

Inna Šteinbuka, Normunds Malnačs

Valsts atbalsts pandēmijas laikā un fiskālās ilgtspējas riski

Covid-19 pandēmija izraisīja ekonomisko šoku tautsaimniecībā gan piedāvājuma, gan pieprasījuma pusē. Uzņēmumiem strauji pasliktinājās likviditāte, kā arī radās problēmas ražošanas procesā ieviesto ierobežojumu iespaidā un izejvielu piegāžu ķēžu pārrāvumu dēļ. Savukārt pieprasījums strauji samazinājās gan ieviesto ierobežojumu, gan daudzu iedzīvotāju ienākumu krituma dēļ. Lielās nenoteiktības apstākļos investīciju projekti tika atcelti vai atlikti. Šie apstākļi diktēja nepieciešamību pēc aktīvas valsts iejaukšanās ar fiskālās politikas instrumentiem, kas nodrošinātu gan ekonomikas potenciāla saglabāšanu un veselības sektora kapacitātes palielināšanu, gan iedzīvotāju izdzīvošanu ienākumu neesamības vai krituma dēļ. Šajā pētījumā tiek raksturota Latvijas valsts atbalsta programma pandēmijas krīzes laikā salīdzinājumā ar citām ES dalībvalstīm, sniegts Latvijas fiskālās situācijas izmaiņu novērtējums krīzes laikā un analizēti fiskālās ilgtspējas riski.

1. Latvijas valsts atbalsts Covid-19 krīzes laikā

Latvijā ekonomikas sabremzēšanās sākās 2019. gada otrajā pusē strukturālo problēmu un darbaspēka trūkuma dēļ, kas rezultējās rūpniecības sektora produkcijas un eksporta apjoma palēnināšanās. Turklāt tranzīta kritums un kardinālas regulējuma izmaiņas banku sektora ietekmēja izaugsmi un palielināja pandēmijas šoka ietekmi. IKP saruka 2020. gada pirmajā ceturksnī, bet otrajā kritums sasniedza zemāko punktu (-8,9% no IKP). Igaunijas ekonomikas kritums otrajā ceturksnī (-6,9%) bija maigāks salīdzinājumā ar Latviju. Savukārt

Lietuvā spēcīgā ekonomikas izaugsme 2019. gada nogalē nodrošināja ekonomikas izaugsmi arī 2020. gada pirmajā ceturksnī un mazāku ekonomikas kritumu (tikai -4,6%) otrajā ceturksnī. Vidējais IKP kritums ES valstīs otrajā ceturksnī bija -14%.

Starptautiskās institūcijas un vadošie pasaules ekonomisti bija vienprātīgi savos secinājumos, ka fiskālā politika ir viens no galvenajiem instrumentiem Covid-19 izraisītās krīzes pārvarēšanā. Svarīga ir pareiza fiskālo instrumentu izvēle, lai ekonomiskā atlabšana notiktu iespējami efektīvāk un ar iespējami mazāku iespaidu uz valsts budžeta bilanci un parāda līmeni. Globālo finanšu krīzi 2008. gadā izraisīja ekonomikas pārkaršana pārmērīga kopējā pieprasījuma dēļ gan Latvijā, gan kopumā pasaulē, kuru bija iespējams pārvarēt, konsolidējot izdevumus, taču Covid-19 izraisītā krīze ir pārvarama, valdībai un Eiropas Centrālajai bankai (ECB) rīkojoties precikliski un stimulējot ekonomiku.

Sākoties krīzei, ECB operatīvi paziņoja par 750 mljrd. EUR apjomīgu pandēmijas ārkārtējās situācijas aktīvu uzpirkšanas programmu, kas tiktu īstenota līdz 2020. gada beigām.¹ Arī Eiropas Komisija nekavējoties aktivizēja ES Stabilitātes un izaugsmes pakta vispārējā izņēmuma klauzulu, kas ļāva dalībvalstīm paliecināt vispārējās valdības budžeta deficītu 2020. gadā tik daudz, cik nepieciešams Covid-19 pandēmijas izsuktā ekonomikas kaitējuma mazināšanai. ES noteikumi par valsts atbalstu ļāva arī sniegt finansiālo atbalstu uzņēmumiem², tostarp, piemēram, aviācijas nozarei, kas normālos apstākļos nebūtu iespējams.

Pasaules ekonomisko krīžu vēsture parāda: ja valsts izveidotie stabilizācijas un atbalsta pasākumi nav pietiekami efektīvi vai labi mērķēti makroekonomiskā šoka gadījumā, tas var izraisīt arī finanšu sektora krīzi, kas veicina masveida bankrotus, rezultējas banku sektora kapitāla nepietiekamībā un vēl vairāk pasliktina makroekonomisko situāciju. Covid-19 izraisītā ekonomiskā krīze diktēja nepieciešamību pēc fiskālās stimulēšanas, kas atbilstu trīs pamatkritērijiem: tai jābūt a) savlaicīgai un pēc iespējas operatīvai; b) labi mērķētai uz visiem ekonomikas segmentiem un iedzīvotāju grupām, kas cietuši no krīzes; c) uz ierobežotu laiku. Ņemot vērā krīzes izraisīšanas epidemioloģisko raksturu, bija skaidrs, ka veselības nozares kapacitātes stiprināšanai ir jābūt vienam no fiskālās ekspansijas virzieniem, it sevišķi ņemot vērā, ka Latvijā veselības aprūpes nozarei hroniski trūka finansējuma.

¹ ECB announces €750 billion Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP): https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318_1~3949d6f266.en.html [skatīts 24.03.2021.]

² Communication from the Commission. Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/sa_covid19_temporary-framework.pdf [skatīts 07.03.2021.]

Pēc ekspertu novērtējuma, Latvijas valdības rīcība kopumā atbilda visiem trim iepriekš pieminētajiem kritērijiem, vismaz pirmā Covid-19 viļņa laikā. Valdības reakcija uz Covid-19 pirmo vilni bija salīdzinoši ātra, un jau martā valsts sāka izveidot atbalsta instrumentus, un finanšu līdzekļi sāka sasniegt adresātus. Atbalsta mehānismi bija mērķēti gan uz pieprasījuma, gan piedāvājuma uzturēšanu, arī atbalsta saņēmēji ietvēra visus ekonomiskās un sociālās dzīves subjektus – iedzīvotājus, darbaspēku, uzņēmējus, veselības aizsardzības sektora institūcijas un nevalstisko sektoru, ieskaitot reliģiskās organizācijas. Atbalsta instrumenti tika limitēti laikā tā, lai tie neietekmētu budžeta bāzi un darbotos tikai krīzes periodā.

Atbalsta pasākumus nosacīti var iedalīt 5 grupās pēc to veida: a) nodokļu jomā; b) pabalstu jomā; c) aizdevumu un garantiju jomā; d) nozaru griezumā; e) ES finansētais atbalsts. No fiskālās politikas viedokļa vēl svarīgāks ir atbalsta iedalījums pēc ietekmes uz vispārējo valdības budžeta bilanci divās grupās: *diskrecionārie pasākumi* ar tiešu ietekmi uz vispārējo valdības budžeta bilanci budžeta izdevumu vai nodokļu samazināšanas veidā un *likviditātes pasākumi* (garantijas, kredīti) ar netiešu ietekmi. Likviditātes pasākumiem ir neliela ietekme uz vispārējo valdības budžeta bilanci īstermiņā, lai arī vidējā termiņā tiem ir potenciāls ietekmēt budžeta bilanci, ja kredīts netiek atdots vai garantija tiek aktivizēta.

Salīdzinoši veiksmīgā valdības darbība Covid-19 pirmā viļņa laikā un paļaušanās, ka otrais vilnis varētu arī neatnākt, “iemidzināja” valdības modrību, un tās darbības krīzes otrā viļņa apkarošanā saņēma daudz kritikas. Piemēram, Fiskālās disciplīnas padome savā 2020. gada decembrī krīzes monitoringā³ atzīmē, ka “padome vēlētos, lai valdības rīcība Covid-19 otrā viļņa krīzes seku novēršanā būtu preventīvāka un ātrāka”. Valsts atbalsta pasākumi otrā viļņa sākumā nesasniedza plānotos apjomus, un valdība, konsultējoties ar uzņēmējiem, mīkstināja pabalstu saņemšanas kritērijus un palielināja atbalsta apjomu. Tad valdība sabiedrības spriedzes mazināšanas nolūkā strauji palielināja atbalsta apjomus iedzīvotājiem (vienreizējs atbalsts ģimenēm ar bērniem un pensionāriem), kā arī tautsaimniecības siltināšanas nolūkā izlēma atbalstīt augtās gatavības stadijā esošos būvniecības projektus. Fiskālās disciplīnas padome secināja⁴, ka “valdība no pārāk maza atbalsta sliecās uz otru galējību – pārāk lieliem izdevumiem. Pado mi satrauc plānoto budžeta izdevumu pieauguma temps un apjoms, atbalsts aizvien vairāk izskatās politiski, nevis ekonomiski pamatots”. Sevišķi ekonomiski un

³ Monitoringa ziņojums Nr. 10. Pieejams: <https://www.fdp.gov.lv/lv/media/1209/download> [skatīts 29.03.2021.]

⁴ Monitoringa ziņojums Nr. 12. Pieejams: <https://www.fdp.gov.lv/lv/media/1653/download> [skatīts 29.03.2021.]

sociāli nepamatots izskatās papildu valsts pasūtījums būvniecības nozarei⁵ vairāk nekā 200 miljonu eiro apmērā, ņemot vērā, ka būvniecības nozare ir viena no retajām, kas piedzīvoja izaugsmi 2020. gadā, un 2021. gadā tiek plānoti vērienīgi būvniecības darbi saistībā ar *Rail Baltica* projektu. Piedevām, pēc VID novērtējuma⁶, neraugoties uz pieaugumu būvniecības nozarē 2020. gadā (+4% faktiskajās cenās), tās nomaksātie nodokļi valsts budžetā ir samazinājušies par 22,8%. Neizskaidrojams iekasēto nodokļu kritums nav bijis par šķērslī šīs nozares uzņēmumiem būt vieniem no lielākajiem valsts atbalsta saņēmējiem dīkstāves, algas subsīdiju un apgrozāmo grantu jomā (7,3% no kopēja atbalsta).

Valsts atbalsta pasākumu ietekmi uz ekonomiku un valsts budžetu ilustrē 1. tabula.

1. tabula. Valsts atbalsta programmas pasākumu apkopojums un to ietekme uz vispārējo valdības budžeta bilanci

Atbalsta pasākumi	Atbalsts ekonomikai (milj. eiro; % no IKP)			Ietekme uz vispārējo valdības budžeta bilanci (milj. eiro; % no IKP)		
	2020 izpilde	2021 plāns	2021 izpilde*	2020 izpilde	2021 plāns	2021 izpilde*
Nodokļu jomā	226 (0,9%)	110 (0,4%)	31	-142 (-0,5%)	-24 (-0,1%)	-9
Pabalstu jomā	130 (0,4%)	563 (1,8%)	85	-130 (-0,4%)	-563 (-1,8%)	-85
Aizdevumi un garantijas	284 (1%)	903 (2,9%)	18	-195 (-0,7%)	-89 (-0,3%)	-5
Atbalsts nozarēm	632 (2,2%)	1273 (4,2%)	136	-632 (-2,2%)	-1230 (-4%)	-136
ES fondu finansējums	27 (0,1%)	0 (0%)	1	0 (0%)	-9 (0%)	0
Kopā	1329 (4,5%)	2849 (9,3%)	271	-1098 (-3,7%)	-1915 (-6,3%)	-236

Avots: Finanšu ministrijas un autoru aprēķini (*dati uz 15.03.2021.).

⁵ Informatīvais ziņojums. Pieejams: <http://tap.mk.gov.lv/lv/mk/tap/?pid=40499551&mode=mk&date=2021-03-18> [skatīts 28.03.2021.]

⁶ VID prezentācija Saeimas Publisko izdevumu un revīzijas komisijas 2021. gada 23. marta sēdē. Pieejams: <https://titania.saeima.lv/livs/saeimasnotikumi.nsf/0/E373868D4CC9235EC225869B00537F23?OpenDocument> [skatīts 28.03.2021.]

No 1. tabulas var izdarīt divus secinājumus. Pirmkārt, valsts atbalsts Covid-19 otrā viļņa periodā tiek plānots daudz lielāks nekā pirmajā vilnī. Jau 2021. gada marta vidū atbalsta apjoms ir bijis vairāk nekā divas reizes lielāks nekā pirmajā vilnī ar attiecīgi lielāku ietekmi uz budžeta deficītu. Lai arī ir faktori, kas apstiprina nepieciešamību pēc lielāka atbalsta otrajā vilnī (uzkrātais sabiedrības nogurums, garāks ārkārtējās situācijas periods), dažu ekonomistu secinājumi vedinātu domāt par mazāka atbalsta nepieciešamību. Piemēram, ESAO ekonomists Nikolas Vološko (*Nicolas Woloszko*), piemērojot metodoloģiju⁷, kas izmanto *Google* meklēšanas datus, ir novērtējis, ka Eiropas ekonomikas Covid-19 pirmā viļņa laikā ir strādājušas apmēram 80% kapacitātē, kamēr otrā viļņa laikā – 90% kapacitātē. Kā trīs galvenie iemesli tiek minēti mazākas sabiedrības bailes no vīrusa, efektīvāka un precīzāka valdības politika un uzņēmēju adaptācija jaunajiem apstākļiem. Lielāka ekonomiskā aktivitāte varētu norādīt uz nepieciešamību pēc mazākas valsts iejaukšanās ar fiskālo politiku.

Otrkārt, otrā viļņa fiskālais atbalsts sasniegs savus adresātus relatīvi vēlu. Vairāk nekā 4 mēnešus kopš ārkārtējās situācijas sākuma (2021. gada marta vidū) atbalsts ir izmaksāts mazāk nekā 10% apmērā no kopējā plānotā atbalsta apjoma 2021. gadā. Līdz ar to lielākā daļa atbalsta sasniegs savus adresātus jau pēc ārkārtējās situācijas beigām, kad ekonomika, spriežot pēc pirmā viļņa pieredzes, jau funkcionēs ievērojami tuvāk ierastajai kapacitātei. Neapšaubāmi, lai iedarbinātu dažus atbalsta instrumentus, ir nepieciešams daudz garāks laika periods. Tomēr lielākais atbalsts ir nepieciešams tieši krīzes epicentrā. Līdz ar to cerams, ka šī krīze dos pieredzi valsts pārvaldei iedarbināt atbalsta mehānismus pēc iespējas operatīvāk nākamās potenciālās krīzes gadījumā.

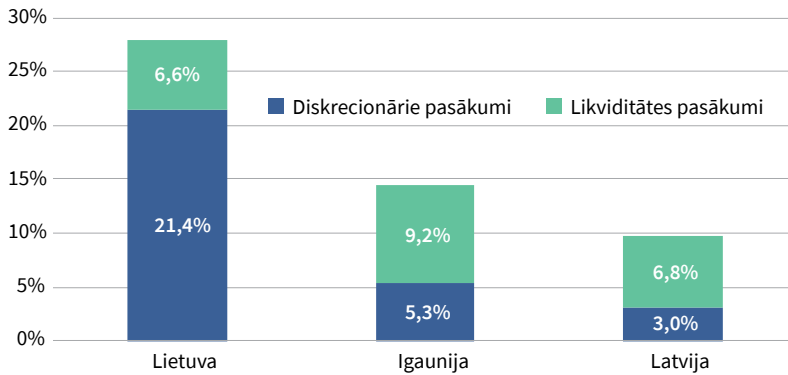
Viens no galvenajiem jautājumiem fiskālā stimula novērtējumā – vai tā apjoms ir bijis adekvāts ekonomiskajai situācijai. Pēc CSP datiem⁸, IKP kritums 2020. gadā sasniedza 1,1 miljardu eiro (3,7% no IKP), kas ir precīzi salīdzināms ar valdības īstenoto atbalsta pasākumu ietekmi uz vispārējo valdības budžeta bilanci – arī 1,1 miljarda apmērā 2020. gadā. Atbalsta apjoms ir bijis identisks Covid-19 krīzes radīto negatīvo izlaižu starpībai ekonomikā. Savukārt šogad, pēc Finanšu ministrijas novērtējuma⁹, IKP pieaugums varētu sasniegt 1,3 miljardus eiro, atbalsta pasākumu ietekme uz budžeta bilanci – 1,9 miljardus eiro (6,2% no

⁷ Tracking activity in real time with Google Trends. Pieejams: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/6b9c7518-en.pdf?expires=1614514308&id=id&accname=guest&checksum=A1ED81764886FC4D-33562F142A6F90FF> [skatīts 28.02.2021.]

⁸ CSP dati. Pieejams: <https://stat.gov.lv/statistikas-temas/valsts-ekonomika/ikp-gada/tabulas/ikp-020-iekšzemes-kopprodukts-no-razosanas?themeCode=IK> [skatīts 29.03.2021.]

⁹ Stabilitātes programmas 2021.–2024. gadam dati. Pieejams: <https://www.fm.gov.lv/lv/media/6587/download>

1. attēls. Baltijas valstu atbalsta pasākumu ietekme uz tautsaimniecību Covid-19 pirmā viļņa laikā (% no IKP)



Avots: Eiropas fiskālais monitors (2020, septembris).

IKP). Tas vēlreiz liecina par ievērojami lielāku valsts atbalsta līmeni Covid-19 otrā viļņa laikā.

ES neatkarīgo fiskālo iestāžu tīkla ziņojums “Eiropas fiskālais monitors, septembris 2020”¹⁰ liecina, ka Latvijas atbalsta politika Covid-19 laikā bijusi vismērenākā starp Baltijas valstīm (1. attēls). Latvijas diskrecionārie pasākumi Covid-19 pirmā viļņa laikā bija 3% no IKP, kamēr Igaunijā un Lietuvā – attiecīgi 5,3% un 21,4% no IKP.¹¹

Latvijas izdevumi, saistīti ar likviditātes pasākumiem, kas lielākā mērā sastāv no aizdevumiem un garantijām, bija 6,8% no IKP, tuvu vidējam ES līmenim, bet Igaunijā un Lietuvā – attiecīgi 9,2% un 6,6%. Pēc pētījuma aprēķiniem, kopumā vidēji ES valstis ir stimulējušas savas ekonomikas 7% apmērā no IKP ar tiešajiem atbalsta pasākumiem un 14% apmērā no IKP ar netiešajiem pasākumiem.

*Latvijas produktivitātes ziņojums*¹² savukārt salīdzina ES valstu atbalsta intensitāti savām ekonomikām un iedzīvotājiem ar kumulatīvo Covid-19 izplatību un secina, ka “Latvijas atbalsta programma izskatās ļoti samērīga ar Covid-19 izplatību”.

¹⁰ European Fiscal Monitor. September, 2020. Pieejams: <https://www.euifis.eu/download/efm.pdf> [skatīts 09.04.2021.]

¹¹ Šāds salīdzinājums jāvērtē uzmanīgi, jo datu ievākšana katrā valstī var atšķirties. Piemēram, Lietuvā investīciju programmas paātrināta ieviešana pieskaitīta pie atbalsta.

¹² Izvērtējums par attālinātā darba ietekmi uz produktivitāti ilgtermiņā un priekšlikumu sagatavošana produktivitātes paaugstināšanai attālinātā darba apstākļos. Pieejams: <https://www.em.gov.lv/lv/media/4223/download> [skatīts 09.04.2021.]

Situācija strauji mainās jau 2021. gada martā, kad Eiropas fiskālais monitors¹³ secina, ka 2021. gadā Latvijā diskrecionāro jeb tiešo atbalsta pasākumu ietekme uz vispārējo valdības budžeta bilanci būs visaugstākā ES un sasniegs 5,4% no IKP. Lietuvā šis rādītājs ir apmēram 2%, Igaunijā – 1%, vidējais ES valstīs – 2%. 2021. gada marta vidū atbalsta pasākumu ietekme uz budžetu sasniegs jau 6,2%. Protams, šie novērtējumi atšķirsies no reālajiem rezultātiem gada beigās, un ir iespējamās novirzes dažādu datu ievākšanas metodoloģijas dēļ, tomēr liecina par Latvijas atbalsta programmas ievērojamo apjomu otrā viļņa laikā.

Starptautiskais salīdzinājums apstiprina secinājumu, ka Latvijas valdības atbalsta programma bija laikā un adekvāta Covid-19 pirmā viļņa periodā. Latvijas ekonomikas kritums visa 2020. gada griezumā bija mērens (–3,6%), kas ir mazāks nekā vidēji ES (–6,1%) un mazāks, nekā Finanšu ministrija prognozēja pavasarī (–7%). Tomēr salīdzinājumā ar kaimiņvalstīm Latvijas IKP kritums bija straujāks: Lietuvā IKP kritums 2020. gadā sasniedza tikai 0,9%, Igaunijā – 2,9%. Tas varētu būt daļēji izskaidrojams ar Latvijas valsts atbalsta apjoma atpalcību no Baltijas kaimiņvalstīm pandēmijas pirmā viļņa laikā.

Savukārt otrā viļņa laikā Latvijas atbalsta programmas apjoms plānots nesamērīgs ar ekonomikas kritumu.

2. Latvijas fiskālā pozīcija un regulējums

Pēc ES novērtējuma¹⁴, Latvijas budžeta deficīts 2020. gadā sasniedza –4,5% no IKP. Igaunijā budžeta deficīts ir nedaudz augstāks (–4,9%), Lietuvā – gandrīz par 3 procentpunktiem augstāks (–7,4%). Latvijas valsts parāds, kas ir ievērojami palielinājies 2020. gadā un sasniedza 43,5% no IKP, uz citu ES valstu fona ir joprojām salīdzinoši zems.

2021. gada Latvijas budžets tika apstiprināts ar vienu no mazākajiem deficītiem ES – 3,9% no IKP, kurš saskaņā ar Fiskālās disciplīnas padomes novērtējumu veidots atbilstoši valdības fiskāli konservatīvajai ideoloģijai, tomēr atspoguļo arī sociālu ievirzi, kas ir īpaši svarīga pandēmijas krīzes laikā.¹⁵ Tomēr 2021. gada plānotā papildu valsts atbalsta programma var ievērojami pasliktināt budžeta deficītu, un Finanšu ministrijas Stabilitātes programmā¹⁶ deficīta līmeni jau plāno

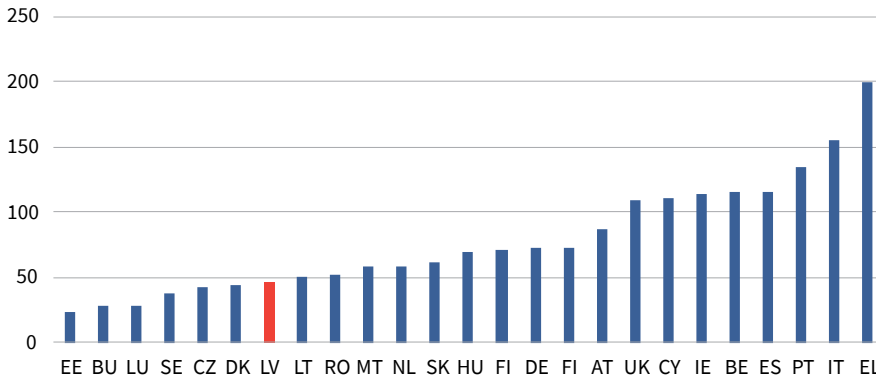
¹³ European Fiscal Monitor (March, 2021). Pieejams: <https://www.euifis.eu/eng/fiscal/299/european-fiscal-monitor-march-2021> [skatīts 29.03.2021.]

¹⁴ Spring 2021 Economic Forecast: Rolling up sleeves. Pieejams: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2351 [skatīts 12.05.2021.]

¹⁵ Monitoringa ziņojums Nr. 10. Pieejams: <https://www.fdp.gov.lv/lv/media/1653/download>; <https://www.fdp.gov.lv/lv/media/1209/download> [skatīts 30.03.2021.]

¹⁶ Stabilitātes programmas 2021.–2024. gada dati. Pieejams: <https://www.fm.gov.lv/lv/media/6587/download>

2. attēls. ES valstu prognozētais parāda līmenis 2021. gada beigās



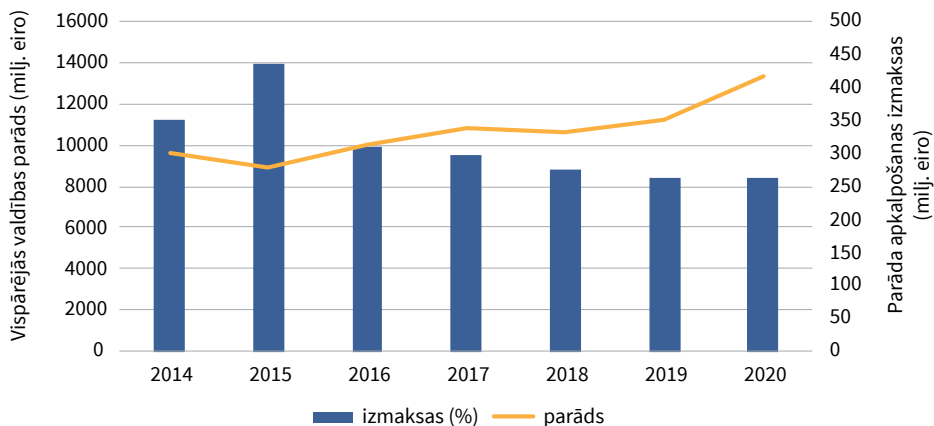
Avots: Eiropas fiskālais monitors (2021, marts).

9,3% apmērā, kas palielinātu valsts parādu līdz 49% (47,3% pēc EK novērtējuma) 2021. gada beigās. Tomēr, salīdzinot ar citām ES dalībvalstīm, Latvijas valsts parāda līmenis 2021. gadā ir septītais zemākais (2. attēls). 2020. gadā ES viszemākais valsts parāds ir bijis Igaunijā (18,2% no IKP), un Igaunijai ir visas iespējas saglabāt šo vietu arī turpmāk, jo ir paredzēts, ka 2025. gadā valsts parāds sasniegs tikai 28,8%.

Pieņemot, ka Covid-19 izraisītā ekonomiskā krīze tiks pārvarēta līdz 2021. gada beigām un, jau sākot no 2022. gada, ekonomika atgriezīsies uz izaugsmes ceļa, nevajadzētu būt pārmērīgām bažām par Latvijas valsts parāda pārmērīgo pieaugumu krīzes laikā un fiskālās ilgtspējas apdraudējumu. Piedevām, pateicoties eiro ieviešanai un atbildīgai fiskālajai politikai pēdējos gados, Latvija var aizņemties starptautiskos finanšu tirgos ar vēsturiski zemām procentu likmēm, kas ievērojami atvieglo parāda apkalpošanu. 3. attēlā parādīts, kā samazinās vispārējās valdības parāda apkalpošanas izmaksas, neskatoties uz parāda pieaugumu nominālā izteiksmē.

Valsts parāda pieaugums Latvijas un citās ES dalībvalstīs ir likumsakarīgs. Normālos apstākļos Latvijas fiskālos nosacījumus nosaka gan ES prasības, gan Latvijas likumi. Stabilitātes un izaugsmes pakts (SiP) nosaka divus galvenos dalībvalstu fiskālos rādītājus – maksimāli pieļaujamais budžeta deficīts ne lielāks par 3% un valsts parāds ne lielāks par 60% no IKP. Savukārt vēlāk ieviestais Fiskālais pakts nosaka, ka valstīm jāpanāk, lai to budžeta gada strukturālais deficīts nepārsniedz 0,5% vai 1% (atkarībā no valsts parāda līmeņa) no IKP. Pandēmijas

3. attēls. Vispārējās valdības parāda apkalpošanas izmaksu dinamika



Avots: Valsts kases un Finanšu ministrijas dati.

krīzes laikā, 2020. un 2021. gadā, ir atcelti gan ES, gan Latvijas fiskālie ierobežojumi. Pēc būtības valstis var tērēt budžeta līdzekļus tik, cik tās uzskata par vajadzīgu, lai izietu no ekonomiskās krīzes. Nesen EK ir publicējusi Fiskālās vadlīnijas¹⁷, kas satur priekšlikumus dalībvalstu fiskālajai stratēģijai. Lai gan ES valstu parāds tuvojas jau 100% robežai, vadlīnijas paredz, ka ES fiskālie nosacījumi nebūs spēkā arī 2022. gadā, kaut gan EK aicina pakāpeniski samazināt atbalsta pasākumus, lai atgrieztos pie fiskālās ilgtspējas, vienlaikus nesabremzējot ekonomisko atveseļošanu. Tas raisa zināmas bažas, jo veicinās valdību turpmāku neierobežotu sabiedriskās naudas tērēšanu pat ekonomiskās izaugsmes laikā, neraugoties uz uzkrāto lielo parāda apjomu.

Jau vairākus gadus ES līmeni notiek diskusijas par nepieciešamību mainīt ES fiskālo regulējumu, jo pašreizējais vairs neatbilstot krīzes un pēckrīzes reālījām. Lielākā daļa ES valstu pārkāpj vienu no galvenajiem Māstrihtas kritērijiem – valsts parāda maksimāli pieļaujamo lielumu 60% apmērā no IKP. 2012. gadā pieņemtais Fiskālais pakts teorētiski bija pareizs solis, jo noteica budžeta izdevumu griestus atkarībā no ekonomikas cikla. Tomēr strukturālās bilances mērījumi pieļauj plašu subjektivitātes devu, vēl jo vairāk – tika ieviestas dažādas, arī subjektīvi interpretējamas, atkāpes strukturālo reformu dēļ, kas vēl vairāk sarežģīja valstu fiskālo nosacījumu kontroli un deva valdībām iespējas neievērot noteiktos

¹⁷ Communication from the Commission to the Council. One year since the outbreak of COVID-19: fiscal policy response. Pieejams: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/1_en_act_part1_v9.pdf [skatīts 01.03.2021.]

budžeta izdevumu griestus. Tādējādi ES valstis sistemātiski pārkāpa fiskālos nosacījumus – neviena no tām nav tikusi sodīta¹⁸, un jau pirms Covid-19 ekonomiskās krīzes lielākā daļa valstu pārkāpa valsts parāda 60% sliekšni.

Eiropas fiskālās padomes (*European fiscal board*) eksperti savā gadskārtējā konferencē 2021. gada 11. martā diskutēja par nepieciešamību reformēt ES dalībvalstu fiskālo uzraudzību, ņemot vērā gan pirmskrīzes, gan krīzes perioda pieredzi. Tika identificēti trīs nepieciešamie elementi, lai uzlabotu ES dalībvalstu fiskālās politikas uzraudzību: a) centrālā fiskālā vadība; b) investīciju aizsardzības mehānisms; c) reformēts Stabilitātes un izaugsmes pakts (SiP). Eiropas Savienībā joprojām trūkst fiskālo instrumentu, lai ātri un efektīvi reaģētu uz ekonomikas šoku. Covid-19 pandēmijas krīze skaidri parādīja, ka bez centralizētas, ar dalībvalstīm koordinētas, fiskālās rīcības eirozonai būs ārkārtīgi grūti atgriezties pie fiskālās ilgtspējas pēc krīzes. Savukārt 2008. gada finanšu krīzes novērojums liecina, ka budžeta izdevumu konsolidācijas nepieciešamības gadījumā visbiežāk tiek samazinātas tieši produktīvās investīcijas, kas nosaka nepieciešamību pēc to aizsardzības. Tiek plānots, ka SiP tiktu vienkāršots ar trīs pamatelementiem: a) katrai valstij specifisks vidēja termiņa parāda līmeņa mērķis ar galamērķi – 60% no IKP; b) izdevumu pieauguma mērķis; c) izņēmumu klauzula (ekonomiskā krīze, negaidīti notikumi). Ņemot vērā Latvijas salīdzinoši labo fiskālo situāciju, ES izmaiņas fiskālajā regulējumā un pārraudzībā, domājams, neradīs grūtības pielāgoties jaunajiem apstākļiem.

3. Latvijas fiskālās ilgtspējas riski

Kaut gan Latvijas fiskālās pozīcijas ir samērā labas uz citu ES valstu fona, tomēr publisko finanšu ilgtspēja nākotnē ir aktuāls jautājums. Sabiedrības kopīgās naudas tērēšana, it sevišķi uz nākamo paaudžu rēķina, lai risinātu pašreizējās problēmas, ir vieglāks ceļš nekā strukturālo reformu veikšana. Var prognozēt, ka, beidzoties Covid-19 krīzei, valsts parāds būs bīstami tuvu 60% robežai un aktualizēs izaicinājums to mazināt vai vismaz nepalielināt, lai būtu drošības spilvens nākamo krīžu gadījumā. Vienkāršoti valsts parāda ilgtspēju var izteikt ar formulu:

$$s = b \left(\frac{r - g}{1 + g} \right)$$

kur s – primārā bilance,

b – parāda līmenis (% no IKP),

r – parāda apkalpošanas procentu likme,

g – IKP nominālā izaugsme,

¹⁸ *The Economist*, 2020, 31. okt.

No tās var redzēt, ka parāds ir ilgtspējīgs, ja budžeta primārā bilance spēj adekvāti reaģēt uz parāda līmeņa reizinājumu ar procentu likmi un IKP nominālās izaugsmes starpību. Zemu procenta likmju un samērīgas ekonomiskās izaugsmes gadījumā ar sabalansētu primāro bilanci parāda apjoms IKP izteiksmē pat samazināsies, to neatmaksājot. Formula arī norāda uz trīs galvenajiem faktoriem, kas nosaka parāda dinamiku, – budžeta bilance, IKP pieaugums, procentu likmi. Protams, visus trīs faktoros ietekmē politiskie un ekonomiskie faktori, kas atkarīgi no dažādiem riskiem. Latvijas iekšējo un ārējo risku apskats ļauj apzināt izaicinājumus fiskālās ilgtspējas nodrošināšanai nākotnē. Kādi ir valsts fiskālās ilgtspējas riski?

Politiku pieaugošā vēlme palielināt izdevumus atbalsta pasākumiem, kam ir vāja saistība ar Covid-19 krīzi. Padodoties sabiedrības nogurumam un spiedienam, valdības labi mērķētais un samērīgais atbalsts kļūst aizvien apjomīgāks, universālāks un mazāk saistīts ar Covid-19 krīzi. Valsts budžeta deficīts 2021. gadā var sasniegt 9,3%, valsts parāds – 50% līmeni no IKP. Turpmākas attīstības scenāriji paredz, ka Covid-19 krīze 2021. gada beigās tiks pārvarēta un Covid-19 trešais vilnis, ja tāds būs, atstās nenozīmīgu ietekmi uz ekonomiku, un valsts atbalsts tik lielā apjomā nebūs nepieciešams. Tomēr, ņemot vērā, ka 2022. gadā, visticamāk, nebūs ierobežojumu budžeta izdevumu līmenim, tas varētu veicināt budžeta izdevumu un valsts parāda ekonomiski nepamatotu pieaugumu, it sevišķi 2022. gada Saeimas vēlēšanu kontekstā.

Straujš un ievērojams inflācijas pieaugums, kas rezultēsies parāda apkalpošanas izmaksu pieaugumā, ir viens no lielākajiem bīdēm valsts finanšu uzraugiem, it sevišķi valstīs ar augstu parāda līmeni. Lai arī inflācijai ir pozitīvs blakusefekts – tas samazina valsts parādu relatīvā izteiksmē, pieaugošās procentu likmi, kas pavada inflāciju, ir daudz nozīmīgāks risks valsts fiskālajai ilgtspējai, jo palielina parāda apkalpošanas izmaksas. Pat neliels pieaugums procentu likmēs ievērojami palielina procentu izdevumus tādām valstīm kā Itālija, kur parāds jau sasniedzis 160% no IKP. Pēdējās desmitgadēs pasaules ekonomikā ir notikušas strukturālas izmaiņas, kā dēļ vairs nav izteiktas korelācijas starp izlaižu starpību un inflāciju, un dabiskā procentu likme, kad notiek ekonomiskā izaugsme bez ievērojamas inflācijas, ir nokritusies, kā arī ir samazinājusies produktivitāte. Šis ir ļāvis attīstīto valstu valdībām īstenot ekspansīvu fiskālo un arī monetāro politiku, kas nav rezultējusies augstā inflācijā un procentu likmēs. Tomēr sociālie un ekonomiskie procesi var negaidīti un strauji mainīties, it sevišķi mūsu globalizētajā pasaulē. Piemēram, ASV aizvien pieaug bažas par inflācijas pieaugumu, kas rezultējas pieaugošās valsts vērtspapīru procentu likmēs: 10 gadu valsts kases obligācijas ienesīgums 2020. gadā kopš Covid-19 krīzes sākuma pārsvarā svārstījās 0,6–0,9% robežās, 2021. gada februāra beigās sasniedza 1,54%, marta beigās jau

1,74%¹⁹. Šis procenta likmju pieaugums ir licis nervozēt ASV akciju tirgum, kura cenu sabrukums savukārt var būt vēl viens valsts fiskālās ilgtspējas riska avots. Ietekmīgais *The Economist*²⁰ prognozē inflācijas pieaugumu trīs posmos. Pirmajā inflācija automātiski pieaug salīdzinājumā ar 2020. gadu, kad cenas strauji samazinājās ekonomiskā panikuma dēļ. Otrā inflācijas vilni izraisīs iedzīvotāju aizturētais patēriņš pēc Covid-19 ierobežojumu atcelšanas. To stiprinās ASV iedzīvotājiem piešķirtais 1400 USD pabalsts, kas stimulēs ekonomiku vairāk nekā 8% apmērā no IKP. Prezidentam Bidenam vēl ir padomā “Amerikas darba vietu plāns” un “Amerikas ģimeņu plāns”, kas palielinātu budžeta izdevumus un stimulētu ekonomiku vairāk nekā 4 miljardu ASV dolāru apmērā. Trešais potenciālais inflācijas posms ir vissvarīgākais, jo tajā izšķirsies, vai pirmo divu posmu pagaidu inflācija rezultēsies pastāvīgā inflācijā, ko rada sabiedrības inflācijas gaidas, kas kļūst pašpiepildošas (*self-fulfilling*). Inflācijai ir tendence izplatīties, un strauja ASV inflācija viennozīmīgi tiktu importēta uz mazo, atvērto Latvijas ekonomiku, un ECB būtu spiesta celt arī savas procentu likmes, lai ierobežotu inflācijas izplatību eirozonā.

ES dalībvalstu potenciālās ekonomiskās un politiskās problēmas var ievērojami ietekmēt Latvijas fiskālo situāciju. 2020. gadā palīdzība no ES veidoja 11,3% no visiem valsts budžeta ieņēmumiem. Līdz ar to esam fiskāli jutīgi pret politiskiem un ekonomiskiem satricinājumiem gan ES dalībvalstīs, gan pašā Eiropas Savienībā, kam ir potenciāls ietekmēt Latvijas dotāciju no ES budžeta. Piemēram, Grieķijai un Itālijai ir milzīgi valsts parādi, kuru apkalpošanas nasta ir cieši saistīta ar inflāciju un procentu likmēm. Nelabvēlīgas ekonomiskās attīstības gadījumā ES varētu būt nepieciešamība glābt tieši šīs vai citas valstis ar lielu parādu, tādējādi mazinot pieejamo finansējumu Latvijai. Turklāt ekonomiskās grūtības rada labu augsni populismam, kura uzvaras gadījumā ekonomiskās problēmas palielinās vēl vairāk. Grieķijas ekonomisko krīzi ar milzīgām grūtībām ir izdevies vismaz apturēt, taču Itālijā tas varētu būt arī neiespējami tās ekonomikas izmēra dēļ. Lielbritānijas izstāšanās no savienības ir pierādījums, ka fiskālā ietekme ES politisko problēmu dēļ ir realitāte.

Latvijas fiskālais risks, kas izriet no netiešo atbalsta instrumentu saņēmēju dzīvotspējas. Latvijā valdības atbalsts uzņēmumiem ir sniegts ne tikai tiešā, bet arī netiešā veidā – garantiju, aizdevumu, nodokļu samaksas termiņa pagarināšanas u. c. formās. Gadījumā ja šo atbalsta instrumentu saņēmējs tomēr bankrotē, valsts budžeta bilance pasliktinās. Pēc *Altum* datiem, no krīzes sākuma līdz 2021. gada 25. martam finanšu institūcija ir sniegusi gandrīz 900 miljonus eiro lielu atbalstu

¹⁹ ASV Valsts kases dati. Pieejams: <https://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/interest-rates/pages/TextView.aspx?data=yieldYear&year=2020> [skatīts 02.04.2021.]

²⁰ *The Economist*, 2021, 23. marts, 54. lpp.

uzņēmējiem dažādu instrumentu formā. Savukārt VID varētu dot nodokļu nomaksas termiņu pagarinājumu līdz pat 400 miljonu eiro apmērā. Pilnu šo instrumentu un attiecīgo risku ietekmi uz vispārējo valdības budžeta bilanci varēs novērtēt tikai pēc vairākiem gadiem, kad tiem visiem būs beidzies darbības termiņš.

Latvijas iedzīvotāju demogrāfiskā struktūra ir nozīmīgs fiskālais risks vidējā termiņā. Latvijas iedzīvotāju skaits sarūk jau kopš 1990. gada, palielinās arī iedzīvotāju vidējais vecums. Tam ir divējāds negatīvs fiskālais iespaids – no vienas puses, novecojot sabiedrībai, pieaug medicīnas aprūpes izdevumi un izmaksas pensijām, kurus lielā mērā sedz budžeta dotācijas, no otras – darbaspēka trūkums ietekmē ekonomikas potenciālu un līdz ar to arī nodokļu ieņēmumus.

Strauji pieaugošās dalības maksas ES budžetā ir arī viens no potenciāliem riskiem. Piedevām šis risks var realizēties dažādu scenāriju gadījumā. Viens no tiem – ambiciozā ES fiskālās centralizācijas projekta – Atveseļošanas un noturības mehānismam aizņēmuma atmaksai – nepietiks ES “pašu līdzekļu”, kas prasa visu dalībvalstu piekrišanu atteikties no saviem potenciāliem nodokļu ieņēmumiem par labu ES. Tādā gadījumā aizņēmums atmaksu segs no dalībvalstu iemaksu palielinājuma. Faktiski tas nozīmētu ES tālāku fiskālās integrācijas apturēšanu. Vienmēr pastāvēs risks, ka fiskāli konservatīvākās ES nevēlēsies turpmāku fiskālo integrāciju ar valstīm, kam ir izteikti pretēja fiskālā filozofija.

Tomēr dalības maksas ES budžetā var pieaugt arī turpmākas veiksmīgas ES fiskālās centralizācijas gadījumā. Ir jāapzinās, ka tādā situācijā jebkuras ES dalībvalsts fiskālās problēmas automātiski kļūst arī par Latvijas problēmām. Daudzām ES valstīm ir salīdzinoši augsts parāda līmenis un daudz lielāki fiskālie riski nekā Latvijai, un to potenciālā maksātnespēja var tikt segta no Latvijas nodokļu maksātāju moka.

Secinājumi

Valdības fiskālā atbilde uz Covid-19 krīzi ir bijusi adekvāta pirmā viļņa laikā, bet nedaudz nokavēta un, iespējams, pārmērīga un ne tik labi mērķēta otrā viļņa periodā. Reitinga kompānijas ir augstu novērtējušas Latvijas valdības fiskālo darbību krīzes laikā, nepazeminot valsts kredītreitingu, kas joprojām ļauj Valsts kasei aizņemties starptautiskajos kapitāla tirgos par rekordzemām procentu likmēm. Lai arī joprojām ir liela nenoteiktība ar inficēšanās apkarošanas tempiem, makroekonomiskajiem un fiskālajiem rādītājiem, domājams, ka arī pēc krīzes Latvijas parāds būs zem 60% no IKP atzīmes. Liela daļa fiskālo risku ir ārēji, un valdībai ir mazas iespējas tos ietekmēt. Labākā recepte, kā mazināt fiskālos riskus, – arī turpmāk veidot konservatīvu un pretciklisku politiku, kas nodrošinātu drošības spilvenu krīžu gadījumā.