



**LATVIJAS UNIVERSITĀTE
EKONOMIKAS UN VADĪBAS FAKULTĀTE
FINANŠU KATEDRA**

Ērika Žubule

**Valsts budžeta procesa analīze un
pilnveidošana**

PROMOCIJAS DARBS

Ekonomikas doktora (Dr.oec.)

zinātniskā grāda iegūšanai

Nozare: Ekonomika

Apakšnozare: Finanšes un kredīts

Darba zinātniskā vadītāja:

Lūcija Kavale

Dr. oec., profesore

Rīga
2012

Saturs

Ievads	3
1. Budžeta procesa teorētiski konceptuālie aspekti	13
1.1. Budžeta procesa saturs finanšu teorijā.....	13
1.2. Budžeta procesa mērķa un uzdevumu izpēte.....	26
1.3. Budžeta procesa organizācija.....	39
1.4. Budžeta procesa analīzes metodoloģija.....	56
2. Valsts budžeta plānošanas procesa analīze	66
2.1. Makroekonomisko prognožu loma budžeta plānošanā.....	66
2.2. Budžeta plānošanas aspektu izvērtējums.....	84
2.3. Rezultatīvie rādītāji un to izmantošana budžeta izdevumu plānošanas pilnveidošanā.....	96
2.4. Ārvalstu pētījumu izvērtējums un to pielietošanas iespējas budžeta izdevumu plānošanā Latvijā.....	114
3. Valsts budžeta apstiprināšanas un izpildes procedūru izvērtējums, pilnveidošanas virzieni	136
3.1. Budžeta apspriešana un apstiprināšana.....	136
3.2. Budžeta izpildes organizācija, tās kontroles pilnveidošana.....	145
3.3. Budžeta izpildes pārskats, tā apstiprināšana.....	161
Secinājumi un priekšlikumi	180
Izmantotās literatūras un avotu saraksts	190
Pielikumi	198
1. pielikums Ekonomikas ministrijas darbību raksturojošie parametri.....	199
2. pielikums Niskanena modeļa programmrealizācija.....	205
3. pielikums Valdības funkcijas un tās nodrošinošās institūcijas.....	211
4. pielikums Valsts konsolidētā budžeta izdevumi administratīvajā sadalījumā.....	213
5. pielikums Latvijas budžeta izdevumu klasifikāciju salīdzinājums atbilstoši ekonomiskajām kategorijām.....	216
6. pielikums Budžetu izdevumu klasifikācija Latvijā atbilstoši ekonomiskajām kategorijām.....	218

Ievads

Pētījuma aktualitāte

Promocijas darba temata izvēle un aktualitāte ir pamatojama ar faktu, ka ikvienas valsts attīstību ekonomiskajā un sociālajā aspektā ietekmē valdības īstenotā politika. Viena no galvenajām tās sastāvdaļām ir fiskālā jeb budžeta politika. Tradicionāli tā tiek definēta kā valdības darbības nodrošināšanai nepieciešamo naudas līdzekļu ieņēmumu un izdevumu veidošanas politika. Bet, ekonomiskajā interpretācijā tā ir ekonomikas regulēšanas sistēma ar nodokļu un valdības izdevumu starpniecību. Tā ir cieši saistīta ar valsts lomu sabiedrības ienākumu pārdalē, nosakot valsts budžeta īpatsvaru iekšzemes kopproduktā, definējot mērķus kopējai nodokļu slodzei, budžeta izdevumiem, pieļaujamā deficīta, valdības parāda apjomam un struktūrai. Pamatojoties uz apgalvojumu, ka fiskālā politika ir valsts budžeta izmantošana ar mērķi veicināt tautsaimniecības attīstību un nodrošināt finanšu politikas efektīvu īstenošanu, tiek akcentēta valdības izveidotā un likumdevējvaras apstiprinātā budžeta nozīme valsts sociāli ekonomisko procesu attīstībā.

Ekonomiskajā terminoloģijā jēdziens „*valsts budžets*” ir definēts dažādi, bet, galvenokārt ir uzsvērts, ka tas ir naudas līdzekļu centralizētais fonds, kurš tiek novirzīts valsts funkciju veikšanai. Tātad, var apgalvot, ka valsts budžeta galvenā misija ir nodrošināt valdības darbībai nepieciešamos naudas resursus. Tas nozīmē, ka, īstenojot valdības politiku, budžeta ietvaros kā galvenie instrumenti kalpo valdības noteiktie nodokļi un izdevumi. Līdz ar to būtiska ir ar valsts budžeta formēšanos saistīto procedūru izpratne, jo tās kopumā nosaka valdībai nepieciešamo naudas līdzekļu apjoma veidošanās mehānismu. Tas viss tiek apzīmēts ar jēdzienu „*budžeta process*”, ar ko saprot likumdošanas kārtībā reģlamentētas varas institūciju darbības budžeta kā valsts finanšu galvenā plāna izstrādāšanā, apspriešanā, pieņemšanā un izpildē, tās kontrolē un izpildes pārskata sastādīšanā.

Promocijas darba autore uzskata, ka valsts finanšu kontekstā ir būtiska valsts budžeta procesa izpratne, jo tas ir:

- valdības politikas īstenošanas process, kurā ar budžeta starpniecību tiek nodrošināti naudas līdzekļi valdības plānotajām aktivitātēm; tiek izdarīta izvēle, pirmkārt, nosakot nodokļu slodzi pēc nodokļu veidiem un maksātāju kategorijām, otrkārt, klasificējot valdības funkcijas, izvirzot prioritārās
- politisko diskusiju rezultātā izstrādāto lēmumu pieņemšanas process valdības rīcībā esošo finanšu resursu veidošanā un sadalīšanā, kas savukārt ir saistīts ar prioritāšu apzināšanu un nepieciešamo izdevumu izvēli

- subjektīvo viedokļu veidošanās un nostiprināšanās process, kas ietekmē valsts budžeta politiku, tātad, arī sabiedrības labklājību kopumā.

Līdz ar to budžeta procesā aktuāls ir ne tikai publisko finanšu, bet arī politiskais aspekts, jo par būtisku budžeta procesa elementu ir kļuvusi konkrētu personu un grupu uzvedība fiskālo lēmumu veidošanā, kas ne reti noved pie nepārdomātām, neloģiskām darbībām valsts finanšu pārvaldībā. To apliecina tendences, kuras ir raksturīgas Latvijas valsts ekonomikai un atbilstoši arī valsts budžeta veidošanai.

2001.-2007.gadā Latvijā ir bijis viens no visstraujākajiem IKP pieaugumiem gan ES jaunajās dalībvalstīs, gan arī kopumā visās 27 ES valstīs, Latvijai ieņemot līderpozīcijas (visstraujākais pieaugums 2001., 2004., 2005. un 2006.gadā, otrais straujākais 2003. un 2007.gadā un trešais straujākais pieaugums 2002.gadā). 2006.gadā IKP pieaugums sasniedza rekorda atzīmi kopš Latvijas neatkarības atjaunošanas – 11,9%. Kopumā laika periodā no 2001.gada līdz 2006.gadam IKP Latvijā ir palielinājies vidēji gadā par 8,8%. 2007.gadā IKP ir pieaudzis par 10,3%. (*Ziņojums par Latvijas tautsaimniecības attīstību. Rīga: Ekonomikas ministrija, 2008.g.decembris 138.lpp.*)

Valsts finanšu aspektā minētais laika periods bija raksturīgs ar faktisko budžeta ieņēmumu pārsvaru pār plānotajiem, ko valdības konkrētā budžeta gada laikā, veicot grozījumus likumā par valsts budžetu, novirzīja un arī iztērēja papildus izdevumiem, pastiprinot ekonomisko negāciju, kad valstī tiek tērēts vairāk nekā nopelnīts. Līdz ar to tika ignorēti ekonomikas cikliskās attīstības pamatnoteikumi, ka ekonomikas uzplaukuma periodā valdībai ar nolūku mazināt kopējo pieprasījumu un veidot uzkrājumu fondu ir jāsamazina izdevumi un jānodrošina budžetā naudas līdzekļu līdzsvars vai arī pārpalikums.

Rezultātā, pasliktinoties ekonomiskai situācijai 2008.gadā, kad kopumā IKP samazinājās par 4.6%, tai skaitā 4.ceturksnī – par 10.3%, nozīmīgi kļuva valsts budžeta nodrošināšanas aspekti, kurus papildus ietekmēja valdības lēmums veikt starptautisku aizņēmumu.

2009.gada Latvijas valsts budžeta veidošanā aktualizējās jēdziens „**fiskālā konsolidācija**”. Jāuzsver, ka jēdziens ir izraisījis diskusijas gan terminoloģiskajā, gan arī saturiskajā kontekstā. Pētot tā nozīmi, pirmām kārtām uzmanība jāpievērš faktam, ka termins „konsolidācija” tiek definēts kā nostabilizēšanās un nostiprināšanās, arī kā apvienošana un saliedēšana. (*Svešvārdu vārdnīca, 2008,437.lpp.*) Jēdzienu „fiskālā konsolidācija” sāka izmantot valsts finanšu kontekstā, izvērtējot ekonomiskās krīzes situācijas, kas bija raksturīgas 20.gs. beigām un 21.gs. sākumā, kad Eiropas Savienības valstīs, samazinoties ekonomiskajām aktivitātēm, problemātiska kļuva budžetu ieņēmumu nodrošināšana, kas negatīvi ietekmēja valsts finanses, palielinot budžetu deficītu un

atbilstoši arī valsts parādu. Piedāvājot iespējamus risinājumus valsts budžetu līdzsvarošanai, tika pamatota nepieciešamība veikt fiskālās korekcijas, vienlaikus samazinot izdevumus un palielinot ieņēmumus. (*C.Mulas-Granados,2006,4-5*) Tātad, var apgalvot, ka jēdziens „fiskālā konsolidācija” nozīmē pasākumus valsts budžeta deficīta ierobežošanai.

Ekonomiskās lejupslīdes apstākļos 2009.gadā, Latvijas IKP faktiskajam samazinājumam sasniedzot 18% prognozēto 2%, vēlāk – 5,5% vietā, valsts budžeta veidošana notika smagos fiskālās konsolidācijas nosacījumos, kurus izvirzīja starptautiskie aizdevēji. Lai nodrošinātu budžeta deficīta līmeni mazāku nekā 10% no IKP, 2008.gada novembrī pieņemtais valsts budžeta likums 2009.gadam bija grozīts divreiz, jo bija nepieciešams veikt budžeta konsolidācijas pasākumus nepilna viena miljarda Ls apmērā. (*2009.gada valsts budžeta likums ar grozījumiem*)

2010.gada valsts budžets, salīdzinājumā ar iepriekšējo gadu, tika konsolidēts par 500 milj.Ls, nosakot, ka budžeta deficīta līmenis nedrīkst pārsniegt 8,5% no IKP. (*LR likums „Par valsts budžetu 2010.gadam”*)

Jāuzsver, ka promocijas darba pētījums aptver laika periodu, kuru raksturoja vērojams ekonomisko aktivitāšu pieaugums, straujšs to kritums, kad valdība mēģināja atveseļot ekonomiku, tomēr lielāka uzmanība tika pievērsta tieši fiskālās vides uzlabošanai.

Analizējot iemeslus smagajai situācijai Latvijas valsts finanšu jomā, daudzi eksperti (*A.Stražds, A.Vilks, U.Osis, A.Vanags u.c*) norādījuši uz virkni neatrisinātu problēmu: neprecīza valsts budžeta plānošana, ekonomiski vāji pamatotas, nereālas makroekonomiskās prognozes; formāla pieeja rezultatīvo rādītāju pielietošanā budžeta veidošanā; sasteigti un nepārdomāti budžeta lēmumi; trūkumi kontroles nodrošināšanā budžeta izdevumu veikšanā. Veidojot ikgadējos valsts budžetus, nav vienprātības, jo ne tikai valdībā, bet arī sabiedrībā notiek plašas diskusijas par to sastādīšanas metodēm.

Tas viss norāda, ka Latvijā ir izveidojusies sarežģīta situācija visā valsts budžeta procesā.

Var apgalvot, ka valsts finanšu regulēšanas jomā nepārdomātas fiskālās politikas rezultātā radusies objektīva nepieciešamība veidot jaunu budžeta politiku, kas ir saistīta ar kardinālām izmaiņām budžeta procesā, jaunu pieeju un izpratni par valsts finanšu veidošanu, pirmkārt, ekonomiskās krīzes apstākļos un, otrkārt, saistībā ar fiskālās konsolidācijas pasākumiem.

Pašlaik par svarīgāko ir izvirzīta valsts finanšu stabilizācijas problēma, kuras galvenais risinājums ir akcentēts uz valsts budžeta izdevumu samazinājumu. Tomēr joprojām valsts budžeta izdevumu finansējuma samazināšana notiek mehāniski, ekonomiski neizvērtējot valdības funkcijas, to izpildē iesaistīto institūciju darbību.

Promocijas darba autore vēlas uzsvērt budžeta teorijā pastāvošo apgalvojumu, ka visefektīvākās budžeta reformas ir iespējamās tieši valdības izdevumu jomā, jo tradicionāli valsts budžetu tēriņos veidojas tā saucamie neproduktīvie izdevumi, un arī nekontrolējamie izdevumi, kuru samazināšana arī ir galvenais valdības uzdevums. (*Handbook of Public Economics, 2002, 1552*)

Tiek akcentētas arī valdības izdevumu samazināšanas iespējas jau budžeta plānošanas procesā, paaugstinot budžeta līdzekļu izmantotāju atbildību tajā. (*C.H.Stewart, 2009, 178-181*) Īpaši aktuāli tas ir situācijā, kad ekonomikā ir lejupslīdes vai krīzes posms, un problemātiska ir nepieciešamo ieņēmumu nodrošināšana budžetā, kas nosaka neatliekamu vajadzību fiskālās konsolidācijas pasākumiem, kuri pašlaik ir būtiski Latvijas valsts budžetu veidošanā.

Var apgalvot, ka svarīgu nozīmi iegūst viens no budžeta procesa komponentiem, tas ir, valdības izdevumu veidošana, to optimizācija. Gan no teorētiskā, gan no praktiskā viedokļa šāda valdības rīcība ir sarežģīta, jo tai ir jāpieņem lēmumi par prioritārajām, valstij nepieciešamajām funkcijām. Promocijas darba autore sprāt, Latvijā situāciju apgrūtina fakts, ka iepriekšējos gados, pamatojoties uz ekonomikas attīstību un veiksmīgiem ieņēmumiem valsts budžetā, pastāvīgi tika nodrošināti arī lielāki izdevumi, no kuriem neviena valsts institūcija nevēlas atteikties.

Šajā aspektā jāuzsver, ka nedrīkst samazināt valsts iestāžu finansējumu lineārā veidā, ir jānodrošina iestāžu darbības izvērtējums pēc būtības. Promocijas darba autore uzskata, ka šādā ekonomiskajā situācijā pirmām kārtām nepieciešams valsts funkciju audits, kura rezultātā jāveido nopietna pieeja valsts pārvaldes strukturālajai reformai. Tātad, valdībai ir jāpamato katras budžeta izdevumu pozīcijas nepieciešamība, tas nozīmē, ka jāaktualizē budžeta programmu pārskatīšana, jāizvērtē budžeta institūciju iesniegtie budžeta līdzekļu pieprasījumi, jāidentificē pozīcijas, kur var samazināt finansējumu, jāakceptē atbilstošus lēmumus budžeta jomā. Minēto darbību efektivitāti var nodrošināt, izvērtējot visas procedūras, kuras ir iekļautas budžeta procesā, kā arī akcentējot tā dalībnieku atbildību valsts finanšu veidošanā un izlietošanā.

Var secināt, ka Latvijā ir izveidojusies nepieciešamība daudz efektīvākā valsts finanšu regulēšanā, kas, promocijas darba autore sprāt, ir iespējama, pilnveidojot valsts budžeta procesu.

Bez temata aktualitātes praktiskajā kontekstā budžeta procesa detalizētas izpētes un analīzes aktualitāti nosaka arī jēdziena pašreizējā teorētiskās izpētes pakāpe. Latvijā budžeta procesa izpēti ir veikuši G. Rešina, G. Gončarovs, O. Kutuzova, G.Libermanis u.c. Tomēr minētie autori galvenokārt akcentējuši vai nu atsevišķus budžeta procesa posmus, vai arī aprakstījuši budžeta procesu kopumā, nediskutējot par tā pilnveidošanas nepieciešamību, iespējām. Jāuzsver, ka šie budžeta procesa

pētījumi ir prezentēti mācību grāmatās, līdz ar to tie nevar pretendēt uz fundamentālu pētījumu statusu.

Fiskālās politikas kontekstā atsevišķus pētījumus ir veikuši arī Finanšu ministrijas, Latvijas Bankas, Swedbankas speciālisti, bet tie neaptver budžeta procesu kopumā, jo akcentē atsevišķas valsts budžeta kategorijas. Tātad, var apgalvot, ka pašlaik Latvijā nav veikts komplekss pētījums par budžeta procesu, tajā ietvertajām procedūrām, to ietekmējošiem faktoriem, iesaistītajiem dalībniekiem, līdz ar to nav izvērtēta budžeta procesa nozīme valsts politikas īstenošanā.

Ārvalstu ekonomiskajā literatūrā ilgu laika posmu par galveno pētīšanas objektu valsts finanšu jomā ir bijis budžets. Tas noteica, ka galvenokārt tika pētīti valsts ieņēmumu un izdevumu problēmjaucājumi. 20.gs. 80.gados, pieaugot valstu budžetu apjomiem, palielinoties budžeta deficītam un valsts parādam, tiek aktualizēti pētījumi par budžeta veidošanas procedūrām, to ietekmējošiem faktoriem, kā arī tajās iesaistītajiem dalībniekiem.

Jāuzsver, ka pirmais, kas norādīja uz budžeta procesu kā politisku pasākumu kopumu, bija ASV sabiedrības pētnieks A.Vildavskis (*A.Wildavsky*). Konkrētus pētījumus budžeta procesa aspektos ir veikuši R.Meijers (*R.T.Meyer*), D.Naiss (*D.Nice*), A.Dženifers (*A.Jennifer*), diskutējot par dotā jēdziena galvenajiem teorētiskajiem jautājumiem, bet, I.Rubine (*I. Rubin*) ir devusi savu ieguldījumu budžeta procesa izpētē, pierādot, ka tas ir dinamisks, nevis statisks process, un to ietekmē virkne dažādu faktoru.

Valsts izdevumu vadības efektivitātes nodrošināšanas jomā būtiskus pētījumus ir veikuši M.Holcers (*M.Holzer*), Dž.Stiglics (*J.E.Stiglitz*), G.Buharts (*G.Buhart*), A.Premčands (*A.Premchand*), pamatojot kvalitatīvo un kvantitatīvo rādītāju nozīmi valdības izdevumu veidošanā, un H. un A. Šibatas (*H.Shibata un A.Shibata*), piedāvājot konkrētu pieeju (budžeta birokrātijas mazināšanas iespējas) budžeta izdevumu izvērtēšanai. Pētījumus par valsts budžeta veidošanas institucionālajiem nosacījumiem ir veikuši ASV ekonomists A.Niskanens (*W.A.Niskanen*), kā arī J.Migue (*J.L.Migue*), G.Belangers (*G.Belanger*), A.Blaiss (*A.Blais*), S.Dions (*S.Dion*).

Budžeta procesa jēdziena pētījumi valsts finanšu kontekstā pārstāvēti A.Šika (*A.Schik*), H. Rosena (*H.Rosen*), Dž. Saksa (*J.Sakss*), R. Dornbuša (*R.Dornbusch*), R. Fišera (*R.Fischer*), P. Samuelsona (*P.Samuelson*), J.L.Mikesella (*J.L.Mikesell*), J.L.Mullina (*J.L.Mullin*), S.J.Beilija (*S.J.Bailey*), K. Rogofa (*K.Rogoff*), P.G.Grizzle (*P.G.Grizzle*) darbos. Valsts finanšu regulēšanas pilnveidošanas jomā aktuālos budžeta konsolidācijas jautājumus ir pētījuši J.Von Hagens (*J.Von Hagen*), A.Hallets (*A.H.Hallet*), R.Strauhs (*R.Strauch*), C.Mulass-Granados (*C.Mulas-Granados*).

Budžeta procesa jautājumus savos darbos ir akcentējuši arī krievu akadēmiskās skolas

pārstāvji: L. Pavlova (*Л.Павлов*), S. Gaļickaja (*С.Галицкая*), A. Babičs (*А.Бабич*), L. Drobozina (*Л.Дробозина*), J. Konstantinova (*Ю.Константинова*), M. Romanovskis (*М.Романовский*), B.Sabanti (*Б.Сабанти*) u.c.

Neskatoties uz augstāk minēto autoru veiktajiem pētījumiem budžeta procesa jomā, var apgalvot, ka tomēr pastāv virkne neatrisinātu problēmu gan budžeta procesa teorētiskajā interpretācijā, gan arī praktiskā pielietojuma kontekstā, īpaši ņemot vērā nacionālās ekonomiskās un politiskās īpatnības.

Jāuzsver, ka joprojām nav vienota viedokļa par budžeta procesa lomu efektīvā valsts finanšu organizācijā. It sevišķi pašlaik identificējas neskaidrības, rodas diskutabli jautājumi, kas liecina par to, ka pētījuma tēma ir aktuāla, tāpēc nepieciešams rast praktiskus risinājumus, piedāvājot jaunu pieeju budžeta procesa nodrošināšanai.

Pētījuma mērķis ir izpētīt un izvērtēt valsts budžeta procesa kā valsts finanšu politikas komponenta teorētiskos, metodiskos un tiesiskos aspektus, atklāt galvenās problēmas un izstrādāt priekšlikumus Latvijas valsts budžeta procesa pilnveidošanai.

Mērķa sasniegšanai izvirzīti šādi **pētījuma uzdevumi**:

- Veikt ārvalstu literatūras izpēti valsts budžeta procesa teorētiski organizatorisko aspektu kontekstā (budžeta procesa definīcija, mērķis, uzdevumi)
- Izstrādāt vienotu metodoloģiju valsts budžeta procesa analīzei
- Izvērtēt budžeta plānošanas procesa aspektus un izstrādāt priekšlikumus plānošanas procedūru pilnveidošanai
- Pētīt valsts budžeta procesa ietekmi uz finanšu politiku
- Veikt Latvijas valsts budžeta apstiprināšanas un izpildes procedūru izpēti, atklāt būtiskākos problēmjautājumus
- Izstrādāt ieteikumus valsts budžeta procesa pilnveidošanai Latvijā

Par **pētījuma objektu** ir izvēlēts valsts budžeta process.

Pētījuma priekšmets – Latvijas valsts budžeta process.

Pētījuma ierobežojumi: Apkopojot dažādu valstu pieredzi valsts budžeta veidošanā, var konstatēt, ka mūsdienās par dominējošo ir kļuvis uzskats, ka budžeta politika kopumā lielākoties fokusējas uz izdevumu lēmumiem, un diskusijās par budžeta procesu vairāk ir akcentēts izdevumu jēdziens. Tāpēc, pamatojoties uz pieņēmumu, ka budžeta izdevumi vislabāk raksturo valdības noteikto fiskālo vidi, un to efektivitāte ir saistīta ar valsts pārvaldes kvalitāti, budžeta procesa izpētē svarīgi akcentēt izdevumu daļas veidošanu.

Jāuzsver, ka 20.gs. 50.-80.g., palielinoties sociālajiem izdevumiem, attīstīto valstu pārvaldes reformas galvenokārt bija saistītas ar valdības izdevumu formēšanu. Kā būtiskākais uzdevums tika noteikts budžeta izdevumu efektivitātes paaugstināšana. Šajā laika posmā tiek publicēta virkne pētījumu, aktīvi diskutējot par cēloņiem, kuri ir pamatā neefektīviem izdevumiem. Tiek izvirzīti priekšlikumi valdības izdevumu efektivitātes paaugstināšanai valsts budžeta veidošanas kontekstā.

Budžeta izdevumu efektivitātes paaugstināšana ir viens no svarīgākajiem valdību uzdevumiem.

Pamatojoties uz to, ka valsts finanšu teorijā un praksē būtiskākās diskusijas notiek par budžeta izdevumu apjomiem un to struktūru, promocijas darbā ir noteikts ierobežojums attiecībā uz budžeta ieņēmumu daļu, jo tās veidošana ir saistīta ar valsts nodokļu politiku, kas ir atsevišķs, patstāvīgs pētījuma objekts.

Promocijas darbā galvenā uzmanība ir pievērsta valdības izdevumu veidošanai un izpildei valsts budžeta procesa gaitā.

Pētījuma hipotēze:

Vienota metodoloģiskā pieeja valsts budžeta procesa izpētei ļauj vispusīgi izvērtēt tā procedūru efektivitāti, atklāt problēmas un izvirzīt ieteikumus to potenciālajiem risinājumiem.

Izmantotās pētīšanas metodes

Pētījumā izmantotas vispārpieņemtās ekonomiskās analīzes metodes:

1. Kvalitatīvās – Latvijas un ārvalstu speciālās literatūras, zinātnisko publikāciju un likumdošanas aktu studēšana, kontentanalīze, speciālo gadījumu pētījuma metode, morfoloģiskā salīdzināšana un rādītāju sistēmas izveidošana, loģiski-konstruktīvā, sintēzes, modelēšana.
2. Kvantitatīvās – statistiskās analīzes metodes: dinamikas rindu analīze, relatīvo rādītāju izmantošana, datu grafiskā attēlošana un to analīze.

Sadarbībā ar inženierzinātņu doktoru Pēteri Grabustu ir veikti eksperimentāli pētījumi W.A.Niskanena klasiskā biroja darbības modeļa ilustrēšanai, izstrādājot nepieciešamo programmnodrošinājumu *Matlab* vidē.

Pētījuma informatīvo bāzi veido šādas izmantotās literatūras un datu avotu grupas:

- Zinātniskā literatūra un publicētie ārvalstu un vietējie zinātniskie pētījumi par atbilstošu tēmu;
- Periodiskie izdevumi;
- LR likumi un Ministru kabineta noteikumi;
- Finanšu ministrijas un Valsts kases ziņojumi publisko finanšu jomā;

- Enciklopēdiska rakstura krājumi;
- Interneta tīkla informācija.

Pētījuma zinātniskā novitāte un praktiskā pielietojamība:

Darbā ir izstrādāti šādi *zinātniskie jaunieguvumi*:

- precizēta jēdziena „valsts budžeta process” definīcija. Ar mērķi nodrošināt konsekventu un vienotu jēdziena interpretāciju un izpratni, ieteikta autores precizētās valsts budžeta procesa definīcijas ieviešana ekonomiskajā un juridiskajā terminoloģijā;
- formulēts valsts budžeta procesa mērķis un precizēti tā īstenošanas uzdevumi, rezultātā norādot, ka, pirmkārt, valsts budžeta process nav haotisks, tas ir loģisks, savstarpēji mijiedarbojoties to veidojošajiem posmiem un tajos iesaistītajiem dalībniekiem, otrkārt, valsts budžeta process ir valsts finanšu politikas īstenošanas elements;
- izstrādāta un pamatota valsts budžeta procesa analīzes metodoloģija (pētījuma posmi, metodoloģiskā bāze, pielietojamās pētījuma metodes).

Darbā ir izstrādātas šādas *praktiskās novitātes*:

- Izvērtējot Latvijas valsts budžeta procesa tiesisko reglamentāciju, izstrādāti ierosinājumi likumdošanas pilnveidošanai, kas veicinās konsekventa valsts budžeta procesa īstenošanu;
- Izvērtēta un ar aprēķiniem pamatota nepieciešamība paaugstināt makroekonomisko prognožu kvalitāti, kā arī argumentēta nulles budžeta veidošanas metodes periodiskas izmantošanas nepieciešamība valsts budžeta izdevumu plānošanā;
- Argumentēta rezultatīvo rādītāju sistēmas izmantošanas nepieciešamība budžeta izdevumu veidošanā kā efektīvākā metode valsts budžeta iestāžu darbības un piešķirtā finansējuma lietderīguma novērtēšanai ar mērķi veicināt valsts pārvaldes darbības atbilstību sabiedrības vajadzībām;
- Ar mērķi noteikt Latvijas valsts budžeta plānošanas procedūru pilnveidošanas iespējas:
 1. veikti eksperimentāli pētījumi ar W.A.Niskanena pamatotajiem biroja darbības līdzsvara nosacījumiem, veidojot sistēmpieeju valsts iestāžu darbības izvērtēšanai un līdz ar to arī budžeta izdevumu veidošanas uzlabošanai.
 2. izvērtētas teorētiski pamatotas budžeta birokrātijas mazināšanas modeļa pielietošanas iespējas budžeta izdevumu plānošanas uzlabošanas kontekstā.
- Izvērtējot valsts budžeta izpildes organizatoriskos aspektus ar mērķi maksimāli novērst nelietderīgus valsts budžeta izdevumus, izstrādāti ieteikumi Valsts kasei nodrošināt budžeta pirmsizdevumu kontroli; kā arī, lai mazinātu politisku ietekmi uz valsts finansēm pamatota

nepieciešamība nodalīt finanšu ministra pilnvaras Valsts kases darbībā, nodrošinot Valsts kases politisko neitralitāti

Teorētiskie pētījumi un praktiskie priekšlikumi valsts budžeta procesa pilnveidošanai var noderēt kā bāze tālākiem teorētiskiem un praktiskiem zinātniskiem pētījumiem tēmās par fiskālo politiku un valsts budžeta procesu.

Promocijas darbs ietver šādas **aizstāvamās tēzes**:

- Valsts budžeta process ir savstarpēji mijiedarbīgu posmu kopums, kuru īstenošanu ietekmē virkne dažādu faktoru: ekonomiskie, organizatoriskie, institucionālie, politiskie, starptautiskie;
- Ekonomiski pamatotai valsts budžeta izdevumu samazināšanai jāizmanto rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmas nosacījumus, kuri dod iespēju objektīvi izvērtēt budžeta iestāžu darbību, to finansējuma lietderību un sniegto pakalpojumu atbilstību sabiedrības vajadzībām;
- Racionāla laika grafika izstrāde valsts budžeta veidošanai un apstiprināšanai, un konsekventa termiņu ievērošana nodrošina savlaicīgumu budžeta pieņemšanā, kas veicina ne tikai valsts finanšu disciplīnas ievērošanu, bet arī labvēlīgi ietekmē valsts sociālo un ekonomisko vidi.

Darba struktūra ir pakārtota izvirzītajam mērķim un uzdevumiem, un teorijas un prakses sasaistes veseluma principam. Promocijas darbs veidots no ievada, trīs nodaļām, secinājumiem un priekšlikumiem, izmantotās literatūras un avotu saraksta.

Darbs ir strukturēts atbilstoši budžeta procesa posmiem.

Pirmajā nodaļā vadošā uzmanība ir fokusēta uz valsts budžeta procesa konceptuālajiem principiem teorētiski organizatoriskajā kontekstā. Ir izvērstā diskusija par jēdzienu „valsts budžeta process”, tā satur izpratni, formulējot budžeta procesa galveno mērķi, precizējot uzdevumus un izvērtējot budžeta procesa praktiskās īstenošanas iespējas. Ar mērķi nodrošināt vienotu pieeju valsts budžeta procesa jēdziena izpētei izstrādāta budžeta procesa analīzes metodoloģija, pamatojoties uz kuru iespējams izvērtēt jebkuras valsts budžeta procesu, identificējot problēmjaucējumus un izstrādāt budžeta procesa pilnveidošanas iespējas.

Otrajā nodaļā tiek noskaidroti budžeta plānošanu ietekmējošie faktori: makroekonomisko prognožu loma budžeta formēšanā, budžeta veidošanas būtiskāko aspektu izvērtēšana. Tiek pētīta rezultatīvo rādītāju potenciālā nozīme budžeta izdevumu noteikšanā. Tā kā otrajā nodaļā ir pētīti budžeta sastādīšanas jautājumi, tad šīs nodaļas ietvaros ir veikti eksperimentāli pētījumi ar

W.A.Niskanena pamatotajiem biroja darbības līdzsvara nosacījumiem, veidojot sistēmpieeju valsts iestāžu darbības izvērtēšanai un līdz ar to arī budžeta izdevumu veidošanas uzlabošanai, kā arī ir izvērtētas teorētiski pamatotas budžeta birokrātijas mazināšanas modeļa pielietošanas iespējas budžeta izdevumu plānošanas efektivitātes paaugstināšanai praktiskajā kontekstā

Trešajā nodaļā ir veikta Latvijas valsts budžeta apspriešanas, apstiprināšanas un izpildes procedūru analīze, atklājot galvenās problēmas; izvērtēta budžeta izpildes pārskata juridiski reglamentēta veidošana, aktualizēta budžeta izdevumu klasifikācijas nozīme budžeta procesā.

Secinājumu un priekšlikumu daļā ir izstrādāti galvenie secinājumi un sniegtas rekomendācijas budžeta procesa pilnveidošanai Latvijā.

Aprobācija. Ar pētījuma galvenajiem rezultātiem iepazīstināts plašs interesentu loks:

- Promocijas darba rezultāti tika ziņoti un izraisīja interesi, diskusijas 14 starptautiskajās konferencēs;
- Pētījuma rezultāti izklāstīti 17 zinātniskajos rakstos, kas publicēti latviešu, angļu, krievu valodās vispāratzītos recenzējamajos zinātniskajos izdevumos;
- Mācību procesā, docējot lekcijas, vadot seminārus, bakalaura un maģistra darbus Rēzeknes Augstskolas Ekonomikas fakultātē, pasniedzēju mobilitātes programmas Socrates Erasmus ietvaros uzstājoties ar lekcijām Varšavas Biznesa Ekonomikas skolā, Utenas koledžā, Tallinas Universitātē, Kauņas koledžā.
- Ar pētījuma rezultātiem ir iepazīstināti finanšu ministrijas pārstāvji un ir saņemts pozitīvs novērtējums.

Promocijas darba struktūra un apjoms. Promocijas darba pamatteksts izklāstīts 197 lappusēs. Promocijas darbā ievietotas 16 tabulas, 38 attēli un 6 pielikumi. Bibliogrāfijas sarakstā ir iekļautas 143 literatūras vienības.

1. Budžeta procesa teorētiski konceptuālie aspekti

Kopš 20.gs. vidus, pastiprinoties valdības regulējošai lomai ekonomikā un tādejādi aktualizējoties valsts finanšu jēdzienam, par svarīgu gan ekonomisko, gan arī politisko diskusiju priekšmetu ir kļuvis valsts budžeta jēdziens un ar tā nodrošināšanu saistītās darbības, kuras kopumā tiek definētas kā budžeta process. Promocijas darba autore uzskata, ka valsts finanšu vadības kontekstā būtiski ir izpētīt budžeta procesa jēdziena teorētisko bāzi. Jāuzsver, ka to nosaka vairāki aspekti. Kā pirmo jāakcentē pastāvošo jēdziena izpratni un interpretāciju finanšu teorijā, kas atspoguļo šādas galvenās ar valsts budžetu un budžeta procesu saistītās koncepcijas:

1. Valsts budžeta loma valdības funkciju īstenošanā;
2. Budžeta process kā galvenā valsts finanšu plāna nodrošinātājs: tā apzināšanas līmenis finanšu teorijā;
3. Valsts budžeta procesam izvirzītie mērķi un uzdevumi;
4. Valsts budžeta procesa organizatorisko aspektu izvērtējums.

Tā kā valsts budžeta procesa pētījumos pastāv un veidojas atšķirīgi viedokļi par tā nozīmīgumu valsts finanšu organizācijā, promocijas darba autore uzskata, ka ir nepieciešama valsts budžeta procesa jēdziena konkrēta precizēšana ekonomiskajā un juridiskajā kontekstā. Tas nodrošinās vienotu izpratni par budžeta procesu kā svarīgu valsts finanšu pārvaldes mehānismu. Līdz ar to aktuāla ir valsts budžeta procesa jēdziena padziļināta teorētiskā izpēte.

1.1. Budžeta procesa saturs finanšu teorijā

Jebkuras valsts darbība ir saistīta ar finansēm, jo valdības izvirzīto uzdevumu veikšanai ir vajadzīgi finanšu resursi, kuri tradicionāli tiek nodrošināti ar likumdošanas kārtībā noteiktajiem nodokļu un nodevu maksājumiem. Tie akumulējas centralizētajā valsts ieņēmumu fondā un tiek izlietoti valdības darbībā izvirzīto mērķu īstenošanai. Šie valsts finanšu resursi tiek plānoti un apstiprināti augstākajā likumdošanas orgānā kā valsts finanšu plāns.

Kopš 17.gs. beigām šādu dokumentu sauc par budžetu, un arī mūsdienās visi valdības rīcībā esošie naudas līdzekļi tradicionāli atspoguļojas valsts budžetā.

Ekonomiskajā literatūrā minēti dažādi vārda „budžets” izcelšanās aspekti, bet galvenokārt tiek uzsvērtā tā saistība ar apzīmējumu – soma. Kopumā, izpētot minētā jēdziena vēsturisko attīstību, var uzsvērt, ka nosaukums „budžets” cēlies no latīņu vārda *bulga*, kas nozīmēja ādas somu. Angļi to pārņēma no normāņiem un pārveidoja par *budget*. No Anglijas nosaukumu ieviesa franču enciklopēdijās. Tiek minēts, ka Francijā oficiāli vārds „budžets” lietots 1802.gadā, apzīmējot ar to

pašvaldību finanses. Drīz to attiecināja arī uz valsts finansēm. No Francijas nosaukums sāka izplatīties pārējās Eiropas valstīs, apzīmējot ar to valsts finanšu plānu. (*Latviešu konversācijas vārdnīca, 1993, 3201. sleja*)

Mūsdienās jēdziens „budžets” tiek skaidrots gan plašākā, gan arī šaurākā nozīmē.

Vispārīgā veidā šis jēdziens tiek definēts kā prognozētais ieņēmumu un izdevumu apjoms noteiktam laika periodam. Ieņēmumus un izdevumus sastāda valsts, uzņēmumi, ģimenes, atsevišķas personas, lai atspoguļotu pieejamos naudas līdzekļus un to izlietojumu izvēlētajiem mērķiem. (*Ekonomikas un finanšu vārdnīca, 2003, 79*) Promocijas darba autore uzskata, ka augstākminētā interpretācija ir jēdziena „budžets” skaidrojums plašākā nozīmē, jo to kopumā var attiecināt uz jebkura subjekta rīcībā esošo naudas līdzekļu plānošanu un izlietošanu.

Tomēr, autoresprāt, jēdziens „budžets” mūsdienu sabiedrībā galvenokārt asociējas ar valdības rīcībā esošajiem naudas līdzekļiem jeb valsts finansēm. Tas nozīmē, ka jēdziens „budžets” tiek lietots šaurākajā izpratnē. Promocijas darba autore uzsver, ka tas ir jāizprot gan kā juridisks dokuments, gan kā ekonomiskā kategorija.

Tādejādi, no *juridiskā aspekta* valsts budžets ir valdības plānotie ieņēmumi un izdevumi naudas izteiksmē jeb finanšu plāns, kas sastādīts noteiktam laika periodam un apstiprināts kā likums valsts augstākajā likumdošanas institūcijā. Jāuzsver, ka ilgā laika periodā (līdz pat 20.gs. 90.gadiem) ekonomiskajā literatūrā, definējot valsts budžetu, tika uzsvērti ieņēmumu un izdevumu līdzsvara nepieciešamība. Tomēr ekonomiskās vides maiņa ir iezīmējusi korekcijas attiecībā uz budžeta deficītu, tā līmeni un seguma avotiem. Minēto problēmu un tās iespējamus risinājumus autore pētīs darba 1.2.apakšnodaļā un 2.nodaļā.

No *materiālā aspekta* budžets ir valsts naudas līdzekļu centralizētais fonds, kas tiek izlietots valdības vajadzībām, tas ir, ar tā starpniecību ir nodrošināta valsts funkciju veikšana. Tātad, valsts budžets ir valdības funkciju nodrošināšanas instruments.

Kā *ekonomiskā kategorija* valsts budžets atspoguļo ekonomiskās attiecības starp valsti un fiziskām un juridiskām personām, kuras veidojas nacionālā kopprodukta pārdales, valsts centralizētā naudas fonda veidošanas un tā izlietošanas procesā.

Ilgu laika posmā valstīs netika veidots budžets kā valsts ieņēmumu un izdevumu saraksts, kaut arī tika vākti dažādi naudas maksājumi un finansēti noteikti izdevumi. Izdevumi tradicionāli tika pakārtoti iegūto līdzekļu apjomam. Budžeta jēdziens kļuva aktuāls, kad valstis savā finanšu darbībā sāka plānot iespējamus ieņēmumus un tiem atbilstošus izdevumus, tas ir, veidot valsts ieņēmumu un izdevumu plānu noteiktam laika periodam. Tādā veidā kopš 17.gs. beigu posma ar

budžetu apzīmē dokumentu, kurā ir atspoguļots valsts ieņēmumu un izdevumu plāns, ko apstiprina valsts augstākais likumdošanas orgāns, iezīmējot tam likuma spēku. Daudz lielāku uzmanību budžeta kā valsts galvenā finanšu plāna veidošanai sāka pievērst 19.gs. Eiropā, kad valstīs pieauga valsts sektora apjomi un palielinājās izdevumi sabiedriskajām vajadzībām. Līdz ar to radās nepieciešamība arī pēc konkrētām procedūrām, kas noteiktu valsts ieņēmumu un izdevumu veidošanu, to nodrošināšanu.

Izejot no valsts budžeta nozīmes, svarīgu lomu iegūst valsts institūciju darbības, kuras nodrošina budžeta kā valsts finanšu plāna veidošanu, apspriešanu, apstiprināšanu un izpildi. Ekonomiskajā literatūrā šīs viena otrai sekojošās darbības tiek apzīmētas ar vienu terminu – budžeta process, kuram pētījumos par valsts finanšu lomu valsts sociāli ekonomiskās politikas īstenošanā arī tiek pievērsta būtiska uzmanība. Tomēr, jāuzsver, ka dažādiem autoriem, diskutējot par budžeta procesu, veidojas atšķirīgi viedokļi un arī paša termina formulējumi. Līdz ar to var apgalvot, ka jēdziens „valsts budžeta process” nav viennozīmīgi definēts.

Ekonomists, Hārvardas universitātes profesors, Dž.Sakss (*Jeffrey D. Sachs*) apgalvo, ka valdību nevada viens cilvēks vai viena politiska partija, tāpēc fiskālā politika ir lēmumu pieņemošu aģentu darbību kopums, piemēram, centrālā valdība, reģionālās valdības, lielie valsts uzņēmumi. Līdz ar to teorijām, kuras uzsver racionālas fiskālās politikas nepieciešamību, jāņem vērā fakts, ka fiskālā politika kopumā ir sarežģīta politiskā procesa rezultāts. Tāpēc arī tā ir saistīta gan ar institucionālajiem, gan arī ar politiskajiem apstākļiem, kādos valdībai jāpieņem savi lēmumi. (*Dž.Sakss, 2002, 53-55*)

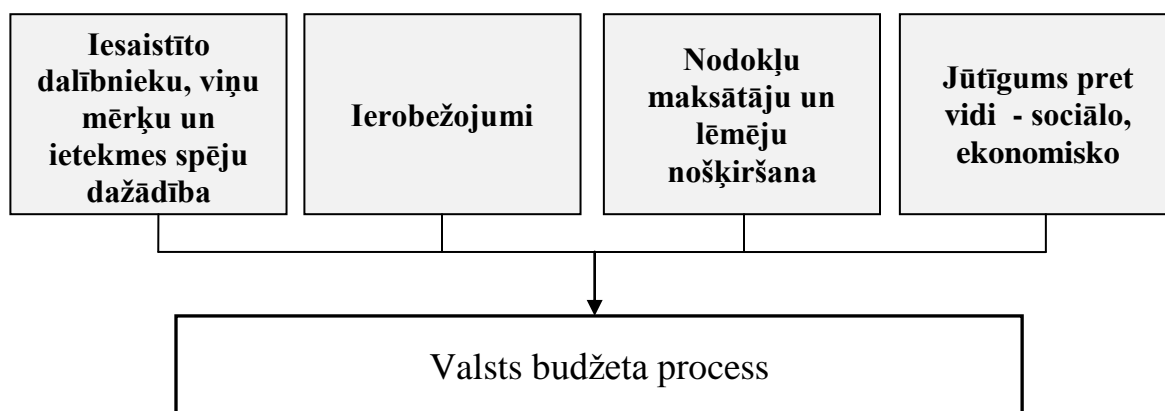
ASV ekonomists R.Fišers (*Ronald Fisher*) pētot publiskās finanses, lieto tādu apzīmējumu kā valdības budžeta process (*Government Budget Process*). R.Fišers uzsver šādus galvenos aspektus (*R.Fisher, 1996, 295*):

- ņemot vērā to, ka budžets ir plāns, ar kuru valdība paredz sasniegt savus mērķus sabiedrības ietekmēšanā un pārveidošanā, tad procesu, kurš nosaka budžetu, pirmām kārtām ietekmē ekonomiskā situācija;
- valsts budžeta procesa ilgums un tam raksturīgais valdības darbību daļējais pārsegums parasti saistīts ar problēmām ekonomisko procesu prognozēšanā;
- valsts budžeta procesā pastāv lielas iespējas uzspiest ierobežojumus.

Promocijas darba autore piekrīt R.Fišeram, kurš aktualizē to, ka visās ar budžetu saistītās darbībās galvenā nozīme ir valdības veiktajiem pasākumiem. Tādejādi tiek akcentēta subjektīvā faktora loma budžeta procesā.

Būtiskus valsts budžeta procesa pētījumus ir veikusi I.S.Rubine (*Irene S. Rubin*). Šo jēdzienu viņa apzīmē gan kā publiskā budžeta procesa politiku (*The Politics of Public Budgeting*), gan kā budžeta lēmumu pieņemšanu (*Budgetary Decision Making*), gan arī lietojot terminu – budžeta process (*Budget Process*). (*I.Rubin,1997,61-67*) Ekonomiste apgalvo, ka dažādos aprakstos par valsts budžeta procesu to var uztvert kā ziņojumu par datiem, kuri sastādīti noteiktam laikam, tāpēc var veidoties priekšstats par budžeta procesu kā tehnisku pasākumu. Tomēr I.Rubine uzsver, ka valsts budžeta process vispirms ir laikā pieņemto lēmumu plūsma, un tas ir politisks process, jo tajā veidojas budžeta spēja (*budget power*), kas nodrošina vieniem procesa dalībniekiem spēcīgākas pozīcijas attiecībā pret citiem. Tiek apgalvots, ka sacensība norisinās gan starp indivīdiem, gan starp komisijām vai komitejām likumdevējvarā, gan starp pašu likumdošanas varu un izpildvaru. Šajā aspektā var piekrist J.White (*Joseph White*) viedoklim, ka konkurenci starp budžeta procesa dalībniekiem nosaka dažādas motivācijas. (*Public Budgeting: Policy, Process and Politics,2008,6*)

Apkopojot valsts budžeta procesa pētījumos atspoguļotos uzskatus, var izvirzīt šādas budžeta procesa raksturīgākās pazīmes, kuras dažādi ietekmē valsts budžetu noteicošās darbības (skat.1.1.attēlu)



1.1.attēls. Valsts budžeta procesa galvenās pazīmes (*promocijas darba izveidots, izmantojot I.Rubin,1997,69; D.Nice,2002,36; J.L.Mikesell,2006,46*)

Tātad, var secināt, ka valsts budžeta procesa izpētē jāievēro šādi aspekti:

- Tajā iesaistīto dalībnieku, viņu mērķu un ietekmes spēju dažādība. Šo I.Rubin uzsvērto budžeta procesu raksturojošo pazīmi savos pētījumos akcentē arī D.Nice, apgalvodams, ka valsts budžeta procesā ir iesaistīti dažādi dalībnieki un tiem ir daudzveidīgas iespējas ietekmēt konkrētu procesa posmu norisi. I.Rubin kā galvenos budžeta procesa dalībniekus

nosauc izpildvaras un likumdevējvaras pārstāvjus, kuriem ir dažādi mērķi, bet, tiek uzsvērts, ka pilsoņiem tradicionāli nav lielas ietekmes uz procesu. Savukārt D.Nice viedoklis budžeta procesā iesaistīto dalībnieku kontekstā ir vairāk detalizēts. Valsts budžeta procesa dalībniekus minētais ekonomists strukturē formālajos (prezidents, premjerministrs, lēmējvaras un izpildvaras pārstāvji, vietējo varu pārstāvji, iestāžu vadītāji) un neformālajos, tas ir, dažādas interešu grupas, piemēram, pensionāru apvienības, arodbiedrības, kā arī politiskās partijas un mācītāju pārstāvji. (D.Nice, 2002, 36) Tātad, tiek akcentēta sabiedrības pārstāvju iespējamās ietekmes nozīme. Promocijas darba autore uzskata, ka budžeta procesa jēdziena izpratnē svarīgi ir akceptēt tajā iesaistīto dalībnieku, viņu mērķu un ietekmes spēju dažādību kā budžeta procesa mainīguma un variējamības nosacījumu.

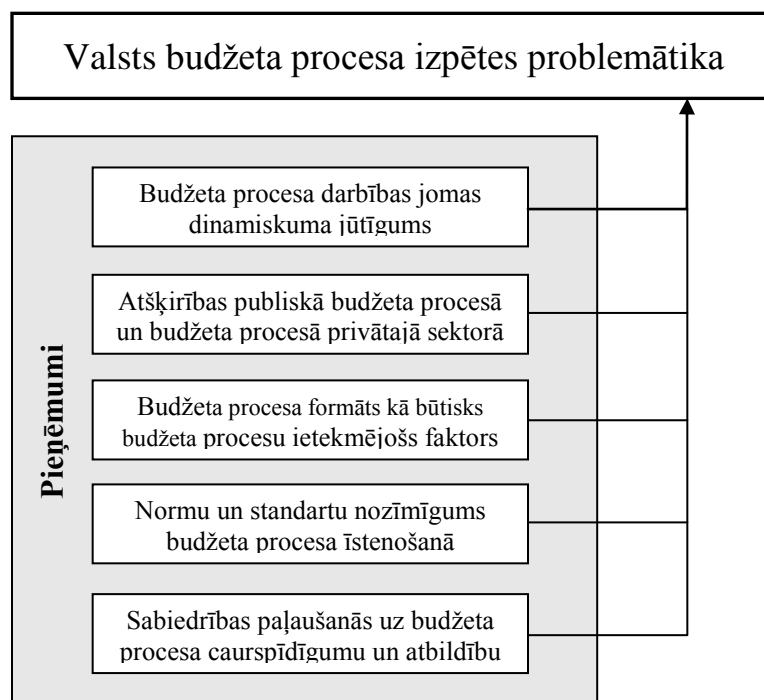
- Maksātāju un lēmēju nošķiršana, jo budžeta procesa gaitā sabiedrības domas par budžetu var būt ievērotas, vai arī ignorētas. Šajā kontekstā svarīga ir atklātības pakāpe visās ar valsts budžetu saistītās darbībās, jo budžets parāda, kā tiek vākta publiskā nauda un cik efektīvi tā tiek izlietota. Var piekrist I.Rubin viedoklim, ka saskaņas līmeni starp lēmumu veidotājiem un sabiedrību nosaka tolerance, konfliktējot un konkurējot budžeta procesā. (I.Rubin, 1997, 69)
- Ierobežojumi, jo valsts budžetam vienmēr ir raksturīgas ierobežotas iespējas apmierināt visas nepieciešamās vajadzības, tāpēc arī budžeta procesa gaitā tiek pieņemti lēmumi par prioritātēm vēlamā naudas līdzekļu nodrošināšanā un to izlietošanā. Autoresprāt, aktuāls šajā kontekstā ir D.Nice uzskats, ka fiskālo ierobežojumu nepieciešamība ir saistīta ar kontroles pasākumiem budžeta procesā. (D.Nice, 2002, 112)
- Jūtīgums uz vidi, kas nozīmē, ka valsts budžeta procesu neietekmē tikai tā dalībnieku centieni, bet arī jāņem vērā gan sociālās, gan arī ekonomiskās vides izmaiņas, kuras ietekmē gan ieņēmumus, gan arī izdevumus. Šo viedokli atbalsta arī J.White diskusijās par budžeta procesu uzsverot, ka „nekas nevar būt vairāk sabiedriski jūtīgs”. (Public Budgeting: Policy, Process and Politics, 2008, 6)

Promocijas darba autore piekrīt I.Rubin un J.White apgalvojumam, ka valsts budžeta process kā pētījuma objekts ir universāls un ļoti diskutabls, jo to ietekmē daudzi lēmumi. Tiek uzsvērts arī, ka budžeta process piesaista uzmanību plašās perspektīvu variācijas dēļ. J.White uzskata, ka valsts budžeta procesu var pētīt no ekonomiskā, publiskās izvēles, publiskās administrēšanas viedokļa, kā arī politiskās zinātnes un politiskās antropoloģijas aspektā. (Public Budgeting: Policy, Process and Politics, 2008, 3)

Līdz ar to promocijas darba izstrādes gaitā autore pārliecinājās, ka valsts budžeta procesa problemātikas izpētē jāņem vērā šādi pieņēmumi:

- Budžeta procesa darbības joma ir ļoti dinamiska un plaši atvērta dažādiem uzskatiem un viedokļiem, tāpēc pētījumos, modificējot teorijas, jācenšas uztvert dinamiskuma jūtīgumu;
- Publiskā budžeta process atšķiras no tā norises privātajā sektorā, tāpēc būtisks ir atšķirību pētījums un tā atzītā teorija;
- Budžeta procesu ietekmē tā veidošanas formāts, tas ir, vai tajā dominē izpildvara vai lēmējvara, vai tas ir programmu, pozīciju vai iestāžu budžets. Budžeta veidošanas procedūras ietekmē ne tikai dažādu budžeta procesa dalībnieku pārstāvniecības līmeni, bet arī rezultātu nodrošināšanu un lielāku vai mazāku caurspīdīgumu budžeta procesa norisē;
- Budžeta procesu virza ne tikai konkrēti likumi, bet virkne dažādu normu un standartu, kuri nosaka fiskālās darbības principus, vadlīnijas;
- Budžeta process atšķiras demokrātiskajās un autoritārajās valstīs, līdz ar to sabiedrība vairāk vai mazāk demokrātiski paļaujas uz budžeta procesa caurspīdīgumu un atbildību, kā arī valdības atsaucībai uz sabiedrības prioritātēm.

Schematiski to var attēlot sekojošā veidā.



1.2.attēls. Valsts budžeta procesa problemātikas izpētes pieņēmumi (*Promocijas darba autores izveidots,izmantojot I.Rubin,1997,12-13*)

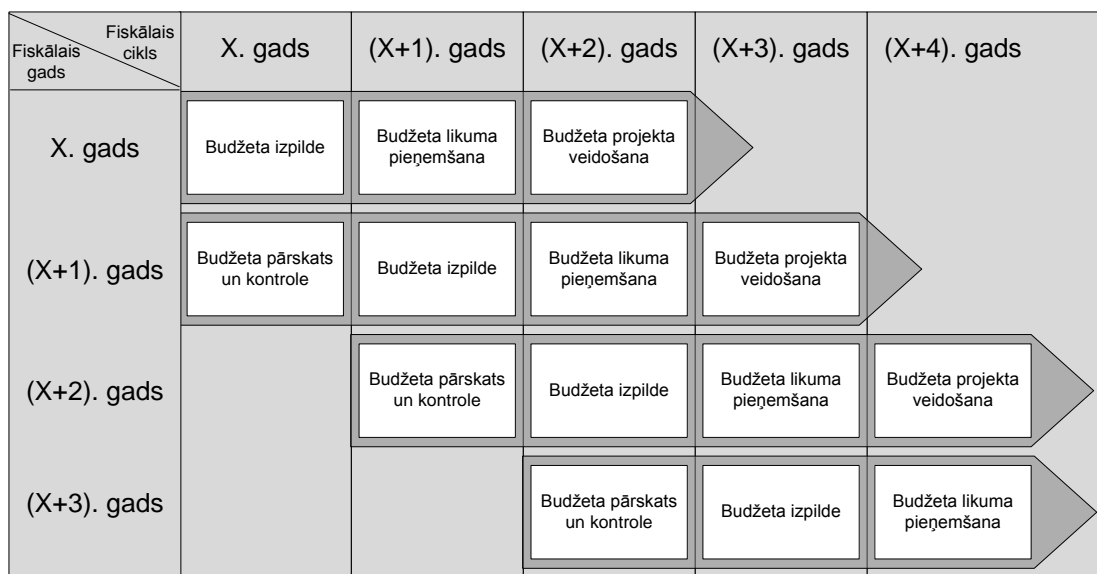
Promocijas darba autore piekrīt viedoklim, ka valsts budžeta process daļēji ir tehnisks, tomēr galvenā uzmanība jāpievērš tam piemītošai politizācijai, jo jebkurš politiskais spēks ir ieinteresēts iegūt lielākas budžeta pilnvaras, ar kuru palīdzību budžeta procesa dalībnieki var nodrošināt savus politiskos mērķus. (*I.Rubin, 1997, 108; D.Nice, 2002, 17*)

Līdzīgi ar budžetu saistīto darbību atkarību no politiskajiem spēkiem argumentē arī ekonomikas profesors no Hārvardas K.Rogofs (*Kenneth Rogoff*), ierosinot terminu „*politiskais budžeta cikls*”. Tomēr viņš uzskata, ka, neskatoties uz politiskajiem budžeta cikliem kā sliktu lietu, tie var zināmā mērā ietekmēt labklājību valstī, jo ar to palīdzību sabiedrība saņem informāciju par politiķu administratīvajām kompetencēm. Tiek akcentēts, ka it sevišķi darbības ar budžetu tiek izkropļotas vēlēšanu gadā, tādā veidā nelabvēlīgi ietekmējot fiskālo politiku valstī. (*K.Rogoff, 2003, 11-12*)

Vašingtonas Universitātes profesors D.Nice (*David Nice*) savos pētījumos uzsver, ka valsts budžeta process ir valdības lēmumu veidošana un izpilde attiecībā uz naudas fondu formēšanu, piešķiršanu un šo naudas līdzekļu izlietošanu. Jāpiekrīt autora apgalvojumam, ka dotā definīcija ir visai plaša, un šādā interpretācijā budžeta process kļūst analogs valdības politikas veidošanai. Līdz ar to tiek akcentēts, ka valsts budžeta process mūsdienās ir kļuvis par strīdīgu un sarežģītu aktivitāšu kopumu. (*D.Nice, 2002, 17, 36*)

Indiānas Universitātes profesors J.L.Mikesells (*John L.Mikesell*) valsts budžeta procesa kontekstā akcentē jēdzienu „*budžeta cikls*”, definējot to kā periodiskus un daļēji pārklājošos pasākumus budžeta plānošanas un izlietošanas procesā. (*J.L.Mikesell, 2007, 48*)

Nenoliedzot augstākminētā formulējuma interpretāciju, promocijas darba autore uzskata, ka jēdzieni „budžeta process” un „budžeta cikls” nav tulkojami analogi, jo vārds „cikls” terminoloģiski nozīmē noteiktu procesu kopumu, kuri parasti atkārtojas. (*Svešvārdu vārdnīca, 2008, 143*) Promocijas darba autore piekrīt D.Nice viedoklim, ka budžeta cikls ir konkrēta gada budžeta procesa posmu īstenošana laikā. Detalizēti tas ir atspoguļots 1.3. attēlā.



1.3.attēls. Budžeta procesa posmu un budžeta ciklu nepārtrauktība (D.Nice,2002, 42)

Promocijas darba autore secinājums – katra budžeta procesam ir savs individuāls cikls. To ietekmē ne tikai ar valsts budžeta veidošanu kopumā saistīto administratīvo pasākumu nodrošinājums, bet arī budžeta procesam raksturīgais jutīgums uz vides izmaiņām- ekonomiskajām, sociālajām un politiskajām.

Jāuzsver, ka valsts budžeta procesa pētījumos, aktualizējot informācijas nozīmi budžeta veidošanā, tiek apgalvots, ka fiskālie cikli ir savstarpēji saistīti laikā, jo viena gada budžeta audita un novērtējuma dati nodrošina būtisku informāciju nākošo gadu budžetu veidošanai.

Promocijas darba autore uzmanību piesaistīja D.Nice, kurš akcentē budžeta ciklu svarīgumu valsts budžeta procesa efektīvākā nodrošināšanā. Šajā kontekstā nozīmīgs ir apgalvojums, ka budžeta cikliem raksturīgas šādas saiknes:

1. Valdības līmenī – budžeta cikli pārklāj viens otru. Šajā aspektā jāizprot, ka
 - Vienlaicīgi tiek apsvērti priekšlikumi nākamajam budžeta projektam, notiek pagājušajā gadā izstrādāto priekšlikumu akceptēšana likumdošanas orgānā jeb budžeta apstiprināšana, tiek nodrošināta konkrētajam gadam pieņemtā budžeta izpilde un veidots pārskats par iepriekšējā gada budžetu;
 - Informācija no iepriekšējo gadu budžetu pārskatiem un ziņojumiem tiek izmantota jauna budžeta projekta veidošanā, kā arī esošā budžeta izpildē;
 - Budžeta cikli mijiedarbojas, jo iepriekšējā gada budžeta lēmumi ietekmē darbu ar nākamā gada budžeta projektu un vēlāk tā apstiprināšanu;

- Budžeta ciklu iekšējo saikni ietekmē arī ārpus budžeta esošo programmu veidošanas un īstenošanas problēmas.
2. Starpvaldību līmenī, kad noteikta valdības līmeņa budžeta lēmumi ietekmē citu budžetu iespējas, pastāvot:
- Vertikālai saiknei, tas ir, attiecībām starp valsts un teritoriālo jeb pašvaldību budžetu procesiem;
 - Horizontālajai saiknei, kas ietver pašvaldību budžetu lēmumu veidošanās nosacījumus;
3. Papildus saiknes, kuras var veidot neformālie budžeta procesa dalībnieki starp dažādiem budžeta cikliem un starp dažādiem valdību līmeņiem. (*D.Nice,2002,41-43*)

Augstāk izvērstajā diskusijā būtiski ir uzsvērt arī I.Rubin viedokli, ka budžeta cikliem raksturīgo saikņu esamība nozīmē, ka konkrētā budžeta fāzē notiekošo valdībām vajadzētu pastāvīgi censties pielāgot attīstībai šī budžeta procesa pārējās fāzēs un arī citu līmeņu valdību budžetu procesu norisēs. Jāpiekrīt apgalvojumam, ka šāda pielāgošanās:

- darbojas labāk, ja amatpersonas ir nodrošinātas ar detalizētu, savlaicīgu informāciju par visu budžetu procesu dalībnieku aktivitātēm;
- var ietekmēt fiskālo lēmumu izmaiņas un modificēšanu, jo vienas valdības līmeņa budžeta procesa konkrētajā fāzē pieņemtie lēmumi var veidot citas valdības līmenī vai arī tās pašas valdības budžeta procesa citos posmos iesaistīto dalībnieku nelabvēlīgu reakciju (*I.Rubin, 1997,287-291*)

Promocijas darba autore uzskata, ka aktuāls ir D.Nice viedoklis, ka minētās budžeta cikliem raksturīgās saiknes var funkcionēt pietiekoši efektīvi, ja tiek ievēroti šādi nosacījumi visos valdības līmeņos:

- amatpersonas, veidojot budžetu lēmumus, regulāri konsultējas, nodrošina nepieciešamās informācijas plūsmu, tādejādi veicinot konsolidāciju fiskālo lēmumu pieņemšanā;
- nepastāv krasi izteiktas atšķirības viedokļos par iespējamiem budžetu rezultātiem;
- nenotiek spēcīgas izmaiņas budžetu nodrošināšanā (*D.Nice,2002,44*)

Tātad, var secināt, ka valsts budžeta procesa jēdziena pilnvērtīgai izpratnei būtiska ir budžeta cikla un tam raksturīgo saikņu apzināšana.

Oksfordas ekonomiskajā vārdnīcā valsts budžeta procesa jēdziens nav definēts, bet budžeta skaidrojumā ir teikts, ka Apvienotajā Karalistē budžeta deklarāciju veido valdības finanšu plāna izklāsts, kuru sagatavo Valsts kases pārvaldnieks, bet apstiprina parlaments. (*A Dictionary of*

Economics,2002,40) Tātad, ar valsts budžetu saistītas galvenās darbības un dalībnieki ir uzsvērti budžeta definīcijā.

Krievu ekonomiskās skolas pārstāvji valsts budžeta procesu definē zināmā mērā vienādi, uzsverot, ka tas ir:

- likumdošanas kārtībā apstiprinātā valsts institūciju darbība valsts un vietējo budžetu sastādīšanā, izskatīšanā, apstiprināšanā un izpildē. To saturu nosaka budžeta sistēma un budžeta tiesības valstī. Budžeta process ietver 4 posmus - budžeta projekta veidošanu, budžeta izskatīšanu un apstiprināšanu, budžeta izpildi, pārskata par budžeta izpildi sastādīšanu un tā apstiprināšanu; (*L.Drobozina,1999,247*)
- stingri noteiktu darbību kārtība, kuras saistītas ar budžeta projekta veidošanu, budžeta izskatīšanu un apstiprināšanu, tā izpildi, kā arī valsts un municipālo kontroli. Valsts budžeta procesa dalībnieki ir tie valsts pārstāvji, kuriem piešķirtas budžeta tiesības, kā arī budžeta iestādes, valsts un municipālie uzņēmumi, un citi budžeta līdzekļu saņēmēji; (*A.Babičs, L.Pavlova,1999,172*)
- valsts budžeta veidošana, izskatīšana, apstiprināšana un izpilde. Tiek uzsvērts, ka visos posmos nepieciešama budžeta rādītāju kontrole un ekonomiskā analīze. Budžeta tiesības ir piešķirtas likumdošanas un izpildorgāniem, naudas un kredīta regulēšanas orgāniem, valsts kontroles orgāniem, jo:
 - Likumdošanas orgāni izskata un apstiprina budžetu un pārskatus par tā izpildi;
 - Izpildorgāni sastāda budžetu, iesniedz to ar nepieciešamajiem dokumentiem apstiprināšanai likumdošanas orgānā;
 - Naudas un kredīta regulēšanu veic CB;
 - Kontroles orgāni veic izpildvaras darbības kontroli. (*M.Romanovskis,2001,208*)

Tātad, diskutējot par valsts budžeta procesu, Krievijas pētnieku definīcijās ir strikti noteikti šādi aspekti:

- Budžeta procesu veido vairāki posmi, kuri sadala procesu noteiktu darbību kopumos;
- Šie posmi ir secīgi pārejoši un nodrošina visa procesa nepārtrauktību;
- Bez likumdevējvaras un izpildvaras institūcijām konkrēti tiek nosaukti arī pārējie budžeta procesa dalībnieki, kuriem piešķirtas budžeta pilnvaras, tādi kā prezidents, finanšu kontroles orgāni, budžeta līdzekļu galvenie lietotāji u.c.

Nevar piekrist S.Gaļickajai, kura uzskata, ka valsts budžeta process ir saistīts tikai ar budžeta plānošanu, kas ir svarīga valsts finanšu vadības procedūra un pakļauta valstī īstenotās finanšu

politikas prasībām. (*C.Галицкая, 2002, 16*) Šāda interpretācija neatspoguļo budžeta procesā ietvertās darbības un dalībniekus, līdz ar to ierobežo šī jēdziena izpratni.

Latvijas ekonomistu publicētajos darbos atrodamas budžeta procesa definīcijas, kuras pēc promocijas darba autores domām lielākoties ir tulkotas no krievu ekonomiskās literatūras. Tā, G.Rešina budžeta procesu definē kā likuma reglamentēto varas institūciju darbību budžeta izstrādāšanai, izskatīšanai, apstiprināšanai un pildīšanai. Var piekrist apgalvojumam, ka budžeta procesa saturu nosaka budžeta sastāvs, atbilstīgo varas līmeņu pārstāvniecībām un to izpildinstitūciju deleģētās budžeta tiesības. (*G.Rešina, 2003, 91*)

O.Kutuzovas budžeta procesa definīcija ir līdzīga iepriekšminētajai, bet tiek akcentēta tāda ar budžetu saistītā darbība kā pārskata par budžeta izpildi sagatavošana un tā apstiprināšana. Pozitīvi vērtējams, ka autore atsevišķi norāda posmus, kuri veido budžeta procesu, un tie ir budžeta projekta izstrādāšana, tā izskatīšana Ministru kabinetā, Saeimā, tā apstiprināšana, budžeta plāna izpilde un budžeta plāna rēķinu noslēgšana un pārbaude. Budžeta procesa termiņš tiek minēts divi un vairāki gadi. (*O.Kutuzova, 2004, 84*)

G.Gončarovs budžeta procesu definē kā varas orgānu darbību valsts budžeta un vietējo budžetu izstrādāšanā, izskatīšanā, apstiprināšanā un izpildīšanā atbilstoši likumdošanas prasībām. Autors uzskata, ka budžeta procesa būtība izpaužas budžeta plānošanā, tas ir, valsts naudas līdzekļu uzskaitē, kuri ir saistīti ar iekšzemes kopprodukta un nacionālā ienākuma plānošanu, sadalīšanu un pārdalīšanu starp valsts finanšu sistēmas elementiem. Analogi O.Kutuzovai arī G.Gončarovs identificē tādus budžeta procesa posmus kā budžeta projekta sastādīšana, tā izskatīšana un apstiprināšana, budžeta izpildīšana, kā arī tās rezumēšana, apspriešana un apstiprināšana. Budžeta process kopumā pēc G.Gončarova domām ilgst no viena līdz trijiem gadiem. (*G.Gončarovs, 2000, 39*)

Latviešu Konversācijas vārdnīcā budžeta process kā jēdziens nav definēts, bet budžeta jēdziena skaidrojumā uzsvērts, ka budžeta iztrūkuma novēršanas priekšnoteikumos ir stingri noteikta kārtība par budžeta sastādīšanu, apspriešanu un apstiprināšanu. (*Latviešu konversācijas vārdnīca, 3201.sleja*) Tātad, ir akcentēta budžeta procesā ietvertu darbību nozīme līdzsvarota budžeta veidošanā.

Arī mūsdienu ekonomikas terminu skaidrojošajās vārdnīcās latviešu valodā jēdzienam „valsts budžeta process” nav dota definīcija. Autore uzskata, ka tā ir aizvietota ar šādiem skaidrojumiem:

- budžetēšana (*budgeting*) – budžeta plānošanas, apstiprināšanas, kontroles un budžeta koriģēšanas nepārtraukts, savstarpēji saistīts process. (*Ekonomikas un finanšu vārdnīca, 2003, 79*) Promocijas darba autore uzskata, ka šāda ar budžetu saistīto darbību kopumu interpretācija ir kritizējama, jo tā neakcentē valsts budžeta procesa posmu secīgumu un neietver tādu būtisku budžeta procesa posmu kā izpilde;
- finanšu vadīšana – valsts finanšu politikas vadīšana, kas ietver: ieņēmumu un izdevumu plānošanu, resursu koordinēšanu, finanšu likumdošanas izveidi un budžeta sastādīšanu, nodokļu iekasēšanas organizēšanu, kā arī valsts aizņēmuma veikšanas un tā atdošanas nodrošināšanu. (*Ekonomikas skaidrojošā vārdnīca, 2000, 156*) Šāda interpretācija ir ļoti vispārīga un nenorāda secīgi uz tām konkrētām darbībām, kuras ir aktuālas valsts budžeta kontekstā.

Valsts budžeta problēmu izpētei veltītajā literatūrā ir izvirzīts jēdziens - finanšu vadības cikls, kurš ietver budžeta plānošanu un izstrādi, budžeta izpildi, atskaitīšanos un kontroli. Tiek uzsvērts, ka katrā no posmiem ir iesaistītas dažādas institūcijas ar savu konkrētu lomu finanšu vadības ciklā. (*Budžeta reformas. Valsts budžeta veidošanas attīstības tendences Latvijā un pasaulē, 2003, 15*) Promocijas darba autore uzskata, ka minētajā skaidrojumā ir nepieciešams konkretizēt, ka finanšu vadības aspekti atspoguļojas valsts budžeta procesā.

Informācijā par ES budžetu un ar to saistītām darbībām galvenokārt tiek lietots jēdziens „budžeta procedūra”, bet, piemēram, akcentējot budžeta reformas ietvaros īstenotos pasākumus 2008.-2009. g. un iecerētos darbus 2010.g., tiek lietots apzīmējums „budžeta vadība” (*budget management*)¹

Tātad, veicot budžeta procesa jēdziena teorētiski metodoloģisko izpēti, var secināt, ka ekonomiskajā literatūrā pastāv uzskatu dažādība gan jēdziena „valsts budžeta process”, gan arī tajā ietvertu darbību skaidrojumā. Līdz ar to nav vienotas metodoloģijas minētā jēdziena identifikācijai. Tāpēc, lai nodrošinātu saskaņotu izpratni, promocijas darba autore uzskata, ka definējot valsts budžeta procesu, jāaktualizē šādi divi principiāli svarīgi jēdzieni:

- valsts budžets, kurš ekonomiskajā literatūrā ir definēts ļoti daudzveidīgi, bet galvenokārt tiek uzsvērts, ka tas ir likumdošanas ceļā apstiprināts valsts ieņēmumu un izdevumu saraksts, izveidots noteiktam laika periodam, kura mērķis ir noteikt un pamatot, kādi līdzekļi nepieciešami valdībai to valsts pienākumu izpildei, kuru finansēšana noteikta ar

¹ Active management improves EU budget execution:
<http://europa.eu/rapid/searchResultAction.do?search=OK&query=budget&username=PROF&advanced=0&guiLanguage=en>

likumdošanas aktiem, nodrošinot, lai tajā laika posmā, kuram šie līdzekļi paredzēti, izdevumus segtu atbilstoši ieņēmumi;

- process, kurš pārņemts no latīņu vārda „processus” ar nozīmi iešana uz priekšu. (*Latviešu konversācijas vārdnīca, 34084.sleja*) Mūsdienās šo vārdu definē kā secīgu darbību kopumu kāda noteikta mērķa, rezultāta sasniegšanai. (*Latviešu valodas vārdnīca, 2006, 881*)

Promocijas darba autore iesaka jēdzienu „valsts budžeta process” definēt šādā interpretācijā: *Valsts budžeta process ir likumā noteiktas valsts izpildvaras un likumdevējvaras institūciju secīgas nepārtrauktas darbības budžeta kā valsts galvenā finanšu plāna veidošanā un nodrošināšanā, kuras sevī iekļauj - budžeta plānošanu, budžeta projekta apspriešanu, likuma par budžetu apstiprināšanu, budžeta izpildes organizāciju, tās kontroles nodrošināšanu, kā arī budžeta izpildes novērtēšanu ar mērķi nodrošināt valstī sociāli ekonomisko attīstību.*

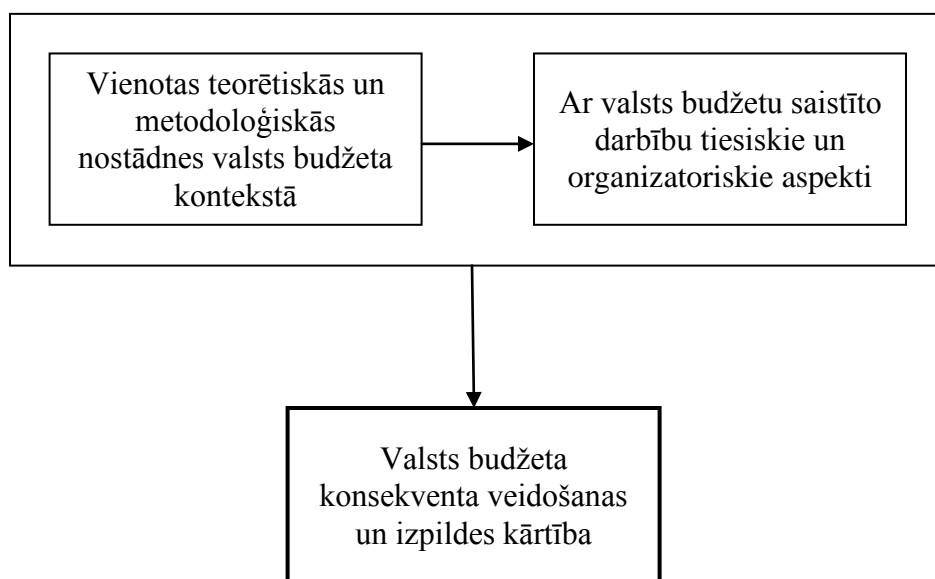
Jāuzsver, ka šāda valsts budžeta procesa definīcijas interpretācija ietver būtiskos šī jēdziena aspektus:

- galvenie dalībnieki – izpildvaras un likumdevējvaras pārstāvji;
- mērķis – valsts finanšu plāns kā valdības politikas īstenošanas galvenais instruments;
- fiskālo pasākumu noteikšana konkrēta mērķa sasniegšanai;
- budžeta darbību segmentācija, to mijiedarbība.

Ieviešot vienotu valsts budžeta procesa definīcijas interpretāciju ekonomiskajā un juridiskajā terminoloģijā, promocijas darba autoresprāt, tiks atrisinātas šādas problēmas:

1. veidosies vienota izpratne par jēdzienu „valsts budžeta process”, kas nodrošinās saskaņotu diskusiju par visiem jautājumiem minētajā kontekstā, it sevišķi budžeta procesa posmu definējumā ar mērķi identificēt būtiskākos tos ietekmējošos faktorus;
2. tā kā valsts budžeta process ietver sevī virkni nozīmīgu posmu, tad tam visam jābūt atrunātam valsts budžetu reglamentējošā likumā, kas savukārt ir vērsta uz skaidras tiesiskās bāzes nodrošināšanu, novēršot trūkumus fiskālo pasākumu administratīvajā, izpildes un kontroles jomā.

Līdz ar to kļūst izprotamāki efektīvas valsts finanšu pārvaldības nosacījumi, kuru būtiskākos komponentus promocijas darba autore ir atspoguļojusi 1.4.attēlā.



1.4.attēls. Valsts finanšu sistēmas efektivitātes galvenie nosacījumi (*promocijas darba autore izveidots*)

Tā kā teorētiskie uzskati tradicionāli pamatojas uz praktiskās darbības izvērtējumu, tad budžeta procesa kontekstā aktuāls ir jautājums par teorētisko viedokļu akceptēšanu ar mērķi uzlabot praktisko darbību valsts finanšu jomā. Promocijas darba autore viedoklis, ka šajā kontekstā nedrīkst ignorēt subjektīvo faktoru, jo visiem budžeta procesa dalībniekiem ir raksturīga ieinteresētība savu iespēju palielināšanā valsts budžeta veidošanā. Līdz ar to promocijas darba autore uzsver, ka, valsts budžeta procesa īstenošanā ir nepieciešams veidot vienotu izpratni par sabiedrības interesēm kopumā.

Tātad, var apgalvot, ka valsts budžeta procesa teorētiskās izpētes kontekstā būtiski ir formulēt jēdzienu, nosakot tā nozīmi un akcentējot tajā iekļauto darbību ietekmi uz fiskālās politikas īstenošanu valstī. Promocijas darba autore uzskata, ka pilnīga valsts budžeta procesa izpratne nav iespējama bez tam izvirzītā mērķa un uzdevumu precizēšanas.

1.2. Budžeta procesa mērķa un uzdevumu izpēte

Lai varētu noteikt valsts budžeta procesa mērķi un tam pakārtotos uzdevumus, autoresprāt, ir nepieciešams:

1. izvērtēt valsts budžeta lomu finanšu politikas īstenošanā, norādot budžeta procesa nozīmi;

2. noskaidrot jēdziena „mērķis” būtību un saturu, veidojot tā sasaistījumu ar valsts budžeta procesu.

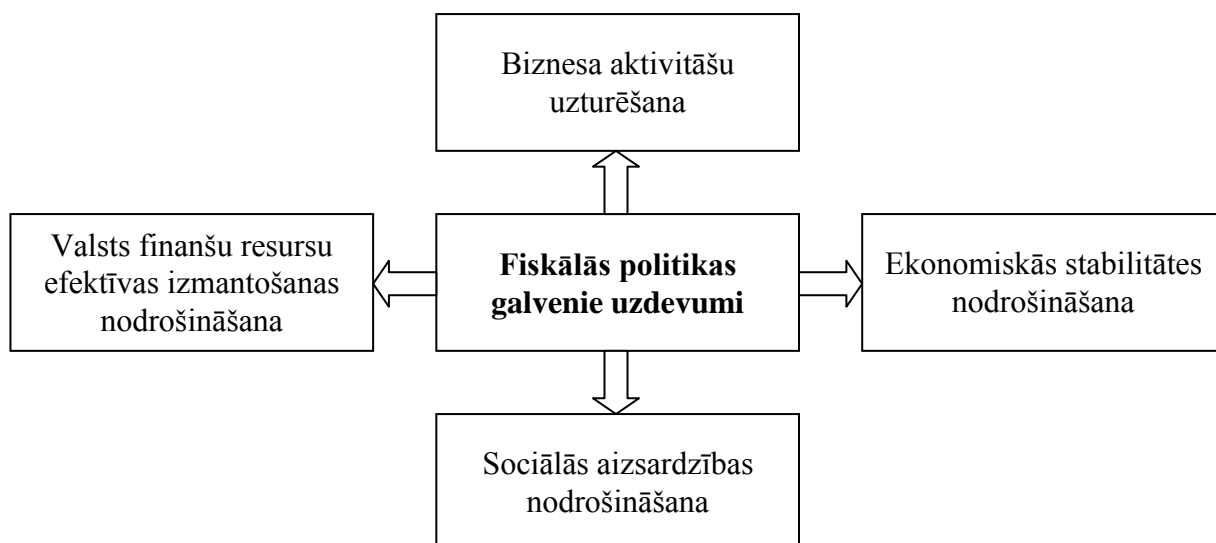
Mūsdienās valsts budžets kļuvis par noteicošo valsts finanšu sistēmas posmu, ietekmējot sociāli ekonomiskos procesus valstī. Tāpēc var piekrist apgalvojumam, ka budžets ir valsts politikas īstenošana ar finanšu metodēm. (*LR "Likums par budžetu un finanšu vadību", 1.p.*) Tas nozīmē, ka budžets parāda valdības izvēli un atspoguļo tās noteiktās prioritātes, iezīmējot valsts nacionālo un sabiedrības noteikto prasību ievērošanas proporcijas. Šajā kontekstā promocijas darba autores viedoklis ir, ka valsts budžets atspoguļo valdības darbību skaitliskā formā.

Tātad, budžets nodrošina valsts finanšu politikas pasākumus, kurus savukārt nosaka valdības noteiktie mērķi un izvirzītie uzdevumi.

Valsts budžeta nozīmi apstiprina fakts, ka ar to saistītās darbības tiek īstenotas vienā no valsts finanšu politikas virzieniem, tas ir, fiskālās darbības ietvaros. Kā galvenais fiskālās politikas mērķis tiek definēts sabiedrības vajadzību apmierināšana un stabila makroekonomisko priekšnosacījumu valsts ekonomikas attīstībai nodrošināšana, ievērojot, ka vienmēr ir pastāvējusi pamatpretruna starp neierobežotajām sabiedrības vēlmēm un valdības rīcībā esošiem ierobežotiem finanšu resursiem. Līdz ar to var apgalvot, ka fiskālās politikas ietvaros valdība nosaka savas prioritātes. Jāuzsver, ka svarīgākie fiskālās politikas instrumenti atspoguļojas valsts budžetā, un tie ir nodokļi, to likmes un budžeta izdevumi, to pieaugums vai samazinājums.

Makroekonomiskajā kontekstā valdības īstenotie fiskālie pasākumi tiek definēti kā uzdotie pasākumi valsts budžeta ieņēmumu veidošanā un izdevumu izmantošanā ar mērķi ietekmēt valsts kopējo pieprasījumu pēc precēm un pakalpojumiem, tādejādi ietekmējot ekonomisko aktivitāšu līmeni valstī. (*H.S.Rosen, 2002, 10-11*)

Ekonomiskās literatūras pētījumi apliecina, ka nepastāv vienots viedoklis, kādai jābūt veiksmīgai fiskālai politikai, bet, tiek uzsvērts, ka, izmantojot budžeta izdevumu un nodokļu iespējas, tai jānodrošina četrus galvenos uzdevumus, kuri, promocijas darba autoresprāt, norāda uz valsts budžeta procesa nozīmi uz vienu no valsts finanšu politikas īstenošanas virzieniem - fiskālo politiku (1.5.attēls)



1.5.attēls.Fiskālās politikas galvenie uzdevumi (*Monetary and Fiscal Policy,1999,182-183*)

Tā kā fiskālā politika tiek īstenota ar valsts budžeta starpniecību, tad tās galvenais fokuss ir budžeta process. Izvērtējot budžeta lomu ekonomikā, var apgalvot, ka budžeta procesam kopumā jāveicina valsts sociāli ekonomiskā attīstība. Šajā kontekstā vispirms ir uzsvērtā ekonomiskā stabilitāte. Tas nozīmē, ka nepilnas nodarbinātības gadījumā ar valsts budžeta politiku jāstimulē valsts un privātā saimniecība, nodrošinot valsts pasūtījumus un nodokļu atvieglojumus. Savukārt ekonomisko aktivitāšu attīstības un ar tām saistīto inflācijas tendenču gadījumos jāsteno piesardzīga valsts budžeta politika, kas piebremzētu pārmērīgu saimniecisko attīstību. Pirmām kārtām tas nozīmē ievērot konservatīvu attieksmi valsts izdevumu veidošanas jomā, mazinot valsts budžeta tēriņus, kuri ietekmē kopējo pieprasījumu. (*V.Bikse,2004,107; C.Mulas-Granados, 2006,17*)

Promocijas darba autore uzmanību piesaistīja ārvalstu ekonomistu (*H.Rosen, S.Balley,*) viedokļi, ka valsts sociāli ekonomisko attīstību ietekmē arī tas, cik efektīvi tiek plānota un tērēta valsts budžeta nauda. Tātad, tiek akcentēta valsts budžeta procesa nozīme. Līdz ar to ekonomiskajā literatūrā notiek diskusijas par valsts budžeta procesa mērķi un uzdevumiem.

Kopumā izveidojusies nostāja, ka, konkrēti izvirzītie budžeta procesa mērķi nosaka tiem pakārtotos uzdevumus, un tie ir būtiski aspekti budžeta procesa izpratnē, tā nozīmes un tajā notiekošo izmaiņu izvērtēšanā. (*D.Nice,2002,4-5;I.Rubin,2008,213*)

Promocijas darba autore uzskata, ka minētais apgalvojums atbilst arī ekonomikas teorijā pastāvošajai mērķa definīcijai, tas ir, darbības vispārējais imperatīvs (neatmaidīga prasība, nepieciešamība, kas nodrošina vēlamu stāvokli nākotnē. (*Svešvārdu vārdnīca,341*) Tiek uzsvērts, ka tam vienmēr jābūt konkrētam, jo tam ir laika un telpas dimensijas, un tam jābūt izteiktam saprotamā

formā. (*Ukolovs V., Mass A., Bistrjakovs I., Vadības teorija, 2006, 106*) Tomēr vienlaicīgi tiek apgalvots, ka praksē šādu mērķu uzstādījumu ir grūti nodrošināt. Tā, piemēram, A.Klauss akcentē, ka mērķu formulēšana atrodas nemitīgā dialektiskā mijiedarbībā ar aktuālās situācijas uztveri un alternatīvu meklēšanu. (*Pārvaldības tehnoloģijas, 2003, 27*)

Līdz ar to var piekrist valsts budžeta procesa pētniekiem, kuri izvirza domu, ka budžeta procesa galvenā mērķa definēšana mūsdienās ir ļoti sarežģīts uzdevums. Kā galvenie to ietekmējošie faktori tiek minēti:

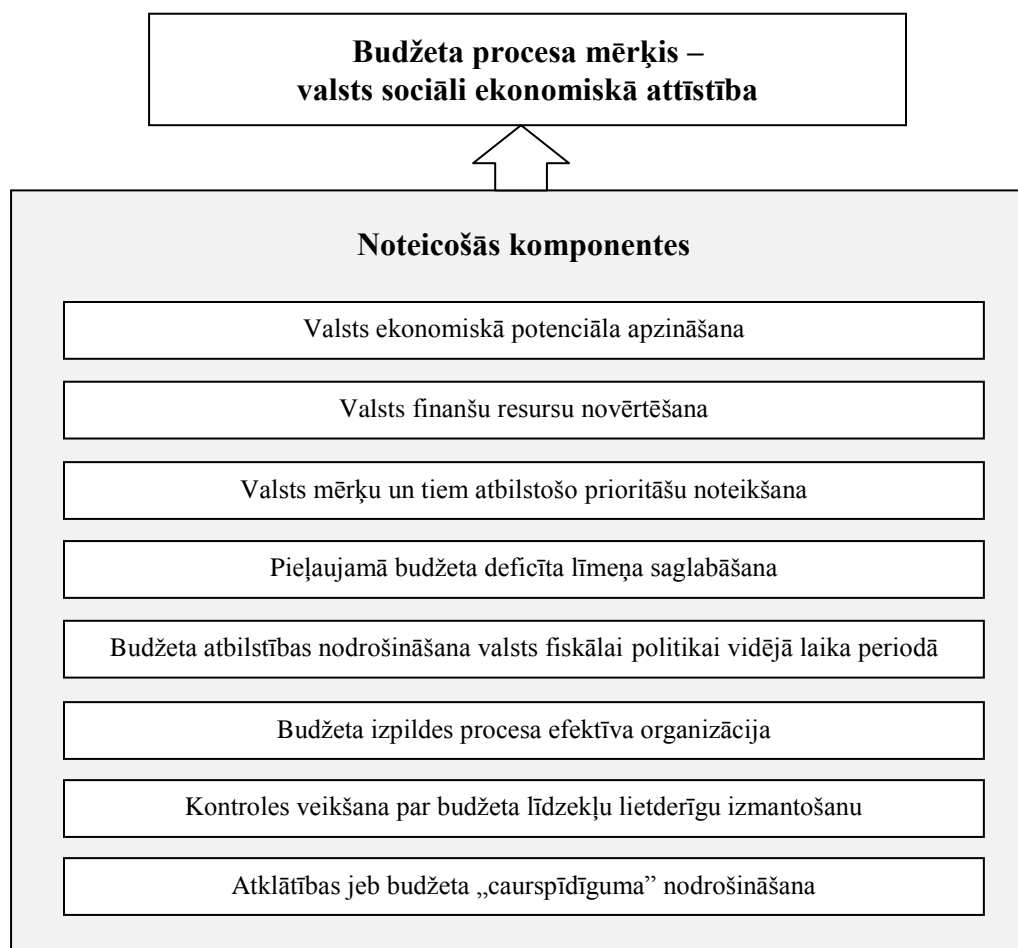
- budžeta procesa dalībnieku dažādība un viņu mērķu daudzveidība;
- liels valdības programmu apjoms;
- nenoteiktība, ko ietekmē apkārtējās vides maiņa, kā arī publiskās diskusijas. (*D.Nice, 2002, 41; I.Rubin, 2008, 213*)

Budžeta procesa dalībnieki tradicionāli cenšas iedarboties uz procesa rezultātiem vai arī rekomendēt izmaiņas procesā, izvirzot priekšplānā citas vairāk vai mazāk efektīvākas fiskālās politikas izvēli.

Var secināt, ka visi budžeta procesa dalībnieki ir politiski atbildīgi par valsts budžetu kā galveno valsts finanšu plānu. Promocijas darba autore piekrīt apgalvojumam, ka budžeta procesa laikā tā dalībniekiem, uzņemoties atbildību par budžetu kā politisku dokumentu, ir jānodrošina vairāku svarīgu pasākumu veikšana. (*I.Rubin, 2008, 20*) Tātad, ar budžeta nodrošināšanu saistītos pasākumus var definēt kā budžeta procesa mērķi noteicošās komponentes, kuras ir klasificējamas kā galvenajam un kopējam mērķim pakārtotie apakšmērķi, kurus var raksturot kā savstarpēji papildinošus. Tas viss tiek apzīmēts ar jēdzienu „mērķu koks”, akcentējot, ka tas ir dažādu institūciju un personu individuālo mērķu kompromiss. Tomēr kopumā nedrīkst ignorēt prasību, ka mērķiem jābūt sakārtotiem noteiktā hierarhijā pēc svarīguma, kā arī jābūt nodrošinātai to savstarpējai saiknei. (*Ukolovs V., Mass A., Bistrjakovs I., Vadības teorija, 2006, 106*)

Promocijas darba autore piedāvā izvirzīt par valsts budžeta procesa galveno mērķi valsts sociāli ekonomisko attīstību. Tā ir formulēta kā valsts finanšu politikas mērķis, kura sasniegšanā būtiska nozīme ir fiskālai politikai, kas tiek īstenota ar valsts budžeta starpniecību. Tāpēc visām ar valsts budžetu saistītām darbībām jābūt pakārtotām valsts politikas pamata mērķim. Jāuzsver, ka budžeta procesa galvenā mērķa īstenošana atkarīga no vairākiem aspektiem, kurus var klasificēt kā budžeta procesa mērķi noteicošās komponentes. Minētie pasākumi ir pakārtoti valdības politikas galvenajiem uzdevumiem valsts finanšu jomā un pamatvilcienos iezīmē budžeta procesa mērķi. Jāpiekrīt D.Nice viedoklim, ka definējot budžeta procesu plašākajā interpretācijā, tas ir jāuztver kā

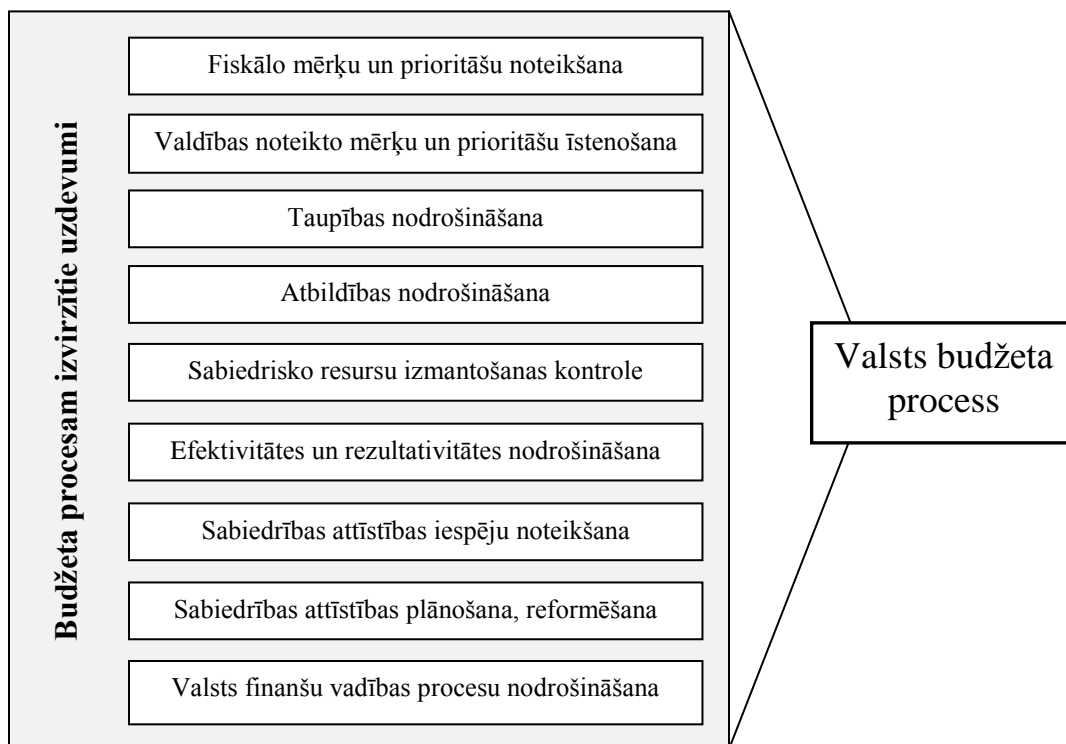
valdības kopējās politikas sastāvdaļu, un neatkarīgi no tā, vai budžets ir pakārtots politikai, vai politika ir atkarīga no budžeta, tā lēmumi ietekmē valdības darbības potenciālu. (D.Nice,2002,36)



1.6.attēls.Valsts budžeta procesa mērķi noteicošās komponentes (*Promocijas darba autores izveidots*)

Promocijas darba autores uzmanību piesaistīja viedoklis, ka praksē pirms formulēt mērķus, jāizstrādā metodes to darbības jomu izpētei, kurās ir nepieciešami uzlabojumi, identificējot faktorus, kuri veicinātu mērķu sasniegšanu. Tādā veidā var formulēt konkrētus uzdevumus, nosakot, kādi rezultāti ir jāsasniedz. Diskusijās par valsts budžeta procesu pētnieki nonāk pie viena kopsaucēja attiecībā uz to, ka tas ir smags un strīdīgs process, jo sabiedrībā pastāv dažādas vajadzības, tāpēc tradicionāli budžetam tiek izvirzīti dažādi, bieži arī nesaderīgi uzdevumi, kas padara problemātisku galveno budžeta procesa darbību identificēšanu.

Apkopojot ekonomiskajā literatūrā pastāvošos viedokļus par valsts budžeta procesa misiju, autore nonāca pie secinājuma, ka skaidri un konkrēti budžeta procesa uzdevumus definējis D.Nice, papildinot A.Schik paustos uzskatus. Tātad, budžeta procesam, tas ir, tajā iesaistītajām darbībām un dalībniekiem, jānodrošina dažādu uzdevumu īstenošana. (skat. 1.7.attēlu)



1.7.attēls. Valsts budžeta procesa galvenie uzdevumi (A.Schik,1995,14-17; D.Nice,2002,3-7)

D.Nice apgalvo, ka svarīgs un grūts budžeta procesa uzdevums ir noteikt fiskālos mērķus un atbilstoši tiem prioritātes. Tas nosaka, ka budžeta veidotājiem jāpieņem lēmumi par tiem pakalpojumiem un programmām, kas būs pirmkārt atbalstītas un kādām tiks piešķirti mazāki finanšu resursi. Var piekrist ekonomista apgalvojumam, ka mērķu un prioritāšu noteikšana ir strīdīgs process sevišķi lielajās, arī daudzveidīgajās politiskajās sistēmās, jo veidojas plaša viedokļu daudzveidība. (D.Nice,2002,4)

Mērķu noteikšanas kontekstā būtisks elements ir tas, ka budžeta procesa gaitā jābūt nodrošinātai to materiālajai izpaušmei. Jāpiekrīt D.Nice, ka bez efektīva budžeta procesa nospraustie mērķi nevar būt pilnībā sasniegti, jo tādejādi pilnībā netiek nodrošināti nepieciešamie finanšu resursi. Šajā aspektā analogs ir arī A.Schik viedoklis, ka budžeta process jāizprot kā valdības pasākumu kopums sistemātiskai naudas līdzekļu izdevumu saistībai, korelācijai ar plānoto mērķu

nodrošināšanu. Tātad, kā primāro budžeta procesā ekonomists arī akcentē nospraustos mērķus. (*Public Budgeting: Policy, Process and Politics, 2008, 28*)

A.Schick izvērtē fiskālo mērķu veidošanas pieejas, apgalvojot, ka budžeta procesā, kurš bāzējas tikai uz noteiktā pieauguma nodrošināšanu (inkrementālisms), lēmumi pārvietojas no tagadnes uz nākotni ar minimālām variācijām, un valdības aktivitāšu līkne ir pietiekoši vienmērīga. Ja budžeta veidošana sākas ar mērķu izvirzīšanu (reformisms, racionālo lēmumu veidošana), lēmumi būs vairāk radikāli, un to atbalsta nepieciešamība pastiprinās konkurenci starp budžeta procesa dalībniekiem. (*Turpat, 42*)

Pētot budžeta veidošanas teoriju attīstību, var secināt, ka līdz 20.gs.70.gadiem attīstīto valstu budžetu formēšanā dominēja galvenokārt inkrementālisma teorija, kuras pamatlicējs bija A.Wildavsky. Kā galvenie šādas pieejas trūkumi tika akcentēti nenodrošinātā programmu caurskatāmība un palielinātie budžeta apjomi. 20.gs.70.gados budžeta teorētiski un praktiski sāka atteikties no inkrementālisma, un 80.gados pats A.Wildavsky atzina, ka šāda pieeja budžeta veidošanā ir zaudējusi aktualitāti. (*The New Politics of the Budgetary Process, 1986*) 1989.g. sadarbībā ar J.White bija izdota monogrāfija „*Battle of the Budget*”, kurā inkrementālisms tika pilnīgi noraidīts. Par fiskālās politikas galveno fokusu kļuva budžeta process, un par galveno tā uzdevumu pirmām kārtām tika izvirzīta fiskālo mērķu un prioritāšu noteikšana.

Pastāv viedoklis, ka valsts budžets un ar to saistītās procedūras kalpo kā instruments sabiedriskās atbildības nodrošināšanai. Budžeta procesa gaitā tiek pieņemti lēmumi naudas līdzekļu apropriācijām, kā arī notiek vērtēšana, cik pareizi un produktīvi bija izlietota nauda. D.Nice apgalvo, ka budžets var palīdzēt sabiedrībai novērtēt, vai valdība ir izmantojusi nodokļu ieņēmumus mērķtiecīgi. Bet, viņš uzsver, ka tradicionāli sabiedrība tiek maz informēta par budžeta lēmumiem. (*D.Nice, 2002, 4*)

I.Rubine uzskata, ka fiskālais stress pastiprina iedzīvotāju neuzticību valdības spējām īstenot budžeta politiku ar atbildību sabiedrības priekšā. Jāpiekrīt ekonomistes viedoklim, ka lielāka uzticība budžeta rezultātiem veidojas, ja sabiedrība izprot un uztver valsts budžeta procesu kā objektīvu un taisnīgu. (*Public Budgeting: Policy, Process and Politics, 2008, 192*) Savos pētījumos par valsts budžeta procesu I.Rubine kā vienu no galvenajām to raksturojošām pazīmēm akcentē publisko atbildību (*accountability*) par budžeta līdzekļu mērķtiecīgu izlietošanu, nodrošinot „caurspīdīgumu” budžeta darījumos. (*I.Rubin, 1997, 16*) Promocijas darba autore uzskata, ka minētais princips jāievēro ne tikai budžeta izpildes gaitā, bet arī veidojot lēmumus fiskālo pasākumu jomā. Šāda prasība saistīta ar situāciju, kad politiķi un ierēdņi veido lēmumus, kuri atšķiras no

sabiedrības vēlmēm, un tas veicina izkropļotas un neskaidras informācijas par budžetu veidošanu. Līdz ar to mazinās arī valsts budžeta loma sabiedriskās atbildības nodrošināšanā. Jāuzsver, ka šajā aspektā būtiska ir valsts budžeta procesa atvērtības pakāpe, kas ietekmē lēmumu veidošanas pārskatāmību un sabiedrības informēšanu.

I.Rubine uzskata, ka svarīgs publiskās atbildības līdzeklis ir budžeta dokuments, kurš uzrāda, kādus lēmumus valdība ir pieņēmusi. Tomēr ekonomiste apgalvo, ka ne vienmēr tas var nodrošināt atbildes uz visiem jautājumiem, jo budžets var būt pasniegts ar dažādu atklātības pakāpi. Šajā aspektā viņa apstiprina, ka, dominējot lielākai publiskai atbildībai, budžets tiks veidots un skaidrots caurskatāmā un sabiedrībai saprotamā formā. (*I.Rubin, 1997, 17*)

Autores uzmanību piesaistīja Thomas J.Cuny, kurš savos pētījumos galveno uzmanību fokusējot uz valdības budžeta dabu, akcentē, ka budžeta procesa svarīgs nosacījums ir nepieciešamība veidot drošību. Tas nozīmē, ka visiem legītimiem budžeta procesa dalībniekiem (arī vēlētājiem un nodokļu maksātājiem) jābūt nodrošinātai iespējai iepazīties un izprast budžeta lēmumu veidošanu kopējā finanšu apjoma, struktūras, naudas plūsmas jomā. Tiek argumentēts, ka šāda informācija veido bāzi racionāliem vērtējumiem par ierēdņu darbību. (*Public Budgeting: Policy, Process and Politics, 2008, 445*)

Budžeta procesa pētījumos saistībā ar atklātības, tāpat, autoresprāt arī sabiedriskās atbildības nodrošināšanu tiek uzsvērta arī atskaitīšanās nozīme, un praktiski lielākā daļa autoru (*J.L.Mikesell, T.J.Cuny, A.Schik, I.Rubin u.c.*) pārskata par budžeta izpildi sastādīšanu un apstiprināšanu uzrāda kā noslēdzošo budžeta procesa posmu. Pastāv viedoklis, ka pārskatu iesniegšanas nepieciešamība nodrošina informācijas par budžeta darījumiem vākšanu, analīzi, sistematizēšanu. Tiek uzsvērts, ka datiem jābūt precīziem, vispusīgiem un sabiedrībai saprotamiem, jo tie kopumā veido ziņojumu par publiskajām finansēm, atspoguļojot fiskālo aktivitāšu ietekmi uz valdības noteiktajām darbības pozīcijām.

Tāpat, var secināt, ka budžeta procesā iekļautajām darbībām ir jāveicina budžeta izmantošanu kā sabiedriskās atbildības instrumentu, jo tas ir galvenais dokuments, kurš informē sabiedrību, kā valdība izlietojusi tās naudu.

Svarīgs un diskutējams ir valsts budžeta procesam izvirzītais uzdevums par kontroles nodrošināšanu. D.Nice apgalvo, ka budžeta darbības laikā jābūt organizētam kontroles mehānismam par sabiedrisko resursu izmantošanu, lai naudas līdzekļi būtu izlietoti mērķtiecīgi. (*D.Nice, 2002, 5*)

Kontroles nepieciešamību uzsver arī J.L.Mikesell, akcentējot galvenokārt pēcizdevumu auditu, kad tiek izvērtēta atbilstība likumā noteiktajām apropriācijām, tādejādi konstatējot, vai veiktie maksājumi bijuši likumīgi. (*J.L.Mikesell, 2007, 4*)

T.J.Cuny apgalvo, ka budžeta procesam jānodrošina piemērota fiskālo aktivitāšu kontrole, tas ir, vai tās atbilst budžeta likuma prasībām. Atšķirībā no J.L.Mikesella par būtisku aspektu kontrolē ekonomists uzskata budžeta darījumu uzskaiti un pārbaudi no sākuma līdz beigām, nevis pēc notikušā fakta. (*Public Budgeting: Policy, Process and Politics, 2008, 446*) Autore uzskata, ka tādā veidā var nodrošināt daudz efektīvākus budžeta darījumu kontroles pasākumus, jo pastāv iespēja savlaicīgi novērst nemērķtiecīgu līdzekļu izlietojumu.

Diskusijās par budžeta procesu par aktuālu ir kļuvusi valdības darbības efektivitātes un rezultativitātes problemātika. Autore uzskata, ka ar to ir cieši saistīta arī taupības nodrošināšana, ko D.Nice uzrādījis kā atsevišķu budžeta procesa uzdevumu. Jāpiekrīt K.G.Willoughby un M.A.Finn apgalvojumam, ka budžeta procesa rezultāti atspoguļojas valdības politikas īstenošanā, izmantojot atbalstītās apropriācijas. (*Public Budgeting: Policy, Process and Politics, 2008, 192*) Šajā aspektā galvenā uzmanība tiek fokusēta tieši uz ierēdņu darbību, viņu uzvedību, motivāciju. Tā, H.G. Persil uzskata, ka budžeta procesa pētījumos budžeta praktiskai pusei ir pievērsta nepietiekoša uzmanība, it sevišķi budžeta iestāžu ierēdņu darbības kontekstā. Var piekrist apgalvojumam, ka ierēdņu esamība ir pieņemta, bet nav izvērtētas viņu atbildības iespējas budžeta procesa funkciju nodrošināšanā. (*Public Budgeting: Policy, Process and Politics, 2008, 151*)

Apkopojot valsts budžeta procesa izpētei veltītos zinātniskos darbus, var izdarīt secinājumu, ka ierēdņu darbības nozīme budžeta procesa efektivitātes un rezultativitātes nodrošināšanā netiek viennozīmīgi vērtēta.

Pastāv uzskats, ka izmaiņas budžeta procesa organizācijā 20. gs. 70.-80.gados ir mazinājušas budžeta ierēdņu ietekmi. ASV ekonomists A.Kliman 1997.g. publicēja pētījumu par budžeta politizācijas pastiprināšanos, kas noteica tieši augstākstāvošās vadības pozicionēšanos, un ja budžeta ierēdņi pirms tam bija galvenie budžeta politikas veidotāji, tad tagad viņu kompetencē palika galvenokārt tehniskas funkcijas, piemēram, finansēšanas tāmju sastādīšana, atskaitīšanās. (*Public Budgeting and Finance, vol.18, no.4, 114-122*)

H.G.Persil kritizē šādu nostāju, apgalvodams, ka mūsdienās, pastāvot budžeta pilnvaru un izdevumu striktajiem mērķa griestiem, tiek pieņemts, ka tāmes vairākās budžeta programmās tiek veidotas galvenokārt tehniski. Oponējot šim viedoklim, viņš apgalvo, ka tāmju veidošanas procesu tiešā veidā ietekmē konkrēta politiskā izvēle, kas savukārt iezīmē programmu finansēšanas līmeni.

Tāpēc ir nepieciešami spēcīgi argumenti, lai oponentu kritikai, kas uzskata, ka tādejādi tiek mazināta budžeta ierēdņu loma. (*Public Budgeting: Policy, Process and Politics, 2008, 154*)

Pētījumus par ierēdņu darbības ietekmi uz publiskajām finansēm ir veicis arī ASV ekonomists A.Niskanens, jau 20.gs. 70.gados viennozīmīgi uzsvērdams, ka ierēdņiem ir izšķirošā nozīme budžeta izdevumu maksimizācijā bez atbilstošiem rezultātiem. (*W.A.Niskanen, 1971, 93-101*) A.Niskanena uzskatus atbalstīja J.L.Migue un G.Belengers, kuri savos pētījumos aktualizēja budžeta neproduktīvās izmaksas un to negatīvo ietekmi uz budžeta izdevumu efektivitāti. (*J.L.Migue, G.Belanger, Public Choice, vol.17, 27-43*)

Tomēr A.Niskanena uzskatus kritiski vērtējuši A.Blais un S.Dion, kuri uzsvēra, ka ekonomists birokrātijas ietekmes aprakstā pārspīlē ierēdņu intereses un viņu spējas, tāpēc minētie pieņēmumi ir ļoti diskutabli. (*A.Blais, S.Dion, 1991, 134-139*)

Izvērstās diskusijas kontekstā autore piekrīt ekonomistu B.Ysander un A.Robinson apgalvojumiem, ka ekonomiskā attīstība ir veicinājusi jaunu institūciju veidošanos un līdz ar to arī ierēdniecības paplašināšanos. Tas viss ir iezīmējis stīvumu budžeta lēmumu pieņemšanā un budžeta procesā kopumā, tāpēc ir nepieciešama budžeta veidošanas pārkārtošana, lai nodrošinātu tā fleksibilitāti. (*Public Budgeting: Policy, Process and Politics, 2008, 310*) Autore uzskata, ka tādejādi iespējams pastiprināt budžeta efektivitātes un rezultativitātes prasības.

Autores uzmanību piesaistīja G.Grizzle pētījums par budžeta formāta izvēles ietekmi uz budžeta rezultātiem, kurš apgalvo, ka izvēlētais budžeta formāts ir svarīgs budžeta veidošanu noteicošais faktors, jo tas ietekmē lēmumus par apropriācijām, akcentējot tieši rezultativitātes aspektu. (*Public Budgeting: Policy, Process and Politics, 2008, 267*) Detalizētāk budžetu veidošanas metodes autore raksturo promocijas darba 2.1.nodaļā.

Viedokļu diskusijas par budžeta procesa mērķiem un uzdevumiem analīzes noslēgumā jāuzsver, ka, mainoties ekonomiskai situācijai pasaulē, arī publiskā budžeta procesu nodrošināšanā izvirzījās jaunas funkcijas. Šajā aspektā autore pilnīgi piekrīt B.Ysander un A.Robinson viedoklim, ka galvenos uzdevumus saistībā ar valsts naudas līdzekļu fondu veidošanos un pārdali sabiedrības interesēs pašlaik jāizstāj ar smagākiem un sabiedrībai mazāk patīkamiem, galvenokārt aktualizējot valdības izdevumu ekspansijas apturēšanu un resursu pārsīgnēšanu stagnējošas un inflāciju pārņemtas ekonomikas apstākļos. (*Turpat, 310*)

Līdz ar to kopš 21.gs. sākuma valstu budžetu procesus raksturo fiskālo korekciju nepieciešamība un valdības gatavība un politiskā griba pieņemt atbilstošus lēmumus. Tādejādi aktualizējas budžeta konsolidācijas jēdziens, kas mūsdienu ekonomiskajā terminoloģijā nozīmē

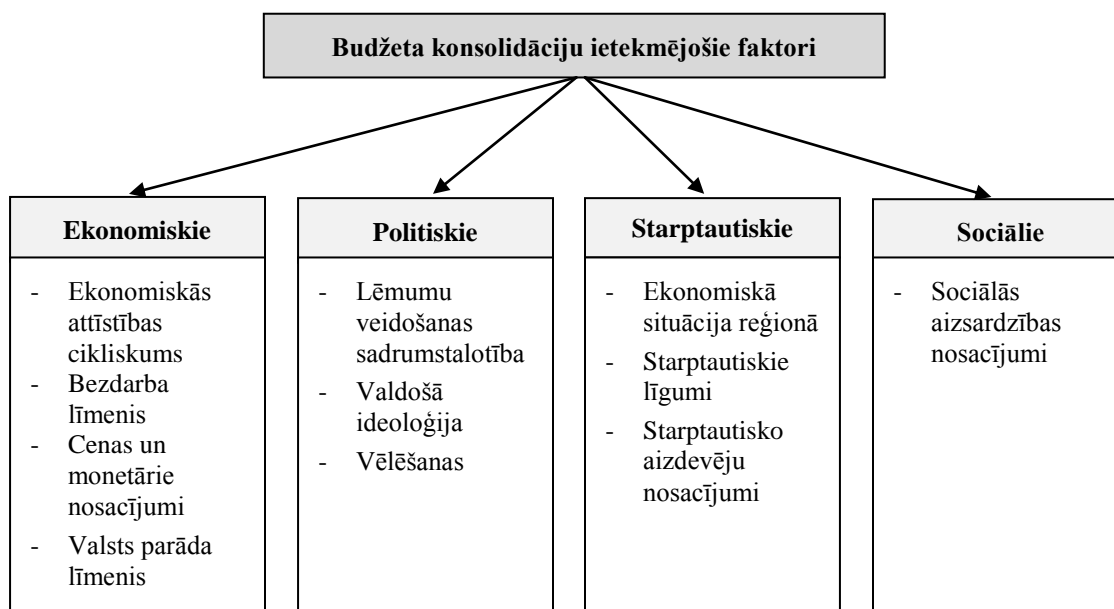
valsts budžeta ieņēmumu un izdevumu līdzsvarošanas pasākumus, mazinot budžeta deficīta un ar to saistītā valdības parāda apjomus.

Madrides Universitātes ekonomists Carlos Mulas –Granados, pētot ES valstu pieredzi budžeta konsolidācijas kontekstā, uzsver vairākas iespējas, kā valdības var samazināt publisko deficītu ekonomikas lejupslīdes apstākļos (*C.Mulas-Granados,2006,5*):

- uz ieņēmumiem bāzētas stratēģijas (*revenue-based*), tas ir, kad budžeta ieņēmumi tiek paaugstināti vairāk nekā palielināti izdevumi, vai arī, palielinot ieņēmumus, tiek iesaldēti izdevumi;
- lēmumi, kuri galvenokārt skar izdevumus (*expenditure-based*). Respektīvi, palielināti vai arī iesaldēti ieņēmumi, samazinot izdevumus;
- kombinētā stratēģija, kad iespējamie ieņēmumi budžetā tiek reducēti mazāk nekā izdevumi.

Jāuzsver, ka tieši pēdējā pieeja ir vairāk pielietota, jo, ES valstis (Austrija, Beļģija, Dānija, Nīderlande, Spānija u.c.) 21.gs. sākumā, paļaujoties uz ieņēmumu bāzēto komponenti, atgriezās pie izdevumu balstītās stratēģijas. Tomēr, rezultātā tas nenodrošināja izvirzītos mērķus, tāpēc tika īstenota kombinētā rīcība (*European Commission 2003,Public Finances in EMU,European Economy Report and Studies,no.3*)

Tāpēc promocijas darba autore piekrīt C.Mulas-Granados viedoklim, ka fiskālās politikas kontekstā svarīga ir to faktoru izpratne, kuri ietekmē valdības lēmumus budžeta konsolidācijas nodrošināšanai. Kā galvenos ekonomists akcentē ekonomiskos un politiskos faktoros, bet, promocijas darba autoresprāt, par būtiskiem fiskālo politiku ietekmējošiem aspektiem ir izvirzījušies sociālais un starptautiskais faktors. Līdz ar to budžeta konsolidāciju ietekmējošos elementus var apkopot un sistematizēt pamatgrupās (skat. 1.8.attēlu)



1.8.attēls Valsts budžeta konsolidāciju ietekmējošie faktori (*promocijas darba autores izveidots, izmantojot C.Mulas-Granados,2006, 6-8, J.K.Conant,2010,7*)

Var secināt, ka valdībām, veicot fiskālo konsolidāciju, ir jānodrošina laika koordinācija ar ekonomisko ciklu. Šajā kontekstā tiek uzsvērts, ka ekonomiskās izaugsmes laikā ir daudz vieglāk līdzsvarot budžetu, pat veidot ieņēmumu pārpalikumu. Makroekonomiskajā aspektā būtiski respektēt faktu, ka ekonomiskais cikls ietekmē budžetu ar automātisko stabilizatoru starpniecību: recesijā nodokļu ieņēmumi samazinās, bezdarbs pieaug, pabalsti prasa lielākus publiskos izdevumus. Spēcīgās labklājības sistēmās bezdarba līmeņa ietekme uz budžetu ir stingra, tāpēc tādā situācijā ir problemātiski uzsākt fiskālās korekcijas ar izdevumu samazināšanu.

Tātad, ekonomiskā situācija ir svarīgs nosacījums attiecībā uz periodu, kad labāk uzsākt fiskālo konsolidāciju. Promocijas darba autore piekrīt viedoklim, ka spiedienu uz valdību pieņemt lēmumu sākt konsolidācijas pasākumus pastiprina starptautiskās vides trūkumi. Līdz ar to, kombinējot vietējās ekonomikas cikla ietekmi un apkārtējos ekonomiskos nosacījumus, fiskālo konsolidāciju ir labāk uzsākt, kad situācija vietējā ekonomikā ir nosacīti labāka nekā kaimiņos esošajos reģionos. (*Von Hagen J., Hallet A.H.,Strauch R.,2001*)

Stingra monetārā politika nepieciešama, nodrošinot nelokāmu inflācijas kontroli. Ja tāda tiek īstenota, tad vajadzība sākt fiskālo konsolidāciju samazinās. Fiskālās politikas korekcijas pasākumi ir svarīgi situācijā, kad nodokļi palielina cenas un sabiedriskie izdevumi veicinoši ietekmē ekonomiskās aktivitātes.

Valsts parāda aspektā svarīga uzmanība jāpievērš budžeta deficīta strukturālajai komponentei, tas ir budžeta deficīta apjoms, kas veidojas valdības pieņemto lēmumu rezultātā. Ja tā ir liela, tad iespējas veidot budžeta pārpalikumu, lai mazinātu parādu, ir minimālas. Tātad, aktuāla kļūst nepieciešamība īstenot kādu no iepriekšminētajiem fiskālo korekciju pasākumiem.

Bez ekonomiskajiem faktoriem budžeta stabilizācijas kontekstā būtiska nozīme tiek pievērsta arī politiskajiem aspektiem. Kā svarīgākais fiskālo politiku ietekmējošais elements ir izvirzīts valdības lēmumu veidošanas sadrumstalotības aspekts, uzsverot, ka tas negatīvi ietekmē izdevumu kontroli, jo katra vairākuma grupa tradicionāli politiskajos nolūkos liek uzsvaru uz izdevumu palielināšanu. Tādejādi tiek ignorēts atbilstošo budžeta ieņēmumu faktors. Tāpēc vadībā esošās politiskās partijas, kurām ir iespēja lemt par fiskāliem pasākumiem, galveno uzmanību pievērš izdevumu paplašināšanai, atkāpjoties no optimālas fiskālās politikas īstenošanas iespējām. Tāpēc koalīcijas valdība vai liels Ministru kabinets ar apjomīgiem ministriju izdevumiem, nevēlēsies uzsākt konkrētai situācijai atbilstošas fiskālās korekcijas. Ja tādas tomēr tiek uzspiestas, tad tās galvenokārt ir balstītas uz ieņēmumiem.

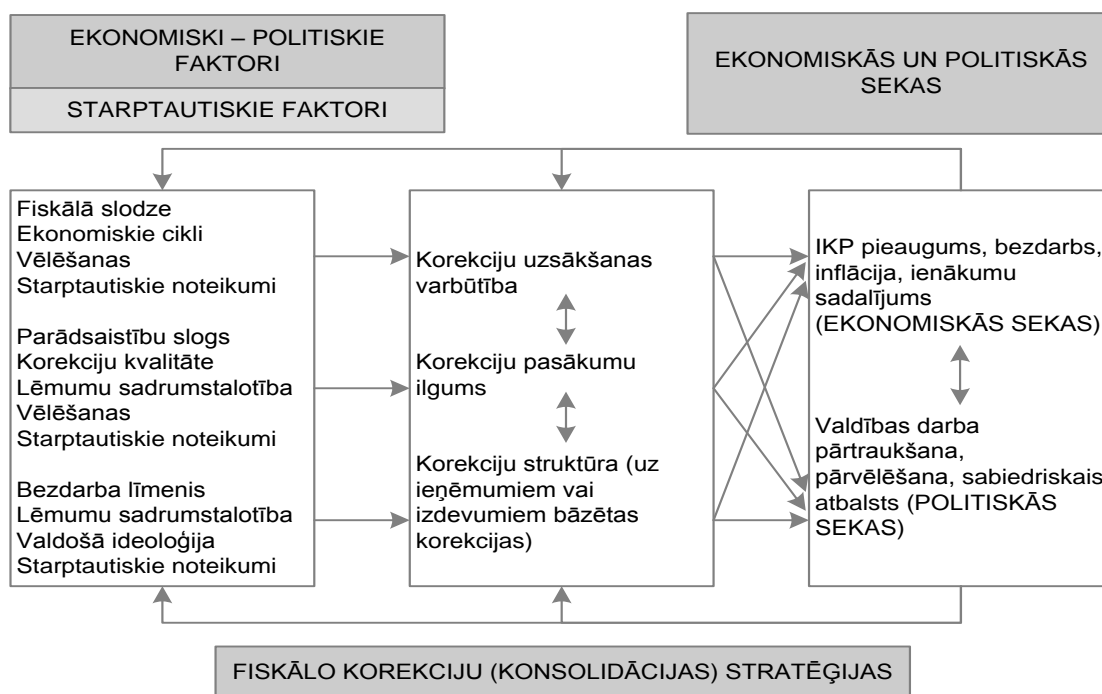
Var piekrist viedoklim, ka augstākminētās valdības lēmumu sadrumstalotības problēmas var neutralizēt noteiktie izdevumu limiti un arī tādi institucionālie nosacījumi kā Finanšu ministram piešķirtās veto spējas.

Tiek uzsvērts, ka vēlēšanu gadā ir raksturīga fiskālās ekspansijas ietekme uz ekonomiskajām aktivitātēm, ko nosaka politiķu vēlmes būt atkārtoti ievēlētiem. Fiskālās politikas pasākumi tiek pakārtoti vēlētāju interesēm, piemēram, nodokļu samazināšana, dažādu sociālo pabalstu palielināšana.

Var secināt, ka valdošo partiju ideoloģija tradicionāli ir saistīta ar publisko pakalpojumu spektru, ienākumu pārdales mehānismu, arī ar sociālo jautājumu aktualizāciju.

Promocijas darba autore piekrīt C.Mulas-Granados viedoklim, ka iepriekš uzsvērtie budžeta konsolidāciju ietekmējošie ekonomiskie un politiskie faktori ietekmē noteiktas fiskālās korekcijas stratēģijas izvēli laika koordinācijas, pasākumu ilguma un skaidri izteiktas struktūras kontekstā. Bet, jāuzsver, ka pašreizējā ekonomiskajā situācijā to visu pastiprina starptautiskais faktors, kad valdībām fiskālās konsolidācijas aspektus ir jāsaskaņo ar starptautiskajiem aizdevējiem.

Tomēr, būtisks ir uzskats, ka, valdībai, pieņemot lēmumus par fiskālās korekcijas pasākumu īstenošanu, jāņem vērā to potenciālās ekonomiskās un arī politiskās sekas. Tas viss shematiski ir atspoguļots 1.9.attēlā.



1.9.attēls Fiskālo korekciju cēloņu un seku mijiedarbība (*C.Mulas-Granados,2006,203;promocijas darba autores papildināts*)

Var secināt, ka valdības īstenoto fiskālo korekciju sistēmas kontekstā būtiska nozīme ir ne tikai to ietekmējošiem faktoriem un īstenošanas aspektiem. Svarīgas ir arī budžeta konsolidācijas pasākumu potenciālās konsekvences ekonomiskajos un politiskajos nolūkos.

Tātad, neskatoties uz to, ka ekonomiskajā literatūrā pastāv viedoklis par problemātisku budžeta procesa mērķa definējumu, tomēr promocijas darba autore uzskata, ka būtiska ir izpratne par valsts budžetu kā valdības galveno finanšu plānu un tā nozīmi valsts sociāli ekonomiskās attīstības kontekstā, kas konkrētajā ekonomiskajā situācijā aktualizē efektīvu fiskālo korekciju nepieciešamību. Līdz ar to aktuāli kļūst budžeta procesam izvirzītie uzdevumi un to nodrošināšanas pakāpe, kuru ietekmē dažādi faktori un to mijiedarbība. Jāuzsver, ka tas viss atspoguļojas budžeta procesa organizatoriskajā regulējumā.

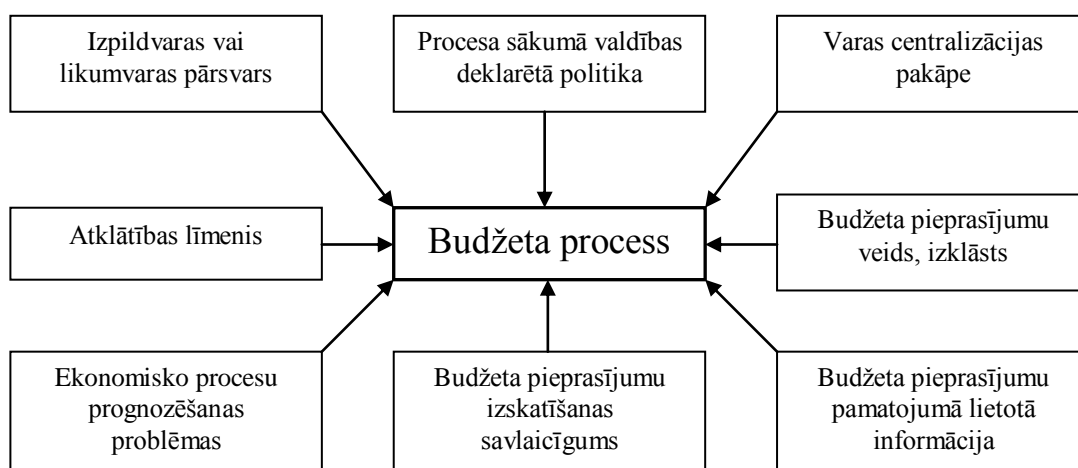
1.3. Budžeta procesa organizācija

Budžeta procesa saturu nosaka valstiskā iekārta, kas ir pamatā budžeta iekārtai, tas ir, budžeta sistēmas organizācijai valstī, tās izveidošanas un darbības principi, kuri nosaka valsts budžeta struktūru, kura savukārt ir pakļauta valsts pārvaldes struktūrai. Līdz ar to katrs valsts pārvaldes līmenis savu funkciju veikšanai veido patstāvīgu budžetu.

Pasaulē lielākajā daļā valstu ir divpakāpju budžetu sistēma, kurā iekļauti valsts budžets un pašvaldību jeb teritoriālie budžeti. Bet valstīs ar plašu administratīvi teritoriālo dalījumu ir sarežģītāka valsts pārvaldes struktūra, un tiek veidota trīspakāpju budžetu sistēma. Tradicionāli tādas pastāv ASV, kur ir federālais budžets, štatu un pašvaldību līmeņa budžeti. Šajā aspektā var minēt arī Krievijas valsts budžetu sistēmu, kuru veido valsts jeb federālais budžets, 21 Krievijas Federācijā ietilpstošo republiku budžets, 55 novadu budžeti, Maskavas un Sanktpēterburgas pilsētu budžeti, 10 autonomo apgabalu budžeti un 29 tūkstoši vietējo budžetu – pilsētu, rajonu, ciemu). Trīspakāpju budžetu sistēma pastāv arī Vācijā, Kanādā, Lielbritānijā u.c. valstīs. (L.Drobozina,1999,187-192)

Jāuzsver, ka valstīs ar attīstītu demokrātiju (ASV, Eiropas valstis u.c.) ir izveidojusies un likumdošanas ceļā nostiprināta budžeta procesa norise. Budžeta procesa posmu ilgums valstīs ir dažāds, tomēr lielākoties budžeta process ilgst vidēji trīs gadus. Izpētot ES budžeta procesu, var secināt, ka tas ilgst divus gadus.

Promocijas darba autore uzskata, ka budžeta procesa organizatorisko aspektu izpētes rezultātā nepieciešams aktualizēt virkni budžeta procesu ietekmējošo aspektu, kuri vienmēr ir pārstāvēti. Jāuzsver, ka tie būtiski iespaido ne tikai budžeta procesu, bet arī valsts finanšu vadību un valsts finanšu politiku kopumā. Izpētot ekonomiskajā literatūrā pastāvošos viedokļus, galvenie valsts budžeta procesu ietekmējošie faktori ir sistematizēti 1.10.attēlā.



1.10.attēls Budžeta procesu ietekmējošie pamatelementi (promocijas darba autores izveidots, izmantojot I.Rubin, 1997,72-80; J.L.Mikesell,2006,20-22; L.Drobozina,1999,37)

Tātad, var secināt, ka budžeta process atbilstoši vairāku ekonomistu uzskatiem sevī iekļauj ne tikai tehniskus (ekonomisko procesu prognozēšana; budžeta pieprasījumu veids, izklāsts, to pamatojumā lietotā informācija un izskatīšanas savlaicīgums), bet arī politiskus aspektus (konkurence starp izpildvaru un likumdevēju; valdības deklarētā politika; varas centralizācijas pakāpe, valsts finanšu veidošanas un izlietošanas „caurspīdīgums”)

Tiek uzsvērts, ka budžeta procesi, iezīmējot ceļu uz kārtējā gada budžetu, tradicionāli sākas ar valsts politikas vispārējo izvērtējumu. Tas ietekmē budžeta izdevumu mērķus un atbilstoši tam ieņēmumu veidošanas iespējas. Jāpiekrīt, ka tie ir būtiskākie budžeta procesa lēmumi, kuri pārējo fiskālo lēmumu formēšanu padara vairāk mehānisku un plūsmā līdzenu. (*I.Rubin, 1997, 77*) Arī J.L.Mikesell akcentē prognožu par valsts ekonomisko stāvokli un tā eventuālo ietekmi uz valdības ieņēmumiem un izdevumiem nozīmi, uzsverot to svarīgumu instrukciju veidošanā budžeta iestāžu pieprasījumu izstrādei. (*J.L.Mikesell, 2007, 49*)

Izvērtējot budžeta procesa tiesiski organizatorisko kārtību, var secināt, ka vislielākās atšķirības budžeta procesos rada izpildvaras un lēmējvaras kompetences pakāpe, tas ir, atbilstošo varas līmeņu pārstāvētībā un to izpildinstitūcijām deleģētās budžeta tiesības. I.Rubin tās apzīmē ar jēdzienu „budžeta pilnvaras” un var piekrist viņas apgalvojumam, ka tajās ir ieinteresēts plašs varas pārstāvju loks, jo tādejādi iespējams apmierināt vēlētāju pieprasījumus, nodrošinot bāzi politiskai varai. (*I.Rubin, 1997, 25*)

Tradicionāli budžeta izstrādē iesaistās gan likumdevēja, gan izpildvara. Galvenais izpildvaras lēmumu pieņēmējs ir Ministru kabinets. Tas nosaka galvenās budžeta prioritātes, apstiprina budžeta parametrus, nodrošina diskusiju starp Finanšu ministru un pārējiem ministriem. Ministru kabinets akceptē budžeta likumprojektu pirms tā iesniegšanas parlamentā. Pilnvarojums parlamentam apstiprināt valdības sagatavoto budžeta projektu tiek uzskatīts par valsts demokratizācijas pazīmi. Atkarībā no valsts politiskās sistēmas, parlamentiem tiek piešķirta dažāda varas pakāpe, apstiprinot budžetu.

Dominējot izpildvarai, par izvirzītajiem budžeta priekšlikumiem atbildīgs ir izpildvaras vadītājs. Lēmējvaras kompetence aprobežojas ar budžeta apstiprināšanu bez detalizētas pārbaudes un labojumiem. Attīstītajās valstīs šāda situācija bija vērojama līdz 20. gs. 70. gadiem. H.G.Persil uzsver, ka izpildvaras budžetiem bija raksturīga valsts pārvaldes paplašināšanās un liela ierēdņu loma visā budžeta procesā. (*Public Budgeting: Policy, Process and Politics, 2008, 152*) 80. gados budžeta process tiek reformēts (uzskata, ka sākums tam bija 1974. gadā ASV Kongresa akceptētais

Budžeta un kontroles akts), pastiprinot budžeta politizāciju un mazinot budžeta ierēdņu nozīmi.(A.Kliman, *Public Budgeting and Finance*, vol.18, no.4, 114-122, 1998)

Ja budžeta procesā dominē lēmējvara, tad tā izskata un akceptē iestāžu izdevumu pieprasījumus, izpildvaras un tās vadītāja loma šajā modelī ir niecīga. Šajā kontekstā svarīga nozīme ir parlamentam piešķirtā vara. Ja tā ir neierobežota, tad parlaments var veikt izmaiņas plānotajos ieņēmumos un izdevumos bez izpildvaras piekrišanas (piemēram, ASV). Ja parlamentam piešķirtā vara ir ierobežota, tad budžeta apjomus tas var mainīt tikai noteiktu robežu ietvaros (Francijas, Vācijas, Apvienotās karalistes pieredze).

Tomēr praktiski ir pamatots, ka lēmējvara ir vairāk jūtīgāka uz interešu grupu un vēlētāju prasībām, tāpēc budžeta kontrolei ir tendence pārvietoties no lēmējvaras uz izpildvaru, kopumā veidojot zināmu līdzsvaru starp abām. Parlamentam, ievērojot valdības uzstādītos ierobežojumus, piemēram, budžeta deficīta līmenis, tiek dotas tiesības veikt izmaiņas ienākumu un izdevumu pozīcijās, balsojot par budžeta priekšlikumiem. Tādejādi mūsdienās budžeta procesu galvenokārt raksturo līdzsvarots pienākumu sadalījums starp lēmējvaru un izpildvaru, tomēr, tiek akcentēts, ka tās pastāvīgi cenšas palielināt savu ietekmi budžeta lēmumu veidošanā. Tradicionāli valstīs budžeta kompetences tiek norobežotas šādi:

- varas izpildinstitūciju pārziņā ir budžeta projekta izstrādāšana, budžeta likuma izpilde, piešķirto budžeta asignejumu izmantošanas kontrole, kā arī pārskata par budžeta izpildi sastādīšana;
- varas pārstāvniecības institūciju kompetencē ir budžeta projekta izskatīšana, budžeta apstiprināšana, un pārskata par budžeta izpildi pieņemšana.

Ekonomiskajā literatūrā tiek uzsvērts, ka budžeta procesa saturu ietekmē varas centralizācijas līmenis valstī. Izvērtējot diskusijas, var secināt, ka centralizācija attiecas uz divām galvenajām koncepcijām, kuras nosaka budžeta varas koordinējošo mehānismu, veidojot budžetu:

- no augšas uz apakšu (*top-down budžeta veidošana*);
- no apakšas uz augšu (*bottom-up budžeta veidošana*).

Budžeta veidošana no augšas uz apakšu ir pozicionēta uz iestāžu pieprasījumu formulēšanu, pamatojoties uz detalizētām instrukcijām, kuras ierosinātas izpildvaras augstākajā līmenī, par bāzi ņemot pagājušā gada budžetu un pievienojot izmaiņas saskaņā ar politikas prioritātēm.(D.Nice,2002,55) Tomēr tiek akcentēts, ka var būt piemērota arī mērenāka procedūra, kad budžeta veidošanā tiek izmantota iestāžu pieprasījumos uzrādītā skaitliskā informācija, ieviešot korekcijas atbilstoši noteiktai valdības politikai.(I.Rubin,1997,63) Promocijas darba autore piekrīt

viedoklim, ka šāds budžeta veidošanas modelis ir saistīts ar fiskālajiem ierobežojumiem, kad problemātiska ir ieņēmumu nodrošināšana, definēta budžeta krīze, tātad, jāsamazina izdevumi. Tas viss pastiprina izdevumu kontroli un valsts politika kopumā tiek pakļauta orientācijai uz budžetu.

Budžeta formēšana no apakšas uz augšu ietver procedūras, kuras sākas ar pieprasījumu veidošanu iestādēs, tos izskata izpildvara vai lēmējvara vai abas nosaka pieņemtos lēmumus. Svarīgs aspekts ir tas, ka katrs pieprasījums tiek vērtēts neatkarīgi, un koordinācija tiek sasniegta, definējot budžeta ieņēmumu un izdevumu rāmi budžeta procesa sākumā. (*D.Nice,2002,56*)

Mūsdienās tiek akceptēts, ka abas pieejas budžeta veidošanai var būt izteiktas, dominējot gan izpildvarai, gan lēmējvarai, tāpēc budžeta procesiem kopumā raksturīga abu iespēju elementu kombinācija. Šajā kontekstā promocijas darba autores uzmanību piesaistīja jēdziens „starp budžeta process” (*in-between budget process*), kurš tika akcentēts 2008.gadā publicētajā budžeta procesa pētījumiem veltītajā rakstu krājumā. (*Public Budgeting:Policy, Process and Politics,2008,186*) Tas apliecina, ka budžeta process organizatoriskajā aspektā ir jāuztver kā variējams jēdziens.

Būtiska budžeta procesu raksturojoša pozīcija ir tā atvērtības pakāpe. Vairāk atvērtajos procesos fiskālie lēmumi tiek veidoti atklāti, sabiedrībai pārskatāmi. Savu viedokli var paust dažādu interešu pārstāvji. Līdz ar to atvērtie budžeta procesi nodrošina caurspīdīgumu budžeta darījumu atspoguļošanā, tātad, tie ir sabiedrībai vairāk saprotami. Tomēr kā negatīvs aspekts tiek uzsvērts tas, ka šādā situācijā budžetu veidošana ir vairāk pakļauta interešu grupu spiedienam, kas tradicionāli saistīts ar izdevumu palielināšanu, paralēli mazinot arī nodokļu slogu, kopumā nelabvēlīgi ietekmējot budžeta konsolidācijas iespējas.

Aizvērtajos budžeta procesos sabiedrība netiek informēta par budžeta lēmumu veidošanas gaitu vai arī tās pārstāvju viedoklis netiek respektēts. Šāda budžeta procesa norise saistīta ar valdības nostāju maksimāli samazināt budžeta deficītu vai veicināt budžeta līdzsvaru.

Izvērtējot budžeta procesu organizatoriskos aspektus atvērtības kontekstā, autores uzmanību piesaistīja fakts, ka 1997.gadā izdotajā monogrāfijā viena no budžeta procesa vadošajām pētniecēm I.Rubin apgalvoja, ka budžeta procesi tradicionāli ir pilnīgi atvērti vai pilnīgi aizvērti. (*I.Rubin,1997,75*) Oponējot šim viedoklim, promocijas darba autore uzskata, ka budžeta procesu norisē ir notikušas korekcijas, un mūsdienās tos raksturo dažādu atvērtības dimensiju apvienošana. To ietekmējuši ekonomiskās attīstības, politiskās, arī starptautiskās situācijas aspekti.

Kā svarīgs budžeta procesa pamatelements ir akcentēti budžeta pieprasījumi, jo tie ir saistīti ar budžeta izskatīšanas kārtību, kura vietas un intensitātes kontekstā tiek plaši variēta. Atkarībā no budžeta formāta budžeta pieprasījumi vai nu tiek izskatīti ļoti detalizēti, pārbaudot izdevumu

pamatojumu un aprēķinu pareizību, vai arī tie tiek vērtēti virspusīgi laika, kompetences, konkrēti izstrādātu novērtēšanas standartu trūkuma dēļ.

Promocijas darba autore piekrīt I.Rubin, kura uzsver budžeta pieprasījumu izskatīšanas kārtības nozīmi budžeta procesā:

1. Tā parāda, kas pārstāv politiku budžetā un kas nodrošinās patiesu analītiku budžeta procesa laikā, tas ir, izpildvara vai likumdevējvara.
2. Tā ietver reālas konfliktu iespējas, un, ja pieprasījumu izskatīšanai ir atvēlēts mazāks laika periods, ja tā ir virspusēja vai tikai tehniska, tad eventuālās nesaskaņas tiek apslāpētas.
(*I.Rubin,1997,77*)

J.L.Mikesell savukārt uzsver, ka budžeta pieprasījumiem ir būtiska nozīme budžeta izdevumu apraksta veidošanā, ar ko tradicionāli arī jāsākas budžeta ciklam. Izpildvaras vadītājam ir jāinstruktē visi departamenti un valdības struktūrvienības par pieprasījumu izstrādāšanu, norādījumos iekļaujot budžeta pieprasījumu sarakstu, noteikumus to veidošanai un vispārējās valdības prioritātes. Ekonomists akcentē, ka svarīga instrukcijas pozīcija ir prognozes par ekonomisko stāvokli un iespējamiem valdības ieņēmumiem un izdevumiem. Promocijas darba autoresprāt, diskutabls ir apgalvojums, ka prognozēm kopumā nav jāietekmē pieprasījumi, jo valsts iestāžu galvenā darbība ir vērsta uz noteiktu pakalpojumu nodrošināšanu, tāpēc pieprasījumos ir jāuzrāda un jāpamato iestāžu pakalpojumu izmaksu aprēķini.(*J.L.Mikesell,2007,49-50*)

Arī I.Rubin uzsver, ka, izstrādājot budžeta projektu, svarīga nozīme ir objektīvai informācijai par valsts ekonomisko potenciālu, kā arī jāņem vērā, ka izvirzītās prognozes var neattaisnoties, jo budžeta procesu kopumā ietekmē jūtīgums uz vidi, tas ir, gan sociālie, gan politiskie, gan ekonomiskie, gan arī dabas faktori.(*I.Rubin,1997,86*)

Promocijas darba autore uzskata, ka papildus minētajiem faktoriem nedrīkst ignorēt subjektīvo aspektu, kurš būtiski ietekmē budžeta plāna veidošanu, pamatojoties vai nu uz pesimistiskajām, vai optimistiskajām prognozēm.

Tātad, var piekrist D.Nice viedoklim, ka mūsdienās valdībai uzņemties plašu atbildību un veidojot virkni dažādu programmu, budžeta priekšlikumu formulēšana ir smags un sarežģīts uzdevums (*D.Nice,2002,48*)

Valsts budžeta projekta veidošanas darbības notiek saskaņā ar budžeta procesa kalendāru, kurā ir iezīmēti termiņi katram ar budžetu saistītam pasākumam. (*K.Rudij,2003,74-75*) Tā, piemēram, darbs ar budžeta projektu Vācijā sākas 6 mēnešus pirms budžeta gada sākuma, Japānā-7,

Francijā-14, ASV-18. Arī ES budžeta veidošanai un apstiprināšanai ir noteikti konkrēti termiņi, tādejādi nodrošinot savlaicīgu budžeta pieņemšanu.

Tradicionāli budžeta projekta sastādīšana ir valdības funkcija, kura to īsteno ar finanšu resora starpniecību. Galvenokārt tā ir Finanšu Ministrija, bet, piemēram, ASV šis darbs ir uzticēts speciālai institūcijai, kura atrodas tiešā prezidenta pakļautībā – Vadības un Budžeta pārvalde (*Office of Management and Budget*). (D.Nice, 2002, 61)

Tā kā budžetu veido divas daļas – ieņēmumi un izdevumi, tad budžeta plānošanā svarīgi ir noteikt primāro. Ja budžetu sastāda, izejot no ieņēmumiem, tātad, no iespējām, tad parasti, pastāvot mērenai nodokļu sistēmai, tiek ierobežots gan budžeta deficīts, gan arī valsts parāds. Problēmu rada tas, ka, plānojot budžetu, izejot no ieņēmumiem, ilgtermiņā netiek apmierinātas arvien lielākas sabiedrības vajadzības. To var atrisināt, veidojot budžetu par primāro izvirzot izdevumus. Bet, šajā situācijā jāreķinās ar saspringtu nodokļu sistēmu, kā arī budžeta deficīta un valsts parāda palielināšanos. Tātad, var secināt, ka izvēloties konkrētu pieeju budžeta veidošanai, valdībai ir jāapsver iespējamās fiskālo pasākumu sociāli ekonomiskās sekas.

Akcentējot ieņēmumu daļas veidošanu, izvērtējot pieejamos finanšu resursus, pastāv viedoklis, ka budžeta ieņēmumi nedrīkst būt mākslīgi samazināti, jo atbilstoši tiem mākslīgi tiek samazināti arī izdevumi vai budžets tiek veidots ar deficītu. Bet budžeta ieņēmumi nedrīkst būt arī mākslīgi palielināti, jo tad veidosies slēptais deficīts. Promocijas darba autore uzskata, ka minētajā aspektā ir aktualizēta reāla budžeta plānošana, norobežojoties no pesimistiskās vai optimistiskās pieejas.

Tā kā ekonomiskajā literatūrā budžeta procesa kontekstā lielāka uzmanība ir pievērsta budžeta izdevumiem, tad arī budžeta plānošanā vairāk ir aktualizēta izdevumu daļas veidošana. Darbā tika uzsvērta iestāžu pieprasījumu un to izskatīšanas iespēju nozīme budžeta sastādīšanā. Promocijas darba autore piekrīt J.L.Mikesell viedoklim, ka par budžetu atbildīgai institūcijai ir nepieciešams izskatīt iesniegto pieprasījumu atbilstību valdības noteiktajām prioritātēm un prognozētajiem izdevumiem, kā arī jāpieļauj pieprasījumu koriģēšanas iespējas. (J.L.Mikesell, 2007, 50)

Tradicionāli par valsts budžetu atbildīgā institūcija apkopo visus budžeta pieprasījumus un veido konsolidēto pieprasījumu. Jāuzsver, ka tas ietver aprēķinus un pamatojumus, kuri atspoguļojas lielā skaitā dažādu programmu un to īstenotajās iestādēs.

Noslēgumā tiek sagatavots budžeta dokuments, kurš pāriet no izpildvaras uz izskatīšanu likumdevējvarā. Jāakcentē, ka budžeta teorijā ir izvirzīta un praksē atzīta prasība, ka ir jābūt leģitīmi

noteiktam konkrētam datumam, kad budžeta projektu nepieciešams iesniegt augstākajā likumdošanas orgānā. Promocijas darba autore uzskata, ka tādejādi tiek nodrošināta ne tikai budžeta procesa savlaicīga norise, bet arī valsts finanšu vadības disciplinārais aspekts.

Jāuzsver, ka ir valstis, piemēram, ASV, kur likumdevējvarai ir iespēja veidot un piedāvāt savu alternatīvu valdības sagatavotajam budžeta plānam. Tomēr parasti dominējošais ir izpildvaras izveidotais budžeta projekts.

Budžeta likuma veidošanas kontekstā promocijas darba autores uzmanību piesaistīja D.Nice piedāvātā budžeta likuma pieņemšanas strukturēšana, akcentējot trīs galvenos komponentus šādā secībā:

- Apstiprināšana (*authorization*) – programmu un institūciju darbības, funkciju un atbildības akceptēšana. No praktiskās pieejas viedokļa svarīga ir izpratne, ka tādejādi var paredzēt iestāžu kompetences ierobežojumus, kā arī iekļaut noteikumus, lai varētu kontrolēt iestāžu naudas plūsmu, bet būtiskākais aspekts, ka tas viss nenodrošina nepieciešamie naudas līdzekļi uzreiz;
- Asignēšana (*appropriation*) – tā nodrošina iestādēm leģitīmas spējas uzņemties finansiālās saistības un veikt maksājumus no valsts kases vai citiem specializētajiem fondiem;
- Ieņēmumu lēmumu akceptēšana – nosaka, kā tiks sadalīti ieņēmumi, tas ir, vai tos novirzīs visu programmu īstenošanai, vai arī tiks veidoti iezīmēti ieņēmumi. Šajos lēmumos tradicionāli iekļauj dažādus nodokļu maksājumu atbrīvojumus un atlaides (*D.Nice, 2002, 88*)

Promocijas darba autore uzskata, ka šāda pieeja budžeta pieņemšanas interpretācijai nodrošina konkrētāku izpratni par tām aktivitātēm, kuras notiek vienā no budžeta procesa posmiem – budžeta apstiprināšanā par likumu.

Ekonomiskajā literatūrā valsts budžeta kontekstā galvenokārt tiek apgalvots, ka tas ir politisks ziņojums, kas ietver valsts finanšu kvantitatīvos rādītājus par nepieciešamajiem izdevumiem, potenciālajiem ieņēmumiem, deficītu vai pārpalikumu saskaņā ar noteikto valdības politiku. Tāpēc ir uzsvērts, ka budžeta procesam raksturīgas arī sabiedrības gaidas un cerības. Respektējot sabiedrības attieksmi pret galveno valsts finanšu plānu, promocijas darba autore piekrīt J.L.Mikesell uzskatam, ka budžeta projekta apspriešanai un prezentācijai likumdevējvarā jābūt:

- Vispusīgai, aptverot visus valdības izdevumus un ieņēmumus;
- Caurspīdīgai, detalizēti uzrādot visas budžeta pozīcijas, lai būtu skaidrība par valdības politikas mērķiem un darbību;

- Ar skaidri definētiem publiskajiem mērķiem attiecībā uz līdzekļu izmantošanu, uzrādot plānotos rezultātus, nevis administratīvos izdevumus;
- Ar noteiktu atbildību par budžeta līdzekļu izlietošanu un iegūto rezultātu;
- Maksimāli brīvībai no ieņēmumu iezīmēšanas, kā arī ilgtermiņa saistībām, kas var apgrūtināt jaunu prioritāšu noteikšanu vai radušos problēmu risinājumu. (*J.L.Mikesell,2007,51*)

Tātad, var secināt, ka likumdevējvarai jānodrošina budžeta lietišķa un atklāta apspriešana. Likumdošanas orgāna apakškomitejām jāizskata budžetā paredzētās pozīcijas un apropriācijas. Apakškomitejām var būt deleģētas tiesības uzklaut budžeta iestāžu pārstāvjus par iesniegtajiem budžeta pieprasījumiem.

Nozīmīgs aspekts budžeta projekta izskatīšanā likumdošanas orgānā ir tiesības priekšlikumu iesniegšanai. Ārvalstu finanšu praksē tās tiek definētas par budžeta iniciatīvu, un tā tiek piešķirta atkarībā no valsts politiskās sistēmas, kā arī no budžeta procesa atvērtības pakāpes. Tā, piemēram, Anglijā, Francijā un citās valstīs tiem parlamenta pārstāvjiem, kuri nav valdība locekļi, nav tiesību iesniegt priekšlikumus izdevumu palielināšanai vai jaunu nodokļu ieviešanai. Uzskata, ka tādejādi valdībai ir lielākas iespējas būt elastīgai uz notiekošām pārmaiņām ekonomikā. (*D.Nice,2002,88*)

Budžeta projekta izskatīšanas rezultātā tiek sagatavots kopējais apropriāciju saraksts fināla apspriešanai, tāpēc tiek uzskatīts, ka lēmumi par apropriācijām ir likumdevējvaras darbības kopsavilkums.

Lai apropriāciju saraksts iegūtu juridisko pilnvarojumu, tas ir jāakceptē izpildvaras vadītājam, kuram tradicionāli tiek piešķirtas veto spējas, tas ir, tiesības apstiprināt vai arī noraidīt budžeta projektu. Ekonomiskajā literatūrā kopumā pastāv viedoklis, ka veto spējas attiecībā uz budžeta projektu nodrošina politiskās uzticamības pārbaudi. Autore uzskata, ka tādejādi tiek veicināta politiķu atbildība fiskālo lēmumu veidošanā.

Izpētot ārvalstu pieredzi budžeta procesa organizācijā, promocijas darba autore secina, ka neatkarīgi no valsts politiskās sistēmas un varas centralizācijas pakāpes, budžeta veidošanas procesa efektivitāti var nodrošināt ar nosacījumu, ka visos varas līmeņos pastāv vienota izpratne par sasniedzamo mērķi.

Tā, piemēram, valsts budžeta procesa pieredze **Francijā** apliecina, ka tradicionālā, respektīvi, centralizētā pieeja budžeta izstrādei var būt efektīva arī valstī ar spēcīgu centrālo varu un kontroli pār finanšu līdzekļu izlietojumu. Jāuzsver, ka šādai situācijai raksturīga izdevumu pozīciju budžeta plānošanas sistēma, kurā viss budžeta formēšanas process notiek izpildvaras jeb prezidenta, premjerministra un Ministru kabinetā struktūrās, jo parlamenta vara valstī ir ierobežota. Francijas

valsts budžeti ir ikgadējie, par to veidošanu, izpildi un kontroli atbildīgā institūcija ir Budžeta direktorāts Ekonomikas un Finanšu lietu ministrijā.

Ministru kabineta loma fiskālajos jautājumos ir diezgan formāla, tas ir, tā ietver legālu akceptu budžeta projekta nosūtīšanai uz Parlamentu, neizraisot diskusijas par tā saturu. Dominējošā loma pieder premjerministram, kurš budžeta formēšanas gaitā sadarbojas ar Ekonomikas un Finanšu lietu ministriju, nodrošinot sarunu procedūras starpministriju līmenī. *Parlamentam*, balsojot par budžeta likumprojektu, ir ierobežotas tiesības, tomēr pēdējos gados ierosināto budžeta reformu īstenošanas gaitā tām ir raksturīga tendence palielināties. *Prezidents* tieši nepiedalās budžeta izveidē, bet viņš var dot padomu kāda konkrēta politikas virziena izvēlē. Valsts budžeta veidošanas procesā netiek iesaistītas arī tās *partijas*, kuras atrodas ārpus valdības. Tomēr kā spēcīgs sociālpolitiskais faktors darbojas korporatīvās saites administratīvās varas elitē, ko raksturo valdības tendence noslēgt vienošanos ar lielajiem darba devējiem un asociācijām nekā risināt jautājumus ar vairākām interešu grupām. Francijas valsts budžeta izstrādāšanas laika grafiks ir atspoguļots 1.1.tabulā.

1.1.tabula

Valsts budžeta izstrādāšanas laika grafiks Francijā

(*Budžeta reformas, 2003,39-41*)

Laiks	Darbības
Janvāris - februāris	Ekonomikas un Finanšu lietu ministra sarunas ar premjerministru par fiskālajām pamatnostādņēm
Marts- aprīlis	Premjerministrs izsūta ministrijām norādījumus par paredzamajiem budžeta līdzekļu apjomiem, kuri jāievēro budžeta priekšlikumu sagatavošanas gaitā
Jūnijs - jūlijs	Ekonomikas un Finanšu lietu ministrijas direktorāts vienojas ar ministrijām par apropriāciju apjomiem
Augusts - septembris	Tiek precizēts un saskaņots katras ministrijas budžets nākamajam gadam
Oktobris	Nacionālā Asambleja (parlamenta nozīmīgākais politiskais spēks lēmumu pieņemšanas procesā) izskata budžeta likumprojektu, lemj par apropriāciju piešķiršanu, balso par visu likumprojektu kopumā

Vērtējot Francijas budžeta veidošanas sistēmu kopumā, promocijas darba autoresprāt, jāpievērš uzmanība šādiem problēmjautājumiem:

- Pārliecinoša premjerministra un Ekonomikas un Finanšu lietu ministrijas protekcija;

- Nozīmīga neformālo kontaktu ietekme (lēmumu pieņemšanas procesā aktīvi piedalās ieinteresētās puses, tādejādi netiešā veidā ietekmējot budžeta veidošanu ar legālas lobēšanas palīdzību)

Jāuzsver, ka tas ierobežo ministriju manevrēšanas iespējas ar budžeta līdzekļiem budžeta izstrādes procedūru gaitā. Līdz ar to ministrijas nav ieinteresētas pārstrukturēt līdzekļus un uzlabot sniegto pakalpojumu kvalitāti, jo tādejādi tām netiek nodrošinātas garantijas, ka ietaupītos naudas līdzekļus iespējams ieguldīt jaunos projektos.

Valsts budžeta procesa organizatorisko aspektu kontekstā, promocijas darba autoresprāt, svarīga ir budžeta veidošanas cikla izpēte **ASV**, jo tiek apgalvots, ka minētajai valstij raksturīgas spēcīgas valsts finanšu vadības tradīcijas, budžeta procesa vēsturi iedalot trijos posmos:

1. laika periods līdz 1921.gadam, kad tika uzsākta vienotā federālā budžeta izveide;
2. 1921.-1976.gadi, kad juridiski stājās spēkā likums par budžeta izpildes kontroli, kurš reglamentēja 1.oktobri kā finanšu gada sākumu un noteica budžeta procesa kalendāro grafiku;
3. sekojošo izmaiņu aspektā likums par budžeta izpildes kontroli tika apzīmēts kā budžeta reformas sākums, 1976.gadā iezīmējot jaunu posmu budžeta procesa vēsturē. (*Rudijs K.V.,2003,69-70*)

ASV budžets tiek veidots fiskālajam gadam, kurš ilgst no 1.oktobra līdz 30.septembrim. Atbildīgā institūcija par budžeta izstrādi ir Budžeta birojs (*Office of Management and Budget*), kas atrodas prezidenta tiešā pakļautībā, tādejādi nodrošinot viņam centrālo lomu budžeta kontrolē. Tomēr, jāuzsver, lai gan OMB ir ievērojama ietekme uz valstī īstenotajiem fiskālajiem pasākumiem, tā pilnvaras ir mazākas nekā Finanšu ministrijām citās valstīs.

Būtiski uzsvērt, ka tradicionāli parlamentārajās valstīs izpildvaras struktūrās izstrādātie budžeta pieprasījumi parlamentā netiek pakļauti izmaiņām. Izņēmums ir ASV, kur Kongress bieži noraida vai pārstrādā prezidenta iesniegtos budžeta pieprasījumus atbilstoši savām prioritātēm. Tiek apgalvots, ka pamatā šādai rīcībai ir Kongresa locekļu vairākuma piederība citai partijai. Bet, politiskās varas dalījums ASV pastāv ne tikai starp prezidentu un Kongresu, bet arī starp Senātu un Pārstāvju palātu. Līdz ar to var secināt, ka fiskālo lēmumu veidošana budžeta procesa gaitā ir kompromiss starp visām iesaistītajām pusēm.

ASV budžeta plānošanas cikls sākas divus gadus pirms fiskālā gada, kura sākums ir noteikts 1.oktobrī. Detalizēti ASV federālā budžeta veidošanas gaita atspoguļota 1.2.tabulā.

ASV Federālā budžeta izstrādes grafiks

(promocijas darba autores izveidota, izmantojot *Public Budgeting in America*)

Laiks	Darbības
Iepriekšējā gada 10.-25. novembris	Prezidents iesniedz budžeta prognozi izskatīšanai Kongresā
Iepriekšējā gada decembra 1.pirmdiena	Prezidents nodod budžeta projektu izskatīšanai Kongresā
1.janvāra pirmdiena- 1.februāra pirmdiena	Prezidents iepazīstina Kongresu ar ziņojumu par valsts finanšu sadali
Februāris	Ziņojuma par budžeta un situācijas valstī izskatīšana
15. marts	Kongresa komitejas rezolūcijas formā paziņo par budžeta rādītāju novērtēšanu abu palātu budžeta komitejām
1.aprīlis	Kongresa budžeta vadības pārstāvji prezentē alternatīvās budžeta stratēģijas
15.aprīlis	Budžeta komitejas paziņo lēmumu par pirmajām rekomendācijām attiecībā uz budžeta kontrolskaitļiem
15.maijs	Kongress akceptē sākotnējās budžeta rekomendācijas Kongresa komitejas un komisijas ziņo par visiem apstiprinātajiem likumprojektiem Kongresā tiek uzsāktas ieņēmumu un izdevumu likumprojektu izskatīšana
30.jūnijs	Kongresa Pārstāvju palāta noslēdz darbu par likumdošanas kārtībā noteikto apropriāciju sadali
15.jūlijs	Prezidents ziņo par budžeta sastādīšanas gaitu
20.augusts	Budžeta administratīvā pārvalde ziņo par plānoto izdevumu sadali
Septembris	Kongress izskata visus ar budžeta ieņēmumiem un izdevumiem saistītos likumprojektus
15.sentembris	Kongress akceptē budžetu otrajā lasījumā

Laiks	Darbības
25.septembris	Kongress apstiprina likumu par budžetu
1.oktobris	Jauna finanšu gada sākums; stājas spēkā likums par budžetu

Tātad, var secināt, ka precīzi noteiktais budžeta veidošanas grafiks ASV nodrošina konkrētus un savlaicīgus lēmumus galvenā valsts finanšu plāna izveidē.

Kopumā var piekrist finanšu teorijā vadošajam uzskatam, ka, valdības aktivitātēm palielinoties un interešu grupām pastiprinot savas prasības, budžeta pieņemšana ir kļuvusi par sarežģītu un smagu uzdevumu. Tas ir ietekmējis budžeta procesa modificēšanas iespējas visos valdības līmeņos.

Budžeta likums nodrošina iestāžu darbības izdevumiem nepieciešamos līdzekļus. Tādējādi sākotnējie iestāžu pieprasījumi, izskatīti un iespējams arī koriģēti, atspoguļojas konkrētai iestādei apstiprinātajā finansēšanas plānā, kura leģitimitāti nosaka budžeta apropriācija. Jāuzsver, ka tā tiek uzskatīta par svarīgu instrumentu izdevumu vadībā, jo apropriācijas, nodrošinot budžeta pilnvarojumus, kuri tiek definēti kā augstākie limiti iestāžu izdevumiem, neļauj iestādēm tērēt vairāk naudas nekā ir paredzēts budžetā.

Publisko finanšu vadības un kontroles funkcijas, uzraugot budžeta plānošanas un izpildes procesu, lai nodrošinātu tā atbilstību fiskālajai politikai, ir deleģētas Finanšu ministrijai. Atkarībā no budžeta veidošanas procesa centralizācijas vai decentralizācijas līmeņa, centrālās valsts pārvaldes iestādes regulāri atskaitās Finanšu ministrijai par budžeta piešķirto līdzekļu izlietojumu.

Tradicionāli galvenais Finanšu ministrijas uzdevums ir izskatīt visus ministriju iesniegtos finansējuma pieprasījumus un sagatavot budžeta likumprojektu. Jāuzsver, ka šīs pilnvaras valstīs tiek interpretētas dažādi atkarībā no izpildvaras un lēmējvaras kompetences pakāpes. ES valstīs Finanšu ministrijai ir piešķirta pietiekoši liela vara, un šo institūciju uzskata par visu finansiālo pieprasījumu filtru. Var apgalvot, ka tā ieņem centrālo un koordinējošo vietu visa budžeta procesa gaitā. Neapstrīdot Finanšu ministrijas noteicošo lomu, tomēr tai ir jākonsultējas ar citām ministrijām un centrālajām valsts pārvaldes iestādēm, kuras ir atbildīgas par budžetu izstrādi un kontroli savas nozares iekšienē.

Pēc valsts budžeta apstiprināšanas sākas nākamais budžeta procesa posms – budžeta izpilde. Tas nozīmē, ka uz piešķirto apropriāciju pamata institūcija, kas atbildīga par darījumiem ar valsts budžeta līdzekļiem (Valsts kase), piešķir asignējumus, no valsts budžetā iemaksātajiem naudas

līdzekļiem nodrošinot maksājumus iestāžu izdevumiem, pamatojoties uz apropriāciju. Šajā aspektā būtiski ir tas, ka lielākajā daļā valstu likumdošanas kārtībā ir noteikts, ka visiem budžeta darījumiem jānotiek ar vienota konta starpniecību, kuru tradicionāli pārvalda Valsts kase, kas atrodas finanšu ministra pakļautībā. Tas nozīmē, ka Valsts kase nodrošina visas galvenās ar valsts finanšu vadību saistītās darbības – naudas līdzekļu plūsmas dokumentēšanu, uzskaiti un arī kontroli.

Var piekrist D.Nice (*D.Nice*) viedoklim par budžeta izpildi kā nozīmīgāko un izšķirošo posmu visā budžeta procesā, kurš tiek pamatots šādi:

- budžeta izpildes posmam ir raksturīga sarežģīta administratīvā un politiskā dinamika jeb izmaiņu iespējas dažādu faktoru ietekmē;
- budžeta izpilde ietver lielu daudzumu dalībnieku, kā arī institūciju daudzveidību;
- budžeta izpildes procesā var veidoties atšķirības starp plānoto un faktisko, tāpēc šajā posmā pastāv vislielākās iespējas budžeta modifikācijai. Var piekrist ekonomista apgalvojumam, ka tradicionāli to ietekmē problēmas, veidojot prognozes, izmaiņas tiesiskajā un politiskajā vidē (sevišķi vēlēšanu gadā), kā arī starpvaldību līmenī pieņemtie lēmumi (*D.Nice, 2002, 104, 116*)

Promocijas darba autores uzmanību piesaistīja arī B.H.Potter (*Barry H.Potter*) un J.Diamond (*Jack Diamond*) apgalvojums, ka budžeta izpildes gaitā galveno uzmanību jāakcentē tieši izdevumu nodrošināšanai, uzsverot sešas fāzes budžeta līdzekļu izlietošanas procesā:

1. Pilnvarošana (likumā apstiprinātās apropriācijas katram noteiktam postenim);
2. Saistību uzņemšanās;
3. Pārbaude un salīdzināšana;
4. Maksājumu apstiprināšana;
5. Maksājumu veikšana;
6. Līdzekļu uzskaitē.

Var apgalvot, ka šāda pieeja konkrēti sistematizē budžeta izpildes posmu, akcentējot tā galvenās darbības.

Svarīgs budžeta procesa aspekts ir kontroles nodrošināšana starp budžetā plānoto un faktiski notiekošo. Līdz ar to tiek uzsvērta kontroles pasākumu nepieciešamība visa fiskālā perioda laikā. Tradicionāli tā ir galvenās par budžetu atbildīgās iestādes kompetence. Budžeta izpildes kontrole ietver gan ieņēmumu, gan izdevumu pārraudzību. Ieņēmumu administrēšanas funkcija tiek deleģēta speciāli šim mērķim izveidotai institūcijai, bet budžeta izpildes gaitā lielāka uzmanība tiek pievērsta tieši izdevumu uzraudzībai, tas ir, to atbilstībai budžetā noteiktajiem mērķiem. Tādam nolūkam tiek izmantoti divi instrumenti: vadības vai iekšējā kontrole un ārējā kontrole.

Iekšējā kontrole ietver pasākumus, kuri tiek veikti konkrētajā iestādē ar mērķi nodrošināt efektīvu finanšu izlietojumu atbilstoši budžetā apstiprinātai apropriācijai. Autoresprāt ļoti aktuāls ir J.L.Mikesell apgalvojums, ka iestāžu izdevumi ir tiešs apropriācijas rezultāts, un visi izdevumi fokusējas un atspoguļojas kā valdības darbības izmaksas. Tāpēc budžeta iestādēm ir jābūt atbildīgām par budžetu kopumā, nodrošinot darbības rezultātus nevis naudas tērēšanas procesu. *(J.L.Mikesell,2007,53)*

Būtisks nosacījums sekmīgas kontroles īstenošanā ir budžeta viendabīguma nodrošināšana. Tas nozīmē, ka budžeta izdevumu pozīcijām jābūt veidotām pēc vienotiem principiem un procedūrām, lai varētu nodrošināt iespēju pārbaudīt, vai visi izlietotie naudas līdzekļi atbilst valsts budžeta likuma apropriācijām un vai visas procedūras tiek veiktas savlaicīgi. Valsts finanšu vadības kontekstā tiek uzsvērts, ka budžeta līdzekļu iekasēšanā un tērēšanā jāievēro klasifikācija, kas nodrošina visu finanšu darījumu caurspīdīgumu. *(J.L.Mikesell,2007,65; T.J.Cuny, 2008,153)*

Budžeta process noslēdzas ar ārējās kontroles procedūru. Būtiska loma tajā ir galvenajai ārējo kontroli nodrošinošai institūcijai, kurai katru gadu jāiesniedz likumdošanas orgānam pārskatu par iepriekšējā gada valsts budžeta faktisko izpildi, kā arī jāargumentē savs viedoklis par budžeta līdzekļu iekasēšanas un izlietošanas lietderību.

J.L.Mikesell uzsver, ka svarīgs budžeta izpildes kontroles mehānisms ir valdības nodrošinātā pārraudzība, kura atbilstoši uzmanības fokusā esošajiem objektiem dalās finansiālajā un izpildes. Finansiālās pārbaudes galvenais uzdevums ir revidēt finanšu darījumu uzskaites un atspoguļošanas pareizību grāmatvedības pārskatos. Savukārt izpildes auditam jābūt vērstam;

- uz ekonomijas un efektivitātes nodrošināšanu piešķirto līdzekļu izlietošanā;
- budžeta programmu darbības izvērtējumu. *(J.L.Mikesell,2007,55)*

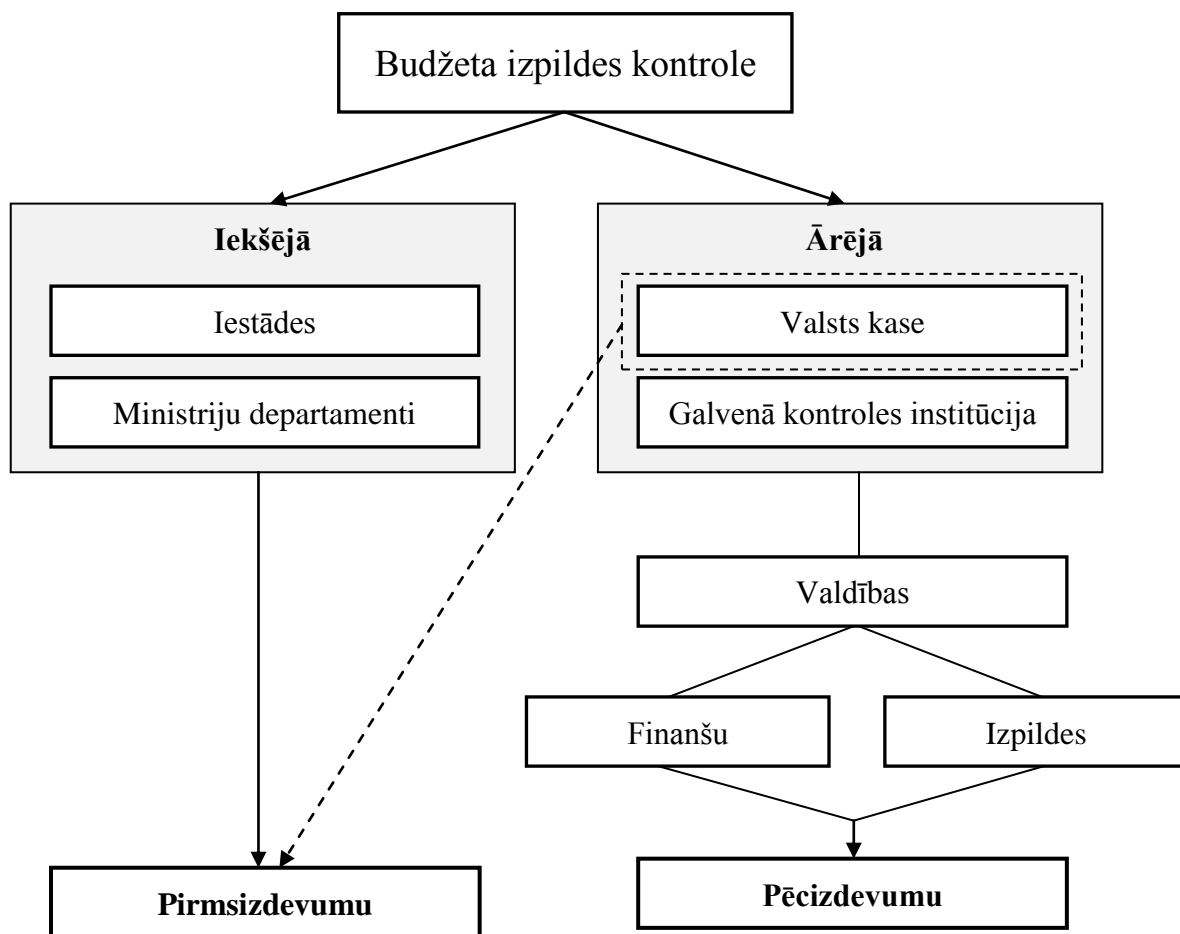
Izpildes audita rezultātiem jābūt apkopotiem pārskatā par programmu un iestāžu darbības rezultativitāti, kuru izskata un akceptē likumdevējvara. Ja tiek atklātas situācijas, kad veiktie pasākumi ir pārklājušies vairākās programmās vai arī nav nodrošināti plānotie rezultāti, var tikt apsvērta iestāžu un programmu aizvēršana.

Nenoliedzot valdības audita lietderību, autore uzskata, ka tas ir identificējams kā ārējās kontroles metode, kura tiek īstenota tad, kad budžeta darījumi jau ir veikti. Var apgalvot, ka gan ārējās kontroles, gan arī valdības audita pasākumi galvenokārt pozicionēti uz programmu un iestāžu darbības izvērtēšanu kopumā.

Autore vēlas uzsvērt, ka ekonomiskajā literatūrā budžeta līdzekļu izmantošanas kontroles kontekstā tiek akcentēti arī šādi divi jēdzieni: pirmsizdevumu un pēcizdevumu uzraudzība. *(D.Nice,*

2002,39) Pirmais ir saistīts ar kontroles pasākumiem, kuri tiek īstenoti līdz darījuma apstiprināšanas brīdim. Autoresprāt, tās ir gan iekšējās revīzijas, gan arī Valsts kases darbības procedūras, nodrošinot iestāžu maksājumu kontroli pirms izdevumu akceptēšanas. Pēcizdevumu pārbaude tradicionāli saistīta ar ārējās kontroles un valdības audita pasākumiem. Izvērtējot abus minētos budžeta līdzekļu izlietošanas uzraudzības instrumentus, autore piekrīt D.Nice apgalvojumam, ka efektīvāki ir tie iestāžu izdevumu kontroles pasākumi, kuri īstenoti pirms tiek akceptēti naudas līdzekļu maksājumi no valsts budžeta konta. Tādejādi ir nodrošināta lielāka iespēja novērst nemērķtiecīgu budžeta līdzekļu izlietošanu. Tomēr autore uzskata, ja valdības darbības rezultātā tiek nodrošināta situācija, kad budžeta līdzekļu tērēšanā iestādes stingri ievēro budžeta plānā paredzētās pozīcijas, tad pirmsizdevumu kontroles pasākumi kļūst mazāk aktuāli.

Tātad, budžeta izpildes kontroles aspektā ekonomiskajā literatūrā ir piedāvātas vairākas iespējas, kuras ir atspoguļotas 1.11. attēlā.



1.11.attēls. Budžeta izpildes kontroles veidi (promocijas darba autores sastādīts, izmantojot J.L.Mikesell,2007,55-56; D.Nice,2002,39)

Informācijai par budžeta gadā notikušajiem budžeta darījumiem jābūt apkopotai un izvērstā veidā atspoguļotai pārskatā par budžeta izpildi. J.L.Mikesell to nosauc par valdības atskaiti un finanšu ziņojumu, kuram ik gadu jābūt sastādītam atbilstoši noteiktajiem standartiem, lai sabiedrība var izprast valsts finanšu sistēmu kopumā. Tomēr ekonomists norāda, ka finanšu darījumu atspoguļošanas specifika nedod iespēju to izprast ikvienam bez zināmas pieredzes, tāpēc sabiedrība tradicionāli dod priekšroku godīgi sastādītai prezentācijai, nevis neizprotamai patiesībai. Tāpēc informācijai pārskatos jābūt fokusētai uz galvenajām budžeta pozīcijām: ieņēmumiem un izdevumiem, finansiālo bilanci, valdības saistībām. (*J.L.Mikesell, 2007, 57-58*) Promocijas darba autore piekrīt viedoklim, ka kopumā valdības finanšu ziņojumam jānodrošina galveno informāciju ne tikai sabiedrībai, bet arī visiem pārējiem budžeta procesa dalībniekiem, tāpēc budžeta izpildes pārskatam jāatbilst šādām prasībām: saprotamība, ticamība, nozīmība, savlaicīgums, konsekvence, salīdzināmība.

Izpētot un sistematizējot ekonomiskajā literatūrā reprezentētos budžeta procesa organizatoriskos aspektus, var apgalvot, ka ar budžetu saistīto darbību norisi ietekmē tādi fiskālo politiku noteicošie faktori kā ekonomiskie, sociālie, politiskie, administratīvie, starptautiskie.

Tātad, var secināt, ka budžeta procesu organizatoriskajā kontekstā ietekmē virkne heterogēnu faktoru, kuri var dažādi noteikt atsevišķu budžeta procesa posmu norisi. Promocijas darba autore uzskata, ka, apzinoties augstākminētos faktoros un to eventuālo ietekmi uz budžeta procesu, tiek nodrošināta skaidrāka un konkrētāka izpratne par visām ar valsts budžetu saistītām darbībām, tajās iesaistītajiem dalībniekiem un to iespējām iedarboties uz valsts finanšu veidošanos un nodrošināšanu, īstenojot promocijas darba autores izvirzīto galveno budžeta procesa mērķi – valsts sociāli ekonomisko attīstību.

Promocijas darba pirmajā nodaļā tika analizēti, salīdzināti un sistematizēti finanšu teorijā pastāvošie viedokļi par valsts budžeta procesa jēdzienu. Rezultātā tika izvirzīts priekšlikums par tā konkrēta definējuma ieviešanu gan ekonomiskajā, gan arī juridiskajā terminoloģijā. Aktualizējot diskusiju par budžeta procesa mērķi, promocijas darba autore ierosināja tā formulējumu, akcentējot un pamatojot galvenos uzdevumus budžeta procesa mērķa nodrošināšanai. Budžeta procesa teorētiskā izpēte organizatoriskajā kontekstā norāda galvenās pamatprasības budžeta procesa posmu īstenošanā.

1.4. Budžeta procesa analīzes metodoloģija

Budžeta procesam ir būtiska nozīme valsts finanšu politikas īstenošanā. Tāpēc nepieciešama tā padziļināta izpēte gan zinātniskajā, gan praktiskajā kontekstā. Promocijas darba autoresprāt, to iespējams nodrošināt, izveidojot vienotu pieeju pētījuma veikšanai, pamatojoties uz kuru iespējams izvērtēt jebkuras valsts budžeta procesu, identificējot problēmjaudājumus, lai varētu izstrādāt budžeta procesa pilnveidošanas iespējas. Līdz ar to aktuāla ir budžeta procesa analīzes metodoloģijas izstrāde.

Promocijas darba autore piedāvā sekojošu *valsts budžeta procesa analīzes metodoloģiju*.

Metodoloģijas mērķis – vienotas pētījuma sistēmas izstrāde valsts budžeta procesa analīzei.

Metodoloģijas struktūra pakārtota mērķa sasniegšanai, norādot uz analīzes galvenajiem veicamajiem soļiem un to savstarpējo sasaisti:

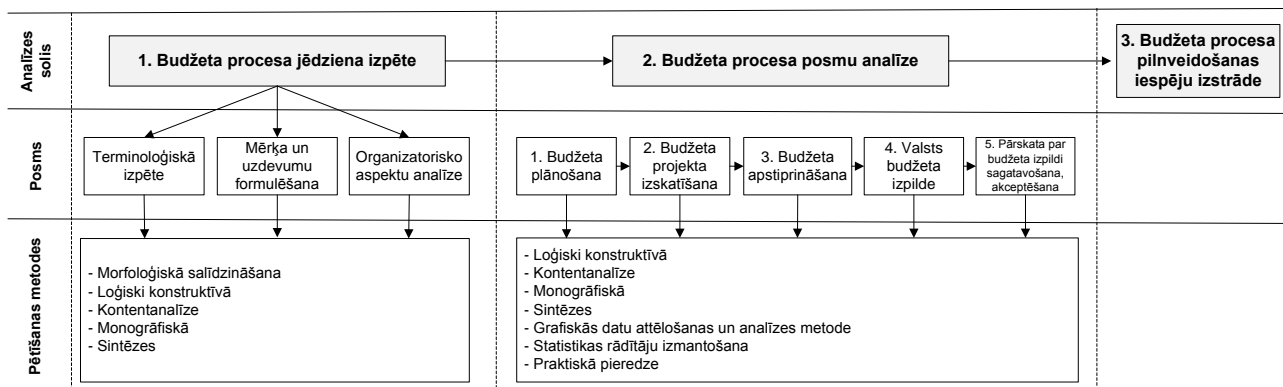
- galveno analīzes veikšanas soļu noteikšana: budžeta procesa jēdziena izpēte, budžeta procesa posmu analīze, budžeta procesa pilnveidošanas iespēju izstrāde, analīzē izmantojamo pētījumu metožu aktualizēšana;
- budžeta procesa posmu analīzes izpētes nozīmīguma izvērtēšana valsts finanšu politikas īstenošanas kontekstā;
- valsts budžeta procesa problēmu identificēšana;
- valsts budžeta procesu ietekmējošo būtiskāko problēmjaudājumu risinājumu pasākumu izstrāde.

Metodoloģijas ierobežojumi – katram no analīzes veikšanas posmiem jābūt pielāgotam konkrētai valsts politiskajai un sociālekonomiskajai situācijai, valdības izvirzītajām prioritātēm, valsts budžetu reglamentējošai likumdošanai. Līdz ar to valsts budžeta procesa analīzes rezultātā var būt izvirzītas atšķirīgas budžeta procesu pilnveidošanas iespējas.

Metodoloģija balstīta uz šādiem pamatprincipiem:

- analīzei jāveicina valsts budžeta procesa pilnveidošanas iespēju identificēšanu, sekmējot valsts budžeta procesa uzlabošanu un nodrošinot tā pozitīvu ietekmi uz valsts finanšu politiku;
- analīzei jāietver visu budžeta procesu veidojošu posmu izvērtējumu to savstarpējā sasaistē;
- kvalitatīvai analīzes veikšanai jāizmanto ekonomikas zinātnes vispārpieņemtās pētījumu metodes.

Promocijas darba autores piedāvātā valsts budžeta procesa analīzes metodoloģija sastāv no trijiem galvenajiem soļiem (1.12.attēls)



1.12.attēls **Budžeta procesa analīzes struktūra** (promocijas darba autores izveidots)

1.12.attēlā ir norādīti galvenie valsts budžeta procesa pētījuma struktūrelementi: budžeta procesa jēdziena izpēte, budžeta procesa posmu analīze, budžeta procesa pilnveidošanas iespēju izstrāde. Metodoloģija paredz arī izpētes metodiku - pielietojamo pētījuma metožu aktualizēšanu.

Pamatojoties uz sistēmpieejas, katru no minētajiem pētījuma soļiem var strukturēt, nodrošinot padziļinātu valsts budžeta procesu ietekmējošo faktoru analītisko izpēti ar mērķi identificēt galvenās problēmas un izvirzīt budžeta procesa pilnveidošanas iespējas.

1.solis Budžeta procesa jēdziena izpēte

Valsts budžeta procesa jēdziena izpēte ir saistīta ar nepieciešamību veikt jēdziena teorētiski konceptuālo analīzi. Budžeta procesa jēdziena pilnīgā izpētē, promocijas darba autoresprāt, jāaktualizē tādi teorētiski konceptuālie aspekti kā terminoloģiskais izklāsts, budžeta procesa mērķa un uzdevumu formulēšana, jēdziena analīze organizatorisko jautājumu kontekstā.

Tā kā budžeta procesa jēdziena teorētiski konceptuālo analīzi promocijas darba autore ir veikusi darba iepriekšējās sadaļās, tāpēc izpētes struktūrā iespējams norādīt uz analīzes rezultātiem.

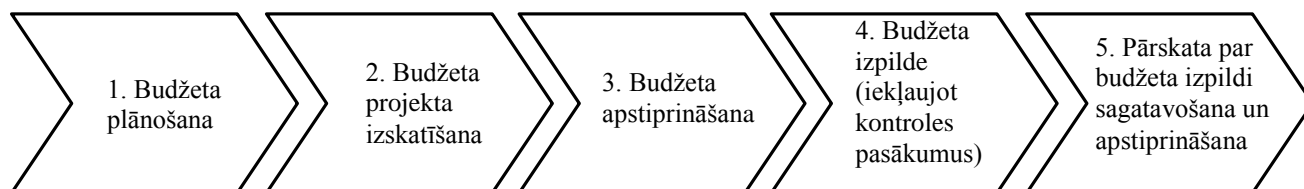
Budžeta procesa jēdziena izpēte

Izpētes posms	Mērķis un uzdevumi	Informatīvā bāze	Rezultāts	Pētīšanas metodes
Terminoloģiskā izpēte	Izpētīt un apkopot ekonomikas teorijā pastāvošos viedokļus (jēdziena izpratne un interpretācija)	Tekstuālā informācija: monogrāfijas, publikācijas, mācību grāmatas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Izvirzīta vienota jēdziena definīcija ▪ Pamatota tās nozīme efektīvas valsts finanšu vadības nodrošināšanā ▪ Sagatavoti noteikti priekšlikumi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Morfoloģiskā salīdzināšana ▪ Loģiski konstruktīvā ▪ Kontentanalīze ▪ Monogrāfiskā ▪ Sintēzes
Mērķa un uzdevumu formulēšana	Izpētīt un pamatot valsts budžeta un ar to saistīto darbību nozīmi efektīvas fiskālās politikas īstenošanā	Tekstuālā informācija un normatīvie dokumenti	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Izvirzīts valsts budžeta procesa mērķis ▪ Identificēti tam pakārtotie uzdevumi ▪ Argumentēta budžeta procesa loma valsts sociāli ekonomiskajā attīstībā (tas viss dod iespēju atbildēt uz jautājumu, vai budžeta process valstī ir efektīvs) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Morfoloģiskā salīdzināšana ▪ Loģiski konstruktīvā ▪ Kontentanalīze ▪ Monogrāfiskā ▪ Sintēzes
Organizatorisko aspektu analīze	Identificēt galvenos valsts budžeta procesa etapus, pamatot to nozīmi valsts finanšu vadībā	Tekstuālā informācija un normatīvie dokumenti	<ul style="list-style-type: none"> ▪ segmentētas valsts budžeta procesā iekļautās darbības, ▪ identificēti to galvenie dalībnieki, ▪ argumentēta budžeta procesa procedūru nozīme budžeta kā valsts galvenā finanšu plāna īstenošanā 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Loģiski konstruktīvā ▪ Kontentanalīze ▪ Monogrāfiskā ▪ Sintēzes

Valsts budžeta procesa jēdziena izpēte nodrošina teorētisko bāzi konkrētas valsts budžeta procesa analītiskajam izvērtējumam.

2.solis Budžeta procesa posmu analīze

Veicot teorētiski konceptuālo viedokļu un uzskatu izpēti valsts budžeta procesa organizatoriskajā kontekstā, budžeta procesu var segmentēt konkrētos posmos, uzsverot katra nozīmīgumu valsts finanšu politikas īstenošanā.



1.13. attēls. Valsts budžeta procesa posmi *(promocijas darba autores izveidots)*

1.13.attēls parāda, ka budžeta process sastāv no pieciem etapiem, kuri pēctecīgi seko viens otram. Valsts budžeta procesa teorētisko pētījumu analīze norāda, ka katram budžeta procesa posmam ir konkrēta nozīme budžeta kā valsts galvenā finanšu plāna īstenošanā, jo ikviens posms iekļauj sevī noteiktas finanšu darbības, tajās iesaistītos dalībniekus, kā arī nosaka to iespējamo ietekmi uz budžeta pozīciju, rādītāju un proporciju nodrošināšanu kopumā. Tāpēc, promocijas darba autoresprāt, valsts budžeta procesa analīzes metodikā jābūt iekļautiem šo posmu darbības būtiskāko aspektu padziļinātiem pētījumiem.

Budžeta plānošana

Valsts budžeta plānošanas rezultātā tiek izveidots budžeta projekts, un tas ir viens no nozīmīgākajiem posmiem budžeta procesā, jo šajā etapā tiek definētas galvenās valsts budžeta vadlīnijas, kuras iezīmē budžeta politikas virzienus. Tāpēc šī posma analīzē uzmanība ir jāpievērš vairākiem pētījuma objektiem un tos noteicošajiem aspektiem.

Valsts budžeta plānošanas posma izpēte

Pētījuma objekti	Pētījuma aspekti	Informatīvā bāze	Pētīšanas metodes
Makroekonomisko prognožu nozīme	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ekonomiskās situācijas analīzes objektivitāte ▪ Valdības darbības stratēģijas nozīme ▪ Valsts budžeta realitāte (fiskālo pasākumu atbilstība ekonomiskajai situācijai) ▪ Fiskālo lēmumu veidošanā iesaistītie dalībnieki, to darbības koordinācija un atbildība 	Tekstuālā informācija (monogrāfijas, publikācijas) un normatīvie dokumenti	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Loģiski-konstruktīvā ▪ Grafiskās datu attēlošanas un analīzes ▪ Statistikas rādītāju izmantošana ▪ Sintēzes metode
Budžeta plānošanas metodes izvēle	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Budžeta plānošanā pielietojamo metožu izvērtēšana ▪ Efektīvākās budžeta plānošanas metodes identificēšana un tās izmantošanas pamatojums 	Tekstuālā informācija (monogrāfijas, publikācijas) un normatīvie dokumenti	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Loģiski-konstruktīvā ▪ Kontentanalīze ▪ Sintēzes metode ▪ Speciālo gadījumu pētījumu metode
Rezultatīvo rādītāju izmantošana budžeta veidošanā	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rezultatīvo rādītāju nozīmes pamatojums ▪ Rezultatīvo rādītāju sistēmas darbības izvērtējums 	Tekstuālā informācija (monogrāfijas, publikācijas) un normatīvie dokumenti	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kontentanalīze ▪ Loģiski-konstruktīvā ▪ Monogrāfiskā metode
Budžeta izdevumu plānošanas efektivitātes paaugstināšana	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Budžeta izdevumu veidošanas nosacījumi ▪ Budžeta izdevumu veidošanas pieeju teorētiski praktiskais izvērtējums 	Tekstuālā informācija (monogrāfijas, publikācijas)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kontentanalīze ▪ Loģiski-konstruktīvā ▪ Matemātiskā modelēšana

Izvērtējot būtiskākos aspektus valsts budžeta plānošanas kontekstā ar mērķi identificēt galvenās problēmas, var izvirzīt to risinājumu iespējas un kā aktuālākās, promocijas darba autoresprāt, ir saistītas ar budžeta izdevumu veidošanu, kad pastāv reālas iespējas tos revidēt, pamatojoties uz valsts pārvaldes darbības atbilstību sabiedrības vajadzībām.

Budžeta projekta izskatīšana un apstiprināšana

Tā kā valsts budžeta apspriešanas un apstiprināšanas procedūras tradicionāli ir normatīvi noteiktas, tad to izpētē nepieciešama konkrētas valsts budžetu reglamentējošās juridiskās bāzes izvērtēšana, kas nosaka galvenos šo budžeta procesa posmu darbības pamatprincipus.

1.5.tabula

Valsts budžeta projekta izskatīšanas un apstiprināšanas posmu izpēte

Pētījuma objekti	Pētījuma aspekti	Informatīvā bāze	Pētīšanas metodes
Varas centralizācijas līmenis	<ul style="list-style-type: none"> Budžeta veidošanas principi- no augšas uz apakšu, no apakšas uz augšu 	Normatīvie dokumenti- valsts budžetu reglamentējošie likumi, noteikumi	<ul style="list-style-type: none"> Kontentalīze Loģiski – konstruktīvā Sintēzes
Izpildvaras un likumdevējas kompetence	<ul style="list-style-type: none"> Izpildvaras un likumdevējas institūcijām piešķirto funkciju izvērtējums budžeta projekta izskatīšanā un apstiprināšanā Izpildvaras un likumdevējas varas subordinācija budžeta politikas jautājumos 	Normatīvie dokumenti- valsts budžetu reglamentējošie likumi, noteikumi	<ul style="list-style-type: none"> Kontentalīze Loģiski – konstruktīvā Sintēzes
Budžeta iniciatīvas iespējas	<ul style="list-style-type: none"> Tiesības priekšlikumu iesniegšanai valsts budžeta likumprojektā 	Valsts budžeta procesu reglamentējošais likums	<ul style="list-style-type: none"> Kontentalīze
Budžeta procedūru atvērtības pakāpe	<ul style="list-style-type: none"> Fiskālo lēmumu veidošanas pārskatāmības nodrošināšanas izvērtējums 	Normatīvie dokumenti- valsts budžetu reglamentējošie likumi, noteikumi	<ul style="list-style-type: none"> Kontentalīze Loģiski – konstruktīvā Sintēzes
Valsts budžeta projekta un likuma „Par valsts budžetu” saturs	<ul style="list-style-type: none"> Valsts budžeta likums kā politisks ziņojums par valsts finanšu rādītājiem un to nozīmi valdības īstenotajā politikā 	Valsts budžeta procesu reglamentējošais likums	<ul style="list-style-type: none"> Kontentalīze
Valsts budžeta veidošanas kalendārs (<i>timetable</i>)	<ul style="list-style-type: none"> Valsts budžeta pieņemšanas savlaicīguma nodrošināšana 	Valsts budžeta procesu reglamentējošais likums	<ul style="list-style-type: none"> Kontentalīze Sintēzes

Valsts budžeta apspriešanas un apstiprināšanas procedūru izvērtēšanas rezultātā var noteikt šo divu budžeta procesa posmu galvenās darbības, to dalībniekus, viņu kompetences līmeni. Veicot budžeta procesu reglamentējošās normatīvās bāzes analīzi atbilstoši izstrādātajai metodikai, iespējams identificēt tos trūkumus budžeta procesu noteicošajā juridiskajā reglamentācijā, kuri apgrūtina budžeta procesa efektīvu īstenošanu, un ieteikt budžeta procesa pilnveidošanas pasākumus normatīvās bāzes uzlabošanas kontekstā.

Valsts budžeta izpilde

Valsts budžeta izpildes posma analīzē ar mērķi identificēt būtiskākos problēmjautājumus, nepieciešams izpētīt budžeta izpildes organizatoriskos aspektus, kurus var strukturēt atbilstoši pētījuma objektiem.

1.6.tabula

Valsts budžeta izpildes posma analīze

Pētījuma objekti	Pētījuma aspekti	Informatīvā bāze	Pētīšanas metodes
Budžeta kases izpildes procedūras	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Valsts budžeta naudas līdzekļu savākšana, uzglabāšana, izlietošana ▪ Naudas līdzekļu uzskaites mehānisma izvērtēšana 	Normatīvie akti - valsts budžeta procesu reglamentējošais likums, noteikumi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kontentanalīze ▪ Loģiski konstruktīvā ▪ Sintēzes ▪ Praktiskā pieredze
Valsts kases darbība	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Valsts kases kompetences līmenis budžeta izpildes nodrošināšanā ▪ Valsts kasei deleģēto funkciju izvērtējums, tās darbības efektivitātes paaugstināšanas potenciālie risinājumi 	Normatīvie akti - valsts budžeta procesu reglamentējošais likums, noteikumi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kontentanalīze ▪ Loģiski konstruktīvā ▪ Sintēzes ▪ Praktiskā pieredze
Valsts budžeta institūciju finansēšanas mehānisms	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Finanšu disciplīnas nodrošināšana valsts budžeta līdzekļu izlietošanā 	Normatīvie akti - valsts budžeta procesu reglamentējošais likums, noteikumi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kontentanalīze ▪ Loģiski konstruktīvā ▪ Sintēzes ▪ Praktiskā pieredze
Kontroles pasākumi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Iekšējās un ārējās kontroles procedūru 	Normatīvie akti - valsts budžeta procesu	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kontentanalīze ▪ Loģiski

Pētījuma objekti	Pētījuma aspekti	Informatīvā bāze	Pētīšanas metodes
	izvērtējums <ul style="list-style-type: none"> ▪ Pirmsizdevumu un pēcizdevumu kontroles pasākumu proporcionālais sadalījums 	reglamentējošais likums, noteikumi	konstruktīvā <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sintēzes ▪ Praktiskā pieredze

Rezultātā iespējams izpētīt un izvērtēt budžeta izpildes organizāciju praktiskajā kontekstā, tas ir, budžeta ieņēmumu un izdevumu nodrošināšanu, to uzskaites un kontroles mehānismu, lai identificētu galvenos trūkumus un izvirzītu to novēršanas pasākumus ar mērķi veicināt budžeta izpildes procedūru efektivitāti.

Pārskata par budžeta izpildi sagatavošana, akceptēšana

Pamatojoties uz to, ka pārskatam par valsts budžeta izpildi kā informatīvam materiālam ir būtiska nozīme valstī īstenotās budžeta politikas izvērtēšanā, nepieciešama tā veidošanas un apstiprināšanas procedūru izpēte, aktualizējot galvenos problēmjautājumus.

1.7.tabula

Pārskata par budžeta izpildi sagatavošanas un akceptēšanas posma analīze

Pētījuma objekts	Pētījuma aspekti	Informatīvā bāze	Pētīšanas metodes
Naudas līdzekļu plūsmas uzskaites principi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Naudas līdzekļu plūsmas uzskaites nozīme valsts finanšu disciplīnas un valsts finanšu veidošanas un izlietošanas „caurspīdīguma” nodrošināšanā 	Normatīvie akti un dokumenti	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Monogrāfiskā ▪ Loģiski konstruktīvā ▪ Sintēzes ▪ Kontentanalīze
Valsts budžeta izpildes pārskata veidošanas un apstiprināšanas sistēma	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Juridiski reglamentēto pārskata par budžeta izpildi veidošanas un apstiprināšanas procedūru izvērtējums, lai noskaidrotu pārskata nozīmi budžeta procesā 	Valsts budžeta procesu reglamentējošais likums, normatīvie akti un dokumenti	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kontentanalīze ▪ Sintēzes
Budžeta izdevumu atspoguļošanas principi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pielietojamās valsts budžeta izdevumu klasifikācijas izvērtējums ▪ Tās praktiskā nozīme 	Valsts budžeta procesu reglamentējošais likums, normatīvie akti un dokumenti,	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kontentanalīze ▪ Grafiskās datu attēlošanas un analīzes metode ▪ Statistikas

Pētījuma objekts	Pētījuma aspekti	Informatīvā bāze	Pētīšanas metodes
	valsts budžeta līdzekļu izlietošanas uzskaitē, kontrolē un atspoguļošanā	valsts budžeta statistikas rādītāji	rādītāju izmantošana <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sintēzes

Analizējot pārskata par valsts budžeta izpildi sastādīšanas un akceptēšanas procedūras, var konstatēt eventuālos problēmjautājumus un izstrādāt iespējamus pasākumus minētā budžeta procesa posma uzlabošanai.

3.solis Budžeta procesa pilnveidošanas iespēju izstrāde

Izvērtējot pētījuma gaitā veiktos 1.un 2. soļus, balstoties uz atklātajiem trūkumiem, iespējams identificēt būtiskākās problēmas valsts budžeta procesā ar mērķi izvirzīt to risināšanas un pilnveidošanas pasākumu ieviešanas potenciālos scenārijus.

1.8.tabula

Budžeta procesa pilnveidošanas iespējas

Pētījuma solis	Pilnveidošanas iespējas
1.solis Budžeta procesa jēdziena izpēte	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Budžeta procesa definīcijas uzlabošana, tās pielietošanas ekonomiskajā un juridiskajā terminoloģijā pamatojums ▪ Budžeta procesa mērķa un uzdevumu aktualizācija visās budžeta procesa darbībās, veicinot budžeta procesa efektivitāti
2.solis Budžeta procesa posmu analīze	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Budžeta plānošanas procedūru uzlabošana (prognozēšana; rezultatīvo rādītāju sistēmas darbības pilnveide; budžeta izdevumu plānošanas efektivitātes paaugstināšana) ▪ Budžeta procesa kalendārā grafika pilnveide, veicinot savlaicīgu valsts budžeta pieņemšanu ▪ Normatīvās bāzes pilnveidošana fiskālās disciplīnas un atbildības jautājumos ▪ Valsts kases darbības efektivitātes paaugstināšana (politiskā neitralitāte, pirmsizdevumu kontrole) ▪ Budžeta institūciju finansēšanas mehānisma pilnveide ▪ Pārskata par budžeta izpildi veidošanas un akceptēšanas kārtības uzlabošana

Pētīšanas metodes

Budžeta procesa analīzes metodoloģijas 1. un 2.soļu aprakstā ir uzrādītas budžeta procesa analīzē pielietojamās pētījuma metodes.

Pētot jēdzienu „budžeta process” kā ekonomisku kategoriju, galvenokārt jābalstās uz faktiem jeb informāciju, kas tiek vākta, apstrādāta un vispārināta. Jāuzsver, ka informācijas apstrādē iespējams izmantot plašu metožu klāstu, bet, galvenās metodes izvēle tomēr ir atkarīga no pētījuma uzdevuma, tas ir, vai pētījumu rezultātā nepieciešams iegūt kvalitatīvo vai kvantitatīvo raksturojumu. Ņemot vērā pētījuma ievirzi, var veidot arī kombinēto pētījuma stratēģiju. Pamatojoties uz to, ka budžeta procesa analīzē jāpozicionējas uz dažāda veida tekstuālo informāciju un normatīvajiem aktiem, kā vadošās pētījuma metodes nepieciešams izmantot tādas kvalitatīvās pētījumu metodes kā morfoloģiski salīdzinošā, loģiski- konstruktīvā, monogrāfiskā, kontentanalīze un sintēzes pētījuma metode.

Atsevišķu budžeta procesa posmu (plānošana, izpilde, pārskatu sastādīšana) izvērtēšanā ar mērķi veikt pētījuma detalizētāku analīzi un, piemēram, izstrādāt budžeta izdevumu plānošanas efektivitātes paaugstināšanas iespējamus risinājumus, lietderīgi pielietot grafisko metodi, modelēšanas, kā arī statistikas rādītāju izmantošanas un grafiskās datu attēlošanas un analīzes metodes.

Praktiskais pielietojums

Budžeta procesa analīzes metodoloģijas praktiskā pielietojuma nozīme pamatojas uz šādiem aspektiem:

- Metodoloģijas struktūra parāda budžeta procesa analīzes secību, nodrošinot tās soļu savstarpējo sasaisti
- Metodoloģija aktualizē galvenos pētāmos objektus, ļauj redzēt kopsakarības konsekventa budžeta procesa īstenošanā
- Metodoloģijas rezultāts – iespēja atklāt būtiskākos trūkumus (problēmjaudājumus) un izvirzot to potenciālos risinājumus, izstrādāt budžeta procesa pilnveidošanas iespējas

Valsts budžeta procesa analīzes metodoloģiju var izmantot citu valstu budžeta procesu zinātniskajos un praktiskajos pētījumos, kā arī atsevišķu budžeta procesa etapu pētījumos, papildinot budžeta procedūru analīzes bāzi ar jauniem metodoloģiskiem komponentiem.

Aprobācija

Promocijas darba autore pielietoja augstākminēto valsts budžeta procesa analīzes metodoloģiju:

1. Promocijas darba pirmās nodaļas trijās apakšsadaļās

2. Latvijas valsts budžeta procesa analīzē, kas ir veikta turpmākajās promocijas darba nodaļās.

Pētījuma gaitā ir izvērtēti budžeta procesa jēdziena teorētiski konceptuālie aspekti, veikta Latvijas valsts budžeta procesa analīze, identificēti galvenie problēmjasautājumi un, izstrādājot valsts budžeta procesa pilnveidošanas pasākumus, izvirzīti to iespējamie risinājumi.

2. Valsts budžeta plānošanas procesa analīze

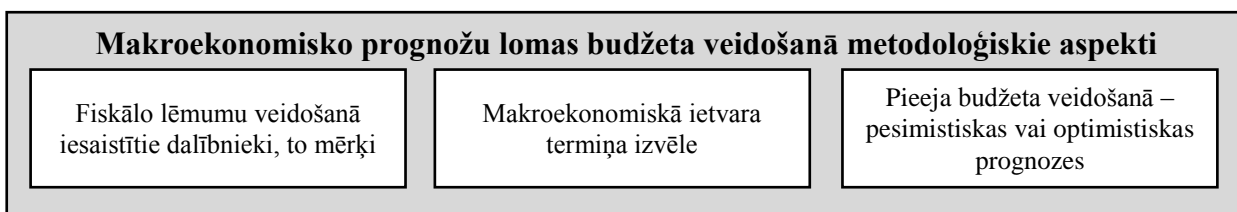
2.1. Makroekonomisko prognožu loma budžeta plānošanā

Tradicionāli budžeta process sākas ar plānošanu, kas tiek uzskatīta par svarīgāko un arī smagāko posmu valsts finanšu vadības ciklā.

Ekonomiskajā terminoloģijā tiek apgalvots, ka budžeta plānošana ir pamatā kopējai budžeta politikai, kura tiek definēta kā ienākumu un izdevumu plānošanas vadlīnijas un pamatprincipi. (*Ekonomikas un finanšu vārdnīca, 2003, 97*) Promocijas darba autore uzskata, ka šāds budžeta plānošanas formulējums nav korekts, jo valsts finanšu teorijā un praksē tiek uzsvērts, ka budžetam kā valsts finanšu plānam jāatbilst valsts politikas pamatnostādņem, kuras būtiska sastāvdaļa ir fiskālā jeb budžeta politika, kas tiek definēta kā valdības darbības budžeta ieņēmumu un izdevumu jomā ar mērķi labvēlīgi ietekmēt ekonomiskos procesus valstī. (*Monetary and Fiscal Policy, 1999, 235*)

Promocijas darba autore piekrīt ekonomiskajā literatūrā izvirzītajam viedoklim, ka darbā ar valsts budžeta plāna veidošanu būtiski ir šādi divi galvenie aspekti: prognozēšana un politikas analīze. (*D.Nice, 2002, 70*) Izejot no budžeta nozīmes valsts sociāli ekonomiskajā kontekstā, promocijas darba autore atbalsta uzskatus par makroekonomisko prognožu sastādīšanu kā svarīgu uzdevumu budžeta procesa sākumstadijā. Var piekrist, ka to apgrūtina fakts, ka prognozes tradicionāli tiek veidotas 10-18 mēnešus pirms jaunā budžeta gada sākuma, tāpēc nākotnes situācijas prognozēšana ir atbildīgs un nopietns darbs. Jāuzsver, ka kļūdas nākamo iespēju un nepieciešamību noteikšanā var ietekmēt tādas situācijas veidošanos, kad budžets nevarēs nodrošināt pietiekošu finansējumu svarīgajām programmām valsts funkciju īstenošanā.

Promocijas darba autore uzskata, ka, izvērtējot makroekonomiskās attīstības prognožu lomu budžeta plānošanā, svarīgi ir izprast vairākus aspektus, kuri ir sistematizēti atspoguļoti 2.1.attēlā.



2.1.attēls Makroekonomisko prognožu lomas budžeta veidošanā metodoloģiskie aspekti
(*promocijas darba autores izveidots*)

Tradicionāli budžeta prognozēšana ir Finanšu ministrijas kompetence. Bet, ekonomiskajā literatūrā tiek uzsvērts, ka tas ir saistīts ar valsts ekonomiskās attīstības prognožu veidošanu, tāpēc jābūt nodrošinātai citu institūciju pārstāvniecībai. Šajā aspektā viennozīmīgi tiek akcentēts Centrālās bankas speciālistu viedoklis par iespējamām ekonomikas attīstības tendencēm valstī, kā arī tām atbilstošajiem fiskālās politikas pasākumiem. Līdz ar to ekonomiskajā literatūrā tiek izvirzīts viedoklis, ka makroekonomisko prognožu sastādīšanā nozīmīgāka loma ir profesionāļiem. Tādejādi tiek izvirzīta prasība, ka valsts finanšu rādītājiem galvenokārt ir jābūt pakļautiem ekonomiskajiem un mazāk politiskajiem faktoriem valstī.

Budžeta veidošana nosacīti koncentrējas uz īstermiņa apsvērumiem, tas ir, 1-2 gadiem, tomēr promocijas darba autore uzskata, ka, neapsverot fiskālo lēmumu ilgtermiņa sekas, var veidoties zināmas problēmas nākamajos gados. Sevišķi uzmanīgiem jābūt ar aizņemšanos, lai neveidotos situācija, kad tiek pārvērtētas atmaksas iespējas. Parasti tas veido grūtības programmās, kuras nodrošina pakalpojumus vai noteiktus labumus iedzīvotājiem, un kuras tiek samazinātas, ja šie projekti tiek apstiprināti finansēšanai uz vairākiem gadiem. Tātad, var secināt, ka nepietiekoši novērtējot nākotnes izmaksas vai pārvērtējot iespējamus ieņēmumus, šādas saistības vairākiem gadiem var radīt nopietnas sekas.

Līdz ar to pastāv uzskats, ka nenoteiktība ilgtermiņa budžeta veidošanā saistīta ar zināmām bažām uzņemties ilglaicīgas fiskālās saistības, piemēram, nodokļu palielināšana vai samazināšana, vai izdevumu palielināšana (samazināšana), jo tas viss var smagi ietekmēt budžeta modifikāciju vēlāk, ja paredzamie budžeta parametri netiek nodrošināti (*Kessler, Pianin, 2001*)

Tātad, var apgalvot, ka budžeta lēmumu veidotājiem jānodrošina zināma noteiktība visās ekonomikas cikliskās attīstības pakāpēs vismaz 2-3 gadu periodam.

Būtiska nozīme tiek izvirzīta arī informācijai, kuru izmanto par pamatu prognožu veidošanā. Promocijas darba autore piekrīt viedoklim, ka visai informācijai par ikgadējo budžetu (ietverot attīstības izdevumus, parāda vadību), ir jābūt konsolidētai un pakārtotai makromērķiem. (*B.H.Potter, J.Diamond, 1999,17*) Līdz ar to tiek uzsvērtā nepieciešamība, ka visiem budžeta

lēmumu veidotājiem jābūt savlaicīgi nodrošinātiem ar plašu informatīvo bāzi par reālo ekonomisko un fiskālo situāciju valstī. Tādejādi, promocijas darba autoresprāt, iespējams precīzāk prognozēt iespējamus valsts budžeta ieņēmumus, kā arī noteikt nepieciešamo izdevumu apjomus. Bet, galvenā uzmanība jāpievērš tādas informatīvās telpas izveidei, kad ikviens var noskaidrot, kā valdības lēmumi ietekmēs sabiedrību.

Prognožu veidošanai valsts budžeta plāna formēšanā jābūt cieši saistītai ar valsts politikas analīzi. Kā galvenie tās īstenošanas virzieni tiek uzsvērti vajadzību izvērtēšana, mērķu un vērtību noteikšana, budžeta programmu novērtēšana. Promocijas darba autore uzskata, ka tādā veidā tiek pastiprināta prasība kompleksas pieejas nepieciešamībai budžeta veidošanā, kas ekonomiskajā literatūrā kļūst arvien diskutablāka. Līdz ar to aktualizējas tādas prasības kā reāla sociāli ekonomiskās situācijas analīze, konkrētas valdības darbības stratēģijas noteikšana, atbilstošas fiskālās vides plānošana. Šajā kontekstā būtiski tiek uzsvērti gan informācijas nozīme, gan ekonomisko prognožu un budžeta veidošanas institūciju darbība, gan politiķu centieni savu interešu aizstāvēšanā. Promocijas darba autore piekrīt viedoklim, ka prognožu izvirzīšana, valsts politikas analīze, fiskālie lēmumi – tas viss ir profesionāļu nevis politiķu darbības joma. Šajā kontekstā atzinīgi novērtējams apgalvojums, ja valsts finanšu problēmas risina politiskie ekonomisti, tad likumsakarīgi netiek respektēti ekonomikas cikliskās attīstības aspekti, jo kā prioritārie tiek izvirzīti budžeta izdevumu palielināšanas jautājumi. (*C.Mulas-Granados,2006,5*)

Veicot valsts budžeta veidošanas tiesiski organizatorisko nosacījumu izpēti Latvijā, kas tiks atspoguļota darba turpmākajā gaitā, promocijas darba autore rezumē, ka valsts budžets laika periodā no 20.gs.90.gadu beigām tiek arvien vairāk disponēts politiskajām pozīcijām, kas viennozīmīgi nav vērtējams pozitīvi.

Valsts budžeta veidošanas nosacījumus Latvijā reglamentē „Likums par budžetu un finanšu vadību”, kurš tika apstiprināts 1994.gadā un pašlaik jau ir veikti 22 grozījumi minētajā likumā, no kuriem 4 izstrādāti un akceptēti 2009.gadā, 3 – 2010.gadā un 2 – 2011.gadā. Tas promocijas darba autoresprāt, norāda uz budžeta tiesisko normu pakārtošanos nestabilai ekonomiskai un fiskālai videi valstī.

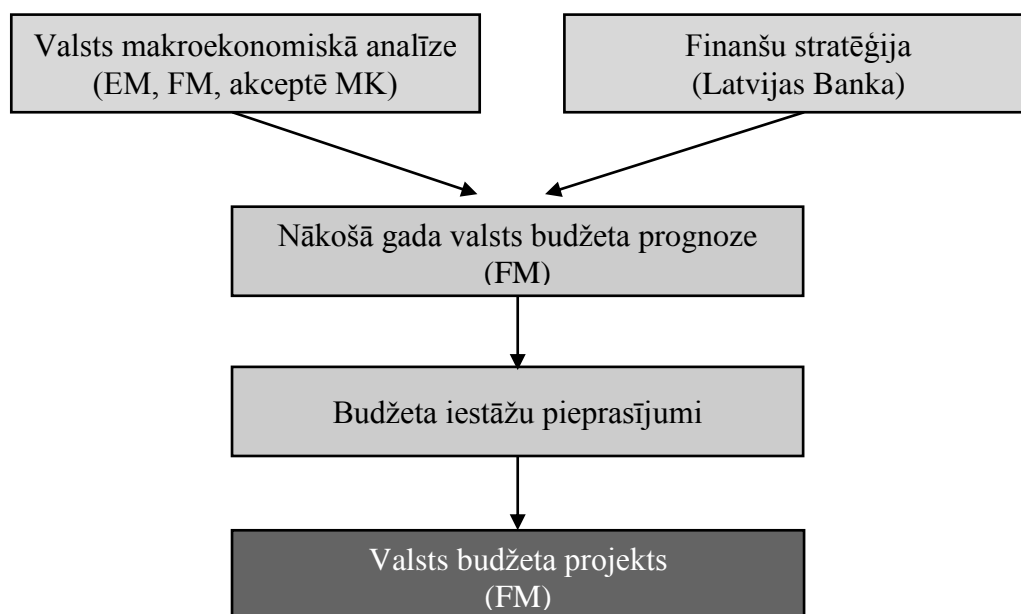
Veicot Latvijas valsts budžetu reglamentējošās normatīvās bāzes izpēti, promocijas darba autore secina, ka likumā ir ieviestas izmaiņas un pašlaik juridiski nav noteikta konkrēta institūcija, kas ir atbildīga par valsts makroekonomisko prognožu veidošanu.

Atbilstoši „Likuma par budžetu un finanšu vadību” redakcijai līdz 2008.gada novembrim tika noteikts, ka budžeta plānošanas sākumā Ministru kabinets, konsultējoties ar Latvijas Banku, apspriež un akceptē tautsaimniecības makroekonomiskās attīstības tendences, nosaka finanšu stratēģiju, kas izmantojama valsts budžeta projekta izstrādē. Tātad, tika akcentēta Latvijas

Bankas darbība valsts budžeta projekta veidošanā. Promocijas darba autore uzskata, ka no valsts finanšu vadības praktiskā viedokļa tas ir vērtējams pozitīvi, jo Latvijas Bankas uzdevums ir īstenot monetārās politikas pasākumus, kuriem mijiedarbībā ar fiskālajām aktivitātēm jānodrošina veiksmīgu valsts finanšu politiku. Diemžēl Latvijas valsts finanšu praksē tas netika īstenots, jo Latvijas Bankas speciālistu viedoklis par valsts budžeta vēlamajiem parametriem galvenokārt tika uzklauts formāli. Līdz ar to var secināt, ka Latvijā nav veikta fiskālās un monetārās politikas pasākumu konsolidācija.

LR „Likuma par budžetu un finanšu vadību” redakcijā līdz 2008.gadam tika definēts, ka valsts makroekonomisko analīzi veic Ekonomikas ministrija, piedaloties Finanšu ministrijas speciālistiem. To izvērtē un akceptē Ministru kabinets kā augstākais izpildvaras orgāns. Ministru kabinets, konsultējoties ar Latvijas Banku, ņemot vērā valsts makroekonomiskās attīstības tendences, izstrādā finanšu stratēģiju, kas izmantojama nākamā saimnieciskā gada valsts budžeta pieprasījumu izstrādē. Visiem minētajiem aspektiem jābūt ņemtiem vērā, veidojot budžeta prognozi nākamajam gadam (LR “*Likuma par budžetu un finanšu vadību*” redakcija līdz 25.11.2008.g. grozījumiem, 16.p.)

Shematiski tas ir attēlots 2.2.attēlā.



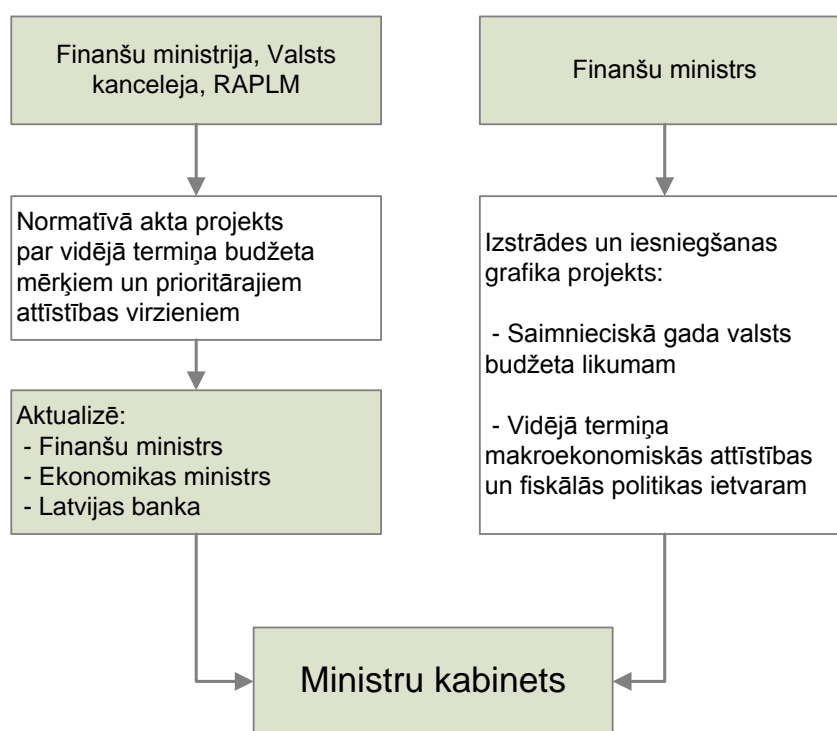
2.2.attēls. Latvijas valsts budžeta projektu noteicošie aspekti (*autores izveidots, atbilstoši LR “Likuma par budžetu un finanšu vadību” redakcijai līdz grozījumiem 25.11.2008., 16.p.*)

Promocijas darba autore uzskata, ka no teorētiskā un praktiskā viedokļa šāda pieeja valsts budžeta prognožu veidošanai bija vērtējama pozitīvi, jo tādejādi juridiski tika fiksēti šādi aspekti:

- makroekonomiskās analīzes veidotāji, tas ir, Ekonomikas un Finanšu ministrijas;

- makroekonomiskās analīzes akceptēšana Ministru kabinetā, kas, autoresprāt, nosaka izpildvaras atbildību par izvirzītajām makroekonomiskajām prognozēm, pamatojoties uz kurām tiek veidotas nākamā gada valsts budžeta prognozes;
- fiskālo un monetāro pasākumu mijiedarbība, kas ir aktualizēta veiksmīgā valsts finanšu vadības praksē.

LR „Likuma par budžetu un finanšu vadību” grozījumos, kuri stājušies spēkā 25.11.2008. tika veiktas izmaiņas valsts budžeta prognožu veidošanā, nosakot, ka normatīvā akta projektu par vidēja termiņa budžeta mērķiem un prioritātēm izstrādā Finanšu ministrija sadarbībā ar Valsts kanceleju un Reģionālās attīstības un pašvaldības lietu ministriju. (LR „Likums par budžetu un finanšu vadību”, 16.pants)



2.3.attēls.Latvijas valsts budžeta veidošanā iesaistītie dalībnieki (promocijas darba autores izveidots atbilstoši LR „Likumā par budžetu un finanšu vadību” 25.11.2008.g.ieviestajiem grozījumiem,16'.p.)

Izpētot Valsts kancelejas un RAPLM noteiktās funkcijas, var apgalvot, ka abu minēto institūciju darbībā nav akcentēta valsts makroekonomisko un līdz ar to arī fiskālo prognožu sastādīšana. Tāpēc neizpratni rada likumā reglamentētie Valsts kancelejai un RAPLM izvirzītie uzdevumi budžeta prognožu formēšanas kontekstā. Promocijas darba autore uzskata, ka augstākminētām institūcijām „Likumā par budžeta un finanšu vadību” piešķirtās tiesības budžeta prognožu veidošanā ir pārmērīgas, kas pastiprina birokrātijas aspektu budžeta procesā.

Likuma 16^{pants} norāda, ka „finanšu ministrs sadarbībā ar ekonomikas ministru un konsultējoties ar Latvijas Banku aktualizē vidēja termiņa makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas ietvaru nākamajiem trijiem saimnieciskajiem gadiem un iesniedz to Ministru kabinetam”.

Var secināt, ka tādā veidā tiek mazināta Ekonomikas ministrijas un Latvijas bankas kompetence fiskālo lēmumu veidošanā. Praktiski minēto institūciju funkcijas konkrēta gada budžeta veidošanā ir izslēgtas, jo terminoloģiskais jēdziens „aktualizē” ir vispārīgs, līdz ar to arī formāls. Tas liecina, ka makroekonomiskās un tai atbilstošās fiskālās politikas veidošanā tiek ignorēti ekonomikas un finanšu profesionāļu viedokļi.

Promocijas darba autore uzskata, ka galvenā valsts makroekonomisko prognožu veidošanas, arī fiskālo pasākumu noteikšanas kompetence valstī juridiski jānosaka Finanšu ministrijai un Latvijas Bankai, jo kā galvenā abu institūciju funkcija tiek norādīta valsts makroekonomiskās attīstības modeļa veidošana. Shematiski tas atspoguļots 2.4.attēlā.



2.4.attēls. Latvijas valsts budžeta veidošanā iesaistītie dalībnieki (*promocijas darba autores priekšlikums*)

Likums paredz, ka līdz kārtējā gada 1.februārim vienlaicīgi ar normatīvā akta projektu par vidējā termiņa budžeta mērķiem un prioritārajiem attīstības virzieniem Finanšu ministrs iesniedz Ministru kabinetam saimnieciskā gada valsts budžeta likuma projekta un vidējā termiņa makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas ietvara izstrādes un iesniegšanas grafika

projektu. Promocijas darba autore uzskata, ka tas nenodrošina Ministru kabinetam pietiekošu laiku, lai varētu diskutēt par valsts ekonomikas attīstības principiem un līdz ar to valdības prioritātēm kopumā.

Var secināt, ka fiskālie lēmumi Latvijā tiek veidoti galvenokārt valdībai pakļauto institūciju līmenī. Tā kā valdības un galveno ministriju priekšgalā tradicionāli ir vadošo politisko partiju pārstāvji, tas liecina, ka valsts budžetam Latvijā raksturīga spēcīga politizācija. Tātad, var apgalvot, ka valsts budžets Latvijā tiek pakārtots politiskajiem mērķiem, ko viennozīmīgi nevar vērtēt pozitīvi, jo tas viss apgrūtina valsts politikas īstenošanu kopumā.

Promocijas darba autore uzskata, ka atbilstoši likuma jaunajai redakcijai nav nodrošināta precizitāte konkrēta gada valsts budžeta formēšanas pamatā likto makroekonomisko prognožu un arī budžeta prognožu veidošanas kontekstā. Līdz ar to nav skaidra valdības lēmumu pieņemšanas procedūra budžeta jomā, kas apgrūtina budžeta procesu.

Nav izprotama likuma prasība, ka budžeta gadā Ministru kabinetam līdz 1. jūnijam jāiesniedz Saeimai ziņojums par valsts finansiālo stāvokli un jāsniedz to makroekonomiskās attīstības prognozes pieņēmumu izvērtējumu, kuri tika izmantoti, apstiprinot valsts budžetu. Ziņojumā par valsts budžeta faktisko stāvokli ieņēmumu, izdevumu, deficīta un aizdevumu kopsavilkumi tiek salīdzināti ar valsts budžeta likumā apstiprinātajiem, kā arī tiek sniegti paskaidrojumi par galvenajiem grozījumiem. Tā kā nākamā gada valsts budžeta sagatavošanas process sākas daudz agrāk, tas ir, februārī tiek izvirzītas makroekonomiskās prognozes, tad, promocijas darba autoresprāt, ziņojumam par situāciju valsts finanšu jomā iepriekšējā budžeta gadā jābūt sagatavotam un izteiktam nākamā gada janvāra – februāra mēnešos.

Tāpēc LR „Likumā par budžetu un finanšu vadību” nepieciešams atrunāt kārtējā gada budžeta procesa norisi, nosakot konkrētus termiņus budžeta veidošanas, apspriešanas un pieņemšanas kontekstā. Promocijas darba autoresprāt, juridiski reglamentētām budžeta procesa procedūrām ir jānodrošina politizācijas mazināšanu fiskālo jautājumu jomā.

Jāuzsver, ka valsts finanšu rādītājiem makroekonomiskās attīstības prognozēs ir sekundāra nozīme. Būtiski ir IKP rādītāji, jo iekšzemes kopprodukts nodrošina materiālo bāzi nodokļu maksājumiem, līdz ar to arī budžeta ieņēmumiem, atbilstoši kuriem tiek formēti valdības izdevumi.

Tā kā pēdējo desmit gadu laika posmā valstīs pastāv tendence budžeta izdevumiem pieaugt straujāk nekā ieņēmumiem, tad var apgalvot, ka budžeta veidošanas aspektā par aktuālu ir kļuvis budžeta deficīta jēdziens (skat.2.7.attēlu).

Pētot gan Latvijas, gan arī ārvalstu pieredzi valsts finanšu jomā, var secināt, ka budžeta deficīts var veidoties divējādi. Pirmkārt, valdība apstiprina līdzsvarotu budžetu, bet budžeta

izpildes procesā ieņēmumi netiek iekasēti plānotajos apjomos, tāpēc, lai nevajadzētu samazināt izdevumus, valdība tradicionāli aizņemas, nodrošinot lielākus valsts izdevumus nekā iespējams savākt naudas līdzekļus no tradicionālajiem valsts ieņēmumiem. Otrkārt, valdība veidojot budžetu, ieplāno lielākus izdevumus un jau apzināti budžetā ieplāno deficītu, norādot tā seguma avotus. Promocijas darba autore uzskata, ka abos gadījumos budžeta deficīts ir būtisks indikators makroekonomisko prognožu precizitātes izvērtēšanai. Tā kā tas viss ietekmē valsts finanšu stāvokli, svarīga ir budžeta deficīta jēdziena izpratne.

Ekonomiskajā literatūrā valsts budžeta deficīts galvenokārt tiek definēts kā valdības izdevumu apjoma pārsvars pār ieņēmumiem. Promocijas darba autoresprāt, attiecībā uz budžeta deficītu kategorisks ir S.J.Bailey viedoklis, kurš budžeta deficītu radikāli nosauc par fiskālo krīzi un definē kā strukturālās nepilnības publiskajās finansēs jeb valsts budžetā (*structural gaps in Public Finance*), analizējot to cēloņus no politisko, socioloģisko un ekonomisko teoriju aspektiem, kuri parasti ietekmē valdības lēmumu pieņemšanas procesus finanšu jomā gan īstermiņā, gan arī ilgtermiņā. (*Stephen J. Bailey, 2004, 179*)

Par budžeta deficīta teorētisko pamatlicēju tiek uzskatīts angļu ekonomists Dž.M.Keins, kurš 20.gs.30.gados izvirzīja domu, ka, ņemot vērā ekonomikas cikliskās attīstības likumsakarības, ekonomikas lejupslīdes laikā valdībai var veidoties naudas līdzekļu iztrūkums sakarā ar valdības izdevumu palielināšanu kopējā pieprasījuma uzturēšanai. Šādus izdevumus viņš nosauca par deficītizdevumiem, kurus valdībai jānodrošina ar valsts aizņēmuma palīdzību. Ekonomikas uzplaukuma periodā, darbojoties automātiskajiem stabilizatoriem, valdībai jānodrošina finanšu pārpalikums un jāatmaksā parādi. (*Дж. М. Кейнс, 1993, 245*)

20.gs. otrajā pusē attīstīto valstu finanšu praksē netiek likts uzsvars uz līdzsvarota budžeta nepieciešamību, bet gan notiek diskusijas par tādu budžeta deficīta līmeni, kas neizraisa nelabvēlīgu ietekmi uz ekonomiskajiem procesiem valstī. Tā kā budžeta deficīta izteikšana absolūtos skaitļos nedod pilnīgu ieskatu situācijas izpratnē, tas ir, vai ir pieļauts liels vai mazs budžeta deficīts, par salīdzināmu rādītāju tiek izmantots budžeta deficīta īpatsvars attiecībā pret IKP, kas arī atspoguļo budžeta deficīta līmeni. Ekonomikas teorijā 20.gs.2.pusē tika uzskatīts, ka pieļaujama valsts budžeta deficīta līmenis ir 2%. (*P.A.Samuelson*) Eiropas Savienības dalībvalstu kontekstā būtiski ir Māstrihtas konverģences kritēriji, kurus 1992.gadā noteica Eiropas Savienības līgums. Tie nosaka, ka budžeta deficīts ES valstīs nedrīkst pārsniegt 3% no valsts IKP. Tiek atzīmēts, ka vienošanās panākta ilgās diskusijās par ekonomisko aktivitāšu ciklisko svārstību iespējamo ietekmi uz situāciju valsts budžetā. Uzskata, ka šāds budžeta deficīta līmenis, ņemot vērā automātisko stabilizatoru darbību, dot iespēju ekonomikas cikla

laikā nodrošināt līdzsvarotas budžeta pozīcijas. Jāatzīmē, ka pēc speciālistu aprēķiniem ekonomikas cikls Eiropā ir aptuveni astoņi gadi.

Pašlaik ES valstīm saistošas ir Stabilitātes un izaugsmes pakta prasības, ka valdībām jāīsteno tāda fiskālā politika, kas vidējā termiņā nodrošina līdzsvarotu budžetu vai arī fiskālo pārpalikumu. Atbilstību šīm prasībām vērtē pēc cikliski koriģētā budžeta, ņemot vērā iespējamās īpašās apstākļus ekonomikā. Tādā veidā valdībām tiek piešķirtas manevrēšanas iespējas, tas ir, ja valstī vērojama ekonomiskā lejupslīde, budžeta ieņēmumi samazinās, pieaug sociālie maksājumi, tātad, ir pieļaujama budžeta deficīta palielināšanās, bet tā līmenim nepārsniedzot 3% no IKP. Bet, ekonomikas uzplaukuma periodos valdībām jāievēro stingra fiskālā politika, nodrošinot finanšu līdzekļus turpmākajām nelabvēlīgajām ekonomiskajām situācijām.

Ekonomisti uzsver, ka svarīgi ir izvērtēt tos cēloņus, kuri ietekmē lielāku izdevumu veikšanu nekā atļauj iespējamie ieņēmumi. Šajā aspektā budžeta deficīts tiek vērtēts kā cikliskais, vai kā strukturālais. (*Fischer S., Dornbush R., Schalensee R., 2000, 227*)

Cikliskais budžeta deficīts saistīts ar ekonomikas lejupslīdi, kad sarūk biznesa aktivitātes valstī, samazinās ieņēmumi no nodokļiem, bet valsts izdevumus ir jānodrošina. Šādu budžeta deficītu atbalstīja Dž.M.Keins. *Strukturālais budžeta deficīts* rodas valdības apzinātas rīcības rezultātā, kad tiek palielināti izdevumi vai samazināti nodokļi. Šajā gadījumā jāņem vērā, ka īstermiņā tas var nodrošināt gaidīto efektu, bet ilgtermiņā tas radīs zināmas grūtības sociāli ekonomisko jautājumu risināšanā valstī. Tiek minēts gan tekošā konta deficīta pieaugums, kas nelabvēlīgi ietekmē valsts maksājumu bilanci, gan arī valsts parāda pieaugums, kas savukārt palielina ikgadējos valsts parāda apkalpošanas izdevumus valsts budžetā, kurus nav iespējams novirzīt citiem mērķiem, jo valsts ir uzņēmusies ilgtermiņa parādu saistības. Tiek uzsvērts, ka var veidoties arī vietējo investīciju izspiešanas efekts, ja valdība aizņemsies vietējā finanšu tirgū, un vietējiem uzņēmējiem attīstībai pieejamie kredīti kļūst dārgāki. (*Turpat*)

Izvērtējot zinātniskās diskusijas valsts budžeta deficīta kontekstā, var secināt, ka 21.gs. sākumā budžeta deficītu kopumā definē kā precikliskas darbības instrumentu, ar kuru koriģē ekonomiskās un valsts finanšu aktivitātes ekonomikas uzplaukuma un lejupslīdes periodos. (*Y.Hou, D.L.Smith, 2006; J.K.Conant, 2010*)

Aktualizējot budžeta deficīta jēdzienu, ir nepieciešama tā izpratne ekonomiskajā aspektā. Budžeta deficītu un tā ekonomiskās sekas tiek atspoguļotas šādā formulā (*C.Mulas-Granados, 2006, 46*):

$$\text{Budžeta deficīts vai pārpalikums} = (\text{TXt}) - (\text{Gt} + \text{TRt}) + (\text{r} \times \text{DBt-i}) \quad (2.1.)$$

Tātad, budžeta deficīts veidojas, kad kopējie ieņēmumi budžetā (TX) ir nepietiekoši, lai nodrošinātu izdevumus (G+TR). Šī starpība tradicionāli tiek segta ar aizņemšanos un veido

kopējo parādu - DB, kas ik gadu saistīts ar noteiktiem kredītprocentu maksājumiem – $r \times DBt -1$, kurus valdībai jāatmaksā nākamajos budžetu gados.

Budžeta deficīta galvenās problēmas tiek saistītas ar fiskālās korekcijas jēdzienu, kas tika akcentēts promocijas darba pirmajā nodaļā, uzsverot to iespējamus risinājumus un sekas. Jāuzsver, ka fiskālās korekciju nepieciešamība aktualizējas situācijā, kad valdībai jārisina budžeta deficīta samazināšanas problēmas, pieņemot fiskālās konsolidācijas lēmumus.

Veicot Latvijas valsts budžeta veidošanas izpēti sākot ar 20.gs.90.gadiem, promocijas darba autore veikusi laika periodu segmentāciju ar konkrētu posmu raksturojošām iezīmēm valsts finanšu jomā, kuras nenoliedzami norāda arī uz makroekonomiskās analīzes trūkumu. Kā galvenie informatīvie avoti tika izmantoti attiecīgo gadu valsts budžeta likumu un grozījumu valsts budžetu likumos paskaidrojumi, un ikgadējie ziņojumi par tautsaimniecības attīstību un kopbudžeta izpildes gaitu.

1993.-1995.gadi:

- 1993.gadā aktualizējas budžeta deficīta problēmas Latvijā, kad pirmo reizi valstī, notiekot ekonomiskajām pārmaiņām pārejā uz tirgus ekonomiku, valdības izdevumi nedaudz pārsniedza ieņēmumus budžetā (2,7 milj.Ls). 1993.gada rudenī tika emitētas arī pirmās valsts parādzīmes, tās bija īstermiņa, un paredzēja parāda atdošanu pēc 28 dienām.
- Plānojot budžetu ar deficītu, atbilstoši SVF prasībām, 2% no IKP, kas Latvijā veidoja 40 milj.Ls, tika sastādīti 1994. un 1995.gada budžeti.
- Finansiāli smags Latvijas valdībai bija 1995.gads. Aprīlī tika apturēta bankas „Olimpija” darbība, bet 22.maijā – lielākās Latvijas bankas „Baltija” darbība. Tā kā šī banka apkalpoja ne tikai lielākos valsts uzņēmumus, bet tajā bija atvērti arī valsts budžeta konti, kuru līdzekļi tika „iesaldēti”, tas viss izraisīja grūtības valsts budžeta ieņēmumu nodrošināšanā. Valsts finanšu problēmas pastiprināja arī politiskie notikumi valstī, tas ir, Saeimas vēlēšanas un jaunas valdības veidošana, kas ieilga. Tā rezultātā budžeta deficīts 1995.g. sasniedza 3.1% jeb 91 milj.Ls.

1996.-1997.gadi:

- Ierobežojot valdības izdevumus un pievēršot lielāku uzmanību nodokļu iekasēšanai, 1996.gadā budžeta deficīts samazinājās līdz 1.3 % (23 milj.Ls).
- 1997.gadā valdība apstiprināja bezdeficīta budžetu, bet faktiski budžetā izveidojās pārpalikums 1.1% apjomā (40.4 milj.Ls).

1998.-1999.gadi:

- 1998.gadā budžeta deficīts sastādīja 0.8% (32.2. milj.Ls), bet 1999.gadā, uz saimnieciskajām aktivitātēm Latvijā daļēji atsaucoties Krievijas krīzei un arī jaunās valdības politiskajam karjerismam, budžeta deficīts pārsniedza kritisko robežu un sasniedza aptuveni 4 % no IKP, kas veidoja 164.3 milj.Ls.

2000.-2007.gadi:

- Mainoties valdībām un uzlabojoties ekonomiskajai situācijai, izdevās panākt budžeta deficīta samazināšanu līdz 2.6 % un turpmākajos gados tā līmenis pamazām samazinājās no vidēji 2 % uz 1 %. Jāuzsver, ka minētajos gados, plānojot valsts budžetu, tā deficīts tika iestrādāts lielāks nekā vēlāk bija faktiskais. Tā, piemēram, 2005. g. budžets paredzēja 134.5 milj.Ls lielu deficītu (1.7%), bet faktiski tas bija 69.6 milj.Ls liels (0.8%), 2006.g. budžeta deficīts tika plānots 145.2 milj.Ls apjomā (1.5%), bet faktiski tas bija 53.4 milj. Ls jeb 0.5% . Var secināt, ka galvenā Latvijas valdības kļūda bija kompleksas fiskālās politikas pasākumu trūkums, kad netika pievērsta uzmanība pastāvīgi augošai inflācijai valstī, arī aktivitātēm nekustāmā īpašuma tirgū. Tā, neskatoties uz pozitīvām tendencēm ekonomikas attīstībā, 2007.g.budžets tika apstiprināts ar 177.8 milj.Ls lielu budžeta deficītu (1.3%), būtiskus papildus līdzekļus paredzot dažādu sociālo aktivitāšu veikšanai un valsts sektorā nodarbināto atalgojuma palielināšanai. Bet, gan ekonomisku (inflācija valstī virs 10%), gan arī politisku (iespējamā neuzticības izteikšana valdībai) faktoru dēļ 20.09.2007.g. apstiprinātajos grozījumos „Par valsts budžetu 2007.gadam” valsts kopbudžetā tika ielānots budžeta pārpalikums 54.5 milj. Ls jeb 0.4% no IKP. Faktiskais pārpalikums konsolidētajā valsts kopbudžetā 2007.gadā bija 94 milj.Ls jeb 0.8%.

2008.gads:

- Latvijas valsts budžeta 2008.g. sākotnēji tika izveidots, pamatojoties uz IKP pieaugumu 7.5% apjomā. Atbilstoši tam tika noteikti arī iespējamie valsts budžeta ieņēmumi un izdevumi, kopumā prognozējot pārpalikumu valsts budžetā 161.1 milj.Ls. Faktiski 2008.gadā ekonomiskās aktivitātes samazinājās, kas noteica arī IKP kritumu par 4.6%. Tas kritiski ietekmēja ieņēmumus valsts budžetā, un tā kā valdība neveica pietiekošus pasākumus budžeta izdevumu samazināšanai, plānotā budžeta pārpalikuma vietā valsts kopbudžetā bija izveidojies finansiālais deficīts 531.1 milj.Ls apjomā.

2009.gads

- likums „Par valsts budžetu 2009.gadam” tika pieņemts 2008.gada 14.novembrī ar IKP pieauguma prognozi +2%, atbilstošu budžeta ieņēmumu un izdevumu pieaugumu par 3.8% un 10.2%, finansiālo deficītu nosakot 1.85% apjomā.

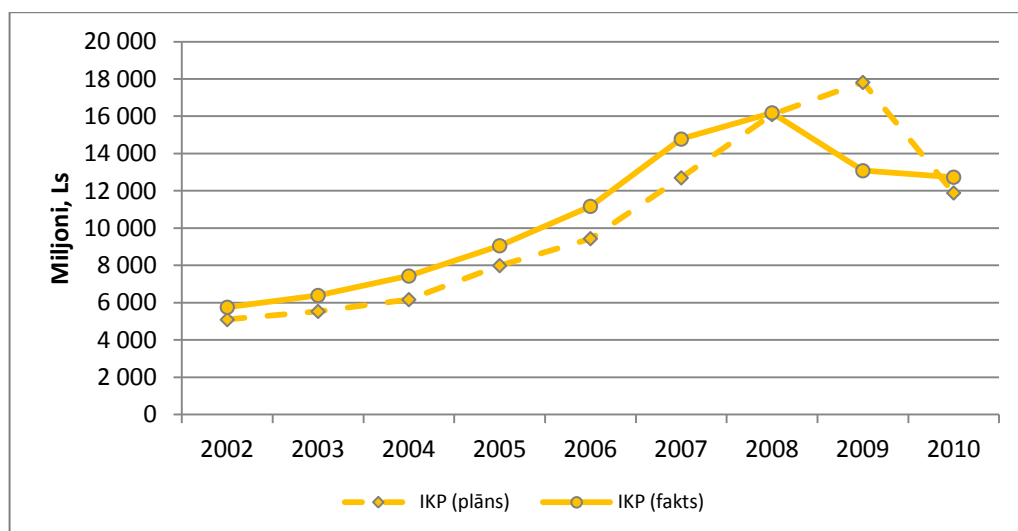
- 2008.gada 12.decembrī tiek akceptēti grozījumi likumā „Par valsts budžetu 2009.gadam”, paredzot IKP samazinājumu par 5%, atbilstoši samazinot arī valsts budžeta ieņēmumu prognozes par 912 milj.Ls un izdevumu apjomus – par 453.3 milj.Ls.
- 2009.gada 16.jūnijā tiek pieņemti jauni grozījumi likumā „Par valsts budžetu 2009.gadam”, pamatojoties uz jaunu makroekonomiskās attīstības scenāriju, kurš noteica IKP samazinājumu par 18% un attiecīgā izmaiņas valsts budžeta rādītājos, kuras paredzēja kārtējo izdevumu samazināšanu vēl par 425.1 milj.Ls (*SVF prasība* -budžeta deficīts – ne lielāks par 10%).
- faktiskais budžeta deficīts – 6.5 % (843 milj.Ls)

2010. - 2011.g.

- likumā „Par valsts budžetu 2010.gadam” konsolidētais valsts budžeta deficīts bija plānots 566.7 milj.Ls liels, bet, faktiski, pamatojoties uz ekonomisko aktivitāšu negatīvajiem rādītājiem, tas bija 802 milj.Ls (8.5%)
- budžeta deficīts 2011.gadā sākotnēji bija ieplānots – 5.4% jeb 574 milj.Ls, paredzot fiskālo konsolidāciju 292 milj.Ls, tas ir, izdevumi samazināti par 89 milj.Ls, ieņēmumi palielināti par 158 milj.Ls. 2011.g. sākumā tika izvirzīta starptautisko aizdevēju papildus prasība – veikt budžeta konsolidāciju 50-70 milj.Ls apjomā. 14.04.11. Saeima apstiprināja grozījumus budžeta likumā, kuri noteica ieņēmumu palielināšanu par 107.1 milj.Ls, izdevumu samazināšanu – par 27 milj.Ls, tādejādi paredzot potenciālo deficītu valsts budžetā 493.6 milj.Ls.

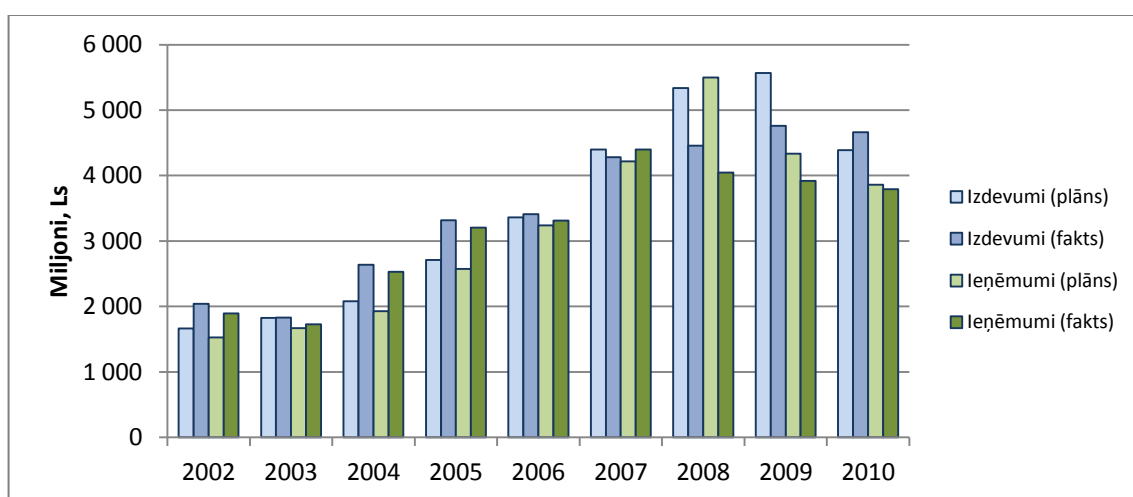
Analizējot iepriekšējo gadu ekonomikas attīstības prognozes Latvijā, pamatojoties uz kurām tika plānoti valsts budžeta ieņēmumi un izdevumi, var apgalvot, ka tās bija veidotas piesardzīgi. Reālās situācijas izvērtējums norāda uz to, ka valdībai šādas prognozes zināmu laika periodu bija izdevīgas. Statistikas dati par makroekonomiskajiem un fiskālajiem rādītājiem valstī parāda, ka līdz 2007.gadam faktiskās ekonomiskās aktivitātes valstī bija lielākas par plānotajām, un atbilstoši tika nodrošināti lielāki budžeta ieņēmumi, kurus valdība ikgadējos budžeta grozījumos sadalīja papildus vajadzībām, veidojot strukturālo budžeta deficītu. Savukārt, laika posmā no 2008.-2009.g. valsts budžeta kvantitatīvie rādītāji pamatojās uz optimistisko pieeju ekonomisko aktivitāšu kontekstā, kas saimnieciskā gada laikā noteica nepieciešamību samazināt gan makroekonomiskās, gan arī fiskālās prognozes.

Var secināt, ka Latvijas ekonomisko un fiskālo vidi raksturo problēmas korektu prognožu veidošanā. Pirmām kārtām par kļūdainām makroekonomiskajām prognozēm liecina plānotā un faktiskā IKP rādītāji (skat.2.5.attēlu).



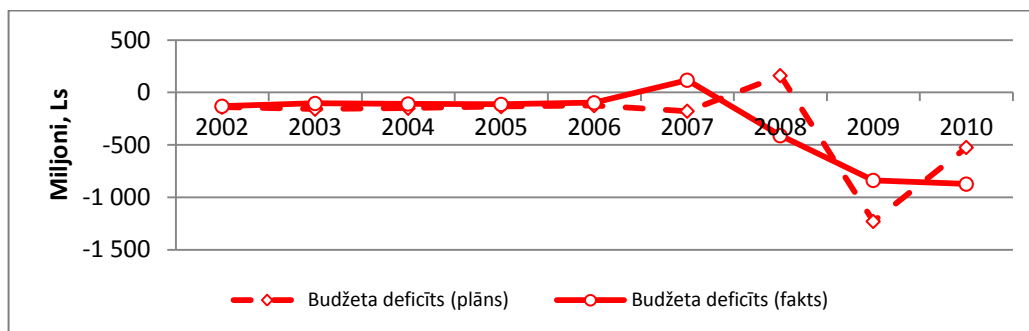
2.5.attēls Plānotais un faktiskais iekšzemes kopprodukts Latvijā salīdzināmajās cenās (promocijas darba autores izveidots, izmantojot Ziņojumus par tautsaimniecības attīstību un kopbudžeta izpildes gaitu)

2.5.attēla dati atspoguļo promocijas darbā iepriekš apgalvoto, ka Latvijā līdz 2008.gadam makroekonomisko prognožu un budžeta plāna pamatā izmantotais IKP apjoms bija noteikts mazāks nekā faktiski nodrošināts, kas liecina par piesardzīgu pieeju prognožu veidošanā. 2008.gada 4.ceturkšņa un 2009.-2010.g. dati norāda uz ekonomiskās situācijas pasliktināšanos, kas ietekmēja arī fiskālos rādītājus valstī (skat.2.6.attēlu)



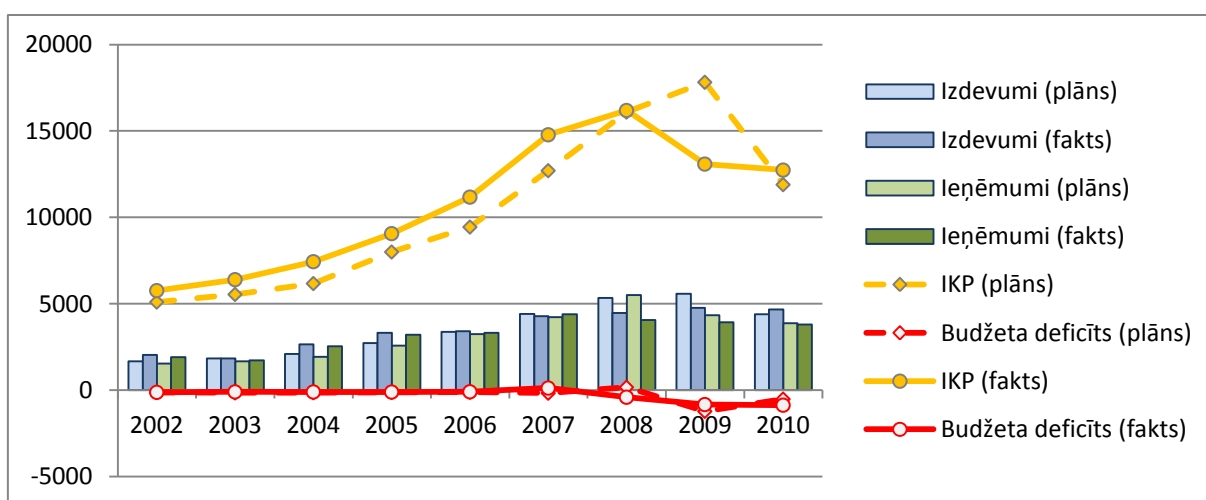
2.6.attēls Plānotie un faktiskie konsolidētā budžeta ieņēmumi un izdevumi Latvijā (promocijas darba autores izveidots, izmantojot Ziņojumus par tautsaimniecības attīstību un kopbudžeta izpildes gaitu)

Tātad, var secināt, ka atbilstoši izteiktajām ekonomiskajām aktivitātēm laika periodā no 2002.-2007.gadam tika nodrošināti arī lielāki ieņēmumi valsts konsolidētajā budžetā. Bet, valdības lēmumu rezultātā visi ieņēmumi līdz pat 2006.gadam tika sadalīti papildus izdevumiem, veidojot budžeta deficītu vidēji gadā 100 milj.Ls apmērā. Šāda valdības rīcība ir vērtējama kritiski, jo ekonomikai labvēlīgajos apstākļos netika izveidota valsts finanšu rezerve. Tas viss negatīvi ietekmēja valsts budžeta bilanci turpmākajos gados, ko atspoguļo 2.7.attēla dati.



2.7.attēls Plānotais un faktiskais konsolidētā budžeta deficīts Latvijā (*promocijas darba autores izveidots, izmantojot Ziņojumus par tautsaimniecības attīstību un kopbudžeta izpildes gaitu*)

Apkopojot iepriekšēikto, var izdarīt secinājumu, ka Latvijas valsts budžeta rādītājus nosaka ne tikai ekonomiskie, bet arī politiskie faktori, tas ir, kad valdības labvēlīgas ekonomiskās vides situācijā, ignorējot ekonomikas cikliskās attīstības likumsakarības, īstenoja maksimāli ekspansīvu fiskālo politiku, kas nelabvēlīgi ietekmēja valsts finanšu situāciju ekonomikas lejupslīdes apstākļos. Shematiski tas ir atspoguļots 2.8.attēlā, kur promocijas darba autore apkopoja būtiskākos rādītājus ekonomiskās un fiskālās vides izvērtēšanai plānošanas un faktiskās izpildes kontekstā.



2.8.attēls Latvijas IKP, valsts konsolidētā budžeta plānotie un faktiskie rādītāji (*promocijas darba autores izveidots, izmantojot Ziņojumus par tautsaimniecības attīstību un kopbudžeta izpildes gaitu*)

Izvērtējot 2.5.-2.8.attēlu datus, var izdarīt secinājumus par neprecīzu makroekonomisko prognožu sekām, kā arī par spēcīga politiskā faktora ietekmi uz valsts budžetu Latvijā:

- tika ignorētas ekonomisko procesu cikliskās attīstības likumsakarības;
- valsts budžetam bija raksturīgs strukturālais deficīts;
- netika izvirzīti konkrēti valsts attīstības mērķi, atbilstoši kuriem būtu noteikti iespējamie nākotnes attīstības scenāriji;
- netika nodrošināta korekta makroekonomiskās situācijas analīze;
- netika nodrošināta analītiska pieeja valsts pārvaldes efektivitātes izvērtēšanai.

Līdz ar to Latvijas valsts budžeta veidošanas prakse apstiprina ekonomikas teorijā pastāvošos apgalvojumus par galvenajām neprecīzu ekonomisko un fiskālo procesu plānošanas konsekvencēm un to mijiedarbību:

- ja IKP pieaugums ir straujāks par iepiņānoto, tiek nodrošināti papildus ieņēmumi budžetā, un politisko motīvu kontekstā ir pastiprināta nelietderīga valsts budžeta līdzekļu tērēšana gada beigās, lai pilnā apjomā varētu izmantot budžetā piešķirtās apropriācijas;
- ja IKP pieaugums ir mazāks nekā plānots, tad budžetā netiek nodrošināti iepiņānotajiem izdevumiem atbilstoši ieņēmumi, tāpēc valdībai jālemj par noteiktu fiskālo korekciju īstenošanu (ieņēmumu palielināšana, izdevumu samazināšana, valsts aizņēmuma veikšana);
- abi iepriekšminētie aspekti nosaka nepieciešamību veikt grozījumus likumā par budžetu, kas nozīmē juridisku formalitāšu īstenošanu, kā arī politisko konfliktu iespējamību, jo fiskālie lēmumi vienmēr ir ļoti atvērti diskusijām;
- valdībai politiski ir izdevīgāka piesardzīga pieeja makroekonomisko prognožu veidošanā, plānojot atbilstošus fiskālos pasākumus, kuru reāla īstenošana tradicionāli nav saistīta ar zināmu spriedzi.

Promocijas darba autore ir apkopojusi datus par plānotajiem un faktiskajiem IKP un fiskāliem rādītājiem Latvijā laika posmā no 2002.-2010.gadam (skat.2.1.tabulu).

Plānotie un faktiskie IKP un fiskālie rādītāji Latvijā

(promocijas darba autores izstrādāta, izmantojot Ziņojumus par tautsaimniecības attīstību un kopbudžeta izpildes gaitu)

Plāns	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2009	2009	2010
									1.gr.	2.gr.	
IKP (faktiskajās cenās)	5096.0	5536.8	6167.5	7994.0	9439.1	12702.2	16097.3	17820.2	15091.0	12980.9	11892.0
Ieņēmumi (kons. budžets)	1524.5	1668.3	1929.6	2575.5	3237.6	4218.6	5499.2	5319.0	4406.6	3984	3862.3
Izdevumi (kons. budžets)	1664.7	1827.4	2079.7	2709.9	3362.6	4396.4	5338.1	5565.6	5112.3	5054	4386.4
Budžeta deficīts (kons. budžets)	-140.2	-159.1	-150.1	-134.4	-125.0	-177.8	161.1	-246.6	-705.7	-1070	-524.0

Fakts	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
IKP (faktiskajās cenās)	5758.3	6392.8	7434.0	9059.0	11172.0	13957.4	16243.0	13254.0	12735.9
Ieņēmumi (kons. budžets)	1895.2	1726.5	2530.1	3205.5	3310.4	4395.9	4046.0	3916.5	3790.0
Izdevumi (kons. budžets)	2041.6	1831	2639.5	3318.8	3408.4	4278.7	4457.9	4759.9	4663.4
Budžeta deficīts (kons. budžets)	-131.1	-104.4	-109.4	-113.3	-98.0	117.2	-411.9	-843.4	-873.4

2.1.tabulas dati parāda, ka Latvijā laika posmā no 2002.gada faktiskie IKP un valsts budžeta rādītāji nav nodrošināti atbilstoši plānotajiem. Līdz 2007.gadam veidojās tendence, ka, palielinoties budžeta ieņēmumiem, tika veikti arī lielāki izdevumi. Tas nelabvēlīgi ietekmēja budžeta deficīta apjomu.

Visi augstākminētie faktori pastiprināja budžeta problēmas ekonomiskās lejupslīdes apstākļos, kas negatīvi ietekmēja fiskālo situāciju valstī. Makroekonomiskās prognozes 2008.gadam un tām atbilstošie fiskālie lēmumi novērtējami kā pārāk optimistiski, kas liecina par profesionalitātes vai arī politiskās gribas trūkumu valsts attīstības iespēju noteikšanā. Tas viss noteica vajadzību smagajiem budžeta konsolidācijas pasākumiem 2009.gadā. Jāuzsver, ka minētā gada budžeta veidošana bija raksturīga reālai ekonomiskās lejupslīdes situācijai, kad valdība nav spējīga vai arī nevēlas objektīvi prognozēt iespējamo situāciju valstī. Līdz ar to var apgalvot, ka 2009.-2010.gada valsts budžetu formēšanas gaita apliecina valdības vājumu

ekonomisko un fiskālo lēmumu veidošanas jomā, kas, promocijas darba autoresprāt, ļoti veiksmīgi raksturo valsts finanšu izmantošanu politiskajās interesēs, pastiprinot arī budžeta procesa politizāciju.

Tātad, var secināt, ka Latvijā netiek veidotas korektas valsts ekonomiskās attīstības prognozes, kas sarežģīt budžeta procesā iekļauto pasākumu sekmīgu norisi, apgrūtinot budžeta procesam izvirzītā mērķa īstenošanu.

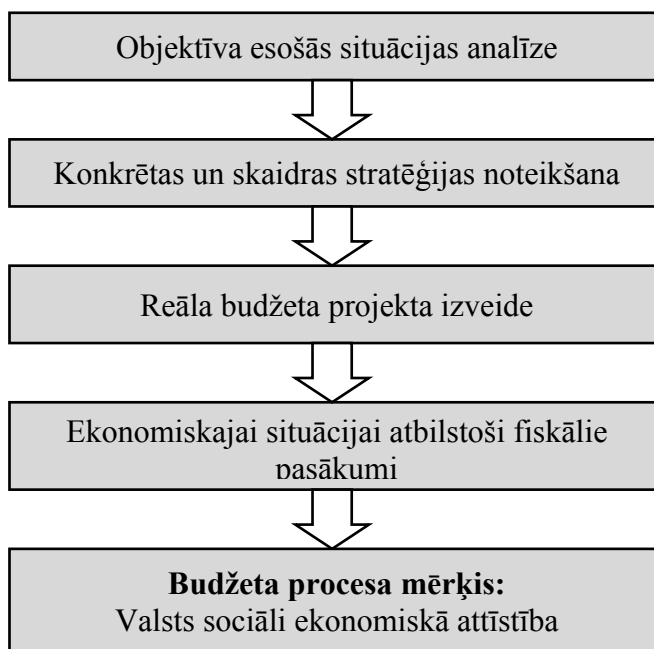
Promocijas darba autore uzskata, lai budžeta plānošana būtu efektīva, galvenais nosacījums ir, ka budžeta programmām jāatbilst valsts politikas programmām, kurām jābūt izstrādātām, pamatojoties uz vienotu valsts attīstības stratēģiju. Var apgalvot, ka Latvijā tāda nepastāv. Iepriekšējos gados ir izstrādāti un akceptēti dažādi valsts attīstības plāni, piemēram, Makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas pamatnostādnes 2006.-2010.g., Nacionālās attīstības plāns, Politikas attīstības sistēmas pamatnostādnes, Inflācijas apkarošanas plāns. Kā pēdējos pasākumus var minēt Finanšu ministrijā izstrādātās Konverģences programmas 2008.-20011.gadam un 2009.-2012.gadam.

Tomēr jāuzsver, ka šajos plānos paredzētie fiskālās politikas pasākumi ir atšķirīgi, un izstrādātie lēmumi attiecībā uz valsts budžeta veidošanu jau pašlaik nesakrīt ar minētajos plānos deklarēto. Tas nozīmē, ka valdības līmenī joprojām netiek nodrošinātas pilnvērtīgas diskusijas par valsts fiskālo politiku, jo budžeta izstrāde vidējam termiņam pamatojas galvenokārt uz faktiskās situācijas analīzi, netiek veidotas reālas prognozes un to īstenošanas iespējām atbilstošie fiskālās politikas varianti.

Līdz ar to var apgalvot, ka Latvijā nepastāv vienota izpratne par valsts politikas iespējamiem attīstības virzieniem, kas liecina par to, ka netiek nodrošināta budžeta sasaiste ar valsts politikas stratēģiskās plānošanas dokumentiem. Promocijas darba autore uzskata, ka šajā kontekstā visaktuālākais pašlaik ir plāns izejai no krīzes un ekonomikas stabilizēšanai.

Tas nosaka, ka valdībai ir nepieciešama fiskālo un sociāli ilgtspējīga reformu pakete. Tātad, aktualizējas kompleksas pieejas nepieciešamība ekonomisko prognožu veidošanā, tas ir, objektīvi izvērtējot esošo situāciju, noteikt konkrētu un skaidru darbības stratēģiju. Iespējamā paredzējuma nosacījumi nestabilas ekonomikas apstākļos vairāk aktualizē īstermiņa periodu. Pašlaik Latvijai tas varētu būt 2 gadi, tātad, 2011.-2012.gads. Objektīvām makroekonomiskām prognozēm jānodrošina reālu ikgadējo budžetu projektu izveidi ar ekonomiskai situācijai atbilstošiem fiskāliem pasākumiem nodokļu un budžeta izdevumu jomā. Tādejādi sabiedrībā tiks mazināta nenoteiktība, kas no politiskā un ekonomiskā viedokļa ir vērtējama pozitīvi. Līdz ar to var secināt, ka kompleksa pieeja ekonomisko procesu prognozēšanā, nodrošinot izvērtētu saikni

starp valsts ekonomikas attīstību un budžetu, ir vērsta uz budžeta procesa galvenā mērķa īstenošanu (skat. 2.9.attēlu)



2.9.attēls Kompleksa pieeja saiknes starp valsts attīstības makroekonomisko prognožu, valsts budžetu un budžeta procesa mērķa nodrošināšanai (*promocijas darba autores izveidots*)

Promocijas darba autore uzsver, ka šādas pieejas galvenais rezultāts var būt sasniegts ar nosacījumu nepakļaut fiskālos lēmumus politiskiem mērķiem. Tāpēc nepieciešams „Likumā par budžetu un finanšu vadību” noteikt, ka makroekonomiskās prognožu veidošanas kompetence valstī jāpiešķir Finanšu ministrijai sadarbībā ar Latvijas Banku, nosakot arī konkrētu amatpersonu juridisku atbildību par prognožu realitāti:

1. Finanšu ministrijā – Tautsaimniecības analīzes un Fiskālās politikas departamentu vadībai;
2. Latvijas Bankā – Monetārās politikas pārvaldes vadībai.

Tā kā makroekonomiskās prognozes veido bāzi valsts budžeta sastādīšanai, līdz ar to juridiski būtu reglamentēti konkrēti makroekonomisko prognožu un fiskālo lēmumu veidošanas dalībnieki, kuriem jābūt atbildīgiem par valsts budžeta kontrolskaitļiem.

Makroekonomisko prognožu nozīme ir būtisks aspekts, uzsākot valsts budžeta plānošanas procedūru.

2.2. Budžeta plānošanas aspektu izvērtējums

Saskaņā ar promocijas darba autores izstrādāto metodoloģiju valsts budžeta plānošanas posma izpētē kā būtisks pētījuma objekts ir norādīts budžeta plānošanas metodes izvēle ar mērķi identificēt un pamatot efektīvāko Latvijas valsts finanšu sistēmas pilnveidošanai.

Promocijas darba iepriekšējās nodaļās tika uzsvērtā plānošanas procedūru nozīme budžeta procesā, akcentējot, ka šo darbību rezultāts – budžeta projekts, ietekmē ne tikai nākošā gada valsts budžeta kopējos parametrus, bet arī ar to saistīto darbību veiksmīgu norisi un sociāli ekonomisko situāciju valstī kopumā. Makroekonomisko prognožu veidošanas aspektā tika akcentēti vairāki to ietekmējošie faktori, kuru nozīmi, promocijas darba autoresprāt, nedrīkst ignorēt arī valsts budžeta plānošanas kvalitatīvā nodrošināšanā. Jāuzsver, ka veiksmīgas plānošanas rezultāti vienmēr atspoguļojas izvirzīto ieceru reālajā īstenošanā. Budžeta procesa kontekstā būtiska ir tā galvenā mērķa un uzdevumu izpilde, kuri tika aktualizēti promocijas darba pirmajā nodaļā.

Izvērtējot budžeta veidošanā praktizētās pieejas, var secināt, ka viens no svarīgākajiem valsts finanšu plānošanu ietekmējošiem elementiem tiek akcentēts **budžeta veidošanas metode**. Promocijas darba autore piekrīt apgalvojumam, ka tieši tās izvēle ir saistīta ar budžeta veidotāju centieniem, ko viņi gatavi iekļaut budžeta procesā un kādu vēlamu rezultātu tajā iegūt.

Pamatojoties uz budžeta veidošanas evolūcijas izpēti, var apgalvot, ka budžeta sastādīšana ir saistīta ar principiālu pieeju tā plānošanas un izlietošanas metodes izvēlē.

Ekonomiskajā literatūrā ir akcentētas dažādas budžeta veidošanas metodes (*I.Rubin, 1997; D.Nice, 2002; G.Grizzle, 2008; S.I.Grossbard, 1990; J.Mikesell, 2006*) (skat.2.2.tabulu)

2.2.tabula

Valsts budžetu veidošanas metodes

(promocijas darba autores izveidota)

Pozitīvie aspekti	Trūkumi	Komentāri
Metode - Kopsummas budžeta veidošana (<i>lump sum budgeting</i>) <i>Metodes būtība - naudas līdzekļu izlietošana tiek plānota pa vispārīgām pozīcijām (aizsardzība, sociālā nodrošināšana u.c.)</i>		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ visvienkāršākais budžeta plānošanas veids ▪ viegla veidošanas, administrēšanas, kontroles un izpratnes forma ▪ galvenā uzmanība ir fokusēta uz prioritārajiem jautājumiem ▪ pastāv minimāls iespējamo konfliktu risks, jo nenotiek diskusijas par specifiskajām programmām 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ detalizētas informācijas trūkums par programmām, to darbībām, sniegtajiem pakalpojumiem ▪ neparedz izmaksu un potenciālo rezultātu izvērtējumu ▪ ignorē budžeta politikas iespējamās alternatīvas 	Diskusijas par atskaites punktu: <ul style="list-style-type: none"> ▪ kopējā izdevumu summa, kas tiek sadalīta pa noteiktajām pozīcijām ▪ definēti konkrēti izdevumu posteņi, kuri vēlāk tiek summēti
Metode - Izdevumu pozīciju budžeta veidošana (<i>line-item</i>) <i>Metodes būtība - finanšu plānošana atbilstoši iestāžu izdevumu pozīcijām, pārnesot esošos izdevumus uz nākošo gadu un tiem pieskaitot vienreizējo pasākumu izmaksas un prognozēto inflāciju</i>		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ tiek nodrošināts detalizēts izdevumu veidošanas un atskaitīšanās mehānisms 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ neaktualizē informācijas par iestāžu darbību nepieciešamību 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ tradicionāli to sauc par „pieaugošo” budžetu

Pozitīvie aspekti	Trūkumi	Komentāri
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ netiek definēti iestāžu darbības mērķi un izvērtēta to īstenošana ▪ budžeta veidošana notiek vienam finansālajam gadam, nenodrošinot finanšu resursu sadalījumu ilgākam laika posmam. ▪ netiek veikta programmu darbības salīdzināšana, ▪ metodei ir raksturīga plānoto izdevumu bāzes paplašināšana, ▪ veicina valsts pārvaldes izdevumu pastāvīgu palielināšanos ▪ apgrūtināts finanšu menedžments, jo nav iespējams pilnīgi izvērtēt izdevumus, to lietderīgumu programmu darbības aspektā ilgākā laika posmā. ▪ veicina neproduktīvo izdevumu veidošanos ▪ nenodrošina budžeta izdevumu un ieņēmumu pieauguma tendences izvērtēšanu 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ pamatojoties uz atskaites un kontroles īstenošanas vieglumu, budžetu veidošanas praksē viena no populārākajām metodēm
<p>Metode - Izpildes budžeta veidošana (performance budgeting) <i>Metodes būtība - izdevumu pozīciju budžeta plānošanā, papildus vērtējot informāciju par iestāžu darbību; bāzēta uz iepriekšējās darbības pieredzi</i></p>		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ tiek izvērtētas darba izmaksas un atbilstošie finanšu resursi ▪ galvenā uzmanību fokusējas uz iestāžu darbību, ▪ izdevumu izvērtēšana atbilstoši iegūtajam rezultātam ▪ atspoguļo evolūciju budžeta izmantošanā ▪ prasa detalizētu informāciju ▪ nodrošina dažādu valdības līmeņu vajadzības ▪ veicina iestāžu darbības efektivitātes uzlabošanos ▪ nodrošina valsts budžeta sistēmas zemāko līmeņu vajadzības 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ nepieciešams liels informācijas apjoms ▪ darbietilpīga metode ▪ problemētiska iestāžu darbības rezultātu izvērtēšana ▪ lielāka politisko konfliktu iespēja ▪ trūkst konkrēto izdevumu pozīciju pamatojuma ▪ tiek ignorētas alternatīvas labākajai izvēlei ▪ sistēma kopumā nav orientēta uz ilgtermiņa problēmu risinājumu 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ vadības pieeja budžeta veidošanā ▪ sistēmas darbībā tiek izvirzīti 4 izvērtēšanas elementi: rezultāts, izmaksas, piepūle, darbības apjoms ▪ veidojās kā pārejas posms no tradicionālās izdevumu pozīciju budžeta formēšanas uz plānveida pieeju programmu un iestāžu darbības efektivitātes kontrolei
<p>Metode- Programmu budžeta sastādīšana <i>Metodes būtība -paredz budžeta izdevumu sadali pa funkcionālajiem virzieniem, kuri apkopoti darbības programmās</i></p>		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ sistematizē budžeta izdevumus pa programmām atbilstoši valdības darbības funkcionālajiem virzieniem ▪ bāzējas uz darbības rezultātiem ▪ nodrošina ekonomisku finanšu resursu pārdali ▪ virzīta uz ilgtermiņa plānošanu, darbības izvērtēšanu, tātad, ilgstošu perspektīvu ▪ nodrošina ilgtermiņa izvērtēšanu ▪ būtiska uzmanība pievērsta izvirzītajiem mērķiem un gala rezultātiem ▪ nodrošina bāzi budžeta izdevumu izvērtēšanai ilgtermiņā ▪ izvirza nepieciešamību izvērtēt programmas īstenošanas rezultātus un sekas ▪ akcentē plānošanas procedūru nozīmi fiskālo lēmumu veidošanā ▪ fokusē uzmanību uz nospraustajiem 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ veicina būtiskas izmaiņas citās sfērās: ekonomiskajā, politiskajā, sociālajā ▪ tendēta uz centralizēto koordināciju, jo programmu darbības analīze un lēmumu pieņemšana notiek tikai vadošajos līmeņos ▪ programmu mērķu, darbības izvērtēšana, to kvantitatīvā analīze ir paredzēta ilgtermiņā ▪ programmu vērtēšana un alternatīvu stratēģiju izvirzīšana ir darbietilpīgs process, ▪ izraisa lielus konfliktus budžeta procesā ▪ analīzei nepieciešamā informācija ir ļoti apjomīga un arī novēlota ▪ fiskālās politikas lēmumu pieņemšanas process ir neelasīgs, sabiedrības iesaistīšanas iespējas tajā ir minimālas ▪ galvenā kritika - nav iespējams 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ problemātiska metodes interpretācijā- tā tiek kļūdaini attiecināta uz izpildes budžeta veidošanu un budžeta plānošanas un programmēšanas sistēmu ▪ programmu darbības rezultātu analīzes problemātiska kvalitatīvās izvērtēšanas kontekstā

Pozitīvie aspekti	Trūkumi	Komentāri
<ul style="list-style-type: none"> mērķiem un prioritātēm pastāv iespēja nodrošināt ierēdņu un amatpersonu atbildību sabiedrības priekšā 	<p>nodrošināt uz rezultātu vērsta budžeta plānošanu</p>	
<p>Metode – Plānošanas, programmēšanas budžeta veidošanas sistēma (<i>planning – programming – budgeting system: PPBS</i>) <i>Metodes būtība – valsts finanšu politikas un budžeta procesa konverģence</i></p>		
<ul style="list-style-type: none"> nodrošina valsts politikas plānošanas, programmu izstrādes, budžeta veidošanas integrāciju orientēta uz lēmumu racionālu veidošanu (tiek formulēti mērķi un uzdevumi; identificētas mērķu sasniegšanas alternatīvas; labākās alternatīvas izvēle; pasākumu programmas mērķu sasniegšanai izvirzīšana) 	<ul style="list-style-type: none"> iekšējie – problemātiskas mērķu un to īstenošanas pasākumu noteikšanas procedūras; tendence uz centralizāciju lēmumu pieņemšanā, mazinot iniciatīvas zemākajos vadības līmeņos ārējie – negatīvi ietekmē komunikācijas iespējas starp administratīvām vienībām, jo katrai veidojas sava konkrēta shēma noteikto mērķu un uzdevumu īstenošanā orientācija uz alternatīvu analīzi ievieš nenoteiktību sistēmas dalībnieku vidū, zūd iepriekšējo budžeta sistēmu stabilitāte 	<ul style="list-style-type: none"> priekšnosacījumus metodei veidoja Dž.M.Keinsa ekonomiskās teorijas plaša izplatība A.Vildavskis: „Budžeta process PPBS kontekstā ir cieši saistīts ar politiku, bet, būtiskākā politikas formulēšanas un īstenošanas problēma – trūkst saprotamības par sasniedzamajiem mērķiem” (A.Widalsky, 1969, 294p)
<p>Metode - „0” budžeta veidošana (<i>zero-based budgeting</i>) <i>Metodes būtība – katarai budžeta programmai un budžeta iestādei izdevumu plānošana notiek no tā saucamā „0” punkta, ņemot vērā rezultātus, kas programmai un iestādei jānodrošina</i></p>		
<ul style="list-style-type: none"> finanšu līdzekļi tiek piešķirti nevadoties no iepriekšējā gada finansējuma nodrošina objektivitāti dažādu programmu darbības izvērtēšanai atbilstoši sekojošai shēmai: <ul style="list-style-type: none"> ✓ administratīvajā līmenī tiek identificētas izvērtēšanas vienības (programmu vai to organizacionālo aspektu kontekstā) ✓ tiek pieņemti lēmumi to darbības analīzei, izvirzot prioritātes un nodrošinot alternatīvu izvērtējumu dotajā līmenī ✓ tiek noteikts metodei pakļautais funkcionālās darbības virziens ✓ tiek izstrādāti atbilstošie finanšu pieprasījumi veicina budžeta plānošanas pilnveidošanu, integrējot plānošanas, mērķu izvirzīšanas, budžeta lēmumu pieņemšanas pasākumus vienotā veselā nepieciešama pastāvīga programmu darbības efektivitātes izvērtēšana pieeja nosaka visu iestādes izdevumu atkārtotu izvērtēšanu, koncentrējoties uz galvenajiem uzdevumiem un atklājot aktualitāti zaudējušās funkcijas atvieglo prioritāšu identificēšanu un nodrošina konkrētu mērķu izvirzīšanu valsts politikas aktivitāšu nodrošināšana orientējas nevis uz pieaugošu, bet, reālu finansējumu nodrošina objektīvu finanšu resursu pārdali starp struktūrvienībām un programmām viegli identificēt neproduktīvās programmas mazina iespējas manipulēt ar 	<ul style="list-style-type: none"> prasa detalizētu informācijas analīzi par budžeta finansētajiem pasākumiem prioritāšu noteikšanas sistēma pakļauta subjektīviem vērtējumiem var veidot lielu konkurenci un arī konfliktus salīdzinot ar pārējām budžeta plānošanas metodēm, prasa lielus darba, finanšu un laika resursus 	<ul style="list-style-type: none"> viens no pirmajiem metodes aizstāvjiem- P.Pirs (<i>P.Pyhrr</i>) pieņem, ka tūrā veidā metode praktiski nav īstenojama, bet, argumentē to ar potenciālo pielietojamību padziļinātai programmu darbību izpētei metode iezīmē fundamentālās izmaiņas budžeta veidošanas praksē teorētiskajā un praktiskajā kontekstā šāda pieeja tiek atbalsēta praktiski nav iespējams detalizēti izvērtēt visu iestāžu aktivitātes katru gadu, tāpēc „0” budžeta veidošanas principus iesaka periodiski izmantot atsevišķu programmu, ministriju, iestāžu darbības izvērtēšanā

Pozitīvie aspekti	Trūkumi	Komentāri
informāciju palielinātu budžeta pieprasījumu veidošanā <ul style="list-style-type: none"> ▪ nodrošina budžeta finansēšanas samazināšanas iespējas 		
Metode - Līgumbudžeta veidošana <i>Metodes būtība - valsts budžeta plānošanas gaitā tiek iestrādātas dažādas starptautiskās līgumprasības</i>		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ valsts ekonomisko, politisko un finansiālo problēmu risinājumi 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ valsts nacionālo, iekšējo interešu ignorance 	Diskutabla ir līgumu slēgšanas neieciešamība ar SVF, Eiropas Komisiju, Eiropas padomi

Var secināt, ka budžeta veidošanas metodes jeb formāts, fokusējoties uz trim galvenajiem aspektiem - izdevumu kontroli, valsts finanšu veidošanas sistēmas uzlabošanas iespējām, izmaksu efektivitāti – ir pakļauts valdības nostājai fiskālās politikas jomā un atbilstoši tai noteiktajam budžeta mērķim. Tas ietekmē budžeta lēmumu veidošanos, to apspriešanas norisi un rezultātā arī valsts naudas līdzekļu sadali un piešķiršanu.

Tomēr teorētiski praktisko diskusiju rezultātā tiek uzsvērts, ka neviens atsevišķi pielietotais budžeta veidošanas formāts nevar būt ideāls. Tāpēc tradicionāli mūsdienās tiek izmantota vairāku formātu kombinācija, ko ietekmēja budžeta praktiķu centieni reformēt budžeta veidošanas procesu. Līdz ar to kā vienu no galvenajām iezīmēm, kas raksturo valstīs īstenotās budžeta reformas, padarot tās būtiski atšķirīgas no klasiskās pieejas budžeta veidošanas procesam, jāmin uz rezultātu orientēta budžeta izstrādes principu ieviešanu valsts pārvaldē. Tātad, centieni virzīt budžeta procesu no ieguldījumu izvērtēšanas uz iestāžu darbības rezultātu akcentēšanu, pamatoja jaunas pieejas budžeta formēšanā nepieciešamību, tas ir, *uz rezultātiem pozicionēta izpildes budžeta veidošana*. Kā galvenais tika izvirzīts arguments, ka sabiedrība valdības aktivitāšu rezultātos ir ieinteresēta vairāk nekā vienkārši aktivitātēs.

Izdevumu plānošana atbilstoši minētajiem principiem notiek, vadoties ne tikai pēc konkrētu politikas programmu mērķiem, bet arī pēc rezultātu kvantitatīvajiem vai kvalitatīvajiem novērtēšanas rādītājiem. Tas nozīmē, ka kopumā tiek izvērtēts, cik lielā mērā katra iestāde ar savu darbību ir nodrošinājusi izvirzīto mērķu sasniegšanu, un ieguldīto finanšu resursu izlietojuma uzskaitē ir pakārtots process. Padziļināta minētā aspekta izpēte tiks veikta promocijas darba nākošajā sadaļā (2.3.).

Veiktajos fundamentālajos pētījumos par budžeta veidošanas metodēm promocijas darba autore uzmanību piesaistīja asa kritika pastiprinātai valsts budžetu politizācijai. Šajā kontekstā tiek akcentēts, ka valsts budžeta plānošana ir sarežģīts darbs, kas ietekmē ne tikai valsts finanšu vadību, bet arī sociālo un ekonomisko situāciju valstī, tāpēc tā veikšanu nepieciešams uzticēt profesionāļiem un praktiķiem, maksimāli norobežojoties no politiskā subjektivisma. Līdz ar to var piekrist viedoklim, ka speciālisti valsts finanšu jomā, reāli izvērtējot konkrēto situāciju valstī,

spēj izdarīt labāku budžeta veidošanas formāta izvēli nekā politiķi, nodrošinot adekvātu fiskālo pasākumu īstenošanu. Tas ir aktuāli, jo budžeta procesam izvirzītā mērķa sasniegšana ir atkarīga arī no budžeta plānošanas metodes izvēles.

Promocijas darba autore uzskata, ka, budžeta plānošanas procedūru izvērtēšanā galvenā uzmanība jāpievērš vairākiem aspektiem, kurus jāņem vērā Latvijas valsts budžeta veidošanas procesā:

- Budžetam izvirzītajam mērķim;
- Budžeta plānošanā iesaistītiem dalībniekiem;
- Budžeta pieprasījumu formulēšanas procesam;
- Budžeta veidošanas metodes izvēlei.

Var secināt, ka budžeta plānošanu kopumā ietekmē gan politiskie, ekonomiskie, sociālie, gan arī administratīvie un starptautiskie faktori.

Izpētot Latvijas valsts budžeta plānošanas juridiskos un praktiskos aspektus atbilstoši iepriekšminētajai metodoloģijai, promocijas darba autore identificēja budžeta plānošanas procesam raksturīgās aktuālākās problēmas, kuru risinājumi nepieciešami budžeta veidošanas procedūru pilnveidošanai.

Tā kā budžets ir valdības finansiālās darbības un vadības pamatā, budžeta plānošanā ir jāievēro tam izvirzītais mērķis, kurš, promocijas darba autoresprāt, konkrēti formulēts LR „Likumā par budžetu un finanšu vadību” – „noteikt un pamatot, kādi līdzekļi nepieciešami valdībai, citām valsts institūcijām un pašvaldībām to valsts pienākumu izpildei, kuru finansēšana noteikta ar likumdošanas aktiem, nodrošinot, lai tajā laikposmā, kuram šie līdzekļi paredzēti, izdevumus segtu atbilstoši ieņēmumi. Izstrādājot budžetu, jāņem vērā nepieciešamība nodrošināt valstī vispārējo ekonomisko līdzsvaru.” (LR „*Likums par budžetu un finanšu vadību*”, 1.pants, 2^o). Tādejādi, var apgalvot, ka budžeta plānošanas procesā jāievēro šādu galveno uzdevumu īstenošana:

- finanšu līdzekļu nodrošināšana saskaņā ar valdības noteiktajām prioritātēm;
- kopējās fiskālās disciplīnas uzturēšana, nodrošinot valsts budžeta ieņēmumu un izdevumu līdzsvaru vai ierobežojot budžeta fiskālo deficītu;
- makroekonomiskās stabilitātes īstenošana valstī.

Promocijas darba autore izvirza priekšlikumu budžeta mērķa definīcijā uzsvērt nepieciešamību valdības funkciju nodrošināšanā efektīvi izlietot finanšu resursus. Šāda juridiski noteikta prasība veicinātu lielāku budžeta veidotāju atbildību valsts naudas līdzekļu sadalē un piešķiršanā, bet, budžeta izpildes procesā arī to izlietošanā. Līdz ar to var apgalvot, ka precīza un

konkrēta budžeta mērķa definīcija nodrošinātu vienotu izpratni par budžeta procesam izvirzītā mērķa un uzdevumu nozīmīgumu.

Veicot Latvijas valsts budžetu reglamentējošās bāzes izpēti, var secināt, ka juridiski gadskārtējā valsts budžeta plānošana ir atrunāta LR „Likuma par budžetu un finanšu vadību” 17.-20.pantos. Kā galvenie dalībnieki tajā tiek uzsvērti:

- Finanšu ministrija;
- Ministru kabinets;
- Ministrijas, citas centrālās valsts iestādes
- Budžeta iestādes.

Atbildīgs par gadskārtējā valsts budžeta projekta izstrādāšanu ir Finanšu ministrs.

Jāuzsver, ka likums nosaka nākamā gada budžeta plānošanā pamatoties uz vidēja termiņa makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas ietvarā izvirzītajiem budžeta mērķiem un prioritārajiem attīstības virzieniem. Kā galvenie kritēriji budžeta veidošanā darbojas valsts budžeta ieņēmumu prognozes un maksimāli pieļaujamo valsts budžeta izdevumu kopapjoms, tā sadale ministriju un citu centrālo valsts iestāžu griezumā. Tomēr lielāka uzmanība likumā tiek pievērsta budžeta izdevumu daļas izveidei.

Tātad, var secināt, ka pašlaik Latvijā valsts budžetu reglamentējošā likumdošanā nav paredzētas konkrētas procedūras budžeta veidošanai saimnieciskajam, tas ir, nākošajam gadam. Autores viedoklis, ka līdz ar to pastāv iespēja budžeta plānošanas procesā iesaistītiem dalībniekiem manipulēt ar valsts naudas līdzekļiem un lobēt noteiktas intereses.

Tāpēc promocijas darba autore uzskata, ka budžeta plānošanā pašlaik, ņemot vērā ekonomikas lejupslīdes apstākļus un ekonomiskās situācijas nestabilitāti, Latvijā noteikti ir jānosaka valsts finanšu iespējas vidēji diviem gadiem un, bāzējoties uz tām, jāplāno ikgadējie valsts budžeti, strikti ievērojot kritērijus, kuri iestrādāti šajā plānā. Lai arī īstermiņa fiskālā politika ekonomiskajā literatūrā tradicionāli tiek kritizēta, tomēr konkrētajā Latvijas situācijā tādejādi iespējams nodrošināt budžeta ciparu objektivitāti, reālu atbildību par lēmumiem valsts finanšu jomā un noteiktu disciplīnu to vadībā.

Sistematizējot LR „Likuma par budžetu un finanšu vadību” normas, promocijas darba autore budžeta projekta sastādīšanu iedala šādos galvenajos posmos, norādot tajos iesaistītos galvenos dalībniekus:

1. Finanšu ministrija sagatavo dokumentu paketi, t.i.
 - pamatojoties uz noteikto valsts makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas ietvaru, nosaka budžeta prognozi, kurā ir paredzēti izdevumu “mērķa griesti” jeb

finanšu ierobežojumi katrai ministrijai un citām centrālajām valsts institūcijām sadalījumā pa programmām un izdevumiem atbilstoši ekonomiskajām un valdības funkciju kategorijām;

- nosaka citus finanšu ierobežojumus, ko jāievēro budžeta aprēķinos;
 - budžeta līdzekļu pieprasījumu izstrādāšanas kārtību un termiņus;
 - budžeta aprēķinos izmantojamos rādītājus;
 - budžeta pieprasījumu veidlapas.
2. Augstākminētā informācija tiek nosūtīta visām ministrijām, kuras to novada tālāk sev pakļautajām no valsts budžeta finansētām institūcijām.
 3. Visas no valsts budžeta finansētās institūcijas izstrādā budžeta līdzekļu pieprasījumus saskaņā ar MK un Finanšu ministrijas noteiktajiem to izstrādāšanas pamatprincipiem.
Šajā aspektā autore pozitīvi vērtē to, ka likums nosaka, ka visiem budžeta līdzekļu pieprasījumiem jābūt pamatotiem ar konkrētiem aprēķiniem.
 4. Budžeta finansēto institūciju līdzekļu pieprasījumi tiek apkopoti ministrijās un nosūti uz Finanšu ministriju.
 5. Finanšu ministrijā tiek veidota budžeta ieņēmumu prognoze, kuras pamatā ir valsts makroekonomiskās attīstības prognozes.
 6. Finanšu ministrs izvērtē budžeta pieprasījumus pēc to atbilstības paredzētajiem mērķiem, ekonomiskuma un efektivitātes un pieņem lēmumu par to iekļaušanu valsts budžeta projektā līdz tā iesniegšanai Ministru Kabineta. Jāuzsver, ka likums piešķir finanšu ministram tiesības jebkurā valsts budžeta projekta izskatīšanas stadijā izteikt savu viedokli, pievienot nepieciešamos atzinumus, arī atsevišķu revīziju rezultātus. Autore uzskata, ka šāda juridiskā norma ir lietderīga tad, ja finanšu ministrs veido budžeta lēmumus profesionālajā līmenī, norobežojoties no politiskiem aspektiem.
 7. Budžeta projektu saņem visas ministrijas un citas centrālās valsts iestādes, kurām divu nedēļu laikā ir ar to jāiepazīstas un neapmierinātības gadījumā var iesniegt motivētas pretenzijas finanšu ministram.

Ir reglamentēts, ka jautājumus, kuros nav panākta vienošanās budžeta pieprasījumu izskatīšanas procesā, ministriju un citu centrālo valsts iestāžu vadītāji var nodot izlemšanai Ministru kabinetam.

Demokrātiskuma kontekstā tas ir vērtējams pozitīvi, ārvalstu budžetu praksē šādu iespēju dēvē par “budžeta priekšspēli”, kad abām pusēm – gan finanšu ministram, gan attiecīgās nozares ministram ir tiesības diskutēt par nākamā gada izdevumu lielumu (J.L.Mikesell,2006,49).

Tomēr, Latvijas valsts finanšu praksē pretenzijas un ar tām saistītās diskusijas par budžetā plānoto līdzekļu piešķiršanu tradicionāli raksturīgas politisko partiju vai apvienību darbības pozicionēšanas nolūkos. Tas apliecina budžeta politizāciju un nav vērtējams atzinīgi.

8. Finanšu ministrs akceptē galīgo valsts budžeta projekta variantu.

Promocijas darba pirmajā nodaļā, diskutējot par budžeta procesu ietekmējošiem faktoriem, tika aktualizēts **budžeta pieprasījumu jēdziens**, uzsverot, ka budžeta līdzekļu pieprasījumu veidam, izklāstam, to sastādīšanas un izskatīšanas procedūrai un savlaicīgumam ir būtiska nozīme, veidojot budžeta izdevumu daļu, kā arī sastādot budžeta projektu kopumā.

Latvijā juridiski ir reglamentēti budžeta pieprasījumu izstrādāšanas pamatprincipi, kuri ietver vairākus aspektus, bet, galvenā uzmanība ir fokusēta uz ministriju un citu centrālo valsts iestāžu maksimāli pieļaujamo kopējo izdevumu apjomu (*LR „Likums par budžetu un finanšu vadību”, 17.pants*). Valsts finanšu pētījumos tas tiek klasificēts kā budžeta procesam raksturīgie ierobežojumi, kuri terminoloģiski ir apzīmēti kā iestāžu izdevumu „mērķa griesti”. Ar tiem izprot maksimāli pieļaujamo budžeta izdevumu apjomu, ko plānots piešķirt ministrijām un citām centrālajām valsts iestādēm. Kā galvenais arguments tiek uzsvērts, ka tādā veidā ir iespējams nodrošināt daudz optimālāku finanšu resursu plānošanu. Promocijas darba autore pozitīvi vērtē šādus izdevumu ierobežojumus, bet uzskata, ka pašlaik tie jānosaka viena fiskālā gada ietvaros, jo likumdošanā paredzēto budžeta plānošanu vidējam termiņam, tas ir, trīs gadiem, apgrūtina ekonomiskā nenoteiktība un iespēja objektīvi izvērtēt finanšu situāciju. Jāuzsver, ka pašlaik no valsts budžeta finansētās institūcijas formāli izstrādā budžeta līdzekļu pieprasījumus trim gadiem, kā tas ir noteikts likumdošanā, bet faktiski par pamatu šo iestāžu finansējumam kalpo gada nogalē izstrādātais precizētais budžeta līdzekļu pieprasījums konkrēti vienam, tas ir, nākošajam budžeta gadam. Tas nozīmē, ka budžeta izdevumu ierobežojumi vidējam termiņam tiek noteikti formāli un reāli to nozīme nav būtiska.

Kopš 20.gs. 90.gadu vidus Latvijā, lai padarītu valsts finanšu vadību efektīvu, tas ir, mērķtiecīgu, koordinētu un pārskatāmu, tika uzsākti budžeta reformēšanas pasākumi, kuru mērķis bija panākt kardinālas izmaiņas budžeta vadības procesā. Būtiskākie budžeta reformas virzieni bija:

- „Likuma par budžetu un finanšu vadību” pieņemšana 1994.gadā, kurš nodrošināja sistēmisku pieeju budžeta organizatoriskajā kontekstā
- budžetu veidošana pēc programmu principa, sākot ar 1997.gadu
- 2000.gadā uzsāktā budžeta plānošana vidējam termiņam
- rezultatīvo rādītāju sistēmas izveide.

20.gs.90.gadu nogalē budžeta reformas ietvaros tika aktualizēta **vidēja termiņa budžeta plānošanas** nepieciešamība. Tā, makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas scenārijā 2003.-2007.gadam tika iestrādāti pasākumi budžeta ieņēmumu un izdevumu jomā. Sākot ar 2003.g., budžeta plānošana Latvijā tika noteikta vidējam termiņam, kas paredzēja, ka jāizvērtē pieejamos finanšu resursus pieciem gadiem un jānodrošina šo resursu izlietošana atbilstoši valdības noteiktajām prioritātēm. Jāuzsver, ka tomēr, reāli plānojot ikgadējos valsts budžetus, galvenokārt tika aktualizēti konkrēta gada rādītāji, vidējā termiņa plānošanas indikatorus uzrādot formāli. Tas liecina, ka, lai arī ar likumu Latvijā ir noteikta valsts budžeta plānošana vidējam termiņam, tomēr faktiski tā notiek tikai viena gada ietvaros. Promocijas darba autores viedoklis, ka uzskatāmi to apliecina fakts, ka katru gadu valdība, pamatojoties uz pieaugošām ekonomiskajām aktivitātēm un lielākiem faktiskajiem budžeta ieņēmumiem, valsts budžeta grozījumos palielināja arī izdevumus, radot situāciju, ka līdz 2007.g. ikgadējos budžetos pastāvīgi tika iestrādāts deficīts (skat.2.3.tabulu).

Valsts konsolidētā budžeta plāns un izpilde 2004. – 2010. gadā, milj. Ls

(promocijas darba autores izstrādāta, izmantojot Ziņojumus par tautsaimniecības attīstību un kopbudžeta izpildes gaitu)

	2004				2005			2006			2007		
	Plāns	1. grozījums	2. grozījums	Faktiskā izpilde	Plāns	Grozījumi	Faktiskā izpilde	Plāns	Grozījumi	Faktiskā izpilde	Plāns	Grozījumi	Faktiskā izpilde
Ieņēmumi	1929,6	2038,4	2058,1	2530,1	2575,5	2708,1	3205,5	3237,6	3397,2	3310,4	4218,6	4489,1	4395,9
Izdevumi	2079,7	2199,6	2226,1	2639,5	2709,9	2851,0	3318,8	3362,6	3530,6	3408,4	4396,4	4434,6	4278,7
Finansiālā bilance	-150,1	-161,2	-168,0	-109,4	-134,4	-142,9	-113,3	-125,0	-133,4	-98,0	-177,8	54,5	117,2
Tīrie aizdevumi	-13,0	-7,1	-7,1	-27,8	0,0	-1,7	-21,7	20,2	28,5	3,1			
Fiskālā bilance	-137,1	-154,1	-160,9	-81,6	-134,4	-141,2	-91,6	-145,2	-161,9	-101,1			
Fiskālā bilance pamatbudžetā	-161,7	-184,3	-203,6	-133,8	-180,5	-189,7	-189,9	-233,9	-305,7	-286,7	-343,8	-267,6	-263,4
Fiskālā bilance sociālās apdrošināšanas budžetā	24,6	30,2	42,7	51,1	45,9	48,5	91,1	88,7	143,7	181,8	169,9	322,1	379,6

	2008			2009				2010	
	Plāns	Grozījumi	Faktiskā izpilde	Plāns	1. grozījums	2. grozījums	Faktiskā izpilde	Plāns	Faktiskā izpilde
Ieņēmumi	5499,2	5263,9	4676,9	5318,6	5791,3	5461,6	3916,5	3862,3	3790,0
Izdevumi	5338,1	5255,5	5106,4	5565,6	5461,6	5791,3	4759,9	4386,4	4663,4
Finansiālā bilance	161,1	-8,4	-426,5	-247,0	-329,7	-329,7	-854,4	-524,1	-873,4
Tīrie aizdevumi									
Fiskālā bilance									
Fiskālā bilance pamatbudžetā	-92,5	-237,6	-653,5	-421,4	-554,0	-554,0	-641,4	-354,0	-576,0
Fiskālā bilance sociālās apdrošināšanas budžetā	253,6	245,9	227,3	174,4	224,3	224,3	-213,0	-170,1	-335,8

Tātad, var apgalvot, ka valdība Latvijā maksimāli izmantoja viena gada budžeta iespējas, lai arī likumdošana paredzēja to potencialitāti nākamajos gados. Jāuzsver, ka arī ekonomikas attīstības cikliskuma kontekstā papildus nodrošinātos ieņēmumus valsts budžetā būtu lietderīgāk novirzīt uzkrājuma fondā, ko tradicionāli izmanto ekonomisko aktivitāšu krituma posmos, nodrošinot mērenāku fiskālo konsolidāciju.

Uzsākot budžeta plānošanu vidējam termiņam, visi valsts budžeta izdevumi tika iedalīti **bāzes izdevumos un attīstības izdevumos.**

Par budžeta bāzi tika noteikta tā pamatbudžeta līdzekļu daļa, kura nodrošina valsts funkciju izpildi nemainīgā līmenī, par pamatu ņemot kārtējā saimnieciskā gada apstiprināto valsts budžetu, kurš samazināts par vienreizējo pasākumu izdevumiem, budžeta programmu optimizācijas rezultātā iegūto līdzekļu ekonomiju un palielināts vai arī samazināts, ņemot vērā valsts ilgtermiņa saistības, tai skaitā valsts investīciju izmaiņas, kā arī ņemot vērā budžeta iestāžu sniedzamo maksas pakalpojumu izmaiņas. Savukārt par budžeta attīstības daļu tika noteikti tie valdības politikas prioritāšu finansēšanai paredzētie budžeta izdevumi, kurus nosaka, vadoties no pieejamiem resursiem valsts budžetā, atņemot budžeta bāzes izdevumus. Budžeta attīstības izdevumos iekļāva arī finansējumu Valsts investīciju programmas pasākumiem, kā arī līdzfinansējumu ES un citām starptautiskajām programmām. (*Vidēja termiņa budžeta plānošanas metodoloģijas pamatnostādnes, 2007.g.*)

Promocijas darba autore pozitīvi vērtē to, ka dalot budžeta līdzekļus bāzes un attīstības daļā, tika ieviests jēdziens „budžeta minimālā bāze”, definējot to kā valsts budžeta izdevumu apjomu, kas nepieciešams, lai finansētu iespējami un pieļaujami mazāko valsts funkciju kopumu. Tika paredzēts, lai sasniegtu budžeta minimālo bāzi, vidēja termiņa budžeta cikla laikā nepieciešams regulāri izvērtēt esošās programmas un funkcijas un bāzē ietilpstošās optimālās izmaksas.

No praktiskā viedokļa tas vērtējams ļoti pozitīvi, jo ir saistīts ar iespējām samazināt valsts budžeta izdevumus. Tomēr Latvijas valsts finanšu praksē šis jēdziens netika aktualizēts. Promocijas darba autores viedoklis, ka to ietekmēja varas pārstāvju politiskās ambīcijas un profesionalitātes trūkums valsts finanšu jomā.

Jāakcentē, ka viens no budžeta reformas uzdevumiem Latvijā bija noteikts panākt **uz rezultātu vērsta budžeta plānošanu.** Tomēr pilnībā tas nav īstenots, un rezultatīvo rādītāju sistēma praktiski izveidojās kā ieguldījumu rādītāju uzskaitījums. Par vienīgiem skaidri definējamiem un arī mērāmiem lielumiem valsts finanšu jomā bija kļuvuši valsts budžeta līdzekļu ieguldījumi. Rezultatīvo rādītāju nozīme budžeta veidošanā tiks aplūkota promocijas darba nākošajā sadaļā.

Augstākminētie faktori, mazinot budžeta reformas pozitīvo iznākumu, veicināja situāciju, ka Latvijā galvenokārt tika izmantota pieaugoša budžeta plānošanas metode. Promocijas darba autore sprāt, līdz ar to aktualizējās „uzpūstam” budžetam raksturīgās problēmas:

- Nepieciešamie līdzekļi tika nodrošināti izdevumu pieauguma veidā, ko pieskaitīja iepriekšējā gada bāzei;
- Netika nodrošināta esošo budžeta programmu revidēšana;
- Iezīmējās plānošanas inerce, līdz ar to arī iespēja veidoties neracionāliem izdevumiem.

Tas viss ietekmēja pastāvīgu budžeta izdevumu palielināšanos un kļuva par apgrūtināšu slogu valsts finanšu vadībā ekonomikas lejupslīdes periodā, jo publiskā sektora apjomi bija neatbilstoši lieli. Ekonomikas korekcija, kas sākās 2008.gadā, pamatā bija balstīta uz iekšējā pieprasījuma kritumu un strauju ārējās vides pasliktināšanos. Tiek uzsvērts, ka Latvija vienlaicīgi ir saskārusies ar smagu globālo krīzi, kā arī ar cikliska un strukturāla rakstura iekšējo krīzi. Tomēr, promocijas darba autore uzskata, ka strukturālā komponente valsts budžeta deficītā ir saistīta ar valdības politiskās gribas trūkumu īstenot reālus budžeta izdevumu samazināšanas pasākumus.

Tātad, tika apgrūtināta budžeta procesa gaita Latvijā. Sarūkot eventuālajiem ieņēmumiem budžetā, problemātiska kļuva valdības izdevumu nodrošināšana. Veidojot 2008.gada budžetu, visām ministrijām un to pakļautībā esošajām iestādēm tika noteikti izdevumu samazinājumi 10-20% apmērā. Vienlaicīgi tika uzsāktas diskusijas par strukturālo reformu nepieciešamību valsts pārvaldē. Tika izvirzīta prasība mainīt arī budžeta izdevumu veidošanas metodiku. Kā drosmīgākais risinājums no valdības puses 2009.gada sākumā tika piedāvāta „O” budžeta veidošanas principu ieviešana. Politiska konflikta rezultātā, arī akcentējot šāda budžeta veidošanas darbietilpīgumu minētās pieejas izmantošanas iespējas bija noraidītas.

Uzsākot 2009.gada budžeta plānošanu, ar mērķi samazināt valsts pārvaldes izdevumus tika izvirzīta valsts funkciju izvērtēšanas nepieciešamība. Valdība apstiprināja strukturālo reformu ieviešanas plānu, kura pasākumi aktualizējās situācijā, kad valdībai vairākārt bija jāpieņem lēmumi par fiskālās konsolidācijas nepieciešamību budžeta izdevumu samazināšanas aspektā. Rezultātā, plānojot budžeta izdevumus, visas ministrijas tika sadalītas pēc funkcionālā principa. Valdības pārstāvji, vienojoties ar sociālajiem partneriem, noteica prioritārās funkcijas, kurām arī tika piešķirti budžeta līdzekļi. Tomēr jāuzsver, ka 2009.gada budžeta izdevumu noteikšanā veidojās situācija, ka ministriju, valdības partneru un sabiedrības viedokļi par funkciju svarīgumu palika atšķirīgi, un budžeta galīgajā variantā izdevumu samazināšana tika strikti noteikta valdības līmenī.

Tādejādi var secināt, ka Latvijā 2009.gada valsts budžeta veidošanas procesā nav izdevies īstenot kvalitatīvus valsts pārvaldes strukturālās reformas pasākumus ar detalizētu funkciju izvērtējumu. Problēmas aktualitāti pastiprina fakts, ka valdības funkciju izvērtējuma rezultātus nav iespējams skatīt vidēja termiņa kontekstā, jo budžeta plānošanu trim gadiem apgrūtina finanšu situācijas nenoteiktība un svārstīgums.

Promocijas darba autoresprāt, lai nodrošinātu reālu strukturālās reformas īstenošanu valsts pārvaldes jomā un novērstu mehānisku iestāžu izdevumu samazināšanu, nepieciešams ieviest nulles budžeta veidošanas metodes periodisku īstenošanu valsts pārvaldes institūcijās. Tas noteiktu izdevumu plānošanā atteikties no bāzes izdevumu izmantošanas, un analizējot iestādēm nepieciešamos izdevumus, koncentrēties uz galvenajiem uzdevumiem, tādejādi nodrošinot arī reālu valsts pārvaldes funkciju auditu.

Tātad, Latvijas situācijai aktuālas stingras fiskālās disciplīnas kontekstā būtisks ir tāds problēmjaudājums kā nepieciešamība reāli reformēt valsts pārvaldes jomu, kas aktualizē nevis struktūras maiņu, bet, valsts pārvaldes darbības sistēmas pilnveidošanu kopumā, gan izvērtējot budžeta programmu efektivitāti, gan arī budžeta līdzekļu izmantošanas lietderību. Tas viss pastiprina rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmas nozīmīgumu.

2.3. Rezultatīvie rādītāji un to izmantošana budžeta izdevumu plānošanas pilnveidošanā

Izvērtējot Latvijas valsts budžetu veidošanā izmantoto makroekonomisko prognožu formēšanas un budžeta plānošanas pamatprincipus, var secināt, ka laika posmā līdz 2008.gadam lēmumi par budžeta līdzekļu piešķiršanu valdības noteiktajām prioritātēm tika pieņemti, pamatojoties uz pastāvīgi notiekošā valsts budžeta pieauguma rēķina bez izdevumu lietderīguma izvērtēšanas. Līdz ar to Latvijas fiskālās situācijas kontekstā apstiprinās apgalvojums, ka tradicionāli ekonomikas stabilitātes apstākļos diskusijas par valsts pārvaldes darbības efektivitāti tiek pieklusinātas. Radikālu nozīmi tās iegūst ekonomiski kritiskajās situācijās, kad valdībai, samazinoties budžeta ieņēmumiem, palielinoties budžeta deficīta apjomiem, jāsāk risināt valdības izdevumu efektivitātes problēmas, kuras Latvijai ir aktuālas kopš 2008.gada rudens.

Fiskālās konsolidācijas kontekstā būtiska uzmanība ir pievērsta tādiem valsts finanšu organizatoriskajiem jautājumiem kā valsts izdevumu struktūras izvērtēšana un to vadības sistēmu pārskatīšana, kuras iepriekšējos gados ietekmēja valdības funkciju un līdz ar to valsts budžetu pieaugumus. Tas viss pastiprināja valsts pārvaldes strukturālo pārmaiņu nepieciešamību, kuras nav iespējamas bez reformām budžeta procesa jomā. Jāuzsver, ka joprojām jēdziens „reformas”

valsts pārvaldē un arī budžeta veidošanā izpaužas galvenokārt kā valdības vadītāja uzdevums ministriem samazināt izdevumus un darbinieku skaitu viņu pārraudzītajās iestādēs.

Promocijas darba autore uzskata, ka reālas strukturālās pārmaiņas valsts pārvaldē nozīmē ne tikai tās struktūras maiņu, bet, būtiska ir sistēmiska pieeja, kurā ir ietvertas atbildes uz jautājumiem: kas valdībai jā dara? kā to var izdarīt? kādi ir efektīvākie darbības risinājumi? Tas viss nosaka nepieciešamību pilnveidot valsts budžeta plānošanas procedūras, kas savukārt aktualizē prasību veidot pilnīgu informāciju par fiskāliem lēmumiem un to rezultātiem. Līdz ar to nozīmīgi kļūst šādi problēmjautājumi:

- valsts sektora darbības efektivitātes izvērtēšanas nepieciešamība;
- atbilstošas informatīvās bāzes veidošana.

Pasaules Bankas speciālisti ir izvirzījuši trīs nosacījumus efektivitātes izvērtēšanai valsts sektorā, akcentējot valsts darbības rezultātu nozīmīgumu.

1. Tas ir svarīgs kritērijs valdības prioritāšu noteikšanā un atbilstošo lēmumu pieņemšanā, it īpaši fiskālo lēmumu veidošanā.
2. Tas ir būtisks komponents valdības projektu, programmu darbības efektivitātes noteikšanā un to pilnveidošanas virzienu identificēšanā.
3. To informatīvā bāze nodrošina priekšnoteikumus valdības atbildības paaugstināšanai (*Public Sector Performance, 1998, 17*)

Jāuzsver, ka valsts pārvaldes darbības efektivitātes izvērtēšanas jautājumi ir iekļauti pētījumos gan makroekonomiskajā kontekstā (*J.E. Stiglitz*), gan valsts pārvaldes organizācijas kontekstā (*A.Premchand, M.Holzer, D.M.Fick, A.Afonso, V.Tanzi u.c.*), gan arī publisko finanšu kontekstā (*Dž.Miller, B.H.Potter, J.Diamond u.c.*). Būtiska uzmanība tiem tika pievērsta ASV 20.gs. 70.-80.gados, Eiropā 21.gs. sākumā, kad valstīs, palielinoties budžeta deficītam, pastiprinājās sabiedrības neapmierinātība ar pieaugošiem izdevumiem valdības un municipalitāšu līmenī.

Var secināt, ka valsts sektora darbības efektivitātes rādītāji pašlaik ir pozicionējušies kā galvenais pētījumu objekts dažādos zinātnes novirzienos (ekonomika, vadība, politika, datorzinības u.c.). Līdz ar to tiek izvirzītas daudzpusīgas pieejas efektivitātes un rezultativitātes vērtēšanas sistēmas izveidei, argumentējot, ka cilvēku darbības efektivitātes izvērtēšana ir būtisks nosacījums valdības lēmumu pieņemšanai. Ja efektivitātes rādītāju sistēma nepastāv, lēmumu pieņemšana tradicionāli notiek, pamatojoties uz subjektīviem viedokļiem.

Veicot pastāvošo viedokļu izpēti par valsts pārvaldes darbības izvērtēšanas iespējām, var piekrist G.Buharta (*G.Buhart*) viedoklim, ka pētījumi šajā jomā ir diezgan haotiski, savstarpēji nesaistīti. Joprojām ekonomisti nav izveidojuši vienotu metodiku, kas dotu iespēju izprast

sakarības starp valsts pārvaldes iestāžu izmaksām un iestāžu nodrošināto pakalpojumu rezultātiem. Kā būtiskākais arguments tiek minēts, ka valsts sektora darbības efektivitātes paaugstināšanas problemātiku pēta dažādu zinātnes nozaru pārstāvji, un tiek izmantota arī atšķirīga terminoloģija. (*Public Productivity Handbook, 1992, 82*).

Promocijas darba autores uzmanība tika pievērsta OESD (*Organization for Economic Co-operation and Development*) valstīs pastāvošajai efektivitātes vērtēšanas praksei. Valsts sektora darbība tiek vērtēta kompleksi, izmantojot dažādus rādītājus un metodes tās efektivitātes noteikšanā, bet, kā būtiskākie tiek uzsvērti šādi komponenti:

- rādītāji (*performance measures*);
- rezultatīvie indikatori (*performance indicators*). (*Enhancing the effectiveness of public spending: experience in OECD countries, 2004*)

Jāuzsver, ka ekonomiskajā literatūrā pastāvošie viedokļi akcentē, ka starp abiem kritērijiem nav būtisku atšķirību, jo abi tiek izmantoti programmu gala rezultātu, politiku darbības un to īstenošanai nepieciešamo resursu apjomu izvērtēšanā. Rezultatīvātes indikatori galvenokārt ir kvantitātes vai kvalitātes izvērtēšanas komponente, kas norāda uz darbības rezultātu vai iestādes centieniem reāli sasniegt noteikto mērķi. Bet, rādītāji kalpo gala rezultāta (*outcome*) izvērtēšanai, kā arī konkrētu politiku, programmu, iestāžu darbību un to īstenošanai nepieciešamo resursu (*output*) izvērtēšanai. (*Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries, 2001, 81*)

Promocijas darba autoresprāt, pozitīvi vērtējami ir SVF un OESD valstu pieredzē apkopotie un izvirzītie šādi būtiskākie komponenti efektivitātes (*performance*) kompleksai izvērtēšanai:

- rezultativitāte (*effectiveness*);
- ekonomiskā efektivitāte jeb produktivitāte (*efficiency/productivity*);
- ekonomiskums (*economy*);
- pakalpojumu kvalitāte (*service quality*);
- atbilstība (*compliance*). (*Performance Management in Government. Contemporary Illustrations, 1996, 9-10*)

Var apgalvot, ka jēdziens „*valsts sektora efektivitāte*” sevī ietver divus būtiskākos aspektus – ekonomija un rezultativitāte. Efektivitātes izvērtēšanai tradicionāli tiek piedāvāts attiecināt izlaidi (*output*) un izmaksas (*input*). Bet, tiek uzsvērts, ka tādā interpretācijā jēdziens „izlaide” tiek uztverts ļoti šaurā izpratnē, jo galvenokārt ir saistīts ar padarīto, bet, valsts darbības sfēru nevar novērtēt tikai ar preču un pakalpojumu apjomu. Būtiska ir to spēja apmierināt sabiedrības locekļu intereses.

Tādam interpretācijas skaidrojumam tiek piedāvāta sekojoša sistēmas ķēde: izmaksas – darbs – izlaide – gala rezultāti. Jāuzsver, ka šie posmi ir saistīti ar jēdzienu „ekonomiskā efektivitāte” (*effectiveness*). Bet, tiek norādīts, ka valsts pārvaldes darbības izvērtēšanas process nav pilnvērtīgs, ja tas pamatojas tikai uz sniegto pakalpojumu apjomu. Tāpēc ir pamatota nepieciešamība ieviest rādītājus, kuri atspoguļo valsts iestāžu sniegto pakalpojumu ietekmi uz sabiedrību. Līdz ar to valsts sektora efektivitātes paaugstināšanas problemātikas izpētē paralēli kvantitatīvajiem rādītājiem ir aktualizēti arī kvalitatīvie, kuri norāda uz valsts sektora darbības rezultativitāti. (*Public Productivity Handbook, 1992, 73-74*)

Apkopojot ekonomiskajā literatūrā pastāvošos viedokļus, valsts pārvaldes efektivitāti var definēt kā rezultātu, kurš iegūts, izmantojot esošos resursus vai tas maksimālais rezultāts, kuru varētu iegūt ar esošajiem resursiem (*J.E.Stiglitz, 1988, 141; A.Premchand, 1993, 12-13; Public Productivity Handbook, 1992, 72*).

Valsts sektora darbības efektivitātes paaugstināšanas potenciālajiem risinājumiem tiek izvirzītas dažādu metožu un pieeju izmantošanas iespējas budžeta plānošanas, fiskālo lēmumu pieņemšanas, to izpildes novērtēšanas jomā. Bet, kā galvenie minētās sistēmas instrumenti ir akcentēti **rezultatīvie rādītāji**.

Tātad, valsts pārvaldes efektivitātes izvērtēšanā būtiska nozīme ir tās darbībā iegūtajam rezultātam. Bet, tiek uzsvērts, ka tā interpretācijā jāņem vērā potenciālās rezultativitātes rādītāju pārklāšanās iespējas, piemēram, pakalpojumu kvalitāte, sociālie rādītāji var būt uzrādīti kā gala rezultāti, bet, darbības procesu rādītāji - kā izlieto to resursu rādītāji. Līdz ar to kā galvenie efektivitātes vērtēšanas kritēriji ir izmantoto resursu rādītāji, konkrēto darbību rezultāti un gala rezultātu (*efekta*) rādītāji. Bet, divu pēdējo rādītāju noteikšanā problemātiska ir to savstarpējo sakarību identifikācija. (*N.Sivaševa, 2005, 55*)

Nostiprinoties viedoklim, ka valsts pārvaldē ir ierobežotas iespējas izmantot privātajam sektoram raksturīgus efektīvas un mērķtiecīgas darbības novērtēšanas elementus, attīstītajās valstīs budžeta procesa reformēšanas gaitā pakāpeniski ar mērķi nodrošināt publiskā sektora pārvaldes efektivitātes izvērtēšanu tika izstrādāta un ieviesta **rezultatīvo rādītāju sistēma**. Par galveno tās kritēriju izvirzīta valsts pārvaldes darbības atbilstība sabiedrības vajadzībām. Šajā kontekstā, promocijas darba autoresprāt, rezultatīvo rādītāju sistēma var būtiski uzlabot budžeta procesu tā izdevumu veidošanas procesā, pretargumentējot viedoklim, ka neefektīvu budžeta izdevumu cēlonis tradicionāli ir atbilstošās metodikas trūkums budžeta apjoma un struktūras veidošanās kontekstā.

Dž.Stiglics (*J.E.Stiglitz*) norāda uz valsts programmu sistēmiskās izvērtēšanas procedūru nepieciešamību, kuru galvenajai sastāvdaļai ir jābūt rezultatīviem rādītājiem. Ekonomists

uzskata, ja tos ir problemātiski precīzi noteikt, tad iestādes darbības efektivitāte var būt izvērtēta, pamatojoties uz darbības veidu un procesu, tas ir, cik labi ir nodrošināta ieviesto procedūru kārtība. (*J.E.Stiglitz, Economics of the Public Sector, 1988, 197*)

Bet, promocijas darba autore piekrīt viedoklim, ka sistēmā, kur būtiskākā uzmanība ir pievērsta procedūru ievērošanai, netiek akcentēts šo procedūru efektivitātes jautājums, tātad, netiek pietiekoši aktualizēta budžeta izdevumu lietderīguma izvērtēšanas nepieciešamība. Politiski spēcīgas uzmanības pievēršana izdevumiem un ministriju darbības nodrošināšanas jautājumiem, nevis izdevumu rezultativitātes izvērtēšanai veicina izdevumu lēmumu ierobežošanu un vienkāršošanu valsts finanšu vadošajās iestādēs. (*N.Sivaševa, 2005, 57*)

Veicot augstākminētā jautājuma izpēti ekonomiskajā literatūrā, var secināt, ka tas ir ļoti diskutabls, jo, pastāv dažādi viedokļi par valsts darbības, budžeta izdevumu izvērtēšanas iespējām, un joprojām nav izveidota vienota sistēma valsts pārvaldes darba efektivitātes novērtēšanai. P.Milgroms, D.Roberts: „valsts līdzekļu sadales un to izmantošanas efektivitātes noteikšanas uzdevums mūsdienu ekonomikā ir ļoti sarežģīts” (*П.Милгром, Д. Робертс, 2001, 47*)

Var apgalvot, ka valsts sektora darbības, rezultatīvo rādītāju sistēmas izvērtēšana ir atsevišķa, patstāvīga pētījuma priekšmets. Nenoliedzot uzsvērtā jautājuma aktualitāti, autore vēlas norādīt uz tā izpētes ierobežojumiem promocijas darba ietvaros. Valsts sektora darbības rezultātu aspekts tiek pētīts saistībā ar valsts budžeta izdevumu plānošanu un tās procedūru pilnveidošanas iespējām. Pamatojoties uz apgalvojumu, ka rezultatīvo principu ieviešana valsts budžeta izdevumu efektivitātes izvērtēšanā paredz budžeta procedūru pilnveidošanu, var apgalvot, ka valsts budžeta izdevumu plānošanā aktuāli kļūst **valsts sektora darbības rezultāti**, to novērtēšanas nepieciešamība un to potenciālās iespējas nodrošināt valsts pārvaldes darbībai atbilstošu budžeta izdevumu apjomu un struktūru.

Ar mērķi izvērtēt **budžeta izdevumu efektivitāti** būtiski kļūst šādi problēmjautājumi:

- kas ir budžeta izdevumu efektivitāte;
- kādi ir budžeta izdevumu lēmumu pieņemšanas neefektivitātes cēloņi;
- pastāvošās pieejas valsts budžeta izdevumu efektivitātes paaugstināšanai

Promocijas darba autore uzskata, ka galvenā uzmanība rezultatīvo rādītāju sistēmā ir vērsta uz valdības izdevumiem konkrētas politikas īstenošanā.

Problēmas izpētē svarīga ir valsts budžeta izdevumu jēdziena koncepcija. Tradicionāli tiek apgalvots, ka tie ir valsts funkciju un uzdevumu veikšanai budžeta likumā noteiktie naudas līdzekļi. Valdības izdevumi tiek aplūkoti arī kā skaitlisko lielumu virkne, kas sākas budžeta sastādīšanas posmā un turpinās tā izpildes laikā, nodrošinot iedzīvotājiem pakalpojumus.

(A.Premčand,2006, 87) Pamatojoties uz to, tiek apgalvots, ka valdības izdevumu organizatoriskais cikls ir pabeigts, ja ir sasniegti noteikti mērķi. Kā galvenos valdības darbības rezultātus A.Premčand izvirzījusi efektivitātes rādītājus, kuri tiešā veidā atkarīgi no izdevumu vadības organizatoriskajiem aspektiem valsts finanšu resursu veidošanas un izlietošanas procesā. Līdz ar to var piekrist, ka valdības izdevumu sistēmā jābūt nodrošinātiem šādiem nosacījumiem:

- ar izdevumiem saistīto darbību analīze, to rezultativitātes izvērtēšana;
- informācijas par valdības veiktajām aktivitātēm nodrošināšana sabiedrībā.

(A.Premčand,2006, 87-88)

J.E.Stiglits (*J.E.Stiglitz*) apgalvo, ka uz valsts budžeta izdevumu efektivitāti norāda tas, kā budžeta izdevumi veicina valdības izvirzītā mērķa un tam pakļauto uzdevumu īstenošanu sabiedrisko preču un pakalpojumu nodrošināšanas kontekstā, pastāvot nepilnīgai konkurencei, tirgus sistēmas trūkumiem, resursu pārdales nepieciešamībai sociālo garantiju nodrošināšanai, ierobežotajai informācijai (*J.E.Stiglitz,1988, 114-115*). Bet, jāpiekrīt arī L.Jakobsona (*Л.И.Якобсон*) viedoklim, ka optimālā budžeta izdevumu apjoma un struktūras izvēlē pastāv problēma līdzsvara veidošanā starp tādiem jēdzieniem kā „taisnīgums” un „efektivitāte” . (*Л.И.Якобсон, 2000, 143-144*)

Atbilstoši K.Ridlija (*C.Ridley*) uzskatam, valsts sektorā sniegtie pakalpojumi ir pielietoto spēju rezultāts, kuri norāda uz konkrētu darba apjomu, bet, nav skaidrs, cik labi darbs ir veikts un vai tas atbilst izvirzītajam mērķim un uzdevumiem. Tāpēc nepieciešams aktualizēt jēdzienu „rezultāts” . (*Public Productivity Handbook, 1992, 72*)

Tātad, var secināt, ka valsts pārvaldes darbības efektivitātes noteikšanā kā visaktuālākie ir akcentēti rezultativitātes rādītāji, jo tie vērsti uz valsts pārvaldes izdevumu izvērtēšanu konkrētu valdības darbības mērķu, uzdevumu īstenošanā.

Valdības izdevumu efektivitātes paaugstināšanas kontekstā svarīga ir tās organizatoriski praktisko jautājumu izpratne. Bet, promocijas darba autoresprāt tas ir problemātisks uzdevums, jo ekonomiskajā literatūrā dažādi autori akcentē atšķirīgas valsts sektora darbības rezultātu izvērtēšanas metodes, un joprojām nepastāv vienots viedoklis par rezultativitātes rādītāju formulējumu. Par to liecina fakts, ka valstīs, kur ir ieviesti valsts finanšu izmantošanas rezultatīvie principi, tie ir formulēti ļoti atšķirīgi, un nav izveidota rezultatīvā rādītāja vienota definīcija.

Tiek izvirzīts viedoklis, ka lēmumiem par budžeta izdevumu apjomu un struktūru jābūt veidoti, pamatojoties uz šādiem rezultatīvajiem izvērtējumiem(*N.Sivaševa, 2005, 50*):

- izmaksas – labumi (*cost-benefit analysis*) - tradicionāli izmanto projektu izvērtēšanā, reti pastāv iespēja to izmantot konkrētas programmas, iestādes darbībā
- izmaksas - efektivitāte (*cost – effectiveness analysis*)
- izmaksas – lietderīgums (*cost – utility analysis*)

Bet, uzsvērts, ka divas pēdējās pieejas galvenokārt saistītas ar kvalitatīvo analīzi. (*turpat*)

Promocijas darba autoresprāt, būtisks ir viedoklis, ka atbilstoši rezultatīvo rādītāju sistēmas pieejai valsts budžeta finansējuma apjomiem un to efektivitātei jābūt pamatotai, nosakot finanšu resursu izlietojuma mērķi, kura kontekstā tiek plānoti un apstiprināti sasniedzamie rezultāti. (*J.E.Stiglitz, 1988, 196; Public Productivity Handbook, 1992, 222*).

Promocijas darba iepriekšējā sadaļā tika akcentēts, ka, neattaisnojoties programmu budžeta veidošanas metodei ārvalstīs, budžeta reformu īstenošanas gaitā tika izvirzīta nepieciešamība budžeta sastādīšanā aktualizēt darbībā esošo programmu rezultātus. Tas nozīmē, ka iestādēm, nosakot darbības uzdevumus un veidojot budžeta līdzekļu pieprasījumus, jāidentificē to īstenoto programmu rezultātus. Tādejādi, jauna pieeja budžeta veidošanā noteica nepieciešamību integrēt informāciju ne tikai par valdības aktivitātēm, bet arī par to rezultātiem budžeta procesa gaitā. Jāpiekrīt J.L.Mikesell viedoklim, ka nepieciešams pozicionēties uz šādiem galvenajiem aspektiem:

- Mērķu un to sasniegšanas uzdevumu stratēģiskā plāna izstrāde, iestādei formulējot, ko tā darīs sabiedrības labā. Būtībā tas nozīmē, kā iestāde izprot savas darbības rezultātus.
- Izpildes pasākumu novērtēšana, fokusējoties uz sasniegtajiem rezultātiem. Šajā kontekstā tiek akcentēti tādi kritēriji: ārējais fokuss – vērtējumam jābūt saistītam ar pakalpojuma lietotāju nevis ar iestādes iekšējām procedūrām, izmērāmība – jābūt nodrošinātai iespējai noteikt, vai iestādes darbība ir uzlabojusies vai pasliktinājusies, nozīmība – novērtēšanas kritērijiem vajadzētu ietvert visu iestādes darbības sfēru, īstenojamība – novērtēšanas kritēriju skaitam nevajadzētu būt lielākam nekā nepieciešams iestādes darbības izvērtēšanai.
- Elastīga izpilde, kas nozīmē nevis ierobežotu kontroli par resursu izmantošanu budžeta izpildes laikā, bet iestāžu atbildību par konkrētu pakalpojumu nodrošināšanu pēc apropriācijas saņemšanas. Tātad, tiek aktualizēta atbildība par darbības rezultātu nevis izdevumu.
- Atskaitīšanās, kad tiek uzsvērti rezultāti, bet ne iztērēto budžeta līdzekļu apjoms. (*J.L.Mikesell, 2006, 214-215*)

Izvērstās diskusijas kontekstā jāpievērš uzmanība, ka budžeta izdevumu izvērtēšanā pastāv atšķirība starp jēdzieniem „programmas rezultativitāte” un „pakalpojumu rezultativitāte”. Programmu rezultativitāte tiek noteikta konkrētu valdības darbības virzienu īstenošanā izvirzīto mērķu kontekstā. Savukārt uz pakalpojumu rezultativitāti norāda to resursu minimālais apjoms, kas nodrošina noteiktā efekta sasniegšanu. Var piekrist apgalvojumam, ka šādu rezultativitātes jēdziena atšķirīgu interpretāciju rada dažādi viedokļi par programmu un pakalpojumu nozīmi valsts pārvaldes sistēmā. (*N.Sivaševa, 2005, 48*)

Tātad, veidojot uz rezultātu orientētu budžetu, izdevumu plānošanā nepieciešams vadīties ne tikai pēc konkrētu politikas programmu mērķiem un to īstenošanas pasākumiem, bet arī pēc rezultātu novērtēšanas, izmantojot kvantitatīvos un arī kvalitatīvos rādītājus. Šāda sistēma dod iespēju pāriet no ieguldījumu kontroles uz rezultātu jeb ieguvumu kontroli, kas nodrošina efektīvāku budžeta izdevumu plānošanu, jo atbilstoši ekonomiskajā literatūrā pastāvošajiem viedokļiem tā paredz:

- Prioritāšu noteikšanu un tām atbilstošo konkrētu mērķu izvirzīšanu;
- Mērķu īstenošanas visekonomiskākos pasākumus. (*A.Premčand, 2006, 108*)

Var piekrist arī B.H.Pottera un J.Diamonda viedoklim, ka vispozitīvākais rezultātīvo rādītāju sistēmu raksturojošais komponents ir iespēja maksimāli izslēgt tā saucamos neproduktīvos izdevumus. (*B.H.Potter, J.Diamond, 1999, 47*)

Promocijas darba iepriekšējā sadaļā tika uzsvērts, ka Latvijā budžeta reformas gaitā saistībā ar mērķprogrammu budžeta plānošanu 21.gs. sākumā tika uzsākta rezultātu un rezultātīvo rādītāju sistēmas ieviešana, lai varētu izvērtēt ieguldīto valsts finanšu resursu izlietojumu atbilstoši valstī izvirzītās politikas mērķiem. Tādā veidā bija iecerēts veidot izpratni par uz rezultātu vērstas politikas plānošanas nepieciešamību. Ņemot vērā citu valstu pieredzi un pielāgojot to Latvijas ekonomiskajai un politiskajai situācijai, ministrijās tika ieviesta institūciju darbības stratēģiju sistēma, kurai lielā mērā bija jāietekmē arī rezultātīvo rādītāju izmantošanas tālāku attīstību.

Tā, MK 2003.g. 13.marta rīkojumā Nr.162 „Par rezultātu un rezultātīvo rādītāju sistēmas pamatnostādņem” bija uzsvērts, ka šiem rādītājiem ir jābūt par pamatu finansējuma piešķiršanai ministrijām un citām valsts pārvaldes iestādēm, tātad, arī to darbības plānošanai un izvērtēšanai. Pozitīvi vērtējams nosacījums, ka jaunās sistēmas uzmanība pozicionējās ne tikai uz finanšu resursu ieguldījumu rādītājiem, bet tieši uz to izmantošanas rezultātiem jeb iegūtiem labumiem, ko nodrošina šie ieguldījumi.

Ar mērķi noteikt galvenos sistēmas komponentus un izvērtēt to nozīmi un praktiskās pielietošanas iespējas budžeta izdevumu veidošanā, kā arī identificēt potenciālās problēmas un

piedāvāt to risinājumu scenārijus, promocijas darba autore veica Latvijā pastāvošās rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmu regulējošās normatīvās bāzes analīzi.

Rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmas pieeja paredz šādas galvenās aktivitātes:

- Politikas, budžeta un institūciju darbības plānošanas sasaisti;
- Kvalitātes vadības sistēmu ieviešanu;
- Risku prognozēšanu un izvērtēšanu;
- Kopīgas informācijas bāzes par izdevumu rādītājiem un ieguvumiem nodrošināšanu. (*Rezultātu un rezultatīvo rādītāju pamatnostādnes 2008-2013.g.*)

Promocijas darba autore uzskata, ka minētie aspekti ir vērsti ne tikai uz sasniegtā izvērtēšanu. Šajā kontekstā aktualizējas viens no budžeta procesa mērķiem izvirzītajiem uzdevumiem, tas ir, maksimāli efektīvi izlietot valsts budžeta līdzekļus. Autoresprāt, tādejādi var īstenot sistēmisku pieeju valsts pārvaldes darbības izvērtēšanai tās galvenajos aspektos:

- Valsts pārvaldes iestāžu sniegtie pakalpojumi: to apjoms, kvalitāte, lietderīgums;
- Valsts budžeta līdzekļu izmantošanas mērķtiecīgums un efektivitāte.

Sistēma nosaka, ka pirmām kārtām jābūt noteiktiem politikas mērķiem, kurus plānots sasniegt ar konkrētas politikas pasākumu ieviešanas palīdzību, ņemot vērā, ka to īstenošanu ietekmēs noteikti makrorezultāti. Atbilstoši tam budžeta veidošanu jāorientē uz noteiktas politikas rezultātu (*outcome budgeting*), kas tiek definēts kā pārmaiņas sabiedrībā (attiecinīgajā politikas jomā), ko tieši rada viena vai vairāku darbības rezultātu sasniegšana.

Latvijas valsts finanšu aspektā šie politikas rezultāti ir uzrādīti ministriju darbības stratēģijās kā galvenie mērķi konkrētajās budžeta programmās vai apakšprogrammās ikgadējos budžeta likumu paskaidrojumos.

Var secināt, ka valsts budžeta likuma paskaidrojumi pašlaik ir galvenais informācijas avots, kas apliecina, ko ministrijas plāno panākt, izmantojot tām piešķirto budžeta finansējumu.

Jāuzsver, ka MK akceptētajās pamatnostādnēs par rezultatīvo rādītāju sistēmu ir atzīmēts, ka valdības ietvaros plānotos politikas rezultātus valsts institūcijas var ietekmēt tikai daļēji un tos iespējams novērtēt tikai pēc ilgāka laika perioda, tas ir 1-3 vai pat vairāk gadiem. Līdz ar to promocijas darba autore uzskata, ka ministriju darbības stratēģijās rezultāti tiek formulēti vispārīgi, bez reāla pamatojuma un galvenokārt fokusēti uz iestāžu aktivitātēm. Autoresprāt, šo situāciju labi raksturo bijušās FM valsts sekretāres I.Krūmanes atzinums: „Ja mēs īstenotu visu, kas sarakstīts šajās stratēģijās, būtu vajadzīgi četri budžeti.” (Krūmane I., „Saprast, ko dara ministrijas”, Neatkarīgā Rīta Avīze, 14.12.2007.)

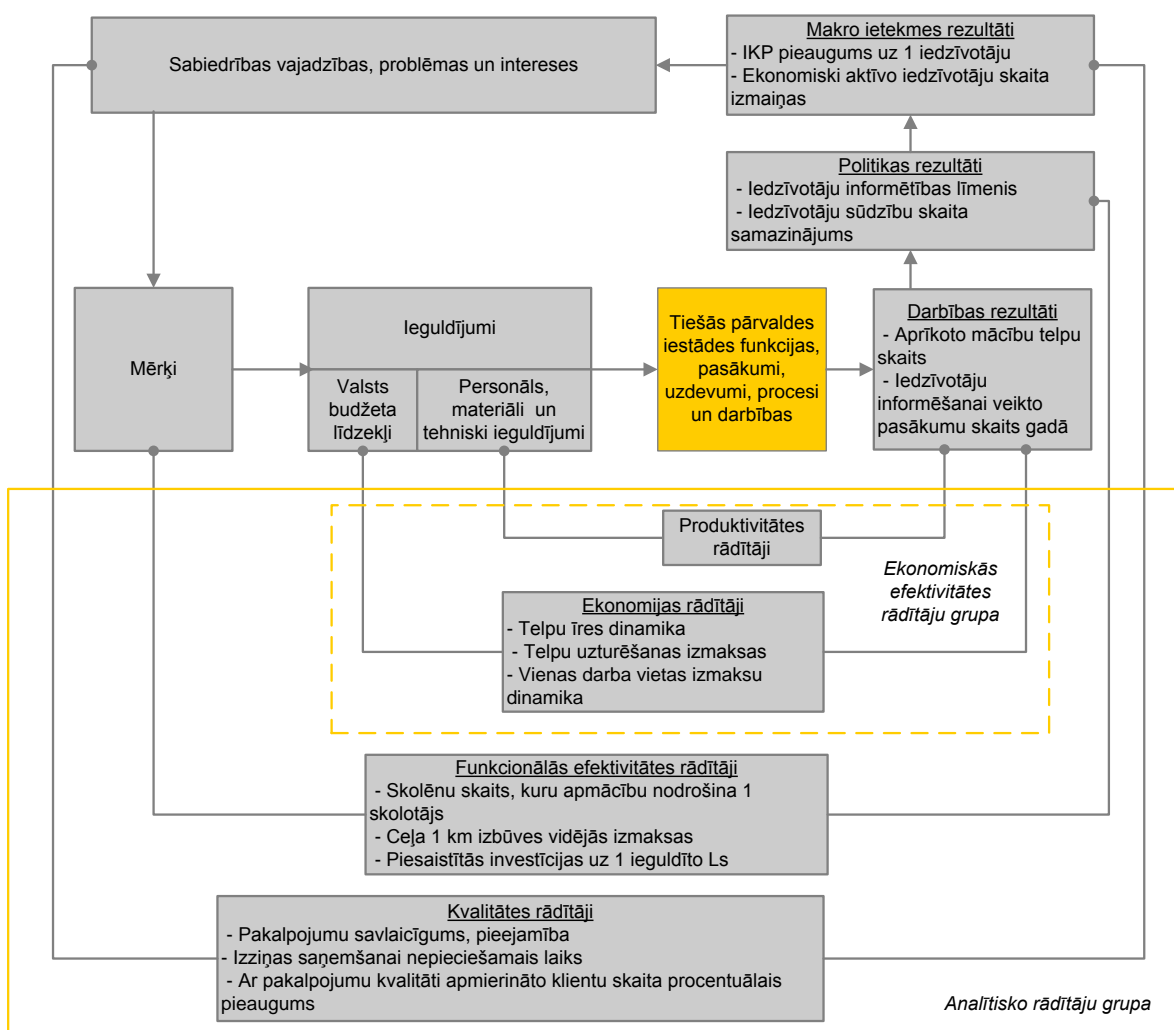
Tātad, var secināt, ka joprojām Latvijā ministriju izvirzītie darbības politikas mērķi nenodrošina no valsts budžeta finansētām institūcijām motivāciju efektīvākā budžeta līdzekļu izmantošanā.

Kā svarīgākie rezultātīvo rādītāju sistēmā tiek atzīmēti darbības rezultāti, kurus budžeta plānošanā izsaka kvantitatīvos vai kvalitatīvos apgalvojumos, un kurus paredzēts sasniegt konkrēto aktivitāšu rezultātā, tādejādi papildinot uz politikas rezultātu vērsta budžeta veidošanu ar orientāciju uz konkrētu darbību rezultātiem (*outputs*), kuri ir definēti divējādi:

- ministriju un institūciju darba galaprodukti jeb pakalpojumi un preces, kas tiek radīti, izmantojot ieguldījumus;
- ministriju un citu valsts pārvaldes iestāžu normatīvajos aktos noteikto funkciju īstenošanas gala produkti.

Uzskatāmi rezultātīvo rādītāju sistēmas darbības galvenie komponenti ir parādīti

2.10.attēlā



2.10. attēls Rezultātu un to rezultatīvo rādītāju savstarpējās sakarības shēma valsts politikas ciklā (*promocijas darba autores izveidota, izmantojot rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmas pamatnostādnes 2008.-2013.gadam*)

Tātad, var secināt, ka rezultatīvo rādītāju nozīmība, pirmkārt, ir saistīta ar valsts funkciju veikšanu, otrkārt, ar iegūtiem labumiem, ko nodrošina budžeta līdzekļu ieguldījumi, kuri budžetā tiek uzrādīti kā dotācijas no vispārējiem ieņēmumiem. Jāatzīmē, ka minētie rādītāji tieši saistīti ar valsts institūciju darbību, tāpēc arī tiek uzsvērts, ka tie veido stabilu pamatu budžeta plānošanai. Promocijas darba autore uzskata, ka budžeta izdevumu efektīvas veidošanas un izmantošanas kontekstā šie rādītāji ir visaktuālākie, tāpēc būtiska ir to izpratne.

Rezultatīvo rādītāju izstrādes sākumā nosaka **ieguldījumus**, tas ir līdzekļus, ar kuru palīdzību valsts pārvaldes iestādes veiks darbības konkrētu rezultātu sasniegšanā. Svarīgākie ieguldījumu rādītāji ir resursu rādītāji, kurus izmanto, lai raksturotu iestādes plānoto finanšu līdzekļu daudzumu, administratīvas kapacitātes apjomu, arī infrastruktūru, kas nepieciešama iestādes funkciju īstenošanai un darbības nodrošināšanai (finanšu līdzekļi, darba vietu skaits u.c.).

Tātad, var apgalvot, ka ieguldījumu rādītāji ir aktuāli, jo tie ir saistīti ar valsts budžeta izdevumiem, to apjomu un struktūru.

Efektīvā valsts finanšu vadībā nozīmīgi ir **ieguvumu** rādītāji, kuru rezultativitātes novērtēšana tiek pozicionēta galvenokārt uz darbības un politikas rezultātu rādītājiem. Jāuzsver, ka to galvenais uzdevums ir uzlabot makro ietekmes rādītājus (IKP pieaugums, nodarbinātības līmenis, ārvalstu investīciju apjoms u.c.). Promocijas darba autoresprāt, tie ir noteicošie budžeta procesam izvirzītā mērķa īstenošanā.

Budžeta paskaidrojumos ieguvuma rādītāji tiek uzrādīti kā ministrijas darbības sagaidāmais rezultāts konkrētajā budžeta programmā.

Lai varētu izvērtēt plānoto un sasniegto ieguldījumu un ieguvumu attiecību, kā arī salīdzināt dažādu valsts budžeta programmu īstenošanu un iestāžu darbību, tiek piedāvāts izmantot tādas analītiskus rādītājus kā ekonomiskās, funkcionālās efektivitātes un kvalitātes rādītājus. Pamatojoties uz ekonomiskajā literatūrā pastāvošiem viedokļiem, tie vistiešākajā veidā ir saistīti ar valsts pārvaldes darbības efektivitātes izvērtēšanu.

Ekonomiskās efektivitātes rādītāji raksturo attiecību starp darbības rezultātu un patērētajiem resursiem, un tie tiek dalīti ekonomijas un produktivitātes rādītājos. Ekonomijas rādītāji ir attiecināmi tikai uz ieguldījumiem, jo tie raksturo darba veicēju taupīgumu un spēju racionāli izmantot pieejamos resursus. Tomēr jāpiekrīt pastāvošajam viedoklim, ka šo rādītāju

grupa var būtiski ietekmēt sniegto pakalpojumu kvalitāti. Savukārt produktivitātes rādītāji raksturo darbības intensitāti un spēju racionāli izmantot laiku, tāpēc to pielietošana ir lietderīga, lai novērtētu iestādes iekšējās vides un administratīvās pārvaldes darbaspējas un profesionalitāti. Kopumā ekonomiskās efektivitātes rādītāji norāda vēlāmā rezultāta sasniegšanas pakāpi salīdzinājumā ar resursu patēriņu, piemēram, viena ceļa kilometra izbūves vidējās izmaksas, viena skolēna apmācīšanas izmaksas, pacientu skaits, kuru ārstēšanu nodrošina viena slimnīca.

Funkcionālās efektivitātes rādītāju izmantošana galvenokārt vērsta uz sasniegto politikas rezultātu izvērtēšanu saistībā ar veiktajām darbībām, piemēram, apmācīto bezdarbnieku ar darbā iekārtojušos bezdarbnieku skaita salīdzinājums.

Savukārt, **kvalitātes rādītāju** izmantošana ir argumentēta ar nepieciešamību sniegt sabiedrībai un citām valsts pārvaldes iestādēm informāciju par sniegto pakalpojumu atbilstību izvirzītajiem kvalitātes mērķiem, piemēram, policijas vai neatliekamās medicīniskās palīdzības ierašanās laiks izsaukuma vietā, izziņas saņemšanai nepieciešamais laiks. Var apgalvot, ka kvalitātes rādītājiem valsts sektora darbības izvērtēšanā ir būtiska nozīme, jo tie atspoguļo sabiedrības vajadzību apmierinātības līmeni. Jāuzsver, ka pētījumos par valsts darbības efektivitāti arī ir akcentēta kvalitatīvo rādītāju pielietošanas nepieciešamība. Bet, šī rādītāja izvērtēšanas kontekstā tiek uzsvērtā problemātika, jo jebkurā valstī sabiedrība tradicionāli kopumā ir ļoti segmentēta, tāpēc tās locekļu vajadzības ir dažādas, un līdz ar to arī apmierinātības līmenis ar valsts sektora darbību var būt atšķirīgs.

Apkopojot pētījumus par efektivitātes un rezultativitātes jēdzieniem, promocijas darba autore piekrīt ekonomiskajā literatūrā izvirzītajai **funkcionālās efektivitātes līmeņa** koncepcijai, kura dod iespēju vērtēt valsts sektora darbību no kvantitātes un kvalitātes viedokļiem. Atbilstoši minētajai koncepcijai valsts darbības izvērtēšanā par svarīgāko kļūst nevis produktivitātes, bet, funkcionēšanas efektivitātes rādītāji, kuri galvenokārt balstās uz rezultativitāti, kas sevī iekļauj arī kvalitātes aspektus jeb kopumā norāda uz efektivitāti. (*Public Productivity Handbook, 1992, 75*)

Tiek uzsvērts, ka pozitīvi šajā pieejā vērtējams tas, ka visa uzmanība ir pievērsta būtiskākajai valsts pakalpojumu misijai, tas ir, kopējai darbības efektivitātei. Bet, tiek norādīti arī šādi trūkumi, kurus, autoresprāt, ir jāņem vērā:

- problemātiska jēdzienu „rezultativitāte” un „efektivitāte” saturiskā izpratne (kvalitāte vairāk saistīta ar efektivitāti), tas apgrūtina iegūtās informācijas interpretāciju;
- liels vēlamo datu apjoms, jo abu rādītāju izvērtēšanai nepieciešama virkne dažādu kritēriju, kuri saistīti ar noteiktajiem mērķiem un tiem pakļautajiem uzdevumiem, kas apgrūtina rādītāju hierarhijas un prioritāšu noteikšanu;

- nepietiekoši tiek pievērsta uzmanība darbības materiālo rezultātu izvērtēšanai. (*Turpat*)

Diskusijās par valsts sektora darbības efektivitātes izvērtēšanas iespējām promocijas darba autore piekrīt Dž.Stiglica (*J.E.Stiglitz*) viedoklim, ka šajā aspektā ir jāizvirza jautājums – kas ir svarīgāks: darbība vai funkcijas nodrošinājums? Līdz ar to ekonomists apgalvo, ka ikvienas valsts iestādes darbības izvērtēšanā jāpamatojas uz to, lai varētu atbildēt, vai iestāde funkcionē veiksmīgi? Tādā veidā var noteikt arī konkrētas programmas ieguldījumu.

Tiek uzsvērts, ka rezultātu izvērtēšanai jāveido tādu kritēriju sistēma, lai varētu identificēt gala pakalpojumu. Kritērijiem jābūt vienādiem bez tendences mainīties laika gaitā, kā arī tiem kopumā jāatspoguļo lielāko daļu no veiktajiem darbiem. Tāpēc tiek piedāvāts valsts iestādēm izmantot fiziskos rezultātīvos rādītājus. ASV ekonomisti H.P.Hatri (*H.P.Hatry*) un D.M.Fisk (*D.M.Fisk*) valsts sektora darbības efektivitātes analīzes koncepcijā iekļāvuši indeksu metodi, lai varētu veikt iestādes darbības salīdzinošo analīzi pa darbības virzieniem dažādos laika periodos. Ekonomiskās efektivitātes indekss atspoguļo izmaiņas attiecībā starp kvantitatīvi izvērtēto rezultātu un tā nodrošināšanai izmantotajiem resursiem.

Tā, interpretējot augstākminēto, iestādei ar viendabīgu pakalpojumu un izdevumu (galvenokārt – darba izmaksas, jo tās tradicionāli sastāda 70-80% no kopējiem izdevumiem) klāstu tiek piedāvāta šāda darbības rezultāta izvērtējuma formula (*Public Productivity Handbook, 1992, 206*):

$$\text{— — — — —} \quad (2.2.)$$

- iestādes darbības ekonomiskās efektivitātes indekss
- pakalpojumu apjoms tekošajā un bāzes gadā, pārrēķināts uz konkrētu vienību skaitu
- nodarbināto skaits tekošajā un bāzes gadā

Iestādei, kas sniedz dažādus pakalpojumus, indeksu iespējams noteikt ar kopējo nodarbināto rādītāja starpniecību, salīdzinot nodarbināto skaitu, kuri nodrošina pakalpojumus tekošā gadā, ar to darbinieku skaitu, kāds būtu nepieciešams analogam pakalpojumu apjomam, pamatojoties uz darba izmaksām, kuras atbilda rezultāta vienībai bāzes gadā (*Turpat, 207*):

$$E_i = \left(\sum \left(q_i \times \frac{L_o}{q_o} \right) \div \sum L_i \right) \times 100 \quad (2.3.)$$

Tātad, ekonomiskās efektivitātes indekss veidojas no šādiem pamatrādītājiem:

$\frac{L_o}{q_o}$	Rādītājs parāda, cik liels amata vietu skaits bija attiecināms uz noteiktu resursu apjomu izdevumu segšanai bāzes gadā (šajā gadījumā - amata vietu skaits uz 1 milj .Ls 2009. gadā).
$\sum \left(q_i \times \frac{L_o}{q_o} \right)$	Rādītājs parāda, cik daudz amata vietu <u>būtu nepieciešams</u> attiecīgajā gadā, ņemot vērā <u>attiecīgā gada resursus</u> izdevumu segšanai un <u>bāzes gada rādītāju</u> attiecībai starp amata vietu skaitu un resursiem izdevumu segšanai bāzes gadā (t.i., cik daudz amata vietu būtu nepieciešams attiecīgajā gadā, ņemot vērā bāzes gada darba efektivitāti).
$\sum L_i$	Rādītājs parāda <u>faktisko</u> kopējo amata vietu skaitu analizējamajā gadā (šajā gadījumā - 2010. gadā).
$\sum \left(q_i \times \frac{L_o}{q_o} \right) \div \sum L_i$	Rādītājs raksturo ministrijas darba efektivitāti analizējamajā gadā salīdzinājumā ar bāzes gadu, t.i., ja rādītājs ir lielāks par 1 (jeb lielāks par 100%), tad analizējamajā gadā darba efektivitāte ir augstāka salīdzinājumā ar bāzes gadu, un pretēji, ja rādītājs ir mazāks par 1 (jeb mazāks par 100%).

Promocijas darba autore uzsver, ka, veicot ekonomiskajā literatūrā pastāvošo koncepciju izpēti par valsts sektora darbības efektivitātes izvērtēšanas iespējām, augstākminētā indeksu metode ir viena no potenciālajām, kad var reāli pielietot tradicionālos iestādes darbību raksturojošos kvantitatīvos rādītājus.

Ar mērķi aprobēt augstākminēto indeksu metodi darba gaitā tika apkopota informācija par divu Latvijas valsts ministriju darbību, un atbilstoši izmantoti divi būtiskākie rādītāji:

- finanšu resursi izdevumu segšanai, kuri ir interpretēti kā analogs sniegto pakalpojumu apjomam,
- amata vietu skaits (darba izmaksu komponente).

Izpētot ikgadējo Latvijas valsts budžeta likumu paskaidrojumus, var secināt, ka vienota informācija par minētajiem rādītājiem ministrijās un to funkcionālajās programmās bija nodrošināta tikai 2009.gadā, ko var argumentēt ar pirmajiem mēģinājumiem aktualizēt atklātību valsts pārvaldes institūciju darbībā ar mērķi pamatot nepieciešamo budžeta izdevumu samazinājumu. Tāpēc kā bāze institūcijas ekonomiskās efektivitātes aprēķinam izmantots to ministriju kvantitatīvā informācija, kuru budžetu paskaidrojumos tika uzrādīts viens no būtiskajiem rādītājiem - programmu īstenošanai plānotais amata vietu skaits 2009.g. un 2010.g. – Kultūras un Ekonomikas ministrijas (skat.2.4.tabulu)

2.4.tabula

Ministriju funkciju nodrošināšanas rādītāji

(promocijas darba autores izveidota)

Ministrija/ Izdevumu programma	Resursi izdevumu segšanai (milj.Ls)	Amata vietu skaits
--------------------------------	-------------------------------------	--------------------

	2009. gads	2010. gads	2009. gads	2010. gads
Kultūras ministrija				
Kopā	95.9	68.3	4134	4066
<i>tai skaitā:</i>				
Kultūrpārvaldība	1.9	1.4	90	100
Profesionālā māksla	16.3	13.1	20	7.5
Kultūrizglītība	28.2	20	1841	547.5
Kultūras mantojums	20.4	13.3	2128	1805
Kultūras projekti un investīcijas	27.6	15.6	30	12
Ekonomikas ministrija				
Valsts pamatfunkciju īstenošana	26.3	18.7	1172	1042
<i>tai skaitā:</i>				
Statistiskās inform. nodrošināšana	7.3	2	564	67
U/d un uz zināš. balstītas ekon. veicin.	1.1	5.6	14	17
Godīgas konkurences nodrošināšana	1.3	0.8	98	85
Valsts atbalsta politika	1.1	0.8	64	52
Ārējās ekon. Polit. Ieviešana	3.8	2.7	64	59
Enerģētikas politika	1.9	0.6	11	0
Tūrisma politika	0.9	0.5	21	12
Nozares politiku veidošana, vadība	4.5	2.9	193	155
Mājokļu politika	0.7	0.1	37	8

Veicot aprēķinus, pamatojoties uz 2.4.tabulā apkopotajiem ministriju darbības būtiskākajiem rādītājiem, promocijas darba autore ieguva šādus rezultātus (skat.2.5.tabulu)

2.5. tabula

Ministriju darbības ekonomisko efektivitāti raksturojošie rādītāji

(promocijas darba autores izveidota)

Formula	Formulas skaidrojums	Kultūras ministrija	Ekonomikas ministrija
$\sum L_i$	Faktisko kopējo amata vietu skaitu analizējamajā 2010. gadā	2472	455
$\sum \left(q_i \times \frac{L_o}{q_o} \right)$	Cik daudz amata vietu nepieciešams 2010.g., ņemot vērā 2009.g. darba efektivitāti	2792	523
$E_i = \left(\sum \left(q_i \times \frac{L_o}{q_o} \right) \div \sum L_i \right) \times 100$	Ministriju darba efektivitāte 2010. gadā salīdzinājumā ar 2009.g.	113%	115%

Augstākminētie aprēķini parāda, ka, pielietojot indeksu metodi darbības izvērtēšanai institūcijām ar dažādu pakalpojumu klāstu, abu ministriju darbības ekonomiskā efektivitāte 2010.gadā, salīdzinot ar 2009.gadu, ir paaugstinājusies, un Ekonomikas ministrijā tā bija salīdzinoši lielāka nekā Kultūras ministrijai. Veicot abu ministriju kvantitatīvo rādītāju analītisko salīdzināšanu, var secināt, ka finanšu resursi izdevumu segšanai ministrijās ir samazinājušies vidēji par 18%, bet, amatu vietu skaita samazinājums Kultūras ministrijā ir 2%, savukārt, Ekonomikas ministrijā – 11%. Līdz ar to var izvirzīt apgalvojumu, ka Ekonomikas ministrijas darbības efektivitāti būtiski ir ietekmējis nodarbināto skaita samazinājums.

Promocijas darba autore uzskata, ka šādai indeksu metodei valsts sektora darbības izvērtēšanā ir zināma ekonomiskā nozīme un arī trūkumi. Kā pozitīvo aspektu var uzsvērt iespēju veikt analītiskos aprēķinus ar mērķi izvērtēt un salīdzināt dažādu valsts institūciju darbības efektivitāti:

- ministriju, iestāžu līmenī;
- dažādos institūciju darbības funkcionālajos virzienos kopumā.

Autoresprāt, kā būtiskāko trūkumu jāmin rādītāju interpretējuma eventualitāte: kādām ir jābūt labvēlīgo rādītāju robežām, kas norādītu uz reālu iestādes darbības efektivitāti. Kā arī jāuzsver, ka ekonomiskās efektivitātes rādītāji tiek dalīti ekonomijas un produktivitātes rādītājos, un abām komponentēm ir konkrēta nozīme efektivitātes izvērtēšanā. Ekonomiskās efektivitātes indeksu metode galvenokārt pozicionēta uz ekonomijas rādītājiem, kuri ir attiecināmi tikai uz ieguldījumiem, tāpēc jāņem vērā, ka šo rādītāju grupa var būtiski ietekmēt sniegto pakalpojumu kvalitāti.

Pamatojoties uz valsts pārvaldes darbības izvērtēšanai piedāvātās indeksu metodes pozitīvajiem aspektiem un, pieņemot iespējas tās trūkumu potenciālajiem risinājumiem, metodi ir lietderīgi iekļaut Latvijā esošās rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmas pilnveidošanai.

Promocijas darba autore ir uzsvērusi, ka ekonomiskajā literatūrā pastāv dažādi viedokļi par valsts sektora darbības izvērtēšanas iespējām, kuri ir pamatā problēmām veidot konsekventu saikni starp ieguldītajiem līdzekļiem un iegūtajiem rezultātiem valsts darbības efektivitātes izvērtēšanas kontekstā. Bet, jāpiekrīt rezultatīvo rādītāju praktiskās pielietošanas pozitīvajiem aspektiem:

- veicina iestādes darbības „caurspīdīguma” nodrošināšanu;
- palīdz uzlabot valsts budžeta programmu un pakalpojumu menedžmentu (*H.P.Hatry, D.M.Fisk, Public Productivity Handbook, 1992, 212*);
- tiek nodrošināts iestādes darbības izvērtējums;

- veicina darbu saraksta un grafika veidošanu, atvieglo iestāžu operatīvo un stratēģisko plānošanu;
- pilnveido resursu sadali un atvieglo budžeta izstrādi;
- dod iespēju sabiedrībai kontrolēt iestāžu darbību;
- paaugstina iestāžu darbinieku darba efektivitāti (*P.D. Epstein, Public Productivity Handbook, 1992, 222*)

Jāuzsver, ka arī Latvijā ir veikti pētījumi par rezultatīvo rādītāju pielietošanas nepieciešamību un iespējām valsts sektora darbības izvērtēšanā. Tā, Valsts kancelejas publikācijā „*Politikas ietekmes vērtēšana politikas veidošanas sistēmā*” ir izvēsta politikas jēdziena, arī izmaksu un ieguvumu analīze, Tieslietu ministrijā ir veikts pētījums par rezultatīvo rādītāju sistēmu un pielietošanu tieslietu jomā Latvijā un citās valstīs, ir izstrādāta Juridiskās palīdzības administrācijas rezultatīvo rādītāju izvērtēšanas metodika. Rīgas Tehniskās Universitātes izdotajā zinātniskajā žurnālā publicēts pētījums par valsts pārvaldes darba efektivitātes novērtēšanas problēmām Latvijā.

Var apgalvot, ka galvenā uzmanība valsts finanšu kontekstā bija un joprojām tiek pievērsta valsts pārvaldes darbības kvantitatīvajiem un kvalitatīvajiem rādītājiem un to potenciālajai nozīmei budžeta izdevumu veidošanas un izlietošanas pilnveidošanā.

Lai rezultatīvo rādītāju sistēma nekļūtu par formālu objektu, tiek akcentēta nepieciešamība nodrošināt valsts pārvaldē nodarbinātos un sabiedrību kopumā ar informāciju par plānotajiem un par piešķirto finanšu resursu ietvaros sasniegtajiem mērķiem. Tādejādi tiek aktualizēta valsts finanšu veidošanas un izlietošanas „caurspīdīguma” nepieciešamība visa budžeta procesa gaitā.

Promocijas darba autore vēlas uzsvērt, ka Latvijā rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmu reglamentē Ministru kabineta noteikumi. Lai gan noteiktais tiesiskais regulējums pamatā atspoguļo, kādiem vajadzētu būt rezultatīvajiem rādītājiem un to nozīme budžeta procesa pilnveidošanas kontekstā ir pietiekoši pamatota, tomēr jāuzsver, ka rezultatīvo rādītāju sistēmas ieviešanā joprojām pastāv problēmas:

1. Lai arī MK rīkojums „Par rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmas pamatnostādņem” akceptēts 2003.gada pavasarī, līdz pat dotajam brīdim valsts pārvaldē nav izveidojusies vienota izpratne par budžeta rezultatīvajiem rādītājiem. Promocijas darba autoresprāt, uzskatāmi uz to norāda fakts, ka FM, ik gadu saskaņojot rezultatīvo rādītāju pamatnostādnes ar pārējām nozaru ministrijām, saņem virkni iebildumu. Tas liecina par valsts pārvaldes iestāžu nevēlēšanos ieviest reālus rezultatīvo rādītāju sistēmas pasākumus. Kā galvenie argumenti tiek minēti:

- valsts institūcijām tas nozīmē nopietnu darbu, jo jādefinē reāli darbības rādītāji;

- problemātiska ir godprātīga to izpildes izvērtēšana;
- rādītāju neizpildes gadījumā ar mērķi optimizēt valsts pārvaldes institūciju funkcijas iespējama valsts budžeta finansējuma samazināšana.

2. Latvijas MK akceptētajās rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmas pamatnostādņēs 2008.-2013.gadam noteikts, ka augstākminētiem rādītājiem jābūt pamatotiem un izmantotiem, izstrādājot rezultatīvos rādītājus valsts budžeta programmu līmenī, lai varētu veidot vienotu informāciju par konkrētas budžeta programmas rezultātu sasniegšanas pakāpi attiecībā pret piešķirtajiem resursiem. Līdz ar to ieguldījumi galvenokārt tiek izvērtēti konkrētas budžeta programmas vai apakšprogrammas līmenī. Tas nozīmē, ka praktiski šie rādītāji tiek izstrādāti tikai ministrijās. Promocijas darba autore to vērtē negatīvi, jo:

- tādejādi netiek noteikti ieguldījumi katram darbības rezultātam, kas nodrošinātu detalizētāku budžeta līdzekļu izlietošanas izvērtēšanu;
- valsts institūciju darbinieki (ierēdņi) nav motivēti efektīvākā un mērķtiecīgākā līdzekļu izmantošanā, jo netiek nodrošināta ierēdņu atbildība;
- ministriju līmenī pastāv lielākas manevrēšanas iespējas ar ieguldījumu izvērtēšanu, kas savukārt nenodrošina mērķtiecīgumu līdzekļu izmantošanā.

3. Rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēma tiek pielietota ļoti sadrumstaloti. Tiek pieņemti dažādi valsts politikas plānošanas dokumenti, kuros tiek noteikts ievērojams skaits dažādu rezultātu, kas nesniedz pietiekamu informāciju par budžeta līdzekļu izmantošanas lietderību. Līdz ar to netiek nodrošināta konkrēta saikne starp valsts politikas plānošanas dokumentos noteiktajiem rādītājiem un valsts pārvaldes iestāžu darbības stratēģijās uzrādītajiem. Pirmkārt, tas nenodrošina informāciju par nepieciešamo finansējumu. Otrkārt, nav izveidota informācijas par iestāžu rezultātiem un rezultatīvajiem rādītājiem uzkrāšana un analīze. Tāpēc, promocijas darba autoresprāt, problemātiska ir kopējās informācijas salīdzinošā analīze, lai varētu veikt budžeta programmu ieguldījumu izmantošanas efektivitātes izvērtēšanu.

4. Valsts pārvaldes sistēmā tiek izvirzīti formāli mērķi, kas liecina par nepietiekošu izpratni vai nevēlēšanos to darīt, tāpēc joprojām iestāžu darbības rezultāti un rezultatīvie rādītāji tiek saistīti galvenokārt ar ieguldījumu un procesu raksturojošiem kritērijiem. Latvijas valsts pārvaldē darbojas sistēma, kurā iestādes nosaka mērķus, rādītājus, kurus plāno sasniegt ar noteiktiem resursiem, bet, netiek nodrošināta sasniegto rādītāju un rezultātu izvērtēšana. Promocijas darba autoresprāt, praktiskais apliecinājums iepriekš apgalvotajam ir ikgadējo valsts budžetu paskaidrojumos iekļautā informācija par valsts pārvaldes institūciju darbību raksturojošiem rādītājiem. Ilustrācijai autore ir apkopojusi Latvijas valsts Ekonomikas ministrijas publiskoto informāciju būtiskākajās funkcionālajās pozīcijās (skat.1.pielikumu).

5. Nepastāv vienota atskaitīšanās sistēma par sasniegtajiem rezultātiem. Rezultātu un rezultatīvie rādītāji netiek izmantoti iestāžu un darbinieku darbības novērtēšanā un lēmumu veidošanā. Līdz ar to nav skaidra minēto rādītāju nozīme iestāžu vadības un finansēšanas procesā.

Promocijas darba autore uzskata, ka augstākminētos aspektus nelabvēlīgi pastiprina tāds faktors kā rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmas saprotamības trūkums.

Tātad, var secināt, ka budžeta reformas gaitā Latvijā nav izdevies atrisināt aktuālākās budžeta formēšanas problēmas, jo budžeta programmas galvenokārt tiek veidotas atbilstoši institūciju administratīvajam sadalījumam un ieguldījumiem. Lai arī tas ir uzlabojis budžeta izdevumu struktūru un pārskatāmību, tomēr pilnībā nav nodrošināts budžeta caurspīdīguma princips, tas ir, sniegt precīzu informāciju par tiem mērķiem, kādiem tiek izlietoti valsts līdzekļi.

Tāpēc, lai valsts sektora darbībā varētu nodrošināt situāciju, kad budžeta līdzekļi tiek maksimāli lietderīgi izmantoti, ir nepieciešams:

- pastiprināti pievērst uzmanību valsts sektora darbības efektivitātes paaugstināšanas nosacījumiem, izmantojot rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmu un nodrošinot tās reālu darbību;
- nodrošināt valsts budžeta līdzekļu izlietošanas efektivitātes izvērtēšanu, ieviešot indeksu metodi valsts pārvaldes institūciju darbības kvantitatīvo rādītāju analīzē.

Promocijas darba nākošajā nodaļā ar mērķi izvirzīt budžeta izdevumu plānošanas uzlabošanas pasākumus autore, izvērtējot ekonomiskajā literatūrā pastāvošos viedokļus, izvirza budžeta izdevumu veidošanas pieejas, piedāvā modeli to potenciālajam praktiskajam pielietojumam.

2.4. Ārvalstu pētījumu izvērtējums un to pielietošanas iespējas budžeta izdevumu plānošanā Latvijā

Valsts budžets atspoguļo valdības izdevumus un tos nodrošinošos ieņēmumus, bet, valsts finanšu teorijā un praksē lielāka uzmanība tiek pievērsta izdevumu daļai, kā būtiskāko argumentu akcentējot, ka visefektīvākās budžeta reformas ir iespējamās tieši valdības izdevumu jomā, jo valstu budžetu tēriņos tradicionāli veidojas tā saucamie neproduktīvie izdevumi un arī nekontrolējamie izdevumi, kuru samazināšana ir galvenais valdību uzdevums. Jāuzsver, ka it sevišķi tas ir aktuāls pašlaik virknei attīstīto valstu, jo ekonomiskās situācijas pasliktināšanās apstākļos valdības nespēj nodrošināt pietiekošus ieņēmumus no nodokļiem, tāpēc valstīs pieaug budžeta deficīta apjomi, un par valstu budžetu galveno ienākumu avotu ir kļuvuši aizņēmumi.

Tādejādi valsts finanšu aspektā pašlaik aktuāli ir valdības izdevumi un to samazināšanas potenciālās iespējas.

Arī esošajā situācijā Latvijas valsts finanšu jomā ir sevišķi aktualizējušās budžeta izdevumu veidošanas problēmas, kuras saistītas ar šādiem aspektiem:

1. Kategoriski fiskālās konsolidācijas nosacījumi uzdod izteiktu budžeta izdevumu samazināšanas nepieciešamību.
2. Valsts pārvaldes strukturālās reformas pasākumi ar mērķi ierobežot valdības tēriņus.

Izpētot ekonomiskajā literatūrā pastāvošos viedokļus, kā būtiskāko var uzsvērt, ka valdības izdevumu samazināšana iespējama jau budžeta plānošanas procesā, paaugstinot budžeta līdzekļu izmantotāju atbildību tajā. Laika gaitā tika izvirzīti dažādi viedokļi akcentētās problēmas atspoguļošanai budžeta izdevumu plānošanas kontekstā. Kā populārāko var minēt ASV ekonomista W.A.Niskanena (*W.A.Niskanen*) budžeta maksimizēšanas jeb biroja klasisko modeli (*Rational Choise model of bureaucracy*), kurā autors pēta ierēdņu darbības ietekmi uz publiskajām finansēm, franču ekonomistu J.L Migue (*Jean Luc Migue*) un G.Belanger (*Gerard Belenger*) pētījumus, kuros būtiskākā uzmanība pievērsta budžeta neproduktīvajām izmaksām, kas negatīvi ietekmē budžeta izdevumu efektivitāti. 21.gs. sākumā pozicionējās jauni uzskati budžeta izdevumu formēšanā, kuru potenciālos risinājumus piedāvāja Japānas ekonomisti H.Shibata un A.Shibata (*Hirofumi Shibata, Aiko Shibata*), apzīmējot kā budžeta birokrātijas mazināšanas iespējas (*Budget-Minimizing Bureaucrat*).

Izvērtējot pastāvošos viedokļus budžeta izdevumu veidošanas procesa raksturošanai, var secināt, ka galvenā uzmanība tiek pievērsta tieši ierēdņu uzvedībai un rīcībai, pamatojoties uz to, ka ierēdniecībai jeb birokrātijai raksturīgi izteikti paš aizsardzības un pašaglabāšanas instinkti, un tas viss ietekmē ierēdņu iespējas valsts budžeta izdevumu formēšanā (*W.A.Niskanen, 1994, 105-107*).

Tiek uzsvērts, ka lēmumus par valsts budžeta izdevumiem, to vadību galvenokārt pieņem valsts ierēdņi. To formēto lēmumu skaits budžeta kontekstā ir daudz lielāks nekā politiķu izvirzītais. Valsts ierēdņiem ir lielākas iespējas ietekmēt politiķu lēmumus, jo viņi ir vairāk informēti par konkrētas nozares darbības iespējām. (*Л.И. Якобсон, А.В. Глаголев, П.М. Кудюкин, 2001, 27*)

Promocijas darba iepriekšējā apakšnodaļā tika uzsvērts, ka joprojām nepastāv vienots viedoklis valsts sektora darbības un tai atbilstošo budžeta līdzekļu izlietošanas izvērtējuma iespējām. bet, jāuzsver, ka tiek izvirzītas jaunas pieejas, pozicionējot uzmanību uz atbildību valsts darbībā, „caurspīdīgumu” un resursu izmantošanas efektivitāti kopumā.

Tāpēc, sistematizējot pastāvošos viedokļus, promocijas darba autore izvirza divas galvenās pieejas budžeta izdevumu veidošanas kontekstā. Pirmā pieeja akcentē atsevišķu ierēdņu racionālo lēmumu veidošanas procesu. Otrā pieeja aplūko birokrātiju no institucionālā aspekta, t.i., kādi ārējie un iekšējie faktori var ietekmēt ierēdņa rīcību institūcijā.

Pirmā pieeja pamatojas uz ierēdņu personīgām interesēm. Lai izprastu, kā darbojas ierēdnieciskais jeb birokrātiskais aparāts kopumā, galvenā uzmanība ir pievērsta atsevišķu ierēdņu uzvedībai. Tiek uzsvērts, ka birokrāti ir racionāli cilvēki, tāpēc viņu lēmumu pieņemšanas process ir tendēts uz personīgo ieguvumu palielināšanu profesionālajā darba vidē. Aplūkojot birokrātus kā cilvēkus ar noteiktām interesēm lēmumu pieņemšanā, ir izvirzīta hipotēze par budžetu maksimizējošo ierēdņu un piedāvāti modeļi, ar kuru palīdzību tiek skaidrots, kādas ir ierēdņu intereses, ko viņi cenšas maksimizēt, un kā tas ietekmē valsts finanses kopumā.

Attīstot ideju par ierēdņu interešu lomu lēmumu pieņemšanā, ir izvirzīts pieņēmums, kurš pamatojas uz to, ka ierēdņi vienmēr cenšas mākslīgi palielināt savas nodaļas (ministrijas) budžetu, kas tiek definēts kā *discretionary budget* (D). Tiek apgalvots, ka ierēdņiem ir noteikti personiskie mērķi, ko viņi vēlas sasniegt, un nodaļas (ministrijas) budžeta palielināšana sekmē šo mērķu īstenošanu. Līdz ar to ir uzsvērts, ka budžeta maksimizācija nodrošina tādu mērķu kā algu, prēmiju, reputācijas, varas, ērtību palielināšanās sasniegšanu (*W.A.Niskanen, 1994, 118*). Bet, tiek akcentēts, ka budžeta maksimizācijas principi galvenokārt raksturīgi augstākā līmeņa ierēdņiem, tāpēc netiek aktualizēta prasība analizēt zemāko līmeņa ierēdņu uzvedību un rīcību. Atbalstot šādu viedokli, promocijas darba autore uzskata, ka tas izskaidrojams ar lielākām lēmumu pieņemšanas iespējām, kuras tiek piešķirtas augstākā līmeņa ierēdņiem. Tas norāda, ka budžeta izdevumu plānošanas pilnveidošanas procesam jā sākas tieši augstākajā, tas ir, ministrijas, līmenī.

Atšķirībā no pirmās pieejas piekritējiem, otrās pieejas atbalstītāji uzskata, ka ierēdņu rīcību nosaka nevis viņu pašu intereses, bet gan vide un apstākļi, kādos tie strādā. Visi ierēdņu rīcību noteicošie faktori tiek iedalīti 3 grupās:

- Iekšējie faktori – institūcijas iekšējie noteikumi, procedūru apraksti, organizācijas kultūra, motivēšanas sistēma
- Ārējie faktori – likumdošana, valsts birokrātiskā aparāta hierarhiskā sistēma, kas nosaka „rāmi” tam, kā tiek nodarbināti ierēdņi (ieskaitot pieņemšanas darbā kārtību, karjeras izaugsmi u.c.)
- Sociālie faktori – tie rodas gan organizācijas iekšienē, gan ārpus tās, piemēram, sabiedrībā pastāvošās sociālās normas, interešu grupu spiediens.

Tātad, var secināt, ka abās pieejās galvenā uzmanība pievērsta ierēdņu lēmumu pieņemšanu ietekmējošiem faktoriem, kuri, promocijas darba autoresprāt, ir svarīgi, izvērtējot tieši budžeta izdevumu veidošanos.

Pirmā pieeja parāda budžeta maksimizācijas iespējas saistībā ar ierēdņu personīgām interesēm, tas nozīmē, ka budžeta izdevumu vadība galvenokārt atkarīga no subjektīvā faktora. Tāpēc, pamatojoties uz teorētisko un praktisko pieredzi, var apgalvot, ka šajā aspektā pastāv iespējas budžeta izdevumu efektivitātes paaugstināšanai.

Otra pieeja budžeta lēmumu pieņemšanā pamatojas uz ierēdņu darbības vidi ietekmējošiem faktoriem, bet, jāpiekrīt viedoklim, ka efektīvāku valsts izdevumu vadību tie var ietekmēt vismazāk.

Promocijas darba autore akcentē, ka abās pieejās kā galvenie problēmjautājumi tiek izvirzīti valsts budžeta izdevumu veidošanas aspekti.

Promocijas darba iepriekšējā nodaļā tika uzsvērts, ka valsts sektora darbības izvērtēšanā būtiskākais rādītājs ir valsts iestāžu pakalpojumu nodrošinošais sabiedriskais labums, kurš koncentrē sevī gan kvantitatīvos, gan arī kvalitatīvos aspektus. Ekonomiskajos pētījumos par valsts sektora darbības efektivitāti ir akcentēta problemātika sabiedriskā labuma noteikšanā, kā arī aktualizēta tā praktiskā pielietojuma iespējamība. Lai izvērtētu minētās problemātikas aspektus un to potenciālo ietekmi uz valsts budžeta izdevumu veidošanas procesu, promocijas darba autores uzmanība tika pievērsta divu izvirzīto pieeju izpētei: W.A.Niskanena pamatotajam biroja darbības klasiskajam modelim un Japānas ekonomistu izvirzītajām budžeta birokrātijas mazināšanas iespējām.

W.A.Niskanena biroja darbības klasiskajā modelī ir akcentēti galvenie iestādes darbības efektivitāti ietekmējošie rādītāji: izmaksas, piešķirtie budžeta līdzekļu apjomi, iestādes pakalpojumi un kopumā iestādes darbības rezultātā nodrošinātais sabiedriskais labums.

Promocijas darba gaitā tika veikti eksperimentāli pētījumi ar mērķi veikt W.A.Niskanena pamatoto biroja darbības līdzsvara nosacījumu matemātiskos aprēķinus un izvērtēt to praktiskā pielietojuma iespējamību. Līdz ar to tika izvirzīti šādi galvenie uzdevumi:

1. Izpētīt W.A.Niskanena biroja darbības klasiskā modeļa teorētisko pamatojumu.
2. Izveidot modeļa praktiskā pielietojuma programrealizāciju.
3. Apkopot iegūtos rezultātus un izdarīt secinājumus.

W.A.Niskanena biroja darbības klasiskā modeļa teorētiski matemātiskais izklāsts.

Ekonomists biroja klasiskajā modelī uzsver šādus aspektus:

- birojs ir monopolists noteiktu pakalpojumu sniegšanā;

- finansējums biroja darbībai tiek nodrošināts no budžeta līdzekļiem, ko tam piešķir varas orgāni: valdība, parlaments;
- birojam ir pieejama būtiski labāka informācija par pakalpojumu izmaksām nekā varas orgāniem, un šāda informācijas asimetrija veido situāciju, ka birojam tiek piešķirts lielāks finansējums, nekā tam reāli būtu nepieciešams.

Tiek ieviesti sekojoši agregāti:

- B - birojam piešķirtie budžeta līdzekļi (*Budget*), ko sabiedrība uztver kā ieguvumu no sniegto pakalpojumu daudzuma Q, tāpēc B ir funkcija no biroja darbības jeb pakalpojumu apjoma, ko nodrošina birojs.
- C - biroja izmaksas (*Cost*), kuras arī ir atkarīgas no Q.

W.A.Niskanena modelis balstās uz pieņēmumu, ka pilnīga informācija par $C=C(Q)$ ir pieejama tikai birojam, kas cenšas iegūt maksimāli lielāku budžetu, bet, atkarība $B=B(Q)$ ir izprotama budžeta finansētājiem.

W.A.Niskanena modeļa matemātiskais apraksts ir šāds. Tiek ieviestas formulas:

$$(2.4.)$$

$$(2.5.)$$

kur V - maksimālais labums patērētājiem;

C - maksimālās biroja izmaksas;

Q - biroja sniegto pakalpojumu apjoms;

- valdības gatavība maksāt par biroja pakalpojumiem;

b – parametra „a” izmaiņu potenciālā amplitūda;

c – biroja izmaksas;

d - parametra „c” izmaiņu potenciālā amplitūda.

Var secināt, ka parametri a un b ir saistīti ar piešķirto un izmantoto budžeta līdzekļu apjomiem, bet, parametri c un d – ar iestādes darbību nodrošinošām izmaksām.

Pie dotajiem nosacījumiem tiek uzdots:

$$(2.6.)$$

$$(2.7.)$$

kur B - biroja kopējais budžets, TC - biroja kopējās minimālās izmaksas.

Pie šiem noteikumiem Q līdzsvara līmenis nosakās šādi: B maksimizācija dod Q augstāko robežu: $Q=a/b$. Ierobežojums, ka $B > TC$ dod Q zemāko robežu $Q = 2(a-c)/b+2d$. Šie Q līmeņi

sakrīt pie $a=2bc/b - 2d$. Tādējādi, biroja sniegto pakalpojumu līdzsvara līmenis tiek sasniegts pie šādiem nosacījumiem:

$$\frac{a}{b} = \frac{2c}{b} - 2d \quad (2.8.)$$

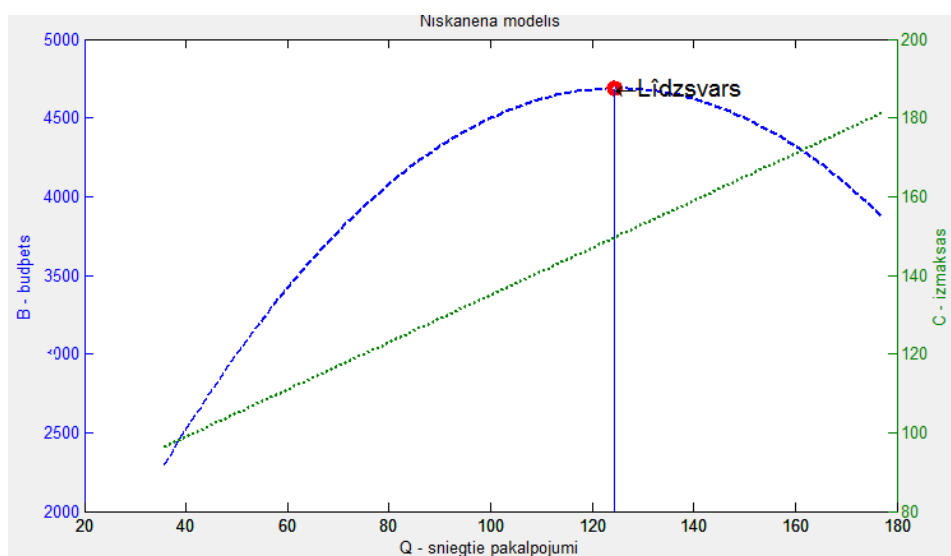
Tādā veidā W.A.Niskanens matemātiski pamato optimālo biroja sniegto pakalpojumu daudzumu un tam atbilstošos nepieciešamos budžeta līdzekļus un reālās biroja darbības izmaksas. Bet, jāuzsver, ka ekonomists kā vislabvēlīgākos ir pieņēmis šādus nosacījumus: $a=100$, $b=1$, $c=75$, $d=0.3$, un kā būtiskāko izvirzījis parametru „a”. Eksperimentālajā daļā praktiski tika pārbaudīts W.A.Niskanena klasiskā biroja darbības līdzsvara stāvokļa nosacījums pie dažādām parametra „a” vērtībām un izskaitļota optimālā vērtība, kura norāda uz efektīvu iestādes darbību, tas ir, kad tiek nodrošināts maksimālais labums iestādes pakalpojumu patērētājiem, uz ko norāda iestādes kopējā budžeta un galējo izmaksu maksimālā starpība (B – C).

W.A.Niskanena modeļa praktiskā pielietojuma programrealizācija.

W.A.Niskanena pamatotā biroja darbības klasiskā modeļa ilustrācijai tika izstrādāts programmnodrošinājums *Matlab* (www.mathworks.com) vidē. Tā darbība ir aprakstīta un demonstrēta 2.pielikumā.

Pie W.A.Niskanena pieņemtajiem nosacījumiem, ka $a=100$, $b=1$, $c=75$ un $d=0.3$ atbilstoši 2.5., 2.6. un 2.8. formulām tika iegūtas šādas rādītāju līdzsvara vērtības: $Q=124.2857$, $B=4687.3469$ un $C=149.5714$.

Grafiski tas parādīts 2.11. attēlā:



2.11. attēls Iestādes sniegto pakalpojumu apjoma, budžeta līdzekļu un galējo izmaksu optimālās vērtības pie W.A.Niskanena noteiktajiem parametriem.

W.A.Niskanena modeļa praktiskā pielietojuma programrealizācijas aprobācija.

Ar mērķi aprobēt W.A.Niskanena biroja darbības klasiskā modeļa nosacījumus, tika izmantoti Latvijas Ekonomikas ministrijas finansiālie rādītāji 2011.gadam. Tie ir strukturēti šādi (*LR likuma „Par valsts budžetu 2011.gadam” paskaidrojumi, 5.3.nodaļa*):

1. Resursi izdevumu segšanai (111.6 milj.Ls), t.sk.
 - ieņēmumi no maksas pakalpojumiem – 0.78
 - ārvalstu finanšu palīdzība – 0.65
 - dotācija no vispārējiem ieņēmumiem – 110.2
2. Izdevumi – kopā (114.8 milj.Ls)
3. Finansiālā bilance: -3.2 milj.Ls (to plānots „nosegt” ar maksas pakalpojumu un citu pašu ieņēmumu naudas līdzekļu atlikumu palielinājumu vai samazinājumu)

Interpretējot augstākminētos kvantitatīvos rādītājus, var apgalvot, ka rādītājs „a” (*valdības gatavība maksāt par biroja pakalpojumiem*) ir 110.2 milj.Ls, bet, iestādes darbības izmaksas jeb rādītājs „c” - 114.8 milj.Ls, ir lielākas nekā valdība gatava tās nodrošināt.

Uzdevums ir, izmantojot W.A.Niskanena izvirzītos iestādes darbības līdzsvara nosacījumus, noskaidrot, kādām jābūt tiem atbilstošām Q un C vērtībām. Programmrealizācijas rezultātā tika iegūtas šādas rādītāju vērtības: Q – 136.9 milj.Ls, C – 164.8 milj.Ls. (skat. 2. pielikuma 2. un 3. attēlus)

Var secināt, ka:

- atbilstoši ministrijas finansiālās darbības izvērtējumam tai ir nepieciešami 111.6 milj.Ls;
- tās darbības nodrošināšanai no valsts budžeta tiek piešķirti 110.2 milj.Ls
- pamatojoties uz W.A.Niskanena izvirzītajiem biroja darbības līdzsvara nosacījumiem (*formula 2.8.*), optimālais ministrijas sniegto pakalpojumu apjoms ir 136.9 milj.Ls (Q), bet, kā maksimālās izmaksas ministrija varētu uzrādīt 166.9 milj.Ls (C).

Tātad, var apgalvot, ka ministrijas darbības līdzsvara situācijā sniegto pakalpojumu apjoms pārsniedz ministrijas noteikto un budžetā paredzēto naudas līdzekļu lielumu nepieciešamo izdevumu segšanai. Tas nozīmē, ka ministrijas funkciju nodrošināšanai

nepieciešami lielāki naudas resursi nekā tie pašlaik tiek nodrošināti. Bet, jāuzsver, ka atbilstoši W.A.Niskanena pieņēmumam, ministrija, veidojot budžeta līdzekļu pieprasījumus, varētu operēt ar lielāku tās darbībai nepieciešamo idevumu apjomu.

W.A.Niskanena modeļa praktiskā pielietojuma programrealizācijas rezultāti.

1. Eksperimentāli pārbaudot biroja darbības klasiskā modeļa līdzsvara nosacījumus ar dažādām parametru a , c un to pieaugumu b , d vērtībām, var konstatēt, ka lielākajā skaitā gadījumu W.A.Niskanena modelis nesasniedz līdzsvaru un attiecīgi optimālās vērtības nav iespējams izrēķināt. Grafiski līknes tiek konstruētas, bet tās uz līdzsvara situāciju (skat.2.pielikuma 6.attēlu).
2. Pamatojoties uz W.A.Niskanena biroja darbības līdzsvara nosacījumiem pie konstantām b, c, d vērtībām, var secināt, ka pakāpeniski palielinot parametra „ a ” vērtības un fiksējot atbilstošās pakalpojumu apjoma (Q), maksimālo izmaksu (C) un starpības starp piešķirtajiem budžeta līdzekļiem un izmaksām ($B-C$) vērtības, proporcionāli pieaug biroja nodrošināto pakalpojumu, izmaksu apjomi, kā arī starpība starp kopējiem budžeta līdzekļiem un maksimālām izmaksām.
3. Tiek noskaidrotas parametra „ a ” pieauguma vērtības, kad, pirmkārt, starpība starp piešķirtajiem budžeta līdzekļiem un iestādes darbības izmaksām ir vislielākā, kas norāda uz vislabvēlīgāko situāciju iestādes funkcionēšanā un, otrkārt, kad attiecīgais rādītājs sāk samazināties, kas norāda, ka iestādes darbības efektivitāte iegūst negatīvu raksturu.

Var secināt, ka W.A.Niskanena pamatotais biroja darbības līdzsvara nosacījums darbojas tikai pie noteiktām parametru vērtībām.

W.A.Niskanena modeļa praktiskā pielietojuma iespējamība:

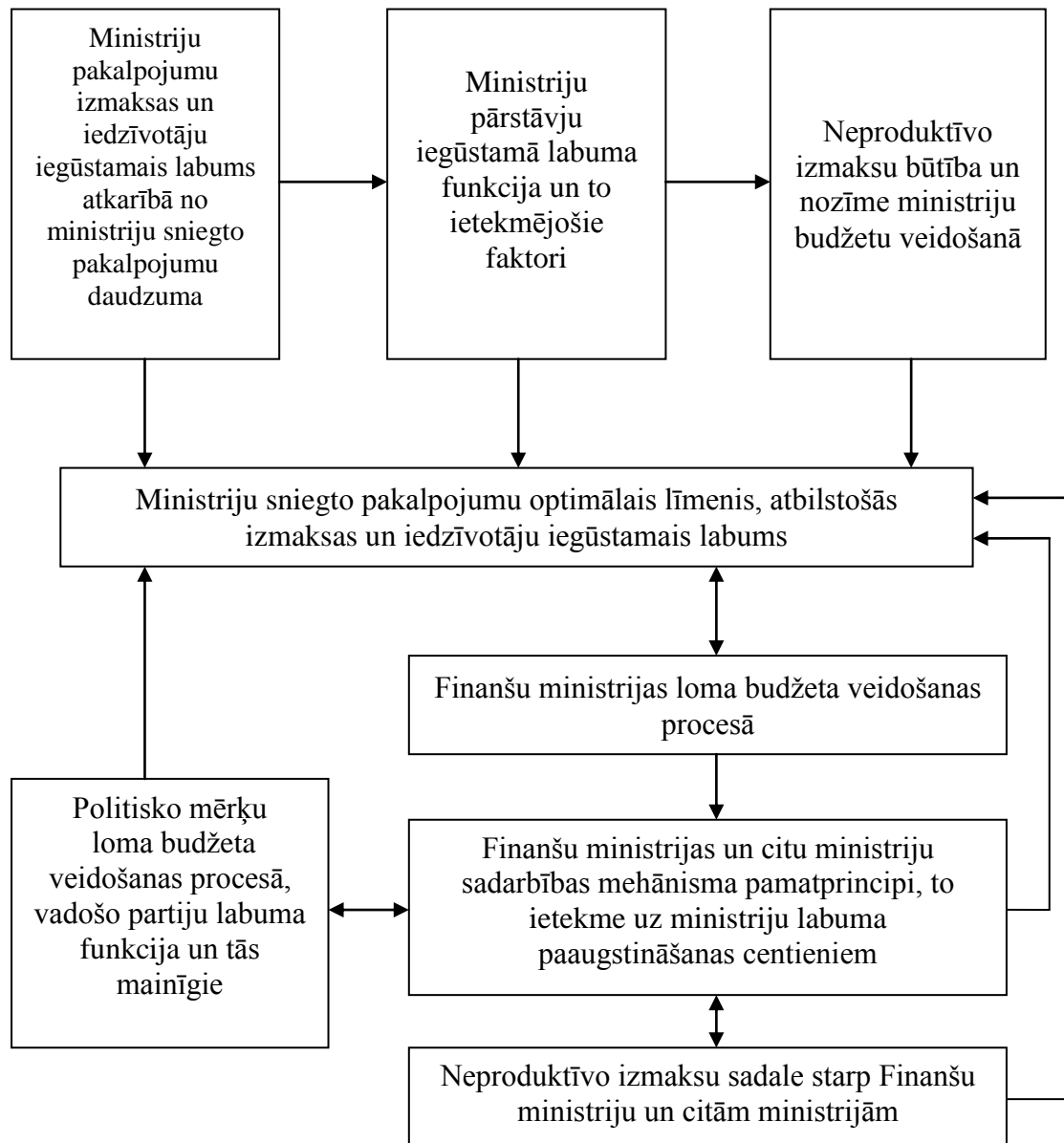
1. No valsts budžeta finansētās iestādes var noteikt sniegto pakalpojumu apjomu un līdz ar to darbības efektivitāti, uz ko norādīs sniegto pakalpojumu līdzsvara punkts, kad starpība starp piešķirtajiem budžeta līdzekļiem un pakalpojumu nodrošināšanai izmaksām palielinās un sasniedz maksimumu.
2. Ar W.A.Niskanena biroja darbības līdzsvara nosacījumu modeļa palīdzību ir iespējams nodrošināt situācijas analīzi pie noteiktiem parametriem, veidojot sistēmpieejas valsts iestāžu darbības izvērtēšanai un līdz ar to arī budžeta izdevumu veidošanas uzlabošanai. Tādejādi tas var kalpot kā bāzes modelis valsts budžeta izdevumu plānošanas pilnveidošanai.

Japānas ekonomisti H.Shibata un A.Shibata (*Hirofumi Shibata, Aiko Shibata*) **budžeta birokrātijas mazināšanas iespēju** (*Budget-Minimizing Bureaucrat*) kontekstā izpētīja Japānas valsts budžeta procesa pilnveidošanā īstenotos pasākumus, kuri bija veikti ar mērķi risināt budžeta deficīta problēmas valstī pēc naftas krīzes 20.gs. 80-tajos gados. Jāuzsver, ka Japānas valdībai bija izdevies sabalansēt valsts budžetu, neveicot deficītu sedzošu parādzīmju emisiju pirmo reizi pēdējo 10 gadu laikā. Promocijas darba autore uzskata, ka šis valsts budžeta izdevumu veidošanas pilnveidošanas modelis parāda, kā iespējams mazināt valsts institūciju sniegto pakalpojumu izmaksas, tātad, arī valsts budžeta līdzekļus. Pašreizējā Latvijas situācijā valsts finanšu jomā, kad ir aktualizēta budžeta izdevumu veidošanas efektivitāte, promocijas darba autoresprāt, modeļa piedāvātie risinājumi ir vispiemērotākie.

Modelis aktualizē valsts iestāžu ierēdņu un Finanšu ministrijas darbinieku atbildību budžeta izdevumu veidošanā. Var apgalvot, ka modeļa mērķis ir, papildinot promocijas darba autores izvirzītās pieejas budžeta izdevumu veidošanas pilnveidošanai, parādīt galvenos budžeta izdevumu veidošanas procesa aspektus:

- Ministriju pakalpojumi, to izmaksas;
- Iedzīvotāju iegūstamais labums no ministriju sniegtajiem pakalpojumiem;
- Neproductīvo izmaksu nozīme budžeta veidošanā;
- Finanšu ministrijas loma budžeta veidošanas procesā;
- Politisko mērķu nozīme budžeta veidošanā;
- Sakarības starp iestāžu darbību un to izmaksām.

2.12.attēlā promocijas darba autore ir shematiski atspoguļojusi augstākminēto aspektu savstarpējo mijiedarbību.



2.12.attēls Budžeta birokrātijas mazināšanas modelī raksturotie aspekti un to savstarpējā mijiedarbība (*Promocijas darba autore izveidots, izmantojot Shibata, H., Shibata, A., 1999*)

Sistematizējot modeļa galvenos komponentus, promocijas darba autore uzsver to nozīmīgumu Latvijas valsts finanšu vadības, tātad, arī budžeta procesa uzlabošanas kontekstā.

Modeļa autori izvirza viedokli, ka ierēdņu privātās intereses mudina palielināt viņu pārstāvēto ministriju budžetus, tādējādi sekmējot nelīdzsvarotu valsts sektora paplašināšanos.

Promocijas darba autore uzsver, ka Latvijā iepriekšminētā problēma ir visaktuālākā. To apliecina gan straujākais darba samaksas pieaugums valsts pārvaldes jomā, gan arī Valsts kontroles pārbaūžu rezultātā veiktie atzinumi, ka ministrijas pēdējos gados ļoti veiksmīgi „manevrē” ar ietaupītiem līdzekļiem, maksājot ierēdņiem papildus prēmijas un tērējot valsts

līdzekļus dažādām iepriekš neuzrādītajām izdevumu pozīcijām. Tas viss norāda uz to, ka, valsts pārvaldes pārstāvjiem ir mazinātas intereses budžeta līdzekļu taupīšanā un mērķtiecīgā to izmantošanā. Izpētot Latvijas valsts budžetu statistikas datus, var apgalvot, ka laika posmā no 2004. – 2007.g., pamatojoties uz veiksmīgi iekasētiem budžeta ieņēmumiem, gan ministrijas, pieprasot līdzekļus, gan Finanšu ministrija, plānojot to sadali, gan arī Saeima, apstiprinot ikgadējos valsts budžetus un arī vēlāk grozījumus tajos, darbojās pēc budžeta maksimizācijas principiem (skat.2.3.tabulu).

Pašlaik par aktuālāko jautājumu Latvijas budžeta procesā ir izvirzījies tieši efektīvs darbs valsts budžeta izdevumu plānošanā, ministrijām pamatojot reālu to nepieciešamību un Finanšu ministrijai, sadalot tos ar mērķi, lai visi valdības plānotie izdevumi būtu maksimāli mērķtiecīgi nodrošināti. Šajā aspektā promocijas darba autore atbalsta ārvalstu ekonomistu (*J.L.Mikesell, I.Rubin, D.Nice u.c.*) viedokļus, ka valdībai un budžeta iestāžu ierēdņiem, veidojot savus izdevumus, jāapzinās, ka tiem jānodrošina visu pilsoņu intereses valstī („Viens likums, viena taisnība visiem”).

Lai arī Latvijā budžeta reformas ietvaros, pārejot uz programmu budžeta plānošanu, tika ieviesta rezultatīvo rādītāju sistēma ar mērķi izvērtēt budžetā ieplānoto finanšu resursu izlietojumu atbilstoši noteiktai valdības politikai, tomēr, kā ir uzsvērts promocijas darba iepriekšējā sadaļā, minētās sistēmas darbībā pastāv virkne problēmu, tāpēc paredzētos tās pilnveidošanas pasākumus vistiešākajā veidā var sasaistīt ar piedāvāto budžeta izdevumu veidošanas pilnveidošanas modeli.

Lai padarītu valsts līdzekļu izlietojumu mērķtiecīgāku un caurskatāmāku, Finanšu ministrija ieviesa izmaiņas valsts budžeta veidošanas metodē. Tādejādi, jau 2008.gada otrajā pusē, veidojot vidējā termiņa budžetu, tika noteikts, ka:

- visām ministrijām katrs plānotais budžeta izmaksu postenis ir jāpamato ar konkrētiem rādītājiem un mērķiem, kādi tiks sasniegti;
- jābūt nodrošinātai analīzei gan par līdzekļu ieguldījumu produktivitāti (kā tā veicinās līdzekļu taupīšanu, nodrošinot pakalpojumu kvalitāti), gan par dažādiem kvalitātes rādītājiem (piemēram, izziņas saņemšanai nepieciešamais laiks).

Tika argumentēts, ka tādā veidā ministriju darbības rezultātu izvērtēšana dos iespēju efektīvāk veidot nākamo gadu budžetus, jo būs nodrošināti skaidrāki kritēriji valsts līdzekļu finansējuma piešķiršanai. Nenoliedzot jaunās pieejas budžeta veidošanā nepieciešamību, promocijas darba autore tomēr neuzskata, ka jaunā sistēma spēj novērst visas valsts naudas izšķērdēšanas izpausmes. Var apgalvot, ka tās darbības efektivitāte būs atkarīga no cilvēkiem,

kuri pieņems lēmumus par naudas līdzekļu piešķiršanu, tas ir, cik spēcīga savā nostājā būs Finanšu ministrija, Ministru kabinets un Saeima kopumā.

Tāpēc, pamatojoties uz Latvijas valsts budžeta procesu raksturojošiem problēmjautājumiem, budžeta veidošanas pilnveidē promocijas darba autore iesaka pievērst uzmanību tiem aspektiem, kurus akcentē japāņu ekonomistu izstrādātais budžeta birokrātijas mazināšanas modelis.

Jāuzsver, ka budžeta veidošanas procesa atspoguļošanai modelī tiek izmantoti vairāki rādītāji, kuri netiek kvantificēti, piemēram, iedzīvotājiem sniegto pakalpojumu līmenis (S) un tam atbilstošais iedzīvotāju saņemamo pakalpojumu labums B(S), kurš tiek izteikts kā funkcija no sniegto pakalpojumu līmeņa. Promocijas darba autore piedāvā izmantot W.A.Niskanena pamatotā biroja darbības līdzsvara nosacījuma parametrus, tas ir, Q jeb S un B kā piešķirtie budžeta līdzekļi, ko sabiedrība uztver kā labumu no saņemtajiem pakalpojumiem.

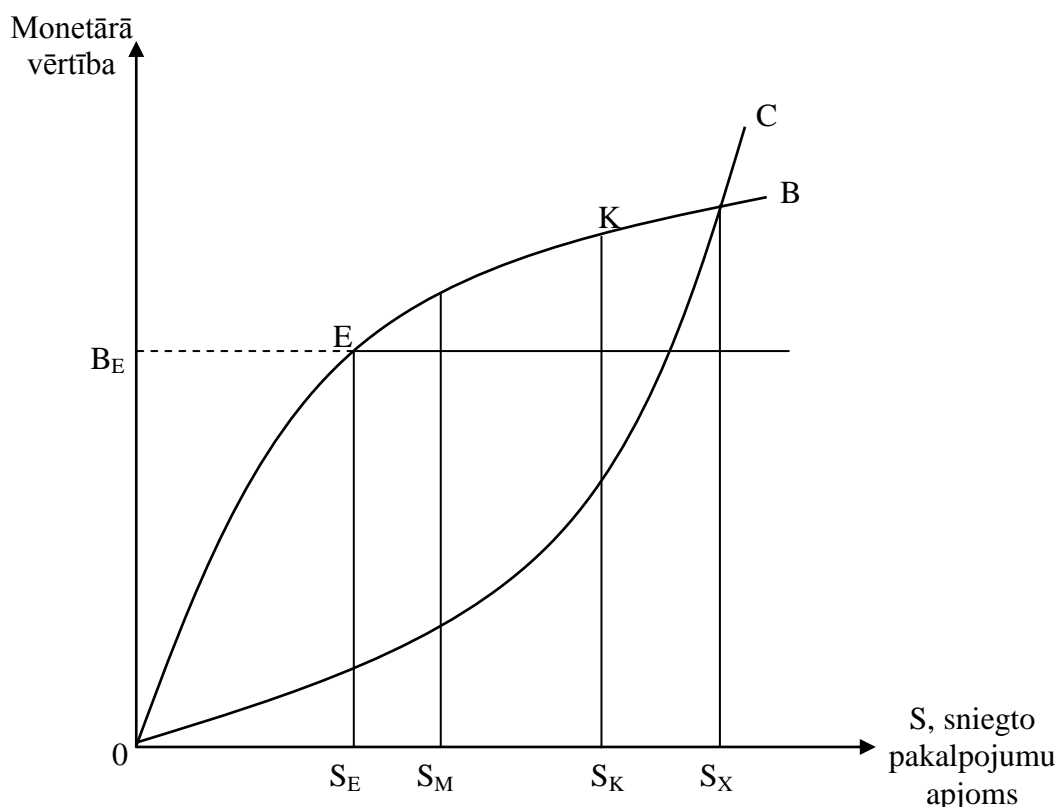
Kā būtisks budžeta birokrātijas mazināšanas modelī ir aktualizēts pārmetums ministrijām par tādu pārstāvju trūkumu, kuru intereses būtu saistītas ar izdevumu mazināšanu. Tiek apgalvots, ja šādi cilvēki ministrijās strādātu, to darbība veicinātu politiskas ietekmes ierobežošanu, kas savukārt mazinātu pieaugošo tendenci nesamērīgi palielināt valdības budžetu.

Modelis pamatojas uz tradicionālo hipotēzi, ka ekonomiskais labums, ko iegūst iedzīvotāji no valdības nodrošināto pakalpojumu kopējā apjoma B(S), ir atkarīgs no atbildīgo ierēdņu darbības ministrijā, bet, tiek uzsvērts, ka viņu motivācija ir lielākoties saistīta ar personīgo labumu gūšanu. Līdz ar to, jo lielāks ir ierēdņu pārstāvētās ministrijas budžets, jo lielāks ir arī personiskais labums, ko ierēdnis šajā ministrijā var iegūt.

Atspoguļojot modeli shematiski 2.13.attēlā horizontālā ass parāda ministriju sniegto pakalpojumu apjomu, bet vertikālā – pakalpojumu vērtību naudas izteiksmē. Līknes OB un OC ir funkcijas sniegto valdības pakalpojumu daudzumam un atspoguļo attiecīgi iedzīvotāju saņemamo labumu B(S) (Latvijas variantā – darbības rezultāts), kas palielinās palēninošā pieauguma tempā, pieaugot rādītājam S. Savukārt, kopējās pakalpojumu izmaksas C(S) (Latvijas variantā- ieguldījumi) palielinās pieaugošā tempā, pieaugot rādītājam S. Reāli piedāvājamo pakalpojumu līmenis punktā S_M , kur $C'(S) = B'(S)$, maksimizē iedzīvotāju iegūstamo ekonomisko labumu no budžeta iestāžu pakalpojumiem, tas ir, tā ir situācija, kad starpība starp iegūtiem labumiem un to nodrošināšanas izmaksām ir vislielākā. Promocijas darba autore uzskata, ka tā ir optimālā situācija, uz kuru būtu jātiecas katrai valsts iestādei. Jāuzsver, ka dotajā modelī pozitīvi vērtējama arī situācija, kas veidojas posmā no 0 līdz punktam S_M , jo iedzīvotājiem nodrošināto labumu pieauguma temps ir lielāks nekā to izmaksas, bet savukārt virzība no punkta S_M pa labi nozīmē pretēju situāciju, un sevišķi negatīvi vērtējama pozīcija aiz punkta S_X , kad ministriju

sniegto pakalpojumu izmaksas kļūst lielākas par iedzīvotājiem saņemamo labumu apjomu no šiem pakalpojumiem.

Pamatojoties uz iepriekšteikto, valsts finanšu praksē, veidojot un vēlāk arī nodrošinot ministriju budžetus, valdības pārstāvjiem būtu jāpievērš uzmanība modelī aktualizētajiem aspektiem. Bet, kā galveno problēmu jārisina jautājums – vai to, ko nodrošina ministrijas, nevarētu izdarīt ar mazākiem līdzekļiem, tādejādi virzoties uz punktu S_M (skat.2.13.attēlu).



2.13. attēls Ministriju pakalpojumu izmaksas un iedzīvotāju iegūstamais labums (*promocijas darba autores izveidots, izmantojot Shibata, H., Shibata, A., 1999*)

Jāuzsver, ka gan W.A.Niskanens biroja darbības klasiskajā modelī, gan arī japāņu modeļa autori akcentē, ka reāli sniegto pakalpojumu līmenis S_M ministrijās tradicionāli netiek ievērots, jo jebkura ministrija savus izdevumus cenšas palielināt tiktāl, cik to pieņem Finanšu ministrija. Tāpēc veidojas situācija, ka piedāvājama pakalpojumu izmaksu līmenis parasti ir lielāks nekā punktā S_M , bet, tas savukārt nenozīmē, ka tiek nodrošināts lielāks iedzīvotāju iegūstamais ekonomiskais labums. Tādējādi ministrijas cenšas palielināt kopējo piedāvāto pakalpojumu līmeni līdz S_X , kur $B(S_X)=C(S_X)$. Tas nav vērtējams pozitīvi, jo izmaksas, kas ir saistītas ar pakalpojumu nodrošināšanu iedzīvotājiem galvenokārt pamatojoties uz budžeta līdzekļu

ieguldījumiem, ir maksimāli lielas, un šāda situācija neveicina taupīgumu budžeta līdzekļu izlietošanā.

Promocijas darba autore uzsver, ka minētā problēma ir ļoti aktuāla Latvijā, jo, veidojot ministriju budžetu līdzekļu pieprasījumus, un, pamatojoties uz tiem, arī budžeta izdevumu daļu, galvenā uzmanība tiek pievērsta nevis ministriju darbības rezultātiem, bet lielākās diskusijas notiek par izmaksām to nodrošināšanai ar mērķi palielināt piešķirto budžeta līdzekļu finansējumu.

Līdz ar to var piekrist budžeta birokrātijas mazināšanas modelī apgalvotajam, ka katru ministriju var uzskatīt par monopolistu noteiktu pakalpojumu sniegšanā, un Finanšu ministrija var vai nu pieņemt vai nepieņemt citu ministriju piedāvāto valsts pakalpojumu līmeni, attiecīgi iekļaujot vai neiekļaujot to nodrošināšanās izmaksas budžetā. Tā kā Finanšu ministrijai nav pieejama pilnīga ar citu ministriju sniegtajiem pakalpojumiem sniegtā informācija, kas ļautu izvērtēt to budžetu plānus, tai neatliek nekas cits, kā tos pieņemt.

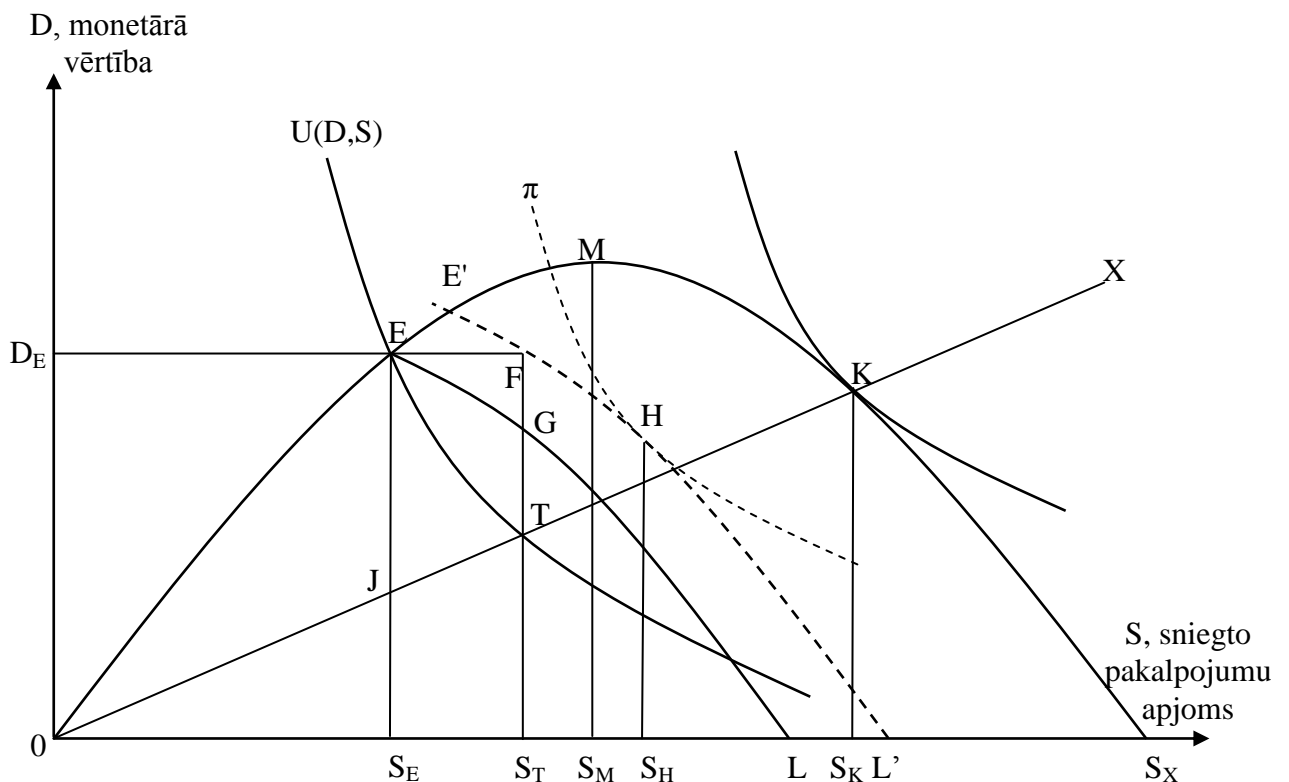
Budžeta birokrātijas mazināšanas modelī ir pieņemts W.A.Niskanena teoriju papildinošs J.L. Migue un G.Belangeras apgalvojums, ka ministrijās strādājošie iegūst labumu ne tikai no kopējā ministrijas sniegto pakalpojumu līmeņa, bet arī no, tā sauktajām, neproduktīvajām izmaksām. Citiem vārdiem sakot, ministrijas pārstāvju iegūstamo labuma funkciju, ko varētu apzīmēt ar $U(\textit{utility})$, ietekmē 2 mainīgie - S un D, kur S ir ministrijas sniegto pakalpojumu apjoms (output, tātad, sagaidāmais rezultāts), bet D ir ministrijas aprēķinātais budžets (*discretionary budget*), ko var definēt kā izdevumus, kuri rada tiešu labumu ministrijās strādājošiem ierēdņiem. Promocijas darba autore piekrīt apgalvojumam, ka tas galvenokārt veicina neproduktīvo izdevumu veidošanos.

Līdz ar to ministrijās strādājošo iegūstamo labumu funkciju var izteikta šādā veidā - $U=U(S,D)$. Jāuzsver, ka D parāda visus tos izdevumus, kas rada tiešu labumu ministrijās strādājošajiem: personāla uzturēšanas izmaksas, piemaksas, amata nodrošināšanas izmaksas, izmaksas dzīves apstākļu nodrošināšanai pēc darba beigšanas ministrijā u.c. Bet, jāakcentē, ka šīs izmaksas pilnā apjomā ministrijas var iegūt tikai uz neizlietoto pakalpojumu izmaksu rēķina, jo gan D, gan arī sniegto pakalpojumu apjomus S ierobežo budžeta kopējie ieņēmumi. Latvijā tas tiek nodrošināts ar ministriju izdevumu „mērķa griestu” noteikšanu budžeta veidošanas sākumposmā.

Tiek apgalvots, ka $D(S)=S(S)-C(S)$ jeb tas nozīmē, ka $D(S)$ veidojas no budžeta piešķirto līdzekļu un ministrijas kopējo reālo izmaksu starpības.

Minētais formulējums attēlots 2.14. attēlā, kur vertikālā un horizontālā ass atspoguļo attiecīgi D un S apjomus. Pieaugot S, palielinās arī D, sasniedzot savu maksimumu pie S_M un tad

sāk samazināties, S līmenim turpinot palielināties. Tātad, var secināt, ka $D'(S) > 0$, ja $0 < S < S_M$; $D'(S) < 0$, ja $S_M < S < S_X$, līdz ar to $D''(S) < 0$, bet $D'(S_M) = 0$. Tā kā gan D, gan S nodrošina pozitīvu labuma gūšanu ierēdņiem, tad viņiem nodrošinošā labuma funkcija tiek attēlota kā vienaldzības līkne $U(D,S)$, kas tiecas uz bezgalību, tuvojoties X un Y asīm. Ierēdņu labuma maksimizācija parādās uz negatīvā D-S iespēju līknes slīpuma, piemēram, punktā K. Tas nozīmē, ka ministrijas nodrošināto pakalpojumu apjoms punktā K ir mazāks kā W.A.Niskanena minētajā punktā S_X , bet lielāks kā punktā S_M , kurš parāda efektīvāko izmaksu līmeni. Minētās situācijas interpretācija atspoguļota 2.14.attēlā.



2.14. attēls Ministriju sniegto pakalpojumu ietekmējošie faktori (Shibata, H., Shibata, A., 1999)

Ministriju sniegto pakalpojumu apjoms (S) dod labumu iedzīvotājiem un vienlaicīgi arī ierēdņiem, bet no D labumu iegūst galvenokārt ierēdņi. Līdz ar to D tiek definēts kā sociāli neproduktīvs, bet personiskos rīcības motīvus ietekmējošs lielums. Tādējādi, var secināt, ka tā saucamās neproduktīvās izmaksas kopējo ministrijas sniegto pakalpojumu izmaksu līkni $C(S)$ (skat. 2.13. attēlu) pārbīda uz augšu, palielinot kopējās izmaksas. Veidojas situācija, kad nerodas ekonomiskais labums kā līdzekļu pārpalikums, ko varētu nodrošināt valdības efektīvas darbības rezultātā, un ko papildus varētu izmantot arī iedzīvotāji.

Budžeta birokrātijas mazināšanas modeļa autori uzsver, ka ne W.A.Niskanens, ne J.L.Migue un G.Belangers savās teorijās nepieņem ierobežojumus, kuri attiecas uz valdībai

pieejamiem finanšu resursiem, paredzot, ka, ja ministrija lūdz noteiktu budžetu, tad lūgums tiek arī pieņemts. Bet, var piekrist modeļa autoru viedoklim, ka parasti valdības aktivitāšu izmaksas ir lielākas nekā pieejamie resursi. To pierāda arī situācijas atspoguļojums budžeta pieprasījumu veidošanā Latvijā.

Budžeta birokrātijas mazināšanas modelī ir aktualizēts pārmetums ministrijām par tādu pārstāvju trūkumu, kuru interesēs būtu censties minimizēt izdevumus. Tiek apgalvots, ja šādi cilvēki ministrijās strādātu, to darbība veicinātu ierobežojošas ietekmes pastāvēšanu, kas savukārt mazinātu pieaugošo tendenci nesamērīgi palielināt valdības budžetu. Kā piemērs tiek minēts fakts, ka Japānas budžeta veidošanas sistēmā par ikgadējā budžeta izveidi ir atbildīga Finanšu ministrija un tās pakļautībā esošā Budžeta izstrādes nodaļa. Ja veidojas situācija, ka valdības budžets ir jāierobežo, tad to var izdarīt tikai Finanšu ministrija. Tā kā tās tiesības samazināt budžetu tiek uzskatītas par monopolistiskām, tad tiek secināts, ka Finanšu ministrijas ierēdņiem ir pietiekoši liela vara, lai, izmantojot savas pilnvaras, viņi varētu gūt maksimālu personisko labumu.

Šajā aspektā interesi izraisa W.A.Niskanena apgalvojums, ka budžeta izstrādātāji Finanšu ministrijā valdības pakalpojumu apjomu neietekmē tiešā veidā, tāpēc šie ierēdņi nevar gūt labumu no konkrētās ministrijas sniegtā pakalpojumu apjoma S . Tomēr, pamatojoties uz birokrātijas teoriju, tiek apgalvots, ka ierēdnis paliek ierēdnis neatkarīgi no ministrijas, kurā strādā. Tāpēc tiek pieņemts, ka budžeta izstrādes ierēdņu labuma gūšanas funkciju kopums Finanšu ministrijai ir tāds pats kā citu ministriju ierēdņiem. Vienīgā atšķirība ir tā, ka budžeta izstrādes ierēdņiem Finanšu ministrijā privātā labuma funkcijā arguments S vienmēr būs 0, jo Finanšu ministrija nenodrošina konkrētus pakalpojumus iedzīvotājiem. Tomēr jāņem vērā, ka ministriju iestrādātie neproduktīvie izdevumi ļauj budžeta izstrādes ierēdņiem Finanšu ministrijā gūt labumu no konkrētas ministrijas darbības. Pie tam budžeta izstrādes ierēdņi Finanšu ministrijā ir tieši vai netieši saistīti ar ienākumiem un to pārdali, kuri tiek iegūti citās ministrijās no sniegtajiem pakalpojumiem. Tāpēc budžeta birokrātijas mazināšanas modelī tiek izvirzīta hipotēze, ka budžeta izstrādes ierēdņiem Finanšu ministrijā pastāv iespēja rīkoties ar daļu no kopējiem ienākumiem, ko veido ieņēmumi no citu ministriju sniegtajiem pakalpojumiem.

Līdz ar to jāpievērš uzmanība pārrunām starp Finanšu ministrijas un citu ministriju pārstāvjiem, kuras parasti notiek dažādos ierēdniecības līmeņos. Tiek atzīmēts, ka šo pārrunu rezultātā arī veidojas galīgais ministrijām piešķirto līdzekļu apjoms. Šajā aspektā var minēt LR "Likumā par budžeta un finanšu vadību" reglamentētās ministriju un Finanšu ministrijas pārrunas saistībā ar budžeta projektā paredzētajiem izdevumiem konkrētajās programmās iekļautajiem pasākumiem. Attiecīgais likums paredz, ka, nepanākot vienošanos šo pārrunu

rezultātā, tiek izstrādāti domstarpību protokoli, kuros minētiem jautājumiem jābūt atrisinātiem turpmākajā budžeta projekta apspriešanas gaitā. Promocijas darba autore uzskata, ka aktuālas ir tieši ministriju un Finanšu ministrijas pārstāvju sarunas par budžeta līdzekļu piešķirtajiem apjomiem, kurās lielāka noteicēja loma tomēr ir Finanšu ministrijas pārstāvjiem.

Modelējot budžeta veidošanas procesu, tiek atzīmēts, ka vispirms ministrijas pieprasa noteiktu budžeta līdzekļu apjomu savu funkciju veikšanai, un tiek pieņemts, ka tas ir vektors K (skat. 2.13. attēlu). Parasti līdzekļu pieprasījumi ir papildināti ar dažādiem dokumentiem, kuri apstiprina to saturu. Ministrijām ir jācenšas rūpīgi atbildēt uz visiem Finanšu ministrijas jautājumiem, pat tad, ja tie šķiet neatbilstoši budžeta pieprasījumam. Tādējādi Finanšu ministrija var iegūt informāciju par visām ministrijās plānotajām izmaksu pozīcijām. Tāpēc tiek apgalvots, ka Finanšu ministrijai būtu nepieciešams novērtēt ne tikai kopējo pieprasītā budžeta līdzekļu apjomus, bet arī faktorus, kas tos ietekmē. Līdz ar to Finanšu ministrija iegūtu priekšstatu par visām ministriju funkciju nodrošinošām izmaksām kopumā.

Bet, tiek uzsvērts, ka ministriju funkciju kontekstā nav raksturīgi atspoguļot tieši mazākās izmaksas. Tradicionāli tās vairāk ir orientētas uz kopējā iedzīvotāju saņemamā labuma maksimizēšanu, kas gūts no pieaugoša ministriju piedāvāto pakalpojumu apjoma, kuru savukārt var nodrošināt ar lielākiem budžeta līdzekļu ieguldījumiem. Var piekrist J.L.Migue un G.Belangera pieņēmumam, ka tas tiek darīts ar mērķi gūt ekonomiskā labuma pārpalikumu, tādejādi ministrijas pārstāvjiem veidojas iespēja pārdalīt zināmu piešķirtā finansējuma daļu savās interesēs.

Modeļa autori uzsver, ka, lai arī Finanšu ministrija cenšas iegūt visaptverošu informāciju, tomēr tas ir apgrūtinoši, jo, pirmkārt, Finanšu ministrijas pārstāvjiem nav pieejas visai informācijai, kas ir citu ministriju rīcībā, un otrkārt, parasti trūkst laika, lai pilnībā varētu pārlicināties par visu sniegto datu precizitāti.

Tiek pieņemts, ka Finanšu ministrija uzreiz neakceptē ministriju budžeta pieprasījumus, bet samazina tos līdz tādām līmenim, kurā iegūstamais iedzīvotāju labums ir B_E (skat. 2.13.att.). Latvijas budžeta veidošanas variantā tas ir ministrijām piešķirto izdevumu "mērķa griestu" apjoms vai arī tas, kas ir panākts sarunu rezultātā. Līdz ar to ministriju piedāvāto pakalpojumu līmenis vienāds ar punktu S_E . Punkts E parāda, ka iedzīvotāji neiegūst maksimālo labumu šajā situācijā, ko atspoguļo vertikālais attālums līdz horizontālajai asij $S_E E$ (skat. 2.13.att.). Savukārt 2.14. attēlā uzrādītais budžeta samazinājums atspoguļojas ministriju neproduktīvo izdevumu D samazinājumā kā līkne OEL , vienlaicīgi fiksējot arī iespējamo „atjaunošanas sarunu” sākuma punktu $E [S_E, D_E]$. Ministrija saprot, ka S un D kombinācija punktā E (skat.2.14.att.) tai nav

izdevīga, jo ministrijas labuma gūšanas funkcija, kas iet caur punktu E, parāda, ka tā var gūt lielāku labumu, pat ja samazinātais budžets paliek nemainīgs (punkts F).

Tātad, var secināt, ka jebkuras ministrijas labums palielinās, ja tai piešķirto līdzekļu apjoma punkts nokļūst uz vektora, kas atrodas acs veida laukuma iekšpusē, ko no augšas ierobežo EL, bet no apakšas līkne $U(D_M, S)$. Virzība uz jebkuru vektoru šajā laukumā palielina S, bet samazina D. Labums, kas tiek iegūts, palielinot S, ir lielāks nekā labums, kas tiek zaudēts, samazinot D.

Modeļa autori uzskata, ka Finanšu ministrijai nebūtu iebildumu pret šādām izmaiņām, ja tiktu vērtēts tikai kopējais budžeta daudzums naudas izteiksmē. Bet, tā kā katra ministrija cenšas iegūt Finanšu ministrijas apstiprinājumu, tai ir jāpamato visas būtiskās izmaiņas tās izmaksu postešos, līdz ar to veidojas nepieciešamība tā sauktajām „atjaunošanas sarunām”.

Bet, tiek aktualizēts jautājums, kā šajās sarunās varētu reaģēt Finanšu ministrijas pārstāvis uz citas ministrijas vēlmi pārkārtot S un D pozīcijas? Tiek piedāvāts, ka pieprasīto līdzekļu apstiprinājuma nodrošināšanai Finanšu ministrija var izvirzīt prasību rīkoties ar zināmu daļu no konkrētās ministrijas neproduktīvajiem izdevumiem. Līdz ar to var teikt, ka acs veida laukums (skat. 2.14.attēlu) var darboties kā „atjaunošanas sarunu” darbības zona. Virzība uz vektoru acs veida laukumā palielina ministrijas iegūstamo līdzekļu apjomu, tāpēc arī ministrijas ir gatavas kaulēties ar Finanšu ministriju, piedāvājot tai zināmu daļu no D kā bonusu par apstiprinājuma sniegšanu S palielināšanai. Bet, tiek apgalvots, ka tas ir pašsaprotami, ka nevienā partijā un ministrijās esošie tās pārstāvji, kuri piedalās sarunās, neapliecinās šādas tirdzniecības esamību.

Promocijas darba autoresprāt, aktuāls ir tāds modeļa autoru apgalvojums, ka, pamatojoties uz birokrātijas teoriju, šāda tirdzniecība norisinās ne tikai ar naudu. Finanšu ministrijas pārstāvjiem var tikt piedāvāts augsts amats organizācijā vai korporācijā, kas ir citas ministrijas pārraudzībā. Tātad, var secināt, ka ierēdņu darbības un lēmumu motivācija var būt saistīta arī ar labi apmaksātiem amatiem, profesionālās un politiskās karjeras iespējām.

Pamatojoties uz piedāvāto modeli, tiek pieņemts, ka ministriju sniedzamo pakalpojumu plānotais apjoms sarunu rezultātā tiek palielināts no S_E līdz S_T (skat. 2.14. attēlu). Tas nozīmē, ka iegūtā ekonomiskā rente, ko var apzīmēt ar vektoru GT var tikt novirzīta uz jaunām neproduktīvām darbībām, kopējam budžeta apjomam un ministriju iegūstamā labuma līmenim paliekot nemainīgam, salīdzinot to ar vektora E rādītājiem. Jauniegūtais D var tikt sadalīts starp attiecīgo ministriju un Finanšu ministriju. Tādējādi sarunās iesaistītās puses atjauno labuma gūšanu no budžeta, kas sākotnēji tika noraidīts. Šajā situācijā var secināt, ka „atjaunošanas sarunas” bijušas lielā mērā draudzīgas.

Izejot no iepriekšteiktā var secināt, tā kā Finanšu ministrijai pieder monopolista tiesības apstiprināt citu ministriju budžetu līdzekļu pieprasījumus, tai arī ir lielākas iespējas pārdalīt daļu no šo ministriju D rādītāja. Modeļa autori uzsver, ka parasti „atjaunošanas sarunas” beidzas tad, kad Finanšu ministrijas rīcībā paliekošā D daļa kļūst iespējami vislielākā. Tātad, tas nozīmē, ka puses vienojas par tādu ministriju sniegto pakalpojumu apjoma līmeni, kurā vertikālais attālums starp ministrijas vienaldzības līkni, kas vieno punktu E un tās D robežu EL, ir vislielākais.

Dotajā modelī tiek atzīmēts, ka vienlaicīgi ar ministriju ierēdņu pārrunām risinās politisko mērķu apstiprināšanas pārrunas. Finanšu ministrija stingri ievēro principu nepalielināt budžeta apjomu, kas noteikts Finanšu ministrijas izstrādātājā budžeta projektā. Tiek uzsvērts, ka, gatavojoties politiskajām pārrunām, Finanšu ministrija sagatavo noteiktu finanšu līdzekļu apjomu, dēvētu par regulējošajiem izdevumiem, kas domāti politiskajām izmaksām. Šo līdzekļu fondu sauc arī par „atvērtajiem resursiem”. Līdzekļi tiek piešķirti Ministru kabineta vai partiju līmeņa sarunās. Tiek uzskatīts, ka Finanšu ministrijas pārstāvji cer, ka tādā veidā vadošās partijas un ministrijas, ticot, ka naudas līdzekļi ir pieejami vienlīdz visiem, vairāk pievērsīs uzmanību tam, kā tos savstarpēji sadalīt, nevis koncentrēsies uz iespējamiem budžeta palielināšanas jautājumiem.

Promocijas darba autores interesi izraisīja fakts, ka modelī paredzētais atvērto līdzekļu fonds tiek veidots no visu ministriju D atsevišķām daļām. Kad fonds ir izveidots, Finanšu ministrija ļauj valdošajai partijai izlemt, kā līdzekļus sadalīt starp ministrijām. To var definēt kā zināmu Finanšu ministrijas piekāpšanos valdošās partijas priekšā. Partijas līderi, ņemot vērā monopolisko varu lēmumu pieņemšanā, sadalot līdzekļus, var paši nodrošināties ar zināmu fonda kapitāla daļu. Tāpēc „atvērtos resursus” var uzskatīt arī par Finanšu ministrijas ierēdņu mēģinājumu uzpirkt politiķus, lai viņi pārmērīgi neiejaucas Finanšu ministrijas kaulēšanās procesā ar citām ministrijām.

Augstākminētajā kontekstā Latvijas situācijā, promocijas darba autoresprāt, ir jāakcentā “Likuma par budžetu un finanšu vadību” 9.pants par apropriācijas rezervi, ko ministrijas pieprasa un izmanto Ministru kabineta noteiktajā kārtībā. Jāuzsver, ka kārtējā gada apropriācijas rezerves sadalījumu pa ministrijām apstiprina Finanšu ministrs. Tātad, var secināt, ka Latvijas likumā noteiktā apropriācijas rezerve ir analoga budžeta birokrātijas mazināšanas modelī akcentētajiem budžetā iestrādātiem “atvērtajiem resursiem”.

Pamatojot galvenos budžetu veidojošos faktoros, modeļa autori uzsver, ka vadošo partiju labuma funkcija satur divus mainīgos: ministriju D un ministrijām apstiprinātos izdevumus S. Tiek uzsvērts, ka valdības sniegto pakalpojumu paplašināšana viennozīmīgi palielina vadošo

partiju potenciālo atbalstītāju skaitu, bet D zināmā mērā dod iespēju finansēt to politiskās kampaņas.

Līdz ar to modelī līdzekļi, ko iegūst konkrēta ministrija pēc politiskajām pārrunām ir attēloti kā vertikālais attālums starp līkni EL un pārtraukto līkni $E'L'$ (skat. 2.14.attēlu). Tas nozīmē, kad šis līdzekļu apjoms tiek pievienots konkrētās ministrijas D , ministrijas budžeta ierobežojums palielinās līdz $OE'L'$. Ja politisko līderu labuma funkcija ir izteikta kā vienaldzības līkne π , ministrijas sniegto pakalpojumu apjoms palielinās līdz S_H , tas apzīmē apjomu, kur vienaldzības līknei π ir tangente ar palielinātā budžeta robežu $E'L'$.

Pamatojoties uz iepriekšminēto, var apgalvot, jo lielāks ir ministriju plānotais piedāvāto pakalpojumu apjoms naudas izteiksmē, lielāks arī ir labums, ko saņem politiķi, sponsorējot ministrijas. Līdz ar to var secināt, ka lielāki S un D dod labumu gan ministriju ierēdņiem, gan politiķiem.

Latvijas situācijā to var izskaidrot ar faktu, ka par konkrētu ministriju vadītājiem tradicionāli tiek ievēlēti politiķi, pie tam, personas ministru posteņos tiek nozīmētas, vienojoties vadībā esošajām partijām.

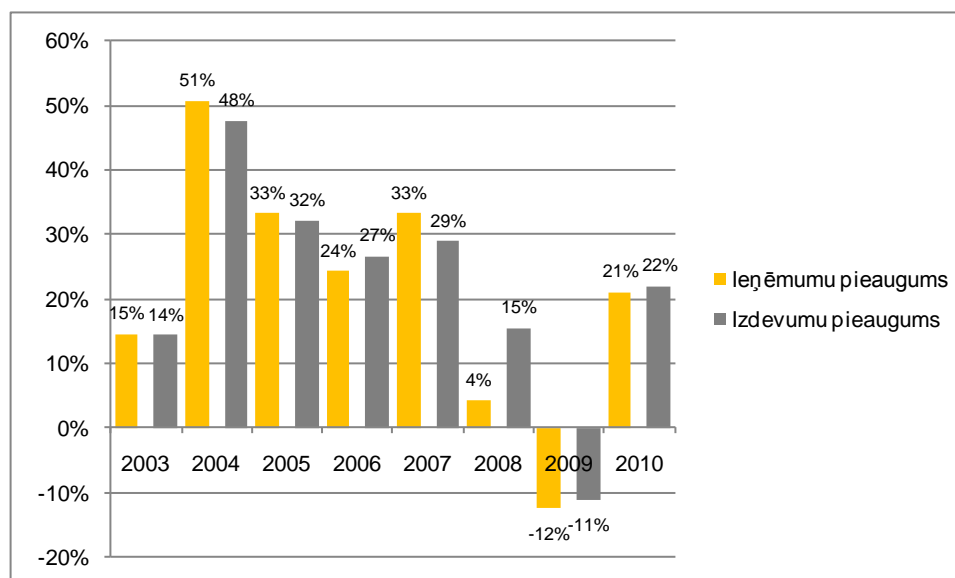
Jāuzsver, ka, Finanšu ministrija viena pati nepiedāvā kopējo valsts pakalpojumu apjomu S , tāpēc tā vienmēr būs ieinteresēta iegūt savā rīcībā daļu no citu ministriju D . Tāpēc var secināt, ka Finanšu ministrija pieņems tādu budžeta projektu, kas tai nodrošinās vislielāko iespējamo D daļu pēc sarunām ar ministrijām. Latvijas situācijā tas nozīmē, ka ministrijas sarunu gaitā, piekāpjoties Finanšu ministrijai, samazina savus budžeta līdzekļu pieprasījumus.

Kopējais D , ko iegūst ministrija, tiek sadalīts starp Finanšu ministriju (D_F) un attiecīgi otru ministriju, kas piedalās pārrunās par konkrētu budžeta pieprasījuma apstiprināšanu (D_M), tas ir, $D_F + D_M = D$. Finanšu ministrijai, diskutējot ar citu ministriju, ir zināma vara kā līdzekļu piešķiršanas monopolistam, tomēr tai arī jāapzinās, ka sagatavojot budžeta projektu, tā iespējams ir noteikusi zemāko ministrijai pieņemamo labuma līmeni. Tāpēc tiek uzsvērts, ka ikviens mēģinājums sarunu laikā pārbīdīt ministrijai nodrošinošā labuma līmeņa vektoru samazinājuma virzienā tiks sagaidīts ar spraigu pretestību. Līdz ar to tiek apgalvots, ka Finanšu ministrija parasti ir gatava uzsākt pārrunas tādā vektora atrašanās vietā uz ministrijas vienaldzības līknes, kas veido sarunu rezultātā iegūto iespējami zemāko robežu.

Izvērtējot japāņu ekonomistu pamatoto budžeta birokrātijas mazināšanas modeli, *var secināt:*

1. Ekonomisti akcentē būtiskākās problēmas budžeta izdevumu veidošanā un norāda uz budžeta birokrātijas mazināšanas potenciālajām iespējām budžeta plānošanas procesā.
2. Modelis atspoguļo Latvijai raksturīgās likumsakarības valsts finanšu tiešajā atkarībā no ierēdņu un politiķu pieņemtajiem lēmumiem, un parāda doto problēmu iespējamus risinājumus, tas ir, ka visām ministrijām, arī Finanšu ministrijai, apstiprinot plānotos budžeta izdevumus, jācenšas maksimāli tiekties no punkta S_X uz izvērtētajā modelī uzsvērto punktu S_M , kurš norāda uz ministriju izdevumu un to sniegto pakalpojumu optimālāko līmeni, kad iespējams sasniegt lielāku efektivitāti budžeta līdzekļu izmantošanā.

Promocijas darba autore uzskata, ka Latvijai japāņu ekonomistu izvirzītie argumenti budžeta izdevumu veidošanas pilnveidošanai ir sevišķi aktuāli, jo pašlaik valsts budžeta veidošanā vislielākās diskusijas notiek par izdevumu matemātiskās samazināšanas iespējām, neveicot reālu valsts pārvaldes iestāžu funkcionālo auditu, kur galvenā uzmanība tiktu akcentēta uz ministriju un iestāžu darbības rezultātiem. Tā ir aktuāla problēma, par ko liecina apjomīgie budžeta līdzekļu pieprasījumi no ministriju puses, kā arī budžeta līdzekļu sadales process gan Finanšu ministrijā, gan vēlāk arī to apstiprināšana Saeimā, uz ko norāda valsts pamatbudžeta izdevumu pieauguma tempu dinamika, kas atspoguļota 2.15.attēlā.



2.15.attēls Latvijas valsts pamatbudžeta ieņēmumu un izdevumu pieauguma tempi salīdzinājumā ar iepriekšējo gadu (*prpmocijas darba autores izveidots, izmantojot Ziņojumus par tautsaimniecības attīstību un kopbudžeta izpildes gaitu*)

2.15.attēla dati raksturo fiskālās vides tendences Latvijā, kuras norāda gan uz valsts pamatbudžeta ieņēmumu pieaugumu (samazinājumu 2009.gadā), atbilstoši kuriem tika palielināti arī izdevumi (samazināti 2009.gadā).

Var apgalvot, ka W.A.Niskanena un japāņu ekonomistu pētījumos aktualizētie problēmjautājumi un arī promocijas darbā akcentētās budžeta veidošanas problēmas Latvijā apstiprina faktu, ka ierēdņiem, kuri ir atbildīgi par budžeta procesa norisi, ir būtiska nozīme valdības izdevumu apjoma un struktūras veidošanā. Tātad, var secināt, ka valsts budžeta izdevumu efektivitātes paaugstināšanas iespējas viennozīmīgi ir saistītas gan ar valsts iestādēs strādājošo, gan ar politiķu subjektīvo attieksmi pret valsts rīcībā esošo naudas līdzekļu plānošanu un vēlāk arī mērķtiecīgu izlietošanu.

Promocijas darba autore, pamatojoties uz apkopotajiem viedokļiem par budžeta izdevumu veidošanas problēmām un to potenciālo risinājumu kontekstā izvirzītajām pieejām rekomendē Latvijas valsts budžeta veidošanas procesā, aktualizējot ministriju darbības rezultātīvos rādītājus un tiem atbilstošā finansējuma piešķiršanu, pievērst uzmanību šādiem pasākumiem:

1. No valsts budžeta finansētajām institūcijām izvērtēt sakarību starp to darbības rādītājiem jeb plānoto sniegto pakalpojumu apjomu iedzīvotājiem un šo pakalpojumu nodrošināšanai nepieciešamajām reālajām izmaksām, uz ko, W.A.Niskanena biroja darbības modelī norāda līdzsvara nosacījuma punkts, bet, budžeta birokrātijas mazināšanas modeļa interpretācijā nozīmē panākt maksimālas iespējas šo rādītāju atbilstībai punktam S_M , kad starpība starp iedzīvotāju iegūtiem labumiem no budžeta iestāžu pakalpojumiem un to nodrošināšanas izmaksām ir vislielākā (2.13.attēls). Izmantot to kā paraugshēmu ministriju un budžeta iestāžu darbības izvērtēšanai un atbilstošo finanšu resursu aprēķināšanai budžeta izdevumu plānošanas procesā.
2. Finanšu ministrijai, akceptējot ministrijām izdevumus budžeta projekta veidošanas posmā, novērtēt ne tikai ministriju pieprasīto budžeta līdzekļu apjomus, bet arī izvērtēt funkciju un līdzekļu atbilstību ietekmējošos faktoros, jo, ministrijas, nosakot konkrētu attīstības virzienu, ir vairāk informētas par tā potenciālajām problēmām. Tām jānodrošina iespēja identificēt nepieciešmos pasākumus, izvērtēt to ieviešanas izmaksas un pamatot nepieciešamo finansējumu. Tādejādi Finanšu ministrija var iegūt pilnīgu informāciju par visām ministriju funkciju nodrošinošām izmaksām kopumā un noskaidrot, vai budžeta plānā paredzētie izdevumi finansiāli neierobežo iestāžu funkciju veikšanu.
3. Ministriju izdevumu veidošanas procesā nepieciešams iesaistīt neatkarīgus ekspertus, kuri sekotu, cik pamatotas ir ministriju sniegto pakalpojumu aprēķinātās izmaksas. Šādu ekspertu lomu var piedāvāt gan augstskolu mācībspēkiem, gan neatkarīgo sabiedrisko organizāciju pārstāvjiem, gan arī uzņēmējiem. Līdz ar to tiktu nodrošināts neatkarīgs audits budžeta izdevumu pozīcijās. Tas promocijas darba autoresprāt, veicinātu

mazāksubjektīvu un kvalitatīvāku valsts sektora darbības izvērtējumu un atbilstošu finanšu resursu piešķiršanu.

Valsts budžeta plānošanas procesa analīzes rezultātā ir jāuzsver fiskālo lēmumu veidošanas sarežģītība un atbildīgums, jo budžeta plānošanas gaitā ir jānodrošina konsekvence:

- konkrētas valsts likumdošanā budžeta, nodokļu u.c. valsts finanšu aspektu jomā;
- valsts ekonomiskajām iespējām, kuru prognozē jāuztver gan iekšējie, gan ārējie faktori, iespējamie riski, kā arī pamatojoties uz ekonomikas cikliskās attīstības likumsakarībām, jāizvērtē situācija valsts ekonomikas attīstībā, nosakot, vai tā atrodas uzplaukuma, krituma, vai recesijas stadijā (tiek apgalvots, ka ekonomikas attīstības maksimuma un minimuma punktus praktiski nav iespējams prognozēt);
- valdības darbībā izvirzītajām prioritātēm.

Tātad, var secināt, ka budžeta veidošanas procedūras un tajās iesaistītie dalībnieki, viņu intereses apliecina, ka valsts budžets ir ne tikai ekonomisks, tiesisks, bet arī politisks dokuments.

Tas viss pastiprina budžeta procesa problemātiku, kas atspoguļojas arī nākamajā budžeta procesa posmā - valsts budžeta apspriešana un apstiprināšana. Var apgalvot, ka tas ir nozīmīgs ne tikai valsts fiskālajā, bet arī politiskajā kontekstā, un kopumā ietekmē sabiedrības dzīvotspēju.

3. Valsts budžeta apstiprināšanas un izpildes procedūru izvērtējums, pilnveidošanas virzieni

Saskaņā ar promocijas darba autores izstrādāto metodoloģiju valsts budžeta procesa posmu izpēte paredz budžeta izskatīšanas, apstiprināšanas un pārskata par budžeta izpildi sastādīšanas analīzi, kas izvirza nepieciešamību izvērtēt minēto procedūru būtiskākos aspektus, identificēt galvenās problēmas un izvirzīt priekšlikumus budžeta procesa pilnveidošanai.

3.1. Budžeta apspriešana un apstiprināšana

Valsts budžeta apspriešanas un apstiprināšanas procedūras tradicionāli ir normatīvi noteiktas, tāpēc to izpēte saistīta ar konkrētas valsts budžetu reglamentējošās juridiskās bāzes, kas nosaka galvenos šo budžeta procesa posmu darbības pamatprincipus, analīzi.

Atbilstoši LR „Likumam par budžetu un finanšu vadību” valsts budžeta projekta apspriešana Latvijā notiek divos posmos:

- Ministru kabinetā, kas ir augstākā izpildvaras institūcija;
- Saeimā, kas ir augstākā likumdošanas iestāde.

Likums paredz, ka Finanšu ministrs iesniedz valsts budžeta projektu, tā paskaidrojumus, precizēto vidēja termiņa makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas ietvaru Ministru kabinetam, kuram kā augstākajai izpildvaras institūcijai ir jāapspiež un jāakceptē visu likumu projekti, jo valdība ir tā, kas nodrošina likumu praktisko īstenošanu.

Tātad, var teikt, ka, apspriežot un akceptējot valsts budžeta projektu, Ministru kabinets pasaka “jā” galvenajam valsts finanšu plānam, uzņemoties tā izpildes nodrošināšanu.

Promocijas darba autore vērtē pozitīvi juridiski atrunāto normu, ka konfliktjautājumus, kuri nebija atrisināti budžeta pieprasījumu izskatīšanas procesā, ministriju un citu centrālo iestāžu vadītāji var nodot izlemšanai Ministru kabinetā. Tomēr, izvērtējot Latvijas valsts budžeta projekta apspriešanas procedūras, jāuzsver, ka šādi konfliktjautājumu risinājumi tradicionāli ir saistīti ar **aktualizētajām politiskajām interesēm**, kad valdošās koalīcijas pārstāvētās ministrijas cenšas panākt lielāku valsts budžeta finansējumu vai minimālu tā samazinājumu. Piemēram, Ministru kabinets, vērtējot Latvijas valsts budžetu 2010.gadam ar definētiem konsolidācijas pasākumiem, bija noteicis iestādes un pakalpojumus, kurus valdības noteiktā izdevumu samazināšana neskars, vai arī tiek plānots salīdzinoši mazāks samazinājums: Iekšlietu ministrijas darbinieku algu fonds, Sabiedrības drošības un kārtības nozare, Izglītības un Zinātnes ministrija (pedagogu darba algas), kā arī sociālās aizsardzības pasākumi un veselības nozare. Lai arī sabiedrības labklājības nodrošināšanas kontekstā tas ir vērtējams pozitīvi, tomēr nevar noliegt politiskā subjektivisma aspektu, kas ietekmē fiskālo lēmumu veidošanu attiecībā uz valdības noteiktajām prioritātēm. Līdz ar to, lai mazinātu budžeta procesa politizācijas iespējas, promocijas darba autoresprāt, budžetā atbalstītiem valdības darbības galvenajiem virzieniem jābūt stingri noteiktiem tad, kad tiek veidota nākamā gada budžeta prognoze.

Likuma 20.pantā ir reglamentēts, ka Ministru kabinets lemj par valsts budžeta projekta iesniegšanu Saeimā. Šādā redakcijā nav izprotamas ar budžeta projektu saistītās procedūras, tas ir, vai 20.pantā noteiktais attiecas uz valsts budžeta projekta saturu vai termiņiem. Tāpēc minēto nosacījumu promocijas darba autore uzskata par juridiski nekorektu, jo likuma 21.pantā tiek atrunāta prasība, ka Ministru kabineta akceptēto valsts budžeta projektu ar tam pievienotiem paskaidrojumiem, kā arī priekšlikumiem par grozījumiem citos valsts likumos, lai tie atbilstu budžeta pieprasījumiem, un vidēja termiņa makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas ietvaru jāiesniedz Saeimā līdz 1.oktobrim.

Var secināt, ka LR “Likuma par budžetu un finanšu vadību” 21.panta nosacījumi ir vērsti uz gadskārtējā valsts budžeta pieņemšanas savlaicīguma nodrošināšanu, lai, sākoties nākošajam

budžeta periodam (*1.janvāris – 31.decembris*), valstī likumdošanas kārtībā jau būtu apstiprināts galvenais valsts finanšu plāns – budžets.

Tomēr promocijas darba autore uzskata, ka likuma 20.panta redakcija juridiski pieļauj iespēju politiķiem neievērot procedūru budžeta savlaicīgai apstiprināšanai. No tiesiskā un arī budžeta procesa mērķa nodrošināšanas viedokļa tas nav vērtējams pozitīvi. Valsts finanšu praksē, uzsverot valsts budžeta nozīmi gan sociālajā, gan arī ekonomiskajā kontekstā, ir akcentēta nepieciešamība savlaicīgai valsts budžeta apstiprināšanai, argumentējot, ka valdības fiskālie lēmumi nākamajam gadam ir svarīgi šādos galvenajos aspektos:

- Pašvaldību finansiālās darbības plānošanā (Latvijas situācijā - valsts budžeta mērķdotācijas, dotācijas pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fondam, valsts budžeta investīcijas);
- Uzņēmējdarbības finanšu prognozēšanā (nodokļi, uzņēmējdarbības atbalsta programmas);
- Mājsaimniecību finanšu iespēju plānošanā (nodokļi, sociālie pabalsti)

Tātad, var secināt, ka kopumā valstī savlaicīgi pieņemtais valsts budžets nodrošina stabilitāti un līdz ar to arī sabiedrības atbalstu valdības noteiktajām aktivitātēm.

Izvērtējot Latvijas valsts budžetu apstiprināšanas termiņus, var teikt, ka valsts budžeti tradicionāli ir pieņemti iepriekšējā gada decembrī (skat. 3.1.tabulu). Kā izņēmumus var minēt 1993., 1994., 1996., 1999.g. un 2003.gada valsts budžeta apstiprināšanu, sākoties kārtējam budžeta gadam. Jāuzsver, ka tas ir saistīts gan ar Saeimas vēlēšanām 1999.g. un 2003.g., gan ar izmaiņām valdībā. Promocijas darba autoresprāt, tas apstiprina izteiktus valsts budžeta politizācijas aspektus.

Valsts budžeta apstiprināšanas savlaicīguma kontekstā nepieciešams akcentēt, ka valsts finanšu teorijā un praksē pastāv viedoklis, ka nav korekti uzskatīt, ka iepriekšējā gada decembra mēnesī apstiprinātais likums par valst budžetu ir savlaicīgi pieņemts (*C.H.Stewart,2009*).

Latvijas valsts budžeta likuma apstiprināšanas termiņi ir apkopoti 3.1.tabulā.

Latvijas valsts budžetu likumu pieņemšanas datumi

(promocijas darba autore sastādīta, izmantojot LR likumus "Par valsts budžetu")

Kalendārais gads	Datums, kurā tika pieņemts likums par valsts budžetu
1993	23.03.1993
1994	03.02.1994
1995	23.12.1994
1996	15.02.1996
1997	11.12.1996
1998	05.12.1997
1999	25.02.1999
2000	01.12.1999
2001	30.11.2000
2002	29.11.2001
2003	28.02.2003
2004	13.11.2003
2005	20.12.2004
2006	20.10.2005
2007	19.12.2006
2008	08.11.2007
2009	14.11.2008
2010	01.12.2009
2011	20.12.2010

Var secināt, ka pēdējos gados, cenšoties nodrošināt savu politisko stabilitāti, valdības ir aktīvāk virzījušas valsts budžeta apspriešanas un apstiprināšanas procedūras. Tā, 2008.gada valsts budžets Saeimā tika pieņemts 2007.gada 08.novembrī, kaut arī dažāda rakstura politisko konfliktu dēļ akceptēšanai Ministru kabinetā tas bija iesniegts tikai 08.oktobrī. Attiecīgi tika nokavēti termiņi budžeta projekta iesniegšanai Saeimā.

2009.gada budžets tika apstiprināts Saeimā 2008.gada 14.novembrī, bet, jau tā paša gada 12. decembrī, pamatojoties uz izmaiņām valsts makroekonomiskajās prognozēs, tika apstiprināti "Grozījumi likumā par Valsts budžetu 2009.gadam", kuri noteica valsts budžeta ieņēmumu un izdevumu samazināšanu attiecīgi par 912 milj. Ls un 454 milj.Ls (*2009.gada budžeta likums ar grozījumiem*). Promocijas darba autore uzskata, ka tas norāda:

- uz valdības un likumdevējvaras sasteigtu darbību, pieņemot valstij nozīmīgus fiskālos lēmumus;
- uz reālas makroekonomiskās situācijas ignorēšanu, pārāk optimistiski nosakot valsts budžeta ieņēmumus un izdevumus.

Veidojot budžetu 2010.gadam, valsts budžeta projekta iesniegšana Saeimā tika aizkavēta līdz 28.oktobrim. viens no iemesliem bija SVF prasība izvērtēt Latvijas valsts budžetu, lai varētu pieņemt lēmumu par kārtējā aizdevuma nodrošināšanu. Tomēr politisko aizsardzības motīvu

kontekstā valdība izstrādāja un likumdošanas kārtībā apstiprināja LR „Likuma par budžetu un finanšu vadību” pārejas noteikumu 40.pantu, kas paredz iespēju Ministru kabinetam iesniegt nākamā gada valsts budžeta projektu Saeimā līdz 31.oktobrim. (10.09.2009.g.grozījumi „Likumā par budžetu un finanšu vadību”)

Promocijas darba autoresprāt, tas izskaidrojams ar konkrētu budžeta procesa posmu neskaidru juridisko reglamentāciju, ko politisko apsvērumu dēļ izmanto valdības pārstāvji. Jāuzsver, ka tādejādi tiek pastiprināta valsts budžeta politizācija, kad fiskālās politikas lēmumi tiek pakļauti vadošo politisko partiju interesēm.

Pētot Latvijas valsts likumdošanā noteiktās budžeta apspriešanas procedūras, promocijas darba autores uzmanību piesaistīja LR „Likuma par budžetu un finanšu vadību” 15.panta redakcija, kas paredz iespējas un pasākumus valsts finanšu vadības kontekstā, ja, sākoties saimnieciskajam gadam, gadskārtējais valsts budžeta likums vēl nav apstiprināts. Šādā situācijā finanšu ministram tiek piešķirtas tiesības apstiprināt valsts darbībai nepieciešamos valsts budžeta izdevumus, aizdevumus un aizņēmumu limitus ar noteikumu, ka:

- netiek apmaksāti pakalpojumi (uzdevumi), kas nav sniegti iepriekšējā saimnieciskajā gadā, un netiek veiktas investīcijas, kas nav realizētas iepriekšējā saimnieciskajā gadā;
- izdevumi mēnesī nepārsniedz divpadsmito daļu no iepriekšējā gada apropriācijas;
- pilnvarojumi, kas piešķirti saskaņā ar šo pantu, izbeidzas, kad stājas spēkā gadskārtējais valsts budžeta likums, un visi izdevumi no saimnieciskā gada sākuma tiek reģistrēti saskaņā ar jauno gadskārtējo valsts budžeta likumu; tiek turpināta iepriekšējā saimnieciskajā gadā uzsākto pasākumu finansēšana;
- tiek nodrošināta ārvalstu finanšu palīdzības, Eiropas Savienības politiku instrumentu un valsts budžeta līdzfinansējuma līdzekļu asignēšana ārvalstu finanšu palīdzības un Eiropas Savienības politiku instrumentu ietvaros finansētiem jauniem pasākumiem (projektiem);
- tiek nodrošināta Eiropas Kopienas pašu resursu pārskaitīšana Eiropas Kopienas budžetā.

Promocijas darba autoresprāt, **juridiski reglamentēta iespēja valsts budžeta izdevumu veikšanai, aizdevumu izsniegšanai un valsts parāda pieaugumam, ja nav stājies spēkā gadskārtējais valsts budžeta likums**, ir vērtējama kritiski:

1. Tādejādi tiek nodrošināts protekcionisms Latvijas izpildvaras un likumdevējas pārstāvjiem budžeta procesa grafika neievērošanai. Tas negatīvi ietekmē valsts finanses kopumā, jo sākoties budžeta gadam bez valsts finanšu plāna un veicot iepriekšējā gada līmeņa izdevumus, netiek izvērtēta to lietderība, un pastāv problēmas ar tiem nepieciešamo ieņēmumu garantēšanu.

2. Savlaicīgi neapstiprinātais valsts budžets kavē valsts investīciju projektu finansēšanu.

3. Tiek apgrūtināta pašvaldību budžetu apstiprināšana un izpildes nodrošināšana.

Jāuzsver, ka atbilstoši likuma nosacījumiem Saeimas vēlēšanu gadā gadskārtējā valsts budžeta likuma projekts un vidēja termiņa makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas ietvars iesniedzams Saeimai ne vēlāk kā četrus mēnešus pēc tam, kad jaunievēlētā Saeima izteikusi Ministru kabinetam savu uzticību. (LR „*Likums par budžetu un finanšu vadību*”, 21. "p.) Tā kā Saeimas vēlēšanas Latvijā tiek organizētas vienu reizi četros gados, un tas notiek pirmajās brīvdienās oktobrī, tad var apgalvot, ka **vienu reizi četros gados likumdošana paredz kārtējā budžeta gada sākšanos bez galvenā valsts finanšu plāna**. Promocijas darba autoresprāt, šāda situācija dod iespēju ministrijām manipulēt ar informāciju par funkciju izpildi ar mērķi saglabāt vai arī palielināt valsts budžeta finansējuma apjomus.

Lai nodrošinātu valsts budžeta pieņemšanas savlaicīgumu katru gadu, valsts likumdošanā jāizslēdz tos valsts finanšu vadības pasākumus, kuru īstenošana paredzēta situācijās, kad dažādu iemeslu dēļ var kavēties budžeta likuma apstiprināšana.

Līdz ar to, promocijas darba autore piedāvā:

- veikt grozījumus LR „*Likumā par budžetu un finanšu vadību*”, izslēdzot 15.panta 1.,2. un 3.sadaļas, kuras paredz izdevumu veikšanu, kas nepārsniedz divpadsmito daļu no iepriekšējā gada apropriācijas;
- lai Saeimas vēlēšanu gados neveidotos situācijas novēlotai valsts budžeta pieņemšanai, jāveic grozījumi LR Saeimas vēlēšanu likumā, pārceļot vēlēšanu termiņus no oktobra uz aprīļa mēneša pirmajām brīvdienām;
- LR „*Likumā par budžetu un finanšu vadību*” noteikt konkrētus termiņus tādiem budžeta procesa pasākumiem kā valsts budžeta projekta iesniegšana Ministru kabinetam (autoresprāt, 01.augusts), Saeimai (01.septembris), budžeta likuma pieņemšana (ne vēlāk kā 01.decembris).

Tas nodrošinās visos budžeta procesa posmos iesaistīto valsts izpildvaras un likumdevējvaras pārstāvju lielāku atbildību par lēmumiem galvenā valsts finanšu plāna veidošanā, iekļaujot maksimāli reālu prognožu izmantošanu, apspriešanā un savlaicīgā apstiprināšanā.

Valsts budžeta projekta apspriešanas kontekstā būtiski uzsvērt tādu juridisku aspektu, ka budžeta projektam nākamajam saimnieciskajam gadam tiek pievienoti šādi dokumenti:

- priekšlikumi par grozījumiem likumos, lai tie atbilstu budžeta pieprasījumiem;

- paskaidrojumi, kuri ietver Ministru prezidenta un finanšu ministra ziņojumus, informāciju par budžeta pamatā liktajiem ekonomiskajiem rādītājiem, kā arī informāciju ar aprēķiniem, analīzi un pamatojumiem par valsts finanses ietekmējošiem rādītājiem – nodokļiem un ieņēmumiem, valsts izdevumiem, valsts investīcijām, valsts aizņēmumiem un saistībām, pašvaldību finansēm;
- vidējā termiņa makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas pamatnostādnes.

Promocijas darba autoresprāt, tas norāda uz valsts budžeta un budžeta procesa procedūru nozīmīgumu, jo fiskālās nostādnes nākošajam gadam ir saistītas ar galvenajiem valsts sociāli ekonomiskās attīstības rādītājiem.

Var apgalvot, ka, likumdevējvaras pārstāvji tiek nodrošināti ar plašu valsts budžeta informatīvo materiālu, līdz ar to viņi ir līdzvērtīgi politiski atbildīgi par valsts budžeta saturu.

Pamatojoties uz budžeta jēdziena vēsturisko izcelšanos, kas tulkojumā nozīmē somu, Latvijā ir ieviesta tradīcija, ka budžeta projekts ar tam pievienoto dokumentu paketi tiek ievietots ādas portfelī, kuram piestiprināta plāksne ar finanšu ministru uzvārdiem, un tādā veidā tas oficiāli tiek iesniegts Saeimā. No praktiskā viedokļa tādas metodes izmantošanai nav būtiskas nozīmes, tomēr tādejādi pastiprināti tiek akcentēti viens no galvenajiem valstij svarīgiem notikumiem, tas ir, budžeta projekta sastādīšana, kas ir galvenais valdības uzdevums.

Atbilstoši LR „Likumam par budžetu un finanšu vadību” Ministru kabineta iesniegto valsts budžeta projektu Saeima pārbauda un apstiprina likumdošanas kārtībā. Saeimas priekšsēdētājs nodot valsts budžeta likuma projektu Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijai. Ja tā atzīst, ka iesniegtais likuma projekts ir pārstrādājams, pēc šīs komisijas priekšlikuma tas var tikt atdots Ministru kabinetam atpakaļ, nosakot termiņu, kādā pārstrādātais likuma projekts iesniedzams Saeimai.

Saeimas kārtības rullis paredz, ka par jebkuru likuma projektu deputāti balso pirmo reizi – konceptuāli, otro reizi – ņemot vērā iesniegtos priekšlikumus un trešo reizi, ja likumprojektā ir papildināmas nianšes. Nevienu likumprojektu nedrīkst izskatīt pirmajā lasījumā, ja deputātiem nav bijusi nodrošināta iespēja saņemt to vismaz septiņas dienas iepriekš. Attiecībā uz budžeta likumprojektu deputātiem jāiepazīstas ar Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijas atzinumu, kā arī jāakceptē ar budžetu saistītos likumprojektus. (*Saeimas kārtības rullis, 87'.pants*)

Izskatot valsts budžeta likumprojektu pirmajā lasījumā, Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijas izvēlētais referents (Ministru prezidents vai finanšu ministrs) sniedz ziņojumu, pēc kura tiek atklātas debātes par valsts budžeta likumprojektu. Debātes pirmajā lasījumā tiek atļautas par visu budžeta likumprojekta paketi kopumā, tas ir, konceptuāli. (*Turpat*) Pēc debāšu izbeigšanas Saeima lemj par budžeta likumprojekta pieņemšanu pirmajā lasījumā. Jāuzsver, ka

šim balsojumam ir politiska nozīme, jo uzskata, ka tādā veidā tiek izteikta Saeimas kā augstākā likumdošanas orgāna uzticība valstī esošai valdībai. Ja vairākums deputātu nenobalso par budžeta likumprojektu konceptuāli, tas nozīmē, ka valdībai ir izteikta neuzticība, un tai ir jādemisionē. Jebkurā valstī tas ir ļoti nozīmīgs brīdis, jo tādā gadījumā

- valstī jāveido jauna valdība;
- tai jāveido jauns budžeta projekts.

Tas viss prasa noteiktu laiku un nozīmē, ka valstī kādu laiku periodu nebūs galvenā valsts finanšu plāna - budžeta. Latvijā šāda situācija bija izveidojusies divas reizes -1994.gadā, kad V.Birkava valdība bija jāsasauca ārkārtas sēdi un jāpapildina budžeta projektu, un 2002.gadā, kad, demisionējot iepriekšējai valdībai, tika veidota jauna valdība A.Kalvīša vadībā, un valsts budžets tika pieņemts tikai 2003.gada februārī.

Pēdējos gados vērojama situācija, ka budžeta konceptuālai atbalstīšanai tiek pievērsta nopietna uzmanība no vadošās politiskās koalīcijas puses. Tas izskaidrojams ar to, ka izpildvaras pārstāvjiem ir izprotamas likumdevējvaras kompetences valsts budžeta akceptēšanā. Promocijas darba autore uzskata, ka tādejādi tiek palielināta valsts budžeta politizācija, ko nevar vērtēt pozitīvi, jo tas ne vienmēr labvēlīgi ietekmē sociālo un ekonomisko situāciju valstī.

Ja Saeima nobalso par budžeta likumprojektu pirmajā lasījumā, tad tiek lemts par priekšlikumu iesniegšanas kārtību un termiņiem, kādā tie iesniedzami Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijā. Šie termiņi sākotnēji bija noteikti ne īsāki par 5 dienām un garāki par 15 dienām, bet 12.01.2000.gada grozījumos Saeimas kārtības rullī tie tika ierobežoti, reglamentējot 3 dienas, izņemot gadījumus, ja budžeta likumprojekts tiek atzīts par steidzamu. Promocijas darba autore uzskata, ka, pamatojoties uz valsts budžeta likumprojekta apjomīgo saturu, minētais termiņš priekšlikumu iesniegšanai ir mazs, līdz ar to var secināt, ka Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijai iesniegtie ierosinājumi ir sasteigti un ekonomiski maz pamatoti. Jāuzsver arī politiskā faktora nozīmi mēģinājumos palielināt vai nodrošināt valsts budžeta finansējumu konkrētām aktivitātēm, vai arī ietekmēt valsts budžeta ieņēmumus veidojošos nosacījumus.

Atbilstoši „Likumam par budžetu un finanšu vadību” priekšlikumus grozījumiem budžeta likumprojektā ir tiesības iesniegt:

- Valsts prezidentam;
- Saeimas komisijām;
- Saeimas frakcijām vai politiskiem blokiem;
- Ikvienam deputātam;
- Ministru Prezidentam, ministriem, valsts ministriem;
- Ministra pilnvarojumā ministrijas parlamentārais sekretārs;

- Saeimas juridiskais dienests, ja šie priekšlikumi attiecas uz likumdošanas tehniku un kodifikāciju;
- Tiesībsargs (*Saeimas kārtības rullis, 95. pants*)

Valsts budžeta priekšlikumi iesniedzami Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijā, kura tos apkopo un nosūta Ministru kabinetam, vienlaikus paziņojot, kad priekšlikumi tiks izskatīti komisijā. Alternatīvus priekšlikumus Ministru kabinets var iesniegt līdz brīdim, kad Budžeta un finanšu komisija pieņem lēmumu par budžeta likumprojekta iesniegšanu izskatīšanai otrajā lasījumā.

Promocijas darba autore aprakst, budžeta priekšlikumi ir tas aspekts, kas norāda uz politiķu darbības motīviem un centieniem. Izpētot budžeta izskatīšanas procedūru norisi Saeimā, var secināt, ka tradicionāli nākamā gada valsts budžeta likumprojektam tiek iesniegti aptuveni septiņi simti dažādi priekšlikumi. Tas liecina par zināmiem mēģinājumiem ar budžeta starpniecību nostiprināt politiķu pozīcijas sabiedrības priekšā. Tomēr jāuzsver, ka lielāko daļu priekšlikumu valsts budžeta projektam iesniedz tieši Ministru kabinets, argumentējot to ar dinamiskām izmaiņām ekonomiskajās prognozēs un obligātu likuma prasības par valsts budžeta projekta iesniegšanu Saeimā līdz 1.oktobrim ievērošanu. Tātad, var secināt, ka **valsts budžeta apspriešanas procesā Latvijas valdības centieni labot budžetu** liecina par:

- Vāju tā sagatavotības pakāpi;
- Mēģinājumiem manipulēt ar valsts finansēm konkrētu politisko mērķu nodrošināšanai.

Saeimas Kārtības rullis paredz, ka atzinumu par priekšlikumiem valsts budžeta likumprojektam rakstveidā iesniedz Ministru kabinets. Tradicionāli valsts budžeta likumprojektā tiek iekļauti vidēji simts priekšlikumi, kuriem ir tendence ieviest korekcijas konkrēta gada budžeta ieņēmumu un izdevumu struktūrā.

Juridiski ir noteikts, ka balsojums par valsts budžetu var notikt, ja Saeimā ir akceptēti visi ar to saistītie likumprojekti, tādi kā nodokļu likumi, pašvaldību finansiālo nodrošinājumu noteicošie normatīvie akti u.c.

Izskatot budžeta likumprojektu otrajā lasījumā, deputāti balso par katru likumprojekta pantu atsevišķi. Debates var notikt par vairākiem pantiem vienlaikus, ja to paredz iesniegtais priekšlikums. Ja otrajā lasījumā vairākums deputātu nobalso par budžeta likumprojektu, tiek uzskatīts, ka budžets ir pieņemts un atbilstoši Satversmē paredzētajai kārtībai to nodod Valsts prezidentam, kuram ir jāizsludina Saeimā akceptēto likumu ne agrāk kā 10.dienā un ne vēlāk kā 21.dienā pēc tā pieņemšanas. Jāuzsver, ka Latvijā Valsts prezidentam ir piešķirtas veto tiesības apturēt jebkura likuma pieņemšanu, izņemot gadījumus, ja Saeima ar ne mazāk kā divu trešdaļu

balsu vairākumu akceptē likuma steidzamību.(LR Satversme,69.-71.p) Pētot valsts budžeta procesa norises, var apgalvot, ka attiecībā uz valsts budžeta likumiem Valsts prezidenta tiesības prasīt likuma otreizējo pārskatīšanu netika izmantotas. Promocijas darba autore sprāt, šādas tiesības ir vērtējamas pozitīvi, jo tādā veidā pastāv iespēja valsts augstākajai amatpersonai mazināt politisko ietekmi uz lēmumiem valsts finanšu aspektā.

Likums par Valsts budžetu stājas spēkā nākošā gada 1.janvārī, bet ja likums par Valsts budžetu tiek pieņemts jau kārtējā gadā, tad likumā ir norādīts datums, kad tas stājas spēkā.

Tātad, var secināt:

- likums par valsts budžetu ir īpašs juridisks dokuments, kura apspriešanas un apstiprināšanas procedūras ir atrunātas vairākos normatīvajos aktos: Satversmē, „Likumā par budžetu un finanšu vadību”, Saeimas kārtības rullī;
- valsts budžeta apspriešanas procedūras Latvijā liecina, ka šajā budžeta procesa posmā dominē izpildvara, un, pamatojoties uz budžeta teorijā izvirzīto apgalvojumu, tas nozīmē, ka veidojas tendence paplašināties valsts pārvaldei, kā arī palielinās ierēdņu loma budžeta procesā.

3.2. Budžeta izpildes organizācija, tās kontroles pilnveidošana

Budžeta izpilde valsts finanšu praksē nozīmē ieplānoto ieņēmumu savākšanu un paredzēto izdevumu nodrošināšanu. Visas šīs darbības tiek īstenotas budžeta perioda laikā, kurš, kā tika minēts iepriekš, Latvijā ir kalendārais gads.

Valsts budžeta izpildē svarīgi ir nodrošināt **budžeta kases izpildi**, tas ir, budžeta ieņēmumu savākšanas organizēšanu visā valstī, to uzglabāšanu, izlietošanu un uzskaites nodrošināšanu. Tāpēc budžeta izpildes pamatā ir izvirzīts **kases vienotības princips**, kas nozīmē, ka visiem maksājumiem budžetā jānonāk vienotā finanšu kontā, kas tradicionāli atrodas valsts Centrālajā Bankā. Šie naudas līdzekļi arī nodrošina paredzētos valsts izdevumus.

Latvijā valsts budžeta kases izpildi nodrošina **Valsts Kase**. Tā ir izveidota 1993.gadā pēc SVF ieteikuma, jo ekonomikas pārstrukturēšanās periodā Latvijā bija radusies nepieciešamība pēc tādas institūcijas, kas organizētu valsts budžeta izpildes darbu, kā arī veiktu valsts budžeta līdzekļu izlietošanas kontroli un uzskaiti. Latvijā Valsts kase ir Finanšu ministrijas pakļautībā esoša tiešās pārvaldes iestāde.

Jāuzsver, ka tradicionāli arī citās valstīs Valsts kase darbojas kā Finanšu ministrijas administratīvās vienības. Tomēr dažās valstīs, piemēram, ASV Valsts kase ir patstāvīga, no

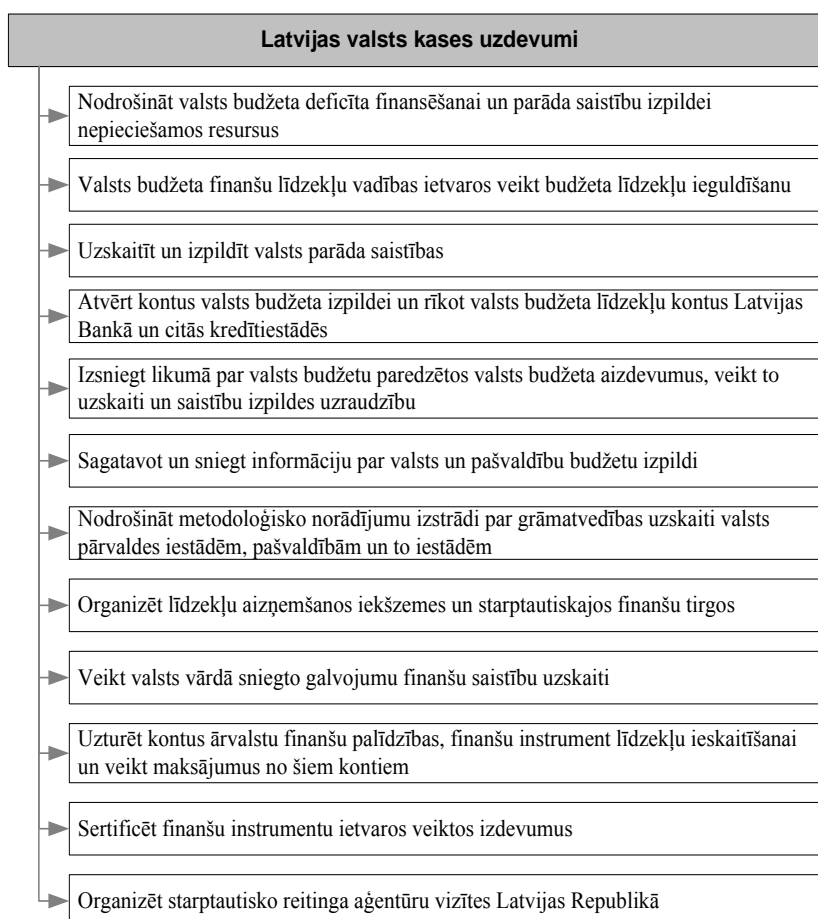
Finanšu ministrijas neatkarīga institūcija. (*Treasury functions and methods:expenditure control;cash and debt service management,1995*)

Lai arī ir izvirzīts viedoklis, ka no institucionālā aspekta Valsts kases funkcijām jābūt pakļautām Finanšu ministrijai, argumentējot to ar abu institūciju darbības nozīmi fiskālās politikas īstenošanas jomā, tomēr, ņemot vērā pastiprinātu budžeta procesa politizāciju, promocijas darba autore uzskata, ka **Valsts kasei budžeta izpildes nodrošināšanā jābūt piešķirtai noteiktai patstāvībai**. Tādejādi Valsts kasei ir iespējas norobežot budžeta izpildes pasākumus no politiskās ietekmes.

Latvijā „Likums par budžetu un finanšu vadību” Valsts kasei piešķir budžeta izpildes un valsts parāda vadības funkcijas. Valsts kases juridisko statusu, kompetenci, tiesības un tiesiskuma nodrošināšanas kārtību pašlaik nosaka 18.08.2009.gada MK noteikumi Nr.924. Tie reglamentē Valsts kases galvenās funkcijas:

- valsts budžeta izpildes un finanšu uzskaites organizēšana;
- maksājumu un asinājumu veikšana no valsts budžeta ieņēmumiem;
- valsts parāda vadība;
- veikt normatīvajos aktos noteiktās ES politiku instrumentu maksājumus.

Lai nodrošinātu minēto funkciju izpildi, Valsts kases kompetence paredz virkni ar valsts finanšu vadību saistīto uzdevumu veikšanu (skat.3.1.attēlu).



3.1.attēls Latvijas Valsts kases uzdevumi (*promocijas darba autores sastādīts, izmantojot LR "Likumu par budžetu un finanšu vadību", 23.-27.panti; MK noteikumus Nr.677 "Valsts kases nolikums"*)

Tātad, var secināt, ka Latvijā Valsts kases funkcijas un uzdevumi organizatoriskajā kontekstā ir saistīti ar valsts iekšējiem un ārējiem finanšu resursiem, un ar valsts parāda un valsts finanšu risku jautājumiem. Līdz ar to var apgalvot, ka Valsts kasei Latvijā ir uzticēta valsts naudas līdzekļu menedžera loma, īstenojot pārvaldes funkcijas valsts finanšu organizatoriskajā kontekstā.

Tomēr, izvērtējot Valsts kases uzdevumus, promocijas darba autore uzskata, ka **Valsts kases loma ir ierobežota**, jo juridiski tai nav noteikta valsts budžeta līdzekļu mērķtiecīgas izlietošanas kontrole. Jāuzsver, ka līdz 2003.gadam Valsts kasei bija uzticētas arī kontroles funkcijas pirms tika veikti iestāžu maksājumi. Tas nozīmēja, ka, budžeta iestādēm, iesniedzot maksājumu uzdevumus Valsts kases reģionālajos norēķinu centros, bija jāuzrāda arī šos maksājumus apstipriņošie dokumenti (darba algu saraksti, preču pavadzīmes, līgumi u.c). Tādejādi bija nodrošināta iestādes maksājuma dokumentā uzrādītā izdevuma ekonomiskās klasifikācijas koda atbilstības pārbaude. Jāakcentē, ka šāda procedūra ir būtiska, jo, visi valsts budžeta izdevumi konkrēti tiek uzskaitīti, pamatojoties uz to klasifikāciju ekonomiskajā kontekstā, kad ir atspoguļota ikviena izdevuma būtība.

Promocijas darba teorētiskajā daļā tika uzsvērtā kontroles pasākumu nozīme budžeta procesā, aktualizējot tieši pirmsizdevumu auditu lomu. Visticamākajā veidā to var nodrošināt ar Valsts kases darbības starpniecību, jo tās kompetencē ir budžeta izdevumu faktiskā veikšana.

Valsts kases Publiskajā 2010.gada pārskatā ir uzsvērtā nepieciešamība valsts budžeta konsolidācijas apstākļos pastiprināt valsts fiskālās disciplīnas uzraudzību, nepieļaujot valsts budžeta līdzekļu nesaimniecisku izlietošanu. Promocijas darba autoresprāt, visefektīvāk to var nodrošināt, Valsts kasei veicot budžeta iestāžu izdevumus pamatojošo dokumentu pārbaudi pirms maksājuma veikšanas.

Pašlaik šāda kontrole Valsts kasē praktiski tiek nodrošināta tikai investīcijām paredzēto līdzekļu izlietošanā.

Valsts kases klienti ir budžeta iestādes, kas tiek definētas kā valsts vai pašvaldības iestādes, atvasinātas publiskas personas, kuras pilnīgi finansē no valsts vai pašvaldības budžeta, kā arī valsts vai pašvaldības aģentūra. (*LR "Likums par budžetu un finanšu vadību", likumā lietotie termini*)

Tomēr, ja pašvaldībām un to iestādēm juridiski nav noteikta kategoriska prasība atvērt kontus Valsts kasē, tad visām valsts budžeta iestādēm naudas līdzekļu saņemšanai un no valsts budžeta līdzekļiem veicamo izdevumu veikšanai jābūt atvērtiem norēķinu kontiem tikai Valsts kasē. (LR „*Likums par budžetu un finanšu vadību*”,27.pants) Tas nozīmē, ka neviena valsts budžeta iestāde nedrīkst veikt finanšu darījumus ārpus Valsts kases. Promocijas darba autore sprāt tas ir vērtējams pozitīvi, jo tādejādi valsts finanšu praksē tiek nodrošināta teorētiski pamatota budžeta pilnīguma prasība, ka valdības rīcībā esošai naudas plūsmai jābūt pilnībā atsoguļotai valsts budžetā.

Promocijas darba autore uzskata, ka Latvijā **juridiski jāreglamentē naudas līdzekļu kontu atvēršanu arī pašvaldībām un to iestādēm**, jo pašvaldību budžeti ir valsts konsolidētā kopbudžeta sastāvdaļa, tātad, to darījumu uzskaites iekļaušana Valsts kases kompetencē nodrošinās:

- lielāku pašvaldību darbinieku atbildību par finanšu disciplīnas ievērošanu vietējos budžetos;
- pilnīgāku atklātību un „caurspīdīgumu” pašvaldību budžetos;
- vienotību valsts konsolidētā kopbudžeta veidošanā.

Lai likumā noteiktā prasība par valsts budžeta iestāžu kontu atvēršanu Valsts kasē tiktu ievērota, ir paredzētas sankcijas gadījumos, kad budžeta iestāžu līdzekļi netiek reģistrēti, kā arī netiek ziņots par darījumiem ar tiem. Pozitīvi vērtējams, ka Valsts kasei tādās situācijās ir tiesības atsaukt vai apturēt asignējumus. (*Turpat, 47.pants*)

Tātad, visām budžeta iestādēm, uzņēmumiem, organizācijām, kurām saskaņā ar likumu par valsts budžetu tiek piešķirtas apropriācijas jeb pilnvaras noteiktā apjomā, kas atļauj Valsts kasei asignēt un veikt maksājumus no valsts budžeta ieņēmumiem, tiek atvērti konti naudas plūsmas uzskaitē Valsts kases norēķinu centros, kuri arī nodrošina valsts budžeta iestāžu darbības pasākumu finansēšanu atbilstoši iestāžu finansēšanas plānos paredzētajiem asignējumu apjomiem.

Sākot ar 1999.gada 12.novembri, ievērojot budžeta kases vienotības principu, Latvijā Valsts kasei ir atvērts vienots valsts budžeta konts Latvijas Bankā, ar kura starpniecību notiek valsts budžeta kases izpilde. Izvērtējot vienotā konta ieviešanu valsts budžeta izpildes nodrošināšanai, promocijas darba autore uzsver šādus pozitīvus aspektus:

- ir nodrošināta iespēja veikt budžeta norēķinus bez riska;
- ir palielināts norēķinu ātrums;
- iespējams veikt operatīvu valsts budžeta izpildes analīzi, kas savukārt dod iespēju īstenot efektīvāku valsts finanšu resursu vadību.

Atbilstoši LR „Likumam par budžeta un finanšu vadību” ieņēmumus valsts budžeta kontā nodrošina saskaņā ar nodokļu likumiem iekasētie vai saņemtie nodokļu, valsts un pašvaldību nodevu un citi maksājumi budžetos, kā arī budžeta iestāžu ieņēmumi no to sniegtajiem maksas pakalpojumiem un citi pašu ieņēmumi, īpašiem mērķiem iezīmēti ieņēmumi, aktīvu realizācijas tīrie ieņēmumi, saņemtie procentu maksājumi un dividendes, ārvalstu finanšu palīdzība, ziedojumi un dāvinājumi naudā vai natūrā (ar uzskaiti naudā), kā arī ieņēmumi no saņemtajiem transfertiem. (LR „*Likums par budžetu un finanšu vadību*”, *likumā lietotie termini*) Tātad, var apgalvot, ka tie saimnieciskā gada laikā nodrošina faktisko naudu valsts budžeta kontā. Valsts finanšu uzskaites kontekstā būtiski uzsvērt, ka ieņēmumi tiek maksāti, pamatojoties uz valsts budžeta ieņēmumu ekonomisko klasifikāciju, tas nozīmē, ka, veicot maksājumu, jābūt uzrādītai attiecīgai ieņēmuma pazīmei, uz kuru norāda budžeta ieņēmumu kods.

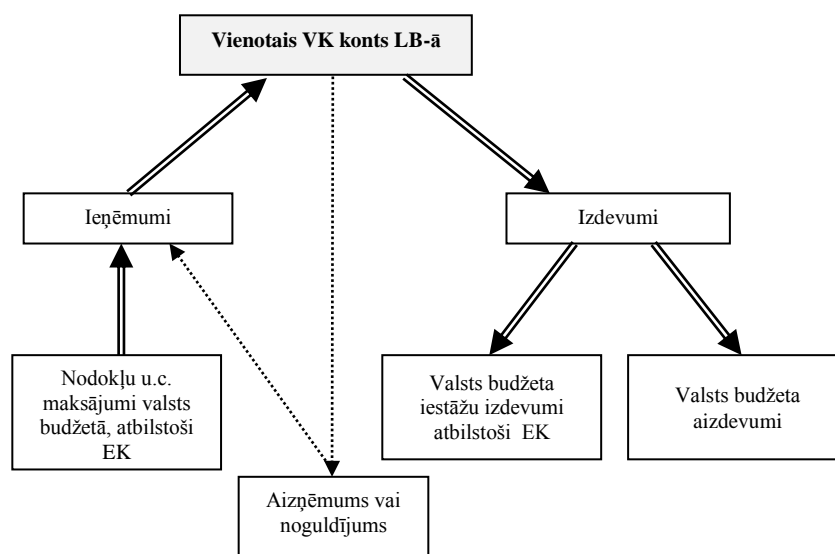
Saskaņā ar finanšu ministra pilnvarojumu Valsts kase veic valsts parāda un uz laiku brīvo budžeta līdzekļu vadību, darījumus ar atvasinātajiem finanšu instrumentiem, organizē valsts budžeta izdevumu un galvojumu izsniegšanu un uzraudzību. Atbilstoši likumam finanšu ministrs valsts vārdā var ņemt aizņēmumus gadskārtējā valsts budžeta likumā atļautajos apmēros budžeta finansiālā deficīta finansēšanai un valsts parāda refinansēšanai, kā arī citiem mērķiem, ja tie noteikti gadskārtējā valsts budžeta likumā. (*Turpat, 35.pants*)

Faktiski šī kompetence ir deleģēta Valsts kasei. Efektīvai valsts parāda vadībai ir apstiprināta Latvijas Valsts parāda vadības stratēģija, pamatojoties uz kuru Valsts kase izstrādā ikgadējo Resursu piesaistīšanas plānu, kurā tiek noteikti kārtējā gadā plānotie pasākumi kopējās valsts izdevumu finansēšanas nepieciešamības segšanai un piemērotākie finanšu instrumenti. Minēto plānu, saskaņojot viedokļus ar Latvijas Banku, apstiprina finanšu ministrs. (*Valsts kases publiskais pārskats par 2009.gadu, 35.*)

Likums nosaka, ka saskaņā ar finanšu ministra pilnvarojumu Valsts kase naudas vadības ietvaros budžeta izpildes gaitā var ieguldīt budžeta kontos esošos naudas līdzekļus fiksēta ienākuma vērtspapīru vai noguldījumu veidā uz tādiem termiņiem un ar tādiem noteikumiem, kādi tiek atzīti par pieņemamiem, likvidēt šādus ieguldījumus, lai nodrošinātu valsts budžeta izpildi, kā arī izmantot naudas vadības ietvaros atvasinātos finanšu instrumentus. (LR “*Likums par budžetu un finanšu vadību*”, *34.pants*) Šo pasākumu īstenošanā Valsts kasei ir jāievēro Naudas līdzekļu vadības stratēģijā noteiktās prasības, tas ir, nodrošināt ikdienas minimālo finanšu resursu likviditātes rezervi, uz laiku brīvos likvīdos resursus izvietojot termiņnoguldījumos komercbankās un Latvijas Bankā saskaņā ar finanšu ministra pilnvarojumu un ievērojot Valsts kases darījumu partneru limitu ietvarus. (*Valsts kases publiskais pārskats par 2009.gadu, 53.*)

Tātad, var secināt, ka valsts parāda vadības, kā arī naudas līdzekļu un valsts budžeta aizdevumu vadības funkciju nodrošināšanā Valsts kase ir pilnībā pakļauta finanšu ministram. Promocijas darba autore sprāt tas pastiprina **politiskos aspektus budžeta izpildes organizācijā**. Līdz ar to ir nepieciešams aktualizēt Valsts kases patstāvīgas darbības principus.

Izvērtējot likumā reglamentēto valsts budžeta izpildes vadības procesu Latvijā, ar mērķi izveidot uzskatāmu tā sistēmu promocijas darba autore piedāvā sekojošu valsts budžeta izpildes organizatorisko shēmu (skat.3.2.attēlu).



3.2.attēls. Valsts budžeta izpildes un naudas plūsmas organizatoriskie aspekti (promocijas darba autore izveidots,izmantojot LR”Likumu par budžetu un finanšu vadību”)

Lai nodrošinātu valsts budžeta izpildes sistēmas īstenošanu, Valsts kase 1993.gadā katrā Latvijas rajonā bija izveidojusi teritoriālas struktūrvienības – 27 reģionālos norēķinu centrus, kuri īstenoja valsts budžeta izpildes un finanšu uzskaites veikšanu visā valsts teritorijā.

2008.-2009.gados, pamatojoties uz norēķinu centru lomas izvērtēšanu Valsts kases funkciju īstenošanā, strukturālās valsts pārvaldes reformas ietvaros Valsts kase uzsāka norēķinu centru reorganizāciju. Faktiski tā nozīmēja reģionālo norēķinu centru skaita būtisku samazinājumu, kā rezultātā pašlaik Valsts kases klientu apkalpošanas funkcijas veic tikai 5 norēķinu centri - Rīgā, Daugavpilī, Kuldīgā, Madonā un Valmierā.

Ņemot vērā Valsts kasei izvirzītās funkcijas un uzdevumus valsts budžeta izpildes un finanšu uzskaites jomā, promocijas darba autore šādu Valsts kases reorganizāciju vērtē kritiski, jo tādejādi ir ierobežotas iespējas vienai no Valsts kases darbības būtiskākajām kompetencēm, tas ir, budžeta izdevumu kontroles nodrošināšana, pirms maksājumi tiek akceptēti. Jāuzsver, ka tieši pašlaik Valsts kasei ir izvirzītas prasības nodrošināt pastiprinātu budžeta iestāžu fiskālo disciplīnu, kuru praktiska īstenošana ir apgrūtināta Valsts kases norēķinu centru reorganizācijas un tās rezultātā samazināto darbinieku skaita dēļ. Līdz ar to var secināt, ka, strukturālās reformas

Valsts kasē ir veiktas nepārdomāti, ignorējot iestādes darbības nozīmi valsts budžeta izpildes nodrošināšanas procesā.

Valsts kases reģionālajos norēķinu centros katrā valsts un pašvaldības budžetu finansētai institūcijai un citām iestādēm, sabiedriskām organizācijām un uzņēmumiem, kuriem tiek piešķirti līdzekļi no valsts vai pašvaldību budžeta, tiek atvērti konti, ar kuru starpniecību notiek šo institūciju finansēšana. Neviens no augstāk minētajām iestādēm atbilstoši „ Likumam par budžeta un finanšu vadību” nedrīkst veikt savus izdevumus bez Valsts kases reģionālo norēķinu centru starpniecības, jo ikviens iestādes izdevums tiek akceptēts konkrētajā norēķinu centrā, nodrošinot nepieciešamo Valsts kases asignējumu, kurš atbilst budžeta likumā paredzētajam.

Atbilstoši 15.12.2009.gada MK noteikumiem Nr.1482 “Asignējumu piešķiršanas un izpildes kārtība”, kuri nosaka kārtību, kādā Valsts kase piešķir asignējumus izdevumiem saskaņā ar likumā par valsts budžetu kārtējam gadam noteikto apropriāciju un nodrošina asignējumu izpildi, saimnieciskā gada sākumā Valsts kases informācijas sistēmā elektroniski tiek apstiprināti ministriju un to pakļautībā esošo budžeta iestāžu finansēšanas plāni.

Finansēšanas plāns ir no budžeta finansētas institūcijas vai pasākuma ieņēmumu un izdevumu sadalījums, kas ļauj saņemt Valsts kases asignējumu. (LR „*Likums par budžetu un finanšu vadību*”, *likumā lietotie termini*) Tas nozīmē, ka valsts budžeta asignējumu piešķiršana budžeta finansētām institūcijām notiek stingri saskaņā ar finansēšanas plānu.

Finansēšanas plānā ir atspoguļoti budžeta institūcijas ieņēmumi, kuri pašlaik tiek klasificēti kā resursi izdevumu segšanai. Tradicionāli tie veidojas no šādiem galvenajiem avotiem:

- *Dotācija no vispārējiem valsts budžeta ieņēmumiem.* Atbilstoši likumam tie ir līdzekļi, kurus valsts budžeta institūcijas vai pašvaldības saņem no centralizētā kārtībā valsts budžeta ieņēmumos iemaksātiem nodokļiem, nodevām un citiem maksājumiem ar norādītu (iezīmētu) mērķi vai bez tā. Finanšu praksē tas nozīmē, ka tā ir konkrēta naudas līdzekļu summa, kas budžeta izpildes procesā nodrošina iestādes izdevumus no vienotā valsts budžeta konta Latvijas Bankā. Tātad, ja valsts budžeta ieņēmumi tiek nodrošināti atbilstoši budžetā iekļātajiem, tad visas budžeta iestādes pilnīgi var izmantot šajā pozīcijā uzrādīto naudas līdzekļu summu.
- *Ieņēmumi no iestādes maksas pakalpojumiem.* Likumā noteikts, ka maksas pakalpojumi ir pasākumu kopums, ko valsts budžeta iestāde ārējos normatīvajos aktos paredzētajos gadījumos veic par samaksu, lai nodrošinātu sabiedrības vajadzību ievērošanu. Praksē

atšķirībā no iepriekš minētās pozīcijas tie ir ieņēmumi, kurus nodrošina pati iestāde, un tas nozīmē, ka tie var atbilst ieplānotajam vai arī var veidoties novirzes.

- *Ārvalstu finanšu palīdzība*, kas kļuva aktuāla saistībā ar ES struktūrfondu piešķirtajiem naudas līdzekļiem, ar kuru starpniecību tiek īstenotas ES noteikto politiku pasākumi Latvijā kā ES dalībvalstī. Šos līdzekļus saņem tās budžeta iestādes, kuras ir iesaistītas minētajos pasākumos (iestādes ir uzrakstījušas projektus ES naudas līdzekļu apguvei, un tie attiecīgajās ministrijās ir akceptēti).

Minētie ieņēmumi tiek sadalīti budžeta iestādei nepieciešamajos izdevumos, kuri finansēšanas plānā ir atspoguļoti pa galvenajām budžeta izdevumu klasifikācijas grupām (1000, 2000-3000, 4000 utt.).

Finansēšanas plāni kā valsts budžeta veidošanas komponents Latvijā bija ieviesti, sākot ar budžeta formēšanu 1999.gadam, tāpēc ir veiktas vairākas izmaiņas to nosacījumos.

Līdz 2007.gadam budžeta iestāžu ieņēmumi un izdevumi finansēšanas plānā tika uzrādīti kopumā visam gadam un sadalījumā pa mēnešiem. Tas nozīmēja, ka iestāde varēja veikt savus izdevumus tikai konkrētam mēnesim un noteiktiem mērķiem paredzēto naudas līdzekļu ietvaros. (27.10.1998.gada *Finansu ministrijas rīkojums Nr.643*)

Sākot ar 2008.gadu bija izmainīta finansēšanas plānu struktūra, uzrādot iestādes galvenos ieņēmumu un izdevumu posteņus kopumā visam gadam un sadalījumā pa ceturkšņiem. Tādejādi tika pilnveidota budžeta iestāžu un pasākumu finansēšanas kārtība, dodot iespēju iestādēm lielākas iespējas patstāvīgi pieņemt lēmumus par naudas līdzekļu izmantošanu. Promocijas darba autoresprāt, tas veicina kvalitatīvāku iestāžu saimniecisko un finansiālo darbību, bet, minētie nosacījumi ir atbalstāmi ekonomikas veiksmīgas attīstības un līdz ar to arī valsts budžeta sekmīgas nodrošināšanas apstākļos.

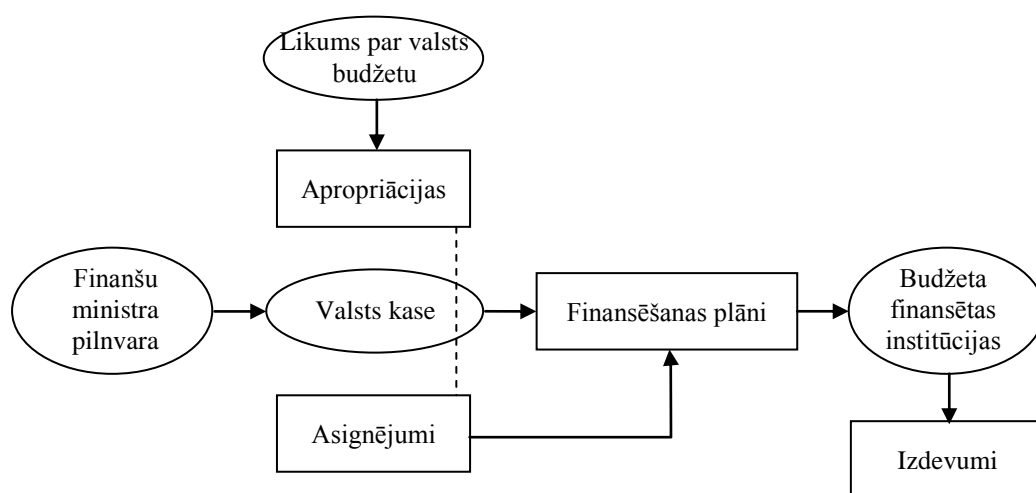
Valsts ekonomiskās situācijas pasliktināšanās un budžeta ieņēmumu samazināšana noteica nepieciešamību veikt stingrākus fiskālās disciplīnas pasākumus. Tāpēc, veidojot valsts budžetu 2010.gadam, tika noteikta prasība finansēšanas plānos uzrādīt budžeta iestāžu potenciālos ieņēmumus un izdevumus gadam un sadalījumā pa mēnešiem. (15.12.2009.gada *Ministru kabineta noteikumi Nr.1482 "Asignējumu piešķiršanas un izpildes kārtība"*) Promocijas darba autore uzskata, ka ekonomiskās lejupslīdes apstākļos tas ir obligāti nepieciešams nosacījums, jo tādejādi iespējams efektīvāk nodrošināt budžeta maksājumus atbilstoši faktiski iekasētajiem naudas līdzekļiem.

Pamatojoties uz Valsts kases sistēmā reģistrētajiem finansēšanas plāniem, saimnieciskā gada katra mēneša pirmajā darba dienā tiek veikta finansēšanas plānu aktualizāciju, piešķirot budžeta iestādēm atbilstošo asignējumu. Praktiski tas nozīmē, ka jebkura no valsts budžeta

finansētā iestāde vai pasākums savus izdevumus var veikt tikai pēc finansēšanas plāna reģistrācijas Valsts kases datu bāzē, un kad budžeta iestādei tiek piešķirtas tiesības uz dotācijas no vispārējiem ieņēmumiem izmantošanu konkrētā mēneša kopējo asignējumu apmēros. Tādā veidā ar finansēšanas plānu starpniecību Valsts kases norēķinu centros tiek nodrošināta budžeta iestāžu izdevumu izpildes kontrole, nepieļaujot izdevumus, kuri ir lielāki par dotācijas un tai atbilstošo piešķirto asignējumu apjomu galvenajās izdevumu pozīcijās.

Promocijas darba autore uzskata, ka šāda budžeta iestāžu finansēšanas kārtība nodrošina finanšu disciplīnu valsts līdzekļu izlietošanā. Jāuzsver, ka fundamentālajos valsts finanšu pētījumos arī tiek akcentēta budžeta izdevumu apjomu sadales nepieciešamība fiskālā gada ietvaros.

Shematiski valsts budžeta izdevumu veikšanas galvenie komponenti ir atspoguļoti 3.3.attēlā.



3.3.attēls Budžeta izpildes organizācija (*promocijas darba autores izveidots, izmantojot LR "Likumu par budžetu un finanšu vadību"*)

Atbilstoši Latvijas valsts budžeta izpildi reglamentējošiem normatīvajiem aktiem ikviena budžeta iestāde var veikt savus izdevumus tikai ar Valsts kases reģionālo norēķinu centru starpniecību. Tas nozīmē, ka iestāde izdevumu veikšanai iesniedz Valsts kasei maksājuma uzdevumus vai nu papīra formātā, vai elektroniski, kuros kā maksātājs pirmām kārtām tiek uzrādīta konkrētā budžeta iestāde un tās konts IBAN sistēmā, tad tiek uzrādīta Valsts kase kā iestādi apkalpojošā banka ar tai izveidoto bankas kodu (TrellLV22), kā arī saņēmēja rekvizīti, pārskaitījuma summa cipariem un vārdiem un budžeta izdevumu ekonomiskās klasifikācijas kods atbilstoši uzrādītajam maksājuma mērķim.

Papīra formātā Valsts kases reģionālie norēķinu centri pieņem maksājuma uzdevumu oriģinālus ar iestādes zīmoga nospiedumu un diviem parakstiem, kuri atbilst Valsts kases klienta zīmoga un parakstu parauga kartītē norādītajam. Tiek pārbaudīti maksājuma uzdevumā uzrādītie rekvizīti, kā arī, vai attiecīgais izdevums atbilst iestādes finansēšanas plānā paredzētajam. Maksājumu uzdevumi tiek elektroniski ievadīti un nosūtīti Valsts kases Norēķinu departamenta Klīringa daļai, kura apkopo visus iesūtītos maksājumu uzdevumus un nosūta tos uz Latvijas Banku izpildei.

Lai uzlabotu darbu ar klientiem, Valsts kase ir pilnveidojusi piedāvāto pakalpojumu klāstu, uzsākot pakāpenisku pāreju uz iestāžu apkalpošanu tiešsaistes režīmā, tām noslēdzot līgumu par Valsts kases informatīvās sistēmas Interneta apakšsistēmas e-Kase izmantošanu, kas dod iespēju budžeta iestādēm sūtīt maksājumu uzdevumus reģionālajiem norēķinu centriem elektroniskā veidā, tādējādi paātrinot norēķinu izpildi, tādējādi nodrošinot Valsts kases pakalpojumu ērtu pieejamību.

Ja maksājuma uzdevumi tiek iesniegti elektroniski, tiem jābūt akceptētiem ar drošu elektronisko parakstu. Atbilstoši noslēgtā līguma prasībām budžeta iestādes piekrīt, ka autentifikācijas rīku izmantošana ir pietiekams apliecinājums Valsts kasei darījuma veikšanai. Jāatzīmē, ja elektroniski noformētajā maksājuma uzdevumā ir pieļautas kļūdas vai uzrādītā summa un izdevumu ekonomiskās klasifikācijas kods neatbilst iestādes finansēšanas plānā paredzētajam, Valsts kases informatīvā sistēma šādu maksājumu neakceptē.

Lai arī augstākminētā Valsts kases darbības sistēma ir vērsta uz lielāku sniegto pakalpojumu pieejamību attīstības tendencēm atbilstošā informācijas tehnoloģiju līmenī, tomēr, promocijas darba autoresprāt, jāakcentē, ka tādējādi Valsts kase nevar nodrošināt budžeta iestāžu pirmsizdevumu kontroli, kuras nepieciešamība un lietderība tika uzsvērtā gan promocijas darba teorētiskajā daļā, gan arī iepriekš aktualizētajā diskusijā par Valsts kases funkcijām un uzdevumiem.

Katru dienu Valsts kases reģionālie norēķinu centri veic datu apmaiņu ar Norēķinu departamenta Klīringa daļu, saņemot informāciju par valsts budžeta iestāžu ieņēmumiem un iepriekšējā dienā akceptētajiem izdevumu darījumiem. To apkopojot, tiek sagatavoti kopsavilkumi par naudas līdzekļu kustību katras budžeta iestādes kontā, arī konkrētajā valsts kases reģionālajā centrā un kopumā Valsts kasē. Pamatojoties uz šo informāciju, tiek analizēta budžeta operatīvā izpilde valstī atbilstoši ieņēmumu un izdevumu klasifikācijai. Tāpēc būtiska nozīme ir valsts budžeta izdevumu atbilstībai ekonomiskās klasifikācijas kodiem, ko promocijas darba autore akcentēja Valsts kases veikto pirmsizdevumu auditu kontekstā.

Vienlaicīgi Valsts kasē katru dienu tiek uzskaitīti nodokļi, nodevu un citi iemaksājumi Valsts budžeta kontā, kuri nodrošina budžeta ieņēmumu daļu. No praktiskā viedokļa tie visi arī veido reālo naudu, lai varētu apmaksāt budžeta iestāžu maksājumus, tādejādi nodrošinot valsts budžetā paredzētos izdevumus.

Sākot ar 2004.gadu, Valsts kasē pilnībā tika ieviesti IBAN konti, kuri nodrošina ātrāku iestādes identifikāciju, līdz ar to arī ātrāku maksājumu veikšanu. Pašlaik Valsts kasē ir nodrošināta arī reģionālajos norēķinu centros pieņemto maksājumu automātiska nosūtīšana uz Valsts kases Klīringa daļu ik pēc pusstundas, kas arī paātrina iestāžu maksājumu nodrošināšanu.

Valsts budžeta izpildes gaitā Valsts kase veic valsts budžeta ieņēmumu operatīvo uzskaiti, jo juridiski noteikts, ka Valsts kase, sadarbojoties ar Valsts ieņēmumu dienestu, seko tam, lai visi ieņēmumi, kas pienākas valsts budžetam, tiktu saņemti laikā un attiecīgajā apjomā. (*LR „ Likums par budžetu un finanšu vadību”, 25.pants*)

Praktiski tas nozīmē, ka dati par budžeta ieņēmumiem Valsts kasē tiek sagrupēti pa ieņēmumu veidiem atbilstoši budžeta ieņēmumu ekonomiskai klasifikācijai. Šī informācija tiek nodota Valsts Ieņēmumu dienesta struktūrvienībām, kur tiek nodrošināta nodokļu un pārējo maksājumu valsts budžetā uzskaitē pa ieņēmumu veidiem un nodokļu maksātājiem.

Budžeta izdevumu uzskaitē Valsts kases reģionālie norēķinu centri apkopo informāciju par visiem budžeta iestāžu maksājumiem atbilstoši budžeta izdevumu ekonomiskai klasifikācijai gan par katru budžeta iestādi, gan par norēķinu centru kopumā. Šī informācija katru dienu tiek novadīta Valsts kases Pārskatu departamentam, kurš, apkopojot visus datus par naudas plūsmām, veic kopējo uzskaiti par valsts budžeta kases izpildi.

Līdz ar to var apgalvot, ka Valsts kases darbības rezultātā, veicinot valsts finanšu uzskaites efektivitāti, tiek nodrošināta informācija par budžeta līdzekļu izlietošanu konkrētā laika periodā:

- atbilstoši budžeta ieņēmumu un izdevumu ekonomiskai klasifikācijai;
- atbilstoši valdības funkcijām;
- atbilstoši apstiprinātajām mērķprogrammām;
- mērķprogrammu īstenošanā iekļautajām ministrijām un tām pakļautajām budžeta iestādēm.

Pamatojoties uz „Likuma par budžetu un finanšu vadību” 25.pantu Valsts kase budžeta izpildi nodrošina sadarbībā gan ar Valsts Ieņēmumu dienestu, gan arī ar valsts budžeta finansētajām iestādēm. Jāuzsver, ka Valsts kase ir tikai valsts budžeta konta turētāja, kas nozīmē, ka tā organizē budžeta līdzekļu apriti un uzskaiti. Valsts budžeta ieņēmumu detalizētāku uzskaiti

un kontroli veic Valsts Ieņēmumu dienests, bet budžeta izdevumu rīkotājas ir no budžeta finansētās iestādes.

Sekmīga valsts budžeta izdevumu organizatoriskās izpildes kontekstā svarīga nozīme ir diviem budžeta finansētajās institūcijās izstrādātiem un attiecīgajās ministrijās apstiprinātiem dokumentiem – finansēšanas plāniem un budžeta iestāžu ieņēmumu un izdevumu tāmēm. Tajos ir atspoguļoti gan konkrētās iestādes ieņēmumi, gan arī izdevumi, atbilstoši kuriem arī jānotiek iestādes saimnieciskai un finansiālai darbībai. Tomēr jāuzsver, ka šajā sistēmā pastāv zināmas problēmas, kuras, promocijas darba autoresprāt, nelabvēlīgi ietekmē valsts finanšu vadības procesu budžeta izpildes posmā.

Pirmām kārtām jāmin tas, ka budžeta iestādes **finansēšanas plānā tiek uzrādīti dažādi ieņēmumu avoti:**

- ieņēmumi no maksas pakalpojumiem;
- ārvalstu finanšu palīdzība;
- dotācija no vispārējiem ieņēmumiem.

Atbilstoši tiem tiek plānoti iestādes kopējie izdevumi jeb resursi izdevumu segšanai. Budžeta izpildes gaitā bieži veidojas situācijas, kad budžeta iestādēm tiek nodrošināti lielāki naudas līdzekļi no pašu ieņēmumiem, bet izdevumiem tās var tērēt tikai finansēšanas plānā paredzēto summu. Lai varētu izmantot šos papildus iegūtos naudas līdzekļus, iestādei ir jākorrigē finansēšanas plāns, ko jāakceptē attiecīgajā ministrijā. Bet, tas savukārt ievieš izmaiņas arī šīs centrālās institūcijas ieplānotajos kopējos ieņēmumos un izdevumos, un kopumā valstī - valsts budžetā. Tāpēc ir paredzēts, ka finansēšanas plāna izmaiņas veicamas gadījumos, ja:

- saskaņā ar Ministru kabineta vai finanšu ministra lēmumu ir mainīta apropriācija vai veikta līdzekļu pārdale atbilstoši valsts budžeta likumam;
- ir stājušies spēkā grozījumi valsts budžeta likumā;
- saskaņā ar Ministru kabineta vai finanšu ministra lēmumu ir samazināti vai aizkavēti asignējumi;
- Finanšu ministrija ir pieprasījusi konkrētai ministrijai veikt finansēšanas plānu grozījumus atbilstoši veicamo darbu un pasākumu izpildes termiņiem (ja izdevumu izpilde laika posmā no gada sākuma ir mazāka par 85% no attiecīgās valsts budžeta programmas vai apakšprogrammas finansēšanas plānā noteiktajam periodam apstiprinātā izdevumu apmēra);
- Faktiskā ieņēmumu izpilde pārsniedz piešķirtos asignējumus. (*MK noteikumi Nr. 1482 „Asignējumu piešķiršanas un izpildes kārtība”*)

No praktiskā viedokļa var uzsvērt, ka visbiežāk finansēšanas plānu izmaiņas notiek saistībā ar augstāk minēto otro un ceturto situāciju.

Savukārt, ja budžeta izpildes laikā budžeta iestādes nenodrošina plānoto pašu ieņēmumu iekasēšanu, tas nozīmē, ka iestādei līdz finansēšanas plāna koriģēšanai jāsamazina savi izdevumi par ieplānoto un faktisko ieņēmumu no maksas pakalpojumiem starpību.

Lai varētu nodrošināt budžeta iestāžu finansēšanas plānu izpildi saimnieciskā gada laikā ar minimālām izmaiņām, promocijas darba autore uzskata, ka **katram budžeta iestādes ieņēmumu avotam nepieciešams veidot atsevišķu finansēšanas plānu**. Līdz ar to varētu nodrošināt detalizētāku budžeta iestāžu izdevumu plānošanu atbilstoši konkrētiem ieņēmumu avotiem, kas veicinātu iestāžu darbības konkrētību un līdz ar to arī efektivitāti to nodrošinātajos pakalpojumos.

Promocijas darba otrajā nodaļā tika uzsvērtas budžeta plānošanas problēmas, akcentējot makroekonomiskās prognozēšanas trūkumus valstī, kad budžeta izpildes gaitā tiek pieņemti lēmumi par izmaiņām valsts finanšu plānā. Līdz ar to Latvijas valsts finanšu praksē ik gadu ir vērojama situācija, kad rudenī tiek apstiprināti **grozījumi gadskārtējā valsts budžetā**, kuri, tradicionāli palielina ministrijām, tātad arī to pakļautībā esošajām iestādēm izdevumus jeb apstiprināto asignējumu apjomus. Jāuzsver, ka šāda situācija rada būtiskas problēmas budžeta iestādēm. Juridiski visas budžeta apropriācijas beidzas 31.decembrī, tāpēc iestādes ir ieinteresētas šo papildus asignējumu pilnīgā izmantošanā. Var apgalvot, ka valsts līdzekļi ne vienmēr tiek izlietoti mērķtiecīgi un efektīvi, jo galvenā iestāžu motivācija šādos gadījumos ir maksimāla piešķirto asignējumu izmantošana. Līdz ar to Latvijas budžeta izpildi organizatoriskajā kontekstā raksturo naudas līdzekļu tērēšanas cikliskā kulminācija decembra mēnesī. Valsts finanšu vadības aspektā tas ir vērtējams kritiski, jo intensīvi tiek palielināti budžeta izdevumi un līdz ar to arī pieaug budžeta deficīts.

It sevišķi **problemātiska ir kapitāliem izdevumiem un investīciju programmām piešķirto naudas līdzekļus izlietošana**, jo šiem mērķiem paredzēto izdevumu nodrošināšanai parasti nepieciešams lielāks laika periods nekā viens gads. To nosaka pasūtījumu veikšanas, iepirkumu organizācijas procedūras, līgumu slēgšana, tāmju izstrādāšana un citi pasākumi. Tāpēc promocijas darba autore uzskata, ka likumdošanas kārtībā ir jāpiešķir iestādēm iespējas turpināt kapitāliem izdevumiem un investīcijām paredzēto asignējumu izmantošanu nākamajā saimnieciskajā gadā. Autoresprāt, tas veicinās mērķtiecīgāku valsts līdzekļu izlietošanu, kā arī dos iespēju nodrošināt kvalitatīvāku ar minētajiem izdevumiem saistīto darbu veikšanu.

Būtisks budžeta iestāžu finansiālo darbību noteicošais dokuments ir **iestādes ieņēmumu un izdevumu tāme**. Tā ir programmas vai apakšprogrammas, iestādes un pasākuma plānoto

ieņēmumu un izdevumu detalizēts izvērsums saskaņā ar spēkā esošo budžeta ieņēmumu un izdevumu klasifikāciju kodiem. No praktiskā viedokļa var uzsvērt, ka tāmes tiek izmantotas, lai, pirmkārt, plānotu un budžeta izpildes gaitā arī īstenotu racionālu budžeta līdzekļu izlietojumu. Otrkārt, lai veiktu iestādes ieņēmumu un izdevumu izpildes analīzi saistībā ar programmu un apakšprogrammu finansiālajiem un rezultatīvajiem rādītājiem.

Tāmes sastāda ministrijas un centrālās iestādes, kā arī to pakļautībā esošās iestādes atbilstoši ar Finanšu ministrijas rīkojumu apstiprinātajiem metodiskajiem norādījumiem par tāmju izstrādāšanas kārtību. Tāmes rādītāji tiek aizpildīti, pamatojoties uz budžeta izdevumu ekonomisko klasifikāciju un budžeta iestāžu sniegto maksas pakalpojumu, un citu īpašā kārtībā ieskaitāmo pašu ieņēmumu klasifikāciju (*MK 20.01.09 instrukcija Nr.2 "Valsts budžeta iestāžu valsts budžeta programmu, apakšprogrammu un pasākumu tāmju sagatavošanas un apstiprināšanas kārtība kārtējam gadam"*).

Praktiski, pamatojoties tieši uz budžeta iestāžu izstrādātajām tāmēm, tiek sastādīti iestāžu līdzekļu pieprasījumi.

Juridiski ir reglamentēts, ka budžeta iestāžu sastādītās tāmes tiek parakstītas, apzīmogotas, tās apstiprina ministrijas vadītājs vai tā pilnvarotā persona. Izvērtējot tāmju praktisko nozīmi, autore uzskata, ka tas tiek veikts formālā veidā, salīdzinot kopējos rādītājus, un detalizētāka tāmes ievērošana tradicionāli tiek atstāta pašu budžeta iestāžu ziņā.

Atšķirībā no iestādes finansēšanas plāna tāmē tiek uzrādīts tas pats izdevumiem paredzēto finanšu resursu gada apjoms un plānotie izdevumi gadam, bet bez dalījuma pa ceturkšņiem. Tāmē iestādes gada ieņēmumi un izdevumi tiek atspoguļoti detalizētā sadalījumā pa ieņēmumu un izdevumu kodiem. Tas nozīmē, ka jebkurai budžeta iestādei savā darbībā ir jāseko, lai saimnieciskā gada laikā faktiskie ieņēmumi un izdevumi atbilstu tāmē ieplānotajiem kvantitatīvajiem un strukturālajiem rādītājiem. Šāda sistēma ir paredzēta, lai varētu nodrošināt maksimāli mērķtiecīgu valsts līdzekļu izlietošanu. Tomēr, pamatojoties uz praktisko pieredzi, var apgalvot, ka budžeta iestādēm ir problemātiski saimnieciskā gada laikā iekļauties tāmē ieplānotajos izdevumu detalizētajos rādītājos. Šajā aspektā kritiski ir vērtējams Ministru kabineta noteikumu „Kārtība, kādā valsts budžeta iestādes sagatavo un apstiprina valsts budžeta programmu, apakšprogrammu un pasākumu tāmē kārtējam gadam”, 6.pants, kas nosaka, ka budžeta izpildītājiem ir tiesības izdarīt tāmē izmaiņas.

Positīvais aspekts ir tas, ka tādejādi tiek nodrošināta lielāka elastība budžeta iestāžu finansiālajā darbībā, tomēr, promocijas darba autoresprāt, šādi normatīvie nosacījumi tāmju rādītāju izmaiņām ir izveidojuši situāciju, kad budžeta iestādes nepietiekoši atbildīgi plāno un sastāda iestāžu finansēšanas tāmes, kā arī pieļauj iespējas budžeta izpildes laikā tās neievērot.

Līdz ar to **budžeta iestāžu finansiālās un saimnieciskās darbības kontekstā aktuāla ir iestāžu ieņēmumu un izdevumu tāmju lietderība.**

Promocijas darba autore piedāvā, lai varētu nodrošināt valsts budžeta līdzekļu mērķtiecīgāku un efektīvāku izlietošanu, budžeta iestādēm ir jāveido ekonomiski pamatotas un reālas savas darbības ieņēmumu un izdevumu tāmes un it sevišķi maksimāli jāievēro tajās uzrādīto izdevumu pozīciju apjomus. Ministrijām ir jāpievērš būtiska uzmanība budžeta iestāžu tāmēs iepiļānoto rādītāju izpildei, jo praktiski tie ir vienģgie kritģriji, kuri strukturģ iestādes izdevumus. Izvģrtģjot iestāžu finansģšanas plānu nozģmi, tika uzsvģrts, ka tie aktualizģ izdevumus tikai galvenajģs pozģcijģs, tas ir, pamatojoties uz vienu budžeta izdevumu ekonomiskģs klasifikģcijas identifikģcijas zģmi, piemģram, 1000, 2000, 3000, 6000 u.c. kodi (detalizģtģka valsts budžeta izdevumu ekonomiskģs klasifikģcijas izmantoģšana pģtģta 3.3.apakģnodaļģ).

Budžeta iestāžu ieņēmumu un izdevumu tāmģs tiek uzrģdģti konkrģti visi izdevumi atbilstoģi to ekonomiskģi klasifikģcijģi, tas ir, tiek izmantotas visas ķetras identifikģcijas zģmes, piemģram, 2111 – dienas nauda iekģszemes komandģjumjiem un dienesta braucieniem, bet 2121 – ārvģlģstu komandģjumjiem, 2221 – izdevumi par apkuri, 2223 – izdevumi par elektroenerģģju utt. (*MK 2007.gada 4.decembra instrukģija Nr.19 „Valsts budžeta iestģžu valsts budžeta programmu, apakģprogrammu un pasģkumu tģmju sagatavoģanas un apstģpinģģšanas ķģrtģba 2008.gadam”*) Tģpģc var apģalvot, ka budžeta iestģžu ieņēmumu un izdevumu tģmes paģlaik ir vienģgais dokuments, kura ievģroģšana varģtu ierobeģot budžeta izpildģtģju nelietderģgos tģriņģus, un kuru varģtu izmantot rezultģtģvo rģdģtģju sistģmģ kģ bģzi valsts budžeta lģdzekļu ieguldģjumu izvģrtģģģanģi.

Pamatojoties uz augstģk minģtajģiem argumentiem, promocijas darba autore uzskata, ka budžeta iestģžu ieņēmumu un izdevumu tģmģm ir jģkļģst par reģlu plģnu iestģdes saimnieciskģjģi un finansiģlģjģi darbģbai. Tģdģ veidģ var nodroģģnģt lielģku budžeta izpildģtģju atbildģbu par valsts lģdzekļu mērķģtiecģģu izmantoģšanu un novģrstu valsts budžeta iestģžu nelietderģģus izdevumus. Par problemģtģku šajģ kontekstģ liecina Valsts kontroles veikto pģrbauģģu rezultģtģ publicģtie ziņojumi. Tģ, Valsts kontrole 2007.-2010.gadģ veikto valsts pģrvaldes iestģžu revģģģģu rezultģtģ atģina, ka joprojģm Latvijģ pastģv valsts budžeta izdevumu „necaurspģdģģģums”, kas veicina budžeta lģdzekļu neracionģlu izmantoģšanu. Kģrtģģo reģģi tiek norģdģģts uz neefektģvu darba samaksas sistģmu, kģ arģ citģs pozģcijģs nelietderģģģi iztģrģģto budžeta naudu. Promocijas darba autore atbalģta Valsts kontroles viedokli, ka nelietderģģo izdevumu pamatģ ir budžeta lģdzekļu rģkotģģģu ēģtikas lģmenis un vģrtģbas apģģģģa, uzģverot, ka arģ ir nepiecieģģama izpratne, ka tģ ir

nodokļu maksātāju nauda, ko nodrošina sabiedrība, tāpēc ikvienai budžeta iestādei jānodrošina lietderīga valsts naudas līdzekļu izlietošana.

Promocijas darba autore sprāt, budžeta līdzekļu izlietošanas efektīvu kontroli var nodrošināt Valsts kases darbības rezultātā, veicot izdevumu pārbaudi pirms tiek akceptēts izdevumu apliecinošs maksājums. Tāpēc, lai novērstu budžeta līdzekļu nemērķtiecīgas izmantošanas potenciālās iespējas, Valsts kasei jāpiešķir tiesības veikt budžeta iestāžu maksājumus pamatojošo dokumentu pārbaudi pirms budžeta izdevumu veikšanas.

Var apgalvot, ka e-Kases ieviešana, tās tālāka aktualizācija apgrūtinās šo procedūru, bet, promocijas darba autore sprāt, piešķirot Valsts kasei tiesības veikt iestāžu maksājumu uzdevumu apliecinājošo dokumentu pārbaudi un izdevumu atbilstību tāmē uzrādītajām pozīcijām, iespējams nodrošināt mērķtiecīgāku budžeta līdzekļu izlietojumu.

Promocijas darba teorētiskajā daļā tika uzsvērtas efektīvas kontroles nepieciešamība budžeta izpildes gaitā, akcentējot, ka tradicionāli kontroles procedūras dalās iekšējās un ārējās, kā arī pirmsizdevumu un pēcizdevumu.

Latvijā *iekšējās kontroles* funkciju nodrošināšanai valsts institūcijās ir izveidotas iekšējā audita struktūras. Jāuzsver, ka iekšējā audita sistēma ir decentralizēta, respektīvi, katrā ministrijā ir izveidota iekšējā audita struktūrvienība, kura tieši pakļauta iestādes vadītājam. Šo struktūrvienību darbību koordinē Finanšu ministrija, izstrādājot iekšējās kontroles darba metodiku, kā arī tai ir tiesības veikt salīdzinošās pārbaudes par iekšējā audita struktūrvienību darba atbilstību Latvijas valsts pārvaldes iekšējā audita likumam.

Budžeta izpildes *ārējās kontroles* kompetence Latvijā ir uzticēta Valsts kontrolei, kas ir neatkarīga Satversmē noteikta valsts iestāde un kuras darbību ar likumu „Par Valsts kontroli” nosaka Saeima. Veicot revīzijas valsts un pašvaldību iestādēs, uzņēmumos un uzņēmēj sabiedrībās ar valsts kapitāla daļu, Valsts kontrole ziņo Saeimai par valsts rīcībā esošo finanšu līdzekļu izlietojumu, tas ir, to likumību, lietderību un pareizību.

Tomēr promocijas darba autore vēlas uzsvērt, ka gan iekšējā audita sistēmas, gan arī Valsts kontroles darbība ir vērsta uz pēcizdevumu kontroli, kas teorētiskajā literatūrā netiek uzskatīta par efektīvāko, jo tradicionāli valsts budžeta līdzekļu izlietošanas pārkāpumi tiek konstatēti pēc notikušā fākta. Latvijas situācijā tā ir būtiska aktualitāte, jo Valsts kontrole pastāvīgi oficiāli ziņo par nelietderīgu līdzekļu izlietošanu, bet, nesakārtotas valsts likumdošanas dēļ minētie atzinumi iegūst tikai informatīvu raksturu. Tāpēc, lai nodrošinātu ārējās kontroles procedūru efektivitāti, likumdošanas kārtībā ir jānosaka juridiska un materiāla atbildība par valsts budžeta līdzekļu nelietderīgu izmantošanu.

Valsts budžeta izpildes kontroles pasākumi ir cieši saistīti ar pēdējo budžeta procesa posmu, tas ir, pārskata par budžeta izpildi sastādīšanu, tā akceptēšanu valdībā un Saeimā.

3.3. Budžeta izpildes pārskats, tā apstiprināšana

Darba teorētiskajā daļā tika uzsvērts, ka būtisks valsts budžeta procesa elements ir budžeta izpildes gaitā nodrošinātā naudas līdzekļu uzskaites un pārskata par budžeta izpildi veidošanas procedūras. Ekonomiskajā literatūrā budžeta izpildes pārskatu būtība tiek aktualizēta divos svarīgajos aspektos:

- valsts finanšu disciplīnas nodrošināšanā;
- valsts finanšu atklātības jeb „caurspīdīguma” kontekstā. (*J.L.Mikessel,2006,168*)

Līdz ar to ir izvirzīta prasība, ka jābūt vāktiem, analizētiem un atklātiem datiem par visiem budžeta darījumiem. Svarīgi akcentēt, ka minētajam procesam jānodrošina savlaicīgums, precizitāte un izpratne sabiedrībā.

Lai nodrošinātu efektīvu valsts finanšu vadību, naudas līdzekļu plūsma budžeta izpildes gaitā ir jādokumentē, klasificējot to gan hronoloģiski, gan pēc darījuma ekonomiskā rakstura un atskaitoties par veiktajiem darījumiem. Tradicionāli tas tiek nodrošināts ar **finanšu pārskatu** starpniecību, izmantojot vairākus to sastādīšanas principus, no kuriem kā būtiskie tiek uzsvērti:

- *naudas plūsmas princips*, tas ir, grāmatvedības uzskaites princips, saskaņā ar kuru darījumi tiek atzīti tad, kad par tiem ir samaksāta vai saņemta nauda. Principa pozitīvā iezīme ir tā vienkāršība, jo katram darījumam atbilst viens ieraksts, līdz ar to tiek mazināta krāpšanās iespējamība. Principa negatīvais aspekts ir apstākļi, ka netiek atspoguļotas patiesās izmaksas, kas saistītas ar aktīvu izmantošanu, līdz ar to padarot šos procesus „necaurspīdīgus”;
- *uzkrāšanas princips*, saskaņā ar kuru darījumi tiek atzīti tad, kad tie notiek. Atšķirībā no iepriekšminētā principa, aprēķinot izmaksas, tiek ņemti vērā arī aizdotie un aizņemtie līdzekļi, uzkrātie maksājumi, amortizācija u.c. Budžeta izpildes pārskatos tos uzrāda kā iestādes faktiskos izdevumus un ieņēmumus. Līdz ar to tiek nodrošināts ieskaits par patieso finansiālo stāvokli un budžeta plānošanas un izpildes „caurspīdīgums”. Tomēr šāda principa grāmatvedība nenodrošina pietiekami ātru naudas līdzekļu maksājumu fiksāciju izdevumos, tāpēc pie nepietiekamas kontroles sistēmas var veidoties iespēja pārtērēt iestādes finanšu līdzekļus.

Tradicionāli valsts budžeta līdzekļu uzskaitē tiek izmantota naudas plūsmas grāmatvedība, pamatojoties uz to, ka valsts budžeta finansētājai institūcijai tiek piešķirta budžeta apropriācija, kas aprēķināta naudas līdzekļu izteiksmē. Iestāde, veicot izdevumus, dokumentē katru naudas līdzekļu izlietojuma faktu, nodrošinot situāciju, kad līdzekļi netiek pārtērēti vai izlietoti mazākā apjomā nekā piešķirts. Latvijā budžeta finansētās institūcijas, veidojot finanšu pārskatus, uzrāda informāciju gan pēc naudas plūsmas principa, gan pēc uzkrājuma principa ar mērķi naudas līdzekļu uzskaites sistēmas pakāpeniski orientēt uz uzkrāšanas principa grāmatvedības izmantošanu. No praktiskā viedokļa tas ir vērtējams pozitīvi, jo tādā veidā valsts budžeta līdzekļu uzskaitē tiek pietuvināta privātā sektora modelim ar mērķi sniegt precīzāku informāciju, kas nepieciešama ar darba rezultātu reālo izmaksu novērtēšanai.

Reglamentējot valsts finanšu uzskaiti un pārskatu par valsts budžeta izpildi veidošanu, LR „Likums par budžetu un finanšu vadību” nosaka, ka:

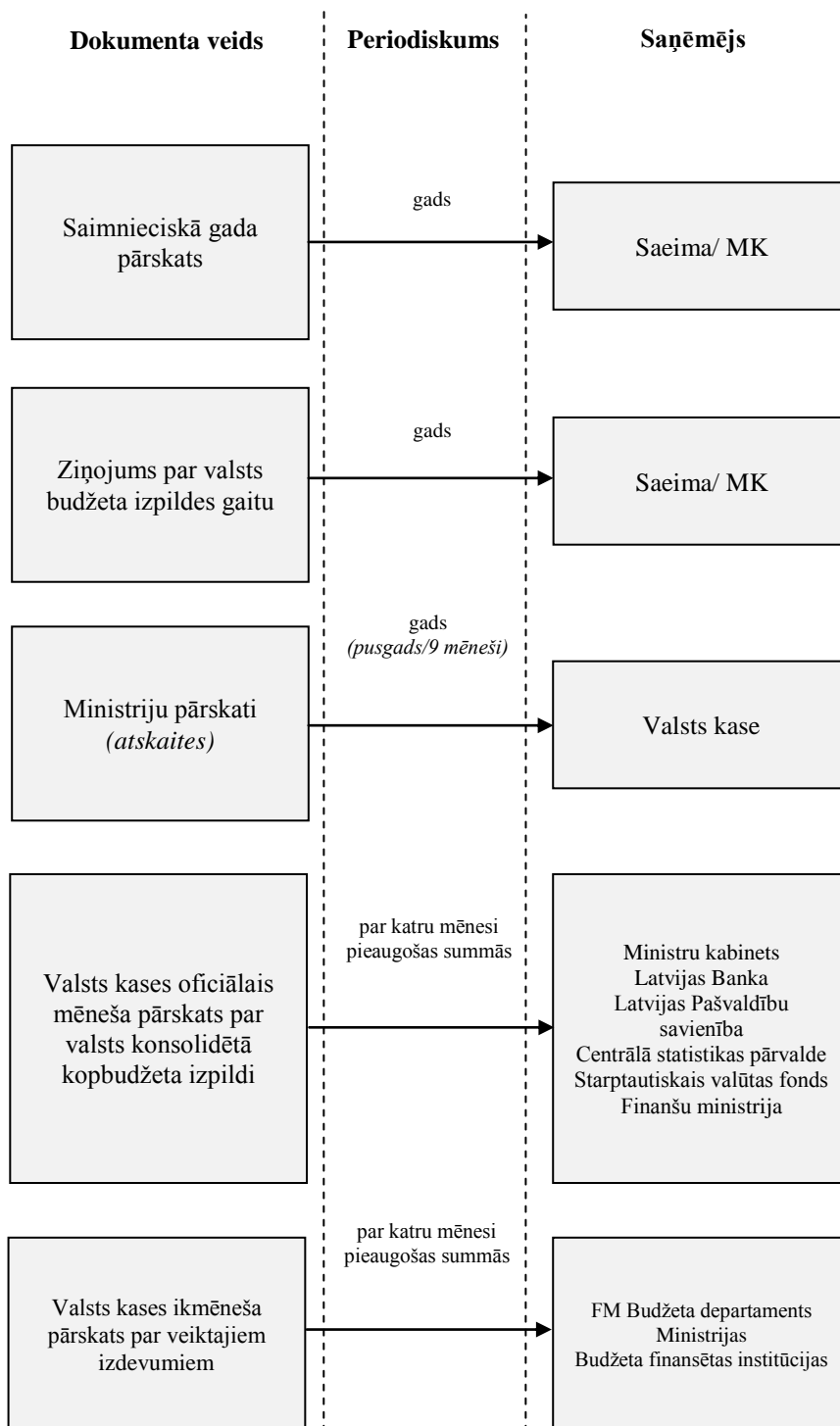
- Valsts budžeta finanšu uzskaiti kārtos Valsts kase (29.pants);
- beidzoties saimnieciskajam gadam visas no budžeta finansētās iestādes sagatavo un iesniedz gada pārskatus atbilstoši MK noteikumiem.(30.pants) (tie attiecināmi uz pārskatu saturu).

Var secināt, ka Latvijā **juridiski ir noteikta tikai saimnieciskā gada pārskata veidošanas procedūra**. Promocijas darba autore uzskata, ka „Likumā par budžetu un finanšu vadību” ir jāatrunā arī konkrēta mēneša, pusgada, 9 mēnešu un gada pārskatu sastādīšanas un iesniegšanas procedūras. Tas nodrošinās no valsts budžeta finansēto iestāžu vadošo personu juridisku atbildību par pareizu un savlaicīgu naudas līdzekļu uzskaiti un atskaitīšanos par to izlietošanu.

Vadoties pēc Valsts kases norādījumiem, no valsts budžeta finansētās iestādes reģistrē norēķinus grāmatvedības reģistros, kas savukārt ir saskaņoti ar Valsts kases grāmatvedības reģistriem, līdz ar to nodrošinot iespēju kvalitatīvai naudas līdzekļu izlietojuma uzskaitē. Valsts kase sastāda ikmēneša pārskatus par veiktajiem izdevumiem atbilstoši to klasifikācijai, kā arī veido oficiālu mēneša pārskatu par valsts konsolidētā kopbudžeta izpildi. Pozitīvi vērtējams tas, ka visi mēneša pārskati tiek sastādīti par katru mēnesi pieaugošās summās.

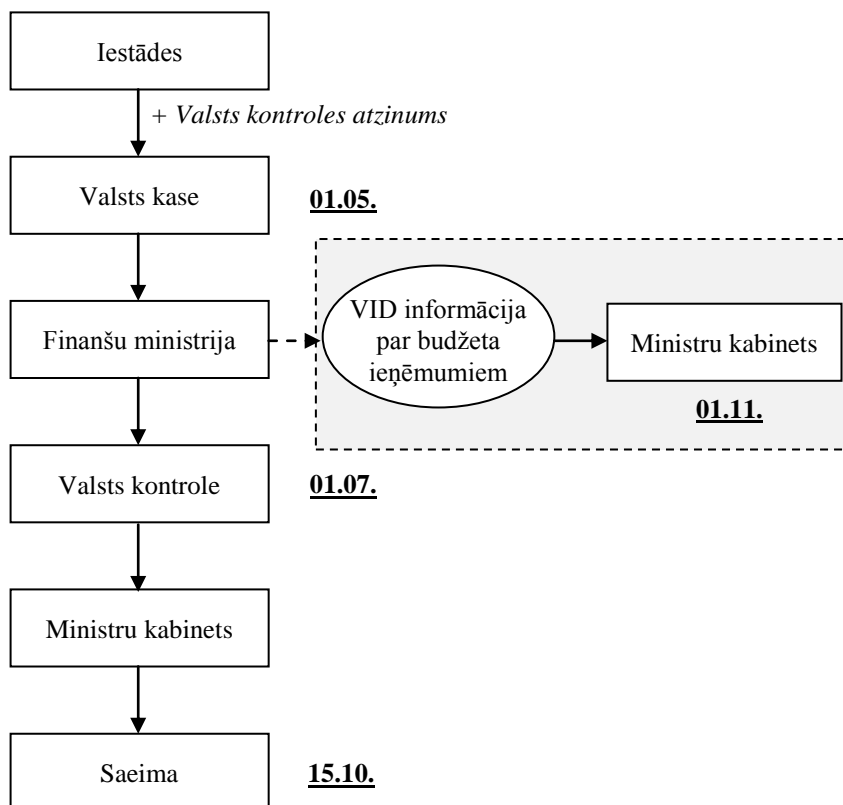
Budžeta institūcijas sastāda pusgada, kā arī deviņu mēnešu atskaites par budžeta izpildi, iesniedz attiecīgajās ministrijās, kuras sastāda konkrētas ministrijas konsolidēto atskaiti. Visas monostriju atskaites tiek iesniegtas Valsts kasei datu salīdzināšanai un saskaņošanai.

Beidzoties saimnieciskajam gadam, atbilstoši likumam tiek sastādīts Saimnieciskā gada pārskats un Ziņojums par valsts budžeta izpildes gaitu. Izvērtējot juridisko reglamentāciju par valsts budžeta pārskatu veidošanu, ar mērķi uzskatāmāk atspoguļot konkrētu valsts budžeta procesa posmu, promocijas darba autore piedāvā sekojošu shēmu (skat.3.4.attēlu)



3.4.attēls. Valsts budžeta izpildes pārskatu veidošanas sistēma (promocijas darba autores izveidots, izmantojot LR „Likumu par budžetu un finanšu vadību”, 29.-31.pants)

Budžeta procesa noslēguma posms ir gada pārskata par budžeta izpildi veidošana un akceptēšana, tāpēc promocijas darba turpmākajā gaitā autore veiks Saimnieciskā gada pārskata tiesiskās reglamentācijas analīzi, pamatojoties uz LR „Likuma par budžetu un finanšu vadību” 5.sadaļu „Uzskaitē un finanšu pārskati”. Būtiskākie Saimnieciskā gada pārskata sastādīšanas komponenti shematiski ir atspoguļoti 3.5.attēlā.



3.5.attēls. Saimnieciskā gada pārskata sastādīšanas un akceptēšanas procedūra (*promocijas darba autores izveidots, izmantojot LR „Likumu par budžetu un finanšu vadību”, 31.-32.pants*)

Budžeta institūcijas sastādītos gada pārskatus iesniedz attiecīgajās ministrijās, kur tiek veidots kopīgs ministrijas gada pārskats. To savukārt atbilstoši likumam ir jāizvērtē Valsts kontrolei un jāsniedz atzinums par pārskata sastādīšanas pareizību. Ministrijām, centrālajām valsts iestādēm gada pārskatus un tiem pievienotos Valsts kontroles atzinumus jāiesniedz Valsts kasē līdz pārskata gadam sekojošā saimnieciskā gada 1.maijam. Valsts kase, pārbauda iesniegtās informācijas atbilstību, un nodod to Finanšu ministrijai, kur tiek sastādīts Saimnieciskā gada pārskats par valsts budžeta izpildi. Finanšu ministram līdz 1.jūlijam to jāiesniedz Valsts kontrolei un kopā ar šīs institūcijas atzinumu Ministru Kabinetam. Saskaņā ar likumu Ministru Kabinets Saimnieciskā gada pārskatu kopā ar Valsts kontroles atzinumu iesniedz Saeimai līdz pārskata gadam sekojošā kārtējā saimnieciskā gada 15.oktobrim.

Pētot valsts budžetu reglamentējošo likumdošanu, promocijas darba autore pozitīvi novērtē Valsts kontroles atzinuma nepieciešamību Saimnieciskā gada pārskatam par valsts budžeta izpildi. Tomēr, izvērtējot valsts finanšu praksi minētajā kontekstā, var secināt, ka Valsts kontroles atzinums tiek veidots formāli, jo pilnīgai un kvalitatīvai tā sastādīšanai netiek nodrošināts pietiekošs laiks. Vienlaicīgi likums nosaka, ka Finanšu ministrijai līdz pārskata gadam sekojošā saimnieciskā gada 1.novembrim jāiesniedz Ministru kabinetam Valsts ieņēmumu dienesta apkopoto informāciju par valsts un pašvaldību nodokļu un nodevu ieņēmumiem, nodokļu parādiem, kā arī nesaņemtajām nodokļu summām, kas izveidojušās nodokļu maksātājiem likumos noteikto nodokļu atvieglojumu piemērošanas rezultātā.

Atbilstoši šādai likuma interpretācijai aktuāls ir jautājums, kāda informācija par valsts ieņēmumiem tiek uzrādīta Saimnieciskā gada pārskatā par Valsts budžeta izpildi, kurš tiek akceptēts Saeimā. Līdz ar to var secināt, ka Latvijā nav izveidota vienota sistēma pārskata par valsts budžeta izpildi sastādīšanai. Tāpēc, lai nodrošinātu vienotu sistēmu budžeta izpildes pārskata formēšanā, „Likumā par budžetu un finanšu vadību” jānosaka, ka VID apkopotā informācija par nodokļu un nodevu ieņēmumiem iesniedzama Ministru kabinetam līdz 1.septembrim. Tas nodrošinās savlaicīgāku Saimnieciskā gada pārskata par valsts budžeta izpildi sastādīšanu.

Pozitīvi vērtējams tas, ka likums nosaka, ka visiem galvenajiem ziņojumiem par valsts budžetu jābūt sabiedrībai pieejamiem, un, lai informētu sabiedrību par jebkuras no budžeta finansētās iestādes darbības mērķiem un rezultātiem, kā arī par piešķirto valsts budžeta līdzekļu izlietošanu iepriekšējā gadā, visām iestādēm pēc pārskata gadam sekojošā gada 1.jūlijam jāpagatavo gada publiskos pārskatus un mēneša laikā pēc to sagatavošanas jāpublicē informāciju laikrakstā “Latvijas Vēstnesis” un jānodrošina iespēju iepazīties ar pilnu tā tekstu. Tas veicina valsts budžetam izvirzītā atklātības principa ievērošanu.

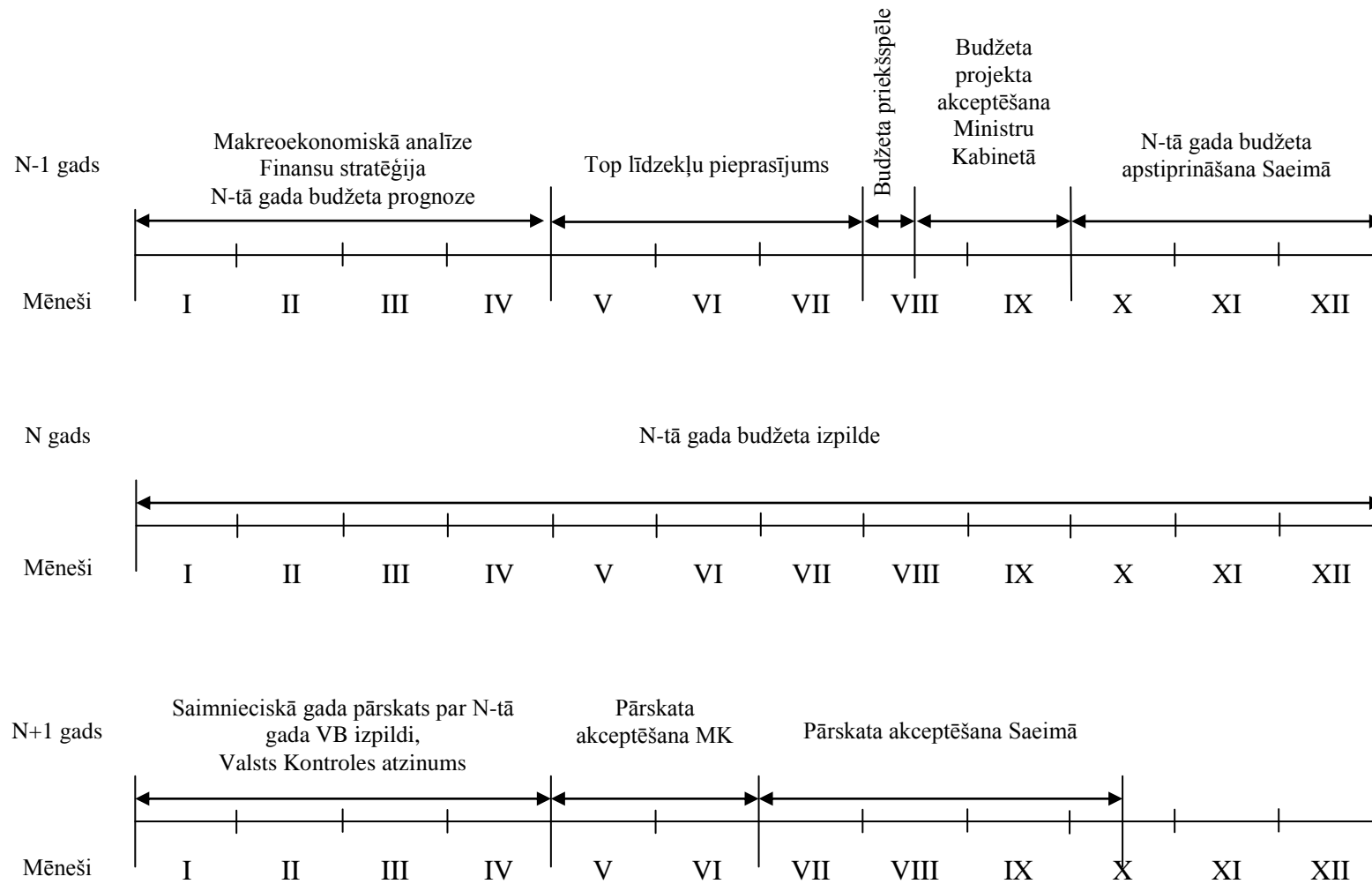
Nenoliedzot pārskata par valsts budžeta nozīmību, promocijas darba autore uzskata, ka Latvijas situācijā tā veidošana ir ilgstoša. Ekonomiskajā literatūrā tiek uzsvērts, ka publisko pārskatu par valsts budžeta izpildi galvenais mērķis ir nodrošināt ar nepieciešamo informāciju nākamā gada budžeta lēmumu veidotājus un sabiedrību par fiskālajām aktivitātēm un to rezultātiem. (*D.Heald,2003;F.Hameed,2005;J.L.Mikesell,2007*)

Atbilstoši Latvijas valsts likumdošanai izveidotais Saimnieciskā gada pārskats par Valsts budžeta izpildi sniedz novēlotu informāciju par valsts budžeta stāvokli iepriekšējā gadā. Līdz ar to šādam pārskatam ir tikai formāla būtība, jo praktiski tā dati nenodrošina informatīvo bāzi nākamā gada budžeta formēšanai. Arī sabiedrība vienkārši tiek nostādīta bijušā fakta priekšā.

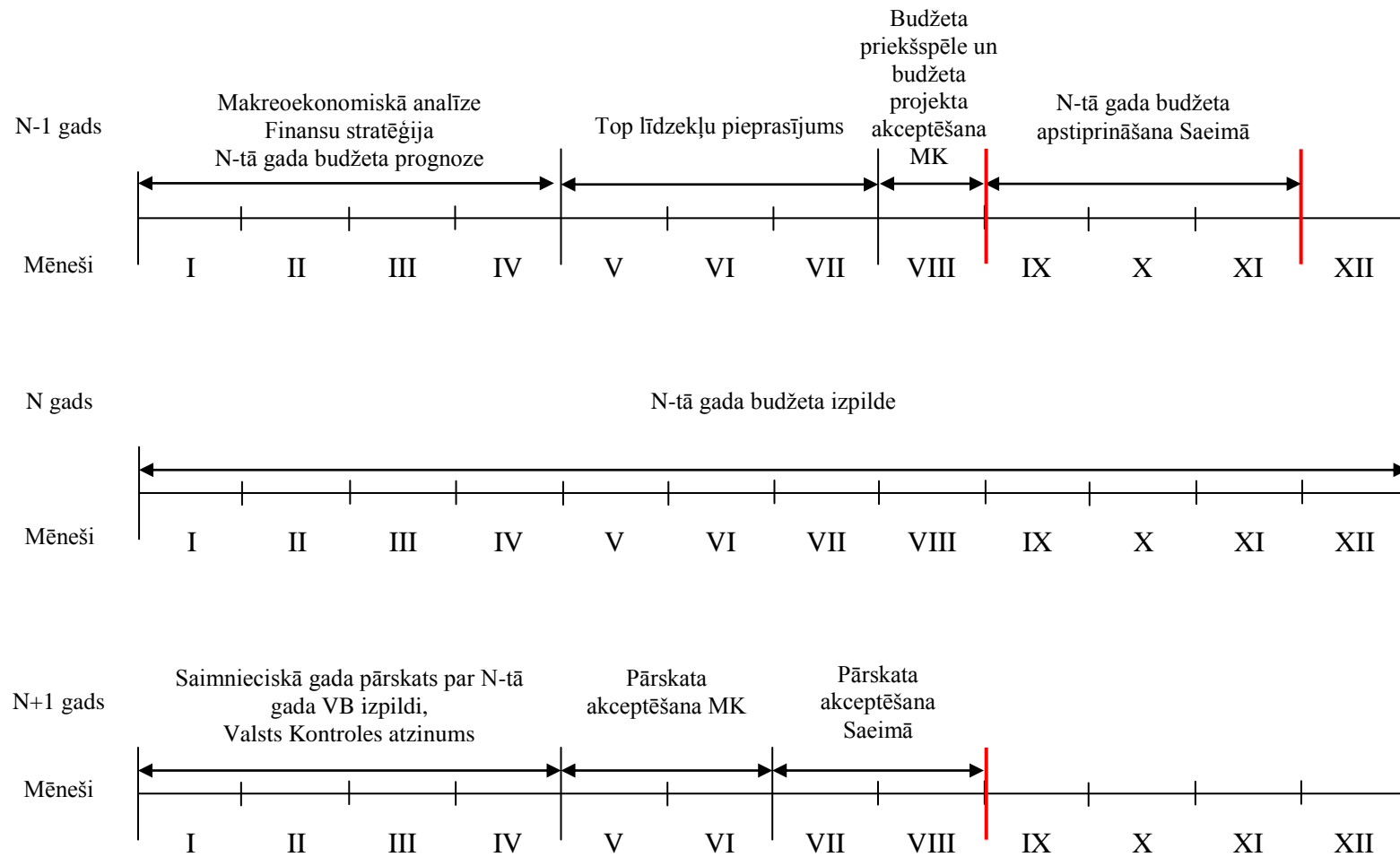
Tātad, var secināt, ka budžeta pārskata sastādīšanas kontekstā Latvijas likumdošana nav sakārtota, kas apgrūtina budžeta procesam izvirzītā mērķa un uzdevumu veiksmīgu īstenošanu.

Atbilstoši budžeta procesa definīcijai ar pārskata par budžeta izpildi sastādīšanu noslēdzas konkrēta gada valsts budžeta process.

Promocijas darba autore veica pašlaik Latvijas pastāvošajā juridiskajā reglamentācijā noteikto valsts budžeta procesa posmu sistematizāciju (skat. 3.6.attēlu). Pamatojoties uz būtiskāko budžeta procesa procedūru problēmjaudājumu izvērtējumu darba gaitā, autores izvirzīto ierosinājumu rezultātā potenciālais valsts budžeta process shematiski atspoguļots 3.7.attēlā.



3.6.attēls Valsts budžeta process Latvijā (atbilstoši esošajai situācijai) (promocijas darba autores izveidots, pamatojoties uz LR "Likuma par budžetu un finanšu vadību" pašreizējo redakciju)



3.7.attēls Valsts budžeta process Latvijā (autores priekšlikums) (promocijas darba autores izveidots, pamatojoties uz autores ierosinājumiem)

Jāuzsver, ka valsts finanšu teorijā un praksē, diskutējot par budžeta līdzekļu uzskaites, pārskatu veidošanas un atklātības procesa pilnveidošanu, tiek aktualizēts budžeta ieņēmumu un izdevumu klasifikācijas jēdziens, kura izvērtēšanai, promocijas darba autoresprāt, budžeta procesa aspektā ir būtiska nozīme.

LR “Likumā par budžetu un finanšu vadību” noteikts, ka, lai nodrošinātu budžeta līdzekļu izlietošanas kontroli un dotu iespēju veikt nepieciešamo analīzi atbilstoši administratīvajām, funkcionālajām un ekonomiskajām kategorijām, jābūt izveidotai valsts budžeta un pašvaldības budžetu ieņēmumu, izdevumu un finansēšanas klasifikācijai. (11.p.)

Jāuzsver, ka valsts finanšu teorijā un praksē lielāka uzmanība tiek pievērsta budžeta **izdevumu klasifikācijai**. Tā ir izdevumu grupēšana pēc dažādām pazīmēm, pamatojoties uz to, kāda veida informāciju par finanšu resursiem nepieciešams iegūt. Galvenokārt tas tiek izmantots tieši budžeta izdevumu analīzē. Tiek uzsvērts, ka tai ir nozīmīga loma piešķirto finanšu resursu izvērtēšanā starp sektoriem, jo informāciju var izmantot kontrolei pār to, vai izdevumi tiek izlietoti atbilstoši iepriekš paredzētajiem mērķiem. Tāpēc, lai maksimāli precīzi atspoguļotu analīzei nepieciešamo informāciju, tiek izvēlēts vispiemērotākais budžeta izdevumu klasifikācijas veids. Nozīmīgākās budžeta izdevumu klasifikācijas ir funkciju un ekonomiskā klasifikācija, kuras tiek izmantotas arī Latvijā.

Tiek uzsvērts, ka, izvēloties budžeta izdevumu klasifikācijas metodes, piešķirto budžeta līdzekļu apjomi un to izlietošanas mērķi netiek izmainīti. Tas nozīmē, ka akceptētā budžeta izdevumu klasifikācija neietekmē piešķirtā finansējuma ietvaros veiktās no budžeta finansēto institūciju aktivitātes. Tā tiek izmantota, plānojot budžeta izdevumus un vēlāk, budžeta izpildes procesā, veicot budžeta līdzekļu izlietošanas uzskaiti un tās atspoguļošanu pārskatos.

Pamatojoties uz normatīvo aktu prasību, budžeta izdevumi Latvijā tiek plānoti un realizēti šādi:

- Pēc funkcionālā principa, kas orientēts uz vispārējām valdības prioritātēm, neņemot vērā konkrēto ministriju, kur šie līdzekļi tiks izmantoti;
- Pēc administratīvā principa, kas orientēts uz konkrētu ministriju, centrālo institūciju darbību programmām;
- Pēc izdevumu ekonomiskā pielietojuma principa.

Var secināt, ka budžeta izdevumu klasifikācijā Latvijā tiek izmantota gan funkciju metode, gan izdevumu ekonomiskā sadalījuma metode, gan arī administratīvā sadalījuma metode.

Funkciju klasifikāciju valsts finanšu praksē lieto gadījumos, kad ir nepieciešams salīdzināt izdevumus pa valsts darbības jomām vai konkrētām nozarēm. Šāds klasifikācijas veids dod iespēju grupēt valdības darbības izdevumu virzienus atbilstoši valsts funkcijām.

Latvijas valsts budžeta izdevumu funkcionālais sadalījums un tam paredzētie naudas līdzekļi parādīti 3.2. tabulā.

3.2.tabula

Latvijas valsts konsolidētā budžeta izdevumi funkcionālajā sadalījumā

(% no izdevumiem)

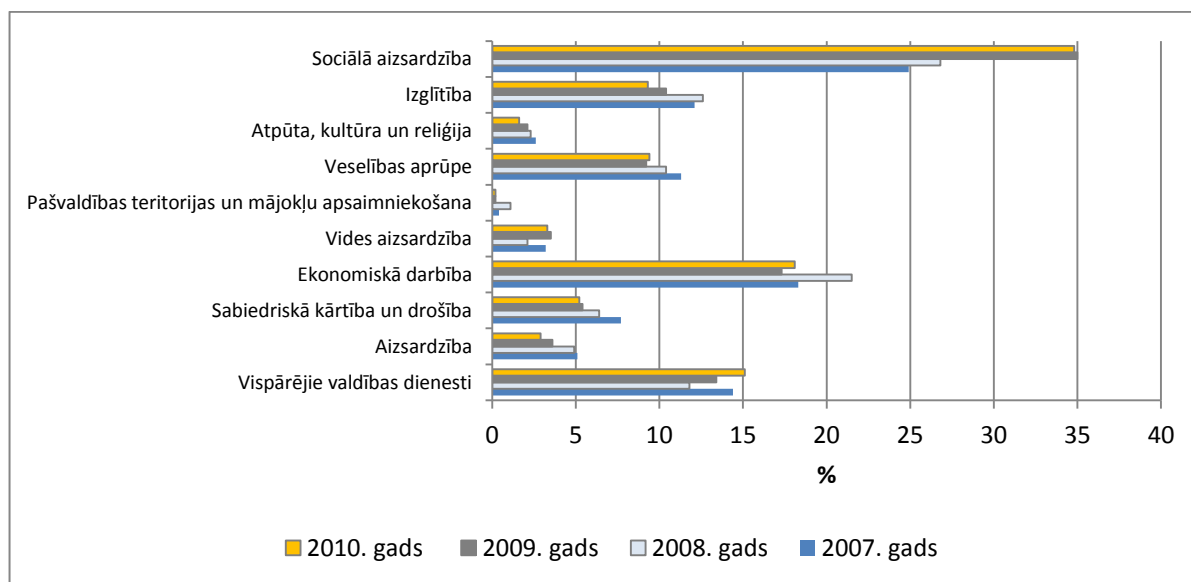
(promocijas darba autores izveidots, izmantojot Valsts budžeta likumu paskaidrojumus)

	2006.gads	2007.gads	2008.gads	2009.gads	2010. gads
Vispārējie valdības dienesti	14	14.4	11.8	13.4	15.1
Aizsardzība	4.7	5.1	4.9	3.6	2.9
Sabiedriskā kārtība un drošība	7.2	7.7	6.4	5.4	5.2
Ekonomiskā darbība	19.6	18.3	21.5	17.3	18.1
Vides aizsardzība	1.8	3.2	2.1	3.5	3.3
Pašvaldības teritorijas un mājokļu apsaimniekošana	0.3	0.4	1.1	0.2	0.2
Veselības aprūpe	11.3	11.3	10.4	9.2	9.4
Atpūta, kultūra un reliģija	2.2	2.6	2.3	2.1	1.6
Izglītība	11.6	12.1	12.6	10.4	9.3
Sociālā aizsardzība	27.2	24.9	26.8	35	34.8
Izdevumi KOPĀ (%)	100	100	100	100	100
Izdevumi KOPĀ (milj. Ls)	3481.2	4396.4	5255.5	4687.2	4663.4

3.2. tabulā apkopotā informācija parāda, ka, Latvijas valsts konsolidētais budžets ir saistīts ar valdības galveno funkciju nodrošināšanu, no kurām pēc piešķirto naudas līdzekļu īpatsvara kā primārās ir sociālā aizsardzība, ekonomiskā darbība un vispārējie valdības dienesti. Jāuzsver, ka sociālās aizsardzības izdevumus galvenokārt veido sociālā budžeta līdzekļi, kuri ir iekļauti konsolidētajā budžetā. Ekonomiskās darbības funkcijā ir iekļauti līdzekļi, kuri paredzēti ES struktūrfondu izmantošanas valsts līdzfinansējuma nodrošināšanai, kā arī kopš 2007.gada, ieviešot jaunu izdevumu funkcionālo klasifikāciju, tajā ir atspoguļoti iepriekš citos virzienos uzrādītie izdevumi. Vispārējo valdības dienestu īpatsvara pieaugumu ietekmē valsts parāda apkalpošanas izdevumu palielinājums. Tomēr, akcentējot vispārējo valdības dienestu funkcijas

īpatsvaru, var secināt, ka aptuveni lielākai daļai no valsts konsolidētā budžeta izdevumiem trūkst fiskālā “caurspīdīguma”.

Ar mērķi uzskatāmāk ilustrēt doto situāciju, autore piedāvā 3.8. attēlu, akcentējot pēdējo divu gadu un 2010.gada valsts budžeta izdevumus, kad valdība fiskālās konsolidācijas kontekstā ir deklarējusi izdevumu samazināšanas pasākumus.



3.8.attēls. Latvijas valsts konsolidētā budžeta izdevumu struktūra funkcionālajā sadalījumā 2008.-2010.gadā (*promocijas darba autores izveidots, izmantojot Ziņojumus par tautsaimniecības attīstību un kopbudžeta izpildes gaitu*)

Izpētot Latvijas valsts konsolidētā budžeta izdevumu struktūru funkcionālajā sadalījumā, var izdarīt šādus secinājumus:

- Budžeta izdevumu proporcijas nav vērtējamas pozitīvi, jo laika periodā no 2007.-2010.gadam tiek samazināti izdevumi veselības aprūpes un izglītības jomā, bet, savukārt vispārējiem valdības dienestiem tie tiek palielināti uz valsts parāda izdevumu apkalpošanas rēķina (skat. 3.2.tabulu, 3.8.attēlu);
- Veidojot 2010.gada valsts budžetu, valdība deklarēja funkciju revidēšanas pasākumus, samazinot mazāk aktuālās funkcijas, tāpēc nav izprotams līdzekļu palielinājums vispārējo valdības dienestu jomā;
- Latvijā joprojām nav izdiskutēts jautājums par prioritārajām valsts funkcijām, un var apgalvot, ka budžeta izdevumi Latvijā tiek pakļauti galvenokārt politiskajiem apsvērumiem.

No praktiskās pielietošanas aspekta promocijas darba autore uzsver, ka budžeta izdevumu funkciju klasifikācijā netiek ņemta vērā uzdevumu izpildē iesaistīto valsts institūciju struktūra, un veidojas situācijas, kad dažas valsts funkcijas “pārklāj” vairākas ministrijas. Tā, piemēram, izglītības funkcija Latvijā bija uzticēta gan Izglītības, gan Zemkopības, Kultūras, Aizsardzības un Iekšlietu ministrijām. Pašlaik tās nodrošināšanā iekļauto ministriju skaits ir samazināts, bet, tomēr 4 mākslas koledžas un Latvijas Kultūras akadēmija, Latvijas Mākslas akadēmija, Latvijas Kultūras koledža, kā arī 8 mūzikas vidusskolas un J.Vītola Latvijas Mūzikas akadēmija, Rīgas Doma kora skola šobrīd atrodas Kultūras ministrijas pakļautībā, bet, Ugunsdrošības un civilās aizsardzības koledža un Valsts robežsardzes koledža – Iekšlietu ministrijas pakļautībā. Viena no lielākajām Latvijas augstskolām – Latvijas Lauksaimniecības universitāte, atrodas Zemkopības ministrijas pakļautībā. Savukārt Rīgas Stradiņa universitāte ir Veselības ministrijas pārziņā. Promocijas darba autore uzskata, ka iestādēm, kurām jānodrošina vidējā vai pirmā un otrā līmeņa izglītība, tomēr ātrākos veidos tieši Izglītības un zinātnes ministrijas pārraudzībā, lai valsts līmenī nodrošinātu vienotu izglītības iegūšanas sistēmu, kas atbilstoši būtu pakļauta arī vienādiem izglītības garantēšanā izvirzītajiem kritērijiem.

Ar mērķi uzskatāmāk atspoguļot augstākminētos problēmjautājumus, promocijas darba autore ir veikusi valdības funkcionālās un administratīvās klasifikācijas praktisko salīdzināšanu, kas apkopota 3.pielikumā. Šāda valsts budžeta izdevumu funkcionālās klasifikācijas salīdzināšana to nodrošinošo institūciju kontekstā, autoresprāt, parāda ne tik būtiski valdības funkciju nozīmīgumu, kā valsts pārvaldes galveno institūciju lomu valsts funkciju nodrošināšanā.

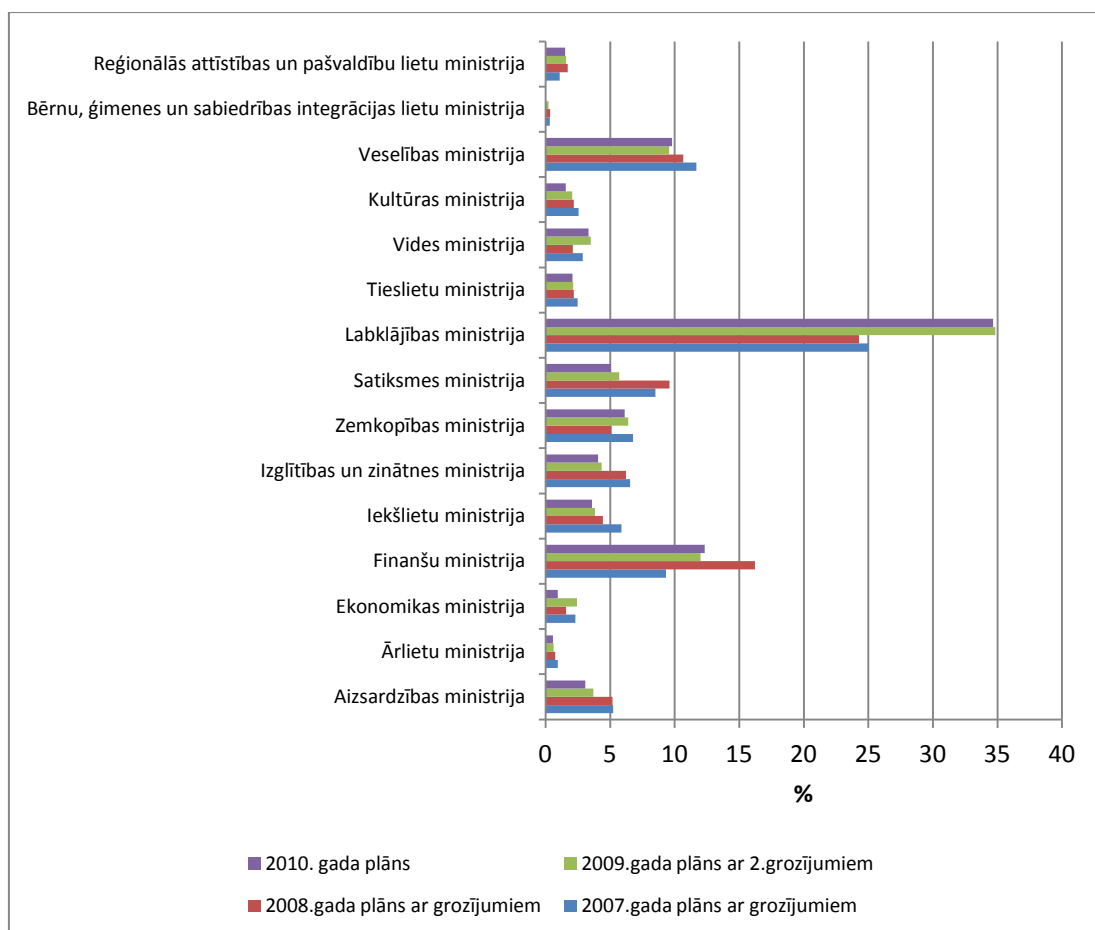
Jāuzsver, ka šāda salīdzināšana bija iespējama, pamatojoties tikai uz Finanšu ministrijas izstrādātajiem un publiskotajiem 2009. gada valsts budžeta paskaidrojumiem, kur 4.nodaļā “Valsts pamatbudžeta ieņēmumu un izdevumu atšifrējums pa programmām un apakšprogrammām” ir izveidota sadaļa “Funkciju klasifikācijas kods”. Promocijas darba autore to izskaidro ar valdības deklarēto valsts funkciju auditu 2009.gada budžeta izstrādes gaitā. Tomēr valsts izdevumu “caurspīdīguma” kontekstā šāda informācija bez iespējas salīdzināt situāciju iepriekšējos periodos nodrošina tikai 2009.gada fakta konstatāciju bez iespējas izvērtēt valdības funkciju audita rezultātus.

3.pielikumā ir atspoguļots arī valsts funkciju nodrošinošo institūciju programmu un apakšprogrammu skaits laika posmā no 2007.g.- 2010.g. ar mērķi noskaidrot, kāda situācija pastāv programmu izvērtēšanas un samazināšanas jomā, kas ir izvirzīta par būtisku valsts pārvaldes strukturālās reformas nepieciešamību. Var secināt, ka 2009.gadā lielākai ministriju un centrālo valsts institūciju daļai programmu un apakšprogrammu skaits ir palielinājies. Analoga

situācija vērojama arī 2010.gadā. Aktualizējot valdības noteiktos fiskālās konsolidācijas pasākumus, kuru svarīga sastāvdaļa ir arī izdevumu samazināšana, budžeta programmu un apakšprogrammu skaita pieaugumu var izskaidrot divejādi. Pirmkārt, tas ir valdības politiskās gribas trūkums reāli īstenot strukturālo reformu pasākumus, kas noteiktu nepieciešamību likvidēt vairākas ministrijas un citas centrālās valsts iestādes. Otrkārt, kompensējot iepriekšminēto problēmu, tiek mēģināts nodrošināt lielāku budžeta līdzekļu piešķiršanas “caurspīdīgumu”.

Promocijas darba autore uzskata, ka 3.pielikuma dati, atspoguļojot duālo budžeta izdevumu klasifikāciju, parāda budžeta procesa mērķa sasniegšanas iespējas, jo valdības funkciju klasifikācija fokusējas galvenokārt uz finanšu resursu sadali, bet, savukārt administratīvais dalījums – uz atbildības nodrošināšanu budžeta līdzekļu izmantošanā. Autoresprāt, šāds divu klasifikāciju izvērtējums ir aktuāls visiem budžeta lēmumu veidotājiem.

Ar mērķi izvērtēt Latvijas valsts budžeta izdevumus administratīvās klasifikācijas kontekstā, ir veikta budžeta izdevumu salīdzinošā analīze administratīvajā sadalījumā (skat.4.pielikumu un 3.9.attēlu)



3.9.attēls. Latvijas valsts konsolidētā budžeta izdevumi administratīvajā klasifikācijā (*promocijas darba autores izveidots, izmantojot Valsts budžeta likumu pielikumus*)

Var secināt, ka valsts budžeta izdevumu klasifikācija administratīvajā sadalījumā raksturo galvenās tendences valdības funkciju nodrošināšanas jomā.

Tātad, 35% no valsts konsolidētā budžeta izdevumiem tērē Labklājības ministrija, tas izskaidrojams ar to, ka tās kompetencē ir sociālās apdrošināšanas budžeta organizācija, kas valsts konsolidētājā budžetā veido vidēji 30%. Finanšu ministrijas izdevumu īpatsvara palielināšanos līdz 15% 2008.gadā un vidēji 12-13% 2009.un 2010.gadā ietekmējusi nepieciešamība nodrošināt finanšu līdzekļus līdzfinansējumam ES struktūrfondu apguvei, kā arī starptautisko aizņēmumu naudas līdzekļi.

Jāuzsver, ka 2008.gadā “Likumā par budžetu un finanšu vadību” tika noteikta prasība apropriācijas rezerves veidošanai, kuras īpatsvars krasi palielināts 2010.gada budžeta plānā, tas ir, līdz 5% no budžeta izdevumiem. Atbilstoši likumam apropriācijas rezerves ietvaros Finanšu ministrs piešķir ministrijām, citām centrālajām valsts iestādēm un pašvaldībām papildus apropriācijas (*9.pants, 4.sadaļa*). Var apgalvot, ka šādu papildus budžeta līdzekļu piešķiršanas iespējas vēl vairāk pastiprina budžeta politizāciju, jo lēmumi par minēto naudas līdzekļu sadali tiek pieņemti vienas institūcijas kompetences ietvaros, ko vada konkrētas partijas pārstāvis.

Tātad, administratīvajā sadalījumā tiek uzrādīti izdevumi pa ministrijām un citām centrālajām valsts iestādēm, kurām valsts budžeta līdzekļi tiek paredzēti apropriācijas kārtībā atbilstoši gadskārtējiem valsts budžeta likumiem. Šīs klasifikācijas pamatā ir programmu princips, kas orientēts uz konkrētu ministriju, centrālo institūciju darbībām valdības apstiprināto programmu ietvaros. Tādejādi, tiek atspoguļoti valsts budžetā paredzētie izdevumi Valsts prezidenta kancelejai, Saeimai, Ministru kabinetam, ministrijām un citām centrālajām valsts iestādēm, piemēram, Valsts kontrolei, Satversmes tiesai, Prokuratūrai u.c.

Promocijas darba autores viedoklis - pozitīvi ir vērtējams tas, ka:

- Salīdzinot ar budžeta izdevumu funkcionālo klasifikāciju, izdevumu administratīvā klasifikācija parāda valsts līdzekļu izmantošanu galvenajās valsts iestādēs, tātad, arī atbildīgās amatpersonas;
- Minētajā klasifikācijā atsevišķi tiek uzrādīti naudas līdzekļi mērķdotācijām un dotācijām pašvaldībām;
- Tiek atspoguļoti Labklājības ministrijas valsts sociālās apdrošināšanas speciālā budžeta izdevumi pa konkrētām pozīcijām, tas ir, Valsts pensiju, Nodarbinātības, Darba negadījumu, Invaliditātes, maternitātes un slimības, kā arī VSAA speciāliem budžetiem paredzētie naudas līdzekļi.

Tomēr, izvērtējot Latvijas valsts finanšu praksē pielietotās budžeta izdevumu funkcionālo un administratīvo klasifikācijas, jāuzsver, ka kopumā tās nenodrošina “caurspīdīguma” nosacījumus valsts budžeta līdzekļu piešķiršanā un izlietošanā, jo joprojām sabiedrībai nav izprotams valsts budžeta līdzekļu izlietojums no valdības funkcionālā un administratīvā viedokļa. Vislielākā kritika tiek vērsta uz ES struktūrfondu izmantošanas atklātību.

Budžeta izdevumu **ekonomiskā klasifikācija** Latvijā tika ieviesta 1995.gadā pēc SVF ieteikuma. Tas bija konkrēts visu iespējamo budžeta izdevumu uzskaitījums pēc kodu sistēmas. Katrs kods sastāvēja no 4 cipariem. Latvijas budžeta izdevumu klasifikācijā bija 9 nodaļas ar konkrētu izdevumu sadalījumu pa izdevumu kodiem.(skat.4.pielikumu) Šī klasifikācija bija obligāta visām valsts un pašvaldību budžetu finansētām iestādēm finanšu līdzekļu plānošanā, izlietošanā un uzskaitē. Līdz ar to tika panākts, ka visus budžeta izdevumus valstī varēja uzskaitīti kopumā pa konkrētiem izdevumu veidiem. Var apgalvot, ka šāda sistēma nodrošināja valsts un pašvaldību budžetu izdevumu precīzu uzskaiti.

Jāuzsver, ka 1995.gadā apstiprinātā valsts budžeta izdevumu klasifikācija bija pastāvīgi papildināta attiecībā uz klasifikācijā ietverto izdevumu pielietošanu, bet 2006.gada novembrī tika veikti grozījumi Latvijas valsts budžeta izdevumu klasifikācijā, pakārtojot tos Eiropas kontu sistēmas ESA 95 kodiem, lai atbilstoši starptautiskās statistikas prasībām varētu nodrošināt salīdzināmas informācijas iegūvi. Tādejādi pašlaik visām valsts budžeta institūcijām jāievēro jauna budžeta izdevumu ekonomiskā klasifikācija, kas lielākajā izdevumu pozīciju daļā atšķiras no iepriekš pielietotās (skat. 6.pielikumu).

Promocijas darba 5.pielikumā dots budžeta izdevumu klasifikāciju salīdzinājums, pamatojoties uz jaunās ekonomiskās klasifikācijas galvenajām sadaļām. Var secināt, ka jaunā klasifikācija ir vairāk izvērsta, tajā daudz detalizētāk uzrādīti vairāki izdevumi. Tā, piemēram, iepriekš piemaksas pie algām tika uzrādītas vienā kodā – 1140, bet aktualizētajā klasifikācijā dotajam izdevumam ir 9 pozīcijas, kurās konkrēti uzskaitītas visu veidu piemaksas (nakts darbs, virsstundas, prēmijas un naudas balvas u.c.). Daudz izvērstāku izdevumu uzskaitījumu ietver arī 5000 sadaļa, uzrādot ļoti detalizētus izdevumus.

Tā kā ekonomiskā klasifikācija ir izdevumu grupēšana pēc to izlietošanas veidiem ar mērķi nodrošināt „caurspīdīgumu”, informācijas sistematizēšanu, apkopošanu un analīzi budžeta līdzekļu izmantošanas jomā, tad var apgalvot, ka, jo vairāk ir izvērsti izdevumi atbilstoši ekonomiskajām kategorijām, jo lielākas iespējas pastāv kvalitatīvākai valsts naudas līdzekļu plānošanai, uzskaitē un analīzei.

Apkopojot jaunās budžeta izdevumu klasifikācijas pielietošanas skaidrojumu, autore ir sistematizējusi tās galvenās sadaļas.

Šāda klasifikācijas maiņa bija nepieciešama, jo iepriekšējais grāmatvedības kontu plāns nenodrošināja pārskatu sagatavošanas iespējas atbilstoši Starptautisko grāmatvedības standartu, vairāku starptautisko institūciju, piemēram, Eurostat un citu ārējo lietotāju pieaugošajām prasībām informācijas detalizācijas jomā. Izvērtējot jauno budžeta izdevumu ekonomisko klasifikāciju, var atzīmēt

▪ pozitīvos aspektus:

- jaunie noteikumi nosaka valsts budžeta iestādēm vienotu kontu plānu, grāmatvedības uzskaites principus un pamatnostādnes, paredzot uzkrāšanas principa ieviešanu budžeta iestāžu grāmatvedības uzskaitē atbilstoši SGS un Eiropas kontu (ESA 95) sistēmas prasībām
- budžeta izdevumi ir uzrādīti ļoti detalizēti un maksimāli izvērsti. No teorētiskā viedokļa tam ir jānodrošina pilnīgu valsts naudas līdzekļu izlietojuma atspoguļošanu. Bet, autores viedoklis, ka praktiski to var ietekmēt subjektīvais faktors, tas ir, budžeta izpildītāju darbība un godīgums;

▪ trūkumus:

- īstermiņā budžeta izpildītājiem veidojas papildus darba slodze, pakārtojot naudas līdzekļu uzskaiti jaunajām prasībām;
- vadoties pēc jaunajiem noteikumiem iestādēs rodas grūtības, jo nav iespējams veikt analīzi un salīdzināšanu ar iepriekšējiem periodiem pa konkrētiem izdevumiem.

Jāuzsver, ka, lai arī ekonomiskā klasifikācija paredz konkrētu izdevumu uzskaiti, tomēr gan likumu par valsts budžetiem paskaidrojums, gan arī pārskatos par budžeta izpildi tiek uzrādītas tikai divas izdevumu pozīcijas, un tās ir uzturēšanas izdevumi un kapitālie izdevumi.

Uzturēšanas izdevumi ir regulārie un ikgadējie, jo ir saistīti ar kārtējā gada patēriņu, bet izdevumi kapitālieguldījumiem ir saistīti ar valdības programmām attīstībai, tāpēc no teorētiskā viedokļa tiem jābūt plānotiem ilglaicīgākam periodam, bet, Latvijas valsts finanšu praksē to izlietošana tiek paredzēta konkrēta budžeta gada laikā, kas gan iestādēm, gan arī pašvaldībām rada virkni problēmu, jo ne vienmēr tās var nodrošināt piešķirto naudas līdzekļu mērķtiecīgu izmantošanu tik īsā laika periodā.

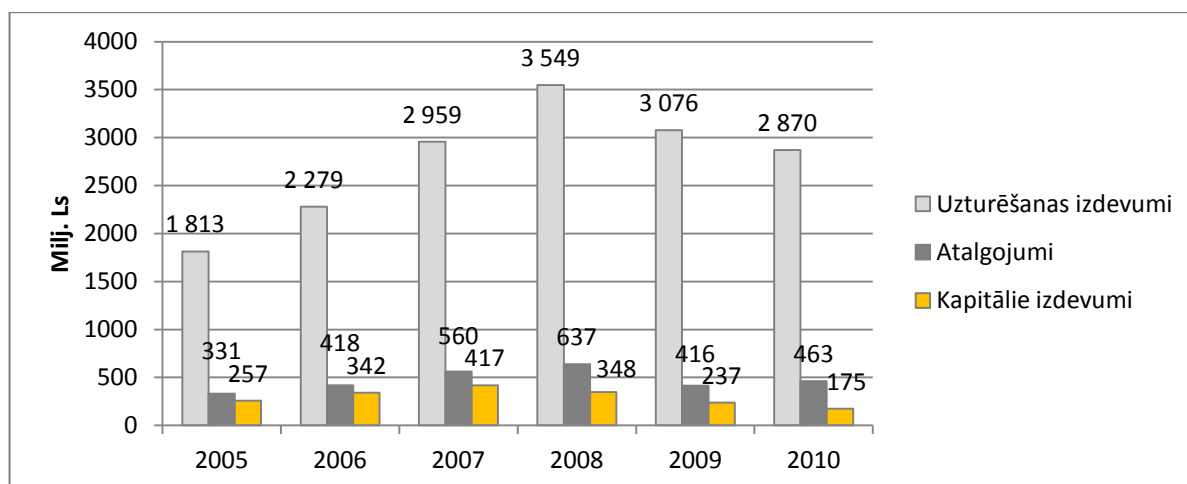
Autore ir apkopojusi Latvijas valsts pamatbudžeta izdevumus atbilstoši ekonomiskajai klasifikācijai, un tie ir atspoguļoti 3.3.tabulā.

Latvijas valsts pamabudžeta izdevumi ekonomiskās klasifikācijas sadalījumā
(promocijas darba autore izveidots, izmantojot Ziņojumus par tautsaimniecības attīstību un
kopbudžeta izpildes gaitu 2003.-2010.g.)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	milj. Ls	milj. Ls	milj. Ls	milj. Ls	milj. Ls	milj. Ls	milj. Ls	milj. Ls
1. Uzturēšanas izdevumi	1155,6	1419,0	1813,3	2278,5	2958,6	3549,3	3075,9	2870,4
1.1. Kārtējie izdevumi, t.sk.:	516,2	586,4	733,3	955,7	1227,9	1386,5	921,8	792,2
Atalgojumi	230,3	268,2	331,4	418,1	559,9	637,4	415,9	462,7
1.2. Procentu izdevumi	51,1	52,4	53,6	56,5	56,7	80,7	207,7	308,7
1.3. Subsīdijas, dotācijas un sociālie pabalsti	588,3	780,2	1026,4	1266,3	1080,6	1324,3	1255,3	1155,6
1.4. Kārtējie maksājumi Eiropas Kopienas budžetā un starptautiskā sadarbība	83,3	130,1	89,0	209,6	150,5	165,4	161,2	154,1
1.5. Uzturēšanas izdevumu transferti					442,8	592,2	529,9	458,5
2. Kapitālie izdevumi, t.sk.:			256,5	341,8	416,8	347,9	236,7	174,7
Investīcijas	65,6	83,3	73,9	203,4				
Izdevumi kapitālieguldījumiem	59,7	64,6						
Izdevumi kopā	1281,0	1567,0	2069,7	2620,3	3375,4	3897,2	3312,7	3198,8

3.3.tabulas dati parāda ieviestās izmaiņas izdevumu ekonomiskās klasifikācijas galveno pozīciju pielietošanā. Promocijas darba autore akcentē faktu, ka Latvijā saglabājas nelabvēlīga tendence aptuveni 90% no izdevumiem tērēt kārtējā gada patēriņam, un attīstībai attiecīgi tikai nedaudz par 10%. Tāpēc arī tiek apgalvots, ka Latvijas valsts budžeti tiek veidoti “apēšanai”.

Minētajā aspektā jāuzsver, ka uzturēšanas izdevumos vienmēr aktuāla ir atalgojumu pozīcija. Apkopojot statistikas datus, var secināt, ka izdevumi atalgojumiem absolūtajā summā laika posmā no 2005.-2008.gadam ir pieauguši. To apjoms ir samazinājies 2009.gadā (- 221 milj.Ls salīdzinājumā ar 2008.gadu), bet, jau 2010.gada valsts budžetā salīdzinājumā ar 2009.gadu faktiskais algu palielinājums bija 47 milj.Ls. Uzskatāmi tas atspoguļots 3.10. attēlā.



3.10. attēls. Latvijas valsts pamatbudžeta izdevumi galvenajās ekonomiskajās kategorijās (autores sastādīts, izmantojot Ziņojumus par tautsaimniecības attīstību un kopbudžeta izpildes gaitu)

Saskaņā ar 3.10. attēla datiem valsts pamatbudžeta izdevumi atalgojumiem laika posmā no 2005.-2008.gadam pieaug divas reizes. Autoresprāt, negatīvi vērtējams tas, ka 2007.gadā, kad tika aktualizēta valdības nostāja samazināt valsts iestāžu uzturēšanas izdevumus, tie pieauga par 30%, to skaitā atalgojumu apmērs – par 20 %, bet kapitālie izdevumi – tikai par 4,3%. Tas apliecina, ka Latvijas valsts budžets netika virzīts uz ekonomisko attīstību, bet tendēts uz valsts pārvaldes apjomu palielināšanos, uz ko norāda arī 2008.gada kvantitatīvie rādītāji.

Var secināt, ka Latvijā, klasificējot budžeta izdevumus, tiek kombinētas šādas izdevumu klasifikācijas metodes - funkciju, ekonomiskā, un administratīvā. Tas nozīmē, ka visi valsts izdevumi tiek atspoguļoti pa galvenajām valsts funkcijām, to īstenošanā iekļautajām ministrijām, kā arī centrālajām valsts institūcijām valdības deklarētās politikas programmu ietvaros atbilstoši ekonomiskai klasifikācijai. Tādā veidā tiek panākts, ka valsts finanšu resursu izlietošanā ir zināma gan atbildīgā institūcija, gan arī izdevumu būtība. Jāuzsver, ka šāda sistēma budžeta izdevumu klasifikācijas izmantošanā valsts finanšu praksē tiek atzīta par efektīvāko.

Izvērtējot Latvijā pielietoto pieeju budžeta izdevumu klasificēšanai, var apgalvot, ka tā veic šādu būtisku uzdevumu īstenošanu valsts budžeta procesa kontekstā:

1. Nodrošina budžeta līdzekļu izlietošanas uzskaiti un kontroli;
2. Nodrošina vienotu sistēmu budžeta izdevumu plānošanā, uzskaitē un pārskatu sastādīšanā;
3. Dod iespēju veikt informācijas par valsts budžeta līdzekļu izlietojumu analīzi atbilstoši administratīvajām, funkcionālajām un ekonomiskajām kategorijām.

Tomēr promocijas darba autore uzsver Latvijas valsts budžeta izdevumu klasifikācijas pielietošanas trūkumus budžeta vadības procesā. Pirmām kārtām jāmin, ka tiek pieļautas kļūdas

plānoto darbu īstenošanas instrumentu izvēlē, jo budžeta izstrādē dominē finanšu līdzekļu piešķiršana īstermiņā, tas ir, vienam gadam. Līdz ar to netiek nodrošināta iespēja plānot un īstenot valsts naudas līdzekļu izmantošanu ilgtermiņā. Tas viss pastiprina dispozīciju finanšu resursu nelietderīgai tērēšanai un valsts budžeta līdzekļu neefektīvai izmantošanai. Līdz ar to netiek veicināta to uzdevumu izpilde, kas izvirzīti budžeta procesa mērķa īstenošanai.

Kopumā, izvērtējot Latvijas valsts budžeta veidošanas, apspriešanas, apstiprināšanas un izpildes procedūras, var secināt, ka

1. Valsts budžeta procesa analīzes metodoloģija ļauj veidot un sistematizēt informatīvo bāzi, nodrošinot konsekventu redzējumu budžeta procesu raksturojošām kopsakarībām.
2. Latvijas valsts budžeta procesa organizācijā pastāv virkne problēmju, kuru potenciālie risinājumi galvenokārt ir saistīti ar valsts budžeta darbības sistēmu reglamentējošās normatīvās bāzes pilnveidošanu.

Līdz ar to var apgalvot, ka pētījuma sākumā izvirzītā hipotēze ir apstiprinājusies, jo pētījuma gaitā ir noskaidrots, ka valsts budžeta veidošanu nosaka tas, kādā līmenī normatīvās budžeta procedūras ietekmē valsts iestāžu darbību, valsts budžeta izdevumu apjomu un struktūru, valsts sektora darbības efektivitāti, un kopumā valsts politikas īstenošanu.

Secinājumi un priekšlikumi

Pamatojoties uz promocijas darbā veikto pētījumu, autore ir nonākusi pie šādiem galvenajiem **secinājumiem**:

1. Valsts budžeta procesa jēdziena teorētiski metodoloģiskā izpēte norāda, ka zinātniskajā literatūrā un normatīvajos aktos nav vienota viedokļa par jēdziena skaidrojumu kopumā, tajā ietvertajām darbībām un faktoriem, kuri ietekmē valsts budžeta procesa procedūras. Līdz ar to budžeta teorijā un Latvijas juridiskajā reglamentācijā nepastāv konsekventa un vienota interpretācija jēdzienam „*valsts budžeta process*”.
2. Valsts budžeta procesa jēdziena izpētē būtiski ir šādi pieņēmumi: budžeta procesa darbības joma ir ļoti dinamiska un plaši atvērta dažādiem uzskatiem un viedokļiem; valsts budžeta procesu ietekmē budžeta sastādīšanas metodes, kā arī, vai tajā dominē izpildvara vai lēmējvara; budžeta procesu virza ne tikai konkrēti likumi, bet virkne dažādu politisku lēmumu. Tas viss nosaka valsts finanšu politikas pamatprincipus.
3. Valsts budžeta procesa pētījumu analīze norāda, ka katram budžeta procesa posmam ir konkrēta nozīme budžeta kā valsts galvenā finanšu plāna īstenošanā, jo ikviens posms iekļauj sevī noteiktus valsts finanses ietekmējošos lēmumus, pasākumus un tajos iesaistītos dalībniekus, ietekmējot budžeta pozīciju struktūru un skaitliskos rādītājus.
4. Pilnīga valsts budžeta procesa izpratne ir iespējama, formulējot tam izvirzīto mērķi - valsts sociāli ekonomiskās attīstības veicināšana. Būtiska ir valsts budžeta procesa mērķa sasniegšanai definēto uzdevumu apzināšana, nosakot, kādā veidā jānodrošina finanšu politikai atbilstošus fiskālos rezultātus. Diskusijās par valsts budžeta procesu tiek uzsvērts, ka tas ir smags un strīdīgs process, jo sabiedrībā pastāv dažādas vajadzības, tāpēc tradicionāli valsts budžetam tiek izvirzīti dažādi, bieži arī nesaderīgi uzdevumi, kas padara problemātisku konsekventu budžeta procesa darbību īstenošanu.
5. Ar valsts budžeta procesu jāizprot ne tikai ekonomiskus un organizatoriskus (ekonomisko procesu prognozēšana; budžeta pieprasījumu veids, izklāsts, to pamatojumā lietotā informācija un izskatīšanas savlaicīgums), bet arī politiskus aspektus (konkurence starp izpildvaru un likumdevēju; valdības deklarētā politika; varas centralizācijas pakāpe). Valsts budžeta procesa kontekstā būtisks ir valsts finanšu nodrošināšanas un izlietošanas „caurspīdīgums”.
6. Valsts budžeta procesa pilnīgai, padziļinātai izpētei ir nepieciešama vienota metodoloģiskā pieeja (pētījuma posmu identificēšana, metodoloģiskās bāzes izveide, pielietojamo pētīšanas metožu aktualizēšana), kas ļauj sistematizēt informatīvo bāzi un nodrošināt konsekventu redzējumu budžeta procesu raksturojošām kopsakarībām.

7. Valsts budžeta plānošanas procesā būtiski ir šādi aspekti: ekonomisko procesu prognozēšana un valdības politikas analīze. Pamatojoties uz budžeta nozīmi valsts sociāli ekonomiskās attīstības nodrošināšanā, makroekonomiskās prognozes ir nozīmīgs valsts budžeta plānošanas elements, jo tās ietver galvenos valsts ekonomiskās attīstības kontrolskaitļus. Tāpēc nepieciešama kompleksa pieeja budžeta veidošanai, nodrošinot reālu sociāli ekonomiskās situācijas analīzi, konkrētu valdības darbības stratēģiju, mainīgiem ekonomiskajiem apstākļiem atbilstošu fiskālās vides plānošanu.
8. Veicot valsts budžeta plānošanas tiesiski organizatorisko nosacījumu izpēti Latvijā, var secināt, ka valsts budžets laika periodā no 20.gs.90.gadu beigām tiek arvien vairāk disponēts politiskajām pozīcijām. Fiskālie lēmumi Latvijā tiek veidoti galvenokārt valdībai pakļauto institūciju līmenī. Tā kā valdības un galveno ministriju vadībā tradicionāli ir koalīcijas partiju pārstāvji, tas liecina, ka valsts budžetam Latvijā raksturīgi politizācijas aspekti. Līdz ar to, var apgalvot, ka valsts budžeta process Latvijā tiek pakārtots politiskajiem mērķiem, kas apgrūtina valsts politikas īstenošanu un budžeta procesa mērķa sasniegšanu kopumā.
9. Analizējot Latvijas valsts budžeta pamatā izmantotās ekonomikas attīstības prognozes laika periodā no 2002.-2007.gadam, var apgalvot, ka tās bija veidotas piesardzīgi. Statistikas dati par makroekonomiskajiem un fiskālajiem rādītājiem valstī parāda, ka līdz 2007.gadam faktiskās ekonomiskās aktivitātes valstī bija lielākas par plānotajām (vidēji par 5-7% gadā), un atbilstoši tika nodrošināti arī lielāki budžeta ieņēmumi (vidēji par 6-7% gadā), kurus valdība ikgadējos budžeta grozījumos sadalīja papildus vajadzībām, palielinot izdevumus (vidēji par 8% gadā), veidojot strukturālo budžeta deficītu vidēji gadā 100 milj.Ls apmērā (izņēmums: 2007. gads, kad valsts budžetā politisku apsvērumu dēļ tika nodrošināts pārpalikums: + 117 milj.Ls). Tas pastiprināja budžeta problēmas ekonomiskās lejupslīdes apstākļos, kas negatīvi ietekmēja fiskālo situāciju valstī 2008.gadā, kad plānotā budžeta pārpalikuma 161 milj.Ls vietā izdevumi pārsniedza ieņēmumus par 429.5 milj.Ls. 2009. un 2010.gada valsts budžetu veidošanai bija noteikti fiskālās konsolidācijas pasākumi kopumā samazinot budžeta izdevumus par 1,5 mljrd.Ls.
10. Latvijas valsts budžeta izdevumu veidošanas tendences norāda, ka budžeta izdevumu plānošanā tika izmantota izdevumu pozīciju jeb pieaugoša budžeta plānošanas metode. Līdz ar to Latvijas valsts finanšu jomā ir aktualizējušās „uzpūstam” budžetam raksturīgās problēmas: nepieciešamie līdzekļi tika plānoti izdevumu pieauguma veidā, ko pieskaitīja iepriekšējā gada bāzei; nebija nodrošināta esošo valsts budžeta programmu

un apakšprogrammu revidēšana; iezīmējās plānošanas inerce. Tas viss ietekmēja pastāvīgu budžeta izdevumu palielināšanos (vidēji par 30% salīdzinājumā ar iepriekšējo gadu laika posmā no 2002.-2007.g.) un kļuva par apgrūtināšu slogu nepieciešamo valsts finanšu nodrošināšanā ekonomikas lejupslīdes periodā, jo publiskā sektora apjomi bija neatbilstoši lieli.

11. Latvijā 2009. - 2011.gadam valsts budžetu veidošanas procesā nav izdevies īstenot kvalitatīvus valsts pārvaldes strukturālās reformas pasākumus ar detalizētu funkciju izvērtējumu. Lai arī valdības pārstāvji, vienojoties ar sociālajiem partneriem, bija konceptuāli vienojušies par prioritārajām funkcijām, kurām jāpiešķir valsts budžeta līdzekļi, tomēr, pastāvot atšķirīgiem viedokļiem par valsts funkciju nozīmīgumu, 2009. - 2011.gada valsts budžetu galīgajos variantos izdevumu samazināšana tika stingri noteikta valdības līmenī.
12. Latvijā noteiktais tiesiskais regulējums pamatā atspoguļo, kādiem vajadzētu būt budžeta iestāžu rezultatīvajiem rādītājiem, kā arī ir pamatota to nozīme valsts budžeta izdevumu mērķtiecīgas izlietošanas kontekstā. Tomēr, izvērtējot rezultātu un rezultātīvo rādītāju sistēmas ieviešanu, jāuzsver, ka joprojām pastāv virkne problēmu, kuras ir jāaktualizē ar mērķi nodrošināt konsekvenci valsts budžeta izdevumu veidošanā.
13. Veicot valsts budžeta formēšanas teorētisko aspektu izpēti, var secināt, ka amatpersonām, kuras ir atbildīgas par budžeta procesa norisi, ir būtiska nozīme valdības izdevumu apjoma un struktūras veidošanā. Tāpēc pašreizējā Latvijas situācijā valsts finanšu jomā, kad ir aktualizēta budžeta izdevumu samazināšana un efektīva vadība, lietderīgi pielietot iespējas, kuras aktualizētas W.A.Niskanena biroja darbības un H. un A. Shibata budžeta birokrātijas mazināšanas modeļos. Tie dod iespēju veidot situācijas analīzi pie noteiktiem parametriem, nodrošinot sistēmpieeju valsts iestāžu darbības izvērtēšanai un līdz ar to arī budžeta izdevumu veidošanas uzlabošanai.
14. Izvērtējot Latvijas valsts budžeta apspriešanas un apstiprināšanas juridiski noteiktās procedūras, var secināt, ka pastāv virkne problēmu valsts budžeta procesa juridiskajā reglamentācijā:

14.1. LR „Likuma par budžetu un finanšu vadību” 15.panta redakcija paredz iespējas un pasākumus valsts budžeta nodrošināšanas kontekstā, ja, sākoties saimnieciskajam gadam, gadskārtējais valsts budžeta likums vēl nav apstiprināts. Šādā situācijā finanšu ministram tiek piešķirtas tiesības apstiprināt valsts darbībai nepieciešamos valsts budžeta izdevumus, aizdevumus un aizņēmumu limitus. Tas ir vērtējams kritiski, jo tādejādi tiek nodrošināts protekcionisms Latvijas izpildvaras un likumdevējvaras pārstāvjiem budžeta

procesa grafika neievērošanai. Tas viss kopumā negatīvi ietekmē situāciju valsts finanšu jomā, jo sākoties budžeta gadam bez valsts finanšu plāna un veicot iepriekšējā gada līmeņa izdevumus, netiek izvērtēta to lietderība, un pastāv problēmas ar tiem nepieciešamo ieņēmumu garantēšanu;

14.2. Likums nosaka arī, ka Saeimas vēlēšanu gadā gadskārtējā valsts budžeta likuma projekts un vidēja termiņa makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas ietvars iesniedzams Saeimai ne vēlāk kā četrus mēnešus pēc tam, kad jaunievēlētā Saeima izteikusi Ministru kabinetam savu uzticību. Tā kā Saeimas vēlēšanas Latvijā tiek organizētas vienu reizi četros gados, un tas notiek pirmajās oktobra brīvdienās, tad var apgalvot, ka vienu reizi četros gados likumdošana paredz kārtējā budžeta gada sākumu bez galvenā valsts finanšu plāna. Tas dod iespēju ministrijām manipulēt ar informāciju par funkciju izpildi ar mērķi saglabāt vai arī palielināt valsts budžeta finansējuma apjomus.

15. Veicot valsts budžeta izpildes organizācijas izpēti Latvijā, jāuzsver, ka galvenās funkcijas valsts budžeta izpildes nodrošināšanā veic Valsts Kase, kuras kompetencē ir valsts iekšējo un ārējo finanšu resursu vadība, kā arī ar valsts parāda un valsts finanšu risku vadība. Izvērtējot Valsts kases darbības nosacījumus, var secināt, ka viena no tās būtiskākajām funkcijām ir valsts budžeta līdzekļu kontroles nodrošināšana pirmsizdevumu stadijā. Tomēr pašlaik noteiktajā Valsts kases darbībā šādas iespējas ir ierobežotas, kas nav vērtējams pozitīvi mērķtiecīgas valsts budžeta izdevumu nodrošināšanas kontekstā.
16. Latvijā joprojām nav noteikta kategoriska prasība valsts budžeta iestāžu darbības finansēšanas nodrošināšanā korekti ievērot divus būtiskus dokumentus: finansēšanas plānu un ieņēmumu, izdevumu tāmi, kuri nosaka iestāžu izdevumu mērķtiecīgu veikšanu visa budžeta gada laikā, kā arī atbilstoši ieplānotajām izdevumu ekonomiskās klasifikācijas kategorijām.
17. Budžeta izpildes ārējās kontroles funkcijas Latvijā uzticētas Valsts kontrolei, kura, veicot revīzijas valsts un pašvaldību iestādēs, uzņēmumos un uzņēmējdarbības ar valsts kapitāla daļu, ziņo Saeimai par valsts rīcībā esošo finanšu līdzekļu izlietojumu, tas ir, to likumību, lietderību un pareizību. Tātad, tas nozīmē pēcizdevumu kontroli, kas teorētiskajā literatūrā netiek uzskatīta par efektīvāko, jo tradicionāli valsts budžeta līdzekļu izlietošanas pārkāpumi tiek konstatēti pēc notikušā fakta. Latvijā pēdējos gados veidojas situācija, kad Valsts kontrole sniedz oficiālus ziņojumus par nelietderīgu valsts

līdzekļu izlietošanu budžeta iestādēs, tomēr nesakārtotas valsts likumdošanas dēļ minētie atzinumi iegūst tikai informatīvu un formālu raksturu.

18. Diskutējams ir jautājums par LR „Likumā par budžetu un finanšu vadību” reglamentēto prasību, ka Finanšu ministrijai līdz pārskata gadam sekojošā saimnieciskā gada 1.novembrim jāiesniedz Ministru kabinetam Valsts ieņēmumu dienesta apkopoto informāciju par valsts un pašvaldību nodokļu un nodevu ieņēmumiem, nodokļu parādiem, kā arī nesaņemtajām nodokļu summām, kas izveidojušās nodokļu maksātājiem likumos noteikto nodokļu atvieglojumu piemērošanas rezultātā. Atbilstoši šādai likuma interpretācijai rodas jautājums, kāda informācija par valsts ieņēmumiem tiek uzrādīta Saimnieciskā gada pārskatā par Valsts budžeta izpildi, kurš tiek iesniegts Saeimā līdz 15.oktobrim.
19. No praktiskā viedokļa Latvijas likumdošana reglamentē novēlotu Saimnieciskā gada pārskata par valsts budžeta izpildi veidošanu. Ekonomiskajā literatūrā tiek uzsvērts, ka publisko pārskatu par valsts budžeta izpildi galvenais mērķis ir nodrošināt ar nepieciešamo informāciju nākamā gada budžeta lēmumu veidotājus un sabiedrību par fiskālajām aktivitātēm un to rezultātiem. Atbilstoši Latvijas valsts likumdošanai izveidotais Saimnieciskā gada pārskats par Valsts budžeta izpildi sniedz novēlotu informāciju par valsts budžeta stāvokli iepriekšējā gadā. Līdz ar to šādam pārskatam ir tikai formāla būtība, jo praktiski tā dati nenodrošina informatīvo bāzi nākamā gada budžeta formēšanai. Arī sabiedrība novēloti tiek informēta par budžeta darījumiem iepriekšējā gadā. Var apgalvot, ka tādejādi mazinās politiskā atbildība valsts finanšu jomā.

Balstoties uz promocijas darbā veikto analīzi un izdarītajiem secinājumiem, autore izvirza šādus **priekšlikumus** budžeta procesa pilnveidošanai.

1. **Ekonomiskajā un juridiskajā terminoloģijā ieviest** vienotu valsts budžeta procesa jēdziena definīciju (*LR "Likums par budžetu un finanšu vadību", likumā lietotie termini*) šādā interpretācijā: *Valsts budžeta process ir likumā noteiktas valsts izpildvaras un likumdevējvaras institūciju secīgas nepārtrauktas darbības budžeta kā valsts galvenā finanšu plāna veidošanā un nodrošināšanā. Šīs darbības sevī iekļauj - budžeta plānošanu, budžeta projekta apspriešanu, likuma par budžetu apstiprināšanu, budžeta izpildes organizāciju, tās kontroles nodrošināšanu, kā arī budžeta izpildes novērtēšanu.*

Ieviešot vienotu valsts budžeta procesa definīcijas interpretāciju ekonomiskajā un juridiskajā terminoloģijā, promocijas darba autoresprāt, tiks atrisinātas šādas problēmas:

- veidosies vienota izpratne par jēdzienu „valsts budžeta process”, kas nodrošinās saskaņotu diskusiju par visiem jautājumiem minētajā kontekstā, it sevišķi budžeta procesa posmu definējumā ar mērķi identificēt būtiskākos tos ietekmējošos faktorus;
 - tā kā valsts budžeta process ietver sevī virkni nozīmīgu posmu, tad tam visam jābūt atrunātam valsts budžetu reglamentējošā likumā, kas savukārt ir vērsts uz skaidras tiesiskās bāzes nodrošināšanu, novēršot trūkumus fiskālo pasākumu administratīvajā, izpildes un kontroles jomā;
 - līdz ar to kļūs izprotamāki efektīvas valsts finanšu pārvaldības nosacījumi.
2. Priekšlikumi un ieteikumi LR valdībai un Saeimai **labojumiem LR „Likumā par budžetu un finanšu vadību”:**

2.1. Budžeta mērķa definīcijā uzsvērt nepieciešamību valdības funkciju nodrošināšanā efektīvi izlietot finanšu resursus: „noteikt un pamatot, kādi līdzekļi nepieciešami valdībai, citām valsts institūcijām un pašvaldībām to valsts pienākumu izpildei, kuru finansēšana noteikta ar likumdošanas aktiem, nodrošinot, lai tajā laikposmā, kuram šie līdzekļi paredzēti, izdevumus segtu atbilstoši ieņēmumi, nodrošinot to efektīvu izlietošanu. Izstrādājot budžetu, jāņem vērā nepieciešamība nodrošināt valstī vispārējo ekonomisko līdzsvaru.” (*LR „Likums par budžetu un finanšu vadību”, 1.pants, 2`*).

Šāda juridiski noteikta prasība veicinātu lielāku budžeta veidotāju atbildību valsts naudas līdzekļu sadalē un piešķiršanā, bet, budžeta izpildes procesā arī to izlietošanā. Līdz ar to precīza un konkrēta budžeta mērķa definīcija nodrošinātu vienotu izpratni par budžeta procesam izvirzītā mērķa un uzdevumu nozīmīgumu.

2.2. Lai uzlabotu rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmas darbību valsts pārvaldē, ieviest izmaiņas likumā, norādot iestāžu vadītāju juridisku atbildību par plānoto rezultātu nodrošināšanu; šāda pieeja budžeta līdzekļu plānošanā un izmantošanā veicinās pāreju no finanšu līdzekļu ieguldījumu kontroles uz ieguvumu jeb iestāžu darbības rezultātu kontroli, sniedzot valsts pārvaldei un sabiedrībai informāciju par plānotajiem un piešķirto finanšu resursu ietvaros sasniegtajiem mērķiem. Jāuzsver, ka reāla rezultatīvo rādītāju sistēmas darbība atvieglo valdības funkciju audita procesu, kas pašlaik ir aktuāls Latvijas situācijā.

2.3. Tā kā makroekonomiskās prognozes veido bāzi valsts budžeta sastādīšanai, likuma 16.pantā jānosaka konkrēti makroekonomisko prognožu un fiskālo lēmumu veidošanas dalībnieki, kuriem jābūt atbildīgiem par valsts budžeta kontrolskaitļiem:

- Finanšu ministrijā – Tautsaimniecības analīzes un Fiskālās politikas departamentu vadībai;

- Latvijas Bankā – Monetārās politikas pārvaldes vadībai.

2.4. Izslēgt likuma 15.pantu, kas paredz iespējas un pasākumus valsts finanšu vadības kontekstā, ja, sākoties saimnieciskajam gadam, gadskārtējais valsts budžeta likums vēl nav apstiprināts.

2.5. Lai nodrošinātu racionālu laika grafiku valsts budžeta izveidošanai un akceptēšanai un konsekvētu tā ievērošanu ar mērķi garantēt savlaicīgu valsts budžeta likuma pieņemšanu, izmainīt esošo kārtību, ieviest likumā jaunu pantu, kas noteiks konkrētus termiņus tādiem budžeta procesa pasākumiem kā valsts budžeta projekta iesniegšana Ministru kabinetam - 01.augusts, Saeimai - 01.septembris, budžeta likuma pieņemšana - ne vēlāk kā 01.decembris. Tas nodrošinās visos budžeta procesa posmos iesaistīto valsts izpildvaras un likumdevējvaras pārstāvju lielāku atbildību par lēmumiem galvenā valsts finanšu plāna veidošanā.

2.6. Lai Saeimas vēlēšanu gados neveidotos situācijas sasteigtai vai novēlotai valsts budžeta pieņemšanai, jāveic grozījumi „Latvijas Republikas Satversmes” 11.pantā, pārceļot vēlēšanu termiņus no oktobra uz aprīļa pirmajām brīvdienām. LR „Likumā par budžetu un finanšu vadību” jāatrunā, ka Saeimas vēlēšanu gadā jaunievēlētās Saeimas apstiprinātais Ministru kabinets iesniedz Saeimai nākamā gada valsts budžeta projektu līdz 01.oktobrim un valsts budžeta likumam jābūt pieņemtam līdz 01.janvārim.

2.7. Jāveic izmaiņas likuma 9.pantā, reglamentējot iespējas valsts budžeta iestādēm turpināt kapitāliem izdevumiem un investīcijām piešķirto asignējumu izmantošanu nākamajā saimnieciskajā gadā atbilstoši investīciju projektos noteiktajiem termiņiem, jo šiem mērķiem paredzēto izdevumu nodrošināšanai praktiski nepieciešams lielāks laika periods nekā viens gads.

2.8. Likuma 8.'pantā noteikt prasību, ka valsts budžeta izpildes procesā papildus iekasētos ieņēmumus ir jānovirza uz ilgtermiņa stabilizācijas rezerves fondu, juridiski izslēdzot iespēju to sadalei papildus izdevumiem kārtējā gadā, ko, izvērtējot Latvijas valsts budžeta praksi, nevar vērtēt pozitīvi, jo tradicionāli rudenī apstiprinātie grozījumi gadskārtējā valsts budžetā, paredzot papildus apropriācijas, ietekmēja pastiprinātu valsts budžeta līdzekļu tērēšanu decembra mēnesī, palielinot budžeta izdevumus.

2.9. Lai nodrošinātu valsts budžeta izpildes procesa politisko neitralitāti, jāveic grozījumi likuma 23.pantā. nosakot, ka Valsts kase ir patstāvīga tiešās pārvaldes iestāde.

2.10. Likuma 4.sadaļā „Budžeta izpilde” ieviest jaunu pantu, deleģējot Valsts kasei pienākumu veikt budžeta izdevumu kontroli pirms tiek nodrošināts maksājums: ieņēmumu un izdevumu tāmē uzrādīto pozīciju ievērošana, maksājumus apliecinājošo

dokumentu pārbaude, tādejādi nodrošinot budžeta līdzekļu izlietojumu mērķtiecīguma kontroli.

2.11. Likuma 46.panta ietvaros noteikt juridisku un materiālu atbildību par valsts budžeta līdzekļu nelietderīgu izmantošanu, ja tas tiek pamatots Valsts kontroles ziņojumos valdībai un Saeimai. Tas veicinās valsts budžeta izpildes ārējās kontroles procedūru efektivitāti, kā arī budžeta izpildītāju atbildību par mērķtiecīgu valsts budžeta līdzekļu izlietošanu.

2.12. Veikt izmaiņas likuma 31.panta ietvaros, nosakot, ka Finanšu ministrija Valsts ieņēmumu dienesta apkopoto informāciju par nodokļu un nodevu ieņēmumiem iesniedz Ministru kabinetam līdz 1.septembrim (*pašreizējā redakcijā – līdz 1.novembrim*). Tas nodrošinās vienotu sistēmu Saimnieciskā gada pārskata par budžeta izpildi formēšanā, veicinot tā savlaicīgāku sastādīšanu.

LR valdībai

3. Padziļinātai budžeta procesa jēdziena izpētei gan zinātniskajā, gan praktiskajā kontekstā izmantot promocijas darba autores izstrādāto metodoloģiju, kas nodrošina vienotu pieeju pētījuma veikšanai, un, pamatojoties uz kuru iespējams izvērtēt jebkuras valsts budžeta procesu, tā atsevišķus posmus, identificējot problēmjautājumus, lai varētu izstrādāt budžeta procesa pilnveidošanas iespējas.

4. Īstenojot fiskālās konsolidācijas pasākumus, obligāti ņemt vērā to ekonomisko pamatotību un prognozēt to izpildes sociālās, ekonomiskās un starptautiskās sekas. It sevišķi Latvijas situācijā valsts budžeta veidošanā jāpievērš uzmanība tādiem politiskajiem aspektiem kā fiskālo lēmumu veidošanas sadrumstalotība un Saeimas vēlēšanu tuvums.

5. Lai nodrošinātu reālu strukturālās reformas īstenošanu valsts pārvaldes jomā un novērstu mehānisku iestāžu izdevumu samazināšanu, jāpieņem lēmums par nulles budžeta veidošanas metodes periodisku īstenošanu valsts pārvaldes institūcijās, kas noteiktu izdevumu plānošanā atteikties no bāzes izdevumu izmantošanas, bet analizējot iestādēm nepieciešamos izdevumus, koncentrēties uz galvenajiem uzdevumiem; tādejādi nodrošinot arī reālu valsts pārvaldes funkciju auditu.

Finanšu ministrijai

6. Valsts budžeta sagatavošanas procesā, nosakot ministrijām izdevumu „mērķa griestus”, atteikties no lineāras izdevumu samazināšanas. Nepieciešams izvērtēt ne tikai ministriju

pieprasīto budžeta līdzekļu apjomus, bet arī to funkciju un līdzekļu atbilstību ietekmējošos faktoros. Tādējādi Finanšu ministrija var iegūt pilnīgu informāciju par visām ministriju funkciju nodrošinām izmaksām kopumā un noskaidrot, vai noteiktie izdevumu „mērķa griesti” finansiāli neierobežo iestāžu funkciju veikšanu.

7. Budžeta plānošanā pašlaik, ņemot vērā ekonomikas lejupslīdes apstākļus un ekonomiskās situācijas nestabilitāti, Latvijā ir jānosaka valsts finanšu iespējas vidēji diviem gadiem un, bāzējoties uz tām, jāplāno ikgadējie valsts budžeti, strikti ievērojot kritērijus, kuri iestrādāti šajā plānā. Lai arī īstermiņa fiskālā politika ekonomiskajā literatūrā tradicionāli tiek kritizēta, tomēr konkrētajā Latvijas situācijā tādējādi iespējams nodrošināt budžeta kvantitatīvo rādītāju objektivitāti, reālu atbildību par lēmumiem valsts finanšu jomā un noteiktu disciplīnu to vadībā.

8. Valsts budžeta sagatavošanas posmā ministriju izdevumu plānošanas procesā nepieciešams iesaistīt neatkarīgus ekspertus, kuri sekotu, cik pamatotas ir ministriju sniegto pakalpojumu aprēķinātās izmaksas. Šādu ekspertu lomu var uzņemt gan neatkarīgo sabiedrisko organizāciju pārstāvji, gan arī uzņēmēji, augstskolu mācītbspēki. Līdz ar to būtu nodrošināts neatkarīgs audits budžeta izdevumu pozīcijās, kas veicinātu valsts sektora apjomu samazināšanos.

Finanšu ministrijai un Latvijas Bankai

9. Lai nodrošinātu vienotu stratēģiju valsts finanšu veidošanas jomā, ir nepieciešams nodrošināt reālu un efektīvu Finanšu ministrijas un Latvijas Bankas sadarbību makroekonomisko prognožu formēšanā. (skat.2.3.priekšlikumu) Ir jānovērš abu minēto iestāžu sadarbības trūkums, tām funkcionējot kā konkurentiem, un jāveicina apstākļi, kad, pieņemot fiskālos lēmumus, tiek apzināti abu institūciju viedokļi, nodrošinot fiskālās un monetārās politikas mijiedarbību. Maksimāli objektīvas makroekonomiskās prognozes veicina reālu ikgadējo budžetu projektu izveidi ar ekonomiskai situācijai atbilstošiem fiskāliem pasākumiem nodokļu un budžeta izdevumu jomā. Tādējādi sabiedrībā tiek mazināta nenoteiktība, kas no politiskā un ekonomiskā viedokļa ir vērtējama visnotaļ pozitīvi.

Valdībai, ministrijām, budžeta iestādēm

10. Lai panāktu reālu un konsekventu valsts budžeta līdzekļu piešķiršanu nepieciešams, pamatojoties uz budžeta iestāžu noteiktajiem rezultatīvajiem rādītājiem, izvērtēt sakarības starp budžeta iestāžu plānoto sniegto pakalpojumu apjomu iedzīvotājiem un šo pakalpojumu veikšanai nepieciešamajām faktiskajām izmaksām, tādējādi nodrošinot situāciju, kad starpība starp

iedzīvotāju iegūtiem labumiem no budžeta iestāžu pakalpojumiem un to izmaksām ir vislielākā.(skat. arī 2.2. un 5. priekšlikumus)

11. Latvijā esošās rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmas pilnveidošanai valsts pārvaldes darbības analīzē nepieciešams izmantot ekonomiskās efektivitātes indeksu metodi, kura dod iespēju veikt kvantitatīvos aprēķinus, lai varētu izvērtēt un salīdzināt dažādu valsts institūciju darbības efektivitāti:

- ministriju, iestāžu līmenī;
- dažādos institūciju darbības funkcionālajos virzienos kopumā.

12. Izmantot W.A.Niskanena biroja darbības līdzsvara nosacījumu praktisko pielietojumu kā bāzes modeli valsts budžeta izdevumu plānošanas pilnveidošanai, tas ir, kā paraugshēmu ministriju un budžeta iestāžu darbības izvērtēšanai un atbilstošo finanšu resursu aprēķināšanai budžeta izdevumu plānošanas procesā.

13. Lai valsts budžeta iestāžu ieņēmumu un izdevumu tāmes kļūtu par reālu plānu iestādes saimnieciskajai un finansiālajai darbībai, jāveic izmaiņas Ministru kabineta noteikumu „Kārtība, kādā valsts budžeta iestādes sagatavo un apstiprina valsts budžeta programmu, apakšprogrammu un pasākumu tāmes kārtējam gadam”, 6.pantā, nosakot, ka budžeta izpildītājiem nav tiesības izdarīt tāmē izmaiņas, ja tas nav saistīts ar ekonomisko apstākļu pasliktināšanos, kad iestādēm problemātiska ir iepļānoto ieņēmumu nodrošināšana. Tādā veidā tiks nodrošināta lielāka budžeta izpildītāju atbildību par valsts līdzekļu mērķtiecīgu izmantošanu. Promocijas darba autore uzskata, ka budžeta iestāžu ieņēmumu un izdevumu tāmes pašlaik ir vienīgais dokuments, kura ievērošana var ierobežot budžeta izpildītāju nelietderīgos tēriņus, un kuru varētu izmantot rezultatīvo rādītāju sistēmā kā bāzi valsts līdzekļu ieguldījumu izvērtēšanai.

Izmantotās literatūras un avotu saraksts

Latvijas Republikas likumi

1. Latvijas Republikas Satversme. Latvijas Vēstnesis, Nr.43, 01.07.1993.
2. Saeimas kārtības rullis. Latvijas Vēstnesis, Nr.96, 18.08.1994.
3. LR „Likums par budžetu un finanšu vadību”. Latvijas Vēstnesis, Nr.41, 06.04.1994.
4. LR likums „Grozījumi „Likumā par budžetu un finanšu vadību”. Latvijas Vēstnesis, Nr.191, 28.11.2007. (stājās spēkā 01.01.2008.)
5. LR likums „Grozījumi „Likumā par budžetu un finanšu vadību”. Latvijas Vēstnesis, Nr.149, 18.09.2009. (stājās spēkā 19.09.2009.)
6. LR likums „Par valsts budžetu 2000.gadam”. Latvijas Vēstnesis, Nr. 428/433, 21.12.1999.
7. LR likums „Par valsts budžetu 2001.gadam”. Latvijas Vēstnesis, Nr. 460/464, 20.12.2000.
8. LR likums „Par valsts budžetu 2002.gadam”. Latvijas Vēstnesis, Nr. 184, 19.12.2001.
9. LR likums „Par valsts budžetu 2003.gadam”. Latvijas Vēstnesis, Nr. 39, 12.03.2003.
10. LR likums „Par valsts budžetu 2004.gadam”. Latvijas Vēstnesis, Nr. 169, 02.12.2003.
11. LR likums „Par valsts budžetu 2005.gadam”. Latvijas Vēstnesis, Nr. 206, 24.12.2004.
12. LR likums „Par valsts budžetu 2006.gadam”. Latvijas Vēstnesis, Nr. 179, 09.12.2005.
13. LR likums „Grozījumi likumā par valsts budžetu 2006.gadam”, (tiešsaiste:pieejams www.fm.gov.lv); skatīts 20.04.2010
14. LR likums „Par valsts budžetu 2007.gadam”. Latvijas Vēstnesis, Nr. 207, 29.12.2006.
15. LR likums „Grozījumi likumā par valsts budžetu 2007.gadam”, (tiešsaiste:pieejams www.fm.gov.lv); skatīts 04.04.2010
16. LR likums „Par valsts budžetu 2008.gadam”. Latvijas Vēstnesis, Nr. 192, 29.11.2007.
17. LR likums „Grozījumi likumā par valsts budžetu 2008.gadam”, (tiešsaiste:pieejams www.fm.gov.lv); skatīts 06.04.2010
18. LR likums „Par valsts budžetu 2009.gadam”. Latvijas Vēstnesis, Nr. 189, 04.12.2008.
19. LR likums „Grozījumi likumā par valsts budžetu 2009.gadam”, (tiešsaiste:pieejams www.fm.gov.lv); skatīts 07.04.2010
20. LR likums „Par valsts budžetu 2010.gadam”. Latvijas Vēstnesis, Nr. 200, 21.12.2009.

Valdības noteikumi un citi normatīvie dokumenti

21. Ministru kabineta 27.12.2005.gada noteikumi Nr.1031 "Par budžetu izdevumu klasifikāciju atbilstoši ekonomiskajām kategorijām". Latvijas Vēstnesis, Nr.193, 05.12.2006.
22. Ministru Kabineta 2003.g. 13.marta rīkojums Nr.162 „Par rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmas pamatnostādņem”
23. Ministru kabineta 2008.g. 18.jūnija rīkojums Nr.341 „Par iestāžu politikas un darbības rezultātiem un rezultatīvajiem rādītājiem 2008.gadam”. Latvijas Vēstnesis, Nr.96, 20.06.2008.
24. Ministru kabineta instrukcija Nr.2 "Kārtība, kādā valsts budžeta iestādes sagatavo un apstiprina valsts budžeta programmu, apakšprogrammu un pasākumu tāmes kārtējam gadam" . Latvijas Vēstnesis, Nr.23, 11.02.2009
25. Ministru kabineta instrukcija Nr.19 „Valsts budžeta iestāžu valsts budžeta programmu, apakšprogrammu un pasākumu tāmju sagatavošanas un apstiprināšanas kārtība 2008.gadam". Latvijas Vēstnesis, Nr. 153, 04.12.2007
26. Ministru kabineta noteikumi Nr.1637 „Kontu lietošanas un makājumu izpildes kārtība Valsts kasē”. Latvijas Vēstnesis, nr.206, 31.12.2009.
27. Ministru kabineta noteikumi Nr.677 „Valsts kases nolikums”. Latvijas vēstnesis, Nr.124, 06.08.2004.

Literatūra

28. *A Dictionary of Economics*, 2nd.ed., Oxford University Press, 2002, 507 p.
29. **Afonso, A., Schuknecht, L., Tanzi, V.** *Public Sector Efficiency*. Working Paper Series, European Central Bank, No.581, 2006, 45 p.
30. **Бабич А., Павлова.** *Государственные и муниципальные финансы*, Москва, Финансы, 1999, 687 с.
31. **Baltiņa, I., Šenfelde, M.** *Valsts pārvaldes darba efektivitātes novērtēšanas problēmas Latvijā*, Scientific Journal of Riga Technical University, Volume 20, 2010
32. **Bikse, V.** *Makroekonomika (tālmācības kurss)*. Rīga: „Izglītības soli”, 2004, 314 lpp.
33. *Budžeta reformas. Valsts budžeta veidošanas attīstības tendences Latvijā un pasaulē*. Valsts kanceleja, 2003, 80 lpp.
34. **Blais, A., Dion, S.** *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence*, University of Pittsburg Press, 1991, 157p.
35. **Bailey, S., J.** *Strategic Public Finance*. Palgrave Macmillan, 2004, 288 p.
36. **Bryman, A.** *Social Research Methods*. Oxford University Press, 2008, 747 p.

37. **Buchanan, J., M., Husgrave, R. A.** *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State.* Journal of Public Policy, vol. 20, No. 2, 2000, p. 219 – 220
38. **Conant, James, K.** *Introduction: The „Great Recession”, State Budgets, and State Budget Deficits.* Public Budgeting and Finance, vol. 30, No. 1, 2010, p. 1 – 14
39. **Dauster, W., G.** *The Congressional Budget Process.* Cambridge Books, 2008, p. 4-38
40. **Dur, A., Buvre, D.** *The Question of Interest Group Influence.* Journal of Public Policy, vol. 27, No. 1, 2007, p. 1 – 12
41. *Ekonomikas skaidrojošā vārdnīca*, Rīga, „Zinātne”, 2000, 702 lpp.
42. *Ekonomikas un finanšu vārdnīca*, Rīga, „Norden AB”, 2003, 514 lpp.
43. *Enhancing the effectiveness of public spending: experience in OECD countries*, Economics department working papers, No.380, ECO/WKP(2004) 3 , OECD,2004
44. *Evolving Theories of Public Budgeting*, ed.by Bartle J.R., Research in Public Administration, vol. 6, 2001, 180p.
45. *Финансы*: под. ред. Л.А.Дробозина, Москва,1999, 475 с.
46. *Финансы*: под ред. Романовского М., Москва, „Перспектива”, 2001, 518 с.
47. *Fiscal federalism in the European Union*,ed. By Fossati A., Panella G., London, 1999, 295 p.
48. **Fisher, R.C.** *State and Local Public Finance*, 2nd ed., Chicago: Irwin, 1996, 677 p.
49. *Fiscal Challenges: An Interdisciplinary Approach to Budget Policy.* Ed. by Garrett Elizabeth, Graddy A. Elizabeth, Jackson E. Howell. Cambridge Books, 2008, 451p.
50. **Галицкая, С.** *Деньги, кредит, финансы*, Москва, „Экзамен”, 2002, 222 с.
51. **Graziano, A.M., Raulin, M.L.** *Research Methods:A Process of Inquiry*, Harper Collins College Publishers, 1993, 446 p.
52. **Grossbard, S.I.** *PPBS for State and Local Officials: Burea of Government Research*, University of Rhode Island, Kingston, 1990, 172 p.
53. **Grizzle, G.** *Does Budget Format Really Govern the Actions of Budget Makers?*, 1986, Public Budgeting and Finance, Volume 6, 60-70
54. **Gončarovs, G.** *Finansu teorija*. Rīga: Latvijas Universitāte, 2000.110 lpp
55. **Hameed, F.** *Fiscal Transparency and Economic Outcomes.* IMF Working Paper, vol. 225, No. 5, 2005, p. 1 – 45
56. *Handbook of Public Economics*, Volume 3, Ed. By Auerbach A.J.,Feldstein,2002,1754 p.
57. **Hart, Ch.** *Doing your Masters Dissertation.* London: SAGE Publications, 2006, 481 p

58. **Heald, D.** *Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice*. Public Administration, vol. 81, No. 4, 2003, p 723 – 759
59. **Hesse – Biber, Sh., N., Leavy P.** *The Practice of Qualitative Research*, Sage Publication, 2006, 403 p.
60. **Hou, Y, Smith, D, L.** *A Framework for Understanding State Balanced Budget Requirement Systems: Reexamining Distinctive Features and an Operational Definition*. Public Budgeting and Finance, vol. 26, No. 3, 2006, p. 22 - 45
61. **Jennifer, A.** *New Ethics of the Budgetary process*, Administration and Society, 1999, 31,542
62. **Kutuzova, O.** *Finanses un kredīts*. Rīga: SIA "Biznesa augstskola Turība", 2004, 152 lpp.
63. **Кейнс, Дж. М.** *Избранные произведения: перевод с английского*, Москва, „Экономика”, 1993, 540 с.
64. *Latviešu konversācijas vārdnīca*. Rīga: A.Gulbja apgāds, 1927-1940, 43008 slejas
65. **Liu, H.** *Recycling Economy and Sustainable Development*. Journal of Sustainable Development, vol. 2, No. 1, 2009, p. 209 – 212
66. **Lu, Y.** *Performance Budgeting: The Perspective of State Agencies*. Public Budgeting and Finance, vol. 27, No.1, 2007, p. 1 – 17
67. **Mahoney, C.** *Lobbying Success in the United States and the European Union*. Journal of Public Policy, vol. 27, No.1, 2007, p. 35 – 56
68. **Marti, C.** *Accrual Budgeting: Accounting Treatment of Key Public Sector Items and Implications for Fiscal Policy*. Public Budgeting and Finance, vol. 26, No. 2, 2006, p. 45 – 46
69. *Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries*, ed. by Allen, R., Tommasi, D., Paris, OECD, 2001
70. *Makroeconomic Dimensions of Public Finance*. Edited by Mario I. Blejer and Teresa Minassian Routledge. London and New York. 1997, 400 p.
71. **Meyers, R., T.** *Strategic Budgeting*, 1994, University of Michigan Press, 354p
72. **Милгром, П., Робертс Д.** *Экономика, организация и менеджмент/ Пер. с англ. М.: Экономическая школа, 2001, 378*
73. **Migue, J., L., Belanger, G.** *Toward a General Theory of Managerial Discretion*, 1994, Public Choice, vol.17, p. 37-46
74. **Mikesell, J., L.** *Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector*, 2007, Belmont, US, 665p.

75. **Mitchell, M., Jolley, J.** *Research Design Explained*, Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1988, 428 p.
76. *Monetary and fiscal policy*, Massachusetts Institute of Technology, 1999, 459 p.
77. **Mulas-Granados, C.** *The Political Economy of Fiscal Consolidation in Europe*, 2006, 316 p.
78. **Nice, D.** *Public Budgeting*, Wadsworth, 2002, 215 p.
79. **Niskanen, W.A.** *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, 1971, 263 p.
80. **Niskanen, W.A.** *Bureaucracy and Public Economics*, Cheltenham: Edward Elgar, 1994, 287 p
81. **Patton, M.Q.** *Qualitative Research and Evaluation Methods*, Sage Publications, 2002, 589 p.
82. *Pārvaldības tehnoloģijas*, autoru kolektīvs, „Mediju nams”, 2003, 356 lpp.
83. *Performance-Based Budgeting: The Contribution of the Program Assessment Rating Tool*. *Public Budgeting and Finance*, vol. 26, No. 4, 2006, p. 79 – 88
84. *Performance Contracting: Lessons from Performance Contracting Case Studies*, A Framework for Public Sector performance contracting, www.oecd.org/puma/
85. *Performance Management in Government. Contemporary Illustrations*, Public Management Occasional Papers, No.9, OECD, 1996
86. *Politikas ietekmes vērtēšana politikas veidošanas sistēmā*, Valsts kanceleja, 2005
87. **Premchand, A.** *Public Expenditure Management*, IMF, Washington, 1993, 282p.
88. **Premchand, A.** *Controlling Government Spending: The Ethos, Ethics, and Economics of Expenditure Management*, 2006, Oxford University Press, 430p.
89. *Public Finances in EMU; European Commission*, European Economy Report and Studies, No.3, 2003
90. *Public Budgeting: Policy, Process and Politics*, ed.by Rubin.I.S., ASPA, 2008, 515 p.
91. *Public Productivity Handbook*, ed.by Holzer M., Marcel Dekker, Inc., 1992, 811 p.
92. *Public Sector Performance: the Critical Role of Evaluation*, ed. by Mackay, K., The World Bank, Washington, D.C., 1998
93. **Rešina, G.** *Latvijas Republikas budžets: vakar, šodien, rīt*. Rīga: SIA "Biznesa augstskola Turība", 2003, 263 lpp.
94. **Rešina, G.** *Eiropas Savienības finanšu resursi un budžets*, 2008, Biznesa augstskola „Turība”, Rīga, 320 lpp.
95. **Rogoff, K.** *Debt Intolerance*, Brookings Papers on Economic Activity, 2003, (1), 1-74
96. **Rosen, Harvey S.** *Public Finance*. 6th Edition. McGraw-Hill. 2002., 530 p.

97. **Rubin, I. S.** *The Politics of Public Budgeting*, New Jersey, 1997, 325 p.
98. **Рудый, К.В.** *Финансово – кредитные системы зарубежных стран*. Москва, 2003, 301с.
99. **Сакс, Д.** *Макроэкономика. Глобальный подход*, Перевод с английского, Москва, „Дело”, 1996, 800 с.
100. **Сивашева, Н.М.** *Пути повышения эффективности расходов государственного бюджета*, Москва, 2005,153
101. **Stangor, Ch.** *Research Methods for the Behavioral Sciences*, Houghton Mifflin Company, 2004, 441 p.
102. **Stiglics, Dž.E., Drifils, Dž.** *Ekonomika*, Latvijas Universitāte, saīsināts tulkojums, 1994, 396 lpp.
103. **Stiglitz, J.E.** *Economics of the Public sector*, Princeton University, 1988, 612 p.
104. *Svešvārdu vārdnīca*, Rīga, „Jumava”, 1999, 879 lpp.
105. **Ukolovs, V., Mass, A., Bistrjakovs, I.** *Vadības teorija*, „Jumava”, 2006, 315 lpp.
106. **Samuelson, P., A.** *Comment Leijonhufvud's „What Would Keynes Have Thought of Rational Expectations in Keynes and the Modern World”*. Cambridge University Press, vol. 5, 1986, p. 291 – 301
107. **Schik, A.** *The Capacity to Budget*, 1990, Washington,DC:The Urban Institute, 267p.
108. **Shibata, H., Shibata, A.** *The budget- minimizing bureaucrat*, The Challenge of Fiscal Disparities for State and Local Governments. The selected Essayss of Ladd H., E.E.Cheltenham, UK, Horthampton, MA. USA, 1999, 477 p.
109. **Stewart, Charles, H.** *Budget Reform Politics*. Cambridge Books, 2009, 254 p
110. *The Evaluation of Public Finance and Budgeting: AQuarter Century of Developments*, ed.by Mikesell J.L., Mullins D.R., Blackwell Publishing,Inc., 2006, 177 p.
111. *Treasury functions and methods: expenditure control; cash and debt service management*, IMF Institute, 1995
112. **Villages, Potemkin.** *The Medium-Term Expenditure Framework in Developing Countries*. Public Budgeting and Finance, Vol. 29, No. 2, 2009, p. 1 -26
113. **Vogt, W.P.** *Quantitative Research Methods for Professionals*, Pearson Education, 2007, 324 p.
114. **Von Hagen, J., Hallet, A.H., Strauch, R.** *Budgetary Consolidation in EMU*, 2001, Economics Papers, 148, Brussels: European Commission
115. **Wildavsky,A.** *Rescuing Policy Analysis from PPBS*, Public administration Review, No 29, 1969, p. 292 - 310

116. **Wildavsky, A.** *The Politics of the Budgetary process*, 2d ed., New York:HarperCollins, 1992
117. **Якобсон, Л.И.,** *Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика*, М, 2000, 273
118. **Якобсон, Л.И., Глаголев, А.В., Кудюкин, П.М.** *Оптимизация бюджетных расходов на государственное управление и местное самоуправление*, Москва, 2001

Interneta adreses

119. ES budžets īsumā [tiešsaiste] [atsauce 2008. gada 12. aprīlis] Pieejas veids: http://europa.eu/pol/financ/overview_lv.htm
120. Ziņojums par tautsaimniecības attīstību un kopbudžeta izpildes gaitu 2002.gadā [tiešsaiste] Pieejas veids: www.fm.gov.lv
121. Ziņojums par tautsaimniecības attīstību un kopbudžeta izpildes gaitu 2003.gadā [tiešsaiste] Pieejas veids: www.fm.gov.lv
122. Ziņojums par tautsaimniecības attīstību un kopbudžeta izpildes gaitu 2004.gadā [tiešsaiste] Pieejas veids: www.fm.gov.lv
123. Ziņojums par tautsaimniecības attīstību un kopbudžeta izpildes gaitu 2005.gadā [tiešsaiste] Pieejas veids: www.fm.gov.lv
124. Ziņojums par tautsaimniecības attīstību un kopbudžeta izpildes gaitu 2006.gadā [tiešsaiste] Pieejas veids: www.fm.gov.lv
125. Ziņojums par tautsaimniecības attīstību un kopbudžeta izpildes gaitu 2007.gadā [tiešsaiste] Pieejas veids: www.fm.gov.lv
126. Ziņojums par tautsaimniecības attīstību un kopbudžeta izpildes gaitu 2008.gadā [tiešsaiste] Pieejas veids: www.fm.gov.lv
127. Ziņojums par tautsaimniecības attīstību un kopbudžeta izpildes gaitu 2009.gadā [tiešsaiste] Pieejas veids: www.fm.gov.lv
128. Ziņojums par tautsaimniecības attīstību un kopbudžeta izpildes gaitu 2010.gadā [tiešsaiste] Pieejas veids: www.fm.gov.lv
129. Inflācijas apkarošanas plāns, [tiešsaiste] Pieejas veids: www.mk.gov.lv
130. Konverģences programma 2008.-2011.gadam, [tiešsaiste] Pieejas veids: www.mk.gov.lv
131. Konverģencesprogramma 2009.-2012.gadam, [tiešsaiste] Pieejas veids: www.fm.gov.lv
132. Makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas pamatnostādnes 2006.-2010.g., [tiešsaiste] Pieejas veids: www.fm.gov.lv
133. Nacionālās attīstības plāns, [tiešsaiste] Pieejas veids: www.nap.lv

134. A memo on the European Budget [tiešsaiste] Pieejas veids:
<http://www.stefancollignon.de/Word>
135. Active management improves EU budget execution Pieejas veids:
<http://europa.eu/rapid/searchResultAction.do?search=OK&query=budget&username=PROF&advanced=0&guiLanguage=en>
136. Potter B., Diamond J., Guidelines for Public Expenditure Management, Pieejas veids
137. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam48/pam48pre.htm>
138. Public Budgeting in America, Pieejas veids:
http://www.ipspr.sc.edu/publication/Budgeting_in_America.htm
139. Valsts kases publiskais pārskats par 2007.gadu, [tiešsaiste] Pieejas veids:
www.vkase.gov.lv
140. Valsts kases publiskais pārskats par 2008.gadu, [tiešsaiste] Pieejas veids:
www.vkase.gov.lv
141. Valsts kases publiskais pārskats par 2009.gadu, [tiešsaiste] Pieejas veids:
www.vkase.gov.lv
142. Valsts kases publiskais pārskats par 2010.gadu, [tiešsaiste] Pieejas veids:
www.vkase.gov.lv
143. Valsts pārvaldes attīstības politikas pamatnostādnes 2008.-2013.gadam. Labāka pārvaldība: pārvaldes kvalitāte un efektivitāte. Rīga, Ministru Kabinets, [tiešsaiste]
Pieejas veids: www.mk.gov.lv

Pielikumi

1. pielikums Ekonomikas ministrijas darbību raksturojošie parametri

(LR likuma „Par valsts budžetu 2010.gadam” paskaidrojumi, 5.3.sadaļa)

Ekonomikas ministrijas virsmērķis ir panākt, lai Latvijas tautsaimniecība būtu konkurētspējīga Eiropā, veicinot ilgtspējīgu strukturāli un reģionāli līdzsvarotas tautsaimniecības attīstību, izstrādājot ekonomisko politiku un organizējot un koordinējot tās īstenošanu, kā arī attīstot un pilnveidojot dialogu ar uzņēmējus pārstāvošajām nevalstiskajām organizācijām.

Darbības galvenie mērķi:

- 1) veidot saskaņotu tautsaimniecības struktūrpolitiku, nodrošinot ilgtermiņa mērķu sasniegšanu un iekļaušanu vidēja termiņa struktūrpolitikas uzdevumos;
- 2) nodrošināt pievilcīgu uzņēmējdarbības vidi un MVU attīstību;
- 3) sekmēt uz zināšanām balstītas ekonomikas attīstību;
- 4) veicināt Latvijas uzņēmumu ārējās konkurētspējas pieaugumu;
- 5) pilnveidot patērēju tiesību aizsardzību, nodrošinot efektīvu uzraudzības sistēmas izveidošanu un normatīvo aktu ieviešanu patērētāju tiesību aizsardzības jomā;
- 6) nodrošināt enerģētikas politikas izstrādi, kura veicina drošas, līdzsvarotas un kvalitatīvas enerģijas izmantošanu;
- 7) veicināt konkurētspējīgas būvniecības nozares attīstību;
- 8) veicināt tūrisma nozares attīstību;
- 9) veicināt mājokļu politikas attīstību;
- 10) izstrādāt un nodrošināt ārējās ekonomiskās politikas īstenošanu.

Finansiālo rādītāju kopsavilkums

Finansiālie rādītāji	2009. gada plāns	2010. gada plāns	Izmaiņas, latos vai skaitā	2010. gads % pret 2009. gadu
1	2	3	4=3-2	5=(3/2)*100-100
Resursi izdevumu segšanai	173 739 616	45 554 589	-128 185 027	-73,8
Ieņēmumi no maksas pakalpojumiem un citi pašu ieņēmumi	5 317 459	5 480 000	162 541	3,1
Ārvalstu finanšu palīdzība iestādes ieņēmumos	1 898 301	340 278	-1 558 023	-82,1
Transferti	160 937	444 706	283 769	176,3
Dotācija no vispārējiem ieņēmumiem	166 362 919	39 289 605	-127 073 314	-76,4
Izdevumi – kopā	174 701 482	44 668 926	-130 032 556	-74,4
Atlīdzība	16 382 972	13 773 424	-2 609 548	-15,9
<i>t.sk. Atalgojums</i>	<i>12 469 971</i>	<i>10 746 625</i>	<i>-1 723 346</i>	<i>-13,8</i>
Finansiālā bilance	-961 866	885 663	×	×
Naudas līdzekļi	961 866	-885 663	×	×
Maksas pakalpojumu un citu pašu ieņēmumu naudas līdzekļu atlikumu izmaiņas palielinājums (-) vai samazinājums (+)	868 342	-885 663	×	×
Ārvalstu finanšu palīdzības naudas līdzekļu atlikumu izmaiņas palielinājums (-) vai samazinājums (+)	93 524	-	×	×
Vidējais amata vietu skaits gadā	1 336	1 204	-132	-9,9
Vidējā atlīdzība amata vietai (mēnesī)	995	903	-92	-9,2
Kopējā atlīdzība gadā par ārštata darbinieku pakalpojumiem	436 983	732 050	295 067	67,5

24.00.00 (programmas kods) Statistiskās informācijas nodrošināšana

Darbības galvenie mērķi:

- 1) nodrošināt iekšzemes un ārvalstu datu lietotājus ar savlaicīgu, precīzu, pilnīgu, viegli saprotamu un starptautiski salīdzināmu statistisko informāciju par Latvijas ekonomiskajām, demogrāfiskajām, sociālajām un vides parādībām un procesiem, izmantojot mūsdienīgus informācijas tehnoloģiju risinājumus un labāko pieredzi nozarē;
- 2) koordinēt visu valsts līmeņu oficiālo statistiskās informācijas plūsmu, kā arī valsts reģistros un citās informācijas sistēmās iekļaujamo statistisko rādītāju savstarpēju saskaņošanu;
- 3) nodrošināt kvalitatīvu dalību Eiropas statistikas sistēmā, savlaicīgi ieviešot praksē jaunpieņemto ES tiesību aktu prasības.

Politikas rezultāti un to rezultatīvie rādītāji:

- 1) sasniegts statistiskās informācijas lietotāju apmierinātības vērtējuma kopindekss – 0,42;
- 2) nodrošināta statistiskās informācijas atbilstība ES tiesību aktu prasībām – 95% (CSP saistošas ir 304 Regulas).

Darbības rezultāti un to rezultatīvie rādītāji:

- 1) Sagatavots Valsts statistiskās informācijas programmas 2011. gadam projekts iesniegšanai Ministru kabinetā;
- 2) Sagatavota statistikas gadagrāmata 2010;
- 3) Publicēti rādītāji interneta datubāzēs (17 milj.);
- 4) Publicēti 175 preses ziņojumi;
- 5) Organizēti datu lietotājiem 4 semināri, par jaunumiem statistiskās informācijas izplatīšanas un iegūšanas jomā;
- 6) Attālinātās piekļuves sistēmā pieejami 5 anonimizēti statistisko apsekojumu dati;
- 7) E-pārskats sistēmā pieejamo pārskatu īpatsvars (72%);
- 8) Aktualizēts ziņojums par administratīvos avotos iekļautās informācijas izmantošanas iespējām Valsts statistiskās informācijas programmas īstenošanā;
- 9) Visaptverošās kvalitātes vadības sistēmas ietvaros uzturēta Apsekojumu aprēķinu dokumentēšanas sistēma, iekļaujot tajā informāciju par veiktajiem apsekojumiem un aprēķiniem;
- 10) Organizēta lauksaimniecības skaitīšana.

Finansiālie rādītāji	2009. gada plāns	Izmaiņas			2010. gada plāns
		Samazinājums (-)	Palielinājums (+)	Kopā	
1	2	3	4	5	6
Resursi izdevumu segšanai	7 342 267	1 976 595	-	-1 976 595	5 365 672
Ieņēmumi no maksas pakalpojumiem un citi pašu ieņēmumi	154 000	34 000	-	-34 000	120 000
Ārvalstu finanšu palīdzība iestādes ieņēmumos	47 448	47 448	-	-47 448	-
Transferti	45 037	45 037	-	-45 037	-
Dotācija no vispārējiem ieņēmumiem	7 095 782	1 850 110	-	-1 850 110	5 245 672
Izdevumi – kopā	7 512 231	2 156 559	-	-2 156 559	5 355 672
Atlīdzība	5 332 696	960 801	-	-960 801	4 371 895
<i>t. sk. Atalgojums</i>	<i>4 085 309</i>	<i>657 558</i>	-	<i>-657 558</i>	<i>3 427 751</i>
Finansiālā bilance	-169 964	×	×	×	10 000
Naudas līdzekļi	169 964	×	×	×	-10 000
Maksas pakalpojumu un citu pašu ieņēmumu naudas līdzekļu atlikumu izmaiņas palielinājums (-) vai samazinājums (+)	79 157	×	×	×	-10 000
Ārvalstu finanšu palīdzības naudas līdzekļu atlikumu izmaiņas palielinājums (-) vai samazinājums (+)	90 807	×	×	×	-
Vidējais amata vietu skaits gadā	564	67	-	-67	497

Finansiālie rādītāji	2009. gada plāns	Izmaiņas			2010. gada plāns
		Samazinājums (-)	Palielinājums (+)	Kopā	
1	2	3	4	5	6
Vidējā atlīdzība amata vietai (mēnesī)	768	49	-	-49	719
Kopējā atlīdzība gadā par ārštata darbinieku pakalpojumiem	132 258	48 046	-	-48 046	84 212

25.00.00 (programmas kods) Uzņēmējdarbības un uz zināšanām balstītas ekonomikas veicināšana

Darbības galvenie mērķi:

1) nodrošināt uzņēmējdarbības vides uzlabošanu:

- sekmējot finanšu resursu pieejamību;
- izstrādājot un apkopojot priekšlikumus par regulējuma sloga samazināšanu uzņēmējiem;
- veicinot valdības un privātā sektora strukturētu dialogu problēmu identificēšanā un reformu īstenošanā;

2) veidot inovatīvai darbībai labvēlīgu vidi:

- pilnveidojot zinātnes, izglītības un privātā sektora sadarbību;
- atbalstot zināšanu un tehnoloģiju pārnesi;
- atbalstot jaunu produktu un tehnoloģiju izstrādi.

3) veicināta tūrisma komersantu iesaiste tūrisma politikas izstrādes un realizācijas procesos un izpratne par inovācijām tūrismā: mārketingā, produktos/pakalpojumos; alternatīvo finanšu resursu piesaisti.

Politikas rezultāti un to rezultatīvie rādītāji:

- 1) pilnveidota uzņēmējdarbības vide, sekmēts saimnieciskās darbības veicēju skaita pieaugums (uz 1000 iedzīvotājiem) – 55;
- 2) sekmēts augsto un vidēji augsto tehnoloģiju nozaru pieaugums apstrādes rūpniecībā (pieaugums 1% pret iepriekšējo gadu, sasniedzot kopējo īpatsvaru rūpniecībā, %) – 15,5;
- 3) inovatīvo uzņēmumu īpatsvars (% no visiem uzņēmumiem) – 19,5;
- 4) veicināta tūrisma komersantu (aģentūru, visu veidu tūristu mītņu), kas apkalpo ārvalstu ceļotājus, skaita saglabāšanās 2008. gada līmenī – 911.

Darbības rezultāti un to rezultatīvie rādītāji:

- 1) atbalstīta nozaru klasteru darbība – 8;
- 2) noorganizēta starptautiska konference (dalībnieku skaits 230);
- 3) organizētas 5 konsultācijas un rūpnieciskā dizaina veicināšanas pasākumi;
- 4) nodrošināta Tautsaimniecības padomes un Mazo un vidējo komersantu un amatniecības padomes sekretariāta darbība;
- 5) izveidots interneta portāls par uzņēmējdarbības veikšanas aktuālajiem jautājumiem;
- 6) noorganizēti 4 informatīvie semināri tūrisma komersantiem reģionos (tēmas – inovācijas tūrismā: mārketingā, produktos/pakalpojumos; alternatīvo finanšu resursu piesaiste, tūrisma komersantu regulējošās normatīvās bāzes aktualitātes);
- 7) nodrošināta Latvijas Tūrisma Foruma organizācija par tūrisma nozarei aktuāliem jautājumiem;

8) veikta visaptverošā analīze par Veselības tūrisma attīstības perspektīvām (iespējām) Latvijā ar mērķi izveidot pamatu veselības un tam pakārtoto tūrisma apakšveidu (medicīnas, dziednieciskais, kūrortu tūrisms) attīstībai.

Finansiālie rādītāji	2009. gada plāns	Izmaiņas			2010. gada plāns
		Samazinājums (-)	Palielinājums (+)	Kopā	
1	2	3	4	5	6
Resursi izdevumu segšanai	1 121 161	561 175	-	-561 175	559 986
Ārvalstu finanšu palīdzība iestādes ieņēmumos	272 000	272 000	-	-272 000	
Dotācija no vispārējiem ieņēmumiem	849 161	289 175	-	-289 175	559 986
Izdevumi – kopā	1 128 526	568 540	-	-568 540	559 986
Atlīdzība	251 459	305	-	-305	251 154
<i>t. sk. Atalgojums</i>	<i>196 107</i>	-	-	-	<i>196 107</i>
Finansiālā bilance	-7 365	×	×	×	-
Naudas līdzekļi	7 365	×	×	×	-
Ārvalstu finanšu palīdzības naudas līdzekļu atlikumu izmaiņas palielinājums (-) vai samazinājums (+)	7 365	×	×	×	-
Vidējais amata vietu skaits gadā	14	-	3	3	17
Vidējā atlīdzība amata vietai (mēnesī)	1 187	199	-	-199	988

26.02.00 (apakšprogrammas kods) Konkurences politikas ieviešana

Darbības galvenie mērķi:

nodrošināt komercdarbības vidi, kur tirgus dalībnieki un patērētāji aizsargāti no smagākajām tirgus deformācijām, pārmērīgas tirgus koncentrācijas un to radītajiem zaudējumiem.

Politikas rezultāti un to rezultatīvie rādītāji:

veicināta godīga konkurence, samazināts Konkurences likuma normu pārkāpumu skaits (konstatēto pārkāpumu skaita pret ierosināto lietu skaita samazināšanās – 4% pret iepriekšējo gadu).

Darbības rezultāti un to rezultatīvie rādītāji:

- 1) veiktas 45 smagāko Konkurences likuma pārkāpumu (aizliegto vienošanos un dominējošā stāvokļa ļaunprātīgas izmantošanas) izmeklēšanas, uzņēmumu apvienošanās kontroles, konkurences situācijas izpētes tirgos veicot tirgus uzraudzību;
- 2) nodrošināta 45 pārstāvības tiesās procesos, kuros tiek izskatīti Konkurences padomes lēmumi;
- 3) ziņojumu par tirgus dalībnieku apvienošanos izskatīšanas laiks – ne vairāk kā 80 dienas.

Finansiālie rādītāji	2009. gada plāns	Izmaiņas			2010. gada plāns
		Samazinājums (-)	Palielinājums (+)	Kopā	
1	2	3	4	5	6
Resursi izdevumu segšanai	748 222	297 821	-	-297 821	450 401
Ārvalstu finanšu palīdzība iestādes ieņēmumos	21 085	21 085	-	-21 085	
Dotācija no vispārējiem ieņēmumiem	727 137	276 736	-	-276 736	450 401
Izdevumi – kopā	747 695	297 294	-	-297 294	450 401
Atlīdzība	600 974	198 073	-	-198 073	402 901
<i>t. sk. Atalgojums</i>	<i>441 832</i>	<i>116 662</i>	-	<i>-116 662</i>	<i>325 170</i>
Finansiālā bilance	527	×	×	×	-
Naudas līdzekļi	-527	×	×	×	-
Ārvalstu finanšu palīdzības naudas līdzekļu atlikumu izmaiņas palielinājums (-) vai samazinājums (+)	-527	×	×	×	-
Vidējais amata vietu skaits gadā	46	1	-	-1	45
Vidējā atlīdzība amata vietai (mēnesī)	1 065	319	-	-319	746

Finansiālie rādītāji	2009. gada plāns	Izmaiņas			2010. gada plāns
		Samazinājums (-)	Palielinājums (+)	Kopā	
1	2	3	4	5	6
Kopējā atlīdzība gadā par ārštata darbinieku pakalpojumiem	13 103	13 103	-	-13 103	-

27.00.00 (*programmas kods*) Valsts atbalsta politikas ieviešana

27.01.00 (*apakšprogrammas kods*) Eiropas Savienības struktūrfondu ieviešana

Darbības galvenie mērķi:

- 1) 2007.–2013. plānošanas perioda ES struktūrfondu projektu ieviešanas vadības un kontroles sistēmas uzturēšana un pilnveidošana ar mērķi nodrošināt darbības programmu papildinājuma aktivitāšu efektīvu administrēšanu;
- 2) 2004.–2006. plānošanas perioda ES struktūrfondu projektu uzraudzības nodrošināšana 5 gadus pēc projektu realizācijas beigām.

Politikas rezultāti un to rezultatīvie rādītāji:

nodrošināta Eiropas Savienības fondu 2007.–2013. gadam programmu apstiprināšana Ministru kabinetā un uzsākta aktivitāšu ieviešana (apstiprināto aktivitāšu finansējums 75% pret kopējo 2007.–2013. gada periodā paredzēto finansējumu).

Darbības rezultāti un to rezultatīvie rādītāji:

- 1) saņemts atzinums par vadības un kontroles sistēmas atbilstību;
- 2) iespējamo neatbilstību laicīga identificēšana un novēršana.

Finansiālie rādītāji	2009. gada plāns	Izmaiņas			2010. gada plāns
		Samazinājums (-)	Palielinājums (+)	Kopā	
1	2	3	4	5	6
Resursi izdevumu segšanai	1 060 170	290 583	-	-290 583	769 587
Dotācija no vispārējiem ieņēmumiem	1 060 170	290 583	-	-290 583	769 587
Izdevumi – kopā	1 060 170	290 583	-	-290 583	769 587
Atlīdzība	756 417	157 016	-	-157 016	599 401
<i>t. sk. Atalgojums</i>	<i>580 602</i>	<i>110 310</i>	-	<i>-110 310</i>	<i>470 292</i>
Vidējais amata vietu skaits gadā	64	12	-	-12	52
Vidējā atlīdzība amata vietai (mēnesī)	985	24	-	-24	961

29.00.00 (*programmas kods*) Enerģētikas politika

Darbības galvenie mērķi:

daudzdzīvokļu māju siltumnoturības uzlabošana.

Politikas rezultāti un to rezultatīvie rādītāji:

ēku energoefektivitātes uzlabošana, samazinot ēku kopējo enerģijas patēriņu par 2% (līdz 2020. gadam par 20%).

Darbības rezultāti un to rezultatīvie rādītāji:

- 1) īstenoti energoefektivitātes projekti, tai skaitā, ēku energoefektivitāte un tml., kuros noteiktais mērķis ir sasniegt primāro enerģijas resursu ietaupījumu;

2) nodrošināts atbalsts daudzdzīvokļu dzīvojamo māju renovācijas tehniskā projekta izstrādei, energoaudita kā arī renovācijas veikšanai.

Finansiālie rādītāji	2009. gada plāns	Izmaiņas			2010. gada plāns
		Samazinājums (-)	Palielinājums (+)	Kopā	
1	2	3	4	5	6
Resursi izdevumu segšanai	1 949 651	1 395 597	-	-1 395 597	554 054
Ārvalstu finanšu palīdzība iestādes ieņēmumos	635 079	635 079	-	-635 079	-
Dotācija no vispārējiem ieņēmumiem	1 314 572	760 518	-	-760 518	554 054
Izdevumi – kopā	1 907 267	1 353 213	-	-1 353 213	554 054
Atlīdzība	130 576	130 576	-	-130 576	-
<i>t. sk. Atalgojums</i>	<i>94 466</i>	<i>94 466</i>	-	<i>-94 466</i>	-
Finansiālā bilance	42 384	×	×	×	-
Naudas līdzekļi	-42 384	×	×	×	-
Ārvalstu finanšu palīdzības naudas līdzekļu atlikumu izmaiņas palielinājums (-) vai samazinājums (+)	-42 384	×	×	×	-
Vidējais amata vietu skaits gadā	11	-11	-	-11	-
Vidējā atlīdzība amata vietām (mēnesī)	989	-989	-	-989	-

31.00.00 (programmas kods) Nozares politiku veidošana un vadība

Darbības galvenie mērķi:

veicināt līdzsvarotas un konkurētspējīgas tautsaimniecības attīstību, izstrādājot ekonomisko politiku un organizējot un koordinējot tās īstenošanu, nodrošinot Latvijas valsts interešu pārstāvību, kā arī attīstot un pilnveidojot dialogu ar uzņēmējus un sabiedrību kopumā pārstāvošajām nevalstiskajām organizācijām.

Politikas rezultāti un to rezultatīvie rādītāji:

nodrošināta ekonomikas politikas izstrāde un tās īstenošanas uzraudzība.

Darbības rezultāti un to rezultatīvie rādītāji:

- 1) izstrādāti 7 politikas plānošanas dokumenti (pamatnostādnes, plāns, koncepcija);
- 2) nodrošināta tiesiskā vide, izstrādājot nepieciešamos normatīvos aktus (likumprojekti, Ministru kabineta noteikumu un rīkojumu projekti) Ekonomikas ministrijas kompetencē esošajās jomās;
- 3) sniegts metodiskais atbalsts un nodrošināti Ekonomikas ministrijas kompetencē esošie pakalpojumi.

Finansiālie rādītāji	2009. gada plāns	Izmaiņas			2010. gada plāns
		Samazinājums (-)	Palielinājums (+)	Kopā	
1	2	3	4	5	6
Resursi izdevumu segšanai	4 519 179	1 823 194	180 990	-1 642 204	2 876 975
Ieņēmumi no maksas pakalpojumiem un citi pašu ieņēmumi	300 000	50 000	-	-50 000	250 000
Ārvalstu finanšu palīdzība iestādes ieņēmumos	9 249	9 249	-	-9 249	-
Dotācija no vispārējiem ieņēmumiem	4 209 930	1 763 945	180 990	-1 582 955	2 626 975
Izdevumi - kopā	4 519 179	1 823 194	180 990	-1 642 204	2 876 975
Atlīdzība	2 797 622	744 912	-	-744 912	2 052 710
<i>t. sk. Atalgojums</i>	<i>2 109 712</i>	<i>559 816</i>	-	<i>-559 816</i>	<i>1 549 896</i>
Vidējais amata vietu skaits gadā	193	38	-	-38	155
Vidējā atlīdzība amata vietai (mēnesī)	1 166	103	-	-103	1 063
Kopējā atlīdzība gadā par ārštata darbinieku pakalpojumiem	96 790	21 616	-	-21 616	75 174

2. pielikums Niskanena modeļa programmrealizācija

Pielikums satur aprakstu par W.A.Niskanena biroja darbības klasiskā modeļa praktisko realizāciju ar programmas palīdzību, kuras izstrāde pamatojās uz minētā modeļa matemātisko aprakstu promocijas darba 2.4. nodaļā. Programmvides realizācijai tika izmantota programmēšanas valoda *Matlab* (www.mathworks.com).

Pielikuma pirmajā punktā dots īss programmas „W.A.Niskanena modelis” apraksts. Lietotāja instrukcija dota otrajā punktā, kur parādītas ekrāna formas, kas satur ievada informāciju, rezultātu logus, kā arī vairākus grafikus. Pielikuma trešajā punktā parādīti programmas darbības rezultātu skaitliskās vērtības.

1. Programmas apraksts

Izpildāmajai datnei *niskanen.exe* un rezultātu datnei *results.txt* jāatrodas vienā mapē. Datoros, kuros nav *Matlab* vides, iespējams, būs nepieciešams *Matlab Compiler Runtime (MCR)*, ko var lejupielādēt no vietnes www.mathworks.com.

Programmas darbības laikā tiek pieprasīts ievadīt W.A.Niskanena modelī izvirzītos parametrus a,b,c,d un to pieauguma vērtības. Pēc tam tiek startēts dotā modeļa vērtību Q, B, C aprēķina process un rezultātā uz ekrāna tiek parādītas modelī akcentētās biroja darbības līdzsvara optimālās vērtības un tām atbilstošā grafiskā diagramma. Paralēli visi modeļa parametri a,b,c,d un izskaitļotās Q un C vērtības tiek ierakstītas datnē *results.txt*, kuru var izmantot modeļa skaitliskai analīzei.

2. Lietotāja instrukcija

Programmas darbībai nepieciešama datne *niskanen.exe*. Pēc tās iedarbināšanas parādīsies galvenais logs (sk.1.att.), kur attēloti pamatinformācijas ievada lauki (sākotnējās vērtības ir uzdotas pēc noklusējuma).

Niskanena modelis

Parametrs a Solis

Parametrs b

Parametrs c Solis

Parametrs d

Optimums

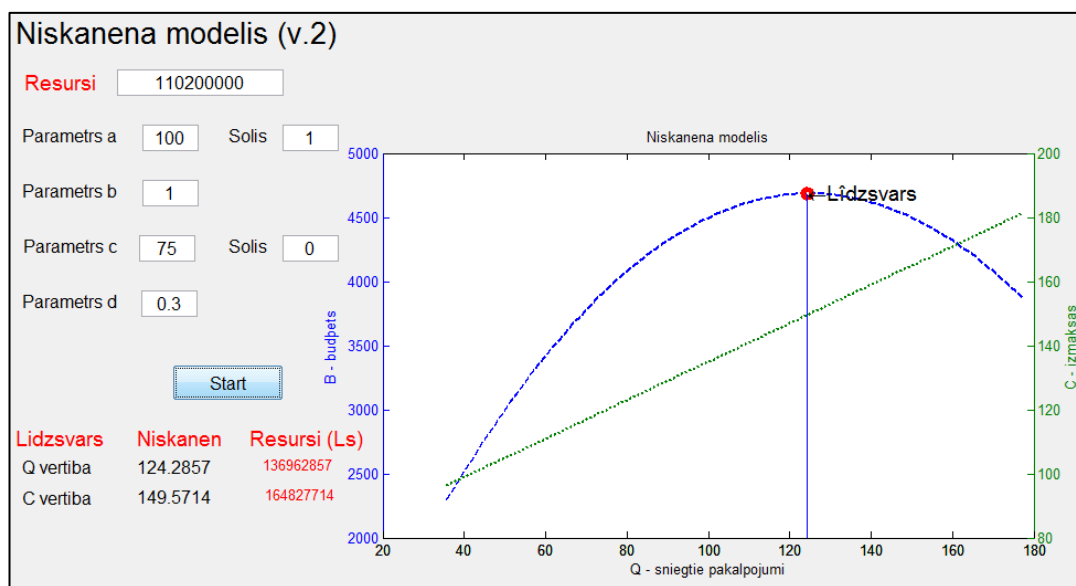
Q vērtība

B vērtība

C vērtība

1. att. Galvenās pamatformas logs

Ja dati ievadīti korekti, var sākt modelī aktualizēto vērtību aprēķina procedūru, nospiežot pogu *Start*. Programmas veiksmīgas izpildes rezultātā kļūs redzams ekrāns, kur būs atspoguļoti darbības rezultāti (sk. 2. att.).



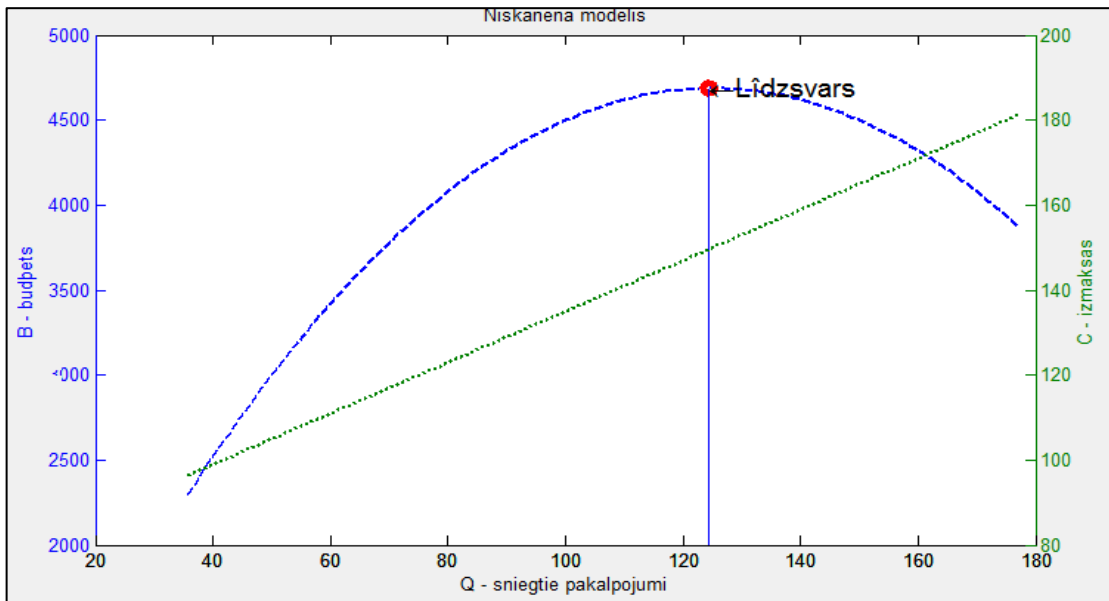
2. att. Programmas darbības rezultātu logs

Logā kreisajā apakšējā stūrī ir redzami skaitļojumu rezultāti, kas raksturo W.A.Niskanena biroja darbības optimālā līdzsvara nosacījumus pie sākotnējām a,b,c,d vērtībām, tas ir, Q un C vērtības (sk. 3. att).

Līdzsvars	Niskanen	Resursi (Ls)
Q vertiba	124.2857	136962857
C vertiba	149.5714	164827714

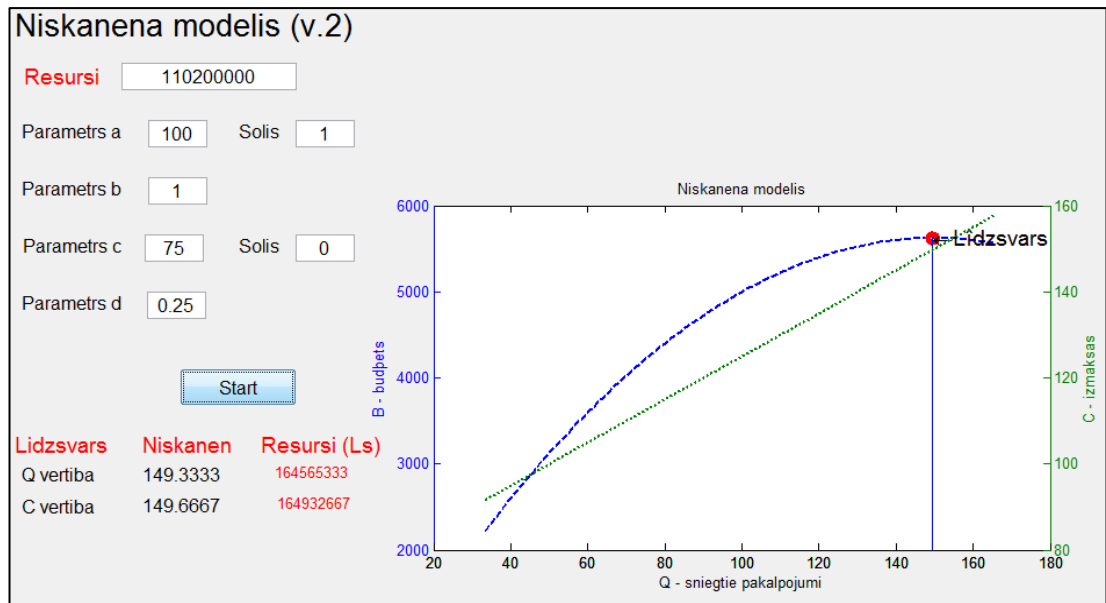
3. att. Modeļa līdzsvara nosacījuma optimālās vērtības

Logā labajā pusē tiek konstruēts grafīks, kas parāda funkcijas $B(Q)$ un $C(Q)$ (sk. 4. att). Grafīka kreisajā pusē parādīta B atkarība no Q, uz kreisās koordinātu ass dotas izskaitļotās B vērtības. Funkciju $B(Q)$ atspoguļo zilā svītrotā līnija. Attiecīgi, grafīka labajā pusē parādīta C atkarība no Q un uz labās koordinātu ass dotas izskaitļotās C vērtības. Funkciju $C(Q)$ atspoguļo punktētā zaļā līnija. Vienlaicīgi tiek izskaitļots līdzsvara punkts, kur tiek uzrādīta maksimālā B-C vērtība.



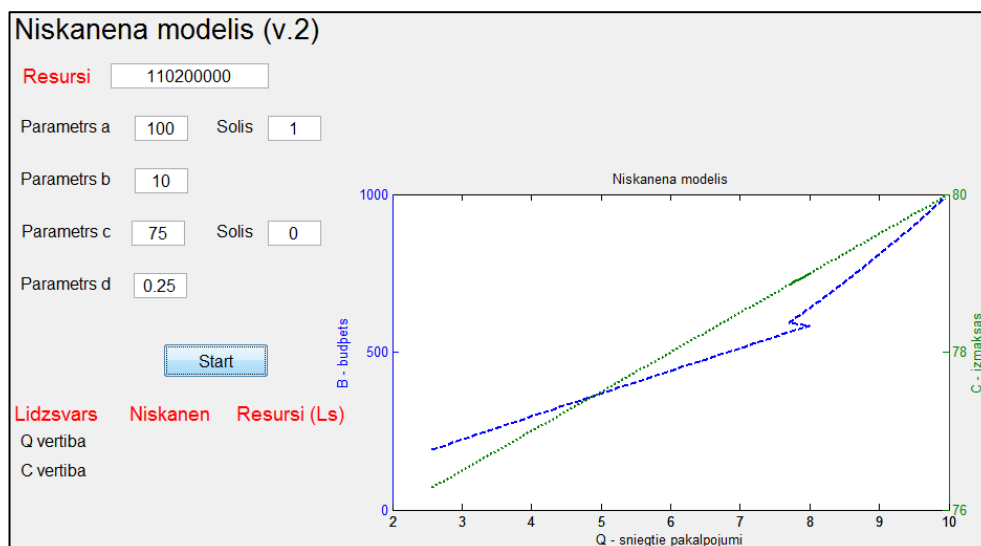
4. att. Modeļa grafiskā interpretācija, pamatojoties uz W.A.Niskanena pieņemtajām parametru vērtībām

Mainot modeļa parametrus, piem, *Parameters d* laukā ievadot vērtību 0.25, tiek iegūti šādi rezultāti (sk. 5. att).



5. att. Modeļa grafiskā interpretācija pie nosacījuma, ka $d=0.25$

Eksperimentējot ar dažādām parametru a,b,c,d vērtībām, var konstatēt, ka lielākajā skaitā gadījumu W.A.Niskanena pamatotais modelis nesasniedz līdzsvaru un optimums, attiecīgi, netiek izrēķināts. Grafiks tiek konstruēts, bet tas nav atbilstošs modeļa līdzsvara nosacījumiem. Piemēram, nomainot parametra b vērtību uz 10, tiek iegūti šādi rezultāti (sk. 6. att).



6. att. Modeļa grafiskā interpretācija pie nosacījuma, ka $b=10$

Tādējādi, var secināt, ka ticama W.A.Niskanena biroja darbības modeļa interpretācija ir atkarīga no noteiktām sākotnējo parametru a, b, c un d vērtību proporcionālām izmaiņām.

3. Programmas darbības rezultāti

Programmas darbības rezultāti pēc katras ievades tiek ierakstīti teksta datnē *results.txt* (saturu var apskatīt, ar redaktoru *WordPad*). Pie sākotnējām parametru vērtībām rezultāti ir sekojoši (ieēnotā ir līdzsvara vērtība):

$a = 100.00$ ar soli = 1.00

$b = 1.00$

$c = 75.00$ ar soli = 0.00

$d = 0.30$

a	Q	C	B	B-C
100.00	35.71	96.43	2295.92	2199.49
101.00	37.14	97.29	2371.84	2274.55
102.00	38.57	98.14	2446.53	2348.39
103.00	40.00	99.00	2520.00	2421.00
104.00	41.43	99.86	2592.24	2492.39
105.00	42.86	100.71	2663.27	2562.55
106.00	44.29	101.57	2733.06	2631.49
107.00	45.71	102.43	2801.63	2699.20
108.00	47.14	103.29	2868.98	2765.69
109.00	48.57	104.14	2935.10	2830.96
110.00	50.00	105.00	3000.00	2895.00
111.00	51.43	105.86	3063.67	2957.82
112.00	52.86	106.71	3126.12	3019.41
113.00	54.29	107.57	3187.35	3079.78
114.00	55.71	108.43	3247.35	3138.92
115.00	57.14	109.29	3306.12	3196.84
116.00	58.57	110.14	3363.67	3253.53
117.00	60.00	111.00	3420.00	3309.00

118.00	61.43	111.86	3475.10	3363.24
119.00	62.86	112.71	3528.98	3416.27
120.00	64.29	113.57	3581.63	3468.06
121.00	65.71	114.43	3633.06	3518.63
122.00	67.14	115.29	3683.27	3567.98
123.00	68.57	116.14	3732.24	3616.10
124.00	70.00	117.00	3780.00	3663.00
125.00	71.43	117.86	3826.53	3708.67
126.00	72.86	118.71	3871.84	3753.12
127.00	74.29	119.57	3915.92	3796.35
128.00	75.71	120.43	3958.78	3838.35
129.00	77.14	121.29	4000.41	3879.12
130.00	78.57	122.14	4040.82	3918.67
131.00	80.00	123.00	4080.00	3957.00
132.00	81.43	123.86	4117.96	3994.10
133.00	82.86	124.71	4154.69	4029.98
134.00	84.29	125.57	4190.20	4064.63
135.00	85.71	126.43	4224.49	4098.06
136.00	87.14	127.29	4257.55	4130.27
137.00	88.57	128.14	4289.39	4161.24
138.00	90.00	129.00	4320.00	4191.00
139.00	91.43	129.86	4349.39	4219.53
140.00	92.86	130.71	4377.55	4246.84
141.00	94.29	131.57	4404.49	4272.92
142.00	95.71	132.43	4430.20	4297.78
143.00	97.14	133.29	4454.69	4321.41
144.00	98.57	134.14	4477.96	4343.82
145.00	100.00	135.00	4500.00	4365.00
146.00	101.43	135.86	4520.82	4384.96
147.00	102.86	136.71	4540.41	4403.69
148.00	104.29	137.57	4558.78	4421.20
149.00	105.71	138.43	4575.92	4437.49
150.00	107.14	139.29	4591.84	4452.55
151.00	108.57	140.14	4606.53	4466.39
152.00	110.00	141.00	4620.00	4479.00
153.00	111.43	141.86	4632.24	4490.39
154.00	112.86	142.71	4643.27	4500.55
155.00	114.29	143.57	4653.06	4509.49
156.00	115.71	144.43	4661.63	4517.20
157.00	117.14	145.29	4668.98	4523.69
158.00	118.57	146.14	4675.10	4528.96
159.00	120.00	147.00	4680.00	4533.00
160.00	121.43	147.86	4683.67	4535.82
161.00	122.86	148.71	4686.12	4537.41
162.00	124.29	149.57	4687.35	4537.78
163.00	125.71	150.43	4687.35	4536.92
164.00	127.14	151.29	4686.12	4534.84
165.00	128.57	152.14	4683.67	4531.53
166.00	130.00	153.00	4680.00	4527.00
167.00	131.43	153.86	4675.10	4521.24
168.00	132.86	154.71	4668.98	4514.27

169.00	134.29	155.57	4661.63	4506.06
170.00	135.71	156.43	4653.06	4496.63
171.00	137.14	157.29	4643.27	4485.98
172.00	138.57	158.14	4632.24	4474.10
173.00	140.00	159.00	4620.00	4461.00
174.00	141.43	159.86	4606.53	4446.67
175.00	142.86	160.71	4591.84	4431.12
176.00	144.29	161.57	4575.92	4414.35
177.00	145.71	162.43	4558.78	4396.35
178.00	147.14	163.29	4540.41	4377.12
179.00	148.57	164.14	4520.82	4356.67
180.00	150.00	165.00	4500.00	4335.00
181.00	151.43	165.86	4477.96	4312.10
182.00	152.86	166.71	4454.69	4287.98
183.00	154.29	167.57	4430.20	4262.63
184.00	155.71	168.43	4404.49	4236.06
185.00	157.14	169.29	4377.55	4208.27
186.00	158.57	170.14	4349.39	4179.24
187.00	160.00	171.00	4320.00	4149.00
188.00	161.43	171.86	4289.39	4117.53
189.00	162.86	172.71	4257.55	4084.84
190.00	164.29	173.57	4224.49	4050.92
191.00	165.71	174.43	4190.20	4015.78
192.00	167.14	175.29	4154.69	3979.41
193.00	168.57	176.14	4117.96	3941.82
194.00	170.00	177.00	4080.00	3903.00
195.00	171.43	177.86	4040.82	3862.96
196.00	172.86	178.71	4000.41	3821.69
197.00	174.29	179.57	3958.78	3779.20
198.00	175.71	180.43	3915.92	3735.49
199.00	177.14	181.29	3871.84	3690.55

3. pielikums Valdības funkcijas un tās nodrošinošās institūcijas

(promocijas darba autore izveidots, izmantojot valsts budžetu 2007., 2009., 2010.gadam paskaidrojumus)

	Vispārējie valdības dienesti	Aizsardzība	Sabiedriskā kārtība un drošība	Ekonomiskā darbība	Vides aizsardzība	Teritoriju un māju apsaimniekošana	Veselības aprūpe	Atpūta, kultūra, reliģija	Izglītība	Soc. Aizsardzība	Funkciju skaits	Programmu un apakšprogrammu skaits		
												2007	2009	2010
	01.000	02.000	03.000	04.000	05.000	06.000	07.000	08.000	09.000	10.000				
Iekšlietu ministrija			•	•			•	•		•	5	22	34	36
Zemkopības ministrija				•				•	•		3	16	20	25
RAPLM	•			•		•		•	•		5	14	14	20
Satiksmes ministrija	•			•				•			3	21	26	11
Veselības ministrija							•	•	•		3	23	30	35
Aizsardzības ministrija	•	•	•							•	4	16	20	12
Ekonomikas ministrija	•			•						•	3	20	22	20
Labklājības ministrija				•						•	2	30	25	24
Kultūras ministrija								•	•		2	6	14	16
Ārlietu ministrija	•										1	6	7	10
Finanšu ministrija	•			•						•	3	21	26	26
Izglītības un zinātnes ministrija	•							•	•	•	4	44	57	47
Tieslietu ministrija	•		•	•				•		•	5	26	40	39
Bērnu un ģimenes lietu ministrija	•								•	•	3	10	17	
Vides ministrija	•				•			•			3	25	35	31
Valsts Prezidenta kanceleja	•										1	5	6	5
Saeima	•										1	3	4	3
Ministru Kabinets	•								•		2	9	7	4

	Vispārējie valdības dienesti	Aizsardzība	Sabdriskā kārtība un drošība	Ekonomiskā darbība	Vides aizsardzība	Teritoriju un māju apsaimniekošana	Veselības aprūpe	Atpūta, kultūra, reliģija	Izglītība	Soc. Aizsardzība	Funkciju skaits	Programmu un apakšprogrammu skaits		
												2007	2009	2010
Valsts kontrole	•										1	1	1	1
Satversmes tiesa			•								1	1	1	1
Prokuratūra			•							•	2	3	3	3
Centrālā Zemes komisija				•							1	1	1	1
Centrālā vēlēšanu komisija	•										1	1	3	2
Radio, televīzija								•			1	6	4	4
KNAB	•										1	2	2	3
Informācijas analīzes dienests	•										1	1	1	
Augstākā Tiesa			•								1	1	1	1
Kopā institūciju skaits funkciju izpildē	17	1	6	9	1	1	2	10	7	9	63	304	421	380

4. pielikums Valsts konsolidētā budžeta izdevumi administratīvajā sadalījumā

Milj. Ls

(promocijas darba autores izveidots, izmantojot valsts budžetu 2006., 2007., 2009., 2010.gadam paskaidrojumus)

	Ministrija, cita centrālā valsts iestāde	2006.gada plāns ar grozījumiem	% no izdev.	2007.gada plāns ar grozījumiem	% no izdev.	2008.gada plāns ar grozījumiem	% no izdev.	2009.gada plāns (sākotnējs)	% no izdev.	2009.gada plāns ar 1.grozījumiem	% no izdev.	2009.gada plāns ar 2.grozījumiem	% no izdev.	2010. gada plāns	% no izdev.
01	Valsts prezidenta kanceleja	2.1	0.07	3.4	0.08	3.5	0.07	3.3	0.06	2.7	0.05	2.5	0.05	2.3	0.05
02	Saeima	10.9	0.34	13.2	0.30	15.2	0.28	15.5	0.28	15.5	0.30	12.8	0.27	12.9	0.29
03	Ministru kabinets	5.6	0.18	7.3	0.16	5.7	0.11	5.9	0.11	5.0	0.10	4.4	0.09	3.9	0.09
04	Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs	3.2	0.10	3.6	0.08	3.7	0.07	3.6	0.06	3.0	0.06	2.6	0.06	2.4	0.05
05	Tiesībsarga birojs	0.3	0.01	1.3	0.03	1.3	0.02	1.3	0.02	1.1	0.02	0.9	0.02	0.6	0.01
06	Valsts civildienesta pārvalde		0.00		0.00	0.3	0.01				0.00				0.00
07	Informācijas analīzes dienests		0.00		0.00	0.6	0.01	0.5	0.01	0.4	0.01	0.3	0.01		0.00
10	Aizsardzības ministrija	171.1	5.40	231.9	5.23	277.3	5.19	269.8	4.85	225.9	4.42	172.9	3.69	134.3	3.06
11	Ārlietu ministrija	28.1	0.89	41.7	0.94	40.2	0.75	39.1	0.70	32.2	0.63	28.6	0.61	24.9	0.57
12	Ekonomikas ministrija	63.4	2.00	102.5	2.31	84.5	1.58	117.1	2.11	105.3	2.06	113.4	2.42	41.6	0.95
13	Finanšu ministrija	34.5	1.09	413.5	9.32	865.1	16.21	644.7	11.59	635.1	12.42	562.2	11.99	540.9	12.33
14	Iekšlietu ministrija	194.9	6.15	260.8	5.88	236.9	4.44	226.8	4.08	192.6	3.77	178.4	3.81	156.9	3.58
15	Izglītības un zinātnes ministrija	203.8	6.43	289.4	6.53	332.5	6.23	260.4	4.68	216.3	4.23	203.0	4.33	178.7	4.07
16	Zemkopības ministrija	293.9	9.27	300.3	6.77	272.1	5.10	317.9	5.71	288.5	5.64	299.6	6.39	268.3	6.12
17	Satiksmes ministrija	262.2	8.27	376.9	8.50	511.8	9.59	437.0	7.86	381.6	7.46	267.7	5.71	221.7	5.05
18	Labklājības ministrija	960.3	30.29	1109.7	25.02	1295.2	24.26	1724.7	31.01	1652.2	32.31	1633.1	34.84	1521.1	34.67
19	Tieslietu ministrija	88.4	2.79	110	2.48	116.5	2.18	116.2	2.09	98.8	1.93	99.9	2.13	91.5	2.09

	Ministrija, cita centrālā valsts iestāde	2006.gada plāns ar grozījumiem	% no izdev.	2007.gada plāns ar grozījumiem	% no izdev.	2008.gada plāns ar grozījumiem	% no izdev.	2009.gada plāns (sākotnējs)	% no izdev.	2009.gada plāns ar 1.grozījumiem	% no izdev.	2009.gada plāns ar 2.grozījumiem	% no izdev.	2010. gada plāns	% no izdev.
21	Vides ministrija	64.9	2.05	127.7	2.88	112.4	2.11	165.7	2.98	161.4	3.16	164.2	3.50	145.6	3.32
22	Kultūras ministrija	66.6	2.10	113	2.55	116.4	2.18	132.1	2.37	121.1	2.37	96.4	2.06	68.3	1.56
24	Valsts kontrole	3.2	0.10	4.8	0.11	4.9	0.09	4.7	0.08	3.9	0.08	3.3	0.07	2.7	0.06
28	Augstākā tiesa	2.6	0.08	3.8	0.09	3.8	0.07	3.8	0.07	3.8	0.07	2.8	0.06	2.4	0.05
29	Veselības ministrija	405.7	12.80	518.1	11.68	569.3	10.66	573.6	10.31	528.8	10.34	448.5	9.57	430	9.80
30	Satversmes tiesa	0.6	0.02	0.8	0.02	1	0.02	1.0	0.02	1.0	0.02	1.0	0.02	1	0.02
32	Prokuratūra	12	0.38	17.4	0.39	17.5	0.33	17.2	0.31	14.5	0.28	13.4	0.29	11.3	0.26
35	Centrālā vēlēšanu komisija	1.9	0.06	0.8	0.02	0.4	0.01	0.3	0.01	2.8	0.05	2.8	0.06	2.4	0.05
36	Bērnu, ģimenes un sabiedrības integrācijas lietu ministrija	8.9	0.28	14.7	0.33	18.7	0.35	23.2	0.42	22.0	0.43	10.3	0.22		0.00
37	Centrālā zemes komisija	0.07	0.00	0.1	0.00	0.1	0.00	0.1	0.00	0.1	0.00	0.1	0.00	0.1	0.00
45	Īpašu uzdevumu ministra sabiedrības integrācijas lietās sekretariāts	5.3	0.17	10.4	0.23	5.4	0.10				0.00				0.00
47	Radio un televīzija	11.1	0.35	13.7	0.31	14.6	0.27	15.0	0.27	11.3	0.22	13.6	0.29	11	0.25
57	Īpašu uzdevumu ministra elektroniskās pārvaldes lietās sekretariāts	3.7	0.12	5.4	0.12	2.6	0.05	2.5	0.04	2.0	0.04		0.00		0.00
58	Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija	22.9	0.72	48.7	1.10	91.1	1.71	58.1	1.04	47.7	0.93	73.9	1.58	66.2	1.51
62	Mērķdotācijas pašvaldībām	223.9	7.06	275.9	6.22	299.5	5.61	370.1	6.65	323.7	6.33	268.1	5.72	216.6	4.94
64	Dotācijas pašvaldībām	7.5	0.24	10.8	0.24	8.3	0.16	7.2	0.13	7.2	0.14	7.2	0.15	9.9	0.23
68	NATO valstu valdību vadītāju sanāksmes un ar to saistīto drošības pasākumu nodrošināšana	7	0.22		0.00		0.00				0.00				0.00

	Ministrija, cita centrālā valsts iestāde	2006.gada plāns ar grozījumiem	% no izdev.	2007.gada plāns ar grozījumiem	% no izdev.	2008.gada plāns ar grozījumiem	% no izdev.	2009.gada plāns (sākotnējs)	% no izdev.	2009.gada plāns ar 1.grozījumiem	% no izdev.	2009.gada plāns ar 2.grozījumiem	% no izdev.	2010. gada plāns	% no izdev.
66	Ar Ministru kabineta lēmumu sadalāmais finansējums		0.00	3	0.07		0.00				0.00				0.00
74	Apropriācijas rezerve		0.00		0.00	10	0.19	4.2	0.08	5.7	0.11	0.0	0.00	217.4	4.96
	KOPĀ	3170.57	100.00	4434.6	100.00	5338.4	100.00	5562.6	100.00	5113.2	100.00	4687.9	100.00	4386.9	100.00

5. pielikums Latvijas budžeta izdevumu klasifikāciju salīdzinājums atbilstoši ekonomiskajām kategorijām

<i>Ministru kabineta 2006.gada 14.novembra noteikumi Nr.935 „Grozījumi Ministru kabineta 2005.gada 27.decembra noteikumos Nr.1031 "Noteikumi par budžetu izdevumu klasifikāciju atbilstoši ekonomiskajām kategorijām"”</i>		<i>Pielikums Ministru kabineta 2005.gada 1.marta noteikumiem Nr.155 „Noteikumi par budžetu izdevumu klasifikāciju atbilstoši ekonomiskajām kategorijām”</i>	
Kods	Koda nosaukums	Kods	Koda nosaukums
1000	Atlīdzība		
1100	Atalgojums	1100	Atalgojumi
1110	Mēneša amatalga	1110	Algas
1200	Darba devēja valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas, sociāla rakstura pabalsti un kompensācijas	1200	Valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas
2000	Preces un pakalpojumi		
2100	Komandējumi un dienesta braucieni	1300	Komandējumu un dienesta braucienu izdevumi
2200	Pakalpojumi	1400	Pakalpojumu apmaksa
2300	Krājumi, materiāli, energoresursi, preces, biroja preces un inventārs, ko neuzskaita kodā 5000	1500	Materiālu, energoresursu, ūdens un inventāra (vērtībā līdz 50 latiem par vienu vienību) iegāde
2400	Grāmatas un žurnāli	1600	Grāmatu un žurnālu iegāde
2500	Budžeta iestāžu nodokļu maksājumi		
2600	Kārtējie izdevumi Eiropas Savienības strukturālās politikas pirmsiestāšanās finanšu instrumentu (turpmāk – ISPA) finansēto projektu ietvaros no nopelnīto (uzkrāto) procentu maksājumiem (projekta līdzfinansējums)		
2700	Preces un pakalpojumi Eiropas Savienības politiku instrumentu līdzfinansēto projektu un (vai) pasākumu ietvaros		
3000	Subsīdijas un dotācijas	3000	Subsīdijas un dotācijas
4000	Procentu izdevumi	2000	Maksājumi par aizņēmumiem un kredītiem
5000	Pamatkapitāla veidošana		
5200	Pamatlīdzekļi		
5800	Kapitālie izdevumi Eiropas Savienības politiku instrumentu līdzfinansēto projektu un (vai) pasākumu īstenošanai un pārējie kapitālie izdevumi		
6000	Sociālie pabalsti		
6200	Sociālie pabalsti naudā	3500	Dotācijas iedzīvotājiem
7000	Uzturēšanas izdevumu transferti, dotācijas un mērķdotācijas pašvaldībām uzturēšanas izdevumiem, pašu resursi, starptautiskā sadarbība	3700-3800	Valsts un pašvaldību budžetu transferti uzturēšanas izdevumiem

<i>Ministru kabineta 2006.gada 14.novembra noteikumi Nr.935 „Grozījumi Ministru kabineta 2005.gada 27.decembra noteikumos Nr.1031 "Noteikumi par budžetu izdevumu klasifikāciju atbilstoši ekonomiskajām kategorijām"”</i>		<i>Pielikums Ministru kabineta 2005.gada 1.marta noteikumiem Nr.155 „Noteikumi par budžetu izdevumu klasifikāciju atbilstoši ekonomiskajām kategorijām”</i>	
Kods	Koda nosaukums	Kods	Koda nosaukums
7300	Mērķdotācijas pašvaldību budžetiem	3200	Mērķdotācijas pašvaldību budžetiem
7600	Kārtējie maksājumi Eiropas Kopienas budžetā		
7610	Tradicionālo pašu resursu iemaksa Eiropas Kopienas budžetā	3620	Tradicionālo pašu resursu iemaksa Eiropas Kopienas budžetā
7630	Eiropas Komisijai atmaksājāmie līdzekļi	3940	Eiropas Komisijai atmaksājāmie līdzekļi
7700	Starptautiskā sadarbība		
8000	Zaudējumi no valūtas kursa svārstībām		
9000	Kapitālo izdevumu transferti, mērķdotācijas		
9100	Valsts budžeta kapitālo izdevumu transferti	4600	Valsts budžeta transferti kapitālajiem izdevumiem

6. pielikums Budžetu izdevumu klasifikācija Latvijā atbilstoši ekonomiskajām kategorijām

(MK 27.12.2005.gada noteikumi Nr.1031 "Par budžetu izdevumu klasifikāciju atbilstoši ekonomiskajām kategorijām")

Kods	Koda nosaukums un paskaidrojumi
1000	Atlidzība
	<u>Kodā uzskaita</u> darba samaksu, piemaksas un prēmijas, valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas, sociāla rakstura pabalstus un kompensācijas
2000	Preces un pakalpojumi
	<u>Kodā uzskaita:</u> <ul style="list-style-type: none"> Ar komandējumiem un dienesta braucieniem saistītos izdevumus, arī preču un pakalpojumu izdevumus; Preču un pakalpojumu vērtību, kurus izlieto publisku pakalpojumu saņemšanai, neskaitot pamatlīdzekļus saskaņā ar iestādes noteiktajiem kritērijiem; Budžeta iestāžu nodokļu maksājumus.
3000	Subsīdijas un dotācijas
	<u>Kodā uzskaita</u> subsīdijas, kuras valdība vai Eiropas Savienības institūcijas maksā rezidējošiem ražotājiem, lai ietekmētu viņu ražošanas apjoma līmeni, cenas vai ražošanas faktoru izmaksas.
4000	Procentu izdevumi
	<u>Kodā uzskaita</u> summas, kas debitoram par noteiktu laikposmu jāmaksā kreditoram, atbilstoši izvēlētam finanšu instrumentam, nemainot parāda pamatsummu: <ul style="list-style-type: none"> Procentu maksājumi ārvalstu un starptautiskajām finanšu institūcijām; Procentu maksājumi iekšzemes kredītiestādēm; Pārējie procentu maksājumi
5000	Pamatkapitāla veidošana
	<u>Kodā uzskaita</u> ilgtermiņa ieguldījumu iegādes, izlietojuma, amortizācijas un nolietojuma, pārvērtēšanas, norakstīšanas un izslēgšanas no uzskaites, atsavināšanas, nodošanas, uzkrājumu veidošanas ar attiecīgajiem aktīviem izdevumu atzīšanas gadījumos
6000	Sociālie pabalsti
	<u>Kodā uzskaita</u> dotācijas iedzīvotājiem
7000	Transferti, dotācijas un mērķdotācijas pašvaldībām, pašu resursi, dalības maksa (kārtējie transferti)
	<u>Kodā uzskaita:</u> <ul style="list-style-type: none"> Vispārējās valdības (valsts un pašvaldību) iekšējos kārtējos transfertus, kas ietver transfertus starp dažādiem vispārējās valdības līmeņiem (valsts pārvaldes līmeņa struktūras, pašvaldību pārvaldes līmeņa struktūras, valsts sociālās apdrošināšanas institūcijas), izņemot nodokļus, subsīdijas un citus kapitāla pārvedumus; Eiropas komisijas atmaksājamos līdzekļus; Kārtējos maksājumus Eiropas kopienas budžetā; Biedru naudas un dalības maksas starptautiskajās institūcijās

Kods	Koda nosaukums un paskaidrojumi
8000	Zaudējumi no valūtas kursa svārstībām
	<p><u>Kodā uzskaita</u> zaudējumus no valūtas kursa svārstībām attiecībā uz:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ārvalstu finanšu palīdzības līdzekļiem; • budžeta iestāžu sniegtajiem maksas pakalpojumiem un citiem pašu ieņēmumu līdzekļiem; • valsts sociālās apdrošināšanas speciālā budžeta ieņēmumiem; • ziedojumu un dāvinājumu līdzekļiem
9000	Kapitālo izdevumu transferti, mērķdotācijas
	<p><u>Kodā uzskaita:</u> Kapitālo izdevumu transfertus un mērķdotācijas, ko piešķir, lai finansētu kapitāla veidošanu</p>