

<https://doi.org/10.25143/socr.16.2020.1.018-023>

## Šķērssubsidēšanas pieļaujamība FKTK finansēšanas modelī

*Dr. iur. Jānis Grasis*

ORCID: [0000-0002-1394-9958](https://orcid.org/0000-0002-1394-9958)

*Rīgas Stradiņa universitāte, Juridiskā fakultāte,*

*Tiesību zinātņu katedra, Latvija*

[Janis.Grasis@rsu.lv](mailto:Janis.Grasis@rsu.lv)

### Kopsavilkums

Rakstā ir analizēts Latvijas Republikas Satversmes tiesas spriedums lietā Nr. 2019-09-03, kuras izskatīšanā piedalījies kā pieaicinātā persona. AS “PNB Banka” iesniedza konstitucionālās sūdzības pieteikumu par Finanšu un kapitāla tirgus komisijas (FKTK) normatīvo noteikumu Nr. 198 “Finanšu un kapitāla tirgus dalībnieku maksājumu apmēra Finanšu un kapitāla tirgus komisijas finansēšanai 2019. gadā noteikšanas un pārskatu iesniegšanas normatīvie noteikumi” 2.11. punkta neatbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam, 89. pantam un 91. panta pirmajam teikumam [3]. Satversmes tiesa atzina, ka apstrīdētā norma neatbilst Satversmes 91. panta pirmajam teikumam, jo apstrīdētajā normā paredzētā atšķirīgā attieksme nav noteikta saskaņā ar normatīvajos aktos paredzētā kārtībā pieņemtu tiesību normu.

Šī raksta autors sniedza Satversmes tiesai arī savus apsvērumus šīs konstitucionālās sūdzības sakarā.

*Atslēgvārdi:* FKTK, Finanšu un kapitāla tirgus komisijas finansēšana, kredītiestāde, šķērssubsidēšana.

Akciju sabiedrība “PNB Banka” (turpmāk tekstā – pieteikuma iesniedzējs) pieteikumu Satversmes tiesai par Finanšu un kapitāla tirgus komisijas (FKTK) normatīvo noteikumu Nr. 198 “Finanšu un kapitāla tirgus dalībnieku maksājumu apmēra Finanšu un kapitāla tirgus komisijas finansēšanai 2019. gadā noteikšanas un pārskatu iesniegšanas normatīvie noteikumi” 2.11. punkta (turpmāk tekstā – apstrīdētā norma) neatbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam, 89. pantam un 91. panta pirmajam teikumam iesniedza 2019. gada 12. aprīlī [4], savukārt Latvijas Republikas Finanšu un kapitāla tirgus komisija sniedza savu atbildes rakstu (turpmāk tekstā – atbildes raksts), kurā izklāstīja

savu viedokli saistībā ar apstrīdēto normu [5]. Pieaicinātajām personām tika uzdoti īpaši jautājumi, par kuriem tās (tostarp raksta autors) sniedza savu personīgo viedokli par apstrīdēto normu.

Satversmes tiesas pirmais jautājums bija, **vai attiecībā uz finanšu un kapitāla tirgus dalībnieku uzraudzību ir pieļaujama “šķērssubsidēšana” vai arī katram no šiem dalībniekiem (nozarei) būtu pilnībā jānosedz savas uzraudzības faktiskās izmaksas** [6].

Finanšu un kapitāla tirgus uzraudzība pasaulē notiek, izmantojot dažādus modeļus, turklāt uzraudzību veic dažādas institūcijas:

- publiska iestāde, kas var būt arī valdības departaments;
- centrālā banka;
- atsevišķa publiska iestāde vai aģentūra, speciāli dibināta šim nolūkam;
- dalībnieku finansēta pašuzraudzības iestāde [13, 109].

Tomēr netiek ieteikts uzraudzību uzticēt, piemēram, Finanšu ministrijai, lai nepieļautu risku, ka uzraudzības operacionālo neatkarību apdraud politiska iejaukšanās, kā to īpaši uzsver Bāzeles Banku uzraudzības komiteja (*Basel Committee on Banking Supervision*) [13].

Vienmēr esmu kritizējis Latvijā ieviesto FKTK finansēšanas modeli, proti, ka pie mums finansēšanu veic uzraugāmie subjekti. Tas rada zināmu interešu konfliktu, jo finanšu un kapitāla tirgus pieauguma apstākļos ar FKTK budžeta lielumu nav bijis nekādu problēmu. Būtu jāatgriežas pie FKTK finansēšanas modeļa, kurā komisijas finansēšana notiek no Latvijas Bankas vai pat no valsts budžeta, lai nebūtu saistības starp FKTK budžetu un tirgus dalībnieku aktīviem vai veicamajām finanšu operācijām [11]. Vienlaicīgi, kā norāda pieteikuma iesniedzējs, FKTK budžetam nav veikts ārējais audits, lai izvērtētu komisijas budžeta izdevumu lietderību, sevišķi saistībā ar tās darbinieku mācībām un komandējumiem ārvalstīs [4, 116. paragr.]. Turklāt pašreizējā FKTK finansēšanas modeļa ieviešana nav devusi pozitīvus impulsus finanšu un kapitāla tirgus sakārtošanai, jo īpaši saistībā ar kredītiestādēm, ko apliecina pēdējo gadu satricinājumi kredītiestāžu sektorā un Latvijas reputācijas samazināšanās pasaules finanšu tirgos.

No godīgas konkurences viedokļa nav pareizi, ka esošā modeļa ietvaros ne visi tirgus dalībnieki piedalās FKTK finansēšanā. Turklāt, kā atzīst pati FKTK, atsevišķi tirgus dalībnieki, piemēram, Rīgas Fondu birža un Latvijas Centrālais depozitārijs objektīvi nespēj segt savas uzraudzības izmaksas [5]. Tas vēlreiz pierāda, ka esošais FKTK finansēšanas modelis ir aplams.

Nevar piekrist FKTK atbildes raksta 39. paragrāfā minētajam, ka Saeima, pieņemot grozījumus Apdrošināšanas un pārāpdrošināšanas starpnieku darbības likuma 37. panta ceturtajā daļā un tādējādi samazinot FKTK ierosināto likmi četras reizes, kā arī nosakot maksimālos griestus 1000 eiro apmērā, ir atbalstījusi šķērsfinansējuma pieļaušanu FKTK finansēšanā. Tas tikai liecina vai nu par spēcīgu apdrošinātāju lobiju Saeimā, vai arī par Saeimas deputātu nepietiekami profesionālu iedziļināšanos izskatāmajā jautājumā. Tomēr jāatzīst, ka ir valstis, kurās šķērssubsidēšana tiek pieļauta, piemēram, Luksemburga, uz ko arī norāda FKTK sava atbildes raksta 44. paragrāfā [5].

Teorētiski šķērssubsīdijas ir pieļaujamas, ņemot vērā, ka praksē ir grūti aprēķināt uzraudzības izmaksas katram finanšu un kapitāla tirgus segmentam, lietojot esošo FKTK finansēšanas modeli, bet noteikti ir jāievēro viens nosacījums, proti, ka visi tirgus dalībnieki jau solidāri piedalās ar maksimālajām vai daļēji maksimālajām iemaksām. FKTK finansēšana no Latvijas Bankas vai valsts budžeta būtu taisnīga un pilnībā novērstu esošās tiesiskās problēmas šīs Satversmes lietas ietvaros.

Satversmes tiesas otrais īpaši uzdotais jautājums bija, **vai visi finanšu un kapitāla tirgus dalībnieki atrodas salīdzināmos apstākļos attiecībā uz iemaksām Finanšu un kapitāla tirgus komisijas darbības finansēšanai** [6].

Atbilde ir viennozīmīga – nē, jo dalībnieki neatrodas pilnīgi salīdzināmos apstākļos saistībā ar veicamajām iemaksām FKTK finansēšanai. Tas ir noteikts tiesiskajā regulējumā, šajā gadījumā – Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likuma 23. pantā [2].

Atšķirīgs ir veids, kā dažādiem subjektiem tiek aprēķināta FKTK iemaksājamā naudas summa (ceturksnī), piemēram:

- kredītiestādes maksā noteiktu procentu no vidējā aktīvu lieluma;
- apdrošinātāji maksā noteiktu procentu no apdrošināšanas operācijām (atkarībā no apdrošināšanas operācijām likmes ir atšķirīgas);
- privātie pensiju fondi maksā noteiktu procentu no pensiju plānu dalībnieku veiktajām iemaksām;
- ieguldījumu sabiedrības maksā noteiktu procentu no sabiedrības pārvaldījumā esošo ieguldījumu fondu vidējā aktīvu lieluma.

Ir arī tādi finanšu un kapitāla tirgus dalībnieki, kas vispār neveic iemaksas FKTK finansēšanai, kā, piemēram, ieguldītāji, emitenti, reitingu aģentūras, valsts fondēto pensiju pārvaldnieki. Tādējādi uzraudzības izmaksas solidāri sedz citi finanšu un kapitāla tirgus dalībnieki. Vēl jāņem vērā, ka kredītiestādes darbojas arī finanšu instrumentu tirgū, lai gan par to nemaksā nepastarpinātu uzraudzības maksu. Turklāt kredītiestādes pilda turētājbankas un valsts fondēto pensiju plānu pārraudzības funkcijas, kuru uzraudzību no valsts puses nodrošina FKTK bez tieša kredītiestāžu finansējuma, utt.

Finanšu un kapitāla tirgus dalībnieki nav vienādos apstākļos arī tāpēc, ka FKTK nevar saņemt finansējumu no dalībniekiem tieši proporcionāli to uzraudzībai atvēlēto resursu patēriņam, tāpēc kredītiestādēm ir jāuzņemas papildu maksājumu slogs. Un visai subjektīvi ir noteikt katra segmenta uzraudzības izmaksas, uz ko norāda arī FKTK savā atbildes rakstā, piemēram, tā 34. paragrāfā [5].

Šajā aspektā nevar piekrist Satversmes tiesas viedoklim spriedumā, proti, ka visi finanšu un kapitāla tirgus dalībnieki, kuriem ir pienākums veikt maksājumus FKTK darbības finansēšanai, atrodas vienādos un pēc noteiktiem kritērijiem salīdzināmos apstākļos: galvenā tirgus dalībnieku vienojošā pazīme ir pienākums veikt obligātus maksājumus likumdevēja noteiktajam mērķim – FKTK darbības finansēšanai. Tas apstāklis, ka atšķiras to pieļaujamais lielums un aprēķināšanas kārtība, kā arī šo tirgus dalībnieku darbības mērķi, neliedz tos salīdzināt šo maksājumu veikšanas pienākuma kontekstā. [9]

Savu viedokli par šķērssubsidēšanu pēc Satversmes tiesas sprieduma sniedza arī FKTK [10]. Un te gan jāpiekrīt Satversmes tiesas atzinumam, ka šķērssubsidēšana ir pieļaujama FKTK finansēšanas modeli.

Satversmes tiesas trešais uzdotais īpašais jautājums bija, **vai ar apstrīdēto normu pret kredītiestādēm pieļauta atšķirīga attieksme** [6].

Jau, atbildot uz pirmo Satversmes tiesas jautājumu, norādīju, ka pašreizējā FKTK finansēšanas modeļa šķērssubsidijas ir pieļaujamas, bet ievērojot nosacījumu, ka visi tirgus dalībnieki jau solidāri piedalās ar maksimālajām vai daļēji maksimālajām iemaksām. Taču šeit skatītājā gadījumā, kad FKTK (1) nepalielina to dalībnieku maksājumus, kuri pilnībā nespēj segt uzraudzības izmaksas, bet kuru normatīvajos aktos noteiktie maksimālie FKTK finansēšanas likmju apmēri nav izsmelti, kā arī (2) nelīdzsvaro budžeta deficītu, vienlīdzīgi palielinot maksājumu likmju lielumu pārējiem finanšu un kapitāla tirgus dalībniekiem, bet (3) papildu maksājumus uzliek kredītiestādēm, nenoliedzami izpaužas atšķirīga attieksme. To apliecina fakts, ka pēdējos trijos gados maksājumu likmes apmērs ir palielināts tikai kredītiestādēm. Lai arī pēc būtības visi FKTK uzraugāmie nav pilnībā vienādos apstākļos, tomēr attiecībā uz maksājumu veikšanu par FKTK uzraudzību visiem uzraugāmajiem iemaksas ir jāveic solidāri, arī tiem subjektiem, kas atbilstīgi pašreizējam FKTK finansēšanas modelim tāpat nespēj pilnībā segt savas uzraudzības izmaksas. Iespējams, kredītiestādēm veicamo maksājumu likmes apmēra palielināšana ir saistīta ar vidējās banku aktīvu bāzes lieluma prognozes samazināšanos.

Satversmes tiesa atzinusi, ka, vērtējot apstrīdētās normas atbilstību samērīguma principam, galvenokārt jāizvērtē likumdevēja izmantoto līdzekļu radītās sekas, t. i., vai tiesību normas piemērošana nenodara indivīda tiesībām un likumiskajām interesēm lielākus zaudējumus, nekā iegūst sabiedrība. Turklāt ir jāizvērtē šādas tiesību normas ietekme uz ikvienu personu, kuras intereses tā aizskar [7, 3.1.3. punkts]. Šķiet, ka labums, ko šajā gadījumā iegūst sabiedrība, ir mazāks par indivīda tiesībām un interesēm nodarīto zaudējumu.

Satversmes tiesa 2020. gada 20. februārī pieņēma lēmumu, ka apstrīdētā norma neatbilst Latvijas Republikas Satversmes 91. panta pirmajam teikumam, tādējādi atzīstot apstrīdēto normu par Satversmei neatbilstošu [7]. Tika konstatēts – tā kā ar apstrīdēto normu kredītiestādēm noteikts pienākums veikt konkrēta apmēra maksājumu FKTK darbības finansēšanai un kredītiestādes nevar šos līdzekļus brīvi izmantot pēc saviem ieskatiem, tad ar šo normu tiek skartas kredītiestāžu tiesības uz īpašumu. Apstrīdētās normas atbilstība tiesiskās vienlīdzības principam tika vērtēta, ņemot vērā īpašuma tiesību jomu.

Satversmes tiesa spriedumā pievērsās arī jautājumam, vai apstrīdētajā normā ietvertā atšķirīgā attieksme ir noteikta ar normatīvajos aktos paredzētā kārtībā pieņemtu tiesību normu, kas ir viens no tiesību normas spēkā esamības priekšnoteikumiem. Tika konstatēts, ka apstrīdēto normu pieņēmusi FKTK padome, kura nebija atbilstoši demokrātiski leģitimēta šādas normas izdošanai, un tas nozīmē, ka šādi pieņemtās normas jāatzīst

par izdotām *ultra vires*. Lai gan apstrīdētā norma tika atzīta par izdotu *ultra vires*, tomēr tas automātiski nenozīmē, ka apstrīdētā norma zaudē spēku no sprieduma pasludināšanas dienas vai kāda brīža pagātnē. Izņēmuma gadījumā ir pieļaujams, ka apstrīdētā norma, kaut arī pēc formas ir pieņemta *ultra vires*, tomēr paliek spēkā līdz brīdim, kad stājas spēkā jaunas normas [8, secinājumu daļas 3. punkts]. Šajā jautājumā jāpiekrīt Satversmes tiesas spriedumam un tās argumentācijai.

## Permissibility of Cross-Subsidies in the Financial and Capital Market Commission Financing Model

### Abstract

The article analyses the judgment of the Constitutional Court of the Republic of Latvia in case 2019-09-03, in which the author of the article participated as the guest person. The application for a constitutional complaint was submitted by AS “PNB Bank” regarding the non-compliance of Section 2.11 of the Regulation No 198 of the Financial and Capital Market Commission for the financing of the Financial and Capital Market Commission in 2019 with Article 1, Article 89 and with the first sentence of Article 91 of the Constitution of the Republic of Latvia. The Constitutional Court acknowledged that, since the contested rule does not prescribe a different treatment according to a rule of law adopted in accordance with the procedures provided for by regulatory enactments, it was recognised that the contested rule does not comply with the first sentence of Article 91 of the Constitution. The author also provided the Constitutional Court with his observations on this constitutional complaint.

*Keywords:* financing of Financial and Capital Market Commission, credit institution, cross-subsidies.

### Avoti un literatūra

#### Tiesību akti

1. Finanšu un kapitāla tirgus dalībnieku maksājumu apmēra Finanšu un kapitāla tirgus komisijas finansēšanai 2019. gadā noteikšanas un pārskatu iesniegšanas normatīvie noteikumi: Finanšu un kapitāla tirgus komisijas normatīvie noteikumi Nr. 198: pieņemti 20.12.2018. un stājās spēkā 01.01.2019. *Latvijas Vēstnesis*. 253, 28.12.2018.
2. Finanšu un kapitāla tirgus komisijas likums: Latvijas Republikas likums: pieņemts 01.06.2000. un stājās spēkā 01.07.2001. *Latvijas Vēstnesis*. 230/232, 20.06.2000.
3. Latvijas Republikas Satversme: Latvijas valsts likums: pieņemta 15.02.1922. un stājās spēkā 07.11.1922. *Latvijas Vēstnesis*. 43, 01.07.1993.

**Tiesu prakse**

4. AS “PNB Banka” 2019. gada 12. aprīļa pieteikums Latvijas Republikas Satversmes tiesai par Finanšu un kapitāla tirgus komisijas normatīvo noteikumu Nr. 198 “Finanšu un kapitāla tirgus dalībnieku maksājumu apmēra Finanšu un kapitāla tirgus komisijas finansēšanai 2019. gadā noteikšanas un pārskatu iesniegšanas normatīvie noteikumi” 2.11. punkta neatbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. pantam, 89. pantam un 91. panta pirmajam teikumam. Iegūts no lietas materiāliem no Satversmes tiesas lietvedības.
5. Finanšu un kapitāla tirgus 2019. gada 9. jūlija atbildes raksts lietā Nr. 2019-09-03. Iegūts no lietas materiāliem no Satversmes tiesas lietvedības.
6. Satversmes tiesas 2019. gada 19. jūlija lēmums par pieaicināto personu. Iegūts no lietas materiāliem no Satversmes tiesas lietvedības.
7. Satversmes tiesas 2002. gada 19. marta spriedums lietā Nr. 2001-12-01. *Latvijas Republikas Satversmes tiesa*. Iegūts no: [http://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2016/02/2001-12-01\\_Spriedums.pdf](http://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2016/02/2001-12-01_Spriedums.pdf)
8. Satversmes tiesas 2002. gada 22. oktobra spriedums lietā Nr. 2002-04-03. *Latvijas Republikas Satversmes tiesa*. Iegūts no: [http://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2016/02/2002-04-03\\_Spriedums.pdf](http://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2016/02/2002-04-03_Spriedums.pdf)
9. Satversmes tiesas 2020. gada 20. februāra spriedums lietā Nr. 2019-09-03. *Latvijas Republikas Satversmes tiesa*. Iegūts no: [https://www.satv.tiesa.gov.lv/web/viewer.html?file=/wp-content/uploads/2019/05/2019-09-03\\_Spriedums.pdf#search=](https://www.satv.tiesa.gov.lv/web/viewer.html?file=/wp-content/uploads/2019/05/2019-09-03_Spriedums.pdf#search=)

**Literatūra**

10. Finanšu un kapitāla tirgus komisija: Vai solidaritāte uzraudzības finansēšanā ir pieļaujama. (2020). *Jurista Vārds*. 17.03.2020.
11. Grasis, J. Pievienot FKTK Latvijas Bankai ir racionāli. (2020). *Jurista Vārds*. 24.03.2020.
12. Kalniņa, V. (2020). Kredītiestāžu maksājumi FKTK finansēšanai 2019. gadā noteikti *ultra vires*. *Jurista Vārds*. 17.03.2020.
13. *The Oxford Handbook of Financial Regulation*. (2015). Edited by N. Moloney, E. Ferran and J. Payne. Oxford University Press.