

Četras rekomendācijas Latvijas finanšu sektora attīstības politikai

Kristīne Dambe, Māris Kūlis

Jūnijs, 2026



Funded by
the European Union
NextGenerationEU



RBS RIGA BUSINESS SCHOOL
Riga Technical University



BALTIC
FINANCE
CENTER

Četras rekomendācijas Latvijas finanšu sektora attīstības politikai

Specializētās ekspertīzes pētījums

2026. gads

Autori: Kristīne Dambe, Māris Kūlis

© Rīgas Tehniskā universitāte, Rīgas Biznesa skola, 2026

Pārpublicējot obligāta avota norāde.

Pētījums finansēts no Eiropas Komisijas Atveseļošanas un noturības mehānisma projekta Nr. 5.2.1.1.i.0/1/23/l/CFLA/001 "Zināšanu un pētniecības kapacitātes stiprināšana noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas, finanšu tehnoloģiju un sektora analīzes jomās" līdzekļiem

Baltijas Finanšu centrs,
RTU Rīgas Biznesa skola
Ķīpsalas iela 6, Rīga, LV-1048
<https://finance.rbs.lv>

Satura rādītājs

Kopsavilkums.....	3
Ievads: Latvijas finanšu sektora politika ieiet jaunā attīstības posmā.....	4
Trīsdesmit gadu laikā izveidoti spēcīgi finanšu sektora pamati	4
Latvijas finanšu sektora politika ieiet jaunā attīstības posmā.....	5
Latvijas finanšu sektora attīstības politikas pilnveidošanai četri pamatprincipi	5
Pētījuma mērķis	6
1. pamatprincips: analīze tirgus līmenī un konkurences nozīme.....	7
Veikto pētījumu secinājumi par šī brīža pieeju un tās sekām	7
Ko nozīmētu pāriet uz tirgus analīzē un konkurences ekonomikā balstītu pieeju finanšu tirgu attīstībā?	9
Rekomendācijas turpmākajiem soļiem	13
2. pamatprincips: uzvedības ekonomikā balstīta patērētāju aizsardzības un atbildības pieeja.....	14
Veikto pētījumu secinājumi par šī brīža pieeju un tās sekām	14
Ko nozīmētu pāriet uz uzvedības ekonomikā un psiholoģijā balstītu pieeju patērētāju atbildības un aizsardzības robežu noteikšanai?	16
Rekomendācijas turpmākajiem soļiem	17
3. pamatprincips: lielākas ambīcijas, skaidrāki mērķi un risku apetīte.....	18
Veikto pētījumu secinājumi par šī brīža pieeju un tās sekām	18
Ko nozīmētu pāriet uz ambiciozāku finanšu sektora attīstības politiku?	20
Rekomendācijas turpmākajiem soļiem	22
4. pamatprincips: politikas attīstības process un izvērtējumu standarts	23
Institucionālās atbildības fragmentācija	23
Likumdošanas un konsultāciju process	24
Ietekmes izvērtējumi.....	25
Rekomendācijas turpmākajiem soļiem	28
Bibliogrāfija.....	29

Kopsavilkums

Pēdējo trīsdesmit gadu laikā Latvijas finanšu sektors ir piedzīvojis būtisku attīstību – izveidota stabila finanšu sistēma, nostiprināta prudenciālā uzraudzība, īstenotas vērienīgas reformas noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanā un stiprināta patērētāju aizsardzība.

Finanšu sektora attīstība ir sasniegusi jaunu posmu. Agrāk galvenā prioritāte bija stabilitāte un risku mazināšana, taču tagad arvien lielāka nozīme ir finanšu sektora spējai efektīvi apmierināt mājsaimniecību un uzņēmumu vajadzības, veicinātu konkurenci un inovācijas un sniegtu lielāku pienesumu tautsaimniecībai, kas pagērē jaunu pieeju finanšu sektora politikai.

Šī pētījuma pamatā ir Baltijas Finanšu centra veiktie pētījumi par hipotekāro kreditēšanu, pensiju sistēmu, finanšu sektora attīstību un citiem finanšu tirgu jautājumiem. Lai gan katrā pētījumā analizēts atšķirīgs politikas vai tirgus segments, to secinājumi atsevišķos jautājumos ir ļoti līdzīgi un norāda uz vienām un tām pašām institucionālām un politikas veidošanas problēmām. Finanšu sektora politika bieži ir bijusi reaģējoša, politiskā līmenī uzmanība galvenokārt pievērsta problēmu risināšanai jau pēc to aktualizēšanās, bet ievērojami mazāka uzmanība atvēlēta to agrīnai identificēšanai, kā arī proaktīvai tirgus attīstībai un konkurences procesa nepārtrauktai pilnveidošanai. Politikas veidošanā bieži dominē nevis ilgtermiņa redzējums par to, kādam finanšu sektoram Latvijā būtu jāveidojas nākotnē, bet gan problēmu risināšana esošās tirgus struktūras ietvaros.

Šajā pētījumā izcelti četri cieši saistīti finanšu sektora attīstības politikas pamatprincipi.

Pirmkārt, konkurences ekonomikai jāķļūst par daudz nozīmīgāku finanšu sektora politikas sastāvdaļu. Tas nozīmē pāreju no pieejas, kas galvenokārt koncentrējas uz atsevišķiem tirgus dalībniekiem, produktiem un individuālām problēmām, uz pieeju, kas sistemātiski analizē finanšu tirgu darbību kopumā, identificē tirgus nepilnības un konkurences šķēršļus, novērš ienākšanas un izaugsmes barjeras un nepārtraukti attīsta tirgus, nevis tikai reaģē uz atsevišķām problēmām.

Otrkārt, nepieciešama skaidrāka un konsekventāka pieeja patērētāju aizsardzībai un atbildībai. Tas nozīmē skaidrāk definēt atbildības sadalījumu starp patērētāju, finanšu pakalpojumu sniedzēju un valsti un regulatoru, kā arī plašāk izmantot uzvedības ekonomikā balstītus produktu, regulējuma un sistēmas dizaina risinājumus, nevis paļauties uz finanšu pratību, informācijas sniegšanu vai problēmu risināšanu pēc to rašanās.

Treškārt, nepieciešama ambiciozāka finanšu sektora attīstības politika ar skaidri definētiem ilgtermiņa mērķiem, regulāru progresu izvērtēšanu un lielāku gatavību uzņemties pamatotus riskus. Līdztekus finanšu stabilitātei tai jābūt orientētai uz labi funkcionējošu finanšu tirgu attīstību, kas veicina konkurenci un inovācijas.

Ceturtkārt, nepieciešams paaugstināt finanšu sektora politikas veidošanas kvalitāti, nosakot augstākus pierādījumos balstītas analīzes un ietekmes izvērtējumu standartus, skaidrāku atbildību par politikas rezultātiem un regulāru pieņemto lēmumu novērtēšanu.

Šie pamatprincipi un no tiem izrietošās rekomendācijas neliek atteikties no līdzšinējām finanšu sektora politikas prioritātēm, bet esošo pieeju papildina ar instrumentiem un institucionālo domāšanu, kas nepieciešama nākamajā finanšu sektora attīstības posmā.

Ievads: Latvijas finanšu sektora politika ieiet jaunā attīstības posmā

- Pētījumu secinājumi liecina, ka finanšu sektora attīstībai politikā jāievēro četri pamatprincipi: konkurences ekonomikas sistemātiskāka integrācija, līdzsvarotāks regulējums, ambiciozāka attīstības politika un augstāki pierādījumos balstīti politikas standarti.
- Finanšu sektora attīstības politika ir vienota sistēma ar skaidriem mērķiem, kvalitatīvu politikas veidošanas procesu un institucionālo sadarbību.
- Ilgtspējīga finanšu sektora attīstība prasa pāreju no reaktīvas problēmu risināšanas uz ilgtermiņa attīstībā balstītu rīcībpolitiku.

Latvijas finanšu sektora attīstības politika patlaban ieiet jaunā posmā. Iepriekšējo trīsdesmit gadu galvenais uzdevums bija izveidot stabilu, drošu un uzticamu finanšu sistēmu, taču nākamās desmitgades galvenais izaicinājums ir finanšu sektora attīstība – panākt, lai tas spēj efektīvi apmierināt mājāsaimniecību un uzņēmumu vajadzības, veicinātu konkurenci un inovācijas un sniegtu lielāku pienesumu tautsaimniecībai.

Trīsdesmit gadu laikā izveidoti spēcīgi finanšu sektora pamati

Deviņdesmitajos gados prioritāte bija finanšu sistēmas izveide – banku sektora, kapitāla tirgus, maksājumu sistēmu un finanšu uzraudzības institūciju attīstība. Pēc 1995. gada banku krīzes finanšu politikas centrā nonāca banku stabilitāte un prudenciālā uzraudzība. Pēc iestāšanās Eiropas Savienībā sekoja straujš kreditēšanas un nekustamā īpašuma tirgus pieaugums, ko pārtrauca globālā finanšu krīze. Pēckrīzes periodā politika koncentrējās uz finanšu stabilitāti, augstākām kapitāla prasībām, makroprudenciālajiem instrumentiem un patērētāju aizsardzību. Savukārt pēc 2018. gada ABLV Bank sabrukuma un MONEYVAL novērtējuma finanšu sektora dienaskārtību noteica tā sauktais finanšu sektora "kapitālais remonts", kura prioritāte bija finanšu sistēmas integritāte, noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršana un reputācijas atjaunošana.

Šīs reformas lielā mērā ir sasniegušas savus mērķus. Latvijas finanšu sektors šobrīd ir ievērojami stabilāks, drošāks un institucionāli spēcīgāks. Ir izveidota moderna uzraudzības sistēma, nostiprināts AML regulējums, attīstījusies finanšu tehnoloģiju ekosistēma un vairākās jomās Latvija parāda labu sadarbību starp valsts institūcijām.

Latvijas finanšu sektora politika ieiet jaunā attīstības posmā

Līdztekus stabilitātei arvien lielāka uzmanība jāpievērš finanšu sektora attīstībai, proti, nepieciešams panākt izrāvienu finansējuma pieejamībā uzņēmumiem un mājsaimniecībām, attīstīt kapitāla tirgu un ieguldīšanas kultūru, veicināt konkurenci un inovācijas finanšu pakalpojumu tirgos, attīstīt Latviju kā finanšu tehnoloģiju centru un pēc finanšu sektora "kapitālā remonta" pāriet uz samērīgu regulējumu, kas diferencē prasības atbilstoši riskiem. Un tomēr Latvijā joprojām trūkst vienotas ilgtermiņa vīzijas par to, kādam finanšu sektoram būtu jāizskatās nākamo desmit vai divdesmit gadu laikā.

Latvijas finanšu sektora attīstības politikas pilnveidošanai četri pamatprincipi

Baltijas Finanšu centra projektā¹ veiktie pētījumi parādīja, ka, neraugoties uz atšķirīgajām tēmām, tajos izgaismojas vienas un tās pašas sistēmiskās problēmas, kas lielākoties nav saistītas ar atsevišķiem likumiem vai procedūrām, bet gan ar pašu politikas veidošanas pieeju, institucionālo domāšanu un attīstības ambīcijām.

Projekta ietvaros tika veikti astoņi pētījumi, kuros analizēti Latvijas pensiju sistēmas, hipotekārās kreditēšanas, finanšu tehnoloģiju, kapitāla tirgus un citi finanšu sektora attīstības jautājumi:

- *Latvijas kapitāla tirgus un investēšanas kultūras attīstība*²
- *Latvijas pensiju sistēma: krustcelēs starp pagātņi un nākotni*³
- *Labāku pensiju sistēmu veidošana Baltijas valstīs*⁴
- *Latvijas pensiju sistēmas ilgtermiņa stabilitāte: makroekonomiskā un mikroekonomiskā perspektīva*⁵
- *Pieci gadi kopš Igaunijas 2. pensiju līmeņa reformas: Ko esam iemācījušies?*⁶
- *Hipotekārā kreditēšana un konkurences veicināšana: Laiks pārslēgt ātrumu?*⁷
- *Kādaī jābūt nākamajai Latvijas FinTech stratēģijai?*⁸
- *Izvērsto sankciju pret Krieviju un Baltkrieviju ietekme uz finanšu pakalpojumu sniegšanu Baltijā: Uzņēmējdarbības skatpunkts*⁹

Balstoties uz šo pētījumu secinājumiem un to ietvaros veiktajām diskusijām ar nozari, valsti pārvaldi, regulatoru, politiķiem, akadēmiskās vides pārstāvjiem u.c. iesaistītajām pusēm, identificējām četrus savstarpēji saistītus finanšu sektora attīstības politikas virzienus,

¹ Eiropas Komisijas Atvēršanas un noturības mehānisma projekts Nr. 5.2.1.1.i.0/1/23/1/CFLA/001 "Zināšanu un pētniecības kapacitātes stiprināšana noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas, finanšu tehnoloģiju un sektora analīzes jomās" līdzekļiem; Pētījumi pieejami: <https://finance.rbs.lv/musu-petijumi-un-atzinat/>

² [Ambrēna et al. \(2026\)](#)

³ [Dambe et al. \(2026\)](#)

⁴ [Reinson, Dambe \(2026\)](#)

⁵ [Vojskis \(2026\)](#)

⁶ [Reinson \(2026\)](#)

⁷ [Dambe et al. \(2024\)](#)

⁸ [Ambrēna et al. \(2024\)](#)

⁹ [Apostolides et al. \(2024\)](#)

kuriem, mūsaprāt, būs izšķiroša nozīme Latvijas finanšu sektora politikas nākamajā attīstības posmā:

- konkurences ekonomikas sistemātiskāka integrēšana finanšu sektora politikā;
- skaidrāka un konsekventāka pieeja patērētāju aizsardzībai un atbildībai;
- ambiciozāka finanšu sektora attīstības politika ar skaidriem mērķiem un lielāku gatavību uzņemties pamatotus riskus;
- augstāki pierādījumos balstītas politikas veidošanas standarti.

Pētījuma mērķis

Pētījuma mērķis ir apkopot projekta ietvaros veikto pētījumu kopīgos secinājumus, formulēt galvenos finanšu sektora attīstības politikas pamatprincipus un veicināt diskusiju par to, kā, balstoties uz Latvijas pieredzi un citu valstu praksi, pilnveidot finanšu sektora attīstības politiku nākamajā desmitgadē.

1. pamatprincips: analīze tirgus līmenī un konkurences nozīme

- Latvijā vēsturiski konkurences veicināšana un tirgus attīstība nav bijis viens no finanšu sektora politikas centrālajiem virzieniem, tāpēc konkurences problēmas bieži tiek identificētas un risinātas tikai tad, kad tās kļūst politiski aktuālas.
- Konkurence nav pašmērķis – tā sekmē funkcionējošu finanšu tirgus attīstību un plašāku finanšu sektora politikas mērķu sasniegšanu.
- Efektīvas konkurences politikas pamatā ir tirgus līmeņa analīze un tirgus nepilnību identificēšana, koncentrējoties uz problēmu cēloņiem, nevis tikai to sekām.
- Nepieciešama regulāra tirgus analīze, tirgus izpēte (*market study*) un skaidri noteikta institucionālā atbildība par konkurences veicināšanu.

Veiktajos pētījumos secināts, ka Latvijas finanšu sektora attīstības politika varētu kļūt efektīvāka, ja tajā sistemātiskāk izmantotu konkurences ekonomikas un tirgus analīzes pieeju. Turpmāk apkopoti galvenie secinājumi un rekomendācijas šādas pieejas ieviešanai finanšu sektora politikā.

Veikto pētījumu secinājumi par šī brīža pieeju un tās sekām

Latvijā joprojām nav konsekventi skaidrs, kur finanšu tirgos beidzas patērētāja atbildība un sākas finanšu pakalpojumu sniedzēja un regulatora atbildība par labu patērētāju rezultātu nodrošināšanu.

Pētījumos tieši vai netieši tika analizēta konkurences veicināšanas pieeja finanšu sektorā. Hipotekārās kredītēšanas pētījumā analizējām konkurences procesus hipotekārajā tirgū, to ietekmi uz tirgus rezultātiem un to, vai Latvijā pastāv sistemātiska pieeja strukturālu konkurences problēmu savlaicīgai identificēšanai un risināšanai. Rekomendējam diskusiju pārorientēt no esošā tirgus modeļa uz jautājumu, kādu tirgu Latvija vēlas attīstīt, kā arī pilnveidot konkurences veicināšanas instrumentus. Fintech stratēģijas pētījumā secinājām, ka fintech sektors Latvijā joprojām galvenokārt tiek skatīts kā tehnoloģiju un eksporta nozare, nevis kā konkurences veicināšanas un finanšu tirgu attīstības instruments, piemēram, kredītēšanā, kapitāla tirgū un citos finanšu pakalpojumu tirgos. Pensiju sistēmas pētījumā analizējām, cik lielā mērā sākotnējās reformas balstījās pārlieku optimistiskās gaidās par konkurences spēju nodrošināt labus 2. pensiju līmeņa rezultātus bez tirgus dizaina un regulējuma pilnveides.

Kopumā secinājām, ka finanšu sektora attīstības politikā konkurence vēl netiek pietiekami sistemātiski izmantota kā instruments tirgu attīstībai un plašāku ekonomikas mērķu sasniegšanai. Pēdējo trīsdesmit gadu laikā politika pamatoti koncentrējās uz finanšu stabilitāti, prudenciālo uzraudzību, finanšu sistēmas integritāti un patērētāju aizsardzību, bet konkurences un labi funkcionējošu finanšu tirgu attīstībai tika pievērsta ievērojami mazāka uzmanība. Tomēr pēdējo gadu laikā ir vērojamas pozitīvas pārmaiņas, un konkurences veicināšanai tiek pievērsta arvien lielāka uzmanība.

Lai gan pētījumi analizēja atšķirīgus finanšu tirgus vai sektorus, tie identificēja līdzīgus izaicinājumus, kas izriet no pašreizējās pieejas:

- Konkurences problēmas bieži tiek identificētas un risinātas novēloti, visbiežāk reaģējot uz politisku spiedienu. Rezultātā lielāka uzmanība tiek pievērsta problēmu seku mazināšanai, nevis to cēloņu savlaicīgai identificēšanai un novēršanai, un biežāk tiek izmantoti plašāki un radikālāki politikas instrumenti.
- Finanšu tirgi netiek pietiekami sistemātiski analizēti kā tirgi. Uzmanība biežāk ir vērsta uz atsevišķiem produktiem un tirgus dalībniekiem, nevis uz konkurences procesu un tirgus rezultātiem.
- Diskusijas par konkurenci galvenokārt koncentrējas uz esošās tirgus struktūras uzlabošanu, bet daudz mazāk uz to, kā tirgus varētu attīstīties, ienākot jauniem tirgus dalībniekiem ar jauniem biznesa modeļiem un produktu piedāvājumu.
- Sistemātiski netiek identificēti un novērsti regulatīvie un citi šķēršļi, kas kavē jaunu tirgus dalībnieku, ieskaitot uzņēmumu ar inovatīviem biznesa modeļiem, ienākšanu un izaugsmi konkrētos finanšu tirgos. Rezultātā jauniem tirgus dalībniekiem nereti pašiem jārosina regulējuma izmaiņas un jāiesaistās politikas veidošanas procesā. Lai gan šāda pieeja var būt efektīva, tā prasa ievērojamus resursus un kapacitāti, ko nevar gaidīt no maziem un jauniem tirgus dalībniekiem.
- Politikas veidošanā nereti tiek pieņemts, ka valsts var noteikt uzņēmumiem pienākumu piedāvāt konkrētus finanšu produktus, pirms tam pilnvērtīgi neizvērtējot, vai šo produktu nepieejamība patiesībā rada būtisku problēmu, vai tās cēlonis ir tirgus nepilnības un vai šādu produktu piedāvāšana ir ekonomiski pamatota no uzņēmumu perspektīvas.
- Sistemātiski un pilnvērtīgi netiek izvērtēta jaunu un esošu regulējumu ietekme uz konkurenci un tirgus darbību, tostarp tas, vai regulējuma radītie konkurences ierobežojumi ir nepieciešami un samērīgi regulējuma mērķu sasniegšanai.
- Ne vienmēr praksē ir skaidrs, kura institūcija ir galvenā atbildīgā par konkurences veicināšanu. Neskaidrība par atbildību palielina politiķu lomu iniciatīvu virzīšanā – ja netiek sagatavoti pietiekami izvērtēti risinājumi, politiķi piedāvā savus.
- Latvijā, atšķirībā no citām valstīm, Konkurences padomei nav metodoloģiska un juridiska ietvara, lai sistemātiski analizētu un risinātu konkurences problēmas tirgos, kurās tās rodas tirgus struktūras, tirgus dalībnieku uzvedības vai regulējuma rezultātā, bet netiek pārkāpts konkurences likums.

Ko nozīmētu pāriet uz tirgus analīzē un konkurences ekonomikā balstītu pieeju finanšu tirgu attīstībā?

Rekomendējam nākamajā finanšu sektora attīstības posmā konkurences veicināšanu un tirgus attīstību padarīt par vienu no centrālajiem politikas virzieniem. Šajā pieejā konkurence nav pašmērķis, bet viens no galvenajiem instrumentiem, lai sekmētu funkcionējošu finanšu tirgus attīstību un finanšu sektora politikas mērķu sasniegšanu. Pieeja maina nevis politikas mērķus, bet gan veidu, kā tiek analizētas un risinātas problēmas – tā vietā, lai galvenokārt reaģētu uz tirgus rezultātiem, uzmanība tiek pievērsta konkurences procesam, tirgus mehānismiem un nepilnībām, kas šos rezultātus rada, ļaujot problēmas identificēt agrāk un paplašināt iespējamo politikas risinājumu loku.

Pēdējo desmit gadu laikā vairākās valstīs konkurences veicināšana ir kļuvusi par vienu no finanšu regulatoru pamatuzdevumiem. Viens no zināmākajiem piemēriem ir Apvienotās Karalistes finanšu regulators *Financial Conduct Authority* (FCA), kura stratēģiskais mērķis ir nodrošināt labi funkcionējošu finanšu tirgu. Līdzās tradicionālajām uzraudzības funkcijām FCA sistemātiski analizē konkurences procesu, tirgus darbību un efektīvas konkurences šķēršļus visā tirgū. Līdzīgu pieeju izmanto arī konkurences uzraugi, kuriem ir tirgus izmeklēšanas pilnvaras, analizējot konkurences problēmas tirgus līmenī arī tad, ja nav konstatējams konkurences tiesību pārkāpums.¹⁰

Šīs pieejas pamatā ir četri principi¹¹:

- Efektīvs finanšu tirgu regulējums sākas tirgus līmenī, nevis atsevišķu produktu vai individuālu tirgus dalībnieku līmenī.
- Tirgus nepilnību (*market failure*) analīze ir finanšu sektora politikas un regulācijas pamata metodoloģija.
- Politikas intervencu mērķis ir novērst problēmu cēloņus, nevis tikai mazināt to sekas.
- Regulāra tirgus izpēte un konkurences analīze ir pamats uz pierādījumiem balstītai politikas veidošanai.

Efektīvs finanšu tirgu regulējums sākas tirgus līmenī, nevis atsevišķu produktu vai individuālu tirgus dalībnieku līmenī. Ierasti diskusijas Latvijā bieži koncentrējas uz konkrētiem uzņēmumiem, produktiem vai tirgus rezultātiem, piemēram, augstām procentu likmēm vai zemu kreditēšanu. Konkurences ekonomikas pieeja būtiski maina problēmas formulējumu – tā vietā, lai analizētu atsevišķu tirgus dalībnieku rīcību vai novērotos tirgus rezultātus, uzmanība tiek pievērsta tirgus mehānismiem, konkurences procesam un tirgus nepilnībām, kas šos rezultātus rada. Galvenais jautājums vairs nav, kurš ir atbildīgs par problēmu, bet gan, kāpēc tirgus nedarbojas efektīvi un kādi šķēršļi kavē konkurenci. Tas ļauj politiku veidot, identificējot un novēršot problēmu cēloņus, nevis tikai reaģējot uz to sekām.

Fokuss uz konkurences procesu, nevis atsevišķiem tirgus rezultātiem, maina arī to, kā tiek interpretēta uzņēmumu peļņa. Konkurences ekonomikā īstermiņa augsta peļņa pati par sevi nav konkurences problēma. Iespēja gūt peļņu ir būtiska konkurences procesa

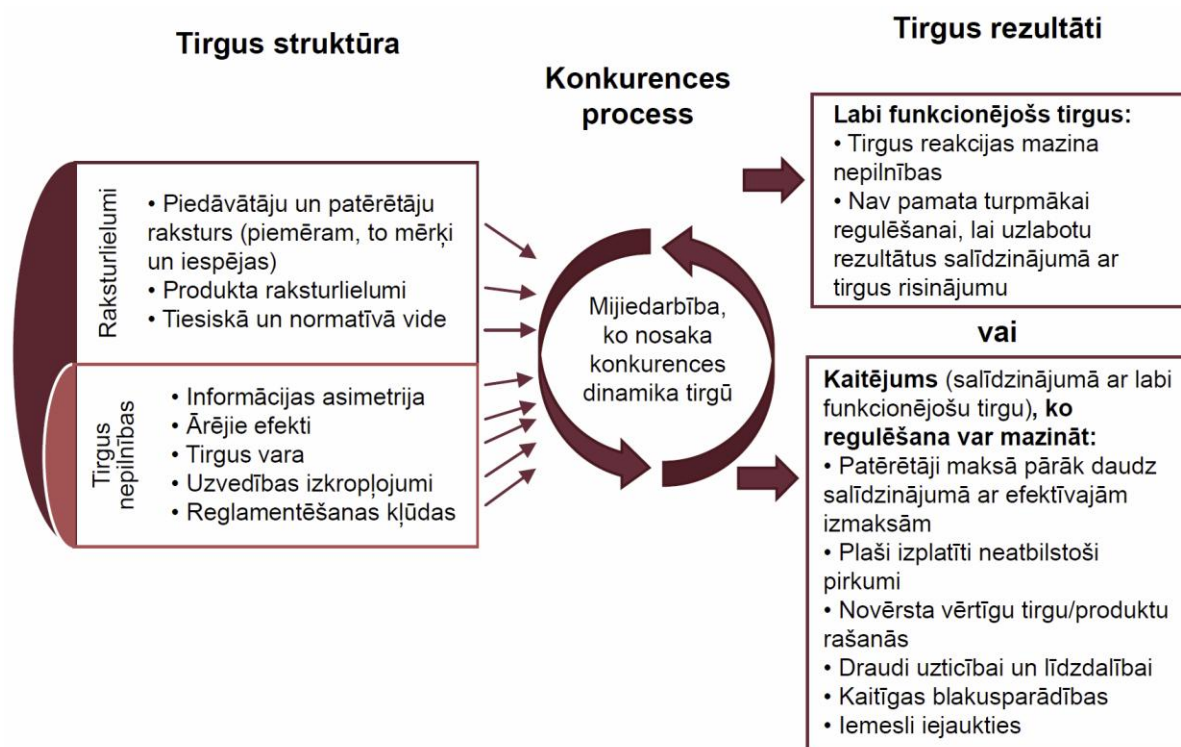
¹⁰ [Financial Conduct Authority \(2024\)](#), [Ischenko et al. \(2016\)](#), [Competition and Markets Authority \(2026\)](#), [Andrews \(2018\)](#)

¹¹ [Ischenko et al. \(2016\)](#)

sastāvdaļa, jo tā motivē gan esošos, gan jaunus uzņēmumus investēt, ieviest inovācijas un ienākt tirgū. No konkurences analīzes viedokļa galvenais jautājums ir tas, vai tirgū pastāv pietiekams konkurences spiediens, lai augsta peļņa ilgtermiņā piesaistītu jaunus konkurentus, veicinātu investīcijas un uzlabotu tirgus rezultātus. Ja tas nenotiek ienākšanas šķēršļu, zemas klientu mobilitātes vai citu tirgus nepilnību dēļ, ilgstoši augsta peļņa var liecināt par konkurences problēmām.

Tirgus līmeņa pieejas pamatā ir tirgus nepilnību (*market failure*) analīze, kas ir konkurences ekonomikas un ekonomiskās regulācijas galvenā analītiskā metodoloģija.¹² Reālajā ekonomikā nevienā tirgū, īpaši finanšu tirgos, nepastāv perfekta konkurence. Katra tirgus darbību lielākā vai mazākā mērā ietekmē viena vai vairākas tirgus (vai regulācijas) nepilnības (1. attēls). Konkurences analīzes mērķis ir saprast, kā šīs nepilnības mijiedarbojas, ietekmē konkurences procesu un līdz ar to arī tirgus rezultātus (cenas, produktu vai pakalpojumu kvalitāti, pieejamību utt.). Tirgus nepilnību analīze neaprobežojas ar esošā tirgus izvērtēšanu, bet analizē arī to, kā tirgus varētu attīstīties un kas kavē jaunu produktu, biznesa modeļu, tehnoloģiju attīstību un jaunu tirgus dalībnieku ienākšanu tirgū. Tirgus nepilnības rada ekonomisku pamatojumu regulējumam tikai tad, ja tirgus pats tās nespēj efektīvi novērst vai pat pastiprina un ja pastāv īstenojami intervences risinājumi, kas kopumā var reāli uzlabot patērētāju rezultātus.

1. attēls: Tirgus faktoru un nepilnību ietekme uz konkurences procesu un tirgus rezultātiem



Avots: [Ischenko et al. \(2016\)](#)

¹² [OECD vadlīnijas](#) rekomendē finanšu sektora regulējumu un politiku balstīt uz esošo un potenciālo tirgus nepilnību analīzi, skaidri identificējot problēmu, kuru paredzēts risināt. Skat. arī [Ischenko et al. \(2016\)](#) un [Competition and Markets Authority \(2026\)](#)

Latvijā šāda strukturēta tirgus nepilnību analīze finanšu sektora politikā pagaidām netiek sistemātiski izmantota. Praksē daudzas politikas iniciatīvas sākas ar konkrētu problēmu vai jau iepriekš izvēlētu risinājumu, nevis sistemātisku analīzi par to, kādi ekonomiskie mehānismi un tirgus nepilnības rada novērotos tirgus rezultātus. Tas palielina risku, ka intervence tiek vērsta uz problēmu sekām, nevis to cēloņiem.

Plašāks skatījums uz tirgus nepilnībām nozīmē arī plašāku iespējamo politikas risinājumu loku. Konkurences ekonomikā intervences tiek izvēlētas atbilstoši identificētajam konkurences problēmas cēlonim. Atkarībā no tā, kādas tirgus vai regulācijas nepilnības kavē konkurences procesu, piemērotākais risinājums var būt regulējuma maiņa, informācijas asimetrijas mazināšana, patērētāju mobilitātes veicināšana, šķēršļu samazināšana jaunu tirgus dalībnieku ienākšanai, piekļuves infrastruktūrai uzlabošana vai citi pasākumi. Tikai gadījumos, kad šādi pasākumi nav pietiekami, var būt pamatota tiešāka iejaukšanās tirgus darbībā, piemēram, nosakot pienākumu nodrošināt piekļuvi infrastruktūrai, aizliedzot konkrētu komercpraksi, nosakot cenu regulējumu, paredzot strukturālus pasākumus vai citus saistošus pienākumus tirgus dalībniekiem. Šāda pieeja nodrošina, ka izvēlētais risinājums ir samērīgs un pēc iespējas mazāk kropļo konkurences procesu.

Tas nozīmē arī piesardzīgu attieksmi pret valsts iejaukšanos produktu dizainā vai uzņēmumu biznesa modeļos. Ja tirgū netiek piedāvāti konkrēta veida produkti, konkurences ekonomikas skatījumā pirmais jautājums ir, kādu iemeslu dēļ. Cēlonis var būt, piemēram, nepietiekams pieprasījums, informācijas asimetrija, regulatīvi šķēršļi vai citas tirgus nepilnības. Politikas mērķim vajadzētu būt šo šķēršļu novēršanai un tādu apstākļu radīšanai, kuros konkurence pati nosaka, kādi produkti, biznesa modeļi un risinājumi vislabāk atbilst patērētāju vajadzībām.

Lai šāda pieeja nekļūtu tikai par teorētisku principu, tai nepieciešams institucionāls ietvars. Hipotekārās kreditēšanas pētījumā rekomendējām Latvijā ieviest tirgus izpēti un tirgus izmeklēšanu (*market study/market investigation*), kas ļautu sistemātiski analizēt konkurences problēmas tirgos arī tad, ja neviens tirgus dalībnieks nepārkāpj konkurences tiesības. Atšķirībā no tradicionālajiem konkurences tiesību instrumentiem, kas vērsti uz pārkāpumu izmeklēšanu, tirgus izpēti režīms analizē tirgu kopumā, identificē konkurences šķēršļus un tirgus nepilnības, izvērtē iespējamus risinājumus un rekomendē samērīgākās intervences. Šāds analītiskais ietvars ļauj problēmas identificēt laicīgāk, paplašina iespējamo politikas risinājumu loku un palīdz novērst problēmu cēloņus, nevis tikai mazināt to sekas.

Divu veidu konkurences problēmas un instrumenti to risināšanai

Tradicionālie konkurences tiesību instrumenti ir paredzēti situācijām, kad uzņēmumi pārkāpj konkurences likumu. Šādos tirgos konkurence nedarbojas efektīvi, lai gan neviens uzņēmums nepārkāpj likumu. Tirgus izpēti un tirgus izmeklēšanas risina strukturālas konkurences problēmas, kuru cēlonis ir tirgus vai regulējuma nepilnības, nevis konkurences tiesību pārkāpumi.

Konkurences tiesību problēmas	Strukturālās konkurences problēmas
Uzņēmumi pārkāpj konkurences likumu	Konkurences likums netiek pārkāpts, bet konkurence nedarbojas efektīvi tirgus vai regulējuma nepilnību dēļ, ieskaitot tirgus struktūras faktoros.
Instrumenti – karteļu apkarošana, dominējoša stāvokļa kontrole, apvienošanās kontrole u.c.	Instrumenti – tirgus izpēte vai izmeklēšana, tirgus nepilnību analīze, intervences, kuras mazina identificētos šķēršļus vai to sekas.
Mērķis – apturēt nelikumīgu rīcību	Mērķis – uzlabot konkurences procesu, novēršot cēloņus vai mazinot to sekas.

Uz šāda instrumenta nepieciešamību ir norādījusi arī Eiropas Komisija (EK).¹³ 2020. gadā EK uzsāka konsultācijas par t.s. jaunā konkurences rīka (*New Competition Tool*) ieviešanu, lai konkurenci uzraugošas iestādes varētu risināt strukturālas konkurences problēmas tirgos, kuros konkurences tiesību pārkāpumi nav konstatējami. Piedāvātais regulējuma pamatā lielā mērā bija Apvienotās Karalistes tirgus izmeklēšanas pieeja. Lai gan 2023. gadā EK nolēma šo iniciatīvu ES līmenī tālāk nevirzīt, Mario Dragi ziņojumā par Eiropas konkurētspēju atkārtoti rekomendēts ieviest šāda veida instrumentu.¹⁴

Lai gan jaunā konkurences rīka iniciatīva netika virzīta tālāk, kopš tā laika vairākas valstis pašas ir ieviesušas līdzīgus tirgus izmeklēšanas režīmus, tostarp Vācija, Dānija, Zviedrija un Norvēģija, bet Nīderlandē par šāda režīma ieviešanu joprojām notiek diskusijas. Nīderlandes konkurences iestāde *Autoriteit Financiële Markten* (AFM) vairākkārt norādījusi, ka bez šāda instrumenta tā nevar pilnvērtīgi risināt strukturālas konkurences problēmas, jo var tās identificēt un analizēt, bet nevar pēc tirgus izmeklēšanas noteikt saistošus konkurenci veicinošus pasākumus.¹⁵ Īpaši skaidri šī problēma atklājās pēc 2026. gada Nīderlandes uzkrājumu produktu tirgus konkurences izmeklēšanas. AFM secināja, ka tirgū pastāv būtiskas konkurences problēmas, bet norādīja, tai nav pilnvaru nodrošināt savu rekomendāciju īstenošanu.¹⁶

Latvijā līdz šim nav notikušas pilnvērtīgas diskusijas par šāda tirgus izmeklēšanas režīma ieviešanu. Lai gan Konkurences padome veic tirgus uzraudzības pētījumus, tie būtiski atšķiras no Apvienotajā Karalistē un arvien vairāk citās valstīs izmantotā tirgus izmeklēšanas režīma gan pēc metodoloģijas un pilnvarām, gan pēc iespējām pēc izmeklēšanas noteikt saistošus konkurenci veicinošus pasākumus. Pat ja šāds režīms netiktu ieviests, konkurences un finanšu regulatoru analīzi un intervenču izstrādi būtu lietderīgi daudz ciešāk balstīt starptautiski atzītajās tirgus izmeklēšanas metodēs un tirgus nepilnību analīzē.

¹³ [European Commission \(2020\)](#)

¹⁴ [Draghi \(2024\)](#)

¹⁵ [De Bijl \(2023\)](#)

¹⁶ [The Netherlands Authority for Consumers and Markets \(2026\)](#), [Snoep \(2025\)](#)

Rekomendācijas turpmākajiem soļiem

- Izstrādāt un ieviest vienotu metodoloģiju un vadlīnijas tirgus līmeņa un tirgus nepilnību (*market failure*) analīzes izmantošanai finanšu sektora politikas veidošanā.
- Izvērtēt tirgus izmeklēšanas (*market investigation*) režīma ieviešanu Latvijā.
- Precizēt institucionālo atbildību par konkurences veicināšanu finanšu sektorā, noslēdzot sadarbības memorandu starp iesaistītajām institūcijām un izstrādājot kopīgu darba plānu.

2. pamatprincips: uzvedības ekonomikā balstīta patērētāju aizsardzības un atbildības pieeja

- Latvijā vēl nav izveidojusies konsekventa pieeja tam, kur finanšu tirgos beidzas patērētāja atbildība un sākas finanšu pakalpojumu sniedzēja un regulatora vai valsts atbildība par pieņemtajiem lēmumiem.
- Nekonsekvents un mainīgs atbildību sadalījums kavē preventīvu problēmu risināšanu, var veicināt patērētājus uzņemties pārmērīgus riskus un rada nenoteiktību finanšu pakalpojumu sniedzējiem.
- Starptautiskajā praksē atbildības sadalījumu arvien biežāk nosaka, balstoties uz uzvedības ekonomikas atziņām un empīriskiem pierādījumiem par to, kā cilvēki patiesībā pieņem finanšu lēmumus.
- Uzvedības ekonomikas atziņas ir būtiski paplašinājušas regulatoru izmantoto instrumentu klāstu – arvien lielāka nozīme tiek piešķirta produktu un sistēmu dizainam, finanšu pakalpojumu sniedzēju atbildībai un pierādījumos balstītai regulējuma izstrādei.

Projekta ietvaros veiktajos pētījumos atkārtojas secinājums, ka finanšu sektora politika varētu kļūt efektīvāka, ja lēmumi par patērētāju aizsardzību, produktu regulējumu un atbildības sadalījumu sistemātiskāk balstītos uz uzvedības ekonomikas atziņām un empīriskiem pierādījumiem. Turpmāk apkopoti galvenie secinājumi par līdzšinējo pieeju Latvijā un rekomendācijas šādas pieejas ieviešanai finanšu sektora politikā.

Veikto pētījumu secinājumi par šī brīža pieeju un tās sekām

Projekta ietvaros veiktie pētījumi liecina, ka finanšu sektora politikā vēl nav izveidojusies pilnībā konsekventa pieeja tam, kur finanšu tirgos būtu jānovelk robeža starp patērētāja atbildību un aizsardzību un, no tā izrietoši, starp finanšu pakalpojumu sniedzēja, valsts un regulatora atbildību.

Prakse rāda, ka šī robeža mēdz mainīties atkarībā no situācijas. Sākotnēji tiek pieņemts, ka patērētāji paši ir atbildīgi par saviem finanšu lēmumiem un to sekām, tādēļ patērētāju aizsardzības un konkurences veicināšanas politika galvenokārt balstās uz finanšu pratības veicināšanu un iztrūkstošās informācijas sniegšanu. Taču, problēmām kļūstot politiski aktuālām, valsts iejaukšanās tirgū nereti kļūst ievērojami aktīvāka – tiek ieviesti produktu

ierobežojumi, reklāmas aizliegumi, ex post mainīti produktu nosacījumi vai piešķirtas tiešas kompensācijas, tādējādi faktiski mainot sākotnēji noteikto atbildības sadalījumu.

To ilustrē vairāki pēdējo gadu piemēri. Hipotekārās kreditēšanas pētījumā secinājām, ka Latvijā nav izveidojusies konsekventa pieeja atbildības sadalījumam starp kredītņēmēju, finanšu iestādi un valsti. No vienas puses, tiek pieņemts, ka kredītņēmējs pats uzņemas atbildību par procentu likmju risku, izvēloties mainīgās procentu likmes kredītu. No otras puses, kad šis risks materializējas un kļūst par politisku problēmu, politika mēdz pāriet uz ex post intervencēm, piemēram, procentu maksājumu kompensācijām vai prasībām mainīt produktu dizainu vai ieviest jaunus produktu piedāvājumus.

Pensiju sistēmas pētījumā secinājām, ka viens no galvenajiem iemesliem, kāpēc otrā pensiju līmeņa rezultāti ilgstoši bija vājāki, nekā gaidīts, bija sistēmas sākotnējais dizains. Tā pamatā bija pieņēmums, ka cilvēki aktīvi salīdzinās ieguldījumu plānus, regulāri pārskatīs savas izvēles un pieņems informētus ilgtermiņa ieguldījumu lēmumus. Praksē šis pieņēmums izrādījās pārāk optimistisks – lielākā daļa cilvēku palika pie noklusējuma izvēlēm un savus lēmumus mainīja reti. Tāpēc daudzās valstīs, tostarp Latvijā, politikas uzmanība pakāpeniski pārgāja no mēģinājumiem mainīt cilvēku uzvedību uz pašas sistēmas dizaina pilnveidošanu, lielāku uzmanību pievēršot noklusējuma risinājumiem, dzīves cikla fondiem, izvēļu vienkāršošanai un citiem uzvedības ekonomikā balstītiem mehānismiem, kas palīdz cilvēkiem pieņemt labākus ilgtermiņa lēmumus. Tas nozīmē, ka lielāka atbildība par labu patērētāju rezultātu nodrošināšanu tiek pārceļta no individuālā patērētāja uz sistēmas, produktu un izvēļu vides dizainu.

Nekonsekventa pieeja patērētāju atbildības un aizsardzības robežām rada vairākas negatīvas sekas:

- **Samazina iespējas problēmas novērst preventīvi**, jo politika pārāk ilgi balstās pieņēmumā, ka patērētāji paši spēs pieņemt sarežģītus finanšu lēmumus, un sistemātiskāki risinājumi tiek ieviesti tikai pēc tam, kad problēmas jau ir materializējušās.
- **Nekonsekvents atbildības sadalījums** var radīt gaidas, ka nelabvēlīga iznākuma gadījumā patērētājam nebūs pilnībā jāuzņemas paša pieņemto finanšu lēmumu sekas. Tas var mazināt motivāciju rūpīgi izvērtēt riskus un veicināt lielāku riska uzņemšanos nākotnē.
- **Rada nenoteiktību finanšu pakalpojumu sniedzējiem** – ja nav iespējams prognozēt, kādos gadījumos un kādā apjomā ex-post jeb “pēc fakta” var tikt mainīts atbildības sadalījums, kļūst grūtāk plānot produktu attīstību, noteikt produktu cenu un novērtēt uzņemto risku. Šāda nenoteiktība var atturēt uzņēmumus no jaunu produktu ieviešanas vai riska uzņemšanās, attīstot pakalpojumus, kuru ekonomiskie nosacījumi nākotnē politisku lēmumu rezultātā var tikt būtiski mainīti.

Ko nozīmētu pāriet uz uzvedības ekonomikā un psiholoģijā balstītu pieeju patērētāju atbildības un aizsardzības robežu noteikšanai?

Pēdējo piecpadsmit gadu laikā finanšu pakalpojumu regulācijas pieejā ir notikusi būtiska domāšanas maiņa. Ja tradicionālā pieeja balstījās pieņēmumā, ka patērētāji, saņemot pietiekamu informāciju, spēj pieņemt racionālus finanšu lēmumus, uzvedības ekonomikas attīstība un regulatoru praktiskā pieredze ir pierādījusi, ka daudzos finanšu tirgos šis pieņēmums nav atbilstošs. Arvien lielāka uzmanība tiek pievērsta tam, kā cilvēki pieņem lēmumus reālajā dzīvē un kā produktu dizains, izvēļu vide un tirgus struktūra ietekmē pieņemtus lēmumus. Šo pieeju pēdējo gadu laikā sistemātiski attīstījušas OECD, EK un vairāki finanšu regulatori, īpaši Apvienotās Karalistes FCA, arvien plašāk izmantojot uzvedības ekonomikas atziņas finanšu regulēšanā un patērētāju aizsardzības politikā.¹⁷

Uzvedības ekonomikas un psiholoģijas atziņu integrēšana, kā arī arvien plašāka empīrisku pētījumu izmantošana finanšu regulēšanā ir būtiski mainījusi pieeju tam, kā tiek noteikta atbildība starp patērētāju, finanšu pakalpojumu sniedzēju un regulatoru. Šīs pārmaiņas ietekmējušas gan to, ko iespējams pamatoti sagaidīt no patērētājiem, gan uzņēmumu pienākumus, gan regulatoru izmantotos politikas instrumentus:

- **Patērētāja atbildības robežas arvien biežāk tiek noteiktas empīriski, nevis balstoties teorētiskā pieņēmumā par racionālu patērētāju.** Regulatori arvien biežāk balsta lēmumus empīriskos pētījumos un praksē pārbauda, kā cilvēki pieņem finanšu lēmumus un kādu atbildību no viņiem konkrētajā tirgū ir pamatoti sagaidīt.
- **Arvien lielāka atbildība par labu patērētāju rezultātu nodrošināšanu tiek uzlikta finanšu pakalpojumu sniedzējiem.** Tradicionālais *caveat emptor* ("lai uzmanās pircējs") princips pakāpeniski tiek aizstāts ar pieeju, kurā tiek sagaidīts, ka uzņēmumi ne tikai ievēros normatīvās prasības un sniegs pilnīgu informāciju patērētājam, bet arī izvērtēt, vai produktu dizains, cenu struktūra, informācijas sniegšanas un pārdošanas veids neveicina paredzamas patērētāju kļūdas vai neizmanto uzvedības aizspriedumus (*behavioural biases*). Šīs pieejas spilgtākais piemērs ir Apvienotās Karalistes FCA ieviestais **Consumer Duty**, kas sagaida uz rezultātiem (*outcomes-based*) balstītu pieeju, kurā finanšu pakalpojumu sniedzējiem jāspēj pierādīt, ka to produkti un komunikācija nodrošina labus rezultātus patērētājiem. Praksē tas ir veicinājis patērētāju testēšanas, uzvedības pētījumu un citu empīrisku metožu izmantošanu produktu izstrādē un rezultātu izvērtēšanā.¹⁸
- **Mainījusies pieeja finanšu produktu analīzei.** Finanšu regulatoriem ir uzkrāta empīriskā izpratne par to, kuri produktu dizaina, cenu noteikšanas un pārdošanas prakses elementi sistemātiski izmanto patērētāju uzvedības aizspriedumus un palielina risku, ka patērētāji pieņems sev nelabvēlīgus lēmumus. Piemēram, tika konstatēts, ka kredītkaršu minimālo ikmēneša maksājumu struktūra veicina ilgstošu parādu uzturēšanu, jo daudzi patērētāji gadiem ilgi veic tikai minimālos maksājumus. Tā rezultātā tika ieviestas prasības identificēt klientus ar ilgstošām

¹⁷ Erta et al. (2013), Lefevre, Chapman (2017) Iscenko et al. (2016), Chater et al. (2010)

¹⁸ <https://www.fca.org.uk/firms/consumer-duty>

parādsaistībām un savlaicīgi piedāvāt risinājumus to mazināšanai. Savukārt papildu apdrošināšanas produktu pārdošanas izpēte parādīja, ka, piedāvājot šos produktus vienlaikus ar pamatproduktu, patērētāji daudz retāk salīdzina alternatīvus piedāvājumus. Tāpēc tika ieviests obligāts nogaidīšanas periods pirms apdrošināšanas iegādes un aizliegta t.s. *opt-out selling* prakse, kurā patērētāja piekrišana papildu produkta iegādei tiek pieņemta pēc noklusējuma.¹⁹

- **Tirgos, kuros empīriskie pētījumi liecina, ka no patērētājiem nav pamatoti sagaidīt konsekventi labus lēmumus, lielāka atbildība tiek uzlikta pašas sistēmas un izvēļu vides dizainam.** Tā vietā, lai visu atbildību uzliktu patērētājam, arvien plašāk tiek izmantoti noklusējuma risinājumi, izvēļu vienkāršošana, produktu dizaina prasības un citi uzvedības ekonomikā balstīti mehānismi, kas palīdz cilvēkiem pieņemt labākus lēmumus. To labi ilustrē pensiju sistēmu reformas daudzās valstīs, kur aktīvu ieguldījumu izvēli arvien biežāk aizstāj ar dzīves cikla fondiem un citiem uzvedības ekonomikā balstītiem noklusējuma risinājumiem.²⁰
- **Regulācija pamatā arvien biežāk ir empīriskā intervencu izstrāde un izvērtēšana.** Regulatori arvien biežāk pirms jaunu prasību ieviešanas testē iespējamus risinājumus, bet pēc to ieviešanas izvērtē faktisko ietekmi uz patērētāju rezultātiem. Dažos gadījumos regulējumam jau sākotnēji tiek noteikts pārskatīšanas termiņš (*sunset clause*), lai pārlicinātos, ka tas sasniedz iecerēto mērķi

Kopumā šīs pārmaiņas nozīmē, ka jautājums par patērētāja, finanšu pakalpojumu sniedzēja un regulatora atbildību arvien retāk tiek risināts kā teorētiska diskusija par individuālo atbildību un arvien biežāk – kā empīrisks jautājums par to, kuri risinājumi konkrētajā tirgū visefektīvāk palīdz sasniegt labus patērētāju rezultātus.

Rekomendācijas turpmākajiem soļiem

- Izstrādāt vienotu pieeju patērētāja, finanšu pakalpojumu sniedzēja un regulatora atbildības sadalījumam finanšu tirgos.
- Plašāk izmantot uzvedības ekonomikas un empīrisko pētījumu metodes finanšu politikas un regulējuma izstrādē.
- Tirgos, kuros patērētājiem objektīvi ir grūti pieņemt labus lēmumus, lielāku uzmanību pievērst sistēmas un produktu dizainam, nevis tikai finanšu pratībai.
- Stiprināt pierādījumos balstītu regulējuma izstrādi, testēšanu un izvērtēšanu.

¹⁹ [Financial Conduct Authority \(2016\)](#), [Financial Conduct Authority \(2014\)](#)

²⁰ [Reinson, Dambe \(2026\)](#)

3. pamatprincips: lielākas ambīcijas, skaidrāki mērķi un risku apetīte

- Latvijas finanšu sektora politika līdz šim lielākoties bijusi orientēta uz esošo problēmu risināšanu, nevis skaidras ilgtermiņa attīstības vīzijas īstenošanu.
- Finanšu sektora attīstības politiku nosaka ambīcijas, mērķi, riska apetīte un valsts un privātā sektora lomas.
- Attīstības ambīcijas iegūst praktisku nozīmi tikai tad, ja tās tiek sasaistītas ar konkrētiem, izmērāmiem tirgus rezultātiem un regulāru progresu izvērtēšanu.
- Riska apetīte ir neatņemama attīstības politikas sastāvdaļa – inovāciju un izaugsmes veicināšana nav iespējama bez skaidras izpratnes par pieļaujamo risku.
- Ilgtspējīga finanšu sektora attīstība prasa uz partnerību, paredzamību un savstarpēji saprotamu atbildību balstītas attiecības starp valsti un privāto sektoru.

Projektā analizētās finanšu sektora jomas atšķiras pēc satura, taču tajās atkārtojas secinājums, ka Latvijas finanšu sektora attīstības politika bieži sākas ar instrumentu izvēli, nevis ar skaidru atbildi uz jautājumu, kādu finanšu sektoru Latvija vēlas izveidot. Attīstības ambīcijas, politikas mērķi, riska apetīte un valsts un privātā sektora lomas nereti paliek nepietiekami definētas, tādēļ arī konkrētie politikas risinājumi kļūst fragmentēti un savstarpēji grūtāk saskaņojami.

Veikto pētījumu secinājumi par šī brīža pieeju un tās sekām

Latvijas finanšu sektora attīstības politika sākas ar atbildi uz jautājumu, **kādu finanšu sektoru Latvija vēlas izveidot nākamajā desmitgadē?** No šīs atbildes izriet attīstības ambīcijas, politikas mērķi, pieļaujamā riska apetīte un valsts un privātā sektora lomu sadalījums. Ja šie elementi nav skaidri definēti, attīstības politika kļūst fragmentēta un koncentrējas uz atsevišķu problēmu risināšanu.

Projektā veiktie pētījumi konsekventi parādīja, ka Latvijā dažādās finanšu tirgus jomās uzmanība biežāk pievērsta atsevišķām iniciatīvām un konkrētu problēmu risināšanai, nevis ilgtermiņa priekšstatam par to, kādam finanšu sektoram Latvijā būtu jāizskatās pēc desmit vai divdesmit gadiem. Latvija krīzes situācijās spēj labi mobilizēties konkrētu problēmu

risināšanai, taču daudz retāk formulē skaidrus attīstības mērķus un sistemātiski virzās uz to sasniegšanu.

Piemēram, hipotekārās kreditēšanas pētījumā secinājām, ka pēdējos gados politikas iniciatīvas galvenokārt bija vērstas uz konkurences uzlabošanu esošajā tirgus modelī, kurā hipotekāros kredītus pārsvarā izsniedz bankas, tos finansē ar noguldījumiem, bet kredītņēmējiem ir pieejams salīdzinoši neliels atbalsts informētas izvēles veikšanai. Savukārt daudz plašāka diskusijas par to, vai šāds tirgus modelis ir piemērots Latvijas ilgtermiņa attīstības mērķiem un kādu hipotekārās kreditēšanas tirgus struktūru valsts vēlas attīstīt nākotnē, līdz šim ir bijis ļoti ierobežots.

Pensiju sistēmas pētījumā secinājām, ka pēc trīsdesmit gadiem pensiju politikas centrālais jautājums vairs nav atsevišķu sistēmas elementu pilnveidošana, bet izvēle starp atšķirīgām ilgtermiņa attīstības trajektorijām un skaidra mērķa noteikšana, kādu pensiju sistēmu Latvija vēlas veidot turpmāk. Līdzīgas tendences identificējām arī kapitāla tirgus pētījumos, kuros uzmanība bieži tika pievērsta atsevišķu iniciatīvu īstenošanai, nevis vienotai ilgtermiņa attīstības vīzijai.

Viena no biežākajām problēmām politikas plānošanā ir mērķu aizstāšana ar uzdevumu sarakstu. Piemēram, iepriekšējās finanšu sektora un fintech politikas pieejās stratēģijas lielā mērā veidotas kā konkrētu pasākumu un institūciju pienākumu kopums. Taču mērķis ir cita līmeņa jautājums – vai pēc šo uzdevumu īstenošanas tirgū ir vairāk konkurences, vairāk kreditēšanas, vairāk investīciju, vairāk jaunu dalībnieku, lielāks kapitāla tirgus un augstāka Latvijas starptautiskā konkurētspēja.

Šādi secinājumi izrietēja ne tikai no pētījumiem, bet arī no intervijām un diskusijām ar nozares ekspertiem. Neatkarīgi no pārstāvētās institūcijas eksperti uzsvēra, ka Latvijai nepieciešama skaidrāka finanšu sektora attīstības vīzija, augstāks ambīciju līmenis un konkrētāki ilgtermiņa mērķi.

Cita Latvijas problēma ir neskaidrība par riska apetīti un tās svārstīgums. Latvijas finanšu sektora politika vēsturiski ir svārstījusies starp pārāk lielu riska uzņemšanos, tam sekojošu reputācijas un uzraudzības krīzi, un pēc tam ļoti piesardzīgu, aizsargājošu pieeju. Šāda kustība ir saprotama, ņemot vērā Latvijas finanšu sektora vēsturi, taču tā nav laba vide ilgtermiņa attīstībai.

- Hipotekārās kreditēšanas, fintech stratēģijas un pensiju pētījumos atklājās līdzīga tendence – politiku priekšroka tika dota risku mazināšanai, savukārt daudz mazāk uzmanības tika pievērsta jautājumam, kādu risku valsts ir gatava uzņemt, lai sasniegtu augstākus attīstības mērķus.
- Hipotekārajā kreditēšanā tas izpaudās kā prioritāte finanšu stabilitātei, fintech politikā – reputācijas un atbilstības riskiem, bet pensiju politikā – fiskālajai ilgtspējai.

Latvijas politikā nevajadzētu gaidīt, ka komercsabiedrībām vienlaikus būtu gan bankas, gan sociālās politikas instruments, gan valsts drošības ārkārtas finansētājs, gan “labas gribas” pakalpojumu sniedzējs par iespējami zemāku cenu. Dažbrīd finanšu sektors tiek uztverts kā partneris ekonomikas attīstībā, no kura sagaida ekspertīzi, investīcijas, inovācijas un iesaisti politikas veidošanā. Citkārt to skata kā valsts mandāta izpildītāju, kam jānodrošina sociāli vai politiski vēlamie rezultāti neatkarīgi no ekonomiskās loģikas. Vēl citos

brīžos nozares pārstāvjiem tiek atgādināts, ka tie ir privāti tirgus dalībnieki, kuri paši atbild par saviem riskiem un biznesa lēmumiem.

Valstij ir tiesības noteikt sabiedriski nozīmīgus mērķus, taču tai nevajadzētu iepriekš noteikt vienīgo pareizo biznesa modeli vai uzlikt privātajam sektoram pienākumu finansēt sabiedriskās politikas mērķus bez skaidra pamatojuma un atbilstoša kompensācijas mehānisma. Partnerība starp valsti un privāto sektoru ir ilgtspējīga tikai tad, ja abu pušu lomas, pienākumi un riski ir skaidri definēti.

- To ilustrē finanšu pakalpojumu pieejamības jautājums. Valsts mērķis ir nodrošināt iedzīvotājiem pieejamus finanšu pakalpojumus un finanšu sistēmas noturību, nevis noteikt konkrētu filiāļu vai bankomātu skaitu. Ja šāda pieejamība tiek uzskatīta par sabiedrisku labumu, valstij jāizvērtē efektīvākie instrumenti tās nodrošināšanai un, nepieciešamības gadījumā, arī atbilstošs finansēšanas vai kompensācijas mehānisms.
- Līdzīga loģika attiecas uz pensiju uzkrājumu ieguldījumiem Latvijas ekonomikā. Valsts var būt ieinteresēta lielākās investīcijās vietējā tirgū, taču pensiju fondu primārais pienākums ir nodrošināt pēc iespējas labāku ienesīgumu nākotnes pensionāriem. Tādēļ ieguldījumus vēlams veicināt ar ekonomiskiem stimuliem un pievilcīgām investīciju iespējām, nevis administratīviem pienākumiem.

Vienlaikus jārēķinās, ka valstij vienmēr būs leģitīma interese ietekmēt finanšu sektora darbību, bet privātajiem tirgus dalībniekiem ir leģitīmas akcionāru, riska pārvaldības un peļņas intereses, taču tiem jāņem vērā arī finanšu sistēmas kopējā uzticamība, patērētāju aizsardzība un tirgus ilgtermiņa attīstība. Partnerība nozīmē skaidras lomas, caurspīdīgus stimulus un savstarpēji saprotamu atbildību.

Līdzšinējā politika ir bijusi likumsakarīga, jo Latvijas finanšu sektora attīstības vēsture lielā mērā noteica tās prioritātes. Tas ir bijis nepieciešams un daudzos aspektos veiksmīgs attīstības posms. Tomēr, **mainoties attīstības posmam, mainās arī politikas uzdevumi**. Līdztekus finanšu stabilitātei arvien lielāka uzmanība jāpievērš finanšu sektora attīstībai, lai tas efektīvi risina mājtsaimniecību un uzņēmumu vajadzības, veicinātu konkurenci un inovācijas un sniegtu lielāku pienesumu tautsaimniecībai.

Ko nozīmētu pāriet uz ambiciozāku finanšu sektora attīstības politiku?

Ambīcijas nozīmē skaidrākas izvēles par finanšu sektora nākotnes modeļiem. Latvijai jāspēj atbildēt, vai tā vēlas finanšu sektoru, kas galvenokārt droši apkalpo vietējo tirgu, vai arī finanšu sektoru, kas aktīvi piesaista jaunus tirgus dalībniekus, attīsta eksportspējīgus finanšu pakalpojumus, veido kapitāla tirgu, palielina finansējuma pieejamību uzņēmumiem u.tml., vai finanšu sektors ir tikai regulējams risks, vai arī attīstāma ekonomikas nozare. Ja tas ir tikai risks, tad politika dabiski būs piesardzīga, aizsargājoša un reaktīva. Ja tas ir arī attīstības instruments, tad nepieciešama cita pieeja – skaidras prioritātes, mērķi, regulējuma proporcionalitāte, aktīva sadarbība ar nozari un gatavība pieņemt, ka attīstība nevar notikt pilnīgi bez riskiem.

Atbilstoši finanšu sektora attīstības ambīcijām jānosaka arī politikas mērķi. Mērķiem jābūt pietiekami konkrētiem, lai būtu skaidrs, kādas pārmaiņas paredzēts sasniegt un kā tās tiks vērtētas. Pārāk vispārīgi formulējumi, piemēram, "veicināt kapitāla tirgus attīstību",

"stiprināt konkurētspēju" vai "attīstīt finanšu sektoru", paši par sevi nerada skaidru atbildību, nerada pietiekamu spiedienu uz institūcijām, tirgus dalībniekiem un politikas veidotājiem mainīt esošo trajektoriju un neļauj objektīvi izvērtēt progresu.

Savukārt arī konkrētu un ambiciozu mērķu noteikšana pati par sevi nav pietiekama. Labs piemērs ir kapitāla tirgus attīstības politika. 2023. gadā tika izvirzīts mērķis līdz 2027. gadam palielināt Latvijas akciju tirgus kapitalizāciju līdz 9% no IKP. Taču 2025. gadā tirgus kapitalizācija bija tikai 0,8% no IKP, turklāt tā bija samazinājusies salīdzinājumā ar 3,3% 2020. gadā. Jau šobrīd ir skaidrs, ka izvirzītais mērķis netiks sasniegts. Taču, ja par mērķu sasniegšanu nav skaidras atbildības un regulāras izvērtēšanas, tas, visticamāk, neradīs būtiskas sekas – 2027. gadā vienkārši tiks izvirzīti jauni mērķi, neanalizējot, kāpēc iepriekšējie netika sasniegti.

Pārāk zemi mērķi var radīt maldīgu priekšstatu par progresu. Ja stratēģijā tiek noteikts tāds pieaugums vai rezultāts, kas, visticamāk, notiktu arī bez politikas maiņas, tad šāds mērķis neaplicina noteiktās ambīcijas, bet gan drīzāk institucionalizē esošo inerci. Šādā situācijā politika var formāli izskatīties veiksmīga, jo noteiktais mērķis tiek sasniegts, taču faktiski attīstība nenotiek un kļūst par esošās trajektorijas aprakstu, nevis par attīstības instrumentu. Ambiciozai politikai tādēļ jānosaka ne vien izaugsmes virziens, bet arī tās nepieciešamais temps, prioritārās jomas, nepieciešamie resursi, institucionālās atbildības un pieļaujama riska līmenis. Tikai šādi mērķi ļauj pārbaudīt, vai esošā institucionālā pieeja, regulējums un resursi ir pietiekami iecerētā izrāviena sasniegšanai.

- Mērķiem jābūt formulētiem kā tirgus izmaiņām un sasniegtajiem rezultātiem, nevis tikai kā izpildītu darbību sarakstam. Tas nozīmē mērīt ne tikai to, vai institūcija ir izpildījusi uzdevumu, bet arī to, vai mainījusies realitāte. Piemēram, vai pieaug finansējuma pieejamība, vai tirgū ienāk jauni dalībnieki, vai mazinās licencēšanas un mērogošanas šķēršļi, vai iedzīvotāji vairāk uzkrāj un investē u.tml.
- Mērķiem jābūt ilgtermiņa. Ja stratēģijas ieviešanas periods ir pārāk īss, tā koncentrējas uz ātri izpildāmiem uzdevumiem, nevis strukturālām pārmaiņām. Tādēļ finanšu sektora attīstības mērķiem būtu jāaptver vismaz vidēja termiņa periods, vienlaikus paredzot regulāru monitoringu un korekcijas.
- Latvijas resursi ir ierobežoti, tādēļ finanšu sektora attīstības politikai jābalstās prioritātēs. Fintech stratēģijas pētījumā kā potenciālie virzieni izcelti maksājumi, digitālā kreditēšana, kriptoaktīvu un MiCA regulējuma iespējas, kā arī atvērtās finanšu un atvērtās banku pakalpojumu jomas. Taču būtiskākais ir tas, ka Latvijai vajadzīga izvēle, kurās jomās tā grib būt tikai sekotāja un kurās izcelties.
- Latvijas un pat Baltijas tirgus daudziem finanšu tehnoloģiju uzņēmumiem ir pārāk mazs, lai tas pats par sevi būtu pietiekams izaugsmes pamats. Tādēļ ambicioza finanšu sektora politika nozīmētu skatīties uz Latviju kā uz vietu, kur tiek radīti, izmēģināti un licencēti risinājumi, kas pēc tam darbojas Eiropas vai globālā tirgū.

Ambiciozi mērķi nenozīmē, ka valstij jāizvēlas konkrēti uzņēmumi, tehnoloģijas vai biznesa modeļi. Valsts uzdevums ir definēt, kādus publiski nozīmīgus rezultātus finanšu sektoram jāpalīdz sasniegt, radot vidi, kurā var ienākt jauni spēlētāji, attīstīties dažādi biznesa modeļi un pieaugt konkurence. Regulators un politikas veidotāji nedrīkst aizstāt tirgu, bet tiem ir jānodrošina, ka tirgus var strādāt labāk.

Finanšu sektora attīstības ambīcija nav īstenojama bez skaidras riska apetītes. Ja valsts vēlas vairāk inovāciju, konkurences, jaunu tirgus dalībnieku, finanšu tehnoloģiju, kapitāla tirgus attīstības un eksportspējīgu finanšu pakalpojumu, tai jāpasaka arī tas, kādus riskus šādas attīstības vārdā tā ir gatava pieņemt un kā tā reaģēs, kad šie riski īstenosies. Pretējā gadījumā publiski tiek runāts par izrāvienu, bet lēmumu pieņemšanā dominē izvairīšanās no jebkuras kļūdas.

Tā nozīmē skaidru vienošanos par to, kurās jomās valstij ir nulles tolerance un kurās pieļaujama kontrolēta eksperimentēšana. Jauni maksājumu risinājumi, fintech pilotprojekti, tokenizācija, digitālā kreditēšana vai citi jauni biznesa modeļi pēc būtības paredz nenoteiktību, testēšanu un iespēju, ka ne viss izdosies. Ja jebkura neveiksme tiek uztverta kā pierādījums, ka viss sektors vai visa inovāciju politika ir kļūdaina, institūcijas un tirgus dalībnieki rīkosies aizvien piesardzīgāk.

- Riska apetītei jābūt diferencētai pa finanšu sektora jomām. Nav iespējams noteikt vienu riska līmeni visam finanšu sektoram. Attīstības politikai jāspēj atšķirt normālu biznesa neveiksmi no sistēmiskas uzraudzības kļūdas vai apzināta pārkāpuma.
- Daļā jautājumu Latviju būtiski ierobežo Eiropas līmeņa regulējums un ECB uzraudzība; citās jomās nacionālajām institūcijām ir plašāka rīcības brīvība. Tādēļ riska apetīte jādefinē nevis abstrakti, bet konkrēti, kur Latvija vēlas būt īpaši piesardzīga, kur samērīga un kur atļauties eksperimentus.
- Riska apetītei jāsaista politikas veidotāji un uzraugi vienotā atbildības sistēmā. Ja valdība formulē attīstības ambīcijas, bet regulators praksē saglabā ļoti piesardzīgu pieeju, tad stratēģijas ieceres paliks tikai politisku deklarāciju līmenī. Ambīcijām un stratēģijām jātiek pārnestām regulatoru praksē, lēmumu kritērijos, termiņos, komunikācijā un atbildībā par rezultātiem.
- Valsts nevar vienkārši paziņot, ka tā kļūst drosmīgāka. Ja pieļaujami vairāk eksperimenti, jābūt arī kompetencei, datiem, uzraudzības resursiem un agrīnas reaģēšanas mehānismiem.

Rekomendācijas turpmākajiem soļiem

- Definēt skaidru ilgtermiņa finanšu sektora attīstības vīziju.
- Sasaistīt politikas mērķus ar izmērāmiem tirgus rezultātiem.
- Ieviest skaidru un prognozējamu finanšu sektora riska apetītes ietvaru.
- Precizēt valsts un privātā sektora lomas finanšu politikas īstenošanā.
- Veidot uz partnerību un ilgtermiņa paredzamību balstītu finanšu sektora attīstības politiku.

4. pamatprincips: politikas attīstības process un izvērtējumu standarts

- Skaidri sadalīt institucionālo atbildību par finanšu sektora attīstības politiku un tās rezultātiem.
- Pāriet no formāla uz jēgpilnu konsultāciju procesu, kur diskusijas notiek pirms lēmumu pieņemšanas.
- Ieviest augstāku un saistošu ietekmes izvērtējumu standartus visiem būtiskiem finanšu politikas lēmumiem.
- Padarīt ietekmes izvērtējumus par reālu lēmumu pieņemšanas instrumentu, nevis formālu prasību.

Veiktie pētījumi liecina, ka, neraugoties uz būtisku progresu finanšu sektora attīstības politikā pēdējos gados, tās kvalitāti joprojām ierobežo vairākas strukturālas problēmas politikas veidošanas procesā. Būtiskākās no tām ir:

- institucionālās atbildības fragmentācija;
- konsultāciju process, kas bieži notiek pārāk vēlu un pilnvērtīgi nepilda savu funkciju politikas izstrādē;
- nepietiekami kvalitatīvi ietekmes izvērtējumi.

Šīs problēmas mazina politikas lēmumu kvalitāti, palielina nenoteiktību un vājina uzticēšanos gan valstij, gan finanšu sektoram. Turpmāk apkopoti galvenie secinājumi un rekomendācijas šo politikas veidošanas procesu pilnveidošanai.

Institucionālās atbildības fragmentācija

Latvijas finanšu sektora attīstības politika ir institucionāli fragmentēta, un daudzos jautājumos nav skaidrs, kura institūcija ir atbildīga par gala rezultātu. Finanšu sektora politika aptver konkurenci, kreditēšanu, patērētāju aizsardzību, kapitāla tirgu, ekonomikas attīstību, eksportu, inovācijas un finanšu stabilitāti, tādēļ tajā iesaistīts liels skaits institūciju – Finanšu ministrija, Ekonomikas ministrija, Latvijas Banka, Patērētāju tiesību aizsardzības centrs, Konkurences padome, Saeima, valdība, kā arī Eiropas līmeņa uzraugi un politikas veidotāji. Šāds daudzlīmeņu modelis pats par sevi nav problēma, taču Latvijā tas bieži rada situāciju, kur kompetences pārklājas, lomu sadalījums nav pietiekami skaidrs un atbildība par rezultātu izšķīst starp vairākām institūcijām.

Lai mazinātu fragmentācijas radītās sekas, nepieciešams precīzāk sadalīt atbildību starp iesaistītajām institūcijām, skaidri noteikt politikas "īpašnieku" katrā attīstības virzienā un

nodrošināt, ka par katru būtisku iniciatīvu ir identificējama institūcija, kas ir atbildīga ne tikai par tās izstrādi, bet arī par ieviešanu, monitoringu un rezultātu izvērtēšanu.

Fragmentēta atbildība nozīmē, ka par vienu un to pašu jautājumu formāli atbild daudzi, bet neviens nav nepārprotami atbildīgs par gala rezultātu. Pētījumos regulāri atkārtojās secinājums, ka nav vienotas izpratnes par to, kura institūcija ir galvenā atbildīgā par finanšu sektora attīstības politiku. Daļa par vadošo institūciju uzskata Finanšu ministriju, citi – Latvijas Banku vai Finanšu sektora attīstības padomi. Ja iniciatīvu izstrādā viena institūcija, ekonomisko analīzi veic cita, bet normatīvo regulējumu sagatavo trešā, kļūst neskaidrs, kurš uzņemas atbildību par gala rezultātu, ieviešanu un turpmāko izvērtēšanu.

Fragmentācija būtiski palēnina pārmaiņu ieviešanu. Praktiskā pieredze rāda, ka pat salīdzinoši nelielu izmaiņu veikšanai finanšu sektorā bieži nepieciešama sešu vai septiņu institūciju iesaiste un koordinācija Ministru prezidenta vai Finanšu sektora attīstības padomes līmenī. Tā rezultātā iniciatīvas nereti virzās tikai tad, ja pastāv spēcīgs politiskais vai mediju spiediens, savukārt ilgtermiņa attīstības jautājumi var gadiem ilgi palikt bez virzības. Piemēram, vairākas kreditēšanas veicināšanas iniciatīvas tika aktualizētas ievērojami vēlāk nekā tās sākotnēji bija identificējuši eksperti un atsevišķas institūcijas. Līdzīga situācija vērojama pensiju politikā. OECD jau 2018. gadā un nozares eksperti vairākus gadus rosināja pārskatīt pensiju 2. līmeņa ieguldījumu stratēģijas un dzīves cikla pieeju, taču būtiskākās izmaiņas tika ieviestas tikai pēc aptuveni sešiem līdz astoņiem gadiem, kad jautājums beidzot guva pietiekamu politisko atbalstu.

Strukturālā fragmentācija samazina politikas kvalitāti. Ja nav skaidri noteikta politikas "īpašnieka", vājinās motivācija veikt kvalitatīvus ietekmes izvērtējumus, uzkrāt pieredzi un sistemātiski vērtēt iepriekšējo lēmumu rezultātus. Vienlaikus pieaug politizācijas risks, jo iniciatīvu virzība arvien vairāk ir atkarīga no konkrētu politiķu aktivitātes, nevis no konsekventa institucionāla procesa. Tas rada vidi, kurā lēmumi biežāk kļūst reaktīvi, nevis stratēģiski. Savukārt starptautiskā pieredze rāda, ka fragmentācijas riskus iespējams mazināt, skaidri sadalot atbildību un stiprinot koordinācijas mehānismus.

Likumdošanas un konsultāciju process

Kvalitatīvs konsultāciju process nav formāla procedūra, bet viens no galvenajiem instrumentiem labākas rīcībpolitikas veidošanai. Tā mērķis nav informēt ieinteresētās puses, ieskaitot nozari, asociācijas un sabiedrību, par jau pieņemtu lēmumu, bet gan savlaicīgi identificēt problēmas, izvērtēt alternatīvas un novērst kļūdas pirms regulējuma pieņemšanas. Citiem vārdiem – **konsultāciju jēga nav apstiprināt to, ko valsts jau zina, bet uzzināt to, ko tā vēl nezina.**

Latvijā konsultāciju process bieži notiek pārāk vēlu un tiek uztverts kā formalitāte. Praksē nereti būtiskie lēmumi jau ir pieņemti vai izvēlētais risinājums faktiski noteikts, pirms dokuments nonāk publiskajā apspriešanās Tiesību aktu projektu (TAP) portālā. Finanšu nozares pārstāvji regulāri norāda, ka viņu lielākā problēma nav regulācijas stingrība, bet gan sajūta, ka konsultācijas būtiski neietekmē gala rezultātu. To pastiprina nepietiekama ekonomiskā analīze, alternatīvu neizvērtēšana un ierobežota atgriezeniskā saite par saņemtajiem priekšlikumiem. Tāpat konsultācijām nereti tiek atvēlēts ļoti īss laiks, lai gan

paša dokumenta izstrāde ilgusi vairākus mēnešus. Šāda pieeja apgrūtina kvalitatīvas atgriezeniskās saites sagatavošanu un mazina uzticēšanos konsultāciju procesam.

Konsultāciju procesa kvalitāti samazina arī nepietiekama koordinācija starp valsts institūcijām. Bieži vien būtiskas domstarpības starp ministrijām tiek risinātas publiskajā TAP saskaņošanas procesā, nevis izdiskutētas pirms dokumenta virzīšanas. Daudzās valstīs vispirms tiek panākta vienota valsts institūciju pozīcija, un tikai pēc tam sākas konsultācijas ar nozari un citām iesaistītajām pusēm. Tas ļauj konsultācijās koncentrēties uz politikas kvalitātes uzlabošanu, nevis uz valsts iekšējo domstarpību risināšanu.

Starptautiskā prakse arvien vairāk virzās uz pastāvīgu dialogu starp valsti un nozari. Piemēram, Vācijā darbojas *Digital Finance Forum*, bet Slovākijā Finanšu ministrijas paspārnē izveidots Finanšu inovāciju centrs (*Centrum pre finančné inovácie*), kuru uzdevums ir ne tikai apspriest konkrētus normatīvos aktus, bet nodrošināt regulāru dialogu starp politikas veidotājiem, regulatoriem un tirgus dalībniekiem. Šāda pieeja ļauj problēmas identificēt agrāk un būtiski uzlabo regulējuma kvalitāti. **Līdz ar to Latvijā nepieciešams arvien vairāk pāriet no formālas uz jēgpilnu konsultēšanos** – agrīnu iesaisti, pietiekamu laiku diskusijām, kvalitatīvu atgriezenisko saiti par saņemtajiem priekšlikumiem un konsultāciju procesa izmantošanu kā instrumentu politikas uzlabošanai, nevis jau pieņemtu lēmumu formālai saskaņošanai.

Ietekmes izvērtējumi

Latvijā finanšu sektora attīstības politikas izstrūkstošs elements ir kvalitatīvu ex-ante, procesa un ex-post ietekmes izvērtējumu veikšana kā neatņemama efektīva, transparenta un atbildīga rīcības procesa veikšanas sadaļa. Ietekmes izvērtējums ir instruments, ar kura palīdzību var veidot efektīvas intervences un regulējumus.

Ietekmes izvērtējumi disciplinē politikas veidošanas procesu, jo tie liek sistemātiski pamatot izvēlēto risinājumu un salīdzināt to ar alternatīvām. Savukārt nepietiekami kvalitatīvi ietekmes izvērtējumi var radīt situāciju, kur politiski pievilcīgi risinājumi tiek virzīti bez skaidras atbildes uz jautājumu, vai tie vispār sasniegs mērķi. Līdzšinējos pētījumos atkārtoti secināts, ka izvērtējumi vai nu netiek veikti, vai arī neatbild uz būtiskākajiem jautājumiem: kāda problēma tiek risināta, cik liela tā ir, kādi ir tās cēloņi, kādas alternatīvas apsvērtas un kādas būs īstermiņa un ilgtermiņa sekas? Problēmu pastiprina arī tas, ka nav skaidru seku, ja kvalitatīvs izvērtējums nav veikts. Problēmas ar ietekmes izvērtējumu veikšanu un to kvalitāti minētas jau daudzos OECD un citos ziņojumos.^{21,22}

Formāli ietekmes izvērtējums ir paredzēts kā likumdošanas procesa sastāvdaļa, taču praksē tas nestrādā pilnvērtīgi. Kvalitatīvs izvērtējums nav teksts, ko publicē procesa beigās, lai pamatotu jau izvēlēto risinājumu, bet gan tam jādarbojas kā materiālam sarunai ar nozari, regulatoriem, patērētāju pārstāvjiem un citām institūcijām. Arī valsts pārvaldes pārstāvji intervijās norādīja, ka motivācija veikt kvalitatīvus ietekmes izvērtējumus ir zema, ja nav pārlicības, ka tos patiešām pilnvērtīgi ņems vērā lēmumu pieņemšanā.

²¹ [OECD \(2024\)](#)

²² [Krūmiņa \(2024\)](#)

Piemēram, 2024. gadā, samazinot iemaksas pensiju 2. līmenī un palielinot 1. līmeņa finansējumu, lai kompensētu darbaspēka nodokļu samazinājuma fiskālo ietekmi, tika radīts precedents, ka pensiju sistēmas parametri var tikt mainīti ar tās ilgtermiņa mērķiem nesaistītu iemeslu dēļ. Lēmums izraisīja plašus nozares un sabiedrības iebildumus, jo publiski nebija pieejams pilnvērtīgs izvērtējums par tā ilgtermiņa ietekmi uz nākotnes pensijām un valsts budžetu, kā arī netika pietiekami analizētas alternatīvas. Tas vājina uzticēšanos pensiju sistēmas stabilitātei, radot priekšstatu, ka tās parametri var tikt mainīti plašāku fiskālās politikas mērķu, nevis pensiju adekvātuma un ilgtspējas apsvērumu dēļ.

Neizvērtēti finanšu politikas lēmumi palielina ne tikai ekonomiskos, bet arī uzticēšanās riskus. Pensiju sistēmas piemērs rāda, ka, ja lēmumi netiek skaidri pamatoti un komunicēti, publiskajā telpā ātri nostiprinās dažādi vienkāršoti un destabilizējoši priekšstati. Ja iedzīvotāji neredz, ka lēmumu pamatā ir skaidra analīze, vairojas dezinformācija un pieaug neuzticēšanās gan valstij, gan finanšu sektoram. Kā norāda OECD, Latvijā tikai 25% iedzīvotāju uzskata, ka valdības lēmumu pamatā ir pierādījumi.

Kvalitātes standarts nestrādās, ja tam nebūs institucionāla spēka. Jābūt skaidram mehānismam, kas nodrošina, ka būtiski finanšu politikas priekšlikumi bez pienācīga izvērtējuma netiek virzīti tālāk vai vismaz tiek publiski atzīti par nepilnīgiem. Standartiem nav jēgas, ja tie nav saistoši. Citu valstu praksē, piemēram, ASV un Apvienotajā Karalistē, nozīme ir ne tikai metodoloģijai, bet arī neatkarīgai pārskatīšanai, regulatoru izstrādātām vadlīnijām, publiskai atgriezeniskajai saitei un iespējai apstrīdēt nepietiekamu pamatojumu. Nesen arī viens no britu finanšu regulatoriem ieviesa atsevišķu, neatkarīgu ietekmes izvērtējumu padomi (*Cost Benefit Analysis Panel*), kura sniedz ieteikumus pieejas uzlabošanai.²³ Latvijas finanšu politikā šāds kvalitātes filtrs šobrīd ir pārāk vājš. Nepieciešams:

- ieviest augstāku un saistošu ex ante ietekmes izvērtējumu standartu visiem būtiskiem finanšu politikas lēmumiem;
- katram izvērtējumam jāietver skaidra problēmas definīcija, tās apmērs un "nekā nedarīšanas" (*counterfactual*) scenārijs;
- sistemātiski izvērtēt alternatīvus risinājumus, kā arī to tiešās un netiešās izmaksas un ieguvumus;
- analizēt ietekmi uz sabiedrības grupām, konkurenci, finanšu sektora attīstību, valsts budžetu un sabiedrības uzticēšanos;
- nozaru specifiskajos jautājumos vērtēt arī attiecīgajai jomai būtiskās ilgtermiņa sekas (piemēram, pensiju pietiekamību, kreditēšanas pieejamību vai kapitāla tirgus attīstību).

²³ <https://www.fca.org.uk/panels/cost-benefit-analysis-panel>

Britu finanšu regulatora ietekmes izvērtējumu standarti un prasības

Apvienotajā Karalistē finanšu regulatoram FCA pirms jauna regulējuma ieviešanas likums nosaka pienākumu **veikt izmaksu un ieguvumu analīzi** (*Cost Benefit*

Analysis, CBA), pamatot izvēlēto regulējuma risinājumu un nodrošināt publiskas konsultācijas.²⁴ Tādējādi ietekmes izvērtējums nav tikai labās prakses piemērs, bet juridiski saistoša regulatora lēmumu pieņemšanas procesa sastāvdaļa.

Šīs prasības ir juridiski nozīmīgas arī tādēļ, ka FCA lēmumus var apstrīdēt tiesā (*judicial review*), ja tiek uzskatīts, ka regulators nav ievērojis likumā noteiktās procesuālās prasības, piemēram, nav pienācīgi veicis vai pamatojis izmaksu un ieguvumu analīzi vai nav nodrošinājis pienācīgu konsultāciju procesu vai ir rīkojies ārpus savām pilnvarām. *Judicial review* ietvaros tiesa nepārvērtē regulatora ekonomiskās vai politiskās izvēles pēc būtības, bet gan pārbauda, vai lēmuma pieņemšanas process bijis tiesisks, racionāls un atbilstošs likuma prasībām.

FCA metodoloģija pieprasa iekļaut CBA:

- problēmas definīciju (*definition of the problem*);
- regulatīvās intervences pamatojumu (*rationale for intervention*);
- alternatīvu risinājumu izvērtējumu (*options considered*);
- ietekmi uz dažādām iesaistītajām pusēm (*costs and benefits to different stakeholders*);
- kvantificētas izmaksas un ieguvumus, cik tas ir iespējams;
- nekvantificētos ieguvumus un izmaksas, ja kvantificēšana nav iespējama;
- galvenos pieņēmumus un nenoteiktību (*assumptions and uncertainty*);
- izplatīto ietekmi (*distributional impacts*), proti, kurš gūst ieguvumus un kurš sedz izmaksas;
- ietekmi uz konkurenci, inovācijām un izaugsmi, ja tā ir būtiska;
- paskaidrojumu, kāpēc izvēlētais risinājums ir labāks par alternatīvām.

FSMA 2023 papildus noteica FCA pienākumu publicēt **Statement of Policy** par izmaksu un ieguvumu analīzes metodoloģiju. Pamatojoties uz šo pienākumu, FCA 2024. gadā publicēja metodoloģiju **How we analyse the costs and benefits of our policies**, kurā detalizēti aprakstīts, kā tiek identificēta risināmā problēma, izvērtētas alternatīvas, analizētas izmaksas un ieguvumi, vērtēta nenoteiktība un pamatoti galvenie pieņēmumi. Tāpat regulatora analītiskā pieeja ir publiski pieejama, standartizēta un paredzama gan pašam regulatoram, gan tirgus dalībniekiem.²⁵

Ietekmes izvērtējumu kvalitāti pārrauga neatkarīga **Cost Benefit Analysis Panel**, kurā darbojas ekonomikas, finanšu un regulējuma eksperti.²⁶

²⁴ Šīs prasības nosaka Financial Services and Markets Act 2000 (FSMA).

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/8/contents>

²⁵ [Financial Conduct Authority \(2024b\)](#)

²⁶ <https://www.fca.org.uk/panels/cost-benefit-analysis-panel>

Būtiskiem finanšu politikas lēmumiem jābūt pamatotiem ar kvalitatīvu, salīdzināmu un publiski saprotamu ietekmes izvērtējumu. Bez šāda standarta finanšu politika turpinās balstīties politiskos impulsos, nepilnīgā analizē un vēlinā konfliktu risināšanā. Ar šādu standartu iespējams panākt mazāk kļūdainu lēmumu, mazāk ex-post labojumus, mazāk tiesvedību un lielāku uzticību tam, ka valsts finanšu sektorā rīkojas saprotami, samērīgi un atbildīgi.²⁷

Rekomendācijas turpmākajiem soļiem

- Skaidri noteikt atbildību par finanšu politikas rezultātiem.
- Stiprināt starpinstitūciju koordināciju pirms publiskajām konsultācijām.
- Konsultācijām jābūt agrīnām, saturiskām un uz risinājumiem vērstām.
- Ieviest vienotu un saistošu ietekmes izvērtējumu standartu.
- Saistīt politikas lēmumus ar kvalitatīvu un publiski pārbaudāmu analīzi.

²⁷ [Jackson, Rothstein \(2019\)](#)

Bibliogrāfija

Ambrēna M., Apostolides A., Dambe K. (2024). What Should Latvia's Next National FinTech Strategy Look Like? Rīga: Riga Technical University, Riga Business School.

Ambrēna M., Schaub W., Kiopa L., Jakobsons A., Dambe K. (2026). Latvijas kapitāla tirgus un investēšanas kultūras attīstība. Rīga: Rīgas Tehniskā universitāte, Riga Business School.

Andrews, P. (2018). Competition Regulation and Consumer Protection in Financial Services: Are They Natural Bedfellows? Oxera.

Apostolides A., Mukāne I., Poynder R. (2024). Impact of Expanded Sanctions Against Russia and Belarus on Financial Service Provision in the Baltics: A Business Perspective. Rīga: Riga Technical University, Riga Business School.

Chater, N., Huck, S., Inderst, R. (2010). Consumer Decision-Making in Retail Investment Services: A Behavioural Economics Perspective. Final Report.

Competition and Markets Authority (2026). Guidance on CMA Market Reviews, Market Studies, Market Investigations and the Monitoring and Review of Market Remedies (CMA3).

Dambe, K., Jakobsons, A., & Schaub, W. (2024). Hipotekārā kreditēšana un konkurences veicināšana: laiks pārslēgt ātrumu? Rīga: RTU Riga Business School, Baltic Finance Center.

Dambe K., Voļskis E., Kiopa L. (2026). Latvijas pensiju sistēma: krustcelēs starp pagātni un nākotni. Rīga: Rīgas Tehniskā universitāte, Riga Business School.

De Bijl, P. (2023). Blog Paul de Bijl: A New Phase in Competition Oversight. The Netherlands Authority for Consumers and Markets.

Draghi, M. (2024). The Future of European Competitiveness: In-Depth Analysis and Recommendations (Part B). European Commission.

Erta, K., Hunt, S., Iscenko, Z., & Brambley, W. (2013). Applying behavioural economics at the Financial Conduct Authority (Occasional Paper No. 1). London: Financial Conduct Authority.

European Commission (2020). Single Market – new complementary tool to strengthen competition enforcement

Financial Conduct Authority (2014). General Insurance Add-Ons: Final Report – Confirmed Findings of the Market Study. Market Study MS14/1.

Financial Conduct Authority (2016). Credit Card Market Study: Final Findings Report. Market Study MS14/6.3.

Financial Conduct Authority (2024a). Our Approach to Competition.

Financial Conduct Authority (2024b). How We Analyse the Costs and Benefits of Our Policies.

Iscenko, Z., Andrews, P., Dambe, K., Edmonds, P. (2016). Economics for Effective Regulation (Occasional Paper No. 13). London: Financial Conduct Authority.

Jackson, H.E., Rothstein, P. (2019). The Analysis of Benefits in Consumer Protection Regulation. Harvard Business Law Review, 9, 199–324.

Krūmiņa, I. (2024). Kādi faktori kavē efektīvu tiesību aktu un rīcībpolitiku ex-post izvērtēšanu Latvijā? Pētījuma gala ziņojums. Latvijas Republikas Saeima.

Lefevre, A.-F., Chapman, M. (2017). Behavioural Economics and Financial Consumer Protection. OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions No. 42. OECD Publishing.

OECD (2024). OECD Economic Surveys: Latvia 2024. OECD Publishing, Paris.

Reinson H., Dambe K. (2026). Designing Better Pensions in the Baltics. Rīga: Riga Technical University, Riga Business School.

Reinson H. (2026). Five years since the Estonian 2nd pension pillar reform: What have we learned? Rīga: Riga Technical University, Riga Business School.

Snoep, M. (2025). Speech Martijn Snoep: De New Competition Tool, het waarom en het hoe. The Netherlands Authority for Consumers and Markets.

The Netherlands Authority for Consumers and Markets (2026). State of the Market 2026.

Voļskis V. (2026). Latvijas pensiju sistēmas ilgtermiņa stabilitāte: makroekonomiskā un mikroekonomiskā perspektīva. Rīga: Rīgas Tehniskā universitāte, Rīgas Biznesa skola.



finance.rbs.lv



Funded by
the European Union
NextGenerationEU



2027
National
Development Plan

RBS RIGA BUSINESS SCHOOL
Riga Technical University



BALTIC
FINANCE
CENTER