



# Budžeta procedūra parlamentā

**2021. gada februāris**

Pētījuma gala ziņojums

LATVIJAS REPUBLIKAS  
**SAEIMA**

**Par ziņojuma saturu ir atbildīgi tā autori – Visvaldis Valtenbergs, Inese Grumolte-Lerhe, Ilona Beizītere.**

Pārpublicēšanas, citēšanas vai citādas izmantošanas gadījumā atsauce uz ziņojumu, tā autoriem un Latvijas Republikas Saeimu ir obligāta. Nekomerčiālos nolūkos ziņojumu drīkst pārpublicēt vai citādi izmantot bez īpašas saskaņošanas ar Latvijas Republikas Saeimu un ziņojuma autoriem.

Latvijas Republikas Saeima un ziņojuma autori nav atbildīgi par ziņojumā iekļautās informācijas tālāku izmantošanu un tās radītajām sekām.

Ziņojums neatspoguļo Latvijas Republikas Saeimas kā likumdevēja viedokli.

Visas mantiskās tiesības uz ziņojumu pieder Latvijas Republikas Saeimai.

Rīga, 2021

## PĒTĪJUMA MĒRĶIS

Analizēt Eiropas valstu pieejas, praksi un starptautiskās rekomendācijas budžeta projekta izskatīšanā parlamentā.

### Satura rādītājs

Ievads .....	5
Metodoloģija .....	6
1. Parlamenta uzdevumi budžeta veidošanas procesā .....	7
2. Parlamenta ietekmi noteicošie faktori budžeta veidošanas procesā .....	10
2.1. Likumdevēja un izpildvaras attiecības, likumdevēja pilnvaras budžeta pieņemšanā .....	10
2.2. Budžeta komisiju veikspēja .....	13
2.3. Informatīvais un analītiskais atbalsts deputātiem budžeta pieņemšanā .....	15
3. Ārvalstu parlamentārā prakse budžeta procesā .....	19
3.1. Budžeta likumprojektu pakete .....	19
3.2. Debates pirms budžeta projekta iesniegšanas parlamentā .....	23
3.3. Vidēja termiņa budžeta ietvara izstrāde un pieņemšana .....	23
3.4. Budžeta ilgtspējas analīzes izmantošana .....	23
3.5. Budžeta caurskatāmības nodrošināšana un sabiedrības iesaiste .....	24
3.6. Budžeta projekta izskatīšanas procedūra parlamentā .....	25
3.7. Par budžetu atbildīgās komisijas darbs .....	30
3.8. Svarīgākie nosacījumi un ierobežojumi budžeta pieņemšanas procesā .....	31
3.9. Ārpusbudžeta izdevumu kontrole .....	33
3.10. Budžeta kontrole un audits .....	33
3.11. Budžeta pieņemšanas procedūras pētījumā padziļināti aplūkoto valstu likumdevējos .....	34
4. Budžeta pieņemšanas parlamentārā prakse Latvijā .....	39
4.1. Latvijas fiskālās politikas konteksts .....	39
4.2. Makroekonomiskās prognozes .....	39
4.3. Budžeta pieņemšanas savlaicīgums .....	41
4.4. Budžeta projektā ietvertā informācija un budžeta caurskatāmība .....	42
4.5. Iepriekš neparedzētu budžeta grozījumu veikšana .....	42
4.6. Budžeta kontroles iespējas, ja budžets netiek apstiprināts, kā arī Saeimas vēlēšanu gadā ..	43
4.7. Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijas darbs .....	44
4.8. Informatīvais un analītiskais atbalsts deputātiem .....	47
4.9. Prakse noteikt likumos konkrēta apjoma finansējumu nozarēm .....	47
Atsauces .....	49

## Galvenie secinājumi

Centienus pārlietu stiprināt parlamenta nozīmi budžeta izstrādes procesā iepretī izpildvarai vairākums lietpratēju vērtē piesardzīgi, tostarp arī tālab, ka lēmējvara jūtīgāk reagē uz interešu grupu un vēlētāju prasībām, un tas savukārt var apgrūtināt sabalansēta budžeta izveidi.

Vienlaikus budžeta atstāšana galvenokārt izpildvaras pārziņā ir saistīta ar zināmiem riskiem, kurus var veicināt vāja izpildvaras atskaitīšanās sistēma un tās darbības caurskatāmības trūkums. Tādēļ, pēc dažu pētnieku ieskats, parlamenta loma budžeta pieņemšanas procesā būtu stiprināma.

Valsts budžets satur lielu detalizētas informācijas apjomu, kas jāizskata ierobežotā laikposmā, vienlaikus nodrošinot kvalitatīvu un efektīvu likumdevēja iesaisti budžeta pieņemšanā. Šajā procesā viens no lielākajiem parlamenta izaicinājumiem ir pieejamās informācijas un analīzes asimetrija iepretī tai, kas ir valdības rīcībā. Lai to mazinātu, par aizvien ierastāku praksi kļūst budžeta analīzes struktūrvienību darbība, kas visbiežāk ir speciāls parlamentārās pētniecības atzars.

Lai arī bieži vien likumdevējam tiek piešķirtas plašas pilnvaras grozīt valdības piedāvāto budžeta projektu, to izmantošana praksē nav visai bieža un efektīva.

Svarīgas ir par budžetu atbildīgās komisijas pilnvaras un faktiskā veikspēja, ko lielā mērā nosaka arī pieejamie resursi. Komisijas darbu ietekmē arī tas, vai debatēm par budžetu atvēlēts pietiekami daudz laika. Jo augstāka ir komisijas rīcībā esošās informācijas kvalitāte un jo savlaicīgāk tā tiek sniegta, jo lielāks ir komisijas potenciāls.

Parlamenta ietekmi budžeta veidošanas procesā vēl nosaka iedibinātais kompetenču sadalījums starp likumdevēju un izpildvaru. Citi nozīmīgi faktori ir valstī pastāvošā vēlēšanu sistēma, balsošanas kārtība parlamentā, parlamenta palātu skaits, politiskie faktori (piemēram, vēlēšanu tuvums), politisko partiju fragmentācija, kā arī mazāk formāli faktori, tostarp viedokļu saskaņošanas process starp partijām (piemēram, sadarbības līgumi un tradīcijas), alianses, kas veidojas starp politiķiem un dažādu resoru pārstāvjiem, kā arī no izpildvaras pieejamā informācija.

Parlamentārās debātes pirms budžeta pieņemšanas nodrošina to, ka likumdevējs laikus var iepazīties ar valdības budžeta politikas pamatnostādņem un prioritātēm. Latvijā speciālas parlamentārās debātes pirms budžeta pieņemšanas nav paredzētas, bet valstīs, kur šāda prakse pastāv (tostarp arī Igaunijā), būtiska nozīme tajās ir par budžeta jautājumiem atbildīgajai parlamenta komisijai.

Vairākās parlamentārās valstīs, balsojums par valsts budžetu ir uzskatāms arī par uzticības balsojumu valdībai.

Galīgais termiņš valsts budžeta projekta iesniegšanai parasti tiek noteikts valdībai, nevis parlamentam. Dažās valstīs tiesību aktos ir fiksēti termiņi, kuros parlamentam ir jāpieņem budžets, taču citās iekšējos termiņus budžeta pieņemšanai nosaka pats parlaments.

Aplūkotajās valstīs nav noteikti ierobežojumi tam, cik budžeta priekšlikumu var iesniegt viens deputāts. Tomēr atšķiras procedūra, kādā deputātu priekšlikumi budžetam tiek virzīti tālākai izskatīšanai likumdevējā. Valstīs, kurās likumdevējs bauda augstu autonomiju iepretī valdībai (Zviedrija, Dānija un Nīderlande), deputātu iesniegto budžeta grozījumu priekšlikumu skaits var būt liels. No padziļināti pētītajām valstīm Zviedrijā opozīcija ir īpaši aktīva alternatīvu budžeta priekšlikumu iesniegšanā. Arī valdības iesaiste budžeta pieņemšanas procesā, kad budžeta likumprojekts tiek izskatīts parlamentā, ir atkarīga no parlamenta autonomijas pakāpes.

Pētījumā padziļināti aplūkotajās valstīs nepastāv būtiski ierobežojumi budžeta grozījumu priekšlikumu iesniegšanā pēc to skaita vai satura. Komisijas izskata visus iesniegtos priekšlikumus. Izplatītākais ierobežojošais noteikums ir rosināto budžeta izdevumu palielināšana vienīgi ar nosacījumu, ka tiek norādīti izdevumu finansēšanas avoti (Igaunijā, Lietuvā un Francijā).

Budžeta likumprojekta izskatīšanas kārtība likumdevējos galvenokārt tiek organizēta pēc tā dēvētā turp un atpakaļ principa. Pēc vispārējās diskusijas, kuras laikā valdība, attiecīgās komisijas referents un politisko grupu runātāji iepazīstina ar savu vispārējo viedokli par budžetu, tiek rīkota budžeta likumprojekta paketes detalizēta izskatīšana, ņemot vērā iesniegtos priekšlikumus. Tiek secīgi balsots par katru grozījumu, pēc tam par katru pantu un, visbeidzot, par visu likumprojekta tekstu.

Ierobežojumi, kas reglamentē deputātu uzstāšanos budžeta jautājumos, ir līdzīgi kā citos jautājumos. Visās padziļināti pētītajās valstīs likumdevējs pats var lemt saīsināt uzstāšanās laiku. Pirmajā budžeta lasījumā parasti tiek diskutēts vairāk par budžeta principiem un prioritātēm un nākamajos lasījumos jau par konkrētiem priekšlikumiem.

Budžeta pieņemšana mēdz būt ļoti intensīvs un arī politizēts process, kurā bieži vien ir problemātiski nodrošināt plašu un vienlaikus kompetentu sabiedrības līdzdalību. Tas rada labvēlīgu fonu informētām un labi organizētām interešu grupām panākt sev īpaši labvēlīgu lēmumu pieņemšanu. Diskusijas par budžetu risinās arī ārpus formālajām parlamentārajām procedūrām. Parlamentārās valstīs neformālajām budžeta sarunām ir īpaši būtiska nozīme tad, ja valdība nebauda parlamenta vairākuma atbalstu (Dānija).

Dažas valstis praktizē tā dēvētā līdzdalības budžeta veidošanu, kad neliela budžeta izdevumu daļa ik gadu tiek atvēlēta sabiedrības iniciētiem projektiem. Nacionālā līmenī līdzdalības budžeta pieeju pagaidām īstenojušas vien Dienvidkoreja, Kanāda, Meksika un Portugāle.

Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (turpmāk arī – *OECD*) valstu vairākums budžeta projektu parlamentā visbiežāk iesniedz divus līdz četrus mēnešus pirms fiskālā gada sākuma. Latvijā kopš 2011. gada vidēji budžeta izskatīšanai Saeimā atvēlētas 33 kalendāra dienas, kas salīdzinoši ir visai īss laikposms un tādējādi var likt piesardzīgi vērtēt parlamenta optimālu iesaisti budžeta procesā.

Starptautiskā Valūtas fonda (turpmāk arī – *SVF*) ieskatā, par budžetu atbildīgajai komisijai būtu gan detalizēti jāskata valdības piedāvātais budžeta projekts (t. i., jāīsteno budžeta *ex-ante* kontrole), gan jācaurlūko pārskati par budžeta izpildi (budžeta *ex-post* kontrole). Rekomendējams komisijai piešķirt pilnvaras ne vien noteikt parlamentā izskatāmā budžeta kopējo izdevumu maksimālo robežu, bet noteiktās nozarēs – arī izdevumu griestus, kas savukārt būtu saistoši nozaru komisijām.

Dažādu valstu pieredze rāda, ka budžeta izpildes nosacījumi nerasniedz mērķi, ja tie jau sākotnēji nav bijuši reālistiski un šo nosacījumu ievērošanai, ieviešanai un uzraudzībai trūkst politiskās gribas vai līdzekļu.

*SVF* rekomendē likumdevējam atturēties no daudzskaitlīgiem ierobežojumiem līdzekļu pārdalē starp budžeta pozīcijām, tomēr noteiktos gadījumos parlamenta piekrišanu var paredzēt kā obligātu prasību, piemēram, ja uz investīciju rēķina tiek palielināti atalgojumam paredzētie līdzekļi.

Vairākumā *OECD* valstu likumdevējs 12 mēnešu laikā saņem ārējās kontroles institūciju pārskatu par budžeta izpildi. Šāds pārskats tiek skatīts par budžetu atbildīgajā komisijā vai arī parlamenta sēdē. Paraugprakse ir iedzīvināt tādas procedūras, kas nodrošina to, ka ārējās kontroles institūciju rekomendācijas un ieteikumi tiek laikus darīti zināmi un iespēju robežās ņemti vērā nākamā gada budžeta izveides procesā. Tomēr lielākajā daļā *OECD* aptaujāto valstu ar dažiem izņēmumiem nav iedibinātas formālas procedūras, kas nodrošinātu ieteikumu iestrādi nākamā gada budžetā. Pozitīvi ir vērtējama Nīderlandes pieredze, kur sabiedrības pārstāvji izskata ikgadējos valsts un nozaru ministriju budžetu pārskatus un ir tiesīgi iesniegt jautājumus un priekšlikumus parlamenta komisijām.

Latvijā likumdevējam ir piešķirtas salīdzinoši plašas pilnvaras budžeta izskatīšanā un apstiprināšanā. Neraugoties uz to, dažos budžeta pieņemšanas posmos likumdevēja iesaiste un veikspēja ir salīdzinoši zemāka nekā citās parlamentārās valstīs.

Priekšlikumu iesniegšanas termiņš Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijai pēc Saeimas balsojuma par likumprojektu pirmajā lasījumā daudzos gadījumos ir bijis visai īss, lai komisijai iesniegtie ierosinājumi tiktu iespējami kvalitatīvi sagatavoti un pienācīgi ekonomiski pamatoti.

Lai arī likumdevējvaras pārstāvji Latvijā tiek nodrošināti ar plašu informatīvo materiālu par valsts budžetu, Valsts kontrole (turpmāk arī – VK) revīzijas ziņojumā par budžeta procesa uzlabošanas iespējām Latvijā 2017. gadā ir pievērsusi uzmanību vairākiem trūkumiem budžeta caurskatāmības nodrošināšanā.

Atteikšanās no tā dēvētajām deputātu kvotām Latvijā kopumā ir pozitīvi ietekmējusi budžeta izdevumu pamatotību, lietderību un kopējo budžeta prioritāšu ievērošanu.

Budžeta pieņemšanā ir veidojušās situācijas, kad līdz ar budžeta likumprojektu paketi tiek virzīti grozījumi arī citos normatīvajos aktos, kas tieši neskar budžetu. Tādējādi budžeta likumprojektu pakete var kļūt par ērtu instrumentu strīdīgu vai iekavētu jautājumu ātrai izlemšanai.

Latvijā nav radīti institucionālie priekšnoteikumi regulāra un savlaicīga analītiskā atbalsta sniegšanai parlamentam dažādos budžeta izveides procesa posmos. Avoti sniedz apliecinājumu tam, ka valstīs, kur šādi risinājumi ir ieviesti, tie veicinājuši parlamenta lomas efektivitātes pieaugumu budžeta procesā. Analītiskais atbalsts var izpausties kā ekonomisko prognožu izstrāde, sākotnējo budžeta novērtējumu sagatavošana, izpildvaras budžeta priekšlikumu analīze, izdevumu samazināšanas iespēju apzināšana, regulējuma ietekmes analīze u. c. Uzskatāmākie piemēri šajā ziņā izstrādāti Nīderlandē un Zviedrijā.

## levads

Viena no svarīgākajām un vēsturiski pirmajām likumdevēja funkcijām ir pieņemt valsts budžetu. Šajā procesā likumdevējs izskata valsts budžeta likumprojektu, kā arī to pavadošos likumprojektus un lemj par tiem. Valsts budžets satur lielu detalizētas informācijas apjomu, kas jāizskata ierobežotā laikposmā, kurā ir būtiski nodrošināt kvalitatīvu un efektīvu likumdevēja iesaisti budžeta pieņemšanā.

Tādi parlamenti, kuros par budžetu atbildīgā komisija mandāta un veiktspējas ziņā nav īpaši spēcīga un kuros nestrādā nepartejiski budžeta analīzes lietpratēji, atrodas nelīdzvērtīgās pozīcijās iepretī izpildvarai, jo tiem trūkst atbilstošas veiktspējas un kompetences ar budžetu saistītās informācijas apkopošanā un analīzē. Dažādās valstīs likumdevējam ir atšķirīgas iespējas panākt izmaiņas izpildvaras sagatavotajā budžeta projektā, bet par to, cik īsti ietekmīgākam jābūt likumdevējam budžeta veidošanā, skatījumi atšķiras.

Budžeta plānošana un pieņemšana ir sarežģīts process, kas jāveic, cieši sadarbojoties galvenajām iesaistītajām pusēm – parlamentam, Ministru kabinetam, Finanšu ministrijai, nozaru ministrijām un citām institūcijām. Šā ziņojuma kontekstā budžeta process tiek saprasts kā tiesiskajā regulējumā reglamentētas publiskās valsts varas institūciju darbības budžeta kā valsts finanšu galvenā plāna izstrādē, apspriešanās, pieņemšana un izpildē, tā kontrolē un izpildes pārskata sastādīšanā ([Žubule, 2012](#)).

Šā ziņojuma pirmajā un otrajā nodaļā aplūkota parlamentu loma budžeta veidošanās procesā un to noteicošie faktori. Trešajā nodaļā analizēta ārvalstu parlamentārā prakse budžeta pieņemšanā, aplūkojot budžeta plānošanas jautājumus, budžeta pieņemšanas ietvaru un termiņus, likumdevēja apstiprināmo jautājumu spektru, konsultatīvo atbalstu, kas likumdevējam ir pieejams budžeta izskatīšanas procesā, kā arī dažādas iekšējās procedūras. Ceturtajā nodaļā raksturotas problēmas, kas saistītas ar budžeta pieņemšanu Latvijā. Lai arī pētījums primāri koncentrēts uz likumdevēja lomu budžeta izstrādes un apstiprināšanas procesā, skartas atsevišķas problēmas arī citos budžeta izstrādes procesa posmos.

Budžeta izstrādē iesaistās gan likumdevējvara, gan izpildvara. Tā kā katrā valstī budžeta veidošanas process ir pietiekami specifisks, salīdzinošā perspektīvā likumdevēja loma budžeta veidošanā ir analizēta visai maz, un šāda pieeja arī būtu mazproduktīva. Akadēmiskajās publikācijās pētnieki pievērsušies galvenokārt Rietumeiropas valstu un Amerikas Savienoto Valstu (turpmāk arī – ASV) likumdevēju darbības analīzei. Īpaši jāizceļ Joahima Vēnera (*Joachim Wehner*) izstrādātais likumdevēja budžeta pilnvaru indekss, kas raksturo likumdevēja spēju ietekmēt lēmumus budžeta veidošanā, ņemot vērā valstī pastāvošo varas dalījumu starp dažādiem tās atzariem, likumdevēja iespējas ietekmēt vidēja termiņa budžeta ietvaru, veikt budžeta grozījumus, budžeta izskatīšanai atvēlēto laiku un citus faktorus ([Wehner, 2010](#)). Aktuālākā salīdzinošā informācija pieejama SVF un OECD budžeta un publiskajiem izdevumiem veltītajos informatīvajos ziņojumos ([OECD, 2007](#); [OECD, 2012](#)) no kuriem jaunākais publicēts 2019. gadā ([OECD, 2019](#)).

## Metodoloģija

Jaunākie informācijas pieprasījumi par parlamentu lomu budžeta procesā Eiropas Parlamentārās pētniecības un dokumentācijas centra (turpmāk arī – *ECPRD*) starpparlamentu informācijas apmaiņas platformā veikti laikposmā no 2016. gada līdz 2019. gadam. Valsts budžeta procesus Latvijā analizējusi un vairākas rekomendācijas to pilnveidošanai sniegusi Ērika Žubule 2012. gadā publicētajā promocijas darbā ([Žubule, 2012](#)). Vairāki iespējamie uzlabojumi valsts budžeta plānošanas procesā identificēti 2017. gadā publicētajā VK revīzijas ziņojumā ([VK, 2017](#)).

Budžeta likumprojekta izskatīšanas procedūras parlamentos ir maz pētītas salīdzinošā perspektīvā. Tāpēc padziļināta ieskata gūšanai tika detalizēti aplūkotas budžeta pieņemšanas procedūras sešās ES dalībvalstīs – Igaunijā, Īrijā, Lietuvā, Francijā, Nīderlandē un Zviedrijā. Igaunija un Lietuva tika izvēlētas salīdzināmo ekonomiku dēļ, savukārt Īrija, Francija, Nīderlande un Zviedrija ir valstis, kurās pastāv salīdzinoši atšķirīgas likumdevēja un valdības attiecības un likumdevēju autonomija lēmumu pieņemšanā, kas izpaužas arī valsts budžeta pieņemšanā ([Mickler, 2017](#)).

Lai sniegtu padziļinātu ieskatu budžeta pieņemšanas procedūrās likumdevējā, 2020. gadā tika sagatavots *ECPRD* informācijas pieprasījums Nr. 4591 “Valsts budžeta apstiprināšana parlamentā” ar 14 jautājumiem. Iegūtās atbildes tika saņemtas un izanalizētas. Papildu informācija tika iegūta arī no *ECPRD* informācijas pieprasījumiem Nr. 3394, 3874, 3084, 3362 un 2439 (sk. literatūras sarakstu).



## 1. Parlamenta uzdevumi budžeta veidošanas procesā

Valstu ierastākā prakse ir sadalīt budžeta kompetences starp izpildvaras un lēmējvaras institūcijām, paredzot, ka izpildvaras institūciju pārziņā tiek nodota budžeta projekta izstrādāšana, budžeta likuma izpilde, budžeta piešķirumu izmantošanas kontrole, kā arī budžeta izpildes pārskata sastādīšana. Pēc budžeta projekta iesniegšanas likumdevējam atbildīgā komisija izskata budžetā paredzētās pozīcijas un aproprācijas. Komisijai var būt tiesības uzklaut budžeta iestāžu pārstāvjus jautājumos par iesniegtajiem budžeta pieprasījumiem. Tiek uzskatīts, ka budžeta veidošana, izskatīšana un izpildes kontrole ir politiskā procesa posmi, kuros likumdevējam vispilnvērtīgāk būtu jāīsteno savas pilnvaras sniegt pārskatu par izpildvaras darbu, vienlaikus nodrošinot arī saikni ar plašāku sabiedrību. Tiek argumentēts, ka lēmējvara jūtīgāk reaģē uz interešu grupu un vēlētāju prasībām, savukārt izpildvara cenšas palielināt savu ietekmi budžeta lēmumu veidošanā ([Blöndal, 2003](#)).

Lietpratēji budžeta prezentēšanas un apspriešanas procedūrai parlamentā izvirza vairākas vispārīgas prasības:

- **vispusīgums** (respektīvi, ir ietverti visi valdības izdevumi un ieņēmumi);
- **caurskatāmība** (detalizēti uzrādītas visas budžeta pozīcijas, kas vieš skaidrību par valdības politikas mērķiem un darbību);
- **skaidri definēti līdzekļu izmantošanas mērķi**;
- **noteikta atbildība** par budžeta līdzekļu izlietošanu un rezultātu ([Mikesell, 2006](#)).

**Analizējot vēlamo pilnvaru sadalījumu starp likumdevēju un izpildvaru, lietpratēju vērtējumi dalās. Mēģinājumus pārlieku stiprināt parlamenta nozīmi budžeta izstrādes procesā lielākā daļa lietpratēju vērtē piesardzīgi.** Šāda perspektīva tiek pamatota ar parlamenta locekļu tiešu atbildību pret vēlētājiem, un tā var mudināt palielināt budžeta izdevumus un mazināt ieņēmumus. Tādējādi var tikt izveidots nesabalansēts budžets un rasties lielāks valsts parāds ([Baldini, 2000](#); [Von Hagen, 1992](#); [Schick, 2002](#)). Sabalansēta budžeta izveide ir viens no apsvērumiem, kādēļ vairākās valstīs budžeta veidošanā plašākas pilnvaras tiek piešķirtas izpildvarai. Tomēr budžets, kas atstāts vienīgi izpildvaras pārziņā, saistās ar zināmiem riskiem, ko var radīt vāja izpildvaras atskaitīšanās sistēma un tradīcija, kā arī tās darbības caurskatāmības trūkums. Tādēļ daži pētnieki aicina parlamenta uzdevumus budžeta izstrādes procesā nenovērtēt par zemu ([Anderson, 2009](#)). Arī prakse liecina, ka likumdevēja loma budžeta veidošanā palielinās.

Vēsturiski par likumdevēja nozīmes palielināšanos budžeta veidošanā var runāt kopš Anglijas Slavenās revolūcijas (1689. gadā), kad Anglijas parlaments noteica iekasējamo nodokļu limitu, ar kuru būtu jārēķinās valdības un karaļnama ikgadējo izmaksu segšanai. Tomēr par modernās budžeta vadības sistēmas izveidotāju var uzskatīt Franciju, kur 19. gadsimta vidū tika ieviests ikgadēji apstiprināms, visaptverošs valsts budžets un dažādas analītiskās procedūras budžeta finanšu vajadzību noteikšanai izpildvaras līmenī ([Wehner, 2010](#)). Šī prakse strauji izplatījās arī citviet Eiropā. Pēc Otrā pasaules kara likumdevēju autonomija budžeta jautājumos samazinājās. Pieaugot publiskajiem izdevumiem un palielinoties publiskajam sektoram, valsts pārvaldes vajadzību noskaidrošana kļuva aizvien sarežģītāka un budžeta pozīcijas aizvien detalizētākas. Nostiprinājās uzskats, ka vairākas budžeta izdevumu pozīcijas ir lietderīgi apvienot un nodot dažādām aģentūrām, kas spētu labāk tās noteikt un administrēt procesus bez likumdevēja iesaistes ([Blöndal, 2003](#)). Tomēr publiskā sektora “uzpūšanās” Rietumeiropas valstīs 20. gs. 70. gados no jauna lika apsvērt striktākus publisko izdevumu ierobežojumus, samazināt birokrātiju un spēcīgāk likumdevēju lomu budžeta līdzekļu piešķiršanā ([Schick, 2002](#)). Nesenajā vēsturē arī postkomunisma valstu pārejā uz tirgus ekonomiku tika īstenotas reformas, kas bija vērstas uz caurskatāmāku budžeta veidošanu un publisko finanšu uzraudzību nolūkā mazināt spēcīgas, centralizētas izpildvaras dominējošo lomu šajos jautājumos ([Messick, 2002](#); [Hudson, Wren, 2007](#)). 20. gs. otrajā pusē, ņemot vērā straujo labklājības pieaugumu daudzviet Eiropā, publisko finanšu jomā bieži vien valstu izdevumi pārsniedza ieņēmumus un veidojās budžeta deficīts. Lai arī ekonomistiem bija dažādi viedokļi par pieļaujamo budžeta deficīta līmeni, tika atzīts, ka budžeta deficīts kopumā ir

pieļaujams, taču nebūtu pieļaujams, ka tas rada nelabvēlīgu ietekmi uz valsts ekonomiskajiem procesiem ([Leijonhufvud, 1983](#)).

Saskaņā ar Ārona Vildavskas 1964. gadā izstrādāto budžeta inkrementālisma teoriju budžeta veidošanas process ir pārāk sarežģīts, lai to ik gadu sāktu no jauna, tādēļ lēmumu pieņēmēji (tostarp arī likumdevējs) parasti uzskata iepriekšējā gada budžeta izdevumus par bāzi nākamā gada budžetam ([Wildavsky, 1992](#)). Katrs nākamais budžets ir balstīts uz iepriekšējā gada budžeta izdevumiem, bet lēmumi par līdzekļu palielināšanu vai samazināšanu praksē tiek pieņemti tikai par šauru budžeta daļu ([Davis et al., 1966](#)). Ja nav iniciatīvas iedziļināties budžeta izdevumu pamatotībā, lēmumu pieņēmēji visbiežāk izvēlas budžetu radikāli nepārskatīt. Viljama Niskanena (*William Niskanen*) piedāvātajā budžeta palielināšanas birokrātiskajā modelī attiecības starp politiķiem un birokrātiem nosaka informācijas un resursu asimetrija – birokrātijas rīcībā to ir ievērojami vairāk ([Niskanen, 1971](#); [Niskanen, 1994](#)). Viņš īpaši uzsver birokrātijai un izpildvarai raksturīgo paš aizsardzības un pašsaglabāšanās instinktu pieprasīto izdevumu pamatošanai. Budžeta apstiprināšanas procesā birokrācija tomēr ir atkarīga no politiķu labvēlīga lēmuma. Līdz ar to starp abām procesā iesaistītajām pusēm – birokrātiju un politiķiem – veidojas savstarpējā izdevīgumā balstītas attiecības, tādējādi notiek budžeta izdevumu maksimizācija un iestājas zināms stīvums budžeta lēmumu pieņemšanā un budžeta procesā kopumā. Lai arī Niskanena kritiķi viņam pārmet birokrātijas ietekmes pārspīlēšanu ([Blais, Dion, 1991](#)), nevar noliegt, ka **likumdevējiem ir mazāk resursu un ekspertīzes nekā valdībai, lai izsekotu līdz valsts budžetiem un tajos ietvertu izdevumu pamatotībai** ([Posner, Park, 2007](#)).

Lai rastu pretsparu tendencei veidot uzpūstus un vāji pārskatāmus budžetus, daudzu valstu nacionālo fiskālās uzraudzības institūciju, kā arī starptautisko institūciju (galvenokārt SVF, Pasaules Bankas (turpmāk arī – PB) un *OECD*) centieni un rekomendācijas ir vērstas uz budžeta veidošanas procesu pārkaršanu, ieviešot tajos vairāk elastīguma un caurskatāmības. J. Vēners gan aicina pārlietu neakcentēt institucionālo faktoru ietekmi uz budžeta rādītājiem, demonstrējot parlamentam doto tiesisko pilnvaru apjoma salīdzinoši lielo ietekmi uz valsts budžeta izdevumu apjomu. Autors arī norobežojas no politisko faktoru nozīmīguma izcelšanas. Piemēram, viņa analīze apliecinājusi, ka fiskālo izdevumu ierobežojumi bijuši efektīvi arī vēlēšanu gados, kad likumdevējā pārstāvētie politiskie spēki parasti cenšas iespējami palielināt budžeta izdevumus nolūkā uzlabot savus rezultātus vēlēšanās ([Wehner, 2010](#)).

**Nozīmīgs valsts budžeta procesu raksturojošs parametrs ir tā caurskatāmības pakāpe.** Ja tā ir augsta, lēmumi par budžetu tiek pieņemti atklāti, sabiedrībai pārskatāmi tāda procesa ietvaros, kurā iespēja paust viedokli ir garantēta dažādu iesaistīto pušu pārstāvjiem. Tomēr šādi organizēts process īpaši prasa saglabāt modrību, jo budžeta veidošana ir vairāk pakļauta interešu grupu spiedienam palielināt izdevumus un samazināt nodokļu slogu, kas savukārt var apgrūtināt budžeta konsolidācijas iespējas ([Žubule, 2012](#)). Ņemot vērā sabiedrības lielās gaidas un cerības, kas tiek saistītas ar budžetu, tā izskatīšanas kvalitātei likumdevējā jāpievērš īpaši liela uzmanība.

**Budžeta veidošanā var runāt par divām pamata pieejām, proti, lejupvērstu (*top-down*) un augšupvērstu (*bottom-up*) budžeta veidošanu.** Lejupvērstā budžeta veidošana ir balstīta uz iestāžu formulētajiem pieprasījumiem saskaņā ar detalizētām instrukcijām, kuras parasti izstrādā izpildvaras augstākajā līmenī, par bāzi ņemot iepriekšējā gada budžetu un veicot izmaiņas atbilstoši politikas prioritātēm ([Nice, 2002](#); [Žubule, 2012](#)). Šāda budžeta veidošanas metode ir vērsta uz fiskāliem ierobežojumiem un izmantojama situācijās, kad ieņēmumu nodrošināšana ir problemātiska un jāsamazina izdevumi. Lejupvērstā pieeja kopumā pastiprina izdevumu kontroli un nodrošina valsts politikas ciešāku piesaņošanu budžeta iespējām. Augšupvērstā budžeta veidošana savukārt iesākas ar pieprasījumu veidošanu iestādēs, un šos pieprasījumus izskata izpildvara vai lēmējvara, vai arī abas. Būtiski ir tas, ka ikviens pieprasījums tiek vērtēts neatkarīgi un koordinācija tiek panākta, definējot budžeta ieņēmumu un izdevumu rāmi budžeta procesa sākumā ([Nice, 2002](#); [Žubule, 2012](#)). Pētnieki secinājuši, ka **neierobežots augšupvērstā budžeta veidošanas process, kurā ministrs vai ministrija atbild tikai par savu daļu kopējā budžeta procesā, rada lielākus izdevumus**, jo lēmumu pieņēmēji, kuriem nav informācijas par kopējo izdevumu griestiem, nespēj pilnībā apzināt savu paredzēto izdevumu izmaksas un nonāk “fiskālas ilūzijas” varā, tādēļ

nepieciešams stiprināt institūcijas, kas nodrošina fiskālo disciplīnu ([Volkerink, De Haan, 2001](#)). Organizāciju līmenī budžeta procesiem raksturīga abu minēto pieeju kombinācija, tomēr kopumā valsts līmenī dominējoša ir lejupvērstā budžeta veidošanas pieeja, kas iesākas ar gada un daudzgadu fiskālo mērķu un ierobežojumu noteikšanu un publiskošanu (izdevumiem un ieņēmumiem). Ja ministriju izdevumu pieprasījumi izrādās lielāki par pieļaujamajiem griestiem, vairākumā valstu (tostarp arī Latvijā) ministrijām netiek piemērotas īpašas sankcijas, tomēr dažās valstīs – Beļģijā, Grieķijā, Nīderlandē, Norvēģijā un Slovēnijā – ministriju pieprasījumi tiek automātiski samazināti līdz tām sākotnēji piešķirtajam izdevumu kvotu apmēram ([OECD, 2019](#)).

## 2. Parlamenta ietekmi noteicošie faktori budžeta veidošanas procesā

Parlamentu ietekmi budžeta veidošanas procesā primāri nosaka iedibinātais pilnvaru sadalījums starp likumdevēju un izpildvaru. Citi nozīmīgi faktori ir valstī pastāvošā vēlēšanu un balsošanas kārtība parlamentā, parlamenta palātu skaits, politiskie faktori (piemēram, vēlēšanu tuvums, politisko partiju fragmentācija), kā arī mazāk formāli faktori, tostarp partiju viedokļu saskaņošanas mehānisms (piemēram, sadarbības līgumi un tradīcijas), alianses, kas veidojas starp politiķiem un dažādu resoru pārstāvjiem, kā arī izpildvaras sniegtā informācija ([Lienert, 2005](#); [Saalfeld, 2000](#)).

### 2.1. Likumdevēja un izpildvaras attiecības, likumdevēja pilnvaras budžeta pieņemšanā

Valstīs, kur gan likumdevējs, gan izpildvaras vadītājs ir tieši vēlēti, likumdevējs aktīvāk iesaistās budžeta politikas veidošanā, lemjot gan par budžeta ieņēmumiem (totarp arī nodokļiem), gan izdevumiem. Šādās valstīs likumdevējs ne tikai pieņem budžeta likumu, bet arī reāli ietekmē valsts budžeta politiku. Klasisks piemērs ir ASV Kongress. Šā modeļa pretpols ir tā dēvētais Vestminsteras modelis, kur premjerministram un viņa kabineta ministriem ir vadošā loma budžeta veidošanā, ņemot vērā to, ka premjerministrs ir gan valdības vadītājs, gan arī parlamentā vairākumā esošās politiskās partijas līderis. Parlamenta loma budžeta veidošanā ir ierobežota. Piemēram, Lielbritānijas parlamentam ir tikai divas nedēļas laika, lai izskatītu valdības budžeta piedāvājumu, un parlamenta veiktie grozījumi budžetā ir visai nelieli. Lielbritānijas parlamenta samērā ierobežotā autonomija budžeta jautājumos raksturīga arī šīs valsts kādreizējās kolonijās. Parlamentārās ietekmes spektrā starp Vestminsteras modeli un prezidentālām sistēmām ierindojas pusprezidentālās sistēmas (Dienvideiropa, Francija, Somija), parlamentārās republikas (Itālija, Vācija), kā arī parlamentārās monarhijas (Nīderlande, Zviedrija), kur nav vērojama Vestminsteras modelim raksturīgā izpildvaras un likumdevējvaras saplūšana politiskajā procesā. **Parlamentārajās republikās un parlamentārajās monarhijās parlamentiem ir lielāka ietekme budžeta veidošanā. Vairākās parlamentārajās iekārtās (citstarp arī Latvijā) parlamenta balsojums par budžetu ir arī uzticības balsojums valdībai.** OECD valstu aptaujā šādi situācija bija raksturota 15 parlamentos no 29 valstu parlamentiem (1. tabula) ([OECD, 2014](#)).

1. tabula

Vai balsojums par valsts budžetu uzskatāms arī par uzticības balsojumu valdībai?

Avots: [OECD, 2014](#).

Nē	Jā	Cits
ASV	Austrālija	Islande
Dienvideiropa	Beļģija	Vācija
Japāna	Francija	
Meksika	Grieķija	
Norvēģija	Igaunija	
Polija	Itālija	
Portugāle	Īrija	
Slovākija	Jaunzēlande	
Slovēnija	Kanāda	
Spānija	Lielbritānija	
Šveice	Luksemburga	
Ungārija	Nīderlande	
	Somija	
	Turcija	
	Zviedrija	
12 valstis	15 valstis	2 valstis

Likumdevēja un izpildvaras attiecības var ietekmēt arī budžeta izdevumu apmēru. Lai gan vairākums lietpratēju uzsver, ka plašāka likumdevēja autonomija palielina tā aktivitāti budžeta veidošanā un eventuāli var būt par pamatu lielākiem budžeta izdevumiem, daži pētnieki guvuši

apstiprinājumu arī tam, ka atsevišķos gadījumos likumdevējs ar plašām pilnvarām spēj īstenot spēcīgu paškontroli un saglabāt fiskālo disciplīnu (piemēram, Dienvidāfrikā un Zviedrijā) ([Wehner, 2010](#)).

**Lai gan budžeta procesu ietekmē formālās institūcijas – konstitūcija, tiesiskais regulējums un procedūras –, attīstības valstu pētīnīki vairāk akcentē dažādu neformālo institūciju, piemēram, patronāžas tīklu, nozīmi ([Rakner et al., 2004](#)). Kaut arī augsta līmeņa institucionālie faktori (valsts konstitūcijā nostiprinātās attiecības starp likumdevēju un izpildvaru) daudzējādā ziņā nosaka parlamenta spēju ietekmēt valsts budžeta pieņemšanu, pēc lietpratēju ieskata lielāka nozīme ir zemāka līmeņa institucionālajiem faktoriem un procedūrām.**

#### **Budžeta pieņemšana pusprezidentālā sistēmā ar ierobežotu parlamenta lomu. Francijas piemērs**

Francijā budžeta izstrādē tiek īstenota izteikti centralizēta pieeja. Tai raksturīga tā dēvētā izdevumu pozīciju budžeta plānošanas sistēma atbilstoši iestāžu izdevumu pozīcijām, pārnesot esošos izdevumus uz nākamo gadu un tiem pieskaitot vienreizējo pasākumu izmaksas un prognozēto inflāciju. Viss budžeta veidošanas process notiek izpildvaras jeb prezidenta, premjerministra un Ministru kabineta institūciju ietvaros, savukārt parlamenta pilnvaras ir ierobežotas. Par ikgadējo valsts budžeta veidošanu, izpildi un kontroli ir atbildīgs Budžeta direktorāts Ekonomikas un finanšu lietu ministrijā. Ministru kabineta loma fiskālajos jautājumos ir formāla. Tas pieņem lēmumu par budžeta projekta nosūtīšanu uz parlamentu, taču nediskutē par tā saturu. Dominējošā loma ir premjerministram, kurš budžeta formulēšanas gaitā sadarbojas ar Ekonomikas un finanšu lietu ministriju, nodrošinot sarunu procedūras starpministriju līmenī. Balsojot par budžeta likumprojektu, parlamentam ir ierobežotas tiesības, tomēr pēdējos gados ierosināto budžeta reformu īstenošanas gaitā tām ir raksturīga tendence palielināties. Tie parlamenta pārstāvji, kuri nepārstāv valdību atbalstošo koalīciju, nav arī tiesīgi iesniegt priekšlikumus izdevumu palielināšanai vai jaunu nodokļu ieviešanai. Francijas prezidents tieši nepiedalās budžeta izstrādē, bet ir tiesīgs iesaistīties kā padomdevējs konkrēta politikas virziena izvēlē. Valsts budžeta veidošanas procesā netiek iesaistītas arī tās partijas, kuras nestrādā valdībā. Jāņem vērā, ka Francijā ir izteiktas korporatīvās saites administratīvās varas elitē, kuras raksturo valdības noslēgtās vienošanās ar lielākajām interešu grupām un asociācijām ([Žubule, 2012](#)).

Parlamentārās valstīs likumdevējs izpildvaras izstrādātajā budžetā parasti vairs neveic apjomīgas izmaiņas. Tomēr, ja likumdevējs ir relatīvi spēcīgs, fiskālie lēmumi budžeta procesa gaitā veidojas kā kompromiss starp dažādām iesaistītajām pusēm, piemēram, interešu grupām, nozaru pārstāvjiem un pilsoniskās sabiedrības organizācijām. **Spēcīgiem likumdevējiem ir relatīvi plašas pilnvaras. Budžeta veidošanas kontekstā tas nozīmē, ka tie bez ierobežojumiem var mainīt budžeta ieņēmumu, izdevumu un budžeta atlikuma apmēru, savukārt budžeta pilnvaru ziņā vājāki likumdevēji pieņem valsts budžetu saskaņā ar izpildvaras noteikto ietvaru.** Likumdevēja pilnvaras fāzē pirms budžeta pieņemšanas (*ex-ante*) nosaka to, ka likumdevējs apstiprina vidēja termiņa budžeta ietvaru, kas jāņem vērā, izpildvarai sagatavojot ikgadējo budžetu. Savukārt, beidzoties budžeta gadam, neatkarīga ārējā revīzijas iestāde parasti ziņo par budžeta izpildes rezultātiem. Ja likumdevējam ir piešķirtas plašas pilnvaras budžeta veidošanā, tas var rosināt izmaiņas budžeta procedūrās un mainīt izpildvaras finanšu vadības praksi. Tomēr arī šādā gadījumā tā dēvētās *ex-post* budžeta pilnvaras ir vairāk vērstas uz budžeta procedūru uzlabošanu, nevis izmaiņu veikšanu nākamā gada budžeta saturā ([Lienert, 2005](#)).

**Likumdevēja pilnvaras budžeta izpildes laikā ietver iespēju parlamentam noteikt izpildvarai dažādus izdevumu ierobežojumus.** Piemēram, likumdevējs var ļaut izpildvarai pārsniegt atsevišķas izdevumu apakšpozīcijas, ja netiek pārsniegtas kopējās izdevumu pozīcijas. Citos gadījumos likumdevējs var aicināt izpildvaru samazināt apstiprināto izdevumu apjomu, ja konstatēts ieņēmumu deficīts. Attiecībā uz pastāvīgajiem izdevumiem, piemēram, sociālajiem transfertiem un aizdevumu procentu maksājumiem, likumdevējs var ļaut izpildvarai pārsniegt apstiprinātos izdevumu ierobežojumus (2. tabula). Pēc SVF ieskata, ja tiesiskais ietvars ļauj

likumdevējam pārsniegt valdības piedāvāto budžeta izdevumu limitu, likumdevējam noteikti jāparedz arī papildu budžeta ieņēmumi, lai šos izdevumus segtu ([Lienert, 2010](#)).

2. tabula

**Likumdevēju ietekme uz budžetu atbilstoši to pilnvarām veikt grozījumus valdības piedāvātajā budžeta projektā**

Avots: [OECD, 2014](#).

Parlamenta pilnvaru apmērs budžeta grozījumu veikšanā	Pilnvaru raksturojums	Valstis <i>OECD</i> aptaujā
<b>Plašas</b>	Parlaments var palielināt vai samazināt ieņēmumu un izdevumu līmeni bez valdības piekrišanas.	ASV, Austrija, Beļģija, Dānija, Japāna, Jaunzēlande, Luksemburga, Meksika, Norvēģija, Portugāle, Slovākija, Somija, Šveice, Turcija, Ungārija, Vācija, Zviedrija (17)
<b>Ierobežotas</b>	Parlaments var grozīt budžetu, ja netiek pārsniegta kopējā valdības piedāvātā budžeta projekta ieņēmumu un izdevumu bilance.  Parlaments var arī samazināt budžeta izdevumus.	Čehija, Igaunija, Itālija, Izraēla, Nīderlande, Polija, Slovēnija, Spānija (8)  Čīle, Lielbritānija (2)
<b>Nelielas</b>	Parlaments faktiski nav tiesīgs veikt izmaiņas izpildvaras piedāvātajā budžeta projektā. Tas var tikai apstiprināt vai noraidīt budžetu.	Grieķija, Īrija (2)

Aplūkojot parlamentu pilnvaras grozīt budžetu ilgākā laikposmā, var konstatēt, ka to *OECD* valstu īpatsvars, kurās likumdevējam ir plašas grozījumu veikšanas pilnvaras, saglabāties nemainīgs kopš 2000. gada (aptuveni 52 % 2013. gadā aptaujāto *OECD* valstu). Tas liecina par izveidotās konstitucionālās un institucionālās prakses noturību. Savukārt to valstu īpatsvars, kurās parlaments var grozīt budžetu izpildvaras noteiktajā ietvarā, ir palielinājies līdz 24 % valstu ([OECD, 2014](#)).

**Lai arī vairāk nekā pusei *OECD* aptaujāto valstu likumdevēju raksturīgas plašas pilnvaras grozīt valdības piedāvāto budžeta projektu, praksē šīs pilnvaras ne vienmēr tiek aktīvi īstenotas.** Attiecības starp likumdevēju un izpildvaru būtiskākajos budžeta lēmumos, jo īpaši vairāku partiju veidoto koalīciju valdībās, nosaka koalīcijas līgumi, kas paredz vienošanos arī par svarīgākajām valsts budžeta prioritātēm. Koalīcijas līgumiem ir īpaši nozīmīga loma budžeta lēmumu pieņemšanā tādās valstīs kā Nīderlande, Somija un Vācija ([Lienert, 2010](#)).

Budžeta procesa kontekstā būtiskas ir arī **budžeta pārskatīšanas pilnvaras (*revisionary budget*)**, kas ļauj likumdevējam vilcināt budžeta pieņemšanu un pieprasīt valdībai piedāvātā budžeta projekta pārskatīšanu ([Alesina et al., 1999](#)). Valstīs, kur likumdevējam ir plašas budžeta grozīšanas pilnvaras, budžeta pārskatīšana var būt sava veida sankciju mehānisms, kuru likumdevējs izmanto pret valdību, mudinot to uz dialogu, lai ātrāk panāktu kompromisu par nākamā gada budžeta izdevumiem. Saskaņā ar *OECD* aptaujas datiem **budžeta pārskatīšanas pilnvaru** aspektā iespējami trīs scenāriji:

- tā dēvētais nulles izdevumu vai līdzīgs scenārijs, kurā publiskie izdevumi faktiski netiek pieļauti, kamēr parlaments nav apstiprinājis valdības piedāvāto budžetu (ASV, Beļģija, Norvēģija, Turcija, Ungārija, Zviedrija);
- ja parlaments noteiktā termiņā neapstiprina valdības piedāvāto budžeta projektu, par pamatu nākamā gada budžeta izdevumiem tiek ņemti iepriekšējā gada budžeta izdevumi (Austrija, Čehija, Dānija, Grieķija, Izraēla, Nīderlande, Portugāle, Slovēnija, Spānija, Vācija);

- valdībai nav jāpiekāpjas parlamenta iebildēm, un spēkā stājas tās piedāvātā budžeta versija (Francija, Islande, Itālija, Īrija, Somija, Slovākija) ([OECD, 2007](#)).

**Lielāka izpildvaras manevrētspēja budžeta izpildē dod plašākas iespējas valdībai apiet parlamentu, lai pārvirzītu, samazinātu vai palielinātu līdzekļus jau apstiprinātajā budžetā** ([Santiso, 2004](#); [Carey, Shugart, 1998](#)). Jomas, kurās izpildvara var apiet parlamentu, ir šādas:

- jaunu apropriāciju piešķiršana;
- noteiktu likumdevēja piešķirto apropriāciju apturēšana;
- budžeta līdzekļu pārceļšana starp pozīcijām;
- noteiktu parlamenta apropriāciju atceļšana;
- rezervju ārkārtas situācijām tērēšana bez likumdevēja piekrišanas.

Zema valdības manevrētspēja ir, piemēram, ASV, Austrijā, Islandē, Japānā, Nīderlandē, Norvēģijā, Somijā, Ungārijā un Zviedrijā. Šajās valstīs lielākā daļa budžeta izmaiņu ir jāapstiprina arī parlamentā. Vidēja valdības manevrētspēja ir Dānijā, Itālijā, Īrijā, Lielbritānijā, Slovākijā, Spānijā un Vācijā. Savukārt augsta manevrētspēja ir Austrālijā, Beļģijā, Čehijā, Francijā, Grieķijā, Izraēlā, Portugālē, Slovēnijā un Turcijā ([Wehner, 2006](#)). Minētajās valstīs valdība var veikt izmaiņas budžetā bez parlamenta piekrišanas.

**Nozīmīgs faktors ir likumdevējam atvēlētais laiks budžeta izskatīšanai** ([OECD, 2002](#)). Tas jāparedz optimālā apmērā, tādējādi nodrošinot iespēju likumdevējam iepazīties ar budžetu, ar to saistītajiem likumprojektiem, kā arī skaidrojumiem. Šajā ziņā par paraugprakses līderi var uzskatīt ASV, kur likumdevējam ir iespēja iepazīties ar budžetu jau astoņus mēnešus pirms fiskālā gada sākuma, bet starp Eiropas valstīm visilgākais laikposms parlamenta darbam atvēlēts Dānijā, Nīderlandē un Vācijā – līdz pat sešiem mēnešiem. Lielākajā daļā Eiropas valstu budžeta izskatīšanai parlamentā tiek atvēlēts līdz četriem mēnešiem vai mazāk.

Nemot vērā iepriekš minētos faktorus, ir izveidots tā dēvētais likumdevēja budžeta ietekmes indekss. Šī klasifikācija paredz likumdevējus iedalīt šādi:

- **likumdevēji, kuri ir tiesīgi sagatavot valsts budžetu** (uzskatāmākie piemēri – ASV, Zviedrija);
- **likumdevēji, kuri ir tiesīgi mainīt budžetu**, būtiski grozot valdības piedāvāto budžeta projektu (uzskatāmākie piemēri – Itālija, Nīderlande);
- **likumdevēji bez būtiskas ietekmes budžeta veidošanā** attiecīgu pilnvaru vai resursu trūkuma dēļ (uzskatāmākais piemērs – Lielbritānija) ([Wehner, 2010](#)).

## 2.2. Budžeta komisiju veikspēja

**Budžeta procesa kontekstā ir būtiski izvērtēt arī par budžetu atbildīgo komisiju veikspēju** ([Matsson, Strøm, 1995](#)), pievēršot uzmanību **šādu komisiju pilnvaru spektram, kā arī faktiskajai veikspējai, kuru nosaka dažādi faktori, tostarp pieejamie resursi**. Ja budžeta grozījumu sagatavošana ir uzticēta komisijām, tās uzņemas lielāko atbildību par komentāru un budžeta grozījumu sagatavošanu parlamenta sēdei. Komisiju ziņojumi un lēmumi rada pamatu parlamentārajām debatēm par budžetu. Piemēram, Vācijas parlamenta Budžeta komisijas ziņojums satur konkrētus budžeta grozījumus, kas tiek apspriesti un var tikt pieņemti Bundestāga plenārsēdē. Tas nodrošina augstu detalizācijas pakāpi debatēs par budžetu. Tomēr ir arī valstis, kur komisiju loma aprobežojas vienīgi ar atzinumu sniegšanu parlamentam, nerosinot konkrētus grozījumus budžetā. Austrālijas Senāta komisija ziņojumā parlamentam parasti aprobežojas ar norādēm par konkrētām budžeta pozīcijām, ja par tām radušās bažas, savukārt Pārstāvju palātā atsevišķas komisijas budžeta izskatīšanai nav vispār.

Vairākās parlamentārās valstīs nozaru komisijas sniedz ierosinājumus par budžetu atbildīgajai komisijai, kas izskata ierosinājumus, lemj par to atbalstīšanu, kā arī izskata vairākus citus ar budžetu saistītus jautājumus. **Par budžetu atbildīgo komisiju parasti vada valdošās partijas vai koalīcijas pārstāvis**. Tomēr pastāv arī izņēmumi. Piemēram, Īrijā un Ungārijā šāda prakse nav

iedibināta. Savukārt Portugālē un Nīderlandē izveidojusies tradīcija komisijas vadītāja amatu uzticēt opozīcijas pārstāvim.

**Komisiju darbu vēl ietekmē tas, cik daudz laika tiek atvēlēts komisijas debatēm par budžetu.** To lielā mērā nosaka kopējais budžeta pieņemšanai paredzētais laiks. **Svarīgs faktors ir arī komisiju sastāvs.** Lielākajā daļā *OECD* aptaujās aplūkoto valstu par budžetu atbildīgā vai koordinējošā struktūra ir finanšu komisija. Dažās valstīs finanšu komisijas sadarbojas ar publisko izdevumu komisijām, kas ļauj izskatīt plānoto budžetu kontekstā ar iepriekšējā gada budžeta izpildi. Vācijā Publisko izdevumu apakškomisija ir pakļauta Finanšu komisijai. Lietpartēji uzsver, ka darba efektivitāti sekmē arī iespējami ilglaicīga deputātu darbība attiecīgajā komisijā, kas ļauj uzkrāt kompetenci. **Arī neatkarīgai izpētei ir svarīga loma izvērtu izmaiņu rosināšanai budžetā,** un daļēji šādu darbu var veikt pati komisija (tās sekretariāts un konsultanti). Piemēram, Vācijas Bundestāgā Budžeta komisijas sekretariātā ir nodarbinātas sešas personas.

Komisiju ietekmi lielā mērā nosaka to mijiedarbība un efektivitāte sadarbībā ar citām valsts pārvaldes iestādēm un struktūrvienībām, pieprasot papildu skaidrojumus un informāciju, kā arī tas, cik neatkarīgi informācijas avoti tiek izmantoti darbā. **Jo augstāka ir komisiju rīcībā esošās informācijas kvalitāte un tās sniegšanas savlaicīgums, jo lielāks to budžeta ietekmēšanas potenciāls.** Piemēram, Vācijā Publisko izdevumu apakškomisija izskata vairākus ziņojumus par līdzekļu izlietojumu, salīdzinot ar veiktajiem ieguldījumiem, sasniegtajiem rezultātiem un radīto ietekmi. Tā var pieprasīt informāciju no valdības arī par dažādiem ārpusbudžeta izdevumiem ([Krafchik, Wehner, 1998](#)).

Budžeta pieņemšanā ir svarīga ne vien par budžetu un finansēm atbildīgās komisijas, bet arī pārējo (nozaru) komisiju loma. Savukārt *ex-post* kontrolē nozīmīga var būt publisko izdevumu un/vai revīzijas komisiju loma, kas var izpausties gan budžeta izpildes uzraudzībā, gan noteiktu jomu vai programmu izvērtēšanā. Lai labāk raksturotu komisiju ietekmi, J. Vēners piedāvā vērtēt komisiju veikspēju pēc tā, vai komisijas reāli spēj ietekmēt budžeta finansējuma sadali savā nozarē/jomā vai arī to spriedumiem ir tikai konsultatīvs raksturs ([Wehner, 2006](#); [Wehner, 2010](#)). *OECD* valstis atbilstoši **parlamentāro komisiju veikspējai un faktiskajai ietekmei budžeta veidošanas procesā** var iedalīt šādi:

- augsta: ASV, Austrija, Beļģija, Dānija, Izraēla, Īrija, Norvēģija, Ungārija, Zviedrija;
- vidēja: Čehija, Francija, Grieķija, Slovēnija, Spānija, Vācija;
- zema: Itālija, Lielbritānija, Nīderlande, Portugāle, Slovākija, Somija, Turcija ([Wehner, 2006](#)).

#### Parlamenta fiskālā paškontrolē Zviedrijā

Līdz 20. gs. 90. gadu beigām Zviedrijas likumdevējs par valsts budžeta projektu lēma divreiz gadā – pavasarī un rudenī, tomēr šī procedūra tika kritizēta kā pārāk smagnēja. Cenšoties padarīt efektīvāku budžeta izskatīšanas procesu, tika pastiprināta iekšējā parlamenta hierarhija budžeta priekšlikumu sagatavošanā. Proti, galvenā atbildība tika uzticēta Riksdāga Finanšu komisijai, kas sākotnēji lēma par kopējo valsts budžeta izdevumu kopsummu un budžeta ietvaru 27 izdevumu jomās. Saskaņā ar Finanšu komisijas rudenī Riksdāgam iesniegto izdevumu plānu 15 parlamentārās komisijas tika aicinātas iesniegt priekšlikumus par vienu līdz četrām izdevumu jomām, rēķinoties ar Finanšu komisijas noteiktajiem izdevumu griestiem. Nozaru komisijām bija ļauts pārvietot līdzekļus starp prioritārākajām izdevumu jomām, taču tās nedrīkstēja pārsniegt kopējo paredzēto līdzekļu apjomu. Tādā veidā kā galvenais fiskālās disciplīnas garants Zviedrijas parlamentā kalpoja nozaru komisijas ([Wehner, 2010](#); [Primo, 2007](#)).



### 2.3. Informatīvais un analītiskais atbalsts deputātiem budžeta pieņemšanā

Sekmīgai budžeta izstrādes procesa nodrošināšanai nozīmīga ir neatkarīga budžeta analīze likumdevējā ([Anderson, 2005](#); [Pollitt, 2003](#)). Tā ir būtiska, lai sekmētu likumdevēja iespējami aktīvu un konstruktīvu iesaisti budžeta veidošanā, kā arī stiprinātu likumdevēja spēju alternatīvu budžeta priekšlikumu izstrādāšanā. Deputāti var saņemt atbalstu no:

- **parlamentārajām budžeta izpētes struktūrvienībām** (ASV Kongresa Budžeta birojs, Korejas Republikas Nacionālās asamblejas Budžeta birojs);
- **parlamentārās izpētes struktūrvienībām** (Lielbritānijas Parlamentārās uzraudzības birojs, Polijas parlamenta Sociālās un ekonomiskās pētniecības departaments);
- **atsevišķiem darbiniekiem, kuri specializējušies budžeta un finanšu jautājumos un strādā parlamentārās izpētes struktūrvienībās** (Īrija, Norvēģija);
- **par budžetu atbildīgās komisijas darbiniekiem, kuri specializējušies budžeta un finanšu jautājumos** (Dānija, Islande, Īrija, Nīderlande, Norvēģija, Polija, Slovākija, Slovēnija, Ungārija, Zviedrija). Valstīs, kur komisijās strādā šādi darbinieki ar kvalifikāciju ekonomikā, finansēs vai jurisprudencē, to skaits svārstās no vienas līdz piecām pilna laika ekvivalenta vienībām;
- **frakciju sekretariātiem** (Polijā, Slovēnijā, Somijā, Ungārijā, Zviedrijā u. c.) ([OECD, 2014](#)).

Parlamentos aizvien ierastāka prakse ir tādu speciālu pastāvīgo struktūrvienību veidošana, kuru kompetencē ietilpst tieši ar budžetu saistīto jautājumu analīze. Senākā un arī skaitliski lielākā parlamentārā budžeta struktūrvienība ir ASV Kongresa Budžeta birojs ([US Congressional Budget Office](#)). 2011. gadā veiktajā *OECD* aptaujā 16 no 34 valstīm ziņoja, ka to parlamentos ir izveidotas specializētas struktūrvienības īpaši budžeta analīzei ([OECD, 2012](#)). No aptaujā aplūkotajām valstīm Eiropā šādas struktūrvienības darbojās Austrijā, Francijā, Grieķijā, Itālijā, Nīderlandē, Polijā, Portugālē, Ungārijā, Zviedrijā, bet tādu nebija Īrijā, Luksemburgā, Norvēģijā, Slovākijā, Slovēnijā, Spānijā, Šveicē, kā arī nevienā no Baltijas valstīm (3. tabula).

3. tabula

#### Specializētu budžeta pētniecisko struktūrvienību darbība parlamentos 2007. un 2012. gadā *OECD* valstīs

Izmantota informācija no: [OECD, 2014](#).

Valsts	Vai parlamentā ir izveidota specializēta budžeta pētnieciskā struktūrvienība?	Darbinieku skaits pilna laika ekvivalenta vienībās
Apvienotā Karaliste	○	-
ASV	●	nav informācijas
Austrālija	●	24
Austrija	●	3
Beļģija	○	-
Čehija	○	-
Čīle	○	-
Dānija	○	-
Dienvidkoreja	●	125
Francija	●	40
Grieķija	●	7
Igaunija	○	-
Islande	○	-
Itālija	●	35
Izraēla	●	30
Īrija	○	-
Japāna	●	21

Valsts	Vai parlamentā ir izveidota specializēta budžeta pētnieciskā struktūrvienība?	Darbinieku skaits pilna laika ekvivalenta vienībās
Jaunzēlande	○	-
Kanāda	●	14
Luksemburga	○	-
Meksika	●	59
Nīderlande	●	11
Norvēģija	○	-
Polija	●	3
Portugāle	●	5
Slovākija	○	-
Slovēnija	○	-
Somija	○	-
Spānija	○	-
Šveice	○	-
Turcija	○	-
Ungārija	●	3
Vācija	○	-
Zviedrija	●	45
Krievija	○	-
<b>Kopā OECD valstīs (2012):</b>		
● Ir specializēta budžeta pētnieciskā struktūrvienība	16	28
○ Nav šādas struktūrvienības	18	
<b>Kopā OECD valstīs (2007):</b>		
● Ir specializēta budžeta pētnieciskā struktūrvienība	14	59
○ Nav šādas struktūrvienības	18	

Parlamentārajai budžeta struktūrvienībai var būt šādas raksturīgākās funkcijas:

- **ekonomikas prognožu izstrāde.** Budžeta analīze parasti sākas ar ekonomikas prognozi. Lai gan parlamentārās budžeta struktūrvienības prognozēm jābūt neatkarīgām, tajās būtu jāņem vērā vēl citu institūciju, piemēram, centrālās bankas un starptautisko organizāciju, kā arī citu lietpratēju aplēses;
- **sākotnējo budžeta novērtējumu sagatavošana** (*baseline estimates*);
- **izpildvaras budžeta priekšlikumu analīze.** Tehnisks izpildvaras piedāvātā budžeta vērtējums, kam nav politiska rakstura. Šādas analīzes veikšana var uzlabot arī budžeta caurskatāmību un uzticamību;
- **vidēja termiņa analīze.** Visas iepriekš minētās funkcijas jāveic vismaz vidējā termiņā, ņemot vērā arī fiskālos riskus, piemēram, aizdevumu procentu likmes, tāpat būtiskas ir saistības, piemēram, pensiju nodrošināšanā, kā arī plānotās liela mēroga investīcijas un citas programmas. Vidēja termiņa analīze veido pamatu ilgtermiņa analīzei;
- **politikas priekšlikumu analīze.** Struktūrvienība var sniegt atbalstu, veicot aprēķinus par izmaksām, kuras radītu likumdevējā izstrādāto politikas priekšlikumu ieviešana. Ņemot vērā to, ka noteikt katra priekšlikuma ietekmi uz budžetu var izrādīties laikietilpīgi, iespējams noteikt kritērijus tam, kādu kategoriju priekšlikumi tiks izvērtēti (piemēram, tie, kuriem ir īpaši liela ietekme uz budžetu, vai arī, piemēram, tie, kurus atbalsta attiecīgā parlamenta komisija vai apakškomisija);

- **izdevumu samazināšanas iespēju apzināšana.** Priekšlikumi izdevumu samazināšanai balstāmi vienīgi uz efektivitātes un lietderīguma apsvērumiem, izslēdzot politisko argumentāciju. Struktūrvienībai būtu vienīgi jāuzskaita izdevumu samazināšanas iespējas, atturoties rekomendēt konkrēta risinājuma izvēli;
- **regulējuma ietekmes analīze.** Var tikt veikta tiesību aktu ekonomiskās ietekmes analīze. Tās apjoms atkarīgs no tā, cik plaši regulējuma ietekme tiek vērtēta un cik sarežģīti ir regulējuma nosacījumi;
- **ekonomiskā analīze.** Struktūrvienībai var uzticēt arī izvērstākas ekonomiskās analīzes veikšanu. Šāda analīze var veicināt likumdevēja izpratni par politiskajiem priekšlikumiem un to ilgtermiņa ietekmi uz budžetu;
- **ilgtermiņa analīze,** proti, analīze par iespējamām ekonomiskajām tendencēm līdz pat 75 gadu tālā perspektīvā kļūst aizvien aktuālāka. To nosaka vairāki procesi, tostarp iedzīvotāju novecošana, pāreja uz atjaunojamo enerģiju, klimata pārmaiņas u. c. Jāņem vērā, ka, tāpat kā nodokļu un regulējuma ietekmes analīze, arī ilgtermiņa analīze mēdz būt laiktietilpīga ([Anderson, 2009](#)).

### Parlamenta Budžeta birojs Zviedrijas Riksdāgā

1997. gadā Riksdāga Pētniecības dienestā izveidotajā nodaļā – Budžeta birojā – strādā 11 pētnieki. Biroja izveidi iniciēja paši parlamenta deputāti, atzīstot, ka pārāk bieži nākas pajauties uz ministriju sniegtajām atbildēm pēc informācijas pieprasījumiem budžeta jautājumos. Budžeta birojs darbā izmanto mikrosimulācijas modeļus.

Šādas struktūrvienības darbība ir spēcīnājusi parlamenta spēju nodrošināt kontroli pār izpildvaru budžeta un ekonomiskās politikas jomā, sniegusi ieguldījumu uz faktiem balstītas politiskās diskusijas izkopšanā, kā arī politiku veidošanā, dažādu priekšlikumu kritiskā izvērtēšanā un pat alternatīva budžeta izstrādē. Birojs palīdz parlamentam ievērot fiskālo disciplīnu un labu finanšu pārvaldību, nodrošina uzraudzību pār spēkā esošo un nākamo valdības piedāvāto budžetu, sniedz ieguldījumu parlamentāriešu zināšanu uzlabošanā saistībā ar budžeta procedūram. Biroja speciālistu pastāvīga klātbūtne parlamentā mudina deputātus politiskajās diskusijās respektēt budžetēšanas nulles summas (*zero sum*) principu dažādu reformu izskatīšanā, ņemot vērā izmaksas un ieņēmumus. Tas veicina apziņu, ka nepieciešams veidot sabalansētu budžetu, kā arī ņemt vērā gan dažādu risinājumu ekonomiskās priekšrocības, gan to trūkumus. Budžeta birojs izstrādā:

- **izmaksu analīzi (*cost-analysis*),** aprēķinot to priekšlikumu ietekmi uz budžetu, kuri paredz gan ieņēmumu palielināšanu, gan izdevumu samazināšanu;
- **ieņēmumu sadalījuma ziņojumus (*income distribution reports*),** kuros skaidrots, kā noteikti budžeta priekšlikumi ietekmēs iedzīvotāju ienākumus (piemēram, kā konkrēta nodokļa celšana ietekmēs iedzīvotājus dažādās ienākumu grupās);
- **gadījumu izpēti** saistībā ar noteiktām grupām, uzņēmumiem, ražotājiem un mājsaimniecībām (piemēram, parādot to, kā izmaiņas degvielas subsīdijās ietekmēs noteiktu mājsaimniecību kategoriju) ([Fors, 2019](#)).

### Nīderlandes Ekonomikas politikas analīzes birojs

Ekonomikas politikas analīzes birojs Nīderlandē tika izveidots 1945. gadā un ir visilgāk funkcionējošā šāda veida struktūrvienība Eiropā. Tā sākotnējais mērķis bija sniegt atbalstu Nīderlandei ekonomiski aktīvas politikas atjaunošanā pēckara periodā, nodrošinot likumdevējvaru un izpildvaru ar zinātniski pamatotu informāciju lēmumu pieņemšanai. Lai arī birojs darbojas izpildvaras struktūrā (Ekonomisko lietu un klimata ministrija), savā darbībā tas ir neatkarīgs. Biroja funkcijas ir šādas:

- **veikt ekonomikas politikas analīzi** jautājumos, kas skar globalizāciju, izglītību, demogrāfiju, novecošanos, veselības aprūpi, finanšu tirgus un konkurences politiku telekomunikāciju sektorā;

- **ik ceturksni izstrādāt prognozes**, no kurām svarīgākās ir centrālais ekonomikas plāns, kas tiek publicēts pavasarī, un makroekonomiskais pārskats, kas tiek publicēts līdz ar karaļa uzrunu likumdevējam 15. septembrī. Šīs prognozes tiek ņemtas vērā arī valsts budžeta veidošanā;
- **sagatavot politisko partiju vēlēšanu solījumu ekonomiskās aplēses**. Pirms katrām vēlēšanām birojs sagatavo tajās startējošo politisko partiju programmās ietverto solījumu ekonomiskās aplēses. Pēc pieprasījuma var tikt sagatavots arī koalīcijas vienošanās ekonomiskās un budžeta ietekmes vērtējums;
- **veikt nacionālās produktivitātes padomes funkcijas**, publicējot pārskatus un pētījumus par ekonomikas produktivitātes kāpināšanu. Līdzīga veida padomes vai pētniecības institūti, kas regulāri analizē konkurētspējas attīstību, pašlaik darbojas vairākās eirozonas valstīs ([CPB, 2020](#)). Latvijā šīs funkcijas ir uzticētas pie Ekonomikas ministrijas izveidotajai Nacionālajai produktivitātes padomei.

### Grieķijas Parlamentārais budžeta birojs

Grieķijas Parlamentārā budžeta biroja darbība ir cieši saistīta ar speciālas komisijas, kas atbildīga par budžeta izpildes kontroli, kā arī pastāvīgās Ekonomikas komisijas darbu. Birojs veic šādas funkcijas:

- sniedz minētajām komisijām nepieciešamo informāciju un datus;
- sagatavo ziņojumus par vidēja termiņa fiskālajā stratēģijā noteikto budžeta mērķu ievērošanu, makroekonomisko novērtējumu un budžeta prognožu pamatā esošajiem pieņēmumiem;
- sagatavo ceturkšņa un gada ziņojumus;
- sagatavo ziņojumus par visiem jautājumiem, kurus rakstveidā tam pieprasa parlamenta priekšsēdētājs vai parlamenta komisiju priekšsēdētāji. Minētie ziņojumi tiek publicēti parlamenta tīmekļvietnē;
- izstrādā ziņojumu par valsts budžeta projektu. Ziņojumu par šo projektu un precizēto valsts budžeta likumprojektu birojs iesniedz divas dienas pirms pirmās par budžetu atbildīgās komisijas sēdes ([Hellenic Parliamentary Budget Office, 2020](#)).

Izveidot budžeta struktūrvienību likumdevējā iespējams ar mēreniem ieguldījumiem, tomēr nodrošināt šādas struktūrvienības plānveida stratēģisku ilgtermiņa darbu ir liels izaicinājums ([Anderson, 2008](#)). Tādēļ pirms šādas struktūrvienības izveides būtu jārod atbilde uz vairākiem jautājumiem:

- vai parlamentam būtu jāveido pašam sava budžeta struktūrvienība, vai arī var paļauties uz citu valsts iestāžu sniegtajiem datiem un veikto analīzi;
- vai iespējams izveidot budžeta struktūrvienību, kas būtu nepartejiska, neatkarīga un objektīva;
- vai parlamenta rīcība budžeta jautājumos būtu jāierobežo, vai arī tam būtu jāatstāj pilnīga rīcības brīvība;
- vai parlamentam būtu jābalso tikai par vispārējām budžeta kategorijām, vai tam būtu jāizskata arī detalizētākas ieņēmumu un izdevumu pozīcijas;
- vai parlamentam jāizskata tikai ikgadējais budžets, vai arī jāpieņem vidēja termiņa budžetam saistoši lēmumi;
- cik ilgā laikposmā parlamenta un valdības budžeta veidošanas praksē būtu jāpāriet uz noteiktu mērķu izpildes rādītājiem (*performance targets*);
- vai parlaments pietiekami aktīvi izmanto ārējos resursus pārraudzības funkciju īstenošanai, tostarp sadarbojoties ar valsts augstāko revīzijas iestādi (Latvijā – Valsts kontroli).

Tomēr ar likumdevēja veiktspējas stiprināšanu budžeta jautājumos vien nepietiek. Noteicoša ir tā politiskā spēja un griba veikt izmaiņas valdības sagatavotajā budžeta projektā ([Anderson, 2009](#)).

### 3. Ārvalstu parlamentārā prakse budžeta procesā

Visām valstīm vienlīdz piemērotu budžeta izskatīšanas procedūru nav iespējams rekomendēt ([Lienert, 2005](#); [Wehner, 2006](#)). Turklāt valstis tiek aicinātas budžeta procesu likumos nereglamentēt pārāk detalizēti, konkrētas procedūras atrunājot sekundāros normatīvajos aktos. Vienlaikus budžeta procesam parlamentos ir nepieciešams formāls ietvars ([Lienert, 2010](#)).

**Budžeta izskatīšanu parlamentā iespējams iedalīt vairākos posmos.** Tā iesākas ar debatēm pirms budžeta pieņemšanas un vidēja termiņa budžeta ietvara apstiprināšanu. Tad seko budžeta izskatīšana un apstiprināšana, un pēc budžeta pieņemšanas iespējama dažādu budžeta grozījumu pieņemšana un kontrole. Lai kontrolētu budžeta izpildi, jā sagatavo pārskats.

**Valsts budžeta projekta veidošana notiek saskaņā ar noteiktu grafiku,** kurā ietverti termiņi katram ar budžetu saistītajam posmam. Ierasti budžeta projekta izstrādāšana ir valdības funkcija, kas to īsteno galvenokārt ar Finanšu ministrijas starpniecību. Finanšu ministrijas uzdevums ir izskatīt visus ministriju iesniegtos finansējuma pieprasījumus un sagatavot likumprojektu, tāpēc ES dalībvalstīs finanšu ministriju institūcijas tiek uzskatītas par visu finanšu pieprasījumu filtru. Pamatoti var apgalvot, ka tās ieņem centrālo un koordinējošo vietu visa budžeta procesa gaitā. Savukārt, piemēram, ASV šis uzdevums tiek uzticēts speciālai institūcijai, kas atrodas tieši Valsts prezidenta pakļautībā – Vadības un budžeta pārvaldei (*Office of Management and Budget*). Analizējot budžeta izstrādei paredzēto ilgumu, konstatējama saistība ar valsts ekonomikas lielumu. Piemēram, ASV darbs pie budžeta sākas jau 18 mēnešus pirms tā plānotās apstiprināšanas, Francijā tas notiek 14 mēnešus, bet Japānā – septiņus mēnešus pirms budžeta apstiprināšanas ([Nice, 2002](#); [Рудыћ, 2003](#)).

#### 3.1. Budžeta likumprojektu pakete

Budžeta likumprojektu paketi veido gadskārtējā valsts budžeta likumprojekts un citi ar to saistītie likumprojekti. SVF aicina līdz ar budžeta likumprojektu un to pavadošo tiesību aktu paketi likumdevējam iesniegt arī skaidrojošus materiālus, kas ļautu labāk orientēties budžeta mērķos un prognozēt tā iespējamo ietekmi uz tautsaimniecību. Skaidrojošajā materiālā var iekļaut šādas sadaļas:

- **fiskālās stratēģijas ziņojumu**, kas satur plānotā budžeta fiskālās prioritātes, tostarp informāciju par ilgtermiņa fiskālās politikas mērķiem (10 gadu un ilgākam termiņam), budžeta ieņēmumiem un izdevumiem, fiskālā līdzsvara nodrošināšanu, valsts kopējo parādu; vidēja termiņa mērķiem (triju gadu vai ilgākam termiņam); korekcijām un novirzēm no aktuālā, iepriekš apstiprinātā vidēja termiņa budžeta ietvara;
- **aktuālo budžeta politikas ziņojumu**, kas satur budžeta politikas stratēģiskās prioritātes, tostarp galvenās rosinātās izmaiņas nodokļos; galvenās izmaiņas budžeta izdevumos; izmaiņas aktīvos un pasīvos. Tāpat ziņojumā būtu kvantitatīvi jāatspoguļo jauna rīcībpolitika, kā arī nodokļu izmaiņu ietekme;
- **ekonomisko un finanšu aktualizāciju** par konkrēto gadu, kā arī prognozi nākamajiem diviem gadiem. Aktualizētie ekonomiskie un finanšu rādītāji (iekšzemes kopprodukta (turpmāk arī – IKP) izmaiņas, patēriņa cenas, bezdarba līmenis u. c. rādītāji) būtu jāiesniedz likumdevējam pirms gaidāmajām budžeta debatēm (gada vidū), kā arī vismaz mēnesi pirms vēlēšanām;
- **ilgtermiņa finanšu prognozes.** Vienreiz divos līdz četros gados likumdevējam būtu jānodrošina iespēja iepazīties ar ilgtermiņa finanšu prognozēm vismaz 40 gadu perspektīvā. Tas radītu visaptverošu skatījumu uz dažādām tendencēm, piemēram, iedzīvotāju skaita izmaiņām, iedzīvotāju novecošanu un to, kā šīs tendences varētu ietekmēt valsts nodokļu ieņēmumus un valdības parādu. Ilgtermiņa situācijas ieskicēšana kalpotu kā stimulē atbildīgu politisko lēmumu pieņemšanai ([Lienert, 2010](#)).

Saskaņā ar *OECD* budžeta caurskatāmības vadlīnijām likumdevēja izskatāmajā budžeta paketē būtu jāiekļauj vidēja termiņa budžeta prognozes, kā arī detalizēts apraksts par katru

ieņēmumu un izdevumu programmu un piešķirtajām apropriācijām, kas grupētas atbilstoši nozaru ministrijām un iestādēm ([OECD, 2002](#)). SVF caurskatāmības vadlīnijās rekomendēts budžeta paketē iekļaut galvenās budžeta ieņēmumu un izdevumu jomas, kā arī sniegt pamatojumu to saistībai ar noteiktu politiku mērķiem ([IMF, 2007](#)). No *OECD* 2013. gada aptaujā iekļautajām valstīm vairākums budžeta paketē paredz vidēja termiņa fiskālās politikas mērķus, makroekonomiskos pieņēmumus un prognozes, kā arī pārskatu par budžeta prioritātēm. Tāpat visai bieži norādīta apropriāciju sadale pa noteiktām organizācijām (ministrijām) vai administratīvajām vienībām. Bez minētajiem dokumentiem budžeta skaidrojošajā dokumentācijā var būt arī visaptverošs gada finanšu plāns (tostarp arī pa pārvaldes līmeņiem), kopējo ieņēmumu un izdevumu ilgtermiņa perspektīva vai prognoze vairāk nekā 10 gadu termiņam u. c. (4. tabula). Visai bagātīgu informāciju likumdevējam iesniedz ASV, Austrālijā, Dānijā, Grieķijā, Meksikā, Slovākijā un Turcijā ([OECD, 2014](#)).

## Likumdevējam iesniegtajos budžeta dokumentos iekļautie elementi

Avots: [OECD, 2014.](#)

Valsts	Vidēja termiņa fiskālās politikas mērķi	Makroekonomiskie pieņēmumi un prognozes	Budžeta prioritātes	Visaptverošs gada finanšu plāns (visi ieņēmumi/izdevumi, ārpusbudžeta izdevumi un papildu budžeta līdzekļi)	Finanšu plāns, kurā ietverti visi ieņēmumi un izdevumi visiem pārvaldes līmeņiem (tostarp reģionālais un vietējais)	Visaptverošs to izdevumu uzskaitījums, kuri netiks aplikti ar nodokļiem, kā arī neiekasēto nodokļu aprēķins	Nefinanšu politikas mērķi	Vidēja termiņa perspektīva vai prognoze kopējiem ieņēmumiem un izdevumiem	Kopējo ieņēmumu un izdevumu ilgtermiņa perspektīva vai prognoze (vairāk nekā 10 gadi)	Likumdevējā apstiprināmo budžeta apropriāciju saraksts	Apropriāciju sadale pa noteiktām organizācijām, to administratīvajām vienībām	Budžeta ietvaros ierosināto politikas tiesību aktu teksts
Apvienotā Karaliste	●	●	●	○	○	●	○	●	●	●	●	●
ASV	●	●	●	●	○	●	●	●	●	●	●	●
Austrālija	●	●	●	●	○	●	●	●	○	●	●	○
Austrija	●	●	●	○	○	○	●	●	○	●	●	●
Beļģija	●	●	●	○	○	●	○	○	●	●	●	○
Čehija	●	●	●	●	●	●	○	●	○	●	●	●
Čile	●	●	●	○	○	○	●	●	○	●	●	●
Dānija	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	●
Francija	●	●	●	○	○	●	●	●	○	●	●	○
Griekija	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	○
Igaunija	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	●
Itālija	○	○	●	●	○	●	●	●	○	●	○	●
Izraēla	●	●	●	○	○	●	○	○	○	○	●	●
Īrija	●	●	●	●	○	●	●	●	○	●	●	○
Japāna	●	●	●	○	○	●	●	●	●	●	●	●
Jaunzēlande	●	●	●	○	○	●	●	●	●	●	●	○
Kanāda	●	●	●	○	○	●	●	●	○	●	●	○

4. tabula (turpinājums)

Valsts	Vidēja termiņa fiskālās politikas mērķi	Makroekonomiskie pieņēmumi un prognozes	Budžeta prioritātes	Visptverošs gada finanšu plāns (visi ieņēmumi/izdevumi, ārpusbudžeta izdevumi un papildu budžeta līdzekļi)	Finanšu plāns, kurā ietverti visi ieņēmumi un izdevumi visiem pārvaldes līmeņiem (tostarp reģionālais un vietējais)	Visptverošs to izdevumu uzskaitījums, kuri netiks aplikti ar nodokļiem, kā arī neiekasēto nodokļu aprēķins	Nefinanšu politikas mērķi	Vidēja termiņa perspektīva vai prognoze kopējiem ieņēmumiem un izdevumiem	Kopējo ieņēmumu un izdevumu ilgtermiņa perspektīva vai prognoze (vairāk nekā 10 gadi)	Likumdevējā apstiprināmo budžeta apropriāciju saraksts	Apropriāciju sadale pa noteiktām organizācijām, administratīvajām vienībām	Budžeta ietvaros ierosināto politikas tiesību aktu teksts
Koreja	●	●	●	○	○	●	●	●	○	●	●	○
Luksemburga	●	●	●	●	●	○	○	○	○	●	●	●
Meksika	●	●	●	●	●	○	●	●	●	●	●	●
Nīderlande	●	●	●	●	○	●	●	●	○	○	○	○
Norvēģija	●	●	●	○	●	○	●	○	○	●	●	●
Polija	●	●	●	●	○	○	●	●	○	○	○	○
Portugāle	●	●	●	○	○	●	○	●	○	●	●	●
Slovākija	●	●	●	●	●	●	●	●	○	●	●	○
Slovēnija	●	●	●	○	●	○	●	●	○	●	●	○
Somija	●	●	●	●	○	●	●	○	○	●	●	●
Spānija	●	○	○	○	○	●	●	○	○	●	●	●
Šveice	●	●	●	●	○	○	●	●	○	●	●	○
Turcija	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Ungārija	●	●	●	○	○	●	○	●	○	●	●	●
Vācija	●	●	●	○	○	○	○	●	○	●	○	○
Zviedrija	●	●	●	●	○	●	●	●	●	●	●	●
Krievija	●	●	●	●	○	●	●	●	○	●	●	●
<b>OECD valstu skaits 2013./2014. gadā</b>	31	30	31	16	9	23	24	26	8	29	28	19
<b>OECD valstu skaits 2007. gadā</b>	28	30	30	NI	NI	NI	16	23	NI	24	26	8

Apzīmējumi: ● – Jā; ○ – Nē; NI – nav informācijas



### 3.2. Debates pirms budžeta projekta iesniegšanas parlamentā

Parlamentārās debates pirms budžeta pieņemšanas nodrošina to, ka likumdevējam laikus kļūst zināmas valdības budžeta politikas galvenās nostādnes un prioritātes. Šādās debatēs tiek izvirzīti un apspriesti nākamā gada un ilgtermiņa fiskālie mērķi, kā arī noteikti budžeta izdevumu griesti. Francijā parlamentārās debates par nākamā gada budžetu sākas jau sešus līdz septiņus mēnešus pirms fiskālā gada sākuma vienlaikus ar iepriekšējā gada budžeta izpildes ziņojumu izskatīšanu. **Saskaņā ar OECD 2018. gadā veikto aptauju pusē aptaujāto valstu, starp kurām ir arī Latvija, īpašas parlamentārās debates pirms budžeta pieņemšanas nav paredzētas, bet valstīs, kur tādas notiek (tostarp arī Igaunijā), vadošā loma tajās ir par budžeta jautājumiem atbildīgajām parlamenta komisijām.** Sešās valstīs (Francijā, Grieķijā, Itālijā, Kanādā, Slovēnijā un Zviedrijā) parlamentārās komisijas gatavo speciālu ziņojumu un rezolūciju par budžeta prioritātēm, kuru iesniedz parlamentam un valdībai. Piemēram, Īrijā Budžeta pārraudzības komisija notur sēdes par topošā budžeta prioritātēm un sagatavo ziņojumu, kas tiek skatīts parlamenta sēdē. Savukārt Izraēlā debates parlamentā pirms budžeta pieņemšanas nenotiek regulāri, bet Somijā parlamentārās debates pirms budžeta iesniegšanas ir par vidēja termiņa budžeta ietvaru ([OECD, 2018](#)).

### 3.3. Vidēja termiņa budžeta ietvara izstrāde un pieņemšana

Vairākumā OECD aptaujā ietvarto valstu tiek izstrādāts vidēja termiņa valsts budžeta ietvars, kas ļauj plānot valsts fiskālo politiku ilgākam laikposmam. Vidēja termiņa budžeta ietvara izstrādei ir vairākas priekšrocības. Tā ievērošana sekmē fiskālo disciplīnu, un nozaru ministrijas var efektīvāk saskaņot savas nozares izdevumu prioritātes ar valsts izdevumu prioritātēm. Vidēja termiņa budžeta ietvars iezīmē arī resursu pieejamību un vajadzības vairāku gadu garumā. Tāpat tas atvieglo daudzgadu politiku, programmu, projektu plānošanu un pārstrukturēšanu. OECD valstīs ir iedibināta dažāda vidēja termiņa budžeta ietvara apstiprināšanas prakse. **Kopumā 13 OECD valstīs (tostarp arī Latvijā) likumdevējs gan debatē par šo ietvaru, gan to apstiprina, bet 11 valstis šajā jautājumā aprobežojas ar parlamenta debatēm un ietvaru apstiprina vai nu valdībā (tostarp arī Igaunijā), vai arī finanšu ministrijās. Vairākumā OECD valstu vidēja termiņa budžeta ietvars tiek izstrādāts trim vai četriem gadiem (Latvijā tie ir trīs gadi) un ik gadu tiek pārskatīts.** Somijā vidēja termiņa budžeta ietvars tiek sagatavots četriem gadiem, un korekcijas tiek veiktas vienu reizi šajā periodā. Zviedrijā ietvars tiek koriģēts katru gadu, taču parasti netiek koriģēti budžeta kopējie pieļaujamie izdevumi ([OECD, 2019](#)).

Ilgtermiņa valsts finanšu analīze kļūst arvien nozīmīgāka. Lai to veiktu, OECD valstīs aizvien vairāk dažādu neatkarīgu fiskālo institūciju analīzē vidēja un ilgtermiņa ilgtspēju. 2018. gadā šādas institūcijas bija jau 22 valstīs ([OECD, 2018](#)). Makroekonomiskās prognozes izstrādā centrālās budžeta iestādes, finanšu ministrijas un citas valdības institūcijas. SVF rekomendē makroekonomiskās prognozes veidot vismaz trim gadiem, likumdevējam tās apstiprinot. Vidēja termiņa budžeta ietvara dokumentācijā būtu:

- jāuzskaita izdevumi un ieņēmumi, kurus valsts budžetam radīs jaunās politikas iniciatīvas;
- jāizklāsta alternatīvi budžeta scenāriji (piemēram, *status-quo*, optimistiskais, pesimistiskais);
- iespēju robežās jāveic ne vien vidēja termiņa, bet arī ilgtermiņa budžeta ilgtspējas analīze ([Lienert, 2010](#)).

### 3.4. Budžeta ilgtspējas analīzes izmantošana

Budžeta veidošanā ir būtiski nodrošināt zināmu noteiktību vismaz tuvākajam divu līdz triju gadu periodam, kas nozīmē arī radīt informatīvo bāzi par to, kā konkrēti budžeta lēmumi ietekmēs sabiedrību dažādās jomās. Šie jautājumi var būt saistīti gan, piemēram, ar gaidāmajām nodokļu reformām, izmaiņām pensiju sistēmā, gan dažādu sistēmu finansēšanas modeļa maiņu. Būtiski ir budžeta ilgtspējas analīzes gaitā izvērtēt dažādu budžetā paredzēto pasākumu ietekmi uz atšķirīgām sabiedrības grupām vai arī faktoriem, parādībām un procesiem, piemēram, šādiem:

- mājtsaimniecībām ar atšķirīgu ienākumu līmeni;
- kopējo ienākumu nevienlīdzību;
- nabadzību/sociālo atstumtību;
- dzimumu līdztiesību;
- dažādu vecumu kohortām;
- mazākuma grupām;
- reģionālo attīstību;
- vidi un klimata pārmaiņām;
- sabiedrības labklājības rādītājiem kopumā u. c. ([OECD, 2018](#)).

Budžeta lēmumu ietekmes analīze tiek veikta, piemēram, Itālijā, Īrijā, Nīderlandē, Somijā, Vācijā un Zviedrijā ([OECD, 2018](#)).

Budžeta ilgtspējas analīzes izmantošanas prakse dažādās valstīs ievērojami atšķiras. *OECD* aptaujas rezultāti liecina, ka 10 valstīs (tostarp Latvijā) likumdevējs neizskata īpaši tam veidotu analīzi par budžeta ilgtspējas jautājumiem ([OECD, 2018](#)). Deviņās valstīs šādu analīzi likumdevējam nodrošina gan valdība, gan to var veikt kāda neatkarīga institūcija (piemēram, centrālā banka), bet sešās valstīs (tostarp Igaunijā) likumdevējam šādu informāciju nodrošina tikai valdība. Somijā budžeta pieņemšanai nepieciešamo analītisko bāzi nodrošina Fiskālās disciplīnas padome.

#### Budžeta ilgtspējas analīzes izstrāde Polijas Sejmā

Polijas Sejms saņem ilgtermiņa budžeta analīzi, tomēr tā netiek ietverta vienā dokumentā, kā arī darbam ar to parlamentā nav paredzētas fiksētas procedūras (piemēram, debātes). Analīzi var veikt dažādas institūcijas, tostarp arī zinātniskās institūcijas vai Sejma Kancelejas Pētniecības birojs. Arī valdības Augstākās revīzijas biroja un Polijas Nacionālās bankas iesniegtajos ziņojumos saistībā ar budžeta apstiprināšanu ir atsauces uz stabilitāti ietekmējošajiem faktoriem dažādos aspektos ilgtermiņā (var tikt aplūkota, piemēram, finanšu sistēmas stabilitāte, demogrāfiskās prognozes u. c.) ([OECD, 2018](#)).

### 3.5. Budžeta caurskatāmības nodrošināšana un sabiedrības iesaiste

Valsts budžets satur lielu apjomu skaitliska un tehniska rakstura informācijas, kas ne vienmēr ir viegli saprotama plašākai sabiedrībai, tādēļ daudz pūļu tiek veltīts budžeta informācijas vienkāršošanai, caurskatāmības nodrošināšanai un sabiedrības iesaistei. *OECD* ir izstrādājusi speciālas vadlīnijas budžeta caurskatāmības nodrošināšanai ([OECD, 2017](#)). Visbiežāk *OECD* valstīs publicē šādus ar budžetu saistītus dokumentus:

- valdības piedāvātā budžeta projekts;
- likumdevēja apstiprinātais valsts budžets;
- dažādi informatīvi analītiskie pārskati, kas publicēti pirms budžeta pieņemšanas;
- apstiprinātie papildu budžeti;
- ikgadējie budžeta izpildes ziņojumi;
- ikgadējie budžeta izpildes pārskati;
- ikgadējie finanšu pārskati;
- ziņojumi par fiskālo ilgtspēju;
- pārskati par fiskālajiem riskiem u. c.

14 valstīs (tostarp Latvijā) tiek publicēti speciāli publicitātes nolūkā sagatavoti informatīvi materiāli un vizualizācijas par budžeta projektu un apstiprināto budžetu. Vairākumā valstu (tostarp Latvijā) budžeta dokumenti (izpildvaras piedāvātais budžeta projekts un apstiprinātais budžets) ir pieejami atvērto datu formātā. Retāk šajā formātā pieejami citi ar budžetu saistītie dokumenti ([OECD, 2019](#)).

Budžeta pieņemšana mēdz būt ļoti intensīvs un politizēts process, kurā bieži vien ir problemātiski nodrošināt plašu un vienlaikus kompetentu sabiedrības līdzdalību. Tajā pašā laikā

informētas un labi organizētas interešu grupas uz šī fona nereti izmanto iespēju panākt sev labvēlīgu lēmumu pieņemšanu. *OECD* valstīm ir dažāda pieredze budžeta sabiedriskajā apspriešanā un iesaistē. Šo praksi lielā mērā nosaka valsts un ietekmīgāko interešu grupu, piemēram, darba devēju, arodorganizāciju un nozaru asociāciju, attiecības, kā arī budžeta apspriešanai paredzētais laiks. Vairākumā valstu pastāv konsultatīvi mehānismi sabiedrības informēšanai un iesaistīšanai. Visizplatītākās ir dažādu veidu privātas tikšanās (15 valstīs) un mazformāta sanāksmes ar galvenajām ieinteresētajām pusēm (11 valstīs, tostarp Latvijā). Retāki ir publiski uzaicinājumi iesniegt priekšlikumus, publiskas sanāksmes un fokusgrupas. Visbiežāk parlamentam nav pienākuma konsultēties ar pilsoniskās sabiedrības grupām budžeta pieņemšanā un parasti dažādu sabiedrības grupu iesaiste tiek īstenota agrākos politiskā procesa posmos. Sabiedrības iesaiste posmos pēc budžeta apstiprināšanas (budžeta grozījumu veikšana, budžeta izpilde, revīzijas u. c.) ir mazāk izplatīta.

**Dažas valstis praktizē tā dēvētā līdzdalības budžeta veidošanu (*participative budgeting*), kur neliela budžeta izdevumu daļa ik gadu tiek atvēlēta sabiedrības iniciētu projektu īstenošanai.** Pēc projektu publiska izklāsta un pilnveides notiek sabiedriskā balsošana, kas parasti tiek organizēta elektroniski. Balsojumā tiek noskaidroti projekti, kas atzīti par prioritāriem. Līdzdalības budžeti ir aizvien izplatītāka prakse pašvaldību līmenī (tostarp Igaunijā), un to mērķis ir iesaistīt iedzīvotājus atbildīgu lēmumu pieņemšanā. Savukārt nacionālā līmenī līdzdalības budžeta pieeju pagaidām īstenojušas vien Dienvidkoreja, Kanāda, Meksika un Portugāle.

#### **Nacionāla līmeņa līdzdalības budžeta veidošana Portugālē**

Portugālē nacionāla līmeņa līdzdalības budžeta izstrāde pirmo reizi tika īstenota 2017. gadā. Sākotnēji iedzīvotājiem tika piedāvāts lemt par to, kur ieguldīt trīs miljonus *euro* no valsts budžeta, savukārt 2018. gadā iedzīvotājiem bija iespēja lemt jau par pieciem miljoniem *euro*. Portugālē līdzdalības budžeta veidošanas procesā var iesaistīties visi pilsoņi (arī ārvalstu pilsoņi, kas likumīgi uzturas Portugālē) no 18 gadu vecuma.

Līdzdalības budžeta veidošanas modelis paredz, ka pirmajā posmā projektu pieteicēji personīgi kādā no līdzdalības sanāksmēm (tādas tiek rīkotas visu septiņu reģionu lielākajās pilsētās) iepazīstina ar savu ideju. Pēc tam seko ideju iesniegšana tiešsaistē. Projekta ideja nedrīkst būt pretrunā ar valdības politiku; tās īstenošana nedrīkst pārsniegt 200 000 *euro* budžetu un tā jāīsteno 24 mēnešu laikā. Nav atļauts piedāvāt ar infrastruktūras būvniecību saistītas idejas. Otrajā posmā attiecīgās ministrijas un citas valsts iestādes izvērtē saņemtās idejas un sniedz tehnisko atbalstu projektu ideju pārveidošanai projektos, paredzot arī projekta īstenošanas laika grafiku un provizoriskās izmaksas. Trešajā posmā tiek publicēts provizoriski atbalstīto ideju saraksts, kā arī noteikts laikposms, kurā iedzīvotāji var iesniegt sūdzības vai apstrīdēt rezultātus. Ceturtajā posmā notiek balsošana līdzdalības budžeta platformā vai ar bezmaksas īsziņu starpniecību. Katram balsotājam tiek piešķirtas divas balsis – viena par reģionāla mēroga projektu un viena par valsts mēroga projektu. Savukārt pēdējā posmā publiski tiek paziņoti uzvarējušie projekti. Ar katru projekta uzvarētāju tiek noslēgts publisks līgums par projekta izpildi ([MK, 2020](#); [Falanga, 2018](#)).

### **3.6. Budžeta projekta izskatīšanas procedūra parlamentā**

#### ***Budžeta projekta iesniegšana parlamentā***

*OECD* valstu aptaujā 2017. gadā noskaidrots, ka **budžeta projektu parlamentos visbiežāk iesniedz divus līdz četrus mēnešus pirms fiskālā gada sākuma.** Kopumā šāds termiņš tiek uzskatīts par optimālu ([OECD, 2018](#); [Lienert, 2010](#)). Lielākās valstīs budžeta projekts tiek iesniegts ievērojami savlaicīgāk (piemēram, ASV tie ir astoņi mēneši). Budžeta iesniegšanas termiņu parasti nosaka valsts konstitūcija vai arī šis jautājums ir atrunāts normatīvajā regulējumā (ASV un Kanādā tas netiek reglamentēts). 2012. gadā budžeta debatēm likumdevējā vidēji atvēlētais ilgums *OECD* valstīs bija 2,9 mēneši. Salīdzinoši ilgs laiks budžeta izskatīšanai likumdevējā atvēlēts Čehijā un Vācijā (četrarpus mēneši) un Šveicē (četri mēneši). Kopumā 20 no pētījumā iekļautajām valstīm norādīja,

ka budžetu parlaments tajās apspriež trīs mēnešus vai ilgāk pirms fiskālā gada sākuma, savukārt 13 valstīs – mazāk nekā trīs mēnešus pirms tā sākuma. Vairākumā valstu budžets tiek apstiprināts neilgi pirms fiskālā gada sākuma vai attiecīgā fiskālā gada sākumā ([OECD, 2018](#)) (5. tabula).

5. tabula

### Ilgums (mēnešos) valsts budžeta procesā OECD valstīs 2012. gadā

Avots: [OECD, 2018](#).

Valsts	Cik mēnešus pirms fiskālā gada sākuma valsts budžets tiek iesniegts likumdevējam?	Cik mēnešus pirms fiskālā gada sākuma valsts budžets tiek apstiprināts likumdevējā?	Laiks (mēnešos), kurā parlaments iepazīstas un debatē par budžetu
Apvienotā Karaliste	0,5	-0,5*	1
ASV	8	0	8
Austrālija	2	0	2
Austrija	2,5	0	2,5
Beļģija	2,5	0,5	2
Čehija	4,5	NI	NI
Čīle	3	1	2
Dānija	4	0	4
Francija	3	0,5	2,5
Grieķija	1	0	1
Igaunija	3,5	0	3,5
Itālija	3,5	0	3,5
Izraēla	2	0	2
Īrija	0,5	-2,5	3
Japāna	2,5	0	2,5
Jaunzēlande	1,5	-2	3,5
Kanāda	1	-3	4
Koreja	3	1	2
Luksemburga	3	1	2
Meksika	4	1,5	2,5
Nīderlande	3,5	0	3,5
Norvēģija	3	0,5	2,5
Polija	3	-1	4
Portugāle	2,5	1	1,5
Slovākija	2,5	0,5	2
Slovēnija	3	0	3
Somija	3,5	0	3,5
Spānija	3	0	3
Šveice	4	0,5	3,5
Turcija	2,5	0	2,5
Ungārija	3	0	3
Vācija	4,5	0	4,5
Zviedrija	3	0,5	2,5
Krievija	3	2	1
<b>Vidēji OECD valstīs</b>			<b>2,9</b>

NI – nav informācijas;

\* – negatīva vērtība liecina, ka valsts budžets tiek pieņemts pirms fiskālā gada sākuma

**Parlamentu augšpalātu loma budžeta procesā ierasti ir mazāka, kas nosaka arī salīdzinoši īso periodu, kāds tiek atvēlēts budžeta debatēm.** Piemēram, Nīderlandē grozījumus budžetā var veikt tikai apakšpalāta, bet augšpalāta ir tiesīga vienīgi apstiprināt vai noraidīt šos grozījumus. Tikai dažās valstīs augšpalātām un apakšpalātām budžeta pieņemšanā ir līdzīgas pilnvaras (ASV, Itālija).

### ***Galīgais termiņš parlamentam valsts budžeta pieņemšanai***

Pētījumā padziļināti aplūkotajās valstīs galīgais termiņš valsts budžeta projekta iesniegšanai parasti tiek noteikts valdībai, nevis parlamentam. Tā tas ir arī Latvijā (15. oktobris). Zviedrijas Riksdāga likums paredz, ka nākamā budžeta gada likumprojekts jāiesniedz ne vēlāk kā 20. septembrī – dažas dienas pēc parlamenta sesijas atklāšanas. Vēlēšanu gados budžeta likumprojekta iesniegšanas periodu var pagarināt līdz 15. novembrim. Galīgos lēmumus par budžetu Riksdāgs pieņem decembra vidū. Nīderlandē konkrēts termiņš budžeta pieņemšanai parlamentā nav noteikts, tomēr parasti parlaments diskusijas par budžetu pabeidz novembrī. Arī Igaunijas parlamentam konkrēts termiņš budžeta pieņemšanai parlamentā nav noteikts, tomēr saskaņā ar konstitūciju parlamentam valsts budžets ir jāpieņem finanšu gada sākumā. Budžets tiek iesniegts parlamentam 30. septembrī, un tā pieņemšana parlamentā ilgst nedaudz mazāk nekā trīs mēnešus. Ja valsts budžets netiek pieņemts līdz februāra pēdējai dienai, tiek izsludinātas jaunas parlamenta vēlēšanas (konstitūcijas 119. pants).

**Lietuvā un Francijā tiesību aktos ir fiksēts termiņš, kurā valsts budžets parlamentam ir jāpieņem.** Budžeta projekta izskatīšanas termiņi ir noteikti normatīvajos aktos, un tie ir visai detalizēti. Lietuvā Valsts budžeta projekts jāapspiež Seima sēdē ne vēlāk kā līdz 25. novembrim. Savukārt Francijā konstitūcija nosaka 70 dienu termiņu budžeta likumprojekta pieteikšanai. Likumā noteikts, ka pirmais budžeta likumprojekta pirmais lasījums Nacionālajā asamblejā ilgst 40 dienas, bet Senātā – 20 dienas. Likumprojekta skatīšanai likumdevējā otrajā lasījumā paredzētas 10 dienas. Ja 70 dienu termiņš budžeta skatīšanai parlamentā tiek pārsniegts, valdība var izdot rīkojumu par tā stāšanos spēkā. Tomēr praksē šīs tiesības valdība vēl nav izmantojusi. Lietuvā parlamenta iekšējās kārtības noteikumi nosaka arī laiku starp pirmo un otro lasījumu. Lietuvā otrais lasījums par valsts budžeta likumprojektu tiek noteikts ne vēlāk kā 15 dienas pēc pirmā lasījuma.

Īrijā tiesību akti nosaka dažādus galīgos termiņus budžeta ieņēmumu un izdevumu daļu apstiprināšanai. Īrijas konstitūcija arī detalizēti nosaka kārtību, kādā apstiprināmi likumprojekti, kas paredz nodokļu izmaiņas.

### ***Darbības nepieņemta budžeta gadījumā. Koriģējošais budžets***

Ja likumdevējs nepieņem nākamā gada budžetu, par tā izdevumu pamatu var pieņemt iepriekšējā gada budžetu. Šādā gadījumā no budžeta nevar finansēt jaunas iniciatīvas (programmas, projektus un rīcībpolitikas). Vairākumā valstu izpildvara ir tiesīga veidot koriģējošo budžetu, kardināli mainoties politiskajai situācijai. Koriģējošo budžetu var arī veidot, piemēram, dabas katastrofu vai uz laiku izsludinātu ārkārtējo situāciju gadījumos. Piemēram, Japānas 1947. gada Publisko finanšu likums ļauj valdībai iesniegt parlamentam koriģējošā budžeta projektu nolūkā nodrošināt papildu līdzekļus to likumā noteikto saistību izpildei, kuras nav bijušas paredzētas sākotnējā budžetā. Pēc SVF ieskata, koriģējošo budžetu veidošana gan nav rekomendējama prakse. Ja tomēr tāds tiek veidots, likumdevējam būtu jānosaka koriģējošā budžeta izdevumu maksimālā robeža, parāda vadības stratēģija un atskaitīšanās procedūra par līdzekļu izlietojumu ([Lienert, 2010](#)).

### ***Priekšlikumu iesniegšana par grozījumiem valsts budžeta likumprojekta paketē***

Pētījumā padziļināti aplūkotajās valstīs priekšlikumu iesniegšana valsts budžeta likumprojekta būtiski neatšķiras no priekšlikumu iesniegšanas citiem likumiem. Priekšlikumus var iesniegt individuāli deputāti, kā arī deputātu grupa, frakcijas un parlamenta komisijas. **Aplūkotajās valstīs nav noteikti ierobežojumi tam, cik budžeta priekšlikumu var iesniegt viens deputāts. Katrā deputāta iesniegumā var būt viens vai vairāki priekšlikumi. Tomēr atšķiras procedūra, kādā deputātu priekšlikumi budžetam tiek virzīti tālākai izskatīšanai likumdevējā.** Piemēram, Igaunijā deputātu priekšlikumi uzreiz nonāk komisijā, kura ir atbildīga par budžeta izskatīšanu (finanšu komisija), savukārt Zviedrijā priekšlikumi sākumā jāiesniedz kādā no nozaru komisijām. Nīderlandē visi deputātu priekšlikumi tiek uzreiz virzīti izskatīšanai parlamenta plenārsēdē. **Jāņem vērā, ka valstīs, kurās likumdevējs bauda augstu autonomiju iepretī valdībai (Zviedrija, Dānija un Nīderlande), deputātu iesniegto budžeta grozījumu priekšlikumu skaits var**

**būt liels.** Piemēram, Zviedrijā 2021. gadā budžeta pieņemšanas laikā no 8. septembra līdz 6. oktobrim tika saņemti 3645 individuālie deputātu priekšlikumi. **Lietuvā termiņi budžeta priekšlikumu iesniegšanai ir noteikti likumā.** Visi piedāvātie grozījumi, svītrojumi un papildinājumi Valsts budžeta likumprojektā jānosūta Seima sēžu sekretariātam vismaz 48 stundas pirms sēdes darba kārtībā noteiktā laika. Īrijā budžeta priekšlikumu galīgais termiņš ir noteikts agrāk. Priekšlikumi jāiesniedz ne vēlāk kā četras dienas pirms to izskatīšanas. Atsevišķos gadījumos parlaments var lemt par termiņa pagarināšanu.

**Vairākumā padziļināti aplūkoto valstu parlamentu netiek nodrošināts speciāls tehnoloģiskais nodrošinājums budžeta grozījumu sagatavošanā.** Dažās valstīs (Igaunija, Zviedrija) budžeta priekšlikumu iesniegšanai tiek nodrošinātas *Excel* izklājlapas ar norādēm, tomēr deputāti priekšlikumus var iesniegt arī brīvā formā.

### ***Valsts budžeta projektam iesniegto priekšlikumu izskatīšana***

Budžeta likumprojekta izskatīšanas kārtība likumdevējos galvenokārt tiek organizēta pēc tā dēvētā turp un atpakaļ principa. Pēc vispārējās diskusijas, kuras laikā valdība, attiecīgās komisijas referents un politisko grupu runātāji iepazīstina ar savu vispārējo viedokli par budžetu, tiek rīkota budžeta likumprojekta paketes detalizēta izskatīšana, ņemot vērā iesniegtos priekšlikumus. Tiek secīgi balsots par katru grozījumu, pēc tam par katru pantu un, visbeidzot, par visu likumprojekta tekstu. Deputātiem likumprojekta paketes teksts mēdz būt pieejams gan papīra formā, gan tīmekļvietnē.

Valsts budžeta projektam iesniegto priekšlikumu izskatīšanā runātājam nav obligāti jānolasa viss priekšlikuma teksts. Piemēram, Igaunijā otrajā lasījumā ziņotājs no finanšu komisijas nelasa priekšlikumu tekstu, bet tikai ziņo par komisijā iesniegto priekšlikumu skaitu, kā arī par tiem priekšlikumiem, kuri komisijā nav atbalstīti. Ziņotājs no finanšu komisijas informē par Finanšu ministrijas viedokli attiecībā uz izteiktajiem priekšlikumiem un to finansēšanas avotiem. Arī Īrijā otrajā lasījumā priekšlikumu izteicējs nelasa visu priekšlikuma tekstu. Sēdes vadītājs var grupēt vairākus priekšlikumus, lai novērstu to atkārtošanos. Lietuvā parlamenta kārtības rullī nav ietverta prasība lasīt likumprojekta tekstu ne plenārsēdē, ne komisijā. Likumprojekta teksta nolasīšana ir deputāta izvēle. Francijas divpalātu parlamenta specifika nosaka to, ka jebkuru likumprojektu pēc kārtas izskata abās parlamenta palātās, lai vienotos par vienotu likuma redakciju. Sesijas diskusijā nav iekļauts posms, kurā apspriežamais teksts tiktu pilnībā nolasīts. Tāpat nav ierasts, ka grozījumu autori lasītu izsmeļošo rezolutīvo daļu: senatori īsi iepazīstina ar jautājuma būtību un sniedz argumentus par labu piedāvātajiem grozījumiem. Pilns debašu ziņojums, kas tiek publicēts katras sesijas beigās, atspoguļo ne tikai sesijas laikā notikušās diskusijas, bet arī visu apspriesto grozījumu tekstu. Uz diviem lieliem ekrāniem sēžu zālē tiek parādīts teksts un grozījumu izskatīšanas darba kārtība ar reāllaikā iezīmētu posmu, kurā diskusija šobrīd notiek. Arī Nacionālās asamblejas noteikumi neparedz, ka referentam pilnībā jānolasa teksts.

### ***Opozīcijas loma alternatīvu budžeta priekšlikumu iesniegšanā***

**No padziļināti pētītajām valstīm Zviedrijā opozīcija ir īpaši aktīva alternatīvu budžeta priekšlikumu iesniegšanā.** Priekšlikumu iesniegšanas periods ilgst no Riksdāga sesijas atklāšanas līdz brīdim, kad pagājušas 15 dienas pēc budžeta likumprojekta iesniegšanas Riksdāgā. Parasti opozīcijas partijas sniedz vispārēju pārskatu par savām budžeta alternatīvām visos ekonomikas politikas virzienos. Priekšlikumi ietver kopējo izdevumu griestus un izdevumu sadali. Ierosinājumos par ekonomikas politiku deputāti sniedz arī pārskatu par izmaiņām nodokļos un maksājumos, kurus piedāvā ieviest, un par to, kā būtu finansējamas dažādas piedāvātās reformas.

### ***Parlamentārās debates par budžetu***

Lai arī parlamentāro debašu saturs par budžetu netiek ierobežots, tas ir pakārtots vispārējam budžeta pieņemšanas procesam parlamentā. Ierobežojumi, kas reglamentē deputātu uzstāšanos budžeta jautājumos, ir līdzīgi kā citos jautājumos. Visās padziļināti pētītajās valstīs likumdevējs pats var lemt saīsināt uzstāšanās laiku. Pirmajā budžeta lasījumā parasti tiek

## **diskutēts vairāk par budžeta principiem un prioritātēm un nākamajos lasījumos jau par konkrētiem priekšlikumiem.**

Nīderlandē parlamentārajās debatēs par budžetu skaidri iezīmējas politisko un finanšu debašu posmi. Politiskās debātes par valsts budžetu notiek septembra trešajā otrdienā, un tajās savu pozīciju pauž politisko grupu vadītāji, bet no valdības – premjerministrs. Pēc nedēļas notiek finanšu debātes, kurās uzstājas politisko grupu deputāti, bet valdības viedokli pārstāv finanšu ministrs. Pēc šīm diskusijām valdība nereti rosina izmaiņas budžeta likumprojektu paketē. Nākamais debašu posms galvenokārt risinās nozaru ministrijās.

Īrijā lielākā daļa diskusiju par budžeta pozīcijām notiek parlamenta komisijās.

Zviedrijā parlaments apstiprina ieņēmumu un izdevumu līmeni 27 rīcībpolitikas jomās, tomēr par šiem lēmumiem galvenokārt tiek debatēts nozaru komisijās, bet mazāk – parlamenta plenārsēdē. Zviedrijas Riksdāga likumā ir noteikts, ka ikviens deputāts un ministrs ir tiesīgs sēdē brīvi izteikties par visiem apspriežamajiem jautājumiem. Parasti katrai personai, kura vēlas izteikties kādā jautājumā, tiek dotas vismaz četras minūtes runas laika. Tomēr Riksdāgs var noteikt uzstāšanās biežuma un ilguma ierobežojumus.

Lietuvā Seima Reglamenta un iekšējo noteikumu likums nosaka likumprojektu apspriešanas kārtību. Pirmajā likumprojekta lasījumā tiek atklātas debātes, kuru laikā frakciju pārstāvji var iesniegt priekšlikumus vai komentārus. Otrajā lasījumā tiek atklātas debātes, kurās komentārus un viedokli var paust Seima locekļi, kā arī komisiju un frakciju pārstāvji. Debatēs par grozījumiem un papildinājumiem Seima sēdē vārds tiek dots tikai grozījumu autoriem (līdz divām minūtēm par katru priekšlikumu). Likumprojekta trešajā lasījumā tiek atklātas debātes, kuru laikā frakciju pārstāvji var iesniegt komentārus. Pirmajā un otrajā lasījumā Seima locekļi mutvārdos var uzdot ne vairāk par diviem jautājumiem.

Francijas parlamenta komisijās uzstāšanās laiks nav ierobežots, savukārt plenārsēdē uzstāšanās laiks par priekšlikumu, izņemot valdības pārstāvju runas, parasti ir ierobežots līdz divām minūtēm. Ja asamblejas prezidents uzskata, ka asambleja ir saņēmusi pietiekami daudz informācijas, runātājs var tikt aicināts pabeigt debātes ātrāk. Tāpat asamblejas vadītājs ir arī tiesīgs ļaut deputātam pārsniegt atvēlēto laiku. Asambleja vairs neapspriež budžeta grozījumus, kas sēdes laikā nav atbalstīti. Saskaņā ar Francijas Senāta noteikumiem uzstāšanās laiks par budžeta grozījuma priekšlikumu nepārsniedz trīs minūtes.

### ***Likumdevēja mijiedarbība ar valdību budžeta pieņemšanas procesā***

**Valdības iesaiste budžeta pieņemšanas procesā, kad budžeta likumprojekts tiek izskatīts parlamentā, ir atkarīga no parlamenta autonomijas pakāpes.**

Lietuvā valdība otrajā lasījumā prezentē budžeta likumprojektā iestrādātās izmaiņas, kas veiktas pēc saņemtajiem priekšlikumiem un komentāriem. Valdībai 15 dienu laikā jāsniedz atzinums par saņemtajiem priekšlikumiem un jāveic izmaiņas budžeta likumprojektā. Ministri aizstāv savas pozīcijas parlamenta komisijās.

Līdzīgi darbs tiek organizēts arī Igaunijas un Nīderlandes parlamentos, savukārt Īrijā valdībai nav noteikts pienākums sniegt atzinumu par parlamenta priekšlikumiem un praksē tie visbiežāk tiek noraidīti. Parlamenta plenārsēdē priekšlikuma iesniedzējs ir tiesīgs pieprasīt parlamenta balsojumu par attiecīgo iesniegto priekšlikumu, ja valdība to noraidījusi. Tā kā valdība bauda parlamenta vairākuma atbalstu, šis priekšlikums vairākuma atbalstu parasti neiegūst.

Krasi atšķirīga situācija ir vērojama Zviedrijā, kur likumdevējam ir augsta autonomija politisko lēmumu pieņemšanā. Budžeta pieņemšanas procesa parlamentārajā fāzē Zviedrijā nav formālas mijiedarbības starp valdību un parlamentu. Valdība nesniedz viedokli par parlamenta priekšlikumiem, un parlamentam ir vadošā loma, kā arī galavārds budžeta pieņemšanā.

## ***Neformālo sarunu nozīme budžeta apstiprināšanā***

Diskusijas par budžetu risinās arī ārpus formālajām parlamentārajām procedūrām. Uzskatāms piemērs šajā ziņā ir Dānija, kurā šo sarunu iznākums ir izšķirošs, lai budžets iegūtu parlamentārā vairākuma atbalstu. Jāņem vērā, ka Dānijā pēc vēlēšanām bieži veidojas mazākuma valdības, kurām budžeta pieņemšanā nepieciešams parlamentārā vairākuma atbalsts. Līdz ar to budžeta apstiprināšana ir lielā mērā atkarīga no tā, vai vienošanās tiek panākta arī ar partijām, kuras nav pārstāvētas valdībā.

### **Neformālo budžeta sarunu nozīme Dānijā**

**Sarunas pēc pirmā budžeta likumprojekta lasījuma.** Dānijā neformālās sarunas par budžetu sākas pēc budžeta likumprojekta izskatīšanas pirmajā lasījumā. No valdības puses budžeta sarunas koordinē finanšu ministrs. Sarunās iesaistās nozaru ministri, kā arī katras parlamentā strādājošās partijas pārstāvji budžeta un finanšu jautājumos, kuri koordinē viedokļus un pozīcijas ar savas frakcijas pārstāvjiem citās nozaru komisijās. Finanšu komisija kā atsevišķa puse sarunās nav iesaistīta.

**Pirmajā sarunu kārtā** finanšu ministrs tiek ar katras politiskās partijas pārstāvi finanšu komisijā, lai saskaņotu sarunu dienaskārtību.

**Otrajā sarunu kārtā** diskusijas tiek organizētas atbilstoši nozaru specifikai. Tajā tiek parlamentārās komisijas un attiecīgo nozaru ministri.

Lai nodrošinātu parlamenta vairākuma atbalstu un vajadzības gadījumā piekāptos partiju prasībām, valdība budžeta projektā paredz iekšējās rezerves, kuras vajadzības gadījumā var pārdalīt. Tuvojoties budžeta pieņemšanai, valdība var vēlreiz nedaudz korigēt ieņēmumu prognozes. Zināmas elastības iespējas budžeta sarunās tiek paredzētas arī nozaru ministriem – viņi var pārvietot līdzekļus starp budžeta programmām savas ministrijas ietvaros un piekrist piekāpties noteiktos jautājumos, kuri nav saistīti ar finansēm.

**Trešajā sarunu kārtā** sarunas noslēdzas centralizēti, un tajās tiek finanšu ministrs un katras partijas pilnvarotais pārstāvis budžeta un finanšu jautājumos. Dažkārt vienošanās tiek panākta jau sarunās ar nozaru ministrijām, citkārt atbalsts valsts budžetam tiek panākts tikai pirms trešā galīgā lasījuma. Budžeta sarunu ceļā top priekšlikumi budžeta likumprojekta galīgajam lasījumam. Budžeta likumprojektam tiek pievienots protokols, kurā rakstveidā tiek fiksētas visas panāktās vienošanās.

Dānijas politiskie spēki kopumā pieņem neformālo sarunu nozīmi budžeta apstiprināšanā. Ilgākā laika periodā likumdevēja lomas stiprināšana Dānijā tiek saistīta ar ciešāku budžeta izpildes uzraudzību, dažādu tiesību aktu un rīcībpolitiku fiskālās ietekmes aprēķiniem, finanšu komisijas un citu parlamentāro komisiju darba koordinēšanu, kā arī centrālās valdības un pašvaldību vienošanās pārskatāmības uzlabošanu ([OECD, 2004](#)).

## **3.7. Par budžetu atbildīgās komisijas darbs**

**Komisijas ietekmi budžeta pieņemšanas procesā nosaka tās iespējas piedāvāt konkrētus priekšlikumu iesniegšanas termiņus vai lemt par tiem.** Par budžetu atbildīgo komisiju darbs tiek organizēts līdzīgi kā citu komisiju darbs, tomēr dažās valstīs attiecībā uz komisijas darbu tiek īstenoti īpaši nosacījumi. Piemēram, Dānijā par budžetu atbildīgā komisija nepieņem iedzīvotāju un organizāciju iesniegumus. **Valstīs, kur budžeta komisijas loma un ietekme budžeta procesā vērtējama kā visai liela (piemēram, Zviedrijā), par budžetu atbildīgā komisija nosaka kopējo un dažādu nozaru/sektoru pieļaujamo maksimālo izdevumu apmēru, bet nozaru komisijas, ņemot to vērā, pieņem detalizētākus lēmumus par nozaru apropriācijām.** Citos gadījumos parlamentārās budžeta komisijas tikai izskata kopējo valdības piedāvāto fiskālo politiku, bet ieteikumus par izdevumu palielināšanu vai samazināšanu noteiktām nozarēm sniedz nozaru komisijas. Par budžetu atbildīgās komisijas uzdevums ir nodrošināt salāgošanu starp nozaru komisiju pieprasītajām



apropriācijām, taču tā nav tiesīga pieprasīt nozaru komisijām izdevumu samazināšanu ([Lienert, 2010](#)).

SVF par optimālu uzskata modeli ar spēcīgu budžeta komisiju, kas paredz šai komisijai gan detalizēti skatīt valdības piedāvāto budžeta projektu (tas ir, īstenojot budžeta *ex-ante* kontroli), gan caurlūkot pārskatus par budžeta izpildi (budžeta *ex-post* kontrole). Rekomendējams komisijai piešķirt pilnvaras ne vien noteikt parlamentā izskatāmā budžeta kopējo izdevumu maksimālo robežu, bet arī izdevumu griestus noteiktās nozarēs, kas savukārt būtu saistoši nozaru komisijām. Ja komisija darbojas pēc šāda modeļa, tai ir jānodrošina attiecīgs analītiskais atbalsts un nozaru komisiju disciplīna, tām lemjot par izdevumiem ([Lienert, 2010](#)).

### 3.8. Svarīgākie nosacījumi un ierobežojumi budžeta pieņemšanas procesā

Budžeta pieņemšanas procesā likumdevējam ir saistoši dažādi nosacījumi, kuri nostiprināti tiesību aktos vai par kuriem valdība un likumdevējs formāli vai neformāli vienojas kārtējā budžeta veidošanas sākumā. Šie nosacījumi ietver kvantitatīvus ierobežojumus, piemēram, budžeta finanšu bilanci, kopējos ieņēmumus, izdevumus un parādu. Starp likumdevējā izskatāmajiem dokumentiem var būt gan parāda vadības stratēģija, gan budžeta makrofiskālais ietvars, kas nosaka valsts vidēja un ilgtermiņa budžeta prioritātes, ņemot vērā ekonomikas izaugsmi, pieejamos resursus, parādsaistības un citus apsvērumus. Svarīgākās vidēja termiņa makrofiskālās prognozes ir ietvertas vidēja termiņa budžeta ietvarā.

Plašāk izplatītie fiskālie nosacījumi ir šādi:

- **budžeta bilances (tas ir, deficīta vai pārpalikuma) noteikumi**, kas ietver prasību nepārsniegt noteiktu budžeta deficīta robežu vai prasību saglabāt noteiktu budžeta pārpalikumu;
- **parāda noteikumi**, kas ierobežo valsts uzkrātā parāda apjomu;
- **izdevumu ierobežojumi** valdības izdevumu apmēram vai valdības izdevumu pieauguma tempam;
- **noteikumi par ieņēmumiem**, kas var ietvert ierobežojumus nodokļu un IKP attiecībai, kā arī noteikt maksimālo robežu valdības ieņēmumiem.

OECD valstīs visbiežāk izmantotie nosacījumi ir budžeta bilances noteikumi, kā arī parāda un izdevumu ierobežojumi. Sekojot līdz šo nosacījumu izpildei, svarīga ir gan politiskā apņemšanās, gan neatkarīgu monetāro institūciju, piemēram, fiskālo disciplīnu uzraugošo institūciju, loma. Visbiežāk (tostarp Latvijā) fiskālās politikas ietvarus nosaka nacionālie tiesību akti, kā arī starptautiskās vienošanās. Retāka prakse ir īstermiņa un vidēja termiņa fiskālos nosacījumus ietvert valsts konstitūcijā ([OECD, 2019](#)). Ja nosacījumi netiek izpildīti, lielākajā daļā valstu (18) valdībām ir jāveic korekcijas budžetā. 14 valstīs šīs korekcijas ir jāskaidro un jāapstiprina arī parlamentā ([OECD, 2019](#)).

Likumdevējam ir jāievēro noteiktas budžeta struktūras, pozīciju klasifikācijas, elastīguma nosacījumi u. c. Tomēr šos nosacījumus var efektīvi izpildīt tikai tad, ja likumdevējā un valdībā par tiem pastāv vienprātība, kā arī ja tiek pieļauts zināms elastīgums nelabvēlīgu satricinājumu un krīžu gadījumā.

Dažādu valstu pieredze rāda, ka budžeta izpildes nosacījumi nesasniedz mērķi, ja tie jau sākotnēji nav bijuši reālistiski un ja to ievērošanai trūkst politiskās gribas vai līdzekļu šo nosacījumu ieviešanai un uzraudzībai ([Corbacho, Schwartz, 2007](#); [Schick, 2003](#)). Arī pēc SVF ieskata kvantitatīvo finanšu ierobežojumu noteikšana likumā ir mērķtiecīga tad, ja paredzētais ir reāli izpildāms ([Lienert, 2010](#)).

Pēc lietpratēju ieskata, svarīgs nosacījums budžeta izpildē ir budžeta viendabīguma nodrošināšana jeb budžeta pozīciju veidošana atbilstoši vienotiem principiem un procedūrām ([Žubule, 2012](#)). Likumdevējs var apstiprināt arī budžetu apropriāciju struktūru un formātu. Šajā ziņā valstu prakse ir atšķirīga. ASV Kongresā apropriāciju struktūras un formāti tiek mainīti ik gadu, savukārt, piemēram, Lielbritānijā likumdevējam šādu pilnvaru nav. Vācijā budžeta veidošanā tiek

ievērota visai detalizēti izstrādāta ekonomiskā un funkcionālā klasifikācija visos pārvaldes līmeņos, savukārt Francijā kopš 2001. gada budžeta apropriācijas tiek strukturētas atbilstoši programmām, kas vienkāršo apropriāciju struktūru. SVF aicina atturēties no pārlietu detalizētas budžeta pozīciju strukturēšanas (tas ir, vairāk nekā 1000 pozīciju) budžeta pārskatāmības labad ([Lienert, 2010](#)). Liels budžeta pozīciju skaits (1000–2000 un pat vairāk) ir Austrijā, Dānijā, Itālijā, Norvēģijā, Spānijā, Šveicē un Vācijā. Ievērojami mazāk budžeta pozīciju (līdz 200) ir Francijā, Luksemburgā, Nīderlandē un Polijā. SVF aicina likumdevēju un valdību saglabāt nemainīgu budžeta formātu, lai nodrošinātu izvērsto mērķu izpildes pārraudzību ([Lienert, 2010](#)).

Tā kā budžeta izpildes procesā iespējamās neatbilstības starp plānoto un faktiski pieejamo līdzekļu apmēru, var rasties nepieciešamība veikt budžeta grozījumus. **Likumdevējs var pieļaut zināmu elastību, ļaujot valdībai pārdalīt līdzekļus starp dažādām budžeta pozīcijām bez apstiprinājuma.** Tikai sešās no *OECD* aptaujā ietvertajām valstīm valdībai ar likumdevēju jāaskaņo pilnīgi visu līdzekļu pārdale. Vairākumā gadījumu šo uzdevumu deleģē Finanšu ministrijai vai arī likumdevēja piekrišana nepieciešama tikai dažos relatīvi liela apjoma līdzekļu pārdales gadījumos (18 valstīs) ([OECD, 2019](#)). SVF rekomendē likumdevējam atturēties no daudzskaitlīgiem ierobežojumiem līdzekļu pārdalē starp budžeta pozīcijām, tomēr noteiktos gadījumos parlamenta piekrišanu var paredzēt kā obligātu prasību, piemēram, ja uz investīciju rēķina tiek palielināti atalgojumam paredzētie līdzekļi. Tāpat pausts aicinājums izvairīties noteikt ikgadējo budžeta rezervi neparedzētiem izdevumiem, kas veido 1–3 % no kopējiem budžeta izdevumiem. Vienlaikus parlamentam būtu jāuzrauga arī šo līdzekļu izlietojums. Tāpat būtu jāparedz uzraudzība ikgadējo neizlietoto līdzekļu izmantošanai, tos pārdalot uz nākamo gadu ([Lienert, 2010](#)).

#### Konstitucionālie budžeta izdevumu ierobežojumi Polijā

Polijā valdībai un parlamentam ir jāpakļaujas konstitucionāliem ierobežojumiem attiecībā uz valsts parāda līmeni un budžeta deficītu. Šie ierobežojumi liedz slēgt līgumus par aizdevumiem vai sniegt garantijas, kas pārsniegtu valsts parādu par 60 % no gada IKP. Parlamentam nav jāpalielināt budžeta deficītu, tāpēc tas var palielināt budžeta izdevumus vienīgi situācijās, kad tiek palielināti arī budžeta ieņēmumi. Pēdējo gadu laikā Polijas Sejma Publisko finanšu komisija nav pieņēmusi budžeta grozījumus, kurus neatbalstītu valdības pārstāvis. Ikgadējā IKP un valsts parāda vērtības aprēķināšanas metode ir noteikta likumā par valsts finansēm. Budžeta izdevumu pieaugumu vai ieņēmumu samazinājumu nevar apstiprināt Sejmā, ja budžeta deficīts pārsniedz valdības iesniegtajā budžeta projektā noteikto. Budžeta likums neļauj segt budžeta deficītu, slēdzot kredītsaistības ar valsts centrālo banku ([OECD, 2014](#)).

**Pētījumā padziļināti aplūkotajās valstīs nepastāv būtiski ierobežojumi budžeta grozījumu priekšlikumu iesniegšanā pēc to skaita vai satura. Komisijas izskata visus iesniegtos priekšlikumus. Izplatītākais ierobežojošais noteikums ir rosināto budžeta izdevumu palielināšana vienīgi ar nosacījumu, ka tiek norādīti izdevumu finansēšanas avoti (Igaunijā, Lietuvā un Francijā).** Lietuvā visos valsts budžeta likumprojekta izskatīšanas posmos komitejas, politiskās grupas un atsevišķi Seima deputāti var ierosināt likumprojektā paredzēto izdevumu palielināšanu tikai ar nosacījumu, ka tie norāda izdevumu finansēšanas avotus.

Līdzīgs nosacījums pastāv arī Igaunijā, kur noteikts, ka ierosinājums grozīt valsts budžeta projektu nedrīkst radīt valsts budžeta deficītu, tā pieaugumu, kā arī valsts budžeta pārpalikuma samazināšanos. Igaunijas Valsts budžeta likuma 20. pants noteic, ka grozījuma iesniedzējs pievieno finanšu aprēķinus, kas parāda ieņēmumu avotus nepieciešamo izdevumu segšanai. Igaunijā budžets tiek izskatīts trijos lasījumos. Uz trešo lasījumu individuāli deputāti priekšlikumus vairs iesniegt nav tiesīgi. Tos var iesniegt tikai komisijas un politiskās grupas.

Arī Francijas parlamenta deputātu rosinātie grozījumi netiek ierobežoti, tomēr konstitūcija pieprasa to finansiālo segumu. Francijas Konstitūcijas 40. pants noteic: "Parlamenta deputātu izstrādātos priekšlikumus un grozījumus nevar pieņemt, ja to pieņemšana rada vai nu valsts resursu samazinājumu, vai arī palielinātu valstij izmaksas." Tādēļ katra apropriāciju priekšlikuma

paskaidrojuma rakstā jānorāda darbība(-as), uz kuru(-ām) attiecas apropriāciju palielināšana un samazināšana.

No visām padziļināti aplūkotajām valstīm striktākie ierobežojumi budžeta priekšlikumu iesniegšanai ir noteikti Īrijā, kur politiskajā procesā dominē valdība. Īrijas parlamentam nav ļauts pieņemt saistošus lēmumus, kas ceļ nodokļus vai būtiski palielina budžeta izdevumus bez ministru vai premjera saskaņojuma. Šādas izmaiņas var rosināt tikai valdība. Jāpiebilst, ka Īrijā visi ministri ir arī likumdevēja locekļi.

Zviedrijā pastāv vispārīgs nosacījums, ka budžeta priekšlikumam jāattiecas uz valdības iesniegto budžeta likumprojektu.

Nīderlandē budžeta grozījuma priekšlikumam jāattiecas uz noteiktu budžeta sadaļu. Šī nosacījuma dēļ 2019. gada budžeta pieņemšanā no 104 ierosinātajiem priekšlikumiem 16 ar budžetu saistītajos likumprojektos parlaments balsoja tikai par 74 no tiem, un 27 tika pieņemti.

### 3.9. Ārpusbudžeta izdevumu kontrole

Ja rodas tēriņi, kas pārsniedz budžetā noteikto līdzekļu apjomu, rekomendējams realizēt šī procesa parlamentāro kontroli ([Lienert, 2010](#)). Likumdevējam jābūt informētam par ārpusbudžeta izdevumiem un iespējamām papildu saistībām. Vairākumā *OECD* valstu (22, tostarp Latvijā) likumdevēji apstiprina izmaiņas budžetā pēc budžeta apstiprināšanas. Savukārt piecās valstīs (tostarp Igaunijā) likumdevēja akcepts nav nepieciešams ([OECD, 2019](#)). Parasti budžeta izmaiņas būtiski neietekmē kopējos budžeta ieņēmumus un izdevumus. Piemēram, Dānijā šādi budžeta grozījumi tiek veikti visai bieži (aptuveni 300 gadā). Pēc tam kad to apstiprinājusi Finanšu ministrija, budžeta grozījumi tiek virzīti pieņemšanai Folketinga budžeta komisijā, kas visai reti noraida valdības priekšlikumus.

Ārpusbudžeta tēriņu apjomu var mazināt, veicot savlaicīgu finanšu risku analīzi, kas ļauj paredzēt nepieciešamību pēc dažādiem papildu aizdevumiem, aizdevumu garantijām u. c. Šādā risku analīzē būtu jāparedz arī dažādi valsts un privātā sektora partnerības riski, neizpildīti nodokļu ieņēmumi u. c. Kopā ar budžeta projektu valdība varētu sagatavot visaptverošu ziņojumu par iespējamajiem fiskālajiem riskiem, kas varētu rasties budžeta izpildē. SVF nerekomendē likumdevējam apstiprināt tiesību aktus, kas pieļauj ārpusbudžeta izdevumus, neparedzot regulāru ziņošanas kārtību ([Lienert, 2010](#)). Kaut gan lielākajā daļā *OECD* valstu likumdevēji apstiprina ārpusbudžeta izdevumus, lietpratēji norāda, ka faktiski likumdevējam bieži vien nav citu alternatīvu, kā vien tos apstiprināt, jo grozījumu sagatavošanā noteicošā loma ir valdībai ([OECD, 2019](#)).

### 3.10. Budžeta kontrole un audits

**Budžeta izpildes procesā būtiska ir gan iekšējā, gan ārējā kontrole.** Budžeta iekšējā kontrole ietver konkrētajā iestādē veiktos pasākumus nolūkā nodrošināt finanšu izlietojuma atbilstību budžetā apstiprinātai apropriācijai. Savukārt ārējās kontroles uzdevums ir sniegt informāciju sabiedrībai un pārējiem budžeta procesa dalībniekiem par budžeta līdzekļu tērēšanas efektivitāti, kā arī izvērtēt atsevišķu budžeta programmu darbību.

Budžeta ārējās kontroles nodrošināšanā nozīmīga loma var būt publisko izdevumu, kā arī citu nozaru parlamenta komisijām. Klasiski likumdevējs budžeta izpildes jautājumos paļaujas uz valdības lietpratību, līdz ar to tā līdzdalība budžeta kontrolē un auditā ir visai ierobežota. Tāpēc likumdevēji galvenokārt paļaujas uz ārējās kontroles institūciju (revidentu) sniegto informāciju ([Lienert, 2010](#)). Savukārt Dānijā publisko izdevumu uzraudzībā ievērojama nozīme ir likumdevēja ar likumu izveidotajam Valsts revīzijas birojam, kurā strādā 250 darbinieki. Birojs izstrādā veicamo auditu sarakstu, no kura divas trešdaļas veido deputātu pieprasījumi. Audita ziņojumus izskata parlamenta publisko izdevumu komisija, un uz komisijas sēdēm parasti tiek uzaicināti attiecīgo nozaru ministri un augstākie ierēdņi ([OECD, 2004](#)).

Vairākumā *OECD* valstu likumdevējs saņem ārējās kontroles institūciju pārskatu par budžeta izpildi 12 mēnešu laikā. Šie pārskati tiek skatīti par budžetu atbildīgajā komisijā vai arī parlamenta sēdē. Valstu prakse šajā ziņā gan mēdz būt visai atšķirīga. Piemēram, ASV budžeta pārskats iesniedzams jau trīs mēnešus pēc finanšu gada beigām, bet Lielbritānijā, Grieķijā, Portugālē un Vācijā – 11-12 mēnešus pēc finanšu gada beigām; kopš 2000. gada pārskata iesniegšanas termiņi minētajās valstīs ir saīsināti ([OECD, 2014](#)).

**Paraugprakse ir iedzīvināt tādas procedūras, kas nodrošina, ka ārējās kontroles institūciju rekomendācijas un ieteikumi tiek laikus darīti zināmi un iespēju robežās ievēroti nākamā gada budžeta procesā.** Procedūras sistemātiskai ārējās kontroles institūcijas sniegto rekomendāciju ieviešanai varētu ietvert, piemēram, par budžetu atbildīgās komisijas ziņojumu, kurā noskaidrots, cik lielā mērā izpildvara ir ņēmusi vērā ārējās kontroles institūcijas rekomendācijas un ieteikumus ([Lienert, 2010](#)). Tomēr lielākajā daļā *OECD* aptaujāto valstu ar dažiem izņēmumiem nav formālas procedūras, kas nodrošinātu revīzijas ieteikumu iestrādi nākamā gada budžetā ([OECD, 2019](#)). Izņēmums šajā ziņā ir Vācija, kur augstākās revīzijas iestādes pārstāvji konsultē budžeta komisijas referentus sākotnējās budžeta apspriešanas sanāksmēs. Savukārt Austrijā budžeta projekta dokumentācijā tiek norādīti arī būtiskākie Revīzijas palātas ieteikumi dažādās izdevumu kategorijās ([OECD, 2019](#)). Zviedrijā ārējās kontroles institūcijas ikgadējos ziņojumos ietvertie atzinumi tiek iesniegti valdībai. Pamatojoties uz šiem atzinumiem, valdībai jāpiedāvā korektīvi pasākumi (tostarp arī budžeta ietvaros). Pirms budžeta pieņemšanas kontroles institūcijas ziņojumi un valdības piedāvātās korekcijas tiek izskatītas Zviedrijas parlamenta komisijās ([OECD, 2014](#)).

#### **Sabiedrības iesaiste budžeta izpildes kontroles posmā Nīderlandē**

Sabiedrības iesaiste budžeta izpildes kontroles posmā notiek retāk, taču kā paraugpraksi šajā ziņā var minēt Nīderlandi. Tur kopš 2017. gada parlaments rīko tautas pārstāvju sapulci *V-100* ("Atbildības diena"). Šajā sapulcē 100 sabiedrības pārstāvji izskata ikgadējos valsts un nozaru ministriju budžetu pārskatus un iesniedz jautājumus un priekšlikumus parlamenta komisijām. Parlamenta komisijas izvērza divus ziņotājus – vienu no koalīcijas, otru no opozīcijas –, kuri izskata valdības sagatavotos ziņojumus, sniedzot atbildi uz sešiem jautājumiem par sasniegtajiem politikas mērķiem un efektivitāti ([Tweede Kamer, 2018](#); [OECD, 2014](#)).

Pēc SVF ieskata, ārējais audita ziņojums par budžeta izpildi būtu iesniedzams parlamentā sešu mēnešu laikā pēc fiskālā gada beigām. Vairākumā *OECD* valstu valdību likumdevējam iesniedz apstiprināšanai galīgo finanšu pārskatu un budžeta izpildes pārskatu, tomēr ir valstis, kurās tie parlamentam nav jāapstiprina un valdības sagatavotajiem pārskatiem ir vienīgi informatīvs raksturs ([OECD, 2019](#)). Nozīmīgi ir arī deputātu jautājumi ministriem, vadošajiem ierēdņiem un institūciju vadītājiem.

### **3.11. Budžeta pieņemšanas procedūras pētījumā padziļināti aplūkoto valstu likumdevējos**

**Aplūkojot budžeta pieņemšanas procedūras sešās ES dalībvalstīs (Igaunijā, Īrijā, Lietuvā, Francijā, Nīderlandē un Zviedrijā), var secināt, ka Īrijā un Francijā izpildvara visai izteikti dominē attiecībās ar likumdevēju, bet Nīderlandē un jo īpaši Zviedrijā likumdevējs ir ietekmīgāks spēlētājs iepretī valdībai. Baltijas valstīs likumdevēja un izpildvaras attiecības ir līdzsvarotākas, kaut gan Lietuvā atšķirībā no Latvijas un Igaunijas lēmumu pieņemšanā vairāk dominē izpildvara ([Mickler, 2017](#); [Lienert, 2005](#)).**

- **Dānijā** parlaments var veikt izmaiņas katrā valdības piedāvātā budžeta likumprojekta sadaļā. Dānijas likumdevējs var arī proaktīvi rosināt priekšlikumus valsts budžetā, tomēr praksē parlamentam ir ierobežota kapacitāte, lai pietiekami pamatotu un sagatavotu šādus priekšlikumus. Tādēļ parlaments visbiežāk akceptē valdības pieņemto budžeta likumprojektu ar vairākiem grozījumiem. Lai gan Dānijā svarīgas ir neformālās sarunas budžeta pieņemšanā, opozīcijas piedāvātie grozījumi un priekšlikumi visai reti tiek ņemti vērā.

- **Īrijā** parlaments var balsot tikai par valdības piedāvātajiem priekšlikumiem. Parlaments nevar mainīt valsts budžeta izdevumus, tomēr var rosināt izmaiņas ieņēmumu daļā.
- **Francijā** ar likumu noteikts, ka parlaments nedrīkst palielināt valsts budžeta kopējos izdevumus vai samazināt budžeta kopējos budžeta ieņēmumus, pastāvot noteiktam līmenim. Tomēr parlaments var balsot par šo līmeņu pārskatīšanu. Parlaments apstiprina valdības piedāvāto budžeta likumprojektu ar izmaiņām, kas būtiski neietekmē budžeta kopējos ieņēmumus un izdevumus.
- **Zviedrijā** parlaments var veikt jebkādas izmaiņas budžeta likumprojektā, tomēr parasti parlaments apstiprina valdības piedāvāto likumprojekta variantu, veicot tajā izmaiņas. Opozīcijas partijas var rosināt izmaiņas budžetā 15 dienu laikā pēc tā iesniegšanas parlamentā ([ECPRD, 2020](#)).

Turpinājumā sniegts izvērstāks ieskats Dānijas, Igaunijas un Lietuvas budžeta pieņemšanas parlamentārajās procedūrās.

### **Valsts budžeta pieņemšanas process Dānijas Folketingā**

#### *Budžeta projekta iesniegšana Folketingā*

Budžets tiek prezentēts Folketingam augusta pēdējā nedēļā (tas ir, četrus mēnešus pirms fiskālā gada sākuma).

#### *Finanšu komisijas tehniskais ziņojums*

Pirms parlaments skata budžeta likumprojektu pirmajā lasījumā, to izskata Folketinga finanšu komisija. Finanšu komisijā ir 17 deputāti, kuri apstiprināti proporcionāli politisko partiju īpatsvaram Folketingā. Komisijas darbam ir samērā tehnisks raksturs. Gatavojot atzinumu, ikviens no komisijas locekļiem iepazīstas ar noteiktas ministrijas sadaļu budžeta likumprojektā. Uz komisijas sēdi tiek aicināti ministri. Katra ministra uzklaušīšanai atvēlētas 30 minūtes, un komisijas deputāti galvenokārt uzdod tehniskas dabas jautājumus, tostarp par budžeta struktūru. Finanšu komisijas deputāti aktīvi izmanto iespēju uzdot jautājumus ministriem arī rakstveidā.

#### *Pirmais lasījums*

Pirmais lasījums notiek septembra vidū. Tajā finanšu ministrs prezentē budžeta likumprojektu. Pirmajā lasījumā salīdzinoši aktīvākas ir partijas, kuras nav valdības koalīcijā un kuras izklāsta savas budžeta prioritātes, uzsverot to atšķirības no valdības piedāvātajām. Oktobra sākumā pirmais lasījums turpinās. Parasti šajā posmā diskusiju ir mazāk. Sākas sarunas starp valdību veidojošajām un valdībā neietilpstošajām partijām.

#### *Neformālo sarunu periods*

No valdības puses budžeta sarunas koordinē finanšu ministrs. Sarunās iesaistās nozaru ministri, kā arī katras parlamentā ievēlētās partijas pārstāvis budžeta un finanšu jautājumos, kurš koordinē viedokļus un pozīcijas ar attiecīgās frakcijas pārstāvjiem citās nozaru komisijās. Folketinga finanšu komisija kā atsevišķa puse sarunās nav iesaistīta. Neformālās sarunas parasti beidzas decembrī ar vienošanos par nepieciešamajiem budžeta grozījumiem.

#### *Otrais lasījums*

Otrais lasījums sākas novembra vidū. Tas iesākas ar finanšu komisijas ziņojumu, kurā tiek uzsvērtas būtiskākās budžeta likumprojekta atšķirības no iepriekšējā gada budžeta.

#### *Darbs nozaru komisijās*

Pēc otrā lasījuma sākas budžeta izskatīšana nozaru komisijās. Komisijas uzklauša nozares ministrus un augstākos ierēdņus. Priekšlikumi budžeta grozījumiem lielākoties tiek formulēti nevis komisiju, bet gan frakciju līmenī. Tas nozīmē, ka nozaru komisijā pārstāvētās frakcijas pārstāvis informē savas frakcijas pārstāvi finanšu komisijā par konkrētajā nozaru komisijā apspriesto un uz trešo lasījumu virzāmajiem budžeta grozījumiem.

### *Trešais lasījums*

Trešais lasījums notiek decembra vidū pēc neformālo sarunu noslēgšanās. Uz trešo lasījumu tiek apkopoti visi budžeta grozījumi. Izskatāmo grozījumu skaits ir aptuveni 800, turklāt aptuveni 300 no tiem piedāvā valdība. Trešais lasījums ilgst divas dienas. Pirmajā dienā deputāti balso par katru budžeta grozījumu atsevišķi. Deputātu iesniegtie priekšlikumi netiek ierobežoti nedz pēc to satura, nedz apjoma. Pirmās dienas beigās Folketinga finanšu komisija tiekas, lai pārbaudītu, vai balsojumi par budžeta grozījumiem veikti atbilstoši tam, kāda bijusi panāktā vienošanās. Ja kādā jautājumā tiek konstatēta atkāpe no panāktās vienošanās vai arī balsojumos konstatētas kļūdas, otrajā dienā par to tiek rīkots atkārtots balsojums. Otrās dienas beigās politiskie spēki balso par visu budžetu kopumā. Ņemot vērā Dānijas likumdevēja spēcīgās konsensuālisma tradīcijas, visi Folketingā pārstāvētie politiskie spēki parasti atbalsta valsts budžeta pieņemšanu ([ECPRD, 2020](#)).

### **Valsts budžeta pieņemšana Lietuvas Seimā**

#### *Budžeta projekta iesniegšana Seimā*

Lietuvā saskaņā ar valsts konstitūciju valdība izstrādā valsts budžeta projektu un iesniedz to Seimam ne vēlāk kā 75 dienas (2,5 mēnešus) pirms budžeta gada beigām (orientējoši – septembra vidū) (Lietuvas konstitūcijas 130. pants). Seima statūti nosaka to, ka Seima sēžu sekretariāts ne vēlāk kā triju dienu laikā nosūta valsts budžeta projekta kopijas ne tikai Seima prezidijai locekļiem, komisijām un politiskajām grupām, bet arī valsts kontrolierim.

#### *Valdības ziņojums par budžetu*

Valdības ziņojumu par valsts budžeta projektu uzklasa Seima sēdē. Pēc tam tiek noteikts vismaz 15 dienu ilgs termiņš valsts budžeta projekta izskatīšanai komisijās un politiskajās grupās. Šajā periodā Seima sēdes netiek rīkotas.

#### *Darbs komisijās un atzinumi*

Visas komisijas, izņemot Revīzijas komisiju, izskata valsts budžeta projekta sadaļas un formulē secinājumus un iespējamus grozījumus, kurus līdz 10. novembrim iesniedz Budžeta un finanšu komisijai. Līdz 15. novembrim Budžeta un finanšu komisijai un Revīzijas komisijai savus atzinumus un secinājumus par valsts budžeta projektu iesniedz arī valsts kontrolieris. Revīzijas komisija izskata un izvērtē auditora vispārējā atzinumā par valsts budžeta projektu iesniegtos komentārus un priekšlikumus un līdz 20. novembrim iesniedz atzinumu un priekšlikumus par tiem Budžeta un finanšu komisijai.

#### *Pirmais lasījums*

Valsts budžeta projekts tiek apspriests Seima sēdē ne vēlāk kā 25. novembrī. Seima plenārsēdē tiek uzklauts Budžeta un finanšu komisijas ziņojums un iesniegti citu komisiju viedokļi, kā arī Budžeta un finanšu komisijas noraidītie politisko grupu un atsevišķu Seima deputātu atzinumi un komentāri.

#### *Otrais lasījums*

Otrais lasījums tiek plānots ne vēlāk kā 15 dienas pēc pirmā lasījuma debatēm. Otrā lasījuma laikā valdība iepazīstina ar pārskatīto budžeta likumprojektu pēc saņemtajiem priekšlikumiem un komentāriem. Sēdes laikā valdības pārstāvis ziņo par to, kuri komisiju, politisko grupu un atsevišķu Seima deputātu iesniegtie priekšlikumi un grozījumi ir iekļauti valsts budžeta projektā un kuri ir noraidīti. Valdības pārstāvis pamato šos noraidījumus un atbild uz deputātu jautājumiem.

#### *Budžeta apstiprināšana*

Pēc diskusijas vienā no gaidāmajām Seima sēdēm tiek balsots par valsts budžeta apstiprināšanas likuma pieņemšanas datuma noteikšanu. Pirms sēdes sākuma jauni priekšlikumi un grozījumi

iesniedzami valdības pārstāvim un, ja valsts budžeta projektam ir daudz komentāru, projektu var nodot izskatīšanai valdībā. Šim nolūkam tiek atvēlētas ne vairāk kā 10 dienas. Pēc tam tiek atsākta debašu procedūra otrajam lasījumam. Apspriežot un pieņemot lēmumus par priekšlikumiem un grozījumiem, Seimam jābalso par valsts budžeta projektu kopumā.

## **Valsts budžeta pieņemšana Igaunijas parlamentā**

### *Budžeta iesniegšana parlamentā*

Igaunijas valdībai valsts budžeta projekts ir jāiesniedz parlamentā ne vēlāk kā trīs mēnešus pirms finanšu gada sākuma, bet ne vēlāk kā 30. septembrī. Valsts budžeta pieņemšana parlamentā ilgst aptuveni trīs mēnešus. Parlamenta prezidijs nosaka par budžetu atbildīgo komisiju, tā parasti ir finanšu komisija.

### *Finanšu komisijas sēde*

Valdības sagatavotais budžeta likumprojekts tiek nodots finanšu komisijai. Budžeta detalizēta izskatīšana sākas ar finanšu komisijas sēdi, kurā visi valdības ministri prezentē savu nozaru budžeta prioritātes un atbild uz komisijas deputātu jautājumiem. Komisija vienojas par ziņotāju, kā arī nosaka priekšlikumus un pirmā lasījuma parlamenta sēdes laiku.

### *Pirmais lasījums*

- Valsts budžeta izskatīšana pirmajā lasījumā sākas ar plenārsēdi, kurā finanšu ministrs iepazīstina deputātus ar valsts budžeta likumprojektu. Finanšu ministra uzstāšanās nav ilgāka par 20 minūtēm.
- Pēc finanšu ministra uzstāšanās deputāti uzdod jautājumus. Katrs deputāts var uzdot divus jautājumus. Jautājumu uzdošanas ilgums ir viena minūte.
- Pēc finanšu ministra atbildēm uz jautājumiem vārds tiek dots finanšu komisijas ziņotājam, kurš iepazīstina ar budžeta izskatīšanas rezultātiem komisijas sēdē.
- Tiek atvērtas debates, kurās deputāti var runāt ne ilgāk par piecām minūtēm. Šo laiku iespējams pagarināt vēl par trim minūtēm.
- Desmit darbdienu laikā deputāti, komisijas un frakcijas var iesniegt priekšlikumus saistībā ar budžeta likumprojektu. Parlamenta priekšsēdētājs pēc finanšu komisijas priekšlikuma ir tiesīgs noteikt arī citu termiņu priekšlikumu iesniegšanai.

### *Darbs komisijās starp pirmo un otro lasījumu*

Finanšu komisija apkopo un izskata iesniegtos priekšlikumus. Komisija sagatavo pārskatu, kurā apkopo iesniegtos priekšlikumus, pozīcijas, kā arī viedokļus par priekšlikumiem, ja tie nav ņemti vērā. Komisija arī lemj par otrā lasījuma datumu.

### *Otrais lasījums*

- Komisijas ziņotājs prezentē budžeta likumprojektu.
- Katrs deputāts ir tiesīgs uzdot divus jautājumus.
- Tiek atklātas debates, kurās var runāt deputāti, kā arī komisiju un frakciju vadītāji.
- Priekšlikumi, kuri nav atbalstīti finanšu komisijā un ir saņēmuši mazāk nekā divu balsu atbalstu komisijā, otrajā lasījumā netiek izskatīti.
- Priekšlikumi, kuri nav guvuši valdības atbalstu un nav atbalstīti arī komisijā, otrajā lasījumā netiek izskatīti.
- Sēdēs vadītājs lūdz balsot par budžeta priekšlikumu tikai tādā gadījumā, ja to pieprasa priekšlikuma iesniedzējs, komisija vai frakcija.
- Ja priekšlikums saņēmis vairāk balsu "par" nekā "pret", tas tiek iestrādāts likumprojekta tekstā.
- Pēc priekšlikumu izskatīšanas parlaments balso par otrā lasījuma pabeigšanu, par trešā lasījuma datumu, kā arī par priekšlikumu iesniegšanas termiņu trešajam lasījumam.

### *Trešais lasījums*

- Pēc otrā lasījuma slēgšanas finanšu komisija sagatavo budžeta likumprojekta galīgo versiju, kurā veic tehniskus un lingvistiskus uzlabojumus.
- Komisija sagatavo pārskatu par saņemtajiem priekšlikumiem pēc otrā lasījuma.
- Finanšu komisijas ziņotājs prezentē pārskatu un atbild uz deputātu jautājumiem.
- Trešajā lasījumā debatēt var tikai katras frakcijas delegēts pārstāvis.
- Deputāti balso par priekšlikumiem, kas saņemti pēc otrā lasījuma.
- Deputāti balso par budžeta likumprojekta pieņemšanu kopumā ([ECPRD, 2020](#)).



## 4. Budžeta pieņemšanas parlamentārā prakse Latvijā

### 4.1. Latvijas fiskālās politikas konteksts

Latvijas fiskālā politika kopš ekonomiskās un finanšu krīzes 2008. gadā kopumā ir bijusi vērsta uz sabalansēta budžeta pieņemšanu ar zemu budžeta deficītu, kas ir zemāks nekā vidējie rādītāji *OECD* valstīs ([OECD, 2019](#)). Kļūstot par eirozonas dalībvalsti 2014. gadā un iestājoties *OECD* 2016. gadā, Latvijā tika veiktas nozīmīgas fiskālās politikas reformas, nostiprinot noteiktus ierobežojumus, vidēja termiņa budžeta veidošanas principus un fiskālo risku vadību. Piemēram, 2013. gadā tika pieņemts Fiskālās disciplīnas likums, kas nodrošina ES fiskālo nosacījumu ievērošanu un risku vadību ([Saeima, 2013](#)).

Latvijā budžeta procesu reglamentē Likums par budžetu un finanšu vadību, kurš pieņemts 1994. gadā un kurā kopš tā laika veikti 39 grozījumi ([Saeima, 1994](#)). Likums nosaka finanšu ministra atbildību par budžeta likumprojektu ikgadējās paketes sagatavošanu. Budžeta likumprojektu paketi veido gadskārtējā valsts budžeta likuma projekts, vidēja termiņa budžeta ietvara likuma projekts, kā arī likumprojekti, kuri nosaka vai groza budžetu. Budžeta likumprojektu paketi Saeimai līdz attiecīgā gada 15. oktobrim iesniedz Ministru kabinets, un tas ir vienīgais likums, kuru noraidot pirmajā vai otrajā lasījumā tiek izteikta neuzticība arī Ministru kabinetam (Ministru kabineta iekārtas likuma 19. pants) ([Saeima, 2008](#)). Šāda situācija Latvijā ir izveidojusies divas reizes – 1994. gadā, kad V. Birkava valdībai bija jāpapildina budžeta projekts, un 2002. gadā, kad, demisionējot iepriekšējai valdībai, tika veidota jauna valdība A. Kalvīša vadībā, un valsts budžets tika pieņemts tikai 2003. gada februārī.

**Analizējot aptaujas rezultātus par *OECD* valstu budžeta pieņemšanas praksi, var secināt, ka Latvijā likumdevējam ir salīdzinoši plašas pilnvaras budžeta izskatīšanā un apstiprināšanā.** Piemēram, atšķirībā no vairākām *OECD* valstīm parlaments ne tikai debatē, bet arī apstiprina vidēja termiņa budžeta ietvaru. Tas liecina par likumdevēja iesaistes potenciālu ne vien budžeta apstiprināšanas, bet arī tā izstrādes fāzē. Latvijas Republikas Satversmes 66. pants piešķir Saeimai ekskluzīvas tiesības lemt par budžetu ([Satversmes Sapulce, 1922](#)). Ja Saeima pieņem lēmumu, kas saistīts ar budžetā neparedzētiem izdevumiem, lēmumā jāparedz arī līdzekļi, ar kuriem šādi izdevumi sedzami. Kad budžeta gads beidzies, Ministru kabinetam jāiesniedz Saeimai apstiprināšanai norēķini par budžeta izpildi. **Neraugoties uz iepriekš minēto, dažos budžeta pieņemšanas procesa posmos likumdevēja iesaiste un veikspēja ir salīdzinoši mazāka nekā citās parlamentārajās valstīs.** 2017. gadā VK veica visaptverošu valsts budžeta procesa revīziju, kurā konstatēja, ka “Saeimai ir grūtības realizēt savas ekskluzīvās tiesības lemt par budžetu, jo ietvara un gadskārtējā valsts budžeta likumprojekta lielais informācijas apjoms, tā sadrumstalotība un nepilnīgums, kā arī ierobežotais laiks budžeta izskatīšanai samazina Saeimas iespējas kvalitatīvi diskutēt par budžetu, tajā skaitā arī ar sabiedrību un nevalstiskajām organizācijām” ([VK, 2017](#)).

### 4.2. Makroekonomiskās prognozes

Ierasti jebkura budžeta izstrādes process sākas ar plānošanu, kas valsts budžeta kontekstā ir saistīts ar prognozēšanu un politikas analīzi. Kaut gan **makroekonomisko prognožu izstrāde un apstiprināšana nav iekļauta parlamentārajā budžeta procesā, šīs prognozes uzlabo nepieciešamo informatīvo fonu, kā arī ļauj labāk izprast budžeta iespējas un ierobežojumus.** Makroekonomisko prognožu izveide 10–18 mēnešus pirms jaunā budžeta gada sākuma ir atbildīgs uzdevums, un kļūdas, nosakot nākotnes iespējas un vajadzības, var radīt situācijas, kad budžeta ietvaros nav iespējams nodrošināt pietiekamu finansējumu programmām valsts funkciju īstenošanā. Saskaņā ar lietpratēju novērojumiem makroekonomisko prognožu izstrādē nozīmīga loma ir lēmumu veidošanā iesaistītajiem dalībniekiem un to mērķiem, makroekonomiskā ietvara termiņa izvēlei, kā arī konkrētām pieejām budžeta veidošanā pēc optimistiskā un pesimistiskā scenārija, tāpēc nozīmīga ir gan Finanšu ministrijas, gan citu institūciju (tostarp Ekonomikas ministrijas un Latvijas Bankas), kā arī ekonomikas un finanšu jomas profesionāļu iesaiste ([Žubule, 2012](#)). Makroekonomiskās prognozes budžeta veidotājiem un pieņēmējiem rada zināmu noteiktību

vismaz divu līdz trīs gadu ilgā perspektīvā. **Atšķirībā no vairākām citām valstīm Latvijā likumdevējs nesaņem ilgtermiņa budžeta analīzi** (10–50 gadu ilgam laikposmam), kas tomēr būtu vēlams, lai sniegtu visaptverošu skatījumu uz dažādām tendencēm.

Latvijas kontekstā valdības fiskālie lēmumi nākamajam un arī turpmākajiem gadiem ir īpaši nozīmīgi šādās jomās:

- **pašvaldību finansiālās darbības plānošana**, ņemot vērā to, ka pašvaldībām jāplāno zināms mērķdotāciju apmērs, dotāciju apmērs finanšu izlīdzināšanas fondam un dažādas valsts budžeta investīcijas;
- **uzņēmējdarbības finanšu prognozēšana**, kas ietver nodokļu politiku, dažādas nodevas, uzņēmējdarbības atbalsta programmas u. c.;
- **mājsaimniecību finanšu iespējas**, kas ietver nodokļus, dažādus sociālos pabalstus u. c. ([Žubule, 2012](#)).

### **Makroekonomiskās prognozes pirms finanšu un ekonomiskās krīzes**

Korektu makroekonomisko prognožu izveide ir svarīga valsts makroekonomiskajai stabilitātei. Latvijas pirmskrīzes pieredze rāda, ka zināmos apstākļos lēmumu pieņēmējiem var būt politiski izdevīga izteikti piesardzīga pieeja makroekonomisko prognožu veidošanā. Analizējot atšķirības starp prognozētajiem faktiskajiem finanšu rādītājiem, lietpratēji konstatējuši, ka prognozes tika veidotas piesardzīgi, jo faktiskās ekonomiskās aktivitātes valstī bija dinamiskākas nekā plānotās. Tādējādi valsts budžetā ik gadu tika nodrošināti lielāki budžeta ieņēmumi, nekā tika plānots. Saskaņā ar politiskajiem lēmumiem ieņēmumi katru gadu tika sadalīti papildu vajadzībām. Palielinoties budžeta ieņēmumiem, tika palielināti izdevumi, un tā izveidojās strukturālais budžeta deficīts. Turklāt 2008.–2009. gada valsts budžeta kvantitatīvie rādītāji tika pamatoti ar optimistisku pieeju, kas savukārt noteica nepieciešamību vēl straujāk samazināt gan makroekonomiskās, gan fiskālās prognozes un samazināt budžeta izdevumus ([Žubule, 2012](#)).

Budžeta apspriešana Latvijā parasti notiek divos posmos. Vispirms budžeta projekts tiek apspriests Ministru kabinetā, kas akceptē galveno valsts finanšu plānu un uzņemas tā izpildes nodrošināšanu. Ministru kabinets arī izlemj konfliktjautājumus, kas netiek atrisināti budžeta pieprasījumu izskatīšanas procesā (Likuma par budžetu un finanšu vadību 20. panta ceturtā daļa) ([Saeima, 1994](#)). Lietpratēji norāda, ka šādi konfliktjautājumi var rasties, jo ministrijas parasti cenšas panākt lielāku valsts budžeta finansējumu vai arī minimālu tā samazinājumu. Līdz ar to galveno fiskālo lēmumu pieņemšana ir politizēta. **Lai ierobežotu budžeta politizācijas radītās potenciālās konfliktsituācijas budžeta pieņemšanas fāzē, lietpratēji rekomendē budžetā atbalstāmos valdības darbības galvenos virzienus skaidri noteikt, jau veidojot nākamā gada budžeta prognozi** ([Žubule, 2012](#)).

**Latvijā** (atšķirībā no, piemēram, Dānijas, Igaunijas, Izraēlas, Īrijas, Portugāles, Slovēnijas, Zviedrijas u. c. valstīm) **parlamenta līmenī netiek rīkotas formālas debates par budžeta prioritātēm, lai par tām informētu izpildvaru pirms nākamā gada budžeta sagatavošanas.** Saeimas deputāti arī nesaņem ilgtermiņa (10–50 gadu ilga laikposma) budžeta analīzi no valdības vai neatkarīgām institūcijām, kā tas notiek Dānijā, Igaunijā, Īrijā, Grieķijā, Nīderlandē, Norvēģijā, Polijā, Zviedrijā u. c. valstīs.

### **Valsts budžeta pieņemšanas process Saeimā**

#### *Budžeta likumprojekta nodošana komisijām*

Budžeta likumprojekta pakete tiek nodota visām Saeimas komisijām, bet par atbildīgo tiek noteikta Budžeta un finanšu (nodokļu) komisija.

#### *Pirmais lasījums un priekšlikumu iesniegšana*

Pirmajā lasījumā debates par budžeta projektu ir atļautas par visu budžeta likumprojekta paketi kopumā. Pirmajā uzstāšanās reizē deputāts var runāt 15 minūtes, savukārt otrajā – piecas minūtes.

Izskatot valsts budžeta likumprojektu pirmajā lasījumā, deputāti vispirms balso par pavadošajiem likumprojektiem, vidēja termiņa budžeta ietvara likumprojektu un tikai pēc tam par budžeta likumprojektu.

Saeima nosaka termiņu, līdz kuram iesniedzami priekšlikumi otrajam lasījumam, kā arī otrā lasījuma datumu.

Budžeta un finanšu (nodokļu) komisija iesniegtos priekšlikumus apkopo un nosūta izskatīšanai Ministru kabinetam.

#### *Valdības atzinumu sniegšana par iesniegtajiem priekšlikumiem*

Valdība noteiktā kārtībā sniedz atzinumus par iesniegtajiem priekšlikumiem. Ja valdība par konkrētu priekšlikumu atzinumu nesniedz, uzskatāms, ka tā priekšlikumu atbalsta. Iesniegtos priekšlikumus, kā arī komisiju un valdības atzinumus apkopo par likumprojekta virzību atbildīgā Budžeta un finanšu (nodokļu) komisija, sagatavojot priekšlikumu tabulu izskatīšanai Saeimas sēdē.

#### *Otrais lasījums*

Otrajā galīgajā lasījumā deputāti izskata iesniegtos priekšlikumus. Par katru priekšlikumu iespējams debatēt. Pirmajā reizē runātājs var runāt piecas minūtes, savukārt otrajā reizē – divas minūtes.

#### *Balsojums par valsts budžeta likumprojektu*

Pēc visu priekšlikumu izskatīšanas Saeima balso par budžeta likumprojektu kopumā. Likumprojekts ir pieņemts, ja “par” nobalso vairāk nekā puse no klātesošajiem deputātiem. Likumprojekts nav pieņemts, ja “par” nobalso mazāk nekā puse no klātesošajiem deputātiem. Ja Saeima, balsojot par budžeta projektu pirmajā vai otrajā lasījumā, to noraida, uzskatāms, ka izteikta neuzticība Ministru kabinetam, un valdība krīt. Šajā gadījumā jāuzsāk jauna Ministru kabineta veidošana un budžeta likumprojekta izstrāde.

Ja gadskārtējais valsts budžeta likums nav stājies spēkā, valsts darbībai nepieciešamos izdevumus, aizdevumus un aizņēmumu limitus nosaka finanšu ministrs.

Pēc valsts budžeta likuma pieņemšanas Saeimā to izsludina Valsts prezidents. Valsts budžetu pēc tā pieņemšanas iespējams grozīt, veicot izmaiņas attiecīgajos likumos.

### 4.3. Budžeta pieņemšanas savlaicīgums

Saskaņā ar Likuma par budžetu un finanšu vadību 21. panta pirmo daļu Ministru kabinets līdz attiecīgā gada 15. oktobrim iesniedz Saeimai gadskārtējā valsts budžeta likumprojektu paketi nākamajam saimnieciskajam gadam ([Saeima, 1994](#)). Līdz 2015. gadam noteiktais termiņš bija 1. oktobris, kas liecina, ka budžeta projekta izskatīšanai atvēlētais termiņš ir samazinājies.

Iepazīstoties ar valsts budžeta apstiprināšanas termiņiem, konstatējams, ka valsts budžets vairākkārt pieņemts iepriekšējā gada decembrī. Izņēmums bija situācijas 1993., 1994., 1996., 1999., 2003. un 2019. gadā, kad budžets tika pieņemts tikai saimnieciskā gada sākumā. Kavēšanās saistāma gan ar Saeimas vēlēšanām, gan ar izmaiņām valdībā. Piemēram, 2019. gadā budžets tika skatīts Saeimā tikai attiecīgā gada martā un aprīlī (08.03.2019.–03.04.2019.). Arī valdība dažkārt ir pārkāpusi budžeta iesniegšanas termiņu. Piemēram, 2008. gada valsts budžets dažādu politisko diskusiju dēļ akcpevēšanai Ministru kabinetā tika iesniegts 8. oktobrī. Attiecīgi tika nokavēts termiņš budžeta projekta iesniegšanai Saeimā. Saeima pieņēma budžetu 2007. gada 8. novembrī. Viens no iemesliem termiņa neievērošanai 2010. gadā bija SVF prasība izvērtēt valsts budžetu, lai varētu lemt par aizdevuma nodrošināšanu. Lai gan finanšu un ekonomiskās krīzes dēļ bija jāpieņem sarežģīti finanšu konsolidācijas lēmumi, valdība aktīvi virzīja valsts budžeta likumprojektu paketi, lai tā tiktu laikus apstiprināta. **Tomēr ātrā tempā pieņemtie budžeti izpelnījās sabiedrības kritiku par to, ka valdības un likumdevēja darbs ir pārāk sasteigts un deputāti pienācīgi neiedziļinās**

**būtisku lēmumu pieņemšanā.** Tā kā likumdevējvarai netiek atvēlēts pietiekami daudz laika, lai apspriestu budžetu un tā procesu, kā arī citus likumprojektus, tika pausts viedoklis, ka sabiedrības vērtējumā vara pārlieku sakoncentrējusies izpildvarā ([Lībeka, 2014](#)). **Līdz ar to kā viens no biežāk minētajiem ierobežojumiem budžeta pieņemšanai Latvijas parlamentā tiek minēts budžeta izskatīšanai pieejamais ierobežotais laiks.** Tādēļ ir maz iespēju diskutēt par budžetu arī ar **nevalstiskajām organizācijām** ([VK, 2017](#)). Piemēram, 2015. gadā valsts budžeta izskatīšanai un pieņemšanai bija atvēlētas tikai nepilnas divas nedēļas, bet priekšlikumi uz otro lasījumu bija jāiesniedz vienas nakts laikā. Budžeta izskatīšana šādos termiņos nozīmē, ka faktiski nav iespējams iedziļināties budžeta likumprojektu paketes dokumentos vai konsultēties ar izpildvaras pārstāvjiem, lai saņemtu papildu informāciju ([Lībeka, 2014](#)). **Kopš 2011. gada vidējais budžeta izskatīšanas laiks Saeimā ir bijis 33 kalendāra dienas,** tomēr katru gadu budžeta izskatīšanas laiks ievērojami atšķiras. 2016. gadā budžets tika izskatīts 62 dienās, bet 2015. gadā tam tika atvēlētas vien astoņas dienas. SVF iesaka budžetu likumdevējam pieņemt divu līdz četrus mēnešu laikā ([Lienert, 2010](#)). **Aizvadīto četru gadu laikā vērojama tendence, ka budžets tiek pieņemts arvien īsākā laikā.** Savulaik arī Valsts prezidents R. Vējonis vēstulē pievērsa Saeimas un Ministru kabineta uzmanību tam, ka Saeimas deputātiem jānodrošina iespēja ar valsts budžeta projektu iepazīties agrīnākā tā izstrādes stadijā, lai idejas un ierosinājumus par iespējamo valsts finanšu līdzekļu izlietojumu varētu laikus izvērtēt un apspriest ([LR Valsts prezidents, 2016](#)). Līdzīgs viedoklis pausts VK revīzijas ziņojumā, norādot, ka termiņi budžeta izskatīšanai Saeimā neatbilst labai budžeta plānošanas praksei ([VK, 2017](#)). **Lietpratēji iesaka par termiņu budžeta projekta iesniegšanai Saeimā noteikt 1. septembri (pašlaik likumā paredzēts 15. oktobris), savukārt budžeta likumu pieņemt ne vēlāk kā 1. decembrī** ([Žubule, 2012](#)).

#### 4.4. Budžeta projektā ietvertā informācija un budžeta caurskatāmība

**Lai gan likumdevējvaras pārstāvji Latvijā tiek nodrošināti ar plašu valsts budžeta informatīvo materiālu, VK revīzijā par budžeta procesa uzlabošanas iespējām Latvijā 2017. gadā pievērsa uzmanību vairākiem trūkumiem budžeta caurskatāmības nodrošināšanā.**

Revīzijā konstatēts, ka **pārskati par ministriju un centrālo valsts iestāžu izdevumiem ne vienmēr sniedz pilnīgu ieskatu,** kāds izdevumu apjoms faktiski nodrošina to funkciju izpildi nemainīgā līmenī un kāds ir attīstības izdevumu apjoms un izlietojuma mērķi ([VK, 2017](#)). Valdībā diskusijas galvenokārt notiek tikai par papildu līdzekļu sadali prioritāriem pasākumiem, bieži vien nesniedzot detalizētāku informāciju, kādu konkrētu mērķu sasniegšanai un kādiem pasākumiem tiks izlietoti bāzes izdevumi. Tiek pausts viedoklis, ka budžeta dokumenti ne vienmēr sniedz pietiekamu informāciju par to, kādi pasākumi tiek plānoti noteiktu programmu ietvaros, jo tiek pievērsta uzmanība vienīgi tam, kādā mērā piešķirtā summa ir samazinājusies vai palielinājusies no iepriekšējā gada ([Lībeka, 2014](#)).

**Budžeta paskaidrojumi satur informāciju par aktuālāko pieejamo politikas rezultātīvo rādītāju izpildi, tomēr trūkst skaidrojuma, kā iepriekšējais budžets ir ietekmējis nākamo izstrādāto ietvara un gadskārtējā budžeta likuma projektu** ([VK, 2017](#)). Līdz ar to jāsecina, ka būtu turpināms darbs pie budžeta rezultātīvo rādītāju konsekventas izmantošanas, galvenokārt veicinot šo rādītāju sistemātisku izvērtēšanu.

#### 4.5. Iepriekš neparedzētu budžeta grozījumu veikšana

**Budžeta likumprojektu pakete var kļūt par ērtu instrumentu strīdīgu vai iekavētu jautājumu ātrai izlemšanai.** Budžeta pieņemšanas procesā pastāv neizbēgama konkurence starp dažādām izdevumu prioritātēm, par kurām lēmumi jāpieņem ierobežotā laika posmā. Šādos apstākļos iespējamas situācijas, kad lēmumu pieņemšanu cenšas aktīvi ietekmēt gan parlamentā pārstāvētie politiskie spēki un atsevišķi deputāti, gan organizētu interešu pārstāvji. Šāds konteksts var radīt iespaidu, ka politiskie spēki budžeta līdzekļus izmanto šaurām vajadzībām, atalgojot noteiktus atbalstītājus un projektus. Plašsaziņas līdzekļi pievērsuši uzmanību vairākiem gadījumiem, kad, neraugoties uz paustām norādēm par izdevumu ierobežojumiem, noteiktām iniciatīvām šķietami negaidīti piešķirts finansējums. Līdzekļi šādam finansējumam tiek nodrošināti

no dažādiem avotiem, piemēram, valsts kapitālsabiedrību dividendēm u. c. ([Raudseps, 2014](#)). Šādas situācijas var radīt sabiedrības neizpratni un neuzticēšanos politiskajiem procesiem.

**Budžeta pieņemšanā ir veidojušās situācijas, kad līdz ar budžeta likumprojektu paketi tiek virzīti grozījumi arī citos normatīvajos aktos, kas tieši neskar budžetu.** Tam var būt dažādi iemesli, tomēr ierobežotais lēmumu pieņemšanai atvēlētais laiks un primāra koncentrēšanās uz valsts budžetu veido fonu, uz kura par citiem aktualizētajiem jautājumiem netiek pietiekami diskutēts. Savulaik arī Valsts prezidents aicināja budžeta likumprojektu paketē neiekļaut jautājumus, kas nav saistīti ar valsts finanšu līdzekļu izlietojumu ([LR Valsts prezidents, 2016](#)). Satversmes tiesa 2011. gada 19. decembra spriedumā lietā Nr. 2011-03-01 atzina, ka budžeta likumprojektu paketē var reglamentēt vienīgi tādus jautājumus, kas ir cieši saistīti ar valsts finanšu līdzekļu izlietojumu ([ST, 2011](#)). Tomēr, gatavojot, piemēram, 2017. gada budžetu, šis princips netika ievērots, jo budžeta likumprojektu paketē tika ietverti arī grozījumi Izglītības likumā, kas nebija saistīti ar budžeta un valsts finanšu līdzekļu izlietojumu, jo noteica aizliegumu izglītības iestādes vadītājam un pedagogam ieņemt amatu, ja Izglītības kvalitātes valsts dienests vai darba devējs konstatē izglītības iestādes vadītāja un pedagoga vai viņas rīcības neatbilstību atsevišķām Izglītības likuma normām, tostarp arī prasībai būt lojāliem Latvijas Republikai un Satversmei ([Saeima, 2016](#)). Valsts prezidents norādīja, ka šīs normas iekļaušana budžeta likumprojektu paketē liecina par tā sasteigtu virzību, kas nenodrošina pietiekamu diskusiju sabiedrībā par attiecīgajām normām un tādējādi apdraud to sekmīgu piemērošanu ([LR Valsts prezidents, 2016](#)).

**VK revīzijā atzīts, ka atteikšanās no tā sauktajām deputātu kvotām kopumā ir pozitīvi ietekmējusi valsts budžeta izdevumu pamatotību, lietderību un kopējo budžeta prioritāšu ievērošanu.** Līdz 2017. gadam Saeimas deputāti paši bija tiesīgi valsts budžeta likumprojekta otrajā lasījumā piešķirt līdzekļus atsevišķiem projektiem un pasākumiem no Finanšu ministrijas budžeta likumprojektā paredzētās rezerves programmā "Līdzekļi neparedzētiem gadījumiem", neņemot vērā līdzekļu piešķiršanas kritērijus un tādējādi bieži radot sabiedrībā neizpratni par līdzekļu piešķiršanas taisnīgumu un pamatotību ([VK, 2017](#)).

#### 4.6. Budžeta kontroles iespējas, ja budžets netiek apstiprināts, kā arī Saeimas vēlēšanu gadā

Ja, sākoties saimnieciskajam gadam, gadskārtējais valsts budžeta likums vēl nav apstiprināts, Latvijā, līdzīgi kā vairākumā *OECD* valstu, finanšu ministrs ir tiesīgs apstiprināt valsts darbībai nepieciešamos valsts budžeta izdevumus, aizdevumus un aizņēmuma limitus (Likuma par budžeta un finanšu vadību 15. pants ([Saeima, 1994](#))). **Lai gan tiesiskais pamats budžeta savlaicīgai nepieņemšanai ir jāparedz, pēc lietpratēju ieskata, būtu jānodrošina arī savlaicīgums budžeta apstiprināšanā, jo:**

- paredzot iespējas budžeta savlaicīgai nepieņemšanai, tiek nodrošināta arī iespēja izpildvaras un likumdevēja pārstāvjiem neievērot budžeta procesa grafiku;
- nepieņemot budžetu un turpinot iepriekšējā gada līmeņa izdevumus, netiek izvērtēta to lietderība;
- var rasties problēmas ar budžeta izdevumiem nepieciešamo ieņēmumu garantēšanu ekonomikas straujas lejupslīdes gadījumā;
- laikus neapstiprināts valsts budžets kavē valsts investīciju projektu finansēšanu;
- tiek apgrūtināta pašvaldību budžetu apstiprināšana un izpildes nodrošināšana ([Žubule, 2012](#)).

Jāpiebilst, ka Saeimas vēlēšanu gadā gadskārtējā valsts budžeta likumprojekts un vidēja termiņa makroekonomiskās attīstības un fiskālās politikas ietvars iesniedzams Saeimai ne vēlāk kā četrus mēnešus pēc tam, kad jaunievēlētā Saeima izteikusi Ministru kabinetam uzticību (Likuma par budžeta un finanšu vadību 21. panta trešā daļa ([Saeima, 1994](#))). Ņemot vērā to, ka Saeimas vēlēšanas notiek oktobra pirmajā sestdienā, reizi četros gados iespējama situācija, ka saimnieciskais gads sākas bez galvenā valsts finanšu plāna. Pēdējo reizi šāda situācija izveidojās pēc 2018. gada Saeimas vēlēšanām, kad pēc ilgstošiem centieniem izveidot valdību valsts budžets tika iesniegts

Saeimā tikai 8. martā un apstiprināts 3. aprīlī. Jāpiebilst, ka pēc Saeimas vēlēšanām 2003. gada budžets tika apstiprināts tā paša gada 28. februārī, bet 1999. gada budžets – tā paša gada 25. februārī.

#### 4.7. Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijas darbs

Līdzīgi kā citās valstīs, arī Latvijā galvenā loma budžeta izskatīšanā likumdevēja līmenī ir uzticēta par budžetu atbildīgajai Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijai (turpmāk arī – komisija). **OECD valstu kontekstā tai ir plašas pilnvaras ne tikai attiecībā uz budžeta grozījumu izdarīšanu, bet arī kontroli par izpildvaru.** Komisija var pieprasīt informāciju izpildvaras institūcijām, uzaicināt uz sēdēm ministrus un uzklaut amatpersonu ziņojumus un viedokļus. Komisijas sēdes ir atklātas, taču tā var lemt par slēgtu sēžu sasaukšanu. Šādas darba formas raksturīgas arī par budžetu atbildīgajām komisijām citviet. Jāuzsver, ka efektīvu parlamentāro uzraudzību var īstenot, ja komisija sadarbojas ar citām iestādēm. Komisija sadarbojas ar Latvijas Banku, kas informē par Latvijas tautsaimniecības attīstību un nākotnes scenārijiem, kā arī ar Finanšu un kapitāla tirgus komisiju, kas ziņo par finanšu sektora darbību, uzraudzību u. c. jautājumiem.

Visai izplatīta *OECD* valstu prakse ir speciāla ziņojuma sagatavošana par budžetu atbildīgās komisijas ierosinājumiem saistībā ar budžeta projektu vai arī šīs komisijas sēžu protokolu publiskošana. Lielākajā daļā valstu opozīcijas deputāti ziņojumā var ietvert iebildes pret valdības ierosināto budžeta projektu un komisijas ierosinātajiem budžeta grozījumiem. **Latvijā Budžeta un finanšu (nodokļu) komisija negatavo atsevišķu ziņojumu par budžeta projektu.** Dažās valstīs (Grieķija, Nīderlande, Norvēģija un Zviedrija) par budžetu atbildīgās komisijas izskata arī budžeta gada pārskatus. Latvijā šāda prakse nav iedibināta, tomēr komisijā tiek izskatīti Valsts kases pārskati par valsts budžeta izpildes operatīvajiem datiem.

**Atbilstoši Saeimas kārtības rullim atbildīgā komisija nosaka priekšlikumu iesniegšanas kārtību (formu) budžeta likumprojektu paketei.** Komisija apkopo arī priekšlikumus, kas iesniegti likumprojektā par budžetu un ar budžetu saistītiem likumprojektiem, un tos nosūta Ministru kabinetam, vienlaikus paziņojot, kad priekšlikumi tiks izskatīti komisijā (Saeimas kārtības rullja 95. panta ceturtnā daļa ([Saeima, 1994a](#))). **Pausts viedoklis, ka priekšlikumu iesniegšanas termiņš Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijai pēc Saeimas balsojuma par likumprojektu pirmajā lasījumā daudzos gadījumos ir bijis pārāk īss, lai komisijai iesniegtie ierosinājumi būtu kvalitatīvi sagatavoti un pienācīgi ekonomiski pamatoti** ([Žubule, 2012](#)). Pašlaik Saeimas kārtības rullis paredz priekšlikumu iesniegšanas termiņu ne īsāku par piecām dienām, izņemot gadījumus, kad likumprojekts atzīts par steidzamu (Saeimas kārtības rullja 90. panta otrā daļa ([Saeima, 1994a](#))).

**Saeimas Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijas deputātu skaits kopumā pēdējos gados ir palielinājies.** 11. un 12. Saeimā komisijā bija 11–12 deputāti, bet 13. Saeimā – 14 deputāti. Pēc lietpratēju ieskata, viens no komisijas darbu raksturojošiem rādītājiem ir komisijas darbā uzkrātā kompetence, un deputātu sastāva mainība zināmā mērā liecina par komisijas veiktspēju ([Wehner, 2006](#); [Wehner, 2010](#)). Deputātu mainību komisijā var noteikt, salīdzinot komisijas deputātu sastāvu Saeimas sasaukuma sākumā un beigās. 11. Saeimā (17.10.2011.–04.11.2014.) to deputātu īpatsvars, kuri komisijā nomainījās, no kopējā komisijas deputātu skaita bija 42 %, savukārt 12. Saeimā (04.11.2014.–06.11.2018.) – jau mazāks, proti, 27 %. Kopš 13. Saeimas darbības sākuma (06.11.2018.) deputātu sastāva mainība Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijā ir bijusi 29 % (6. tabula). **Tādējādi šā sasaukuma Saeimas deputātu sastāvs komisijā ir mainījies gandrīz par trešdaļu.** Frakciju pārstāvniecībā vērojamas mazākas svārstības, jo parasti tā deputāta vietu, kurš neturpina darbu komisijā, ieņem šā deputāta frakcijas biedrs.

**Deputātu iesniegto priekšlikumu skaits valsts budžeta likumprojektā laikposmā no 2011. gada līdz 2019. gadam ir bijis svārstīgs.** Kopējais deputātu iesniegto priekšlikumu skaits visos lasījumos 2017. gadā bija 666, bet 2012. gadā un 2019. gadā – tikai 91. Savukārt deputātu iesniegto priekšlikumu skaits valsts budžetu pavadošajos likumprojektos 2017. gadā bija 636, bet 2019. gadā – 83 (7. tabula).

## Deputātu mainība Saeimas Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijā

Avots: [Saeima](#).

Deputātu skaits komisijā 11. Saeimā (17.01.2011.–04.11.2014.)				Deputātu skaits komisijā 12. Saeimā (04.11.2014.–06.11.2018.)			
Frakcija	Sasaukuma sākumā	Sasaukuma beigās	To deputātu īpatsvars (%) no kopējā komisijas deputātu skaita, kuri nomainījušies	Frakcija	Sasaukuma sākumā	Sasaukuma beigās	To deputātu īpatsvars (%) no kopējā komisijas deputātu skaita, kuri nomainījušies
“Saskaņas Centrs”	4	4	42	“Saskaņa”	2	2	27
Zaļo un Zemnieku savienība	1	1		“Vienotība”	3	2	
“Vienotība”	3	2		Zaļo un Zemnieku savienība	2	3	
Nacionālā apvienība “Visu Latvijai!–Tēvzemei un Brīvībai/LNNK”	2	1		Nacionālā apvienība “Visu Latvijai!–Tēvzemei un Brīvībai/LNNK”	2	2	
Reformu partija	1	2		Latvijas Reģionu apvienība	1	1	
Pie frakcijām nepiederošie deputāti	1	1		“No sirds Latvijai”	1	1	
<i>Kopā</i>	<i>12</i>	<i>11</i>		<i>Kopā</i>	<i>11</i>	<i>11</i>	

## Deputātu mainība Saeimas Budžeta un finanšu (nodokļu) komisijā (turpinājums)

Avots: [Saeima](#).

Deputātu skaits komisijā 13. Saeimā (sākot no 06.11.2018.)			
Frakcija	Sasaukuma sākumā	Līdz 01.09.2020.	To deputātu, īpatsvars (%) no kopējā komisijas deputātu skaita, kuri nomainījušies
“Saskaņa” sociāldemokrātiskā partija	3	3	
KPV LV	2	2	
Jauno konservatīvo partija	2	2	
Attīstībai/Par!	2	2	29
Nacionālā apvienība “Visu Latvijai!–Tēvzemei un Brīvībai/LNNK”	2	2	
Zaļo un Zemnieku savienība	2	2	
JAUNĀ VIENOTĪBA	1	1	
<i>Kopā</i>	<i>14</i>	<i>14</i>	



#### 4.8. Informatīvais un analītiskais atbalsts deputātiem

Informatīvā un analītiskā atbalsta sniegšana deputātiem budžeta projekta izskatīšanas gaitā ir ļoti būtiska. **Latvijā šāds atbalsts regulāri un operatīvi netiek nodrošināts.** Jāpiebilst, ka salīdzinoši izplatīts ir to komisijas darbinieku sniegts informatīvais un analītiskais atbalsts, kuri ir atbildīgi par budžetu un specializējušies budžeta un finanšu jautājumos (tā tas ir, piemēram, Dānijā, Islandē, Īrijā, Nīderlandē, Norvēģijā, Polijā, Slovākijā, Slovēnijā, Ungārijā un Zviedrijā), savukārt Latvijā komisijai šādu resursu nav.

Valsts budžeta likumprojekta izskatīšanā ik gadu veidojas situācija, kad liela informācijas apjoma apguvei tiek atvēlēts ļoti ierobežots laiks (7. tabula). 2019. gadā šī projekta apjoms bija 430 lappuses. Vidējais valsts budžeta likumprojekta apjoms kopš 2011. gada ir bijis 584 lappuses, lai gan pēdējo sešu gadu laikā tas arvien samazinājies. Visapjomīgākais likumprojekts tika sagatavots 2017. gadā, proti, 1735 lappuses. Tāpat likumdevējam ik gadu jāveic grozījumi arī valsts budžeta likumprojektu pavadošajos likumprojektos. 2019. gadā grozījumi bija jāveic 14 pavadošajos likumprojektos, bet 2011. gadā – pat 89 likumprojektos.

#### 4.9. Prakse noteikt likumos konkrēta apjoma finansējumu nozarēm

Nozīmīgu precizējumu par Latvijas likumdevēja un valdības lomu budžeta veidošanā, paredzot likumā līdzekļus konkrētām nozarēm, sniedza Satversmes tiesas 2020. gada 29. oktobra spriedums lietā Nr. 2019-29-01. Šajā lietā Satversmes tiesa izskatīja trīsdesmit viena 13. Saeimas deputāta prasību attiecībā uz likumā "Par valsts budžetu 2019. gadam" paredzētā finansējuma neatbilstību Augstskolu likuma 78. panta septītajai daļai, kur ikgadējais valsts finansējuma pieaugums studijām valsts dibinātās augstskolās noteikts ne mazāks kā 0,25 procentu apmērā no IKP, un tā neatbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 66. pantam ([ST, 2020](#)).

Nemot vērā to, ka Augstskolu likumā noteiktais valsts finansējuma pieaugums iepriekšējos gadus netika nodrošināts, deputāti iesniegumā citstarp norādīja, ka nav ievēroti tiesiskuma, tiesiskās drošības, labas likumdošanas un ilgtspējas principi. **Satversmes tiesa spriedumā norādīja, ka prasība likumā nodrošināt valsts finansējuma ikgadēju pieaugumu sasaistē ar valsts iekšzemes kopproduktu būtiski ierobežo Ministru kabineta kompetenci un iespējas sastādīt ekonomiski sabalansētu valsts budžetu.** Satversmes tiesa spriedumā ([ST, 2020](#)) norāda: "Ar noteiktas būtiskas izdevumu daļas pastāvīgu ilgtermiņa "iezīmēšanu" dažādos likumos, kas pārsniedz viena saimnieciskā gada ietvarus, Saeima pārņem budžeta sastādīšanas kompetenci sev un būtiski sašaurina to Ministru kabinetam. Tādējādi budžeta sastādīšanas kompetence faktiski tiek pārnesta no izpildvaras uz likumdevēju." Satversmes tiesa atzīst, ka šāda kompetences pārnese ir pretrunā ar Satversmes 66. pantu, kas paredz, ka Saeima ik gadu pirms saimnieciskā gada sākšanās lemj par valsts ienākumu un izdevumu budžetu, kura projektu tai iesniedz Ministru kabinets ([Satversmes Sapulce, 1922](#)). Līdz ar to Satversmes tiesa lēma atzīt Augstskolu likuma 78. panta septīto daļu par neatbilstošu Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam un 66. panta pirmajam teikumam. Akcentējot Ministru kabineta lomu budžeta veidošanā, Satversmes tiesa norādīja, ka, nosakot konkrētas valsts budžeta daļas dažādos likumos, tiek ignorēta valsts budžeta likuma nozīme un mērķis. Ja Saeima ar citiem likumiem jau faktiski un ilgtermiņā iepriekš "sadala" budžeta izdevumus, vispār zūd vajadzība pēc vienota valsts budžeta likuma. Šādā veidā sadrumstalots valsts budžets kļūst nepārskatāms un tā vadīšana – apgrūtināta. Šāds Satversmes tiesas spriedums nozīmē, ka Saeimai būtu jāpārskata likumi, kuros ir iekļautas līdzīgas normas par valsts budžeta finansējuma palielinājumu, kas saistīts ar IKP ([Dēvica, Klūga, 2020](#)).

**Informācija par Saeimas apstiprinātā valsts budžeta ieņēmumiem, izdevumiem, likumprojekta apjomu, pavadošo likumprojektu skaitu, budžeta izskatīšanas ilgumu un no deputātiem saņemto priekšlikumu skaitu**

Avots: Saeimas Preses dienesta sniegtā informācija.

	2011*	2012*	2013*	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ieņēmumi (miljardos <i>euro</i> )	6	6,4	6,7	7	7,3	7,4	8	8,8	9,2
Izdevumi (miljardos <i>euro</i> )	6,7	6,5	6,8	7,2	7,5	7,7	8,3	9	9,4
<b>Budžeta likumprojekta apjoms (lpp.)</b>	420	625	1735	477	537	337	342	349	430
<b>Pavadošo likumprojektu skaits</b>	89	29	28	41	19	24	57	29	14
<b>Budžeta izskatīšanas ilgums Saeimā (kalendāra dienās)</b>	14	10	49	38	8	62	42	44	27
<b>Kopējais no deputātiem saņemto priekšlikumu skaits uz visiem lasījumiem</b>	174	91	386	400	201	496	666	109	91
<b>Kopējais no deputātiem saņemto priekšlikumu skaits valsts budžetu pavadošajos likumprojektos uz visiem lasījumiem</b>	339	210	178	492	135	287	636	389	83

\*Budžeta ieņēmumi un izdevumi par 2011., 2012. un 2013. gadu pārvērti no latiem uz *euro* saskaņā ar Latvijas Bankas noteikto maiņas kursu 1 LVL = 0,702804 *euro*

## Atsauces

**Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R., Stein, E., 1999.** Budget institutions and fiscal performance in Latin America. *Journal of Development Economics*, 59(2), pp. 253–273.

**Anderson, B., 2005.** *The Value of a Nonpartisan, Independent, Objective Analytic Unit to the Legislative Role in Budget Preparation*. 2005 Southern Political Science Association Annual Meeting. The Role of Parliaments in the Budget Process. January 7, 2005. New Orleans, Louisiana. [Tiešsaiste]. Pieejams: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.516.826&rep=rep1&type=pdf>> [Sk. internetā 2020. gada 6. aprīlī].

**Anderson, B., 2008.** *Keynote Speech*. International Symposium on the Changing Role of Parliament in the Budget Process. Session One. 8–9 October, 2008. Korel Thermal Hotel, Afyonkarahisar. [Tiešsaiste]. Pieejams: <<http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/41823529.pdf>> [Sk. internetā 2020. gada 12. jūnijā].

**Anderson, B., 2009.** The Changing Role of Parliament in the Budget Process. *OECD Journal on Budgeting*, 1. [Tiešsaiste]. Pieejams: <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/43410274.pdf>> [Sk. internetā 2020. gada 8. augustā].

**Baldini, A., 2000.** Parliamentary Dynamics, Government Stability and Fiscal Policy. In: R. R. Strauch, J. Von Hagen, eds., *Institutions, Politics and Fiscal Policy*. ZEI Studies in European Economics and Law. Volume 2. Boston: Springer, pp. 19–59.

**Blais, A., Dion, S., 1991.** *The Budget-Maximizing Bureaucrat: Appraisals and Evidence*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

**Blöndal, J. R., 2003.** Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends. *OECD Journal on Budgeting*, 2(4), pp. 7–25. [Tiešsaiste]. Pieejams: <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/43505551.pdf>> [Sk. internetā 2020. gada 12. aprīlī].

**Carey, J. M., Shugart, M. S., 1998.** *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press.

**CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB), 2020.** What does CPB do? [Tiešsaiste]. Pieejams: <<https://www.cpb.nl/en/what-does-cpb-d>> [Sk. internetā 2020. gada 26. augustā].

**Corbacho, A., Schwartz, G., 2007.** Fiscal Responsibility Laws. In: M. S. Kumar, T. Ter-Minassian, eds., *Promoting Fiscal Discipline*. Washington: International Monetary Fund, pp. 58–105. [Tiešsaiste]. Pieejams: <[https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF071/05461-9781589066090/05461-9781589066090/Other\\_formats/Source\\_PDF/05461-9781451927337.pdf](https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF071/05461-9781589066090/05461-9781589066090/Other_formats/Source_PDF/05461-9781451927337.pdf)> [Sk. internetā 2020. gada 20. jūlijā].

**Davis, O., Dempster, M., Wildavsky, A., 1966.** A Theory of the Budgetary Process. *American Political Science Review*, 60(3), pp. 529–547.

**Dēvica, P., Klūga, M. 2020.** Normu par augstskolu finansējuma ikgadēju pieaugumu atzīst par neatbilstošu Satversmei. LSM. 29.10.2020. [Tiešsaiste]. Pieejams: <<https://www.lsm.lv/raksts/zinas/latvija/normu-par-augstskolu-finansejuma-ikgadeju-pieaugumu-atzist-par-neatbilstosu-satversmei.a379821/?fbclid=IwAR3oMgUPUzocq9ydSFd4eXgflIvpuWJERVVMaOzkRQI5jQnSvhA61PUKtl>> [Sk. internetā 2020. gada 4. novembrī].

**Falanga, R., 2018.** The National Participatory Budgeting in Portugal: Opportunities and Challenges for Scaling up Citizen Participation in Policymaking. In: N. Dias, org., *Hope for Democracy: 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. Faro: Oficina, pp. 447–466. [Tiešsaiste]. Pieejams: <[https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/34460/1/ICS\\_RFalanga\\_The\\_National\\_Participatory\\_ART.pdf](https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/34460/1/ICS_RFalanga_The_National_Participatory_ART.pdf)> [Sk. internetā 2020. gada 9. oktobrī].

**Fors, G., 2019.** *Cost analysis of MPs' and political party groups' policy proposals*. The 10th International Seminar for Parliamentary Research Services. 6–8 November, 2019. Seoul, Republic of Korea.

**Hellenic Parliamentary Budget Office. 2020.** Parliamentary Budget Office. [Tiešsaiste]. Pieejams: <<http://www.pbo.gr/en-gb/>> [Sk. internetā 2020. gada 12. oktobrī].

**Hudson, A., Wren, C., 2007.** *Parliamentary strengthening in developing countries. Final Report for DFID*. London: Overseas Development Institute. [Tiešsaiste]. Pieejams: <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/128.pdf>> [Sk. internetā 2020. gada 21. jūnijā].

- International Monetary Fund (IMF), 2007.** *Manual on Fiscal Transparency*. Washington: International Monetary Fund. [Tiešsaiste]. Pieejams: <<https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf>> [Sk. internetā 2020. gada 3. maijā].
- Krafchik, W., Wehner, J., 1998.** The Role of Parliament in the Budgetary Process. *South African Journal of Economics*, 66(4), pp. 242–255. [Tiešsaiste]. Pieejams: <<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/The-Role-of-Parliament-in-the-Budget-Process.pdf>> [Sk. internetā 2020. gada 21. septembrī].
- Leijonhufvud, A., 1983.** *What Would Keynes Have Thought of Rational Expectations?. Discussion Paper No. 299*. Los Angeles: UCLA Department of Economics. [Tiešsaiste]. Pieejams: <<http://www.econ.ucla.edu/workingpapers/wp299.pdf>> [Sk. internetā 2020. gada 22. jūlijā].
- Libeka, M., 2014.** Faktiski varu ir pārņēmusi izpildvara. Saeima – atdevusi. Saruna ar Ingunu Sudrabu. *Latvijas Avīze*, 29.12.2014. [Tiešsaiste]. Pieejams: <<https://www.la.lv/faktiski-varu-ir-parnemusi-izpildvara-saeima-atdevusi>> [Sk. internetā 2020. gada 16. augustā].
- Lienert, I., 2005.** *Who Controls the Budget : The Legislature or the Executive? Working Paper No. 05/115*. Washington: International Monetary Fund. [Tiešsaiste]. Pieejams: <<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Who-Controls-the-Budget-The-Legislature-or-the-Executive-18270>> [Sk. internetā 2020. gada 18. maijā].
- Lienert, I., 2010.** *Role of the Legislature in Budget Processes*. Washington: International Monetary Fund. [Tiešsaiste]. Pieejams: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1004.pdf>> [Sk. internetā 2020. gada 29. septembrī].
- LR Ministru kabinets (MK), 2020.** *Par konceptuālo ziņojumu "Par līdzdalības budžeta ieviešanu Latvijā"*. 14.05.2020. MK rīkojums Nr. 268. [Tiešsaiste]. Pieejams: <<https://likumi.lv/ta/id/314744-par-konceptualo-zinojumu-par-lidzdalibas-budzeta-ieviesanu-latvija>> [Sk. internetā 2020. gada 5. oktobrī].
- LR Saeima (Saeima), 1994.** *Likums par budžetu un finanšu vadību*. 24.03.1994. [Tiešsaiste]. Pieejams: <<https://likumi.lv/doc.php?id=58057>> [Sk. internetā 2020. gada 12. aprīlī].
- LR Saeima (Saeima), 1994a.** *Saeimas kārtības rullis*. 28.07.1994. [Tiešsaiste]. Pieejams: <<https://likumi.lv/ta/id/57517-saeimas-kartibas-rullis>> [Sk. internetā 2020. gada 12. maijā].
- LR Saeima (Saeima), 2008.** *Ministru kabineta iekārtas likums*. 09.05.2002. [Tiešsaiste]. Pieejams: <<https://likumi.lv/ta/id/175919-ministru-kabineta-iekartas-likums>> [Sk. internetā 2020. gada 12. maijā].
- LR Saeima (Saeima), 2013.** *Fiskālās disciplīnas likums*. 31.01.2013. [Tiešsaiste]. Pieejams: <<https://likumi.lv/ta/id/254896-fiskalas-disciplinas-likums>> [Sk. internetā 2020. gada 12. maijā].
- LR Saeima (Saeima), 2016.** *Grozījumi izglītības likumā*. 23.11.2016. [Tiešsaiste]. Pieejams: <https://titania.saeima.lv/LIVS12/SaeimaLIVS12.nsf/0/E3C865EBE38C415CC22580A70032AD3F?OpenDocument> > [Sk. internetā 2020. g. 12. maijā].
- LR Satversmes tiesa (ST), 2011.** *Par likuma "Par valsts sociālo apdrošināšanu" 5. panta ceturtais daļas un 21. panta 2.<sup>1</sup> daļas atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 109. pantam*. 19.12.2011. Spriedums. [Tiešsaiste]. Pieejams: <<http://likumi.lv/ta/id/241674-par-likuma-par-valsts-socialo-apdrosinasanu-5panta-ceturttas-dalas-un-21panta-21-dalas-atbilstibu-latvijas-republikas-satversmes-1-un-109pantam>> [Sk. internetā 2020. gada 19. oktobrī].
- LR Satversmes tiesa (ST), 2020.** *Par likuma "Par valsts budžetu 2019. gadam" programmu 03.00.00 "Augstākā izglītība", 02.03.00 "Augstākā medicīnas izglītība", 20.00.00 "Kultūrizglītība" un apakšprogrammas 22.02.00 "Augstākā izglītība", ciktāl tās neparedz Augstskolu likuma 78. panta septītajā daļā noteikto ikgadējo valsts finansējuma pieaugumu studijām valsts dibinātās augstskolās ne mazāku par 0,25 procentiem no iekšzemes kopprodukta, atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 66. pantam*. Lieta 2019-29-01. Spriedums. [Tiešsaiste]. Pieejams: <[https://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2019/11/2019-29-01\\_Spriedums-1.pdf](https://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2019/11/2019-29-01_Spriedums-1.pdf)> [Sk. internetā 2020. gada 4. novembrī].
- LR Valsts kontrole (VK), 2017.** *Budžeta plānošana Latvijā – vai esošā pieeja ir efektīva? Revīzijas ziņojums*. [Tiešsaiste]. Pieejams: <<https://www.lrvk.gov.lv/lv/revizijas/revizijas/noslektas-revizijas/budzeta-vadibas-sistemas-efektivitate-1dala-budzeta-planosanas-cikla-efektivitates-izvertejums>> [Sk. internetā 2020. gada 16. jūnijā].
- LR Valsts prezidents, 2016.** *Vēstule Saeimas priekšsēdētājam un Ministru prezidentam par valsts budžeta izstrādi*. 09.12.2016. Nr. 637. [Tiešsaiste]. Pieejams:

<[https://www.president.lv/storage/items/PDF/20161209\\_Valsts\\_prezidenta\\_v%C4%93stule.pdf](https://www.president.lv/storage/items/PDF/20161209_Valsts_prezidenta_v%C4%93stule.pdf)>  
[Sk. internetā 2020. gada 18. jūnijā].

**Mattson, I., Strøm, K., 1995.** Parliamentary Committees. In: H. Döring, ed., *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt: Campus, pp. 249–307. [Tiešsaiste]. Pieejams: <<https://www.uni-potsdam.de/fileadmin/projects/vergleichende-politikwissenschaft/D%c3%b6ring/PMR-W-Europe.pdf>>  
[Sk. internetā 2020. gada 24. augustā].

**Messick, R. E., 2002.** *Strengthening Legislatures: Implications from Industrial Countries. PREM Notes No. 63*. Washington: World Bank. [Tiešsaiste]. Pieejams:  
<<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11354>> [Sk. internetā 2020. gada 6. septembrī].

**Mikesell, J. L., 2006.** *Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector*. 7<sup>th</sup> ed. Belmont: Thomson Wadsworth Publishing.

**Mickler, I.A., 2017.** Committee autonomy in parliamentary systems – coalition logic or congressional rationales? *The Journal of Legislative Studies*, 23 (3). [Tiešsaiste]. Pieejams:  
<<https://doi.org/10.1080/13572334.2017.1359941>> [Sk. internetā 2021. gada 20. janvārī].

**Nice, D. C., 2002.** *Public Budgeting*. Belmont: Wadsworth Cengage Learning.

**Niskanen, W. A., 1971.** *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.

**Niskanen, W. A., 1994.** *Bureaucracy and Public Economics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

**Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2002.** *OECD Best Practices for Budget Transparency*. Paris: OECD Publishing. [Tiešsaiste]. Pieejams:  
<<https://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf>> [Sk. internetā 2020. gada 5. oktobrī].

**Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2004.** *OECD Journal of Budgeting. Denmark*. 4(1). Paris: OECD Publishing. [Tiešsaiste]. Pieejams:  
<<https://www.oecd.org/denmark/40140008.pdf>> [Sk. internetā 2021. gada 20. janvārī].

**Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2007.** *International Budget Practices and Procedures Database*. [Tiešsaiste]. Pieejams: <<https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=7F309CE7-61D3-4423-A9E3-3F39424B8BCA>> [Sk. internetā 2020. gada 11. maijā].

**Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2012.** *International Budget Practices and Procedures Database*. [Tiešsaiste]. Pieejams: <<https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=7F309CE7-61D3-4423-A9E3-3F39424B8BCA>> [Sk. internetā 2020. gada 11. maijā].

**Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2014.** *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing. [Tiešsaiste]. Pieejams: <[https://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-practices-and-procedures-in-oecd-countries\\_9789264059696-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/budgeting-practices-and-procedures-in-oecd-countries_9789264059696-en)>  
[Sk. internetā 2020. gada 22. maijā].

**Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2017.** *OECD Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management*. Paris: OECD Publishing. [Tiešsaiste]. Pieejams: <<http://www.oecd.org/corruption-integrity/reports/oecd-budget-transparency-toolkit-9789264282070-en.html>> [Sk. internetā 2020. gada 27. maijā].

**Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2018.** *Parliamentary Budgeting Practices Database: 2018*. [Tiešsaiste]. Pieejams: <[https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=PBO\\_2018](https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=PBO_2018)>  
[Sk. internetā 2020. gada 6. augustā].

**Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2019.** *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*. Paris: OECD Publishing. [Tiešsaiste]. Pieejams:  
<<https://www.oecd.org/governance/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2018-9789264307957-en.htm>> [Sk. internetā 2020. gada 22. septembrī].

**Pollitt, C., 2003.** Performance audit in Western Europe: trends and choices. *Critical Perspectives on Accounting*, 14(1–2), pp. 157–170.

**Posner, P., Park, C.-K., 2007.** Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations. *OECD Journal on Budgeting*, 7(3), pp. 1–26. [Tiešsaiste]. Pieejams:  
<<https://www.oecd.org/gov/budgeting/43411793.pdf>> [Sk. internetā 2020. gada 12. jūlijā].

**Primo, D. M., 2007.** *Rules and Restraint: Government Spending and the Design of Institutions*. Chicago: University of Chicago Press.

**Rakner, L., Mukubvu, L., Ngwira, N., Smiddy, K., Schneider, A., 2004.** *The budget as theatre – the formal and informal institutional makings of the budget process in Malawi. Final Report*. [Tiešsaiste]. Pieejams: <<https://www.cmi.no/publications/file/1928-the-budget-as-theatre-the-formal-and-informal.pdf>> [Sk. internetā 2020. gada 19. septembrī].

**Raudseps, P., 2014.** Slēptās rezerves. *IR*, 10.12.2014.

**Saalfeld, T., 2000.** Members of parliament and governments in western Europe: Agency relations and problems of oversight. *European Journal of Political Research*, 37(3), pp. 353–376.

**Santiso, C., 2004.** Legislatures and Budget Oversight in Latin America: Strengthening Public Finance Accountability in Emerging Economies. *OECD Journal on Budgeting*, 4(2), pp. 47–76. [Tiešsaiste]. Pieejams: <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/43488676.pdf>> [Sk. internetā 2020. gada 20. maijā].

**Satversmes Sapulce, 1922.** *Latvijas Republikas Satversme. 15.02.1922*. [Tiešsaiste]. Pieejams: <<https://likumi.lv/ta/id/57980-latvijas-republikas-satversme>> [Sk. internetā 2020. gada 5. oktobrī].

**Schick, A., 2002.** Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy? *OECD Journal on Budgeting*, 1(3), pp. 15–42. [Tiešsaiste]. Pieejams: <<https://www.oecd.org/governance/budgeting/43514045.pdf>> [Sk. internetā 2020. gada 19. oktobrī].

**Schick, A., 2003.** The Role of Fiscal Rules in Budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, 3(3), pp. 7–34. [Tiešsaiste]. Pieejams: <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/43494591.pdf>> [Sk. internetā 2020. gada 19. oktobrī].

**Stewart, C., 2009.** *Budget Reform Politics*. Cambridge Books.

**Tweede Kamer, 2018.** V100 – Accountability Day. 31.05.2018. [Tiešsaiste]. Pieejams: <<https://www.houseofrepresentatives.nl/news/v100-accountability-day>> [Sk. internetā 2020. gada 25. maijā].

**US Congressional Budget Office, 2020.** Introduction to CBO. [Tiešsaiste]. Pieejams: <<https://www.cbo.gov/about/overview>> [Sk. internetā 2020. gada 29. oktobrī].

**Volkerink, B., De Haan, J., 2001.** Fragmented Government Effects on Fiscal Policy: New Evidence. *Public Choice*, 109(3–4), pp. 221–242.

**Von Hagen, J., 1992.** Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities. II/453/92/-EN/rev. *Economic Papers*, 96, October. Brussels: Commission of the European Communities. [Tiešsaiste]. Pieejams: <<http://aei.pitt.edu/37058/1/A3038.pdf>> [Sk. internetā 2020. gada 9. oktobrī].

**Wehner, J., 2006.** Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions. *Political Studies*, 54(4), pp. 767–785. [Tiešsaiste]. Pieejams: <<http://personal.lse.ac.uk/wehner/index.pdf>> [Sk. internetā 2020. gada 19. oktobrī].

**Wehner, J., 2010.** *Legislatures and the Budget Process: The Myth of Fiscal Control*. London: Palgrave Macmillan.

**Wildavsky, A. B., 1992.** *The New Politics of the Budgetary Process*. 2nd ed. New York: Harper Collins.

**Žubule, Ē., 2012.** *Valsts budžeta procesa analīze un pilnveidošana. Promocijas darbs*. Rīga: Latvijas Universitāte. [Tiešsaiste]. Pieejams: <[https://dspace.lu.lv/dspace/bitstream/handle/7/5113/22105-Erika\\_Zubule\\_2012.pdf?sequence=1](https://dspace.lu.lv/dspace/bitstream/handle/7/5113/22105-Erika_Zubule_2012.pdf?sequence=1)> [Sk. internetā 2020. gada 7. maijā].

**Рудый, К. В., 2003.** *Финансово-кредитные системы зарубежных стран*. Москва: Новое знание.

#### ECPRD informācijas pieprasījumi par likumdevēja lomu budžeta procesā

**European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD), 2013.** *Overflow of amendments to the state budget. Request No. 2439*.

**European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD), 2017.** *Second reading of bills in plenary. Request No. 3362*.

**European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD), 2016.** *Questionnaire for the ECPRD Seminar on “Parliaments and the New Economic and Budgetary Governance” Baku, 19–20 May 2016. Request No. 3084.*

**European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD), 2018.** *Procedures for parliamentary approval and recommendations to the State General Account. Request No. 3874.*

**European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD), 2019.** *Survey for the ECPRD Seminar on Parliamentary Budget control – Money & More, The Hague 9–10 May 2019. Request No. 3994.*

**European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD), 2020.** *Parliamentary approval of the State budget. Request No. 4591.*

**Titullapas** noformējumam izmantots attēls no interneta vietnes: <<https://pixabay.com/photos/the-last-shirt-dollar-bill-20-euro-1510597/>>

**Pētījums ir izstrādāts pēc Saeimas Prezidija un Frakciju padomes pieprasījuma.**

**Pētījuma tēmu pieteikušas frakcija JAUNĀ VIENOTĪBA un “Saskaņa” sociāldemokrātiskās partijas frakcija.**

**Saeimas Analītiskais dienests ir Saeimas pētnieciskā struktūrvienība, kas veic pētniecisko darbu parlamenta vajadzībām. Tas sniedz likumdevējam atbalstu lēmumu pieņemšanas procesā, normatīvā regulējuma pilnveidē un kontrolē pār izpildvaru.**

**Šis pētījums ir izstrādāts, lai analizētu Eiropas valstu pieejas, praksi un starptautiskās rekomendācijas budžeta projekta izskatīšanā parlamentā.**