**Lemšana par nodokļiem bez pilnas izpratnes**

**Likumdošanas iniciatīvu izskatīšanas un Saeimas ieceļamo[[1]](#footnote-1) valsts amatpersonu iecelšanas monitoringa ziņojums – 2016. gada jūnijs**

**Kopsavilkums**

Jūnijā valsts sagrābšanas pazīmes bija saskatāmas likumprojekta “Grozījumi likumā “Par nodokļu piemērošanu brīvostās un speciālajās ekonomiskajās zonās”” izskatīšanas gaitā, kur ne vien piedāvāti būtiski priekšlikumi, kas nesaskanēja ar likumprojekta sākotnējo mērķi, bet atsevišķi deputāti priekšlikumu pamatojumam izmantoja acīmredzami neloģiskus argumentus. Priekšlikumu iesniedzējs veselas divas reizes apgalvoja, ka likumprojektā jau iepriekš iestrādāti grozījumi, kādu patiesība nebija.

Atkārtoti novērotas arī negatīvi vērtējamas parādības, kas aprakstītas iepriekšējos ziņojumos. Piemēram, izpildvaras pārstāvji turpināja izmantot Eiropas Savienības direktīvu ieviešanas termiņus kā pamatojumu steidzamai likumprojektu izskatīšanai. Šāda prakse nostāda Saeimu neapskaužamā situācijā, kur tā tiek šantažēta ar iespējamām ES sankcijām un nevar pilnvērtīgi veikt savu darbu. Šī problēma ir saistīta arī ar maija ziņojumā aprakstīto pēdējā brīža priekšlikumu iesniegšanas praksi. Abas problēmas potenciāli būtu risināmas, ceļot Saeimas analītisko kapacitāti un tās spēju savlaicīgi paredzēt likumu grozīšanas vajadzības.

Monitorings jūnijā aptvēra 19 likumprojektu izskatīšanu (skat. pielikumu dokumenta beigās) un 2 amatpersonu iecelšanu. Projekta Saeimas monitoringa metodoloģija pieejama:

<http://providus.lv/article_files/3072/original/Metodologija_2015.pdf?1447150022>

**Grozījumi likumā Par nodokļu piemērošanu brīvostās un speciālajās ekonomiskajās zonās (485/Lp12) - Pieņemts likums 16.06.2016**

*Pirms likumprojekta skatīšanas otrajā lasījumā deputāts iesniedz priekšlikumus, kas nav saistīti ar anotācijā norādītajiem likumprojekta mērķiem. Priekšlikumi tiek noraidīti pirms 2. lasījuma. Pirms 3. lasījuma deputāts atkārtoti iesniedz līdzīgus priekšlikumus. Diskusijām par priekšlikumiem tiek atvēlēts ilgs laiks, un to laikā redzams, ka dalībnieku vidū nepastāv vienprātība par līdzšinējo situāciju un to, kāda būtu priekšlikumu ietekme. Izskan dažādi viedokļi un gala lēmums tiek pieņemts, neatbildot uz visiem jautājumiem, kas diskusijas laikā izvirzīti. Atsevišķi deputāti argumentācijā izmanto maldinošas tēzes, proti, atkārtoti mēģina pārējos deputātus pārliecināt par to, ka iepriekšējos lasījumos it kā apstiprinātas izmaiņas pantos, kuros izmaiņas faktiski nav veiktas.*

Zaļo un zemnieku savienības (ZZS) frakcijas deputāts uz 1. jūnija sēdi pirms likumprojekta skatīšanas 3. lasījumā bija iesniedzis [priekšlikumus](http://titania.saeima.lv/LIVS12/saeimalivs12.nsf/0/115B4EDAAABF133DC2257FCD00392DAA?OpenDocument), kas saistīti ar pašvaldību tiesībām speciālajās ekonomiskajās zonās mainīt piešķirto nodokļu atvieglojumu apmērus uzņēmumiem. Konkrētais deputāts apgalvoja, ka, strādājot pie apskatītajiem grozījumiem, deputāti jau iepriekšējā lasījumā konceptuāli pieņēmuši pantus, uz ko attiecas viņa priekšlikumi, bet, viņaprāt, būtu nepieciešams tos tālāk precizēt. Nacionālās apvienības (NA) deputāts turpretim pārlaboja ZZS deputāta pamatojumu, norādot, ka šajā likumprojektā deputāti līdz šim pantus, uz ko attiecās ZZS deputāta priekšlikumi, vispār nebija mainījuši, tāpēc apgalvojums, ka iepriekš deputāti būtu grozījumus šajos pantos jau konceptuāli pieņēmuši, ir maldinošs.

Šis likumprojekts Saeimas Budžeta un finanšu komisijā 3. maija sēdē skatīts pirms otrā lasījuma, un redzams, ka konkrētais deputāts tiešām iesniedzis [priekšlikumus](http://titania.saeima.lv/LIVS12/saeimalivs12.nsf/0/954B50176E487655C2257FAA003B3C5B?OpenDocument) saistībā ar šiem pantiem arī pirms otrā lasījuma. Deputāts priekšlikumu nepieciešamību pamatoja, atsaucoties uz konsultācijām ar pašvaldībām. Redzams, ka maijā komisija šos priekšlikumus neatbalstīja. Finanšu ministrijas pārstāvji norādīja, ka tie varētu radīt sākotnēji neiecerētu iespēju pašvaldībām nodokļu atvieglojumu radīto slogu pārcelt no sava uz valsts budžetu. Proti, uzņēmēji, kuri nesaņemtu pašvaldībām maksātā nodokļa atlaides, būtu tiesīgi šīs atlaides saņemt no cita nodokļa, kas visticamāk būtu uz nacionālā budžeta rēķina.

3. maija sēdē izvērsās plaša diskusija, jo deputāti bija šķietami apjukuši par to, kā līdzšinējā likuma redakcija darbojusies un kāda rīcības brīvība, nosakot nodokļu atvieglojumus, pašvaldībām bijusi. Vairāku saistīto priekšlikumu iesniedzējs norādīja, ka tie nepieciešami, jo pretējā gadījumā “ar 1. lasījumā pieņemto redakciju tiks mainīti spēles noteikumi”, kas nav uzskatāms par konkrētu argumentu. Viņa kolēģi iebilda, ka pirmajā lasījumā nav iestrādāti nekādi grozījumi, kas uz konkrētajiem pantiem vispār attiektos. Balsojot par konkrēto priekšlikumu, maijā deputātu balsis sadalījās uz pusēm un priekšlikums netika atbalstīts.

Apspriežot likumprojektu pirms trešā lasījuma, Vienotības deputāte pārjautāja ministrijas pārstāvjiem, vai ir pareizi saprasts, ka arī jaunie ZZS deputāta priekšlikumi nozīmētu sloga pārnešanu no pašvaldības uz nacionālo budžetu. Ministrijas pārstāvji atbildēja apstiprinoši. Kāds cits ZZS deputāts turpretim centās argumentēt, ka ir absurdi pieņemt, ka priekšlikumu jēga ir sloga pārcelšana no pašvaldības budžetiem uz nacionālo budžetu, jo neesot runas par nozīmīgu pašvaldības budžeta daļu. Turklāt bija pretēji viedokļi par to, vai grozījumi uzlabotu uzņēmējdarbības vidi, vai arī tieši otrādi – pasliktinātu. Deputāti nolēma turpināt likumprojekta skatīšanu 7. jūnija sēdē.

Strīdi radās arī par to, vai ir pareizi jaunus nozīmīgus priekšlikumus iestrādāt pēdējā brīdī pirms 3. lasījuma, pret ko iebilda Latvijas reģionu apvienības (LRA) un NA deputāti. Saskaņas deputātam šis nešķita nozīmīgs šķērslis, un tāpēc viņš priekšlikumus atbalstīja. Savukārt NA deputāts norādīja uz lielo neskaidrību. Viņaprāt, lai izvairītos no sasteigtas lemšanas, būtu vērts strīdīgos priekšlikumus izdalīt atsevišķā jaunā likumprojektā.

7. jūnija sēdē uzaicinātie speciālo ekonomisko zonu un brīvostu pārstāvji pauda dažādus viedokļus, bet nekomentēja jautājumu par nacionālā un pašvaldību budžetu slogu. Ventspils pašvaldības pārstāvis apgalvoja, ka priekšlikums neatstātu iespaidu uz valsts budžetu, proti, ja pašvaldība nepiemērotu nodokļu atvieglojumus, tas neietekmētu nacionālo budžetu. Šis jautājums gan padziļināti netika vairs iztirzāts.

NA pārstāvis paskaidroja, ka balso par priekšlikumu iekļaušanu, kaut gan viņam pret tiem ir arī iebildumi. “No sirds Latvijai” (NSL) un LRA deputāti priekšlikumus neatbalstīja, un viena Vienotības deputāte balsojumā atturējās. Priekšlikumi galu galā tika iestrādāti likumprojektā uz 3. lasījumu. Vēlāk [Saeimas plenārsēdē](http://www.saeima.lv/lv/transcripts/view/371) izvērtās diskusija, kuras laikā LRA deputāts apgalvoja, ka sazinājies ar Ārvalstu investoru padomi un tā paudusi, ka nav saņēmusi lūgumu sniegt atzinumu par ZZS deputāta priekšlikumiem, kaut gan ZZS deputāts komisijas sēdē radījis priekšstatu, ka šai organizācijai viedokli prasījis. Pats ZZS deputāts šo pārmetumu noraidīja, taču varētu uzskatīt viņš, ka viņš maldināja kolēģus, jo komisijas sēdē šis deputāts apgalvoja: “Tika sūtīts [priekšlikums], ja nemaldos, atzinuma sniegšanai, bet atzinums netika saņemts. Tas nozīmē, ka ir noklusēšanas situācija.”

Visbeidzot deputātu vairākums savstarpēji saistītos ZZS deputāta priekšlikumus pēc būtības atbalstīja, un pieņemtais likums jau ir izsludināts.

*Skatīts Budžeta un finanšu (nodokļu) politikas komisijā 2016. gada 3. maija un 1., 7. jūnija sēdēs.*

**Likumprojekti, kas saistīti ar Eiropas Savienības direktīvu ieviešanu – dažādu problēmu mijiedarbība**

Kā jau plašāk aprakstīts [februāra pārskata perioda ziņojumā](http://deputatiuzdelnas.lv/lv/12-saeima/valsts-sagrabsana/izpildvaras-domineta-likumdosana-ka-valsts-sagrabsanas-risks.html) izpildvaras pārstāvji nereti likumdošanas procesā izdara spiedienu uz Saeimas deputātiem, norādot uz nepieciešamību ieviest Eiropas Savienības direktīvas īsos laika termiņos. Deputāti bažījušies, ka ministrijas izmanto šādu novilcināšanas taktiku, lai, iebiedējot deputātus ar Eiropas Savienības sankcijām, panāktu likumprojektu izskatīšanu steidzamības kārtībā.

Interesants piemērs šādai praksei redzams Finanšu un budžeta komisijas sēdē 8. jūnijā. Sēdē cita starpā skatīti grozījumi likumā “Par zvērinātiem revidentiem” un Finanšu instrumentu tirgus likumā. Komisija saņēmusi vēstuli no Ministru Kabineta, kurā izteikts lūgums skatīt šos likumprojektus kopā un atzīt tos par steidzamiem. Finanšu ministrijas pārstāve skaidroja, ka likumprojekti saistīti ar Eiropas Savienības direktīvu ieviešanu. Viņa norādīja, ka direktīvu ieviest jebkurā gadījumā nevarēs paspēt un “ja regulējumu pieņems septembra sākumā, Eiropas Komisija pakratīs ar pirkstu”. Turklāt septembrī stāšoties spēkā Eiropas Savienības regula, kas nebūs pilnībā savietojama ar nacionālajiem normatīvajiem aktiem, ja direktīvas būs ieviestas nepilnīgi. Šoreiz gan komisijas deputāti nepakļāvās spiedienam un nolēma neskatīt likumprojektus steidzamības kārtībā.

Ņemot vērā to, ka šādi gadījumi nav neparasti, būtu lietderīgi padomāt par to, cik bieži likumprojekti, kuru pamatmērķis ir ES direktīvu ieviešana, tiek pieņemti steidzamības kārtībā. Protams, aplūkojot tikai likumprojektus, kuru anotācijās norādīts, ka tie saistīti ar direktīvu ieviešanu, jāsaprot, ka reizēm notiek mēģinājumi direktīvas ieviest, iesniedzot pēdējā brīža priekšlikumus konceptuāli nesaistītos likumprojektos. Šāda prakse, kur ar likumprojekta sākotnējo domu nesaistīti grozījumi tiek iekļauti likumprojektā, plašāk aprakstīta [maija pārskata perioda ziņojumā](http://deputatiuzdelnas.lv/lv/12-saeima/valsts-sagrabsana/saeimas-monitorings-maija-lidz-nepazisanai-groziti-likumprojekti-un-vecas-anotacijas.html).

Direktīvu ieviešanas kā spiediena instrumenta izmantošanu veicina Saeimas deputātu ierobežotās zināšanas par aktuālajām izmaiņām Eiropas Savienības normatīvajos aktos. Šķiet maz ticami, ka informācija par šiem jautājumiem ir pieejama tikai un vienīgi dalībvalstu izpildvaru darbiniekiem. Likumdevējs teorētiski varētu spēlēt proaktīvu lomu, savlaicīgi pieprasot no izpildvaras informāciju par plānotajiem pasākumiem direktīvu ieviešanai. Tam, ka pašlaik tā nenotiek, ir iespējami vairāki izskaidrojumi. Varbūt deputātus apmierina situācija, kurā var norobežoties no atbildības, vainojot izpildvaru neizdarībā. Cits daudz optimistiskāks un konstruktīvāks izskaidrojums varētu būt deputātu un Saeimas darbinieku trūkstošā kapacitāte, lai veiktu šāda mēroga normatīvo aktu analīzi. Protams, ir skaidrs, ka Saeimai nebūtu šajā ziņā jādublē izpildvara, taču no parlamenta varētu sagaidīt pietiekošu analīzes spēju, lai tas konstatētu, ka izpildvara nav savlaicīgi sākusi strādāt ar būtiskiem jautājumiem. Apstākļos, kur Saeimas kapacitāte būtu gana liela, lai šos jautājumus identificētu, deputāti varētu efektīvi pieprasīt rīcību no izpildinstitūciju puses.

**Amatā iecelšanas**

Jūnija monitoringa periods ietvēra divas amatpersonu iecelšanas. Saeima apstiprināja amatā divus Latvijas Bankas padomes locekļus, taču šajos gadījumos valsts sagrābšanas pazīmes netika novērotas.

**Par projektu**

Projekta mērķi ir metodoloģijas radīšana un aprobēšana praksē iespējamo valsts sagrābšanas gadījumu monitoringam likumdošanas procesā un parlamenta ieceļamo valsts amatpersonu iecelšanā, kā arī plašākās sabiedrības un politiķu uzmanības piesaistīšana valsts sagrābšanas riskiem un to mazināšanas iespējām.

Projekta ietvaros ar valsts sagrābšanu tiek saprasts [korupcijas paveids](http://anticorrp.eu/wp-content/uploads/2014/10/D1.1-State-of-the-art-report-on-theories-and-harmonised-concepts-of-corruption.pdf), kurā kontroli pār rīcībpolitikas procesiem un sabiedrības „spēles noteikumu” veidošanu savā labā iegūst privāti aktieri (uzņēmumi un vai elites grupas), novedot pie nozīmīgiem sociāliem zaudējumiem. Varētu teikt, ka privātais sektors diktē publiskajam noteikumus. Valsts sagrābšana var notikt ne tikai ar maksāšanas palīdzību.[[2]](#footnote-2) Tomēr, lai skaidri nošķirtu no leģitīmas privātā sektora interešu pārstāvniecības un lobēšanas, šajā projektā ar valsts sagrābšanu tiek saprasta primāri tāda situācija, kur privātā sektora aktieri īsteno diktātu ar ekonomisku labumu (kukuļu, daļēji vai pilnīgi slēpta partiju finansējuma) sniegšanas palīdzību lēmumu pieņēmējiem.

Viena no apjomīgākajām projekta aktivitātēm ir atlasītu likumdošanas iniciatīvu virzības un amatpersonu iecelšanas monitorings saskaņā ar oriģinālu metodoloģiju, kas izstrādāta tā, lai pēc iespējas precīzāk definētu varbūtējas neleģitīmas ietekmes pazīmes. Likumdošanas iniciatīvu izlase aptver likumprojektus pretkorupcijas, labas pārvaldības, demokrātijas kvalitātes un citās jomās. Monitorings sākās 2015. gada nogalē un noslēgsies 2017. gadā vidū. Rezultāti tiek publiskoti tīmekļa vietnēs [www.deputatiuzdelnas.lv](http://www.deputatiuzdelnas.lv) un [www.providus.lv](http://www.providus.lv), kā arī noslēgumā tiks apkopoti analītiskajā ziņojumā. Turklāt, balstoties projektā gūtajā pieredzē, rokasgrāmatā tiks aplūkotas valsts sagrābšanas iespējamās pazīmes, ietverot ieteikumus to monitoringam. Rokasgrāmatas primārā mērķauditorija būs pilsoniskās sabiedrības aktīvisti un organizācijas citās valstīs.

Paralēli tiek izstrādātas arī gadījumu analīzes, kas sniedz padziļinātu ieskatu konkrētu jomu jautājumu risināšana. Pirmā [gadījuma analīze](http://deputatiuzdelnas.lv/lv/jaunumi/petijums-par-knab-darbu-2011-2016-gada.html) aplūko KNAB darbu, [otrā](http://deputatiuzdelnas.lv/lv/jaunumi/petijums-par-dabasgazes-tirgus-liberalizaciju-latvija.html) – gāzes tirgus liberalizācijas lēmumu pieņemšanas procesu. Projekta ietvaros paredzētas četras sabiedriskas diskusijas par aktualitātēm pretkorupcijas, pārvaldības un demokrātijas kvalitātes jautājumos. Divas diskusijas Rīgā, un divas – Latvijas reģionos (viena no tām notika Cēsīs – 2016. gada jūlijā). Pasākumu ietvaros tiek apkopotas arī jaunas idejas un tēmas turpmākai pētniecībai un interešu aizstāvībai.

Atsevišķos gadījumos projektā iesaistītās organizācijas iesaistās konkrētu priekšlikumu aizstāvībā, galvenokārt pievēršot uzmanību jautājumiem, kuri iekļauti Delnas un PROVIDUS sastādītajā darbu sarakstā 12. Saeimai [„10 svarīgākie darbi labākai un godīgākai Latvijai”](http://providus.lv/article/10-svarigakie-darbi-labakai-un-godigakai-latvijai).

**Pielikums: jūnijā monitorētie likumprojekti**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Likumprojekts** | **Numurs Saeimas likumprojektu reģistrā** | **Izskatīšana stadija uz 02.09.2016** |
| Administratīvo pārkāpumu procesa likums | 16 | 1. lasījums 13.11.2014 |
| Grozījumi Dzīvokļa īpašuma likumā | 67 | 2. lasījums 09.06.2016 |
| Grozījumi Maksātnespējas likumā | 106 | 1. lasījums 11.12.2014 |
| Grozījums likumā Par nodokļiem un nodevām | 147 | 2. lasījums 16.06.2016 |
| Grozījumi Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumā | 148 | 2. lasījums 16.06.2016 |
| Grozījums likumā Par iedzīvotāju ienākuma nodokli | 273 | Pieņemts likums 16.06.2016 |
| Grozījums Priekšvēlēšanu aģitācijas likumā | 314 | Pieņemts likums 16.06.2016 |
| Grozījumi Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksā | 459 | Pieņemts likums 09.06.2016 |
| Grozījumi likumā Par nodokļu piemērošanu brīvostās un speciālajās ekonomiskajās zonās | 485 | Pieņemts likums 16.06.2016 |
| Grozījumi Publiskas personas mantas atsavināšanas likumā | 532 | Pieņemts likums 16.06.2016 |
| Grozījumi Patērētāju tiesību aizsardzības likumā | 539 | Pieņemts likums 09.06.2016 |
| Grozījums Komerclikuma spēkā stāšanās kārtības likumā | 540 | Pieņemts likums 09.06.2016 |
| Grozījumi likumā Par valsts sociālo apdrošināšanu | 550 | 2. lasījums 16.06.2016 |
| Grozījumi Civilprocesa likumā | 551 | Pieņemts likums 09.06.2016 |
| Grozījumi Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksā | 575 | Pieņemts likums 16.06.2016 |
| Grozījums Reklāmas likumā | 583 | Pieņemts likums 16.06.2016 |
| Grozījumi Publiskas personas kapitāla daļu un kapitālsabiedrību pārvaldības likumā | 586 | Pieņemts likums 16.06.2016 |
| Grozījumi Finanšu instrumentu tirgus likumā | 592 | 1. lasījums 16.06.2016 |
| Grozījumi Pievienotās vērtības nodokļa likumā | 594 | Pieņemts likums 16.06.2016 |
| Saeimas piekrišana likumā “Par valsts budžetu 2016.gadam” noteiktās apropriācijas pārdalei |  | Jautājums skatīts 15.06.2016 |

1. Šajā dokumentā ar jēdzienu “iecelšana” tiek saprasta arī apstiprināšana. [↑](#footnote-ref-1)
2. <http://anticorrp.eu/wp-content/uploads/2014/10/D1.1-State-of-the-art-report-on-theories-and-harmonised-concepts-of-corruption.pdf> [↑](#footnote-ref-2)