



Briselē, 3.3.2021.
COM(2021) 105 final

KOMISIJAS PAZIŅOJUMS PADOMEI

Apritējis gads kopš Covid-19 uzliesmojuma: fiskālās politikas atbildes pasākumi

Apritējais gads kopš Covid-19 uzliesmojuma: fiskālās politikas atbildes pasākumi

1. Ievads

Covid-19 pandēmijas uzliesmojums izraisīja iepriekš nepieredzētu pasaules mēroga sabiedrības veselības krīzi, kuras rezultātā būtiski samazinājās ekonomiskā aktivitāte. Dalībvalstis ir saskārušās ar divkārtu nepieciešamību, proti, tām vienlaikus ir bijis jārisina sabiedrības veselības ārkārtas situācija un jāatbalsta ekonomika. Valstu un ES līmenī īstenotie stingrie politikas atbildes pasākumi ir mazinājuši krīzes ietekmi uz Eiropas ekonomisko un sociālo struktūru. Ekonomikas lejupslīdes un ārkārtas fiskālā atbalsta rezultātā strauji ir pieaudzis valstu budžeta deficīts un valstu parāds.

Šajā paziņojumā ir izklāstīti Komisijas apsvērumi par to, kā ES līmenī koordinēt fiskālās politikas īstenošanu, ievirzot nākamajā fāzē saskaņoto pieeju pandēmijas novēršanai, ekonomikas stiprināšanai, ilgtspējīgas atveseļošanas atbalstīšanai un fiskālās stabilitātes saglabāšanai vidējā termiņā. Dalībvalstis pašlaik īsteno savus 2021. gada budžetus un izstrādā valsts konkrētajiem apstākļiem pielāgotus savlaicīgus un mērķtiecīgus pagaidu politikas pasākumus. Aprīlī dalībvalstis iesniegs savas stabilitātes un konverģences programmas, kurās tām jāizklāsta sava vidēja termiņa fiskālā politika. Tuvākajos mēnešos, pēc regulas par Atveseļošanas un noturības mehānismu (ANM) spēkā stāšanās, dalībvalstis iesniegs savas atveseļošanas un noturības plānus, kuru īstenošana daudzos gadījumos ietvers apjomīgu ES finansētu fiskālo stimulu. Tāpēc šajā paziņojumā ir sniegti plaši orientējoši norādījumi dalībvalstīm attiecībā uz fiskālās politikas īstenošanu nākamajā periodā.

Pašreizējā situācija joprojām ir ļoti nenoteikta, taču ir skaidrība par dažām problēmām, ar kurām mūsu ekonomika saskarsies pēc pandēmijas uzveikšanas. Šo problēmu sekmīgai risināšanai būs vajadzīgi koordinēti un saskaņoti politikas atbildes pasākumi, kuri ietver uzticamas vidēja termiņa fiskālās politikas stratēģijas, kas atbalsta atveseļošanu, vienlaikus nodrošinot fiskālo stabilitāti.

Covid-19 pandēmijas sākumā, reaģējot uz pandēmiju, tika iedarbināta Stabilitātes un izaugsmes pakta vispārējā izņēmuma klauzula, kas ļāva dalībvalstīm atkāpties no budžeta prasībām, kuras būtu piemērojamas parastā situācijā. Tā kā ar klauzulu netiek apturētas pakta procedūras, Eiropas Komisija turpina īstenot ikgadējo budžeta uzraudzības ciklu. Šajā paziņojumā sniegti orientējoši norādījumi attiecībā uz politiku, un to mērķis ir atvieglot fiskālās politikas koordināciju un dalībvalstu stabilitātes un konverģences programmu sagatavošanu. Tajā tiek apspriests, kādiem jābūt pienācīgiem fiskālajiem pasākumiem un to kvalitātei, un aplūkota to efektivitāte, pakāpeniska pārveidošana no ārkārtas pasākumiem uz mērķtiecīgākiem pasākumiem un iespējamā izbeigšana. Tajā izklāstīti arī Komisijas apsvērumi par vispārējās izņēmuma klauzulas deaktivēšanu vai turpmāku piemērošanu. Visbeidzot, paziņojumā sniegti vispārīgi norādījumi par vispārējo fiskālo politiku vidējā termiņā, arī par ANM ietekmi uz fiskālo politiku.

Šie apsvērumi sniegs ieguldījumu *ECOFIN* padomes un Eurogrupas diskusijās, un tie tiks sīkāk aprakstīti fiskālās politikas norādēs, kas tiks ierosinātas kā daļa no 2021. gada maija beigās gaidāmās Komisijas sagatavotās Eiropas pusgada pavasara paketes.

2. Ekonomikas stāvoklis un perspektīvas

Vienu gadu pēc tam, kad Covid-19 pandēmija smagi skāra ES un pasaules ekonomiku, Eiropa joprojām ir stingrā pandēmijas varā. Tā kā 2020. gada rudenī atkal sāka pieaugt inficēšanās gadījumu skaits un ir radušies lipīgāki vīrusa varianti, epidemioloģiskā situācija pasliktinājās un dalībvalstis bija spiestas atjaunot vai pastiprināt ierobežošanas pasākumus, kuri ietekmē ekonomisko aktivitāti.

Tomēr pēdējos mēnešus tuneļa galā ir redzama gaisma. Pateicoties pagājušajā rudenī notikušajam izrāvienam vakcīnu izstrādē un tam, ka visās dalībvalstīs ir sāktas masveida vakcinācijas kampaņas, ir uzlabojušās perspektīvas ilgākā termiņā un palielinājušās cerības atgriezties pie jaunas normālas dzīves. Turklāt ir panākta vienošanās par daudzgadu finanšu shēmu un *Next Generation EU*. Spēkā ir stājies ANM, kas palīdzēs dalībvalstīm virzībā uz ilgtspējīgu atveseļošanu.

Paredzams, ka Eiropas ekonomikas rezultāti 2020. gada noslēgumā un jaunā gada sākumā būs vāji, taču Komisijas 2021. gada ziemas prognozē paredzēts, ka šajā pavasarī Eiropā atkal būs vērojama izaugsme un ka vasarā tā uzņems tempu. 2020. gada ceturtajā ceturksnī ekonomiskā aktivitāte samazinājās, un apsekojumu rādītāji liecina par ekonomiskās aktivitātes apsīkumu gada sākumā. Tomēr tiek pieņemts, ka progress neaizsargāto iedzīvotāju vakcinācijā veicinās ekonomiskās aktivitātes atsākšanos. Ņemot vērā globālās ekonomikas labākas perspektīvas, paredzams, ka ārējais pieprasījums sekmēs atveseļošanu. Kopumā tiek prognozēts, ka izaugsme ES un eurozonā, kas 2020. gadā saruka par aptuveni 6½ %, 2021. gadā pieaugs līdz aptuveni 3¾ %. Kad atveseļošanās būs nostabilizējusies, izaugsmes tempam 2022. gadā ES vajadzētu pieturēties aptuveni 4 % apmērā, savukārt eurozonā 3¾ % apmērā. Šobrīd paredzams, ka 2022. gada otrajā ceturksnī reālais IKP ES un eurozonā vidēji sasniegs pirmskrīzes līmeni. Tomēr par izlaidi gan netiek prognozēts, ka tā atgūs pirmskrīzes tendences līdz 2022. gada beigām (pielikums, 1. grafiks)¹.

Paredzams, ka valstis atveseļosies nevienmērīgi. Prognozē par atveseļošanās tempu atspoguļojas atšķirības attiecībā uz pandēmijas smagumu, ierobežošanas pasākumu stingrību un ilgumu, tūrisma un atpūtas aktivitāšu relatīvo nozīmīgumu, ekonomikas noturību un pamatprincipiem, kā arī politikas atbildes pasākumu apjomu un savlaicīgumu. Paredzams, ka dažas dalībvalstis savam pirmskrīzes izlaides līmenim būs pietuvojušās 2021. gada beigās, savukārt par dažām citām dalībvalstīm ir sagaidāms, ka tās šo līmeni nenasniegs pat līdz 2022. gada beigām.

Šīs prognozes ir pakļautas ievērojamai nenoteiktībai un paaugstinātiem riskiem, kas galvenokārt saistīti ar pandēmijas attīstību un vakcinācijas kampaņu panākumiem (pielikums, 2. grafiks). Pozitīvi ir tas, ka vakcinācijas rezultātā ierobežošanas pasākumi varētu

¹ Izlaides tendences, kas prognozētas Komisijas 2020. gada ziemas prognozē, t. i., pirms Covid-19 uzliesmojuma ES.

tikt atviegloti ātrāk, un attiecīgi arī atveseļošana varētu notikt agrāk un spēcīgāk. Turklāt atgūšanās spēks varētu būt pārsteidzoši liels. Pēckrīzes optimisma uzplaukums, pateicoties nebijuši lieliem mājāsaimniecību ietaupījumiem, zemām finansēšanas izmaksām un atbalstošai politikai, varētu radīt pastiprinātu pieprasījumu un investīciju projektus. Tomēr pandēmija tuvākajā laikā varētu izrādīties noturīgāka vai smagāka. Pastāv risks, ka jaunu un lipīgāku koronavīrusa variantu dēļ cita starpā varētu aizkavēties ierobežošanas pasākumu atcelšana. Tas kavētu gaidāmo atveseļošanos, kā rezultātā ieilgusī krīze varētu izraisīt bankrotus, ilgtermiņa bezdarba pieaugumu un lielāku nevienlīdzību un tādējādi tās radītās sekas Eiropas ekonomiskajai un sociālajai struktūrai varētu būt smagākas. Pastāv risks, ka fiskālā atbalsta priekšlaicīga atcelšana varētu kavēt ekonomikas atveseļošanos un saasināt pandēmijas sekas visā ES. Visbeidzot, pieaugošās atšķirības starp valstīm varētu padziļināties, un tādējādi tiktu traucēta iekšējā tirgus darbība, mazināta efektivitāte, un galu galā tās kļūtu pašpastiprinošas.

Next Generation EU programmas, ieskaitot tās ANM, vērienīga un ātra īstenošana sniegtu spēcīgu impulsu ES ekonomikai. Sakarā ar 2020. gada decembrī panākto politisko vienošanos par ANM visas dalībvalstis intensīvāk izstrādā valstu atveseļošanas un noturības plānus. Līdz šim vairums plānu projektu nav tikuši iekļauti Komisijas prognozē. Kad būs īstenoti nākamajos atveseļošanas un noturības plānos paredzētie pasākumi, ekonomikas atveseļošanās 2021. un 2022. gadā varētu izrādīties spēcīgāka, nekā pašlaik prognozēts. Līdztekus atveseļošanas un noturības plānu izstrādei dalībvalstīm vajadzētu arī paātrināt 2021.–2027. gada kohēzijas politikas fondu plānošanu, lai visi instrumenti būtu saskaņoti un vērsti uz atbalstu ilgtspējīgai, zaļai un digitālai atveseļošanai.

2020. gada pēdējā ceturksnī un 2021. gada sākumā situācija veselības jomā un ekonomiskā situācija pasliktinājās, kā rezultātā dalībvalstis pagarināja ārkārtas pasākumus vai sniedza papildu fiskālo atbalstu. Tajā pašā laikā valsts parāda riska prēmijas saglabājās zemas, daļēji pateicoties izlēmīgai ES un dalībvalstu rīcībai. Šī rīcība ietver politikas atbildes pasākumu ciešu koordināciju un stingri atbalstošu – fiskālās un arī monetārās – politikas nostāju. Fiskālā atbalsta priekšlaicīga atcelšana ES un citās lielās tautsaimniecībās (1. izcēlums) vai atkāpšanās no apņemšanās vidējā termiņā saglabāt fiskālo stabilitāti varētu izmainīt finanšu tirgu uztveri.

1. izcēlums. Fiskālā politika citur pasaulē

Globālie fiskālie pasākumi, ar kuriem reaģēja uz Covid-19 pandēmiju un kuri izpaudās kā tiešs budžeta atbalsts, 2020. gadā sasniedza aptuveni 6 triljonus EUR (teju 7½ % pasaules IKP), un lielāko daļu šīs atbalsta summas piešķirta G20 valstis². Šī summa ir vairāk nekā divas reizes lielāka par summu, kas tika piešķirta, reaģējot uz pasaules finanšu krīzi 2008.–2010. gadā. Fiskālais atbalsts ir mazinājis pandēmijas ietekmi uz patēriņu un izlaidi³,

² SVF dokuments “Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic” (2021. gada janvāris); <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>.

³ Starptautiskais Valūtas fonds – SVF (2021), “World Economic Outlook”, 2021. gada janvāris. Atjaunināts dokuments.

vienlaikus izraisot valsts budžeta deficīta un parāda pieaugumu. Tiek lēsts, ka pasaules valstu parāds 2020. gada beigās sasniedza 98 % no pasaules IKP⁴ salīdzinājumā ar tieši pirms pandēmijas uzliesmojuma sagatavotajās prognozēs aplēstajiem 84 % no IKP par to pašu gadu. Papildu izdevumi veselības aprūpes nozarē bija 800 miljardi EUR, savukārt tiešais fiskālais atbalsts mājāsaimniecībām un uzņēmumiem sasniedza teju 5 triljonus EUR.

Papildus tiešajiem fiskālajiem stimuliem valdības nodrošināja aptuveni 5 triljonus EUR (aptuveni 6 % no pasaules IKP) uzņēmumiem un mājāsaimniecībām tādu likviditātes atbalsta pasākumu veidā kā kapitāla iepludināšana, aizdevumi, aktīvu iegāde vai parāda pārņemšana un garantijas. Šo iespējamo saistību turpmākā iespējamā ietekme uz valsts parādu un deficītu ir atkarīga no tā, cik lielā mērā privātais sektors šīs garantijas izmanto un cik lielā mērā tās tiks pieprasītas vai aktivizētas.

Konkrētas valsts fiskālos atbildes pasākumus ietekmēja piekļuve cenas ziņā pieejamam finansējumam, labklājības valsts lielums un pieejamā politikas telpa. Valstis, kuru drošības tīkli ir plašāki, izvērta esošos pasākumus, un to īstenotie politikas atbildes pasākumi salīdzinoši vairāk bija balstīti uz automatiskajiem stabilizatoriem. Turpretī valstīm, kuru drošības tīkli ir ierobežotāki, bija jāpieņem apjomīgāki diskrecionārie fiskālie pasākumi. Piemēram, ASV 2020. gadā pieņēma budžeta pasākumus teju 17 % apmērā no IKP un likviditātes atbalstu 2,4 % apmērā no IKP, bet ASV Kongress šobrīd diskutē par jaunu paketi, kuras vērtība ir 1,9 triljoni USD (aptuveni 10 % no IKP). Paredzams, ka šogad tiks iesniegts vēl viens likumprojekts, kas galvenokārt būs vērsts uz pasākumiem, kuru mērķis ir radīt darbvietas, uzlabot infrastruktūru, cīnīties pret klimata pārmaiņām un risināt jautājumu par rasu vienlīdzību.

Ierobežotās monetārās politikas kontekstā Japāna izmantoja salīdzinoši lielu fiskālo stimulu, proti, tiešu fiskālo atbalstu aptuveni 15½ % apmērā no IKP un likviditātes atbalstu vairāk nekā 28 % apmērā no IKP. Ķīna sniedza budžeta atbalstu aptuveni 4½ % apmērā no IKP un likviditātes atbalstu vairāk nekā 1 % apmērā no IKP. Apvienotajā Karalistē gan budžeta, gan likviditātes pasākumi sasniedza vairāk nekā 16 % no IKP. Visbeidzot, uz veselības nozari vērsto pasākumu procentuālā daļa atspoguļo epidemioloģisko situāciju un iepriekš pastāvējušo situāciju veselības aprūpes nozarē, proti, kopējie publiskie izdevumi par veselības aprūpi svārstās no 0,1 % no IKP Ķīnā līdz vairāk nekā 5 % no IKP Apvienotajā Karalistē.

Kopumā attīstītās valstis varēja aizņemties lētāk nekā citas valstis, un attiecīgi tās varēja finansēt lielākas paketes. Attīstītajās valstīs īstenotie fiskālie pasākumi vidēji sasniedza aptuveni 24 % no IKP, kas ļoti kontrastē ar 6 % jaunietekmes tirgos un mazāk nekā 2 % valstīs ar zemiem ienākumiem⁵. Starptautiskās sabiedrības atbalsts, kas izpaužas kā dotācijas, koncesiju finansējums un parādu atvieglošana, ir būtisks, lai veicinātu ES partnervalstu politikas atbildes pasākumus.

⁴ Starptautiskais Valūtas fonds – SVF (2021), “Fiscal Monitor”, 2021. gada janvāris. Atjaunināts dokuments.

⁵ <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>.

3. Valstu īstenotie fiskālās politikas atbildes pasākumi: pandēmijas apkarošana, ekonomikas stiprināšana un atbalsts ilgtspējīgai atveseļošanai

Dalībvalstis ātri īstenoja nepieredzēti apjomīgus fiskālās politikas atbildes pasākumus, un tiek lēsts, ka bez fiskālajiem un likviditātes pasākumiem IKP samazinājums 2020. gadā būtu bijis par aptuveni 4,5 procentpunktiem lielāks⁶. Šos pasākumus veicināja Stabilitātes un izaugsmes pakta vispārējās izņēmuma klauzulas agrīna iedarbināšana 2020. gada martā un ES valsts atbalsta noteikumos paredzētā elastīguma pilnīga izmantošana, it īpaši 2020. gada martā pieņemtais pagaidu regulējums. Kopumā fiskālais atbalsts ES – automātiskie stabilizatori un diskrecionārie pasākumi – 2020. gadā tiek lēsts aptuveni 8 % apmērā no IKP, un tas ievērojami pārsniedz 2008.–2009. gadā sniegto fiskālo atbalstu. Dalībvalstis papildus jau tā apjomīgiem automātiskajiem stabilizatoriem, kas aplēsti aptuveni 4 % apmērā no IKP, saistībā ar krīzi īstenoja diskrecionārus fiskālos pasākumus, kuri 2020. gadā sasniedza gandrīz 4 % no IKP (pielikums, 1. tabula). Lielāko daļu diskrecionāro pasākumu veidoja papildu izdevumi (3,3 % no IKP). Tie ietvēra ārkārtas izdevumus veselības aprūpei (0,6 % no IKP), piemēram, ar mērķi palielināt veselības aprūpes sistēmu kapacitāti, nodrošināt aizsardzības līdzekļus vai izveidot testēšanas un kontaktu izsekošanas sistēmas. Izdevumu pasākumi citās jomās (2,7 % no IKP) ietvēra kompensācijas konkrētām nozarēm saistībā ar ienākumu zudumu, kā arī saīsināta darba laika shēmām un citiem posteņiem. Nodokļu atvieglojumu pasākumi veidoja papildu 0,4 % no IKP. Turklāt dalībvalstis sniedza apjomīgu likviditātes atbalstu (aptuveni 19 % no IKP), galvenokārt publisku garantiju veidā. Līdz šim ir izmantota aptuveni ceturtdaļa pieejamo garantiju. Daudzos gadījumos attiecībā uz šīm garantiju shēmām Komisijai bija jāveic valsts atbalsta novērtējums un tās jāapstiprina, kas tika ātri izdarīts saskaņā ar ES valsts atbalsta noteikumiem.

Padome 2020. gada 20. jūlijā ieteica dalībvalstīm veikt visus nepieciešamos pasākumus ar mērķi efektīvi risināt pandēmijas situāciju, stiprināt ekonomiku un atbalstīt atveseļošanos. Raugoties nākotnē, tā arī ieteica dalībvalstīm, kad to pieļaus ekonomiskie apstākļi, īstenot tādu fiskālo politiku, ar kuru tiecas panākt piesardzīgu vidēja termiņa fiskālo stāvokli un nodrošināt parāda atmaksājamību, un vienlaikus veicināt investīcijas.

Dalībvalstu pieņemtie pasākumi nodarbinātības aizsardzībai ir efektīvi. Pateicoties valstu īstermiņa iniciatīvām nodarbinātības atbalstam, ES tika nosargāti aptuveni 20 % nodarbinātības. Dalībvalstis plaši izmanto finansiālo atbalstu, kurš izpaužas kā aizdevumi ar izdevīgiem nosacījumiem saskaņā ar Eiropas pagaidu atbalsta instrumentu bezdarba risku mazināšanai ārkārtas situācijā (*SURE*) un kura mērķis ir finansēt saīsināta darba laika shēmas un līdzīgus pasākumus darbinieku un pašnodarbināto personu aizsardzībai⁷. Pasākumi ietvēra daudz un dažādas programmas, piemēram, esošās shēmas tika padarītas elastīgākas, lai atbalstītu pāreju uz citu darbu, prasmju uzlabošanu un ārkārtas arodmācības kā alternatīvu saīsinātam darba laikam. Izmantojot šīs valstu finansētās shēmas,

⁶ Sk.: Komisijas atjauninātās aplēses, kuru pamatā ir simulācijas analīze, kas aprakstīta Pfeiffer, P., Roeger W. un in't Veld, J. (2020), "The COVID-19 pandemic in the EU:: Macroeconomic transmission and economic policy response", ECFIN ĢD, diskusiju dokuments Nr. 127, 2020. jūlijs.

⁷ Padomes Regula (ES) 2020/672, ar ko izveido Eiropas pagaidu atbalsta instrumentu bezdarba risku mazināšanai ārkārtas situācijā (*SURE*) pēc Covid-19 uzliesmojuma; finansiālā palīdzība 100 miljardu EUR apmērā aizdevumu veidā dalībvalstīm, kas uz to piesakās.

tiek samazinātas uzņēmumu darbaspēka izmaksas, savukārt darba ņēmējiem tiek piedāvāti aizstājējienākumi, kas ir lielāki nekā parastais bezdarbnieka pabalsts. Tās arī palīdz saglabāt darbvietas un mazināt darbvieta skaita, mājsaimniecību rīcībā esošo ienākumu un iekšzemes pieprasījuma turpmāku kritumu. Šīs shēmas ir ļoti efektīvas: neraugoties uz ekonomiskās aktivitātes ievērojamo kritumu, bezdarba līmenis ES 2020. gadā pieauga tikai nedaudz. Šis pieaugums bija daudz mazāks nekā no vēsturiskās attiecības starp bezdarbu un IKP pieaugumu izrietošais pieaugums (pielikums, 3. grafiks). Turklāt bezdarba līmenis ES svārstījās ievērojami mazāk nekā ASV (pielikums, 4. grafiks). Nodarbinātības atbalsta shēmas vislabākos rezultātus uzrāda valstīs ar labi funkcionējošām valsts shēmām. Valstīs, kuras šādas shēmas ieviesa pandēmijas laikā, mīkstinotā ietekme uz bezdarbu, iespējams, bija nedaudz mazāka.

Ar svarīgu likviditātes atbalstu tika novērsts, ka likviditātes trūkums pāraug maksātspējas problēmās. Krīze smagi skāra uzņēmumu sektoru, un daudzi finansiāli stabili uzņēmumi ar dzīvotspējīgiem uzņēmējdarbības modeļiem nonāca finansiālās grūtībās. Ietekme uz dažādām nozarēm bija atšķirīga, un īpašu spiedienu izjuta pakalpojumu nozares uzņēmumi, kuri lielākā mērā ir tieši atkarīgi no sociālajiem kontaktiem. Pasākumi ietvēra kapitāla iepludināšanu, kredītlīniju atvēršanu, publiskas garantijas aizdevumiem, procentu maksājumu atlikšanu, atsevišķu nodokļu un sociālo iemaksu atlikšanu vai atcelšanu un ar maksātspēju saistītus pasākumus⁸. Komisijas aplēses liecina, ka bez valdību īstenotajiem atbalsta pasākumiem (papildus saīsināta darbalaika shēmām) vai jauniem aizņēmumiem ceturtnā daļa ES uzņēmumu 2020. gada beigās būtu izlietojuši savas kapitāla rezerves un saskārušies ar likviditātes grūtībām. Pateicoties valdību kredītgarantijām un aizdevumu atmaksas moratorijiem, aizdevumu saistību neizpilde pagaidām nav palielinājusies. Administratīvās kavēšanās, aizdevumu atmaksas moratorija un bankrota noteikumu pagaidu atvieglošanas rezultātā 2020. gadā bankrotēja mazāk uzņēmumu nekā iepriekšējā gadā.

Paredzams, ka sakarā ar ārkārtas pasākumu atcelšanu vai beigšanos pakāpeniski samazināsies diskrecionārais fiskālās politikas atbalsts. Daudzas dalībvalstis pandēmijas attīstības dēļ nesen pārskatīja ārkārtas pasākumu pārtraukšanas tempu un nolēma turpināt piemērot sociālo kontaktu ierobežojumus, kas apstiprināja nepieciešamību saglabāt valsts fiskālo atbildes pasākumu elastību. Kopumā pašlaik ir paredzams, ka ar Covid-19 saistīto pasākumu ietekme 2021. gadā sasniegs aptuveni 2,6 % no IKP, savukārt 2022. gadā – aptuveni 0,6 % no IKP. Turklāt automātiskie stabilizatori turpinās atbalstīt ekonomiku.

Dalībvalstu 2021. gada budžeta plānu projekti kopumā atbilda fiskālās politikas ieteikumiem. Komisija 2020. gada rudenī novērtēja eurozonas dalībvalstu 2021. gada budžeta plānu projektus, pamatojoties uz fiskālo pasākumu, kā arī to mērķtiecīguma un pagaidu rakstura, kvalitatīvu novērtējumu. Lielākā daļa budžeta plānu projektos paredzēto pasākumu atbalsta ekonomisko aktivitāti, ņemot vērā būtiskos nenoteiktības apstākļus. Attiecībā uz vairumu dalībvalstu lielākā daļa paredzēto pasākumu bija pagaidu pasākumi. Tomēr nedaudzas dalībvalstis budžeta plāna projektā bija paredzējušas dažus tādus pasākumus, kuri,

⁸ Piemēram, tādus kā pienākumu izpildes apturēšana (parādniekiem) un iespēja (kreditoriem) iesniegt maksātspējas pieteikumu vai moratoriju par prasījumu izpildi, vai līgumu izbeigšana un tiesvedības pārtraukšana. Pārskats par dalībvalstu veiktajiem maksātspējas pasākumiem ir pieejams šeit: https://e-justice.europa.eu/content_impact_of_covid19_on_the_justice_field-37147-en.do.

šķiet, nav pagaidu pasākumi un kuriem arī nav paredzēti kompensējoši pasākumi. Pēc 2021. gada budžeta plānu projektu novērtēšanas dalībvalstis ir veikušas pasākumus, kuru papildu tiešā ietekme uz budžetu (gandrīz visa uz izdevumiem) 2021. gadā ir 1,0 % no ES IKP. Veselības aprūpes papildu izdevumi un ar saīsināta darbalaika shēmām saistītie izdevumi ir aplēsti 0,2 % apmērā no IKP. Papildu izdevumi ietver arī dažādas atbalsta shēmas krīzes skartajiem uzņēmumiem, tai skaitā subsīdijas vissmagāk skartajām nozarēm.

4. ES īstenotie politikas atbildes pasākumi: vispārējās izņēmuma klauzulas un *Next Generation EU* optimāla izmantošana

ES 2020. gada martā iedarbināja Stabilitātes un izaugsmes pakta vispārējo izņēmuma klauzulu, kas ļauj nopietnas ekonomikas lejupslīdes situācijā Eiropas Savienībā uz laiku atkāpties no fiskālā regulējuma normālas darbības. Komisija ierosināja iedarbināt vispārējo izņēmuma klauzulu, lai ES varētu turpināt uz šo strauji progresējošo krīzi reaģēt strauji, enerģiski un koordinēti. Konkrēti ES fiskālā regulējuma noteikumi ļauj visām dalībvalstīm vispārējās krīzes situācijā uz laiku koordinēti un organizēti atkāpties no parastajām prasībām. Proti, attiecībā uz pakta preventīvo daļu Regulas (EK) 1466/97 5. panta 1. punktā un 9. panta 1. punktā ir noteikts, ka *“nopietnas ekonomikas lejupslīdes periodos eurozonā vai Savienībā kopumā dalībvalstīm var uz laiku atļaut pilnībā neveikt [...] vidēja termiņa budžeta mērķa sasniegšanai vajadzīgās korekcijas ar noteikumu, ka tādējādi vidējā termiņā netiek apdraudēta fiskālā stabilitāte”*. Komisija konstatēja, ka vispārējā izņēmuma klauzula neaptur paktā paredzētās procedūras, bet tās iedarbināšana ļautu Komisijai un Padomei veikt vajadzīgos politikas koordinācijas pasākumus pakta ietvaros, vienlaikus ļaujot atkāpties no budžeta prasībām, kas būtu piemērojamas parastā situācijā.

Komisija 2020. gada maijā, ievērojot Līguma par Eiropas Savienības darbību 126. panta 3. punktu, pieņēma ziņojumus par visām valstīm, izņemot Rumāniju, kurai jau tika piemērota pārmērīga budžeta deficīta novēršanas procedūra. Šajos ziņojumos ir novērtēta dalībvalstu atbilstība deficīta kritērijam 2020. gadā, pamatojoties uz to plāniem vai Komisijas 2020. gada pavasara prognozi. Attiecībā uz dažām dalībvalstīm ziņojumā ir novērtēta arī atbilstība parāda kritērijam 2019. gadā. Dalībvalstu īstenoto politikas pasākumu, ar kuriem reaģē uz Covid-19 krīzi, rezultātā to plānotais deficīts 2020. gadam kopumā pārsniedza robežvērtību 3 % no IKP. Komisija secināja, ka attiecīgajā brīdī nevajadzētu pieņemt lēmumu par to, vai būtu dalībvalstīm jāpiemēro pārmērīga budžeta deficīta novēršanas procedūra. Šis secinājums tika pamatots ar ārkārtējo nenoteiktību, ko rada Covid-19 uzliesmojuma makroekonomiskā un fiskālā ietekme, ieskaitot attiecībā uz ticama fiskālās politikas virziena izstrādi.

Komisija uzskata, ka lēmums par to, vai vispārējā izņēmuma klauzula būtu jādeaktivē vai jāturpina piemērot, būtu jāpieņem vispārēja ekonomikas stāvokļa novērtējuma ietvaros, pamatojoties uz kvantitatīviem kritērijiem. Ekonomikas perspektīvas joprojām ir ļoti neskaidras, un tāpēc nevar skaidri paredzēt, kad beigsies nopietnā ekonomikas lejupslīde ES vai eurozonā. Klauzulas deaktivēšanai vajadzētu būt atkarīgai no ES un eurozonas ekonomikas stāvokļa, atzīstot, ka būs vajadzīgs laiks, lai ekonomikas apstākļi normalizētos. Varētu apsvērt dažādus rādītājus, taču tiem ir arī ierobežojumi:

- ES fiskālajā regulējumā plaši tiek izmantotas starpības starp faktisko un potenciālo izlaidi aplēses, taču pašreizējos apstākļos tās ir pakļautas īpaši lielai nenoteiktībai ekonomikas satricinājuma nopietnības un tā unikālo iezīmju dēļ;
- ceturkšņa vai pat gada ekonomikas izaugsmes rādītāji sniedz tikai daļēju priekšstatu par ekonomikas stāvokli, proti, spēcīga ekonomikas izaugsme 2021.–2022. gadā rada maldinošu priekšstatu par ekonomikas atveseļošanās spēku, ņemot vērā iepriekš nepieredzētu lejupslīdi 2020. gadā un tās radītās smagās sekas;
- darba tirgus rādītāji, piemēram, reģistrētais bezdarba līmenis, varētu nepareizi atspoguļot ekonomiskos apstākļus, jo plaši tiek izmantotas saīsināta darba laika shēmas, piespiedu nepilna laika darbs un darba tirgus rādītāji uz ekonomikas norisēm reaģē ar novēlošanos;
- piemērotāks rādītājs atveseļošanās stāvokļa novērtēšanai ir ekonomiskās aktivitātes *līmenis* ES vai eurozonā salīdzinājumā ar pirmskrīzes līmeni⁹.

Tāpēc galvenais kvantitatīvais kritērijs, uz kuru Komisija balstītos, veicot vispārējo novērtējumu par vispārējās izņēmuma klauzulas deaktivēšanu vai turpmāku piemērošanu, būtu ekonomiskās aktivitātes līmenis ES vai eurozonā salīdzinājumā ar pirmskrīzes līmeni (2019. gada beigās). Pamatojoties uz Komisijas 2021. gada ziemas prognozi, tiek prognozēts, ka ES IKP tā 2019. gada līmeni sasniegs apmēram 2022. gada vidū. Tāpēc, balstoties uz pašreizējiem sākotnējiem rādītājiem, vispārējo izņēmuma klauzulu vajadzētu turpināt piemērot 2022. gadā un deaktivēt no 2023. gada. Komisija vispārējās izņēmuma klauzulas deaktivēšanu vai turpmāku piemērošanu novērtēs Eiropas pusgada pavasara paketes ietvaros, pamatojoties uz Komisijas 2021. gada pavasara prognozi. Arī pēc vispārējās izņēmuma klauzulas deaktivēšanas tiks ņemta vērā valstu konkrētā situācija. Attiecībā uz dalībvalstīm, kurās ekonomiskā aktivitāte nebūs atgriezusies pirmskrīzes līmenī, pilnībā tiks izmantotas visas Stabilitātes un izaugsmes paktā paredzētās elastības iespējas, it īpaši, kad tiks ierosinātas fiskālās politikas norādes.

Valstu fiskālās politikas atbildes pasākumus atbalstīja un papildināja ES īstenotas bezprecedenta darbības. *SURE* instruments nodrošina lētus aizdevumus dalībvalstīm, lai palīdzētu tām atbalstīt darba ņēmējus. Padome 2020. gadā 18 dalībvalstīm apstiprināja *SURE* atbalstu kopumā 90 miljardu EUR apmērā, un 2021. gada februārī atbalstam pieteicās vēl viena dalībvalsts. Eiropas Investīciju banka ir izveidojusi drošības tīklu uzņēmumiem, savukārt drošības tīkls dalībvalstīm ir paplašināts ar Eiropas Stabilizācijas mehānisma pandēmijas krīzes atbalsta instrumentu, lai atbalstītu veselības aprūpes finansēšanu, kā arī ar Covid-19 pandēmiju saistītas ārstēšanas un profilakses izmaksas. *Next Generation EU*, kas ietver ANM, nodrošinās ilgtspējīgu, vienmērīgu, iekļaujošu un taisnīgu atveseļošanu. Visbeidzot, izmantojot Papildināto investīciju iniciatīvu reaģēšanai uz koronavīrusu, kohēzijas politikas līdzekļi tika novirzīti tur, kur tie ir vajadzīgi visvairāk¹⁰. ES īstenotie politikas atbildes pasākumi ietvēra arī pagaidu regulējumu, kura mērķis ir dot dalībvalstīm iespēju maksimāli izmantot valsts atbalsta noteikumus paredzēto elastību, lai atbalstītu ekonomiku sakarā ar Covid-19 uzliesmojumu. Tas vēlāk tika grozīts, lai vairotu publiskā

⁹ Šādu pieeju ierosināja arī Eiropas Fiskālā padome. Sk.: Eiropas Fiskālā padome (2020), “Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021”, 2020. gada jūlijs;

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020_06_25_efb_assessment_of_euro_area_fiscal_stance_en.pdf.

¹⁰ OV L 99, 31.3.2020., 5.–8. lpp.

atbalsta iespējas pandēmijas apkarošanai nepieciešamu produktu pētniecībai, testēšanai un ražošanai, nodarbinātības aizsardzībai un ekonomikas turpmākai atbalstīšanai. Pēc tam tas tika paplašināts, lai varētu veikt rekapitalizācijas un pakārtota parāda pasākumus un tādējādi vēl vairāk atbalstīt mazos uzņēmumus un stimulēt privātas investīcijas. Vēl pēc tam pagaidu regulējuma darbības termiņš tika pagarināts līdz 2021. gada beigām, tika palielināti daži atbalsta maksimālie apjomi un atļauts noteiktus atmaksājamus instrumentus pārvērst tiešajās dotācijās. ECB uz pandēmijas izraisītajām ekonomiskajām sekām reaģēja ar plašu monetārās politikas pasākumu kopumu, it īpaši tā uzsāka pandēmijas ārkārtas aktīvu iegādes programmu (PEPP) un nodrošina papildu likviditāti, izmantojot mērķtiecīgas ilgāka termiņa refinansēšanas operācijas. Šie pasākumi palīdz pandēmijas laikā saglabāt labvēlīgus finansēšanas nosacījumus visām ekonomikas nozarēm un tādējādi atbalsta ekonomisko aktivitāti un nodrošina cenu stabilitāti vidējā termiņā.

ANM atbalstīs dalībvalstu centienus ar strukturālām reformām un investīcijām palielināt izaugsmes potenciālu un vienlaikus veicinās zaļo un digitālo pārkārtošanos. Mehānisms dalībvalstīm nodrošinās neatmaksājamu atbalstu 312,5 miljardu EUR apmērā un aizdevumus līdz 360 miljardu EUR apmērā, un tas ir vērsts uz pandēmijas ekonomisko seku vismagāk skartajām ekonomikām. Mehānisms palīdzēs mazināt risku attiecībā uz ekonomiskajām un sociālajām atšķirībām eurozonā un ES. Šāds mehānisma kopējais apmērs ir iespējams pateicoties iepriekš nepieredzētai ES parāda vērtspapīru emisijai. Tas, vai ES dalībvalstis arī turpmāk varēs saņemt *Next Generation EU* finansējumu ar izdevīgiem nosacījumiem, būs vienlīdz atkarīgs no izdevumu kvalitātes un dalībvalstu spējas īstenot savus plānus praksē, tostarp izveidojot efektīvas struktūras liela un prioritāra ES finansējuma apguvei. Vēl viens svarīgs priekšnoteikums *Next Generation EU* satvarā piešķirta ES atbalsta sekmīgai izmantošanai ir saskaņotība starp dalībvalstu vidēja termiņa fiskālo plānošanu un to investīcijām un reformām saskaņā ar ANM.

Ar modelēšanas palīdzību veiktas simulācijas apstiprina *Next Generation EU* būtisko ietekmi uz izaugsmi. Balstoties uz pieņēmumu, ka visas dotācijas un puse aizdevumu tiks izmantoti ienesīgu publisko investīciju palielināšanai, ir aplēsts, ka ES IKP īstermiņā un vidējā termiņā būs par gandrīz 2 % lielāks un ilgtermiņā – par 1 % lielāks¹¹. Paredzams, ka lielākas investīcijas veicinās īstermiņa pieprasījumu un vidēja termiņa potenciālo izaugsmi. Tā kā procentu likmes ir uz faktiskās apakšējās robežas, risks, ka fiskālo stimulu ietekmē tiks izspiestas privātas investīcijas, ir ierobežots. Lielāks IKP arī labvēlīgi ietekmēs parāda attiecību pret IKP, it īpaši dalībvalstīs, kurām ir augsts parāda līmenis, kā rezultātā samazināsies riska prēmija un tādējādi tiks stimulēts privātais patēriņš un investīcijas. Visbeidzot, fiskālā stimula koordinēšanai būs pozitīva blakusietekme uz izaugsmi, jo palielināsies eksporta iespējas ES iekšienē.

ANM ieviešanai ir būtiska ietekme uz valstu fiskālo politiku. Mehānisma finansētie izdevumi turpmākajos gados nodrošinās nozīmīgu fiskālo stimulu. ANM, piešķirot neatmaksājamu atbalstu, finansēs izdevumus, un tādējādi būs iespējams finansēt kvalitatīvus investīciju projektus un segt ražīgumu veicinošu reformu izmaksas, nepalielinot deficītu un

¹¹ Sk.: Komisijas ekonomikas 2020. gada rudens prognoze; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136_en_2.pdf. Sākotnējo Eiropas Komisijā (2020) iesniegto modeļa simulāciju atjauninājums "Identifying Europe's recovery needs", SWD(2020) 98 final.

parādu. Tādējādi ANM finansējums palīdzēs dalībvalstīm atbalstīt ekonomikas atveseļošanas, veicināt lielāku potenciālo izaugsmi un pakāpeniski uzlabot savu pamatā esošo fiskālo stāvokli. Šī iespēja īpaši svarīga ir tām dalībvalstīm, kurām ir mazāka fiskālā telpa vai augsts valsts parāda līmenis un tādēļ vajadzētu turpināt īstenot piesardzīgu fiskālo politiku. ANM fondu sekmīgas apguves gadījumā papildu izdevumi, kurus finansē ANM, turpmākajos gados nodrošinās ievērojamu fiskālo stimulu, kas samazināsies pēc pirmajiem gadiem, kuros ANM investīcijas būs intensīvākas. Lai izmantotu radītās iespējas, dalībvalstīm savu vidēja termiņa fiskālo stratēģiju izstrādē būtu jāņem vērā šī mijiedarbība starp ANM un valsts finansētajiem izdevumiem (sk. arī 5. iedaļu). Lai ar *Next Generation EU* varētu finansēt ANM, vispirms ir jāapstiprina pašu resursu lēmums. Dalībvalstīm būtu jāveic visi vajadzīgie pasākumi, lai saskaņā ar attiecīgās valsts prasībām nodrošinātu ātru apstiprināšanu.

ANM ir izveidots ar mērķi mudināt dalībvalstis palielināt valsts izdevumu un ieņēmumu labvēlīgo ietekmi uz izaugsmi. Lai tas notiktu, publiskajām investīcijām, kuras neatmaksājama atbalsta veidā finansē ANM, vajadzētu papildināt pašreizējo investīciju līmeni. ANM atbalsts veicinās atveseļošanas un palielinās potenciālo izaugsmi tikai tad, ja ar to tiks finansētas ienesīgas un kvalitatīvas papildu investīcijas, un it īpaši, ja vienlaikus tiks īstenotas strukturālas reformas. Turpretī, ja ar ANM atbalsta palīdzību investīcijas netiek palielinātas, deficīts un parāda attiecība tiks samazināti tikai uz laiku, neradot pozitīvu ietekmi uz potenciālo izaugsmi vidējā termiņā un ilgtermiņā, bet radot risku, ka pasliktināsies publisko izdevumu struktūra. Turklāt ANM nodrošinātā papildu fiskālā telpa ir īslaicīga un tādēļ nav paredzēta papildu kārtējo izdevumu finansēšanai. Tā vietā jaunus pastāvīgus pasākumus vajadzētu pieskaņot valsts finansējuma avotiem, kurus var saglabāt ilgāku laiku.

Dalībvalstīm būtu jānodrošina, ka to atveseļošanas un noturības plānos ir paredzētas reformas un investīcijas, ar kurām tiek atbalstīta atveseļošanās un stiprināta ekonomiskā un sociālā noturība. Saskaņā ar regulu, par kuru panākta vienošanās ar Eiropas Parlamentu un Padomi, dalībvalstīm būtu efektīvi jārisina visas problēmas vai ievērojama to problēmu daļa, kuras konstatētas attiecīgajos konkrētai valstij adresētajos ieteikumos, ieskaitot tās, kuru risināšana veicina stabilu valsts finanšu stāvokli vidējā termiņā¹². Konkrētām valstīm adresēto ieteikumu īstenošana arī veicinātu atveseļošanas un uzlabotu noturību. Attiecībā uz ieņēmumiem tie varētu būt pasākumi, kuru mērķis ir, piemēram, uzlabot nodokļu iekasēšanu un piedziņu, paplašināt nodokļu bāzi un īstenot izaugsmi veicinošu nodokļu novirzīšanu un kuru rezultātā cita starpā samazinātos darbaspēka nodokļu slogs un tiktu atbalstīti ar vidi un klimatu saistīti mērķi. Attiecībā uz izdevumiem tie varētu būt pasākumi, kuru mērķis ir, piemēram, publisko finanšu pārvaldības stiprināšana un izdevumu pārskatīšana, kā rezultātā izdevumi tiek jēgpilni novirzīti ienesīgākiem mērķiem. Tie varētu būt arī pasākumi ar mērķi nodrošināt sociālās labklājības sistēmu ilgtspēju, piemēram, reformas, ar kurām tiek paaugstināts nodarbinātības līmenis un mazināts risks, ka Covid-19 krīzes ietekmē pieaug ilgtermiņa bezdarbs vai samazinās dalība darba tirgū, arī ņemot vērā iedzīvotāju novecošanu. Visbeidzot, lai saglabātu stabilas publiskās finanses, svarīgi ir tādi pasākumi, ar kuriem tiek novērsti nevajadzīgi šķēršļi investīcijām un darījumdarbībai, jo tie palielina ekonomikas izaugsmi, bieži vien neradot budžeta izmaksas.

¹² OV L 57, 18.2.2021., 17.-75. lpp.

5. Orientējoši norādījumi attiecībā uz koordinētu fiskālo politiku

Apstākļos, kad valda nenoteiktība un monetārās politikas iespējas ir ierobežotas, atveseļošanās sekmēšanā izšķiroša nozīme ir valstu fiskālās politikas koordinācijai. Saistībā ar ieteikumu par eurozonas ekonomikas politiku Padome piekrita, ka visās eurozonas dalībvalstīs 2021. gadā vajadzētu turpināt īstenot atbalstošu fiskālo politiku¹³. Politikas pasākumi būtu jāpielāgo katras valsts konkrētajiem apstākļiem, un tiem vajadzētu būt savlaicīgiem un mērķtiecīgiem pagaidu pasākumiem. Dalībvalstīm būtu jāturpina koordinēt darbības ar mērķi efektīvi vērsties pret pandēmiju, stiprināt ekonomiku un atbalstīt ilgtspējīgu atveseļošanos. Tad, kad epidemioloģiskie un ekonomiskie apstākļi to ļaus, ārkārtas pasākumi būtu pakāpeniski jāizbeidz un vienlaikus jānovērš krīzes radītā sociālā ietekme un ietekme uz darba tirgu. Turklāt Padomes 2021. gada janvārī pieņemtajos secinājumos par brīdināšanas mehānisma ziņojumu ir izteikts aicinājums arī turpmāk īstenot mērķtiecīgus pagaidu pasākumus, lai atbalstītu ekonomikas atveseļošanu, ņemot vērā esošos un jaunus riskus makroekonomikas stabilitātei. Šī koordinētā ievirze fiskālās politikas īstenošanai dalībvalstu un ES līmenī joprojām ir spēkā.

Ņemot vērā iepriekš minēto, fiskālās politikas īstenošanai nākamajā periodā būtu jābalstās uz vairākiem svarīgiem apsvērumiem. Pirmkārt, saistībā ar to, ka dalībvalstīm ir jāiesniedz stabilitātes un konverģences programmas un atveseļošanas un noturības plāni, budžeta politikas koordinācija joprojām ir būtiska. Otrkārt, fiskālajai politikai arī turpmāk vajadzētu būt elastīgai, un tā būtu jāpielāgo mainīgajai situācijai, kad tas ir nepieciešams. Treškārt, būtu jāizvairās no fiskālā atbalsta priekšlaicīgas atcelšanas. Fiskālā politika ir efektīvs rīks, it īpaši apstākļos, kad valda nenoteiktība. Atbalsta pasākumu priekšlaicīgas atcelšanas radītie riski ir lielāki nekā riski, kas saistīti ar to saglabāšanu pārāk ilgi. Turklāt priekšlaicīgas atcelšanas rezultātā vispārējo politikas pasākumu kopums kļūtu nelīdzsvarots situācijā, kad monetārā politika kādu laiku, visticamāk, darbosies faktiskās zemākās robežas līmenī vai tuvu tai. Ceturtkārt, tiklīdz veselības apdraudējums būs samazinājies, fiskālie pasākumi pakāpeniski būtu jāpārveido par mērķtiecīgākiem pasākumiem, kas veicina noturīgu un ilgtspējīgu atveseļošanos. Piektkārt, fiskālajā politikā būtu jāņem vērā ANM ietekme. Visbeidzot, fiskālajā politikā būtu jāņem vērā atveseļošanās spēks un fiskālā stabilitāte. Dalībvalstīm būtu pārdomāti un pakāpeniski jāatceļ politikas atbalsts un piemērotā brīdī jāīsteno tāda fiskālā politika, kuras mērķis ir panākt piesardzīgu vidēja termiņa fiskālo stāvokli, vienlaikus veicinot investīcijas.

Šie apsvērumi ietekmē fiskālās politikas īstenošanu tuvākajā nākotnē, it īpaši attiecībā uz pasākumu izstrādi, vispārējo fiskālo stimulu un nepieciešamību ņemt vērā situācijas atšķirības dalībvalstīs. Tie tiks sīkāk aprakstīti gaidāmajā Eiropas pusgada pavasara paketē iekļautajās norādēs.

¹³ (Gaidāmais) Padomes ieteikums par eurozonas ekonomikas politiku: Teksts, par kuru panākta vienošanās, ir pieejams šeit: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/lv/pdf>.

Fiskālā atbalsta pasākumu izstrāde

Atbalsta pasākumiem vajadzētu būt **savlaicīgiem un mērķtiecīgiem pagaidu pasākumiem**. Ar fiskālajiem pasākumiem būtu maksimāli jāveicina ekonomikas atveseļošanās, neapsteidzot turpmākās fiskālās trajektorijas. Tāpēc būtu jāizvairās no tā, ka pasākumi rada pastāvīgu slogu publiskajām finansēm. Ja dalībvalstis ievieš pastāvīgus pasākumus, nolūkā nodrošināt budžeta neitralitāti vidējā termiņā tām šie pasākumi būtu pienācīgi jāfinansē.

Tiklīdz veselības apdraudējums būs samazinājies, atbalsta pasākumi no ārkārtas palīdzības būtu jāpārveido par mērķtiecīgākiem pasākumiem, kas veicina noturīgu un ilgtspējīgu atveseļošanos. Ir būtiski, lai pasākumi, laicam ejot, nezaudētu savu efektivitāti un to atcelšana notiktu pakāpeniski. Lai ar ierobežotiem fiskālajiem resursiem efektīvi atbalstītu ekonomiku, ļoti svarīga ir pasākumu kvalitāte. Kad ierobežošanas pasākumi tiks atcelti un ekonomiskā aktivitāte būs normalizējusies, turpmākam fiskālajam atbalstam vajadzētu būt vērstam uz ilgtermiņa ekonomikas lejupslīdes samazināšanu līdz minimumam un resursu ātras pārdales nodrošināšanu. Tajā pašā laikā valdībām būs jāsāk novērst krīzes sekas, kas ietver paaugstinātu valsts un privātā sektora parāda līmeni, sociālo ietekmi un ietekmi uz darba tirgu.

Kad ekonomika un atsevišķas nozares būs sākušas atveseļoties, iestādēm vajadzētu pastiprināt nodarbinātības stimulus darba ņēmējiem. Politika, kas aizsargā esošas darba ņēmēju un uzņēmumu attiecības, būtu jāpārorientē uz tādu, kura tiecas palielināt nodarbinātības iespējas bezdarbniekiem un neaktīvām personām un atbalsta pāreju no krīzes izraisīta bezdarba vai saīsināta darba laika shēmām uz citām nodarbinātības iespējām nākotnes prasībām atbilstošās nozarēs. Pasākumi, kas mazina risku, ka pieaugs strukturālais bezdarbs, ir, piemēram, valdības programmas izglītības jomā un kvalifikācijas celšanai un pārkvalifikācijai, kā arī saīsināta darba laika shēmu mērķtiecīga pagarināšana ar mērķi atbalstīt pāreju uz citu darbu, kā arī labi izstrādāti darbā pieņemšanas pagaidu stimuli.

Mērķtiecīgiem atbalsta pasākumiem vajadzētu būt tādiem, kas dzīvotspējīgiem, bet joprojām neaizsargātiem uzņēmumiem palīdz atsākt darbību un pielāgot savus darījumdarbības modeļus. Likviditātes atbalsts būtu pakāpeniski jāatceļ, lai nodrošinātu, ka uzkrātās saistības nepāraug maksātnespējas problēmās. Lai novērstu maksātnespējas problēmas, ir būtiski saglabāt atbalstu maksātnespējīgiem uzņēmumiem, attiecībā uz kuriem paredzams, ka tie īslaicīgi cietīs no Covid-19 krīzes ietekmes. Konkrētos gadījumos mērķtiecīgi un īslaicīgi uzņēmumu ienākuma nodokļa samazinājumi vai algu subsīdijas joprojām varētu būt pamatoti. Dzīvotspējīgiem uzņēmumiem paredzētajam finansējumam vajadzētu kļūt daudzveidīgākam attiecībā uz pašu kapitālu un citu kapitālu (hibrīdi risinājumi). Varētu apsvērt iespēju stimulēt privāto sektoru nodrošināt kapitālu (piemēram, nodokļu atlaides par maksātnespējas problēmās nonākušu dzīvotspējīgu uzņēmumu kapitāla stiprināšanu) vai iespēju apvienot privāto un publisko maksātnespējas atbalstu.

Kad atveseļošanās būs nostabilizējusies, fiskālajā politikā par prioritāti būtu jānosaka lielākas publiskās un privātās investīcijas, kas atbalsta pārkārtošanos uz zaļu un digitālu ekonomiku. Šīs investīcijas būtu jāizraugās pārdomāti un, lai panāktu maksimālu rezultātu, tās būtu jāapvieno ar reformām. Ievērojamām papildu investīcijām vajadzētu būt vērstām uz stratēģiskiem politikas mērķiem, proti, stiprināt ražīgumu, palīdzēt sasniegt jauno 2030. gada klimata mērķrādītāju un Eiropas zaļā kursa mērķus, uzlabot digitālās spējas, un uz citām nozarēm, kurās investīcijām ir spēcīga pozitīva blakusietekme. Sekmīga atveseļošanas

stratēģija būs tāda, kas ietvers arī investīcijas, ar kurām tiek veicināta sociālā iekļaušana un dzimumu līdztiesība, it īpaši ar izglītības un apmācības palīdzību, kā arī reģionālā kohēzija. Šo mērķu sasniegšanu veicinās arī reformu un investīciju īstenošanai piešķirtie ANM līdzekļi.

Ņemt vērā kopējo fiskālo stimulu

Vispārējam no valsts budžetiem un ANM izrietošajam fiskālajam stimulam arī 2021. un 2022. gadā jābūt atbalstošam. Valsts budžeta plānošanā skaidri jāņem vērā ANM nodrošinātā fiskālā stimula apmērs, jo tas nav ietverts parastajos rādītājos, pamatojoties uz kuriem tiek izvērtēta fiskālā nostāja. Tā kā drīz sāks darboties ANM, parastie rādītāji, ko parasti izmanto fiskālajā uzraudzībā, uzrādīs pārāk zemu ekonomikai sniegto fiskālo stimulu. Izdevumi, ko finansē ar ANM dotācijām, ir fiskāls stimulants, kas neradīs lielāku deficītu vai parādu. Šis papildu fiskālais stimulants būs īpaši svarīgs tām dalībvalstīm, kurās ANM nodrošinātais finansējums ir vislielākais salīdzinājumā ar IKP līmeni vai kopējām publiskajām investīcijām.

ANM sniedz unikālu iespēju uzlabot pamatā esošo fiskālo stāvokli, neapslāpējot izaugsmi. No ANM pasākumiem izrietošais fiskālais stimulants un lielāka potenciālā izaugsme ir abpusēji izdevīgi. Tā kā veselības apdraudējums samazinās un ārkārtas pasākumi tiek pakāpeniski izbeigti, ANM investīciju ieviešana un reformas sniedz dalībvalstīm iespēju vidējā termiņā uzlabot savu fiskālo stāvokli un vienlaikus turpināt atbalstīt izaugsmi un darbvietu radīšanu. Tādēļ ir būtiski, lai dalībvalstis integrēti pārskata lēmumus par valsts izdevumiem un valsts ieņēmumu palielināšanu, iekļaujot ANM savās vidēja termiņa budžeta stratēģijās.

Ņemt vērā situācijas atšķirības dalībvalstīs

Ņemot vērā prognozes par ekonomiskās aktivitātes pakāpenisku normalizēšanos 2021. gada otrajā pusē, dalībvalstu fiskālajai politikai 2022. gadā būtu jākļūst diferencētākai. Dalībvalstīm fiskālajā politikā būtu jāņem vērā atveseļošanās stāvoklis, fiskālās stabilitātes riski un nepieciešamība samazināt ekonomiskās, sociālās un teritoriālās atšķirības.

- Lielāku diferenciaciju fiskālajās norādēs dalībvalstīm vajadzētu apvienot ar kopumā atbalstošu fiskālo nostāju 2022. gadā, izvairoties no fiskālā atbalsta priekšlaicīgas atcelšanas. Priekšlaicīga atcelšana būtu politiska kļūda, kas negatīvi ietekmētu ekonomisko aktivitāti (gan iekšzemē, gan citās dalībvalstīs) un uzticēšanos. Tādējādi tiktu apdraudēta sociālā un ekonomiskā struktūra un apgrūtināta to reformu prioritāšu īstenošana, kuras palīdzēs uzlabot ES ekonomisko un sociālo noturību un reģionālo kohēziju. Ņemot vērā nepieciešamību atbalstīt ilgtspējīgu atveseļošanos ES, dalībvalstīm ar zemu ilgtspējas risku savi budžeti būtu jāplāno tā, ka arī 2022. gadā tiek īstenota atbalstoša fiskālā politika, ņemot vērā ANM ietekmi.
- Krīzes smagās ietekmes dēļ ilgtspējas riski ir palielinājušies. Tā kā parāda attiecības pret IKP līmeni ir ievērojami pieauguši un krīze ir negatīvi ietekmējusi izaugsmes tendenci,

trajektorijas vidējā termiņā, visticamāk, būs mazāk labvēlīgas¹⁴. Zemas procentu likmes nodrošina labvēlīgus finansēšanas nosacījumus visām dalībvalstīm, lai tās varētu īstenot izdevumus, kuri var veicināt potenciālo izaugsmi, un izvairīties no tā, ka to izaugsme ir vāja, bet parāds liels. Lai nostiprinātu cerības, ir vajadzīgas ticamas vidēja termiņa fiskālās stratēģijas. Kopumā dalībvalstīm, kuru parāda līmenis ir augsts, būtu jāīsteno piesardzīga fiskālā politika un vienlaikus jā saglabā valsts finansētas investīcijas un jāizmanto ANM dotācijas, lai finansētu jaunus augstas kvalitātes investīciju projektus.

- Visām dalībvalstīm būtu jākoncentrējas uz publisko finanšu struktūru un kvalitāti gan attiecībā uz budžeta ieņēmumiem, gan izdevumiem. Turklāt tām par prioritāti būtu jānosaka fiskālās strukturālās reformas, pateicoties kurām varēs nodrošināt finansējumu publiskās politikas prioritātēm un kuras veicinās publisko finanšu stabilitāti ilgtermiņā.

Arī attiecībā uz periodu pēc 2022. gada fiskālajā politikā būtu jāņem vērā atveseļošanās spēks, ekonomiskās nenoteiktības pakāpe un fiskālā stabilitāte. Piemērotā brīdī veikta fiskālās politikas pārorientēšana uz piesardzīga vidēja termiņa fiskālā stāvokļa sasniegšanu, kas ietver atbalsta pasākumu pakāpenisku atcelšanu, palīdzēs nodrošināt fiskālo stabilitāti vidējā termiņā. Tas būtu jādara tādā veidā, kas mazinātu krīzes sociālo ietekmi un ietekmi uz darba tirgu un veicinātu sociālo stabilitāti.

6. Secinājumi un turpmākie soļi

Tiek sagaidīts, ka dalībvalstis iesniegs stabilitātes un konverģences programmas, kurās ņemti vērā 2020. gada konkrētai valstij adresētie ieteikumi, gada ilgtspējīgas izaugsmes stratēģija, Padomes ieteikums par eurozonas ekonomikas politiku un šajā paziņojumā iekļautie orientējošie norādījumi attiecībā uz politiku. Dalībvalstu atveseļošanas un noturības plāniem vajadzētu pilnībā atbilst minētajiem orientējošajiem norādījumiem attiecībā uz politiku.

Tā kā ar vispārējo izņēmuma klauzulu netiek apturētas Stabilitātes un izaugsmes pakta procedūras, Komisija Eiropas pusgada pavasara paketes ietvaros izvērtēs stabilitātes un konverģences programmas un ierosinās konkrētām valstīm adresētas fiskālās politikas norādes. Ierosinātajās fiskālajās norādēs tiks ievērots Stabilitātes un izaugsmes pakts un vienlaikus pilnībā tiks izmantota tajā paredzētā elastība, lai nodrošinātu, ka fiskālās politikas koordinācija risina pandēmijas izraisīto ārkārtas situāciju. Pamatojoties uz iepriekš izklāstītajiem apsvērumiem, Komisijas priekšlikumiem par fiskālās politikas norādēm būs galvenokārt kvalitatīvs raksturs un tie ietvers dažus diferencētus kvantitatīvus elementus kā daļu no vidēja termiņa norādēm. ANM radītais fiskālais stimuls, pamatā esošā fiskālā stāvokļa uzlabošana un tādu reformu un investīciju īstenošana, kuru mērķis ir veicināt potenciālo izaugsmi, ir abpusēji izdevīgi. Tas tiks ņemts vērā ierosinātajās politikas norādēs.

2020. gada maijā Komisija secināja, ka attiecīgajā brīdī nevajadzētu pieņemt lēmumu par to, vai vajadzētu dalībvalstīm piemērot pārmērīga budžeta deficīta novēršanas procedūru. Komisija plāno sagatavot ziņojumus saskaņā ar 126. panta 3. punktu, tāpat kā tā darīja 2020. gada pavasarī. Šajā kontekstā Komisija plāno ņemt vērā lielo nenoteiktību, saskaņotos

¹⁴ Sk.: Eiropas Komisija (2020), "Debt Sustainability Monitor 2020", 2021. gada februāris.
https://ec.europa.eu/info/publications/debt-sustainability-monitor-2020_en.

fiskālās politikas pasākumus, ar ko reaģē uz Covid-19 krīzi, un Padomes ieteikumus 2021. gadam. Komisijas pieeja tiks apstiprināta Eiropas pusgada pavasara paketē, pamatojoties uz 2020. gada izpildes datiem un dalībvalstu stabilitātes un konverģences programmām.

Eiropas pusgada pavasara paketes ietvaros un pamatojoties uz Padomes un Komisijas dialogu Komisija izvērtēs arī Stabilitātes un izaugsmes pakta vispārējās izņēmuma klauzulas deaktivēšanu vai turpmāku piemērošanu. Komisija uzskata, ka lēmums par to, vai vispārējā izņēmuma klauzula būtu jādeaktivē vai jāturpina piemērot arī 2022. gadā, būtu jāpieņem vispārēja ekonomikas stāvokļa novērtējuma ietvaros, pamatojoties uz kvantitatīviem kritērijiem. Galvenais kvantitatīvais kritērijs būtu izlaides līmenis ES vai eurozonā salīdzinājumā ar pirmskrīzes līmeni. Balstoties uz pašreizējiem sākotnējiem rādītājiem, vispārējo izņēmuma klauzulu vajadzētu turpināt piemērot 2022. gadā un deaktivēt no 2023. gada.

Komisija plāno atsākt publiskās debates par ekonomikas pārvaldības satvaru, kad ekonomikas atveseļošanās būs nostabilizējusies. Komisijas 2020. gada februāra pārskatā tika konstatētas plaši atzītas problēmas saistībā ar fiskālo sistēmu un tās īstenošanu¹⁵. Lai gan kopējais deficīta un parāda līmenis samazinājās, valsts parāds dažās dalībvalstīs jau pirms pašreizējās krīzes pieturējās ļoti augsts. Fiskālā nostāja dalībvalstīs bieži bija procikliska gan labvēlīgos, gan nelabvēlīgos ekonomikas apstākļos, proti, dažos periodos nav veidotas pietiekamas rezerves, savukārt citos nav pietiekami izmantota fiskālā telpa. Turklāt publisko finanšu struktūra nav kļuvusi labvēlīgāka izaugsmei un investīcijām. Lielu ekonomikas satricinājumu gadījumā spēju virzīt fiskālo nostāju eurozonā kavēja piesardzīgas politikas trūkums labvēlīgos ekonomikas apstākļos, un šī spēja bija ierobežota tik ilgi, kamēr tās pamatā bija vienīgi valstu fiskālās politikas koordinācija un nebija centrālas fiskālās stabilizācijas spējas. Turklāt sistēma laika gaitā ir kļuvusi sarežģītāka.

Pandēmijas ietekmē būtiski ir mainījies publisko debašu konteksts, proti, tās dēļ parāda un deficīta līmenis ir palielinājies, savukārt izlaide ir ievērojami samazinājusies, ir pieaugusi nepieciešamība veikt investīcijas un saistībā ar to ES līmenī ir ieviesti jauni politikas instrumenti. Turklāt šī ir pirmā reize, kad vispārējā izņēmuma klauzula tika izmantota fiskālās uzraudzības īstenošanā. Tāpēc krīze ir apliecinājusi daudzu tādu problēmu nozīmi un svarīgumu, kuras Komisija centās apspriest un risināt publiskajās debatēs. Sabiedriskās apspriešanas par ekonomikas pārvaldības sistēmu atsākšana ļaus Komisijai pārdomāt šīs problēmas un izdarīt secinājumus. Tomēr, ņemot vērā Covid krīzi un nepieciešamību koncentrēties uz ANM, kā arī tūlītējo politisko reakciju, tās atsākšana ir apturēta.

¹⁵ Sk.: Eiropas Komisija (2020), "Economic Governance review", 2020. gada februāris.
https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/economic-governance-review_en.

Pielikums

1. tabula. Pārskats par valstu fiskālajiem pasākumiem, ar kuriem reaģē uz Covid-19 pandēmiju

ES-27	2020.		2020.–2021.		2020.–2022.	
	Mljrd. EUR	% no IKP	Mljrd. EUR	% no IKP	Mljrd. EUR	% no IKP
Dalībvalstu iniciatīvas¹						
A. Pasākumi, kam ir tieša ietekme uz budžetu²	497,8	3,8	364,7	2,6	83,1	0,6
1. Izdevumi	438,5	3,3	322,2	2,3	65,9	0,4
1. a) Veselības aprūpe	80,8	0,6	58,9	0,4	14,9	0,1
1. b) Citi	363,0	2,7	264,5	1,9	52,3	0,4
2. Ieņēmumi	59,3	0,4	42,5	0,3	14,1	0,1
B. Automātiskie stabilizatori³		± 4				
C. Likviditātes pasākumi, kam nav tiešas ietekmes uz budžetu	2505,9	18,9				
1. Nodokļu maksājumu atlikšana	206,5	1,6				
2. Publiskas garantijas (pieejamais regulējums)⁴	1877,0	14,2				
to pašreizējais izmantojums (faktiskās iespējamās saistības)	456,0	3,4				
3. Citi	422,4	3,2				

¹ Iekļautās summas aptver valstu finansēto pasākumu ietekmi, atskaitot finansējumu, ko nodrošina, piemēram, ES iniciatīvas.

² Pasākumu ietekme ir izteikta uzkrājumu izteiksmē kā pieaugums salīdzinājumā ar 2019. gadu (EKS 2010). IKP prognožu pamatā ir Komisijas 2021. gada ziemas prognoze.

³ Automātisko stabilizatoru ietekme ir aplēsta kā atlikums, kas iegūts, no izmaiņām primārajā bilancē atskaitot fiskālo pasākumu aplēsto ietekmi.

⁴ Skaitļi attiecas uz maksimālajiem iesaistītajiem publiskajiem līdzekļiem, ja tiktu izmantotas visas pieejamās garantijas. Nav iekļautas garantijas ES un starptautiska līmeņa instrumentiem. Attiecībā uz Vāciju ir iekļauts pieejamo garantiju shēmu apjoms, savukārt vispārējā garantiju sistēma faktiski ir neierobežota.

Eurozona	2020.		2020.–2021.		2020.–2022.	
	Mljrd. EUR	% no IKP	Mljrd. EUR	% no IKP	Mljrd. EUR	% no IKP
Dalībvalstu iniciatīvas¹						
A. Pasākumi, kam ir tieša ietekme uz budžetu²	422,3	3,7	339,7	2,9	57,9	0,4
1. Izdevumi	368,8	3,3	298,6	2,3	42,3	0,3
1. a) Veselības aprūpe	74,0	0,7	51,8	0,4	7,8	0,1
1. b) Citi	295,7	2,6	248,0	2,1	35,7	0,2
2. Ieņēmumi	53,5	0,5	40,8	0,3	14,9	0,1
B. Automātiski stabilizatori³		± 4				
C. Likviditātes pasākumi, kam nav tiešas ietekmes uz budžetu	2164,8	19,2				
1. Nodokļu maksājumu atlikšana	112,3	1,0				
2. Publiskas garantijas (pieejamais regulējums)⁴	1790,9	15,9				
to pašreizējais izmantojums (faktiskās iespējamās saistības)	448,4	4,0				
3. Citi	261,5	2,3				

¹ Iekļautās summas aptver valstu finansēto pasākumu ietekmi, atskaitot finansējumu, ko nodrošina, piemēram, ES iniciatīvas.

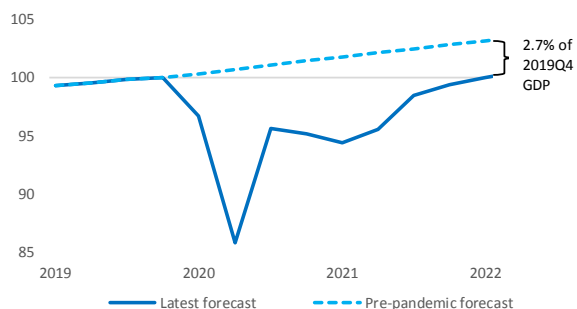
² Pasākumu ietekme ir izteikta uzkrājumu izteiksmē kā pieaugums salīdzinājumā ar 2019. gadu (EKS 2010). IKP prognožu pamatā ir Komisijas 2021. gada ziemas prognoze.

³ Automātisko stabilizatoru ietekme ir aplēsta kā atlikums, kas iegūts, no izmaiņām primārajā bilancē atskaitot fiskālo pasākumu aplēsto ietekmi.

⁴ Skaitļi attiecas uz maksimālajiem iesaistītajiem publiskajiem līdzekļiem, ja tiktu izmantotas visas pieejamās garantijas. Nav iekļautas garantijas ES un starptautiska līmeņa instrumentiem. Attiecībā uz Vāciju ir iekļauts pieejamo garantiju shēmu apjoms, savukārt vispārējā garantiju sistēma faktiski ir neierobežota.

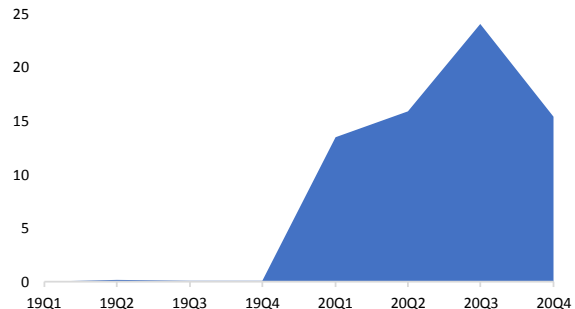
Avots: Eiropas Komisijas 2021. gada ziemas prognoze.

1. grafiks. Reālais IKP Eiropas Savienībā, 2019.–2022. g. (indekss, 2019. g. 4. ceturksnis=100)



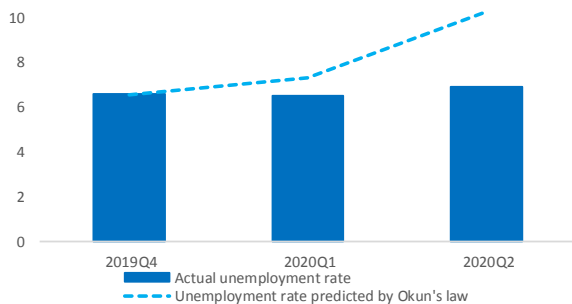
Piezīme: pirmspandēmijas prognoze 2022. gadam ir iegūta, ekstrapolējot pieauguma tempu 2021. gada ceturkšņos.
Avots: Eiropas Komisijas 2020. un 2021. gada ziemas prognoze.

2. grafiks. Pasaules pandēmiju nenoteiktības indekss, 2010. g. 1. ceturksnis–2020. g. 4. ceturksnis



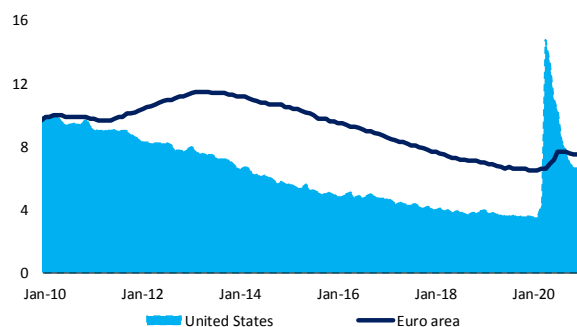
Avots: Ahir, Bloom un Furceri, "The World Uncertainty Index", mimeo.

3. grafiks. Faktiskais bezdarba līmenis un bezdarba līmenis ES 2019. g. 4. ceturksnī–2020. g. 2. ceturksnī saskaņā ar Okuna likuma prognozi (%)



Piezīme: Okuna likums ir empīriski novērotā attiecība starp bezdarbu un reālā IKP pieaugumu.
Avots: Eiropas Komisija, pamatojoties uz Eurostat darbaspēka statistiku un nacionālajiem kontiem.

4. grafiks. Bezdarba līmenis ES un ASV, 2010. gada janvāris–2020. gada decembris (%)



Avots: Eurostat.