

VALSTS PARĀDS UN EKONOMIKAS ATVESEĻOŠANĀS PĒC COVID-19 PANDĒMIJAS



Anatolijs Prohorovs,

RISEBA ekonomikas un finanšu katedras profesors,
SIA Proks un SIA Proks Capital vadītājs

V

Viens no sarežģītākajiem jautājumiem ekonomikas atveseļošanas plānošanā pēc Covid-19 pandēmijas ir atveseļošanas pasākumu finansēšanas apjoma noteikšana nacionālajā līmenī. Sarežģītība ir apstākļi, ka, no vienas puses, jo lielāku finansējumu var novirzīt ekonomikas atveseļošanai, jo ātrāk tā var atjaunoties. Taču ievērojamas budžeta ienākumu daļas samazināšanās dēļ bez valsts parāda palielināšanas, tikai pārdalot budžeta līdzekļus, ekonomikas atjaunošanai paredzētos ES grantus, kā arī pašreizējo ES programmu finansējumu, ES valstīm būs grūti organizēt ekonomikas atjaunošanas finansēšanu (European Council, 2020). Tāpēc tiek plānots daļu ekonomikas atveseļošanas izdevumu segt, palielinot valstu parādu.

No otras puses, lai nākotnē nodrošinātu makroekonomisko stabilitāti, nosakot valsts parāda palielināšanas apjomu, valstīm jāņem vērā vairāki faktori, jo zināmu iemeslu dēļ pašreizējā ekonomikas attīstības posmā, kas sakrīt ar Covid-19 pandēmijas izraisīto 2020. gada krīzi, pastāv augstāks nenoteiktības līmenis nekā agrāk (Prohorovs, 2020a).

Šie apstākļi krietni sarežģī valsts parāda palielinājuma plānošanu no Covid-19 pandēmijas cietušās ekonomikas atjaunošanai. Valstīm jābūt gatavām, ka, nepaspējot atmaksāt tagad no jauna paņemtos parādus, tās būs spiestas ņemt vēl jaunus vērienīgus aizņēmumus. Tas var parāda līmeni novest līdz dažām valstīm nekomfortabli situācijai. Lēmumi par valsts parāda palielināšanu un samazināšanu ir viena no nacionālā līmeņa finanšu plānošanas sastāvdaļām, kvalitatīvāki plāni nodrošina labākus ekonomiskās attīstības rezultātus (Berke and Godschalk, 2009). Tā kā mūsdienu ekonomikas vēsturē nav bijis Covid-19 pandēmijas izraisītajai krīzei līdzīgu krīžu, zinātniskajā literatūrā un praksē ir tāds kā baltais plankums vairākos valsts parāda apjoma plānošanas aspektos. Tāpēc šajā rakstā aplūkosim dažus faktorus, kas ietekmē ES valstu valsts parāda palielinājumu pēc Covid-19 pandēmijas pirmā viļņa.

EKONOMIKAS ATVESEĻOŠANAS FINANSĒŠANAS APJOMI

Daudzas valstis paziņojušas, ka ekonomiskās aktivitātes uzturēšanai un turpmākai ekonomikas atjaunošanai finansējumu piešķirs vēl nebijušos apjomus. Izziņotais Vācijas finansējuma apjoms procentos no IKP ir 29, Itālijas – 17, Francijas – 13,4, Beļģijas – 11 (EC, 2020a). Latvijas Banka uzskata, ka valsts parādu var palielināt līdz 50–55 % no IKP vai par 13,1–18,1 procentpunktu (Latvijas Banka, 2020). Latvijas Stabilitātes programma 2020.–2023. gadam paredz valsts parāda palielināšanu līdz 53,3 %

VALSTĪM, KAS NESPĒJA VAI NEUZSKATĪJA PAR LIETDERĪGU EKONOMISKĀS IZAUGSMES POSMĀ BŪTISKI SAMAZINĀT VALSTS PARĀDA LĪMENI, TĀ IEVĒROJAMAS PALIELINĀŠANAS LIETDERĪBA JĀVĒRTĒ ĪPAŠI RŪPĪGI.

(Finanšu ministrija, 2020). Atbilstoši šai programmai valsts parāda palielinājums var būt 16,4 procentpunktus vai aptuveni piecus miljardus eiro liels. Jāatzīmē, ka līdztekus aizņēmumiem kapitāla tirgos topošajā ES Ekonomikas atjaunošanas fondā Latvijai iezīmēts 2,47 miljardus liels atbalsts grantu veidā (*Dienas bizness*, 2020). Ja Latvija šos grantus saņems, valsts ekonomikas atjaunošanai var tikt iztērēti 7,5 miljardi eiro vai gandrīz 25 % no 2019. gada IKP.

Taču dažas valstis paziņojušas finansējuma apjomus, kas ir vairākas reizes mazāki nekā iepriekš pieminētajās valstīs, piemēram, Spānijā 2,2 % no IKP (EC, 2020a), Bulgārijā – 2,6–6,1 % (*Novinite*, 2020). ES Personāla darba dokumentā (*Staff Working Document*) norādīts, ka tāda pozīciju nesakrītība finansēšanas apjoma jautājumos daļēji atkarīga no nacionālā līmeņa

politiskajām prioritātēm, bet daļēji – no finansējuma pieejamības (EC, 2020a). Manuprāt, pastāv vēl vairāki faktori, kas izskaidro atšķirības ekonomikas atjaunošanas finansējumā dažādās valstīs un kas nav aprakstīti šajā darba dokumentā.

Viens no šiem faktoriem ir atšķirības saslīmstības un ierobežojumu līmenī, kas dažādās valstīs ir diezgan ievērojamas. Ja, nosakot ekonomikas atjaunošanai nepieciešamo finansējuma apjomu, ņem vērā tikai iepriekšminēto faktoru, valstis, kurās saslīmstības un ierobežojošo pasākumu līmenis bija ievērojami zemāks, varētu nebūt finansējuma apjoma līderu vidū. Tas varētu attiekties arī uz Latviju, jo šeit, neieviešot īpaši stingrus ierobežojošos pasākumus, izdevās sasniegt ļoti labus Covid-19 saslīmstības ierobežošanas rādītājus; epidēmijas kontroles rādītājos Latvija ieņem otro vietu starp OECD dalībvalstīm (*The Baltic Course*, 2020). Tādās valstīs pie augstākas ekonomikas atjaunošanas finansējuma attiecības pret IKP vajadzētu sagaidīt ātrāku atveseļošanu un ātrākus ekonomikas izaugsmes tempus

vidējā un ilgtermiņa perspektīvā.

Augstāku ekonomikas izaugsmes tempu sasniegšana vidējā un ilgtermiņa perspektīvā ir iespējama, novirzot ievērojamu finansējuma apjomu strukturālu izmaiņu veikšanai saskaņā ar modernajām ekonomikas attīstības tendencēm. Karlota Peresa, Londonas Universitātes koledžas Inovāciju un sabiedriskā mērķa institūta goda profesore, viena no mūsdienu ievērojamākajām inovāciju, tehnisko un institucionālo izmaiņu un ekonomiskās attīstības pētniecēm, norāda, ka valsts politikas atbalstītas jaunās tehnoloģijas visos gadījumos noved pie

investīcijām, nodarbinātības un inovācijām, līdzsvarojot nākamā ekonomiskā cikla ekonomikas īstenotās pašreizējā ekonomiskā cikla ekonomikas radošās iznīcināšanas (*Creative Destruction*) procesu izraisīto darba vietu samazinājumu (*Perez, Leach*, 2018). ES viceprezidents Marošs Šefčovičs norāda, ka ekonomikas restartēšana nozīmē ne tikai krīzes seku likvidēšanu, bet pašreizējās ekonomikas transformāciju tādā ekonomikas veidā, kas nodrošinās nākotni ilgtermiņā (EC, 2020b).

Var secināt – ja ievērojamāka finansējuma apjoma rezultātā valstij neizdosies veikt strukturālas izmaiņas, kas izpaužas kā pāreja uz zināšanu ekonomiku un cilvēkkapitāla kvalitātes paaugstināšanās, tas liecinās par kļūdām plānošanā un/vai ekonomikas atveseļošanas plāna izpildē.

VALSTS PARĀDA VADĪBA

Otrs faktors, kas nav minēts ES Personāla darba dokumentā (EC, 2020a), ir valsts spēja (vai politiskā griba) ekonomiskās izaugsmes fāzē ievērojami samazināt valsts parādu. Fiskālā politika sākas tad, kad budžets var būt ar deficītu sliktajos laikos un ar pārpalikumu labajos laikos (*Bénassy-Quéré and Weder di Mauro*,

2020). Ievērojot paaugstināto nenoteiktības līmeni, valstu spēja ievērojami mazināt valsts parādu ekonomiskās izaugsmes fāzē mūsdienu apstākļos ir īpaši svarīga.

Tāpēc aplūkosim, kā piecas Centrālās un Austrumeiropas un piecas vecās Eiropas valstis palielināja un dzēsa savus parādus ekonomikas izaugsmes un krituma posmos. Šajā nolūkā salīdzināsim datus par valsts parāda rādītājiem 2008., 2014. un 2019. gadā. Šāda salīdzināmo laika posmu izvēle skaidrojama ar to, ka 2008. gadā vairumam Eiropas valstu, beidzoties kārtējam ekonomiskās izaugsmes ciklam, valsts parāds bija zemākajā līmenī, bet 2014. gadā vairumam valstu, kas, palielinot valsts parādu, mīkstināja 2008.–2009. gada finanšu krīzes sekas, valsts parāda līmenis bija ar augstāko vērtību (tab.).

par lietderīgu būtiski mazināt valsts parāda līmeni, īpaši rūpīgi jāvērtē ievērojamas parāda palielināšanas lietderība. Minēšu galvenos faktoros, kas var pazemināt valsts parāda līmeņa samazināšanās iespējamību.

Pirmkārt, nākamajā ekonomiskā kāpuma posmā izaugsmes tempi var būt vēl zemāki. Par to liecina ekonomiskās izaugsmes dinamika – iepriekšējos izaugsmes ciklos vidējie gada tempi salīdzinājumā ar agrākiem laika posmiem bija samērā pieticīgi (*Center on Budget*

Tabula

Valsts	Valsts parāds				
	2008. (% no IKP)	2014. (% no IKP)	2019. (% no IKP)	Izmaiņas laika posmā no 2008. līdz 2019. gadam (procentpunktos)	Izmaiņas laika posmā no 2014. līdz 2019. gadam (procentpunktos)
28 ES valstis kopā	61,3	87	79,3	16,7	-7,7
Čehija	28,3	42,2	30,8	2,2	-11,4
Dānija	33,3	44,3	33,2	-0,1	-11,1
Igaunija	4,5	10,6	8,4	3,9	-2,2
Īrija	42,4	104,4	58,8	16,6	-45,6
Latvija	18,6	41,6	36,9	18,3	-4,7
Lietuva	14,6	40,6	36,3	21,7	-4,3
Nīderlande	54,7	67,8	48,6	-6,1	-19,2
Polija	46,7	50,8	46	-0,7	-4,8
Vācija	65,5	75,7	59,8	-5,7	-15,9
Zviedrija	37,7	45,1	35,1	-2,6	-10

Avots: uz Eurostat 2020. gada datiem balstīti autora aprēķini.

Analizētās valstis nosacīti var sadalīt šādās grupās: Zviedrija, Dānija un Polija, kurām 2008. gadā bija zems valsts parāda līmenis un kuras līdz 2019. gadam spēja to samazināt; Čehija un Igaunija, kurām valsts parāda līmenis ir vēl zemāks nekā Zviedrijai, Dānijai un Polijai, bet valsts parāda rādītāji 2019. gadā bija tikai nedaudz augstāki kā 2008. gadā; Vācija un Nīderlande, kurām bija mazliet augstāks parāda līmenis nekā Igaunijai, Zviedrijai, Dānijai, Čehijai un Polijai, bet kas līdz 2019. gadam salīdzinājumā ar 2008. gadu to ievērojami samazināja. Īrija laika posmā no 2014. līdz 2019. gadam vispār uzrādīja fenomenālu valsts parāda samazināšanas rezultātu. Latvija un Lietuva, kurām ir samērā zems valsts parāda līmenis, atšķirībā no Igaunijas, Zviedrijas, Dānijas, Čehijas un Polijas, kurām valsts parāda rādītāji arī ir diezgan zemi, salīdzinājumā ar 2008. gadu valsts parādu palielināja divas reizes.

Acīmredzams, ka jebkurai valstij ir un būs daudz dažādas vajadzības, kas prasa finansējumu. Šis piemērs liecina, ka valstīm, kuras ekonomiskās izaugsmes posmā nespēja vai neuzskatīja

and Policy Priorities, 2020). Turklāt pazīstamie ekonomisti, Hārvarda Universitātes profesori Karmena Reinharte un Kenets Rogofs norāda, ka pēc vērienīgām krīzēm, kas nav cikliskas, pastāv lēnas ekonomikas atjaunošanās problēma (*Reinhart and Rogoff*, 2009). Tāpat, tuvojoties nākamajam tehnoloģiskajam ciklam, pastāv IKP krituma tendence. Otrkārt, nākamais ekonomiskās izaugsmes cikls var būt ievērojami īsāks nekā iepriekšējais, kas ilga vienpadsmit gadu. Ekonomiskās izaugsmes periods pirms Covid-19 pandēmijas bija arī ilgāka (*Center on Budget and Policy Priorities*, 2020). Šo faktoru apliecina tas, ka disbalanss globālajā ekonomikā pieaug, tostarp nekur nav pazudusi korporatīvo

parādu problēma. Turklāt, tuvojoties nākamajam tehnoloģiskajam ciklam, pastāv ekonomiskās izaugsmes posmu ilguma samazināšanās tendence.

Treškārt, Covid-19 pandēmijas izraisītā krīze parādīja, ka ir vairāki neparedzēti apstākļi, kas var rasties pēkšņi, un to seku likvidēšana var prasīt papildu finanšu resursus. Pandēmijas izraisītās krīzes kontekstā Pasaules Bankas eksperti norāda, ka, analizējot izaugsmes scenārijus, īstermiņa scenārijus ietekmē nenoteiktība nebijušā pakāpē, tāpēc jāanalizē iespējamie alternatīvie scenāriji (*WB, 2020*). Ievērojami augstāka parāda piekritējiem var izrādīties taisnība, bet viņiem ir tendence visu, kas varētu noiet greizi, novērtēt par zemu vai ignorēt (*Rogoff, 2019*). Nav zināms, kā izskatīsies nākamā krīze. Šobrīd

NOSAKOT FINANSĒŠANAS PRIORITĀTES, VALSTIJ JĀKONCENTRĒJAS UZ STRUKTURĀLĀM IZMAIŅĀM ATBILSTOŠI GLOBĀLĀS EKONOMIKAS MODERNAJĀM ATTĪSTĪBAS TENDENCĒM UN UZ INVESTĪCIJĀM, KAS VIDĒJĀ TERMIŅĀ UN ILGTERMIŅĀ VAR SNIEGT IEVĒROJAMU FINANŠU ATDEVI.

tas var likties gandrīz neiespējami, bet starptautiska konflikta, kiberkara, klimata krīzes vai pandēmijas rezultātā valsts parāda procentu likmes var augt, nevis kristies (*Blanchard et al., 2020*). Valdībām jāsarģās no augsta valsts parāda, pat ja aizdevumu izmaksas šķiet zemas (*Badia et al., 2020*).

Ceturtkārt, valsts var mēģināt kāpināt valsts budžeta īpatsvaru IKP, pateicoties nodokļu sloga palielināšanai un ēnu ekonomikas īpatsvara samazināšanai. Taču ekonomikas atveseļošanās laikā palielināt nodokļu slogu ir pietiekami sarežģīti, ņemot vērā, ka Latvijas uzņēmumiem, kas darbaspēka nodokli maksā pilnībā, šī nodokļa slogs ir augstākais Baltijas valstīs un viens no augstākajiem ES (*Dombrovskis, 2016; Rutkaste, 2017; Prohorovs, 2020b*). Piektkārt, valsts parāda samazināšanai var samazināt valsts budžeta izdevumus, taču tas nenodrošina būtisku budžeta izdevumu samazinājumu īstermiņā, kas politiķiem nav pieņemami (*OECD, 2020*). Bet dažu izdevumu veidu samazināšana, piemēram, izglītībai, pētniecībai un izstrādei (*R&D*), var negatīvi ietekmēt ekonomikas izaugsmi ilgtermiņa perspektīvā, tāpēc politiķiem

pievilcīgāk liekas palielināt valsts parādu (*OECD, 2020*).

Sestkārt, ES fondu finansējums būtiski ietekmē Centrālās un Austrumeiropas valstis. Šis ietekmes apmērs ir no 3 % līdz 22,9 % atkarībā no konkrētās valsts (*KPMG, 2016*). Lielākā ES fondu finansējuma ietekme uz IKP konstatēta Ungārijā (22,9 %), Latvijā (18,6 %), bet mazākā – Horvātijā (3 %) un Slovēnijā (10 %). Ilgtermiņa plānošanā Centrālās un Austrumeiropas valstīm jāievēro, ka nākamajos plānošanas periodos ES fondu finansējuma apjomi vairāku iemeslu dēļ samazināsies. Šis faktors negatīvi ietekmēs ekonomiskās izaugsmes tempus, attiecīgi – Centrālās un Austrumeiropas valstu iespēju samazināt valsts parādu. To negatīvi ietekmēs arī fakts, ka ES programmu līdzfinansējums samazināsies no 85 % līdz 70 % un projektos, kuru investīcijas pārsniedz piecus miljonus eiro, valstīm būs nepieciešams līdzfinansēt PVN izmaksas, kas prasīs valsts budžeta izdevumus simtos miljonu eiro apmērā (ES fondi 2021.–2027.).

Izanalizējot faktorus, kas var negatīvi ietekmēt Latvijas valsts parāda samazināšanos, pastāv lielas šaubas, ka, palielinot valsts parādu līdz 53,3 % no IKP, 6–8 gadu laikā kopš ekonomiskās izaugsmes sākuma valsts parādu izdosies samazināt līdz 40 % no IKP, kā rekomendē Latvijas Banka (*Latvijas Banka, 2020*).

NOBEIGUMS

Viens no labas valsts pārvaldības principiem ir stabilitātes princips, kas var izpausties kā finanšu stabilitāte ārpus politiskās iejaukšanās darbības termiņa (*EC, 2017*). Vai Latvijas valstij būtu lietderīgi palielināt valsts parāda apjomu līdz 53,3 % no IKP? Saskaņā ar Stokholmas Ekonomikas augstskolas Rīgā profesora Pētera Zaševa informāciju Igaunijā, apspriežot valsts parāda palielināšanu ekonomikas atveseļošanai, valdība pauda *pārlicieņošu* argumentu: “Paņemsim vairāk, bet mums taču nav viss jāiztērē.” Taču Zaševs norāda, ka vēl nav redzējies politiķi, kurš, ja ļauts tērēt divus miljardus, aprobežotos ar vienu (*Delfi.lv, 2020*).

Ņemot vērā rakstā uzskaitītos faktoros, varbūt lietderīgāk būtu aprobežoties ar valsts parāda palielināšanu līdz 48% no IKP? Tādā gadījumā kredītā paņemto līdzekļu apjoms būs aptuveni 3,5 miljardi eiro. Ņemot vērā paredzamos ES grantus 2,47 miljardu apmērā, ekonomikas atveseļošanai paredzēto līdzekļu apjoms būs aptuveni seši miljardi vai gandrīz 20% no IKP. Tas ir mazāk nekā Vācijā, bet vairāk nekā Itālijā (17%), Francijā (13,4%) un Beļģijā (11%). Jāatzīmē, ka šajos sešos miljardos nav iekļauts finansējums no ES struktūrfondiem, kuru programmu īstenošana tāpat veicinās ekonomikas atjaunošanos un attīstību. Bez šaubām, mazāka finanšu resursu apjoma izmantošana prasīs precīzāku plānošanu un koncentrēšanos uz prioritārāko Latvijas ekonomikas attīstības virzienu finansēšanu. Bet, ņemot vērā uzskaitītos faktoros, kas var negatīvi

ekonomikas attīstībai un cilvēkkapitāla kvalitātes celšanai. Bez tā nav iespējamas globālās ekonomikas attīstības modernajām tendencēm atbilstošas strukturālās izmaiņas, kā arī veiksmīgo uzņēmumu ar augstu eksporta īpatsvaru konkurētspējas paaugstināšana.

Viena no efektīvākajām visu Latvijas darbaspēka nodokli maksājošo uzņēmumu atbalsta formām varētu būt darbaspēka izmaksu samazināšana līdz Igaunijas un Lietuvas līmenim. Pētnieki, piemēram, Tālis Putniņš (2013), Uldis Rutkaste (2017) un Latvijas Tirdzniecības un rūpniecības kamera (2020), uzskata, ka viens no galvenajiem Latvijas uzņēmumu zemās konkurētspējas cēloņiem ir lielā starpība starp darbinieka neto darba samaksu un uzņēmuma darbaspēka izmaksām, proti, darbaspēka izmaksas ir pārāk augstas.

Tāds atbalsta pasākums nodrošinātu Latvijas uzņēmumu reģionālās un globālās konkurētspējas paaugstināšanu (Prohorovs, 2020b) un ienestu papildu nodokļu ieņēmumus, pateicoties ēnu ekonomikas samazināšanai un potenciālai nodokļu maksātāju bāzes paplašināšanai, kā rekomendē ES ekonomikas atjaunošanas plāni (EC, 2020). Viena no tādas atbalsta formas priekšrocībām – šo atbalsta pasākumu nevajag adaptēt konkrētām nozarēm un uzņēmumiem, to pozitīvi uztvers visi uzņēmumi un uzņēmēji.

VIENA NO EFEKTĪVĀKAJĀM VISU — BET PIRMĀM KĀRTĀM UZ EKSPORTU ORIENTĒTO — LATVIJAS UZŅĒMUMU ATBALSTA FORMĀM IR DARBASPĒKA IZMAKSU SAMAZINĀŠANA LĪDZ IGAUNIJAS UN LIETUVAS LĪMENIM.

ietekmēt valsts parāda samazināšanos gaidāmajā ekonomiskās izaugsmes posmā, valsts parāda palielināšana līdz 48% no IKP pieaugošās nenoteiktības apstākļos paaugstinās Latvijas ekonomikas ilgtspēju vidējā termiņā un ilgtermiņā. Nosakot finansēšanas prioritātes, jākoncentrējas uz investīcijām, kas vidējā termiņā vai ilgtermiņā var sniegt ievērojamu atdevi, kā arī uz strukturālo izmaiņu veikšanu saskaņā ar modernajām globālās ekonomikas attīstības tendencēm. Tas nozīmē, ka finanšu resursi pirmām kārtām jāvirza inovāciju vai zināšanu

Stokholmas Ekonomikas augstskolas Rīgā profesors Arnis Sauka uzskata – ja ekonomika no krīzes neizies ātri, uzņēmumi izmaksas optimizēs uz nodokļu rēķina, tāpēc nodokļu nomaksas termiņi nevis jāatliek, bet uz noteiktu termiņu nodokļi jāsamazina. Viņaprāt, ja nodokļu sistēma paliks pašreizējā veidolā, tuvākajā perspektīvā nodokļu ieņēmumu apjoms nepalielināsies (LSM, 2020).

Iepriekš uzskaitīto finansēšanas prioritāšu izvēle, plānojot Covid-19 pandēmijas seku skartās ekonomikas atjaunošanu, nacionālajām ekonomikām nodrošinās starptautiskās konkurētspējas paaugstināšanos, stabilu attīstību un labklājības līmeņa pieaugumu vidējā termiņa un ilgtermiņa perspektīvā. Lielākās bažas izraisa finansēšanas scenārijs, saskaņā ar kuru lielākā iegūto līdzekļu daļa tiks ieblietēta asfaltā vai sabiedrības acīs saistīsies ar līdzekļu *apgūšanu*. Tas, protams, dažu tuvāko gadu laikā radīs zināmu pozitīvu efektu, bet vidējā un ilgtermiņa perspektīvā pārāk spēcīgi ierobežos nacionālās ekonomikas konkurētspējas un ilgtspējas izaugsmi.**FLI**