



Briuselis, 2021 03 03
COM(2021) 105 final

KOMISIJOS KOMUNIKATAS TARYBAI

Metai nuo COVID-19 protrūkio. Fiskalinės politikos atsakas

Metai nuo COVID-19 protrūkio. Fiskalinės politikos atsakas

1. Įvadas

COVID-19 pandemijos protrūkis sukėlė precedento neturinčią pasaulinę visuomenės sveikatos krizę, o ši lėmė didelį ekonominės veiklos nuosmukį. Valstybėms narėms iškilo dvejopas uždavinys – spręsti su ekstremaliąja visuomenės sveikatos situacija susijusias problemas ir remti ekonomiką. Krizės poveikį Europos ekonominei ir socialinei struktūrai sušvelnino ryžtingas politikos atsakas nacionaliniu ir ES lygmeniu. Dėl ekonomikos nuosmukio ir neatidėliotinos fiskalinės paramos staiga išaugo valdžios sektoriaus deficitas ir valstybės skola.

Šiame komunikate išdėstyti Komisijos pasvarstymai dėl fiskalinės politikos įgyvendinimo koordinavimo ES lygmeniu, perėjimo prie suderinto požiūrio į pandemijos problemų sprendimą kito etapo, ekonomikos palaikymo, tvaraus atsigavimo rėmimo ir fiskalinio tvarumo palaikymo vidutiniu laikotarpiu. Valstybės narės šiuo metu įgyvendina 2021 m. biudžetus, prie konkrečių susiklosčiusių aplinkybių pritaikydamos politikos priemones, kurios turi būti taikomos laiku, laikinai ir tikslingai. Balandžio mėn. valstybės narės pateiks savo stabilumo ir konvergencijos programas, kuriose bus išdėstyta jų vidutinio laikotarpio fiskalinė politika. Įsigaliojus Reglamentui dėl ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonės (EGADP), valstybės narės per artimiausius mėnesius pateiks savo ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planus; šiems planams įgyvendinti daugeliu atvejų prireiks nemažos ES finansuojamos fiskalinės paskatos. Atsižvelgiant į tai, šiame komunikate valstybėms narėms teikiamos plataus pobūdžio gairės, susijusios su fiskalinės politikos įgyvendinimu ateinančiu laikotarpiu.

Dabartinę padėtį vis dar gaubia didelis neapibrėžtumas, tačiau tam tikros problemos, su kuriomis mūsų ekonomika susidurs, kai bus įveikta pandemija, yra akivaizdžios. Siekiant tas problemas sėkmingai išspręsti, prireiks koordinuoto ir nuoseklaus politinio atsako, apimančio patikimas vidutinio laikotarpio fiskalinės politikos strategijas, kuriomis remiamas atsigavimas ir kartu užtikrinamas fiskalinis stabilumas.

Prasidėjus COVID-19 pandemijai pradėta taikyti Stabilumo ir augimo pakte nustatyta bendroji nukrypti leidžianti išlyga – tai leido valstybėms narėms nukrypti nuo paprastai taikomų biudžetinių reikalavimų. Kadangi taikant šią išlygą Stabilumo ir augimo pakto procedūros nestabdomos, Europos Komisija toliau laikosi biudžeto priežiūros metinio ciklo. Šiame komunikate pateikiamos politikos gairės, kuriomis siekiama palengvinti fiskalinės politikos koordinavimą ir padėti valstybėms narėms parengti stabilumo ir konvergencijos programas. Jame aptariamas tinkamas fiskalinių priemonių rengimas ir kokybė, nagrinėjamas jų veiksmingumas ir laipsniškas pritaikymas (perėjimas nuo neatidėliotinių iki tikslingesnių priemonių), galiausiai – jų atsakymas. Komunikate taip pat išdėstyti Komisijos pasvarstymai dėl bendrosios nukrypti leidžiančios išlygos taikymo nutraukimo arba tolesnio jos taikymo. Galiausiai, jame pateikiami bendrieji nurodymai dėl bendros fiskalinės politikos vidutiniu laikotarpiu, įskaitant dėl EGADP poveikio fiskalinei politikai.

Šiais pasvarstymais prisidedama prie ECOFIN tarybos ir Euro grupės diskusijų, jie bus išsamiau papildyti fiskalinės politikos gairėse, kurios 2021 m. gegužės mėn. pabaigoje bus pateiktos Komisijos paskelbsimame Europos semestro pavasario dokumentų rinkinyje.

2. Ekonominė padėtis ir perspektyva

Praėjus metams po to, kai ES ir pasaulio ekonomikai smogė COVID-19 pandemija, Europa vis dar neišsivaduoja iš tvirtų jos gniaužtų. 2020 m. rudenį kilus naujam infekcijos protrūkiui ir atsiradus užkrečiamesnių viruso atmainų, epidemiologinė situacija pablogėjo ir valstybės narės buvo priverstos vėl taikyti arba sugriežtinti plitimo valdymo priemonės, kurios daro poveikį ekonominei veiklai.

Tačiau per pastaruosius mėnesius tunelio gale pasirodė šviesa. Praeitą rudenį įvyko proveržis vakcinų kūrimo srityje, visose valstybėse narėse prasidėjo masinio skiepavimo kampanijos, tad vidutinio laikotarpio perspektyva pragiedrėjo ir atsirado vilties grįžti į naują kasdienybę. Be to, buvo susitarta dėl daugiamečių finansinės programos ir priemonės „Next Generation EU“. Įsigaliojo EGADP, o tai padės valstybėms narėms siekti tvaraus ekonomikos atsigavimo.

Vertinama, kad Europos ekonomikos padėtis 2020 m. pabaigoje ir šių metų pradžioje buvo silpna, tačiau Komisijos 2021 m. žiemos ekonominėje prognozėje numatoma, kad ekonomikos augimas ši pavasarį atsigaus, o vasarą įsibėgės. 2020 m. ketvirtąjį ketvirtį ekonominė veikla susitraukė ir iš tyrimo rodiklių galima matyti, kad šių metų pradžioje ji buvo vangė. Tačiau tikimasi, kad ekonominę veiklą taps lengviau atgaivinti dėl daromos pažeidžiamiausių gyventojų skiepavimo pažangos. Pagerėjus pasaulio ekonomikos perspektyvai, atsigavimą turėtų skatinti išorės paklausa. Apskritai numatoma, kad ES ir euro zonos augimas, kuris 2020 m. susitraukė maždaug 6½ %, 2021 m. padidės iki maždaug 3¾ %. Atsigavimui išsilaikant, 2022 m. metinis augimas ES turėtų siekti maždaug 4 %, o euro zonoje – 3¾%. Šiuo metu numatoma, kad ES ir euro zonos realusis BVP prieš krizę buvusį lygį pasieks maždaug 2022 m. antrąjį ketvirtį. Tačiau nėra prognozuojama, kad gamybos apimtis iki 2022 m. pabaigos pasiektų prieš krizę numatytą augimo tendenciją¹ (žr. priede pateiktą 1 diagramą).

Numatoma, kad atsigavimas skirtingose šalyse vyks nevienodai. Tikėtiną atsigavimo tempą lemia pandemijos masto, viruso plitimo valdymo priemonių griežtumo ir taikymo trukmės, santykinės turizmo ir laisvalaikio paslaugų sektoriaus svarbos, ekonomikos atsparumo ir pagrindinių rodiklių, taip pat politinio atsako masto ir savalaikiškumo skirtumai. Numatoma, kad iki 2021 m. pabaigos kai kurios valstybės narės priartės prie iki krizės buvusios gamybos apimties lygio, tačiau kai kurių kitų atveju net nesitikima, kad jos tą lygį pasiektų iki 2022 m. pabaigos.

Šios projekcijos parengtos vyraujant dideliame neapibrėžtumui ir didesnei rizikai, visų pirma susijusiems su pandemijos raida bei skiepavimo kampanijų sėkme (žr. priede pateiktą 2 diagramą). Teigiamas dalykas yra tai, kad dėl skiepavimo proceso viruso plitimo

¹ Komisijos 2020 m. žiemos prognozėje, t. y. prieš ES prasidedant COVID-19 protrūkiui, numatyta gamybos apimtys augimo tendencija.

valdymo priemonės galėtų būti švelninamos greičiau ir dėl to ekonomika atsigautų anksčiau ir tvirčiau. Be to, atsigavimo intensyvumas gali būti didesnis, nei tikėtasi. Namų ūkių santaupos yra kaip niekad didelės, finansavimo išlaidos – mažos, vykdoma palanki politika, tad po krizės prasiveržęs optimizmas galėtų lemti neįprastai didelę paklausą ir paskatinti imtis investicinių projektų. Padėtis gali būti ir blogesnė: artimiausiu metu gali paaiškėti, kad pandemija truks ilgiau arba bus sunkesnė. Esama rizikos, kad dėl naujų ir labiau užkrečiamų koronaviruso atmainų gali būti delsiama atšaukti viruso plitimo valdymo priemonės. Laukiamas atsigavimas dėl šių priežasčių gali vėluoti, o tai keltų pavojų, kad dėl užsitęsusių krizės – bankrotų, augančio ilgalaikio nedarbo ir didesnės nelygybės – Europos ekonominė ir socialinė struktūra bus pažeista giliau. Esama rizikos, kad per anksti nutraukus fiskalinę paramą visoje ES gali būti stabdomas atsigavimas ir gilinami krizės palikti randai. Galiausiai, gali dar labiau išaugti vis didėjantys šalių skirtumai – tai trikdytų vidaus rinkos veikimą, mažintų veiksmingumą, o tų skirtumų augimas taptų savaiminiu procesu.

Stiprų postūmį ES ekonomikai suteiktų plataus užmojo ir spartus programos „Next Generation EU“, be kita ko, jos EGADP, įgyvendinimas. 2020 m. gruodžio mėn. pasiekus politinį susitarimą dėl EGADP, visos valstybės narės ėmė aktyviau rengti nacionalinius ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planus. Didžioji dalis planų projektų kol kas nėra įtraukti į Komisijos prognozę. Gali būti, kad pradėjus įgyvendinti priemones, kurios bus nustatytos būsimuose ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planuose, 2021 ir 2022 m. ekonomika atsigaus labiau, nei prognozuojama šiuo metu. Valstybės narės turėtų aktyviau rengti ne tik savo ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planus, bet ir paspartinti 2021–2027 m. sanglaudos politikos fondų programavimą, kad visomis priemonėmis būtų darniai remiamas tvarus, ekologiškas ir skaitmeninis atsigavimas.

2020 m. paskutinįjį ketvirtį ir 2021 m. pradžioje pablogėjus sveikatos ir ekonominei padėčiai, valstybės narės turėjo pratęsti neatidėliotinų priemonių galiojimą arba suteikti papildomą fiskalinę paramą. Tačiau valdžios sektoriaus skolos rizikos priedai išliko nedideli, iš dalies dėl to, kad ES ir valstybės narės drauge ėmėsi ryžtingų veiksmų. Šie veiksmai apėmė glaudų politinio atsako koordinavimą ir fiskaliniu bei monetariniu požiūriu itin palankią politikos kryptį. ES ir kitose didžiosiose valstybėse (1 langelis) per anksti nutraukus fiskalinę paramą arba nukrypus nuo įsipareigojimo išsaugoti fiskalinį tvarumą vidutiniu laikotarpiu, nuotaikos finansų rinkose gali pasikeisti.

1 langelis. Kitų pasaulio šalių fiskalinė politika

Pasauliniam fiskaliniam atsakui į COVID-19 pandemiją 2020 m. buvo skirta apie 6 trln. EUR tiesioginės biudžeto paramos (beveik 7½ % pasaulio BVP), kurios didžiąją dalį skyrė G 20 šalys². Ši paramos suma yra daugiau nei dvigubai didesnė už tą, kuri buvo skirta reaguojant į 2008–2010 m. pasaulinę finansų krizę. Ši fiskalinė parama sušvelnino pandemijos poveikį vartojimui ir gamybos apimčiai³, o kartu padidino valdžios sektoriaus deficitą ir skolą.

² IMF Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic (January 2021). <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>.

³ Tarptautinis valiutos fondas – TMF (2021), *World Economic Outlook*, 2021 m. sausio mėn. atnaujintas dokumentas.

Vertinama, kad 2020 m. pabaigoje pasaulinė valdžios sektoriaus skola pasiekė 98 % pasaulio BVP⁴ – palyginimui, remiantis prieš pat pandemijos protrūkį parengtomis projekcijomis, ši skola tais pačiais metais turėjo siekti 84 % BVP. Papildomos išlaidos sveikatos sektoriui siekė 800 mlrd. EUR, o tiesioginė fiskalinė parama namų ūkiams ir įmonėms – beveik 5 trln. EUR.

Be tiesioginės fiskalinės paskatos, vyriausybės suteikė maždaug 5 trln. EUR (apie 6 % pasaulio BVP) vertės likvidumo paramos priemonių įmonėms ir namų ūkiams; ši parama buvo teikiama, pavyzdžiui, kapitalo injekcijų, paskolų, turto pirkimo ar skolos prisiėmimo, taip pat garantijų forma. Galimas būsimas šių neapibrėžtųjų įsipareigojimų poveikis valdžios sektoriaus skolai ir deficitui priklauso nuo to, koku mastu privatusis sektorius įsisavina tas garantijas ir koku mastu jų bus pareikalauta ar jomis pasinaudota.

Konkrečių šalių fiskalinio atsako dydį lėmė galimybės naudotis prieinamu finansavimu buvimas, gerovės valstybės mastas ir turimos politikos galimybės. Šalys, kuriose veikia platesnė apsaugos sistema, išplėtė turimas priemones, o jų politinis atsakas buvo palyginti labiau pagrįstas automatinėmis stabilizavimo priemonėmis. Ir priešingai, šalys, kuriose veikia ribotesnė apsaugos sistema, turėjo priimti didesnio masto diskrecines fiskalines priemones. Pavyzdžiui, 2020 m. JAV patvirtino biudžeto priemones, kurių vertė siekė beveik 17 % BVP, ir likvidumo paramą, kuri sudarė 2,4 % BVP, o JAV Kongrese šiuo metu svarstomas naujas 1,9 trln. JAV dolerių (apie 10 % BVP) vertės paketas. Iki šių metų pabaigos numatoma pateikti dar vieną įstatymą – pagrindinis dėmesys jame bus skiriamas darbo vietų kūrimui, infrastruktūros tobulinimui, kovai su klimato kaitai ir rasių lygybės klausimams.

Japonija suvaržytos pinigų politikos sąlygomis suteikė palyginti didelę fiskalinę paskatą – beveik 15½ % BVP siekiančią tiesioginę fiskalinę paramą ir daugiau kaip 28 % BVP siekiančią likvidumo paramą. Kinija suteikė apie 4½ % BVP siekiančią biudžeto paramą ir daugiau kaip 1 % BVP siekiančią likvidumo paramą. JK parengtos biudžeto ir likvidumo priemonės sudarė daugiau kaip po 16 % BVP. Galiausiai, sveikatos sektoriui skirtų priemonių proporcinė dalis priklausė nuo epidemiologinės situacijos ir nuo sveikatos sektoriuje anksčiau susiklosčiusių sąlygų, todėl bendros viešosios išlaidos šiam sektoriui buvo skirtingos – pavyzdžiui, Kinijoje jos sudarė 0,1% BVP, o JK viršijo 5% BVP.

Apskritai, išsivysčiusios ekonomikos šalys galėjo skolintis pigiau nei kitos šalys ir todėl buvo pajėgios finansuoti didesnius priemonių paketus. Išsivysčiusios ekonomikos šalys fiskalinėms priemonėms paprastai skyrė apie 24 % BVP – šis dydis smarkiai skiriasi nuo sumų, kurias galėjo skirti besiformuojančios rinkos šalys (6 % BVP) ir mažas pajamas gaunančios šalys (mažiau nei 2 % BVP)⁵. Siekiant palengvinti ES šalių partnerių politinį atsaką, labai svarbus vaidmuo tenka tarptautinės bendruomenės paramai, teikiamai dotacijų, lengvatinio finansavimo ir skolos naštos mažinimo pavidalu.

⁴ Tarptautinis valiutos fondas – TMF (2021), *Fiscal Monitor*, 2021 m. sausio mėn. atnaujintas dokumentas.

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

3. Nacionalinės fiskalinės politikos atsakas: kova su pandemija, ekonomikos palaikymas ir tvaraus atsigavimo rėmimas

Valstybės narės ėmėsi kaip niekad tvirto ir skubaus fiskalinės politikos atsako – vertinama, kad fiskalinėmis ir likvidumo priemonėmis BVP susitraukimas 2020 m. sumažintas maždaug 4,5 procentinio punkto⁶. Šio atsako įgyvendinimą palengvino tai, kad ankstyvuoju etapu, 2020 m. kovo mėn., buvo pritaikyta Stabilumo ir augimo pakte nustatyta bendroji nukrypti leidžianti išlyga, taip pat imta naudotis visomis ES valstybės pagalbos taisyklėse numatytais lankstumo galimybėmis, visų pirma laikinąja sistema, kuri taip pat buvo priimta 2020 m. kovo mėn. ES fiskalinė parama – automatinės stabilizavimo priemonės ir diskrecinės priemonės – 2020 m. iš viso siekė maždaug 8 % BVP, t. y. gerokai viršijo 2008–2009 m. suteiktą fiskalinę paramą. Su krize susijusios valstybių narių diskrecinės fiskalinės priemonės 2020 m. sudarė beveik 4 % BVP (žr. priede pateiktą 1 lentelę), jomis buvo papildytos ir taip palyginti didelės automatinio stabilizavimo priemonės, kurios sudaro apie 4 % BVP. Daugumą diskrecinių priemonių sudarė papildomos išlaidos (3,3 % BVP). Šios išlaidos apima neatidėliotinas išlaidas sveikatos priežiūrai (0,6 % BVP), pvz., sveikatos sistemų pajėgumo didinimo, aprūpinimo apsaugos priemonėmis ar testavimo ir atsekimo sistemų diegimo išlaidas. Kitų sričių išlaidų priemonės (2,7 % BVP) apėmė konkreitiems sektoriams skirtas kompensacijas už prarastas pajamas, taip pat sutrumpinto darbo laiko tvarkos sistemas ir kitus elementus. Dar 0,4 % BVP sudarė mokesčių lengvatų priemonės. Be to, valstybės narės suteikė didelę likvidumo paramą (apie 19 % BVP), daugiausia – valstybės garantijomis. Iki šiol pasinaudota maždaug ketvirtadaliu suteiktų garantijų. Daugeliu atvejų dėl šių garantijų sistemų Komisija turėjo atlikti valstybės pagalbos vertinimą ir jas patvirtinti – toks pritarimas buvo nedelsiant suteikiamas pagal ES valstybės pagalbos taisykles.

2020 m. liepos 20 d. Taryba rekomendavo valstybėms narėms imtis visų būtinų priemonių, kad būtų veiksmingai kovojama su pandemija, palaikoma ekonomika ir remiamas atsigavimas. Kalbant apie ateitį, ji taip pat rekomendavo valstybėms narėms, kai leis ekonominės sąlygos, vykdyti fiskalinę politiką, kuria siekiama užtikrinti apdairią vidutinio laikotarpio fiskalinę būklę ir skolos tvarumą, kartu didinant investicijas.

Valstybių narių priimtomis priemonėmis veiksmingai apsaugomos darbo vietos. Įgyvendinant nacionalines trumpalaikes užimtumo rėmimo iniciatyvas apsaugota apie 20 % ES darbo vietų. Sutrumpinto darbo laiko tvarkos sistemoms ir panašioms samdomųjų darbuotojų bei savarankiškai dirbančių asmenų apsaugos priemonėms⁷ finansuoti valstybės narės plačiai naudojasi finansine parama pagal Europos laikinos paramos priemonę nedarbo rizikai dėl ekstremaliosios situacijos mažinti (SURE), teikiama paskolų palankiomis sąlygomis forma. Šios priemonės apėmė įvairias programas, be kita ko, siekiant remti profesinės veiklos keitimą, įgūdžių tobulinimą ir specialų profesinį mokymą kaip alternatyvą sutrumpinto darbo laiko tvarkai, buvo lanksčiau taikomos veikiančios sistemos. Šiomis valstybės remiamomis priemonėmis mažinamos įmonių darbo sąnaudos, o darbuotojams

⁶ Žr. atnaujintus Komisijos įverčius, pagrįstus modeliuojamąja analize, pateikta Pfeiffer, P., Roeger W. ir in 't Veld, J. (2020) dokumente „COVID-19 pandemija ES. Makroekonominis poveikis ir ekonominės politikos atsakas“, ECFIN GD konsultacijoms skirtas dokumentas 127, 2020 m. liepos mėn.

⁷ Tarybos reglamentas (ES) 2020/672 dėl Europos laikinos paramos priemonės nedarbo rizikai dėl ekstremaliosios situacijos, susijusios su COVID-19 protrūkiu, mažinti (SURE) sukūrimo; 100 mlrd. EUR finansinė parama paskolų pavidalu, teikiama jos paprašiusioms valstybėms narėms.

užtikrinamos už įprastas bedarbio pašalpas didesnės pakaitinės pajamos. Be to, šios priemonės padeda apsaugoti darbo vietas ir sušvelninti tolesnį darbo vietų skaičiaus, namų ūkių disponuojamųjų pajamų ir vidaus paklausos mažėjimą. Šios priemonės yra labai veiksmingos – nepaisant smarkaus ekonominės veiklos sulėtėjimo, ES nedarbo lygis 2020 m. padidėjo tik nežymiai. Šis padidėjimas buvo daug mažesnis, nei būtų galima tikėtis remiantis istorine nedarbo ir BVP augimo sąsaja (žr. priede pateiktą 3 diagramą). Be to, ES nedarbo lygis svyravo pastebimai mažiau nei JAV nedarbo lygis (žr. priede pateiktą 4 diagramą). Užimtumo rėmimo sistemos veiksmingiausiai veikia tose šalyse, kurios jau anksčiau turėjo gerai veikiančias nacionalines sistemas. Šalyse, kurios tokias sistemas įdiegė pandemijos metu, poveikis nedarbo mažėjimui galėjo būti šiek tiek mažesnis.

Gyvybiškai svarbi likvidumo parama padėjo užtikrinti, kad likvidumo trūkumas nevirstų nemokumu. Nuo krizės nukentėjo įmonių sektorius – finansiškai nepalankioje padėtyje atsidūrė daugybė iki tol finansinių sunkumų neturėjusių įmonių, veikiančių pagal perspektyvius verslo modelius. Poveikis skirtingiems pramonės sektoriams buvo nevienodas, o didžiausią spaudimą patyrė paslaugų sektoriaus įmonės, nes jos yra labiau tiesiogiai priklausomos nuo socialinių ryšių. Parengtos priemonės apėmė kapitalo injekcijas, kredito linijų suteikimą, valstybės garantijas paskoloms, palūkanų mokėjimo atidėjimą, tam tikrų mokesčių ir socialinio draudimo įmokų atidėjimą arba atšaukimą, taip pat su nemokumu susijusias priemones⁸. Iš Komisijos įverčių matyti, kad be valstybės paramos priemonių (neskaitant sutrumpinto darbo laiko tvarkos sistemų) arba naujų paskolų ketvirtadalis ES įmonių iki 2020 m. pabaigos būtų susidūrusios su likvidumo problemomis po to, kai būtų išnaudojusios savo kapitalo rezervus. Valstybės kredito garantijos ir paskolų grąžinimo moratoriumai iki šiol padėjo išvengti negrąžintų paskolų skaičiaus augimo. Administracinio pobūdžio vėlavimai, paskolų grąžinimo moratoriumai ir laikinas bankroto taisyklių sušvelninimas lėmė, kad 2020 m. bankrutavo mažiau įmonių nei praėjusiais metais.

Numatoma, kad nutraukus neatidėliotinų priemonių taikymą ar pasibaigus jų galiojimui diskrecinės fiskalinės politikos parama palaipsniui mažės. Pastaruoju metu daugelis valstybių narių svarstė, koku tempu, atsižvelgiant į pandemijos raidą ir toliau taikomus socialinių ryšių apribojimus, turi būti nutraukiamas neatidėliotinų priemonių taikymas, o tai patvirtina, kad nacionalinis fiskalinis atsakas privalo išlikti lankstus. Apskritai šiuo metu numatoma, kad su COVID-19 susijusių priemonių poveikis 2021 m. sieks apie 2,6 % BVP, o 2022 m. – apie 0,6 %. Be to, ekonomika toliau bus remiama automatinėmis stabilizavimo priemonėmis.

Valstybių narių 2021 m. biudžeto planų projektai iš esmės atitiko fiskalinės politikos rekomendaciją. 2020 m. rudenį Komisija įvertino euro zonos valstybių narių 2021 m. biudžeto planų projektus, remdamasi kokybiniu fiskalinių priemonių, be kita ko, jų tikslinio ir laikino pobūdžio, vertinimu. Dauguma biudžeto planų projektuose nustatytų priemonių remiama ekonominė veikla esant dideliame neapibrėžtumui. Dauguma valstybių narių pristatė daugiausia laikinas priemones. Tačiau tam tikros kelių valstybių narių biudžeto planų

⁸ Įskaitant tokias priemones, kaip prievolės vykdymo sustabdymas (skolininkams) ir galimybės (kreditoriams) iškelti bankroto bylą arba prašyti reikalavimų vykdymo ar sutarčių nutraukimo moratoriumo ir teismo proceso sustabdymas. Nemokumo priemonių, kurių ėmėsi valstybės narės, apžvalga pateikiama adresu https://e-justice.europa.eu/content_impact_of_covid19_on_the_justice_field-37147-lt.do.

projektuose nurodytos priemonės neatrodė esančios laikinos arba joms nebuvo nustatyta kompensacinių priemonių. Nuo to laiko, kai buvo atliktas 2021 m. biudžeto planų projektų įvertinimas, valstybės narės ėmėsi priemonių, kurių tiesioginis poveikis biudžetui 2021 m. siekia dar 1,0 % ES BVP; beveik visas šis poveikis susijęs su išlaidomis. Papildomos sveikatos priežiūros išlaidos ir sutrumpinto darbo laiko tvarkos sistemoms skirtos išlaidos siekia po 0,2 % BVP. Papildomos išlaidos taip pat apima įvairias krizės paveiktoms įmonėms skirtas paramos sistemas, be kita ko, subsidijas itin paveiktiems sektoriams.

4. ES politikos atsakas. Siekis kuo geriau pasinaudoti bendrąja nukrypti leidžiančia išlyga ir priemone „Next Generation EU“

2020 m. kovo mėn. ES pradėjo taikyti Stabilumo ir augimo pakte nustatytą nukrypti leidžiančią išlygą, pagal kurią didelio ES ekonomikos nuosmukio atveju leidžiama laikinai nukrypti nuo įprastos fiskalinių taisyklių taikymo tvarkos. Komisija pasiūlė pradėti taikyti bendrąją nukrypti leidžiančią išlygą, kad ES galėtų toliau greitai, tvirtai ir koordinuotai reaguoti į sparčiai kintančią krizę. Konkrečios ES fiskalinių taisyklių nuostatos leidžia visoms valstybėms narėms visuotinės krizės atveju koordinuotai ir tvarkingai laikinai nukrypti nuo įprastų reikalavimų. Konkrečiai, dėl prevencinės Pakto dalies Reglamento (EB) Nr. 1466/97 5 straipsnio 1 dalyje ir 9 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad „*[l]aikinai nukrypti nuo vidutinės trukmės biudžeto tikslui pasiekti numatyto koregavimo plano [...] valstybėms narėms gali būti leidžiama [...] esant dideliame euro zonos ar Sąjungos kaip visumos ekonominiame nuosmukiui, jei tai nekelia pavojaus fiskaliniam tvarumui vidutinės trukmės laikotarpiu*“. Komisija nustatė, kad taikant bendrąją nukrypti leidžiančią išlygą Pakto procedūros nestabdomos, o pradėjus ją taikyti Komisija ir Taryba galėtų imtis būtinų politikos koordinavimo priemonių laikydamosi Pakto, kartu nukrypdomos nuo įprastai taikomų biudžeto reikalavimų.

2020 m. gegužės mėn. Komisija priėmė pranešimus pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 126 straipsnio 3 dalį dėl visų valstybių narių, išskyrus Rumuniją, kuriai jau taikoma perviršinio deficito procedūra. Šiuose pranešimuose įvertinta, kaip valstybės narės 2020 m. laikėsi deficito kriterijaus, remiantis jų planais arba Komisijos 2020 m. pavasario prognoze. Kai kurioms valstybėms narėms skirtuose pranešimuose taip pat įvertinta, kaip jos laikėsi skolos kriterijaus 2019 m. Dėl valstybių narių politinio atsako į COVID-19 krizę jų planuojamas 2020 m. deficitas paprastai viršijo 3 % BVP ribą. Komisija priėjo prie išvados, kad šiuo metu sprendimai dėl to, ar valstybėms narėms taikyti perviršinio deficito procedūrą, neturėtų būti priimami. Ši išvada pagrįsta tuo, kad dėl COVID-19 protrūkio ir jo makroekonominio ir fiskalinio poveikio atsirado išskirtinis neapibrėžtumas, be kita ko, turintis įtakos patikimo fiskalinės politikos plano rengimo procesui.

Komisijos nuomone, sprendimas nutraukti bendrosios nukrypti leidžiančios išlygos taikymą arba ją taikyti toliau turėtų būti priimamas atlikus bendrą ekonominės padėties vertinimą, pagrįstą kiekybiniais kriterijais. Ekonominę perspektyvą toliau gaubia didelis neapibrėžtumas, ja remiantis nėra galimybės patikimai numatyti, kada baigsis didelis ES arba euro zonos ekonomikos nuosmukis. Tos išlygos taikymas turėtų būti nutraukiamas atsižvelgiant į ES ir euro zonos ekonomikos padėtį, pripažįstant, kad prireiks tam tikro laiko,

kol ekonomika sugrįš į įprastesnę padėtį. Galėtų būti remiamasi įvairiais rodikliais, tačiau taip pat su išlygomis:

- Vieni iš bendrų ES fiskalinių taisyklių elementų yra faktinės ir potencialios gamybos apimties atotrūkio įverčiai, tačiau šiuo metu dėl ekonominio sukrėtimo masto ir išskirtinumo šie įverčiai yra itin neapibrėžti.
- Remiantis ketvirčio ar netgi metų ekonomikos augimo rodikliais ekonominę padėtį galima įvertinti tik iš dalies – dėl precedento neturinčio BVP sumažėjimo 2020 m. ir dėl to patirtos didelės žalos aukšti 2021–2022 m. ekonomikos augimo rodikliai jaukia ekonomikos atsigavimo stiprumo rodiklius.
- Darbo rinkos rodikliai, kaip antai užregistruotas nedarbo lygis, ekonominę padėtį gali nušviesti klaidingai dėl plačiai taikomų sutrumpinto darbo laiko tvarkos sistemų, dėl darbo ne visą darbo laiką ne savo noru ir dėl to, kad darbo rinkos rodikliai ekonomikos pokyčius pradeda atspindėti pavėluotai.
- Tinkamesnis ekonomikos atsigavimo padėties vertinimo rodiklis būtų ES arba euro zonos ekonominės veiklos *mastas*, palyginti su iki krizės buvusiu mastu⁹.

Todėl ES ar euro zonos ekonominės veiklos mastas, palyginti su iki krizės (t. y. iki 2019 m. pabaigos) buvusiu mastu, būtų vienas pagrindinių kiekybinių kriterijų, kuriuo remdamasi Komisija galėtų atlikti bendrą poreikio nutraukti bendrosios nukrypti leidžiančios išlygos taikymą arba ją taikyti toliau vertinimą. Remiantis Komisijos 2021 m. žiemos prognoze, ES BVP 2019 m. buvusį lygį turėtų pasiekti maždaug 2022 m. viduryje. Todėl iš dabartinių preliminarinių požymių galima būtų spręsti, kad bendroji nukrypti leidžianti išlyga 2022 m. turėtų būti taikoma toliau, o jos taikymas turėtų būti nutrauktas nuo 2023 m. Rengdama Europos semestro pavasario dokumentų rinkinį Komisija įvertins bendrosios nukrypti leidžiančios išlygos taikymo nutraukimo arba tolesnio jos taikymo klausimą, remdamasi savo 2021 m. pavasario prognoze. Nustojus taikyti bendrąją nukrypti leidžiančią išlygą būtų toliau atsižvelgiama į konkrečių šalių padėtį. Tuo atveju, jei tam tikros valstybės narės ekonominė veikla dar nebus atsigavusi iki prieš krizę buvusio lygio, bus visapusiškai išnaudojamos visos Stabilumo ir augimo pakte numatytos lankstumo galimybės, visų pirma teikiant fiskalinės politikos gaires.

Nacionalinis fiskalinės politikos atsakas buvo remiamas ir papildomas precedento neturinčiais ES veiksmais. Pagal priemonę SURE valstybėms narėms teikiamos pigios paskolos, siekiant joms padėti remti darbuotojus. 2020 m. Taryba patvirtino aštuoniolikai valstybių narių skirtą paramą pagal SURE, kuri iš viso siekia 90 mlrd. EUR; dar viena valstybė narė prašymą pateikė 2021 m. vasario mėn. Europos investicijų bankas nustatė įmonių apsaugos sistemą, o taikant Europos stabilumo mechanizmo paramos kovai su pandemijos krize priemonę apsaugos sistema išplečiama į valstybes nares, siekiant remti sveikatos priežiūros ir su COVID-19 pandemija susijusių gydymo ir prevencijos išlaidų finansavimą. Taikant priemonę „Next Generation EU“, įskaitant EGADP, bus užtikrinamas tvarus, vienodas, įtraukus ir teisingas ekonomikos atsigavimas. Galiausiai, pagal Išplėstinę atsako į koronaviruso grėsmę investicijų iniciatyvą sanglaudos politikos lėšos buvo nukreiptos

⁹ Laikytis tokio požiūrio pasiūlė ir Europos fiskalinė valdyba. Žr. Europos fiskalinę valdybą (2020), „Euro zonai tinkamos 2021 m. fiskalinės krypties vertinimas“, 2020 m. liepos mėn.

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

ten, kur jų labiausiai reikia¹⁰. Be to, siekiant sudaryti sąlygas valstybėms narėms naudotis visomis valstybės pagalbos taisyklėse numatytais lankstumo galimybėmis, kad jos galėtų remti ekonomiką reaguodamos į COVID-19 protrūkį, kaip vienas iš ES politikos atsako elementų buvo priimta laikinoji sistema. Vėliau ši sistema buvo iš dalies pakeista, siekiant sudaryti daugiau galimybių teikti viešąją paramą produktų, reikalingų kovai su pandemija, moksliniams tyrimams, bandymams ir gamybai, darbo vietų apsaugai ir tolesnėms ekonomikos rėmimo priemonėms. Dar vėliau ji buvo išplėsta siekiant sudaryti sąlygas taikyti rekapitalizavimo ir subordinuotosios skolos priemones, toliau remti mažąsias įmones ir skatinti privačias investicijas. Visai neseniai laikinosios sistemos galiojimas buvo pratęstas iki 2021 m. pabaigos, taip pat buvo padidintos tam tikros viršutinės pagalbos ribos ir sudarytos sąlygos tam tikras grąžinamąsias priemones konvertuoti į tiesiogines dotacijas. Reaguodamas į pandemijos sukeltus ekonominius padarinius, ECB ėmėsi plataus spektro pinigų politikos priemonių, visų pirma, inicijavo specialiąją pandeminę pirkimo programą (SPPP), o tikslinėmis ilgesnės trukmės refinansavimo operacijomis užtikrino papildomą likvidumą. Šios priemonės padeda pandemijos laikotarpiu išsaugoti palankias finansavimo sąlygas visiems ekonomikos sektoriams ir taip remia ekonominę veiklą bei apsaugo kainų stabilumą vidutiniu laikotarpiu.

EGADP padės valstybėms narėms didinti augimo potencialą įgyvendinant struktūrines reformas ir investicijas, kartu prisidedant prie žaliosios ir skaitmeninės pertvarkos. Taikant šią priemonę valstybėms narėms bus skirta 312,5 mlrd. EUR vertės negrąžintinos paramos ir suteikta iki 360 mlrd. EUR vertės paskolų; šia priemone siekiama padėti labiausiai nuo pandemijos ekonominių padarinių nukentėjusioms valstybėms. Ji padės mažinti riziką, galinčią kilti dėl ES ir euro zonos ekonominių ir socialinių sąlygų skirtumų. Dėl bendro šios priemonės masto atsirado galimybė precedento neturinčiu būdu pasinaudoti ES skolos vertybinių popierių emisija. Tai, ar pagal priemonę „Next Generation EU“ teikiamu palankiu finansavimu bus galima naudotis toliau, taip pat priklausys nuo išlaidų kokybės ir ES valstybių narių gebėjimo praktiškai įgyvendinti savo planus, be kita ko, įdiegti veiksmingas struktūras didelės apimties ES finansavimui, kuris telkiamas pradiniu etapu, įsisavinti. Dar viena svarbi išankstinė sėkmingo pagal priemonę „Next Generation EU“ teikiamos ES paramos panaudojimo sąlyga – valstybių narių vidutinio laikotarpio fiskalinio planavimo ir jų pagal EGADP įgyvendinamų investicijų ir reformų nuoseklumo užtikrinimas.

Modeliu pagrįsto imitavimo rezultatai aiškiai atskleidžia reikšmingą priemonės „Next Generation EU“ poveikį augimui. Laikantis prielaidos, kad visos dotacijos ir pusė paskolų naudojamos viešosioms gamybinėms investicijoms didinti, skaičiuojama, kad trumpuoju ir vidutiniu laikotarpiu ES BVP bus didesnis beveik 2 %, o ilguoju laikotarpiu – 1 %¹¹. Numatoma, kad didesnės investicijos paskatins trumpalaikę paklausą ir potencialų augimą vidutiniu laikotarpiu. Palūkanų normoms siekiant faktinę apatinę ribą, pavojus, kad fiskalinė paskata išstums privačiojo sektoriaus investicijas, yra nedidelis. Didesnis BVP taip pat teigiamai atsilieptų skolos ir BVP santykiui, ypač didelę skolą turinčių valstybių narių atveju, kadangi nuoseklus rizikos priedų mažėjimas skatintų privatų vartojimą ir investicijas.

¹⁰ OL L 99, 2020 3 31, p. 5–8.

¹¹ Žr. Komisijos 2020 m. rudens ekonominę prognozę. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136_en_2.pdf Atnaujinti pirminio modelio imitavimo rezultatai pateikti Europos Komisijos 2020 m. dokumente „Europos ekonomikos gaivinimo poreikių nustatymas“, SWD (2020) 98 final.

Galiausiai, suderinta fiskaline paskata daromas teigiamas šalutinis poveikis augimui, nes atsiranda daugiau galimybių eksportuoti ES viduje.

EGADP parengimas turėjo svarbių padarinių nacionalinei fiskalinei politikai. Pagal šią priemonę finansuojamos išlaidos artimiausiais metais taps svarbia fiskaline paskata. Išlaidas dengiant neatlygintina parama iš EGADP lėšų atsiras galimybių finansuoti kokybiškus investicinius projektus ir nedidinant deficito bei skolos remti našumą skatinančias reformas. Taigi, pagal EGADP teikiamas finansavimas padės valstybėms narėms remti ekonomikos atsigavimą, skatinti didesnę potencialų augimą ir palaipsniui gerinti savo pagrindinę fiskalinę būklę. Ši galimybė itin svarbi toms valstybėms narėms, kurios turi mažiau fiskalinio manevravimo galimybių arba didelę valdžios sektoriaus skolą ir kurios turėtų laikytis apdairios fiskalinės politikos. Sėkmingai naudojant EGADP lėšas, papildomos pagal EGADP finansuojamos išlaidos taps didele fiskaline paskata artimiausiais metais, o vėliau, praėjus pirmiesiems metams po EGADP investicijų sutelkimo, jos poveikis nuslūgs. Rengdamos savo vidutinio laikotarpio fiskalines strategijas valstybės narės turėtų atsižvelgti į šią EGADP ir nacionalinėmis lėšomis finansuojamų išlaidų sąveiką, kad galėtų pasinaudoti šia palankia galimybe (taip pat žr. 5 skirsnį). Siekiant EGADP finansuoti pagal priemonę „Next Generation EU“, būtina patvirtinti Sprendimą dėl nuosavų išteklių. Valstybės turėtų imtis visų būtinų veiksmų greitai patvirtinti šį sprendimą pagal savo nacionalinius reikalavimus.

EGADP paskirtis – skatinti valstybes nares geriau užtikrinti, kad viešosios išlaidos ir pajamos būtų palankios augimui. Tuo tikslu esamas investicijas turėtų papildyti EGADP negrąžintina parama finansuojamos viešosios investicijos. Ši EGADP parama padės skatinti ekonomikos atsigavimą ir potencialaus augimo didėjimą tik tuo atveju, jei ja bus finansuojamos papildomos našios ir kokybiškos investicijos, visų pirma ją derinant su struktūrinėmis reformomis. Jeigu, kitaip nei minėta pirmiau, EGADP parama investicijos nebus didinamos, ji tik laikinai sumažins deficitą ir skolos santykį, tačiau vidutiniu ar ilgalaikiu laikotarpiu neturės jokio teigiamo poveikio potencialiam augimui ir gali sukelti pavojų, kad viešųjų išlaidų sudėtis pablogės. Be to, papildomos fiskalinio manevravimo galimybės pagal EGADP suteikiamos laikinai, todėl ši priemonė nėra skirta papildomoms pasikartojančioms išlaidoms finansuoti. Naujoms nuolatinėms priemonėms vėliau turėtų būti ieškoma nacionalinio finansavimo šaltinių, kuriais būtų galima naudotis ilgesnį laiką.

Valstybės narės turėtų užtikrinti, kad į jų ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planus būtų įtrauktos reformos ir investicijos, kuriomis būtų palaikomas ekonomikos atsigavimas ir didinamas ekonominis bei socialinis atsparumas. Remiantis reglamentu, dėl kurio susitarė Europos Parlamentas ir Taryba, valstybės narės turėtų veiksmingai spręsti visus uždavinius arba didesnę dalį uždavinių, nustatytų atitinkamose konkrečiai šaliai skirtose rekomendacijose, be kita ko, tuos, kuriais padedama siekti tvarios viešųjų finansų būklės vidutiniu laikotarpiu¹². Be to, ekonomikos atsigavimas bus remiamas ir atsparumas bus didinamas įgyvendinant konkrečioms šalims skirtas rekomendacijas. Kalbant apie pajamas, galėtų būti imamasi, be kita ko, mokesčių surinkimo ir mokestinių prievolių vykdymo užtikrinimo stiprinimo, mokesčių bazių išplėtimo ir augimui palankaus mokesčių perkėlimo priemonių, kuriomis, *inter alia*, būtų mažinama darbo jėgai tenkanti našta ir remiami aplinkos ir klimato politikos tikslai. Kalbant apie išlaidas, galėtų būti imamasi, be kita ko, viešųjų

¹² OL L 57, 2021 2 18, p. 17–75.

finansų valdymo stiprinimo ir išlaidų peržiūros, kurie padėtų prasmingai perorientuoti išlaidas, kad jos būtų naudojamos našiau, vykdymo priemonių. Be to, galėtų būti imamasi priemonių socialinės gerovės sistemų tvarumui užtikrinti, pvz., įgyvendinant reformas, kuriomis būtų didinamas užimtumas ir mažinamas pavojus, kad dėl COVID-19 krizės išaugtų ilgalaikis nedarbas ar sumažėtų darbo jėgos aktyvumas, be kita ko, dėl visuomenės senėjimo. Galiausiai, siekiant išsaugoti patikimus viešuosius finansus svarbu taikyti priemones, kuriomis šalinamos nereikalingos kliūtys, trukdančios investuoti ir užsiimti verslu; tokiomis priemonėmis skatinamas didesnis ekonomikos augimas, tačiau dėl jų biudžeto išlaidos paprastai neišauga.

5. Suderintos fiskalinės politikos gairės

Siekiant skatinti ekonomikos atsigavimą neapibrėžtos aplinkos ir suvaržytos pinigų politikos sąlygomis, labai svarbu koordinuoti nacionalinę fiskalinę politiką. Rekomendacijoje dėl euro zonos ekonominės politikos Taryba pritarė, kad visus 2021 m. fiskalinė politika visose euro zonos valstybėse narėse turėtų likti remiamojo pobūdžio¹³. Politikos priemonės turėtų būti pritaikytos prie konkrečių šalių aplinkybių ir taikomos laiku, laikinai ir tikslingai. Valstybės narės turėtų toliau koordinuoti veiksmus, kad būtų veiksmingai kovojama su pandemija, palaikoma ekonomika ir remiamas tvarus ekonomikos gaivinimas. Esant tinkamoms epidemiologinėms ir ekonominėms sąlygoms turėtų būti laipsniškai panaikintos neatidėliotinos priemonės, kartu kovojant su krizės socialiniu poveikiu ir poveikiu darbo rinkai. Be to, 2021 m. sausio mėn. priimtose Tarybos išvadose dėl įspėjimo mechanizmo ataskaitos raginama imtis tolesnių tikslinių laikinų priemonių atsigavimui remti, atsižvelgiant į esamą ir kylančią riziką makroekonominiam stabilumui. Šios koordinuotos fiskalinės politikos įgyvendinimo valstybių narių ir ES lygmeniu gairės tebėra visapusiškai aktualios.

Šiomis aplinkybėmis fiskalinė politika ateinančiu laikotarpiu turėtų vykdoma atsižvelgiant į kelis svarbius aspektus. Pirma, valstybėms narėms teikiant stabilumo ir konvergencijos programas ir ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planus tebėra labai svarbus biudžeto politikos koordinavimo aspektas. Antra, fiskalinė politika turėtų išlikti lanksti ir kiek reikia pritaikoma prie kintančios situacijos. Trečia, turėtų būti vengiama per anksti nutraukti fiskalinę paramą. Fiskalinė politika yra veiksminga priemonė, ypač neapibrėžtoje aplinkoje. Pavojai, kurių gali kilti dėl ankstyvo paramos nutraukimo, viršija pavojus, susijusius su pernelyg užsitęsusiu paramos priemonių taikymu. Be to, tokiomis aplinkybėmis, kai tikėtina, kad pinigų politika kurį laiką bus vykdoma balansuojant ant faktinės apatinės ribos ar netoli jos, pernelyg ankstyvas nutraukimas pažeistų bendrą politikos priemonių derinio pusiausvyrą. Ketvirta, kai pavojus sveikatai sumažės, fiskalinės priemonės turėtų būti palaipsniui pakeičiamos tikslingesnėmis priemonėmis, kuriomis būtų remiamas atsparus ir tvarus atsigavimas. Penkta, formuojant fiskalinę politiką turėtų būti atsižvelgiama į EGADP poveikį. Galiausiai, įgyvendinant fiskalinę politiką turėtų būti atsižvelgiama į atsigavimo stiprumą ir fiskalinio tvarumo aspektus. Nuosekliai ir palaipsniui nutraukdamos

¹³ Tarybos rekomendacija dėl euro zonos ekonominės politikos (bus paskelbta netrukus). Sutartas tekstas pateiktas <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/lt/pdf>.

politikos paramą valstybės narės tinkamu metu turėtų vykdyti fiskalinę politiką, kuria siekiama užtikrinti apdairią vidutinio laikotarpio fiskalinę būklę, kartu didinant investicijas.

Pirmiau išvardyti aspektai turi įtakos fiskalinės politikos vykdymui artimiausiu metu, konkrečiau, jie daro poveikį priemonių rengimui, bendrai finansinei paskatai ir poreikiui atsižvelgti į skirtingą valstybių narių padėtį. Šie aspektai bus išsamiau aptarti gairėse, kurios bus pateiktos netrukus paskelbsimame Europos semestro pavasario dokumentų rinkinyje.

Fiskalinės paramos priemonių rengimas

Paramos priemonės turėtų būti taikomos laiku, laikinai ir tikslingai. Fiskalinėmis priemonėmis turėtų būti didinama parama atsigavimui, neužbėgant už akių būsimoms fiskalinėms trajektorijoms. Todėl turėtų būti stengiamasi, kad šios priemonės netaptų nuolatinė našta viešiesiems finansams. Nustačiusios nuolatinės priemonės valstybės narės turėtų tinkamai jas finansuoti, kad užtikrintų neutralų poveikį biudžetui vidutiniu laikotarpiu.

Kai pavojus sveikatai sumažės, paramos priemonės turėtų būti pakeičiamos – nuo pagalbos ekstremaliosios situacijos atveju priemonių turėtų būti pereinama prie tikslingesnių priemonių, kuriomis būtų remiamas atsparus ir tvarus atsigavimas. Būtina užtikrinti, kad priemonės ilgainiui išliktų veiksmingos ir kad jų taikymas būtų nutraukiamas palaipsniui. Siekiant ribotais finansiniais ištekliais veiksmingai remti ekonomiką bus labai svarbu, kad priemonės būtų kokybiškos. Atšaukiant viruso plitimo valdymo priemones ir normalizuojantis ekonominei veiklai tęstinė fiskalinė parama turėtų būti nukreipiama į ilgalaikės žalos ekonomikai mažinimą ir spartų išteklių perskirstymą. Be to, vyriausybės turės imtis krizės padarinių šalinimo, be kita ko, mažinti didelę viešojo ir privačiojo sektorių skolą, spręsti krizės sukeltas socialines ir darbo rinkos problemas.

Ekonomikai ir atskiriems sektoriams pradedant atsigausti valdžios institucijos turėtų didinti darbuotojų užimtumo paskatas. Politikos priemonės turėtų būti perorientuojamos – nuo egzistuojančių darbuotojų ir įmonės santykių apsaugos turėtų būti pereinama prie įsidarbinimo galimybių bedarbiams ar neaktyviems asmenims didinimo, taip pat turėtų būti remiamas perėjimas nuo krizės sukulto nedarbo ar sutrumpinto darbo laiko tvarkos sistemų prie naudojimosi kitomis užimtumo galimybėmis perspektyviuose sektoriuose. Kaip vieną iš priemonių, kuriomis mažinama didesnio struktūrinio nedarbo rizika, galima paminėti vyriausybės švietimo, kvalifikacijos kėlimo ir perkvalifikavimo programas, tikslinį sutrumpinto darbo laiko tvarkos sistemų galiojimo pratęsimą profesinės veiklos keitimo rėmimo tikslais, taip pat tinkamai parengtas laikinas įdarbinimo paskatas.

Gyvybingoms, bet vis dar pažeidžiamoms įmonėms tikslinėmis paramos priemonėmis turėtų būti padedama iš naujo imtis veiklos ir pritaikyti savo verslo modelius. Likvidumo parama turėtų būti nutraukiama palaipsniui, siekiant užtikrinti, kad dėl susikaupusių įsipareigojimų nekiltų nemokumo problemų. Be to, kalbant apie mokias, tačiau su likvidumo suvaržymais susiduriančias įmones, kurios, kaip numatoma, patirs laikiną COVID-19 krizės poveikį, labai svarbu toliau teikti paramą, kad jos išvengtų nemokumo problemų. Tam tikrais atvejais gali būti pagrįsta toliau taikyti tikslinį laikiną įmonių pelno mokesčio sumažinimą arba teikti darbo užmokesčio subsidijas. Gyvybingų įmonių finansavimas turėtų tapti įvairesnis ir apimti nuosavo ir kito kapitalo finansavimą (t. y. mišrius sprendimus). Galima apsvaistyti galimybę skatinti privatųjį sektorių teikti kapitalą (pvz., atskaityti mokesčius už

nemokumo problemų patiriančių gyvybingų įmonių kapitalo stiprinimą) arba derinti privačiojo ir viešojo sektoriaus mokymo paramą.

Ekonomikos atsigavimui išsilaikant, fiskalinės politikos prioritetu turėtų tapti didesnės viešosios ir privačiosios investicijos, kuriomis būtų remiamas perėjimas prie žaliosios ir skaitmeninės ekonomikos. Turėtų būti vykdoma apdairi šių investicijų atranka, jos turėtų būti derinamos su reformomis, kad poveikis būtų kuo didesnis. Didelėmis papildomomis investicijomis turėtų būti siekiama spręsti strateginius politikos uždavinius, konkrečiau, didinti našumą, padėti siekti naujojo 2030 m. klimato politikos tikslo ir Europos žaliojo kurso tikslų, didinti skaitmeninius pajėgumus, taip pat skatinti kitas investicijas, darančias stiprų teigiamą šalutinį poveikį. Sėkminga ekonomikos gaivinimo strategija taip pat apims investicijas, kuriomis skatinama socialinė ir lyčių aspekto įtrauktis, visų pirma per švietimą ir įgūdžių ugdymą, taip pat regioninę sanglauda. Įgyvendinti šiuos uždavinius padės ir iš EGADP gautos lėšos reformoms ir investicijoms įgyvendinti.

Bendros fiskalinės paskatos aspektas

Bendra nacionalinių biudžetų ir EGADP lėšomis teikiama fiskalinė paskata 2021 ir 2022 m. turėtų išlikti remiamąjį pobūdį. Planuojant nacionalinį biudžetą būtina aiškiai atsižvelgti į EGADP fiskalinės paskatos dydį, nes jis nėra išmatuojamas įprastais fiskalinės krypties vertinimo rodikliais. Pradėjus taikyti EGADP, fiskalinė paskata ekonomikai nebus pakankamai įvertinta įprastais rodikliais, kuriais paprastai naudojamos biudžeto priežiūros tikslais. EGADP dotacijomis finansuojamos išlaidos yra tokia fiskalinė paskata, dėl kurios nedidėja deficitas ar skola. Ši papildoma fiskalinė paskata bus ypač svarbi toms valstybėms narėms, kurioms tenka didžiausias EGADP finansavimas, palyginti su BVP ar visų viešųjų investicijų dydžiu.

EGADP suteikia unikalią galimybę pagerinti pagrindinę fiskalinę būklę neslopinant augimo. EGADP priemonėmis teikiama fiskalinė paskata ir jomis skatinamas didesnis potencialus augimas yra vienas kitam naudingi. Pavojui sveikatai mažėjant ir palaipsniui atsisakant neatidėliotinų priemonių, EGADP remiamų investicijų ir reformų įgyvendinimas valstybėms narėms suteikia galimybę pagerinti savo pagrindinę fiskalinę būklę vidutiniu laikotarpiu, o kartu toliau remti augimą ir darbo vietų kūrimą. Todėl svarbu, kad priimdamos sprendimus, susijusius su nacionalinių išlaidų ir pajamų didinimu, valstybės narės laikytųsi integruoto požiūrio ir įtrauktų EGADP į savo vidutinio laikotarpio biudžeto strategijas.

Skirtingos valstybių narių padėties aspektas

Tikintis, kad ekonominė veikla 2021 m. antroje pusėje palaipsniui grįš į vėžes, valstybių narių 2022 m. fiskalinė politika turėtų tapti labiau diferencijuota. Formuojant valstybių narių fiskalinę politiką turėtų būti atsižvelgiama į ekonomikos atsigavimo padėtį, fiskaliniam tvarumui kylančius pavojus ir būtinybę mažinti ekonominius, socialinius ir teritorinius skirtumus:

- Valstybėms narėms skirtose fiskalinėse gairėse akcentuojama didesnė diferenciacija turi būti vykdoma išvien su palankia bendra 2022 m. fiskaline politikos kryptimi, vengiant pernelyg anksti nutraukti fiskalinę paramą. Pernelyg ankstyvas nutraukimas būtų politinė

klaida, kuri neigiamai atsilieptų ekonominei veiklai (tiek vidaus mastu, tiek kitose valstybėse narėse) ir pasitikėjimui. Tai sukeltų pavojų pažeisti socialinę ir ekonominę struktūrą ir apsunkintų reformų prioritetų, kurie turėtų padėti didinti ES ekonominį bei socialinį atsparumą ir regioninę sanglaudą, įgyvendinimą. Atsižvelgdamos į būtinybę remti tvarų ES ekonomikos atsigavimą, valstybės narės, kurių fiskaliniam tvarumui kyla nedidelė rizika, savo biudžetus turėtų pajungti palankiai 2022 m. fiskalinei politikai, įvertinusios EGADP poveikį.

- Dėl smarkaus krizės poveikio išaugo rizika tvarumui. Tikėtina, kad dėl daug didesnio skolos ir BVP santykio ir dėl neigiamo krizės poveikio augimo tendencijai trajektorijos vidutiniu laikotarpiu bus ne tokios palankios¹⁴. Dėl žemų palūkanų normų susidarė palankios sąlygos visoms valstybėms narėms finansuoti išlaidas, kurios gali paskatinti potencialų augimą ir padėti išvengti lėto augimo ir didelės skolos spąstų. Kad šie lūkesčiai pasiteisintų, būtinos patikimos vidutinio laikotarpio fiskalinės strategijos. Kita vertus, didelę skolą turinčios valstybės narės turėtų laikytis apdairios fiskalinės politikos, kartu išlaikydamos nacionaliniu mastu finansuojamas investicijas ir naudodamosi EGADP dotacijomis papildomiems kokybiškiems investicijų projektams finansuoti.
- Visos valstybės narės turėtų atkreipti dėmesį į viešųjų finansų sudėtį ir kokybę, tiek biudžeto pajamų, tiek išlaidų atžvilgiu. Be to, jos turėtų teikti pirmenybę fiskalinėms struktūrinėms reformoms, kurios padėtų finansuoti viešosios politikos prioritetus ir didinti viešųjų finansų ilgalaikį tvarumą.

Kalbant apie laikotarpį po 2022 m., įgyvendinant fiskalinę politiką turėtų būti toliau atsižvelgiama į atsigavimo stiprumą, ekonominio neapibrėžtumo mastą ir fiskalinio tvarumo aspektus. Užtikrinti fiskalinį tvarumą vidutiniu laikotarpiu padės tinkamu laiku, perorientuojama fiskalinė politika, be kita ko, laipsniškai panaikinant paramos priemonės, siekiant apdairios vidutinio laikotarpio fiskalinės būklės. Tai turėtų būti atliekama švelninant krizės sukeltas socialines ir darbo rinkos problemas ir didinant socialinį tvarumą.

6. Išvados ir tolesni žingsniai

Valstybės narės turėtų pateikti stabilumo ir konvergencijos programas, kuriose atsižvelgiama į 2020 m. konkrečioms šalims skirtas rekomendacijas, metinę tvaraus augimo strategiją, Tarybos rekomendaciją dėl euro zonos ekonominės politikos ir šiame komunikate išdėstytas politikos gaires. Valstybių narių ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planai turėtų visapusiškai derėti su tomis politikos gairėmis.

Kadangi taikant bendrąją nukrypti leidžiančią išlygą Stabilumo ir augimo pakte nustatytos procedūros nestabdomos, Komisija įvertins stabilumo ir konvergencijos programas ir pateiks konkrečioms šalims skirtas fiskalinės politikos gaires, kurios bus įtrauktos į Europos semestro pavasario dokumentų rinkinį. Šiose siūlomose fiskalinėse gairėse bus laikomasi Stabilumo ir augimo pakto nuostatų, o kartu naudojamosi visomis jame numatytomis lankstumo galimybėmis siekiant užtikrinti, kad koordinuojant fiskalinę politiką būtų sprendžiamos su

¹⁴ Žr. Europos Komisija (2020), „2020 m. skolos tvarumo stebėsenos ataskaita“, 2021 m. vasario mėn. https://ec.europa.eu/info/publications/debt-sustainability-monitor-2020_en.

išskirtine dėl pandemijos susiklosčiusia padėtimi susijusios problemos. Atsižvelgiant į pirmiau apibūdintus aspektus, Komisijos pasiūlymai dėl fiskalinės politikos gairių bus daugiausia kokybinio pobūdžio ir, teikiant vidutinio laikotarpio gaires, apims tam tikrą apims tam tikrą diferencijuotą kiekybinį elementą. EGADP fiskalinė paskata, pagrindinės fiskalines būklės gerinimas, taip pat reformų ir investicijų, kuriomis skatinamas potencialus augimas, įgyvendinimas yra tarpusavyje naudingi. Į tai bus atsižvelgiama siūlomose politikos gairėse.

2020 m. gegužės mėn. Komisija priėjo prie išvados, kad šiuo metu sprendimai dėl to, ar valstybėms narėms taikyti perviršinio deficito procedūrą, neturėtų būti priimami. Kaip ir 2020 m. pavasarį, Komisija ketina parengti pranešimus pagal 126 straipsnio 3 dalį. Tuo tikslu Komisija ketina atsižvelgti į didelį neapibrėžtumą, sutartą fiskalinės politikos atsaką į COVID-19 krizę ir Tarybos rekomendacijas dėl 2021 m. Komisijos požiūris bus patvirtintas Europos semestro Europos semestro pavasario dokumentų rinkinyje, remiantis 2020 m. galutiniais duomenimis ir valstybių narių stabilumo ir konvergencijos programomis.

Rengdama Europos semestro pavasario dokumentų rinkinį ir remdamasi dialogo su Taryba rezultatais, Komisija taip pat įvertins Stabilumo ir augimo pakte nustatytos bendrosios nukrypti leidžiančios išlygos taikymo nutraukimo arba tolesnio jos taikymo poreikį. Komisijos nuomone, sprendimas dėl to, ar bendrosios nukrypti leidžiančios išlygos taikymą nutraukti, ar ją 2022 m. taikyti toliau, turėtų būti priimamas atlikus bendrą ekonominės padėties vertinimą, pagrįstą kiekybiniais kriterijais. Vienas pagrindinių kiekybinių kriterijų būtų ES ar euro zonos gamybos apimtis, palyginti su iki krizės buvusiu apimtimi. Iš dabartinių preliminarinių požymių galima būtų spręsti, kad bendroji nukrypti leidžianti išlyga 2022 m. turėtų būti taikoma toliau, o jos taikymas turėtų būti nutrauktas nuo 2023 m.

Išsilaikant ekonomikos atsigavimui Komisija ketina atnaujinti viešus debatus dėl ekonomikos valdymo sistemos. Komisijos 2020 m. vasario mėn. peržiūroje nustatytos plačiai pripažintos fiskalinės sistemos ir jos įgyvendinimo problemos¹⁵. Nors deficitas ir skola apskritai sumažėjo, kai kuriose valstybėse narėse dar iki dabartinės krizės buvo susidariusi labai didelė valdžios sektoriaus skola. Valstybių narių fiskalinės politikos kryptis dažnai būdavo procikliška tiek palankiomis, tiek nepalankiomis sąlygomis, nes atitinkamai vienu metu nebūdavo sukaupiama pakankamų rezervų, o kitu metu būdavo nepakankamai išnaudojamos fiskalinio manevravimo galimybės. Viešųjų finansų sudėtis taip pat netapo palankesnė augimui ir investicijoms. Didelių ekonominių sukrėtimų atveju gebėjimui laikytis euro zonai nustatytos fiskalinės politikos krypties trukdo tai, kad esant palankioms sąlygoms nėra apdairios politikos, ir šis gebėjimas išlieka ribotas tol, kol priklauso tik nuo nacionalinės fiskalinės politikos koordinavimo, nesant centrinės fiskalinio stabilizavimo funkcijos. Be to, sistema tampa vis sudėtingesnė.

Viešų debatų kontekstas dėl pandemijos labai pasikeitė – išaugo skola ir deficitas, patirta didelių gamybos apimties nuostolių, išaugo investicijų poreikiai, ES lygmeniu buvo nustatytos susijusios naujos politikos priemonės. Be to, vykdant biudžeto priežiūrą pirmą kartą pritaikyta bendroji nukrypti leidžianti išlyga. Taigi, krizė atskleidė daugelio uždavinių

¹⁵ Žr. Europos Komisija (2020), „Ekonomikos valdymo peržiūra“, 2020 m. vasario mėn. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/economic-governance-review_en.

aktualumą ir svarbą; šiuos uždavinius Komisija siekia aptarti ir spręsti per viešus debatus. Atnaujinusi viešas konsultacijas dėl ekonomikos valdymo sistemos Komisija turės galimybę apmąstyti tuos uždavinius ir pasisemti patirties. Tačiau dėl COVID sukeltos krizės ir būtinybės pagrindinį dėmesį skirti EGADP bei neatidėliotinam politiniam atsakui šių konsultacijų atnaujinimas atidėtas.

Priedas

1 lentelė. Nacionalinių fiskalinių priemonių, kurių imtasi reaguojant į COVID-19 pandemiją, apžvalga

ES 27	2020		2020-2021		2020-2022	
	mlrd. EUR	% BVP	mlrd. EUR	% BVP	mlrd. EUR	% BVP
Valstybių narių iniciatyvos ¹						
A. Tiesioginį poveikį biudžetui turinčios priemonės ²	497,8	3,8	364,7	2,6	83,1	0,6
1. Išlaidos	438,5	3,3	322,2	2,3	65,9	0,4
1. a) Sveikatos priežiūra	80,8	0,6	58,9	0,4	14,9	0,1
1. b) Kita	363,0	2,7	264,5	1,9	52,3	0,4
2. Pajamos	59,3	0,4	42,5	0,3	14,1	0,1
B. Automatinės stabilizavimo priemonės ³	± 4					
C. Tiesioginio poveikio biudžetui neturinčios likvidumo priemonės	2505,9	18,9				
1. Mokesčių atidėjimas	206,5	1,6				
2. Valstybės garantijos (galiojanti sistema) ⁴	1877,0	14,2				
iš jų šiuo metu panaudota (faktinis neapibrėžtasis įsipareigojimas)	456,0	3,4				
3. Kitos	422,4	3,2				

¹ Įtrauktos sumos apima nacionalinėmis lėšomis finansuojamas priemones, neįskaitant finansavimo, teikiamo, pvz., pagal ES iniciatyvas.

² Priemonių poveikis nurodomas kaip padidėjimas, palyginti su 2019 m. pagal kaupimo principą (2010 m. ESS). BVP projekcijos pagrįstos Komisijos 2021 m. žiemos prognoze.

³ Automatinių stabilizavimo priemonių poveikis vertinamas kaip likutinis dydis, gautas iš pirminio balanso pokyčio atėmus numatomą fiskalinių priemonių poveikį.

⁴ Duomenys nurodo didžiausią panaudotų viešųjų lėšų sumą, jei pasinaudota visomis suteiktomis garantijomis. ES ir tarptautinio lygmens priemonėms suteiktos garantijos neįtrauktos. Vokietijos atveju nurodytas galiojančių garantijų sistemų dydis, tačiau bendra garantijų sistema faktiškai yra neribota.

¹ Įtrauktos sumos apima nacionalinėmis lėšomis finansuojamas priemones, neįskaitant finansavimo, teikiamo, pvz., pagal ES iniciatyvas.

² Priemonių poveikis nurodomas kaip padidėjimas, palyginti su 2019 m. pagal kaupimo principą (2010 m. ESS). BVP projekcijos pagrįstos Komisijos 2021 m. žiemos prognoze.

³ Automatinių stabilizavimo priemonių poveikis vertinamas kaip likutinis dydis, gautas iš pirminio balanso pokyčio atėmus numatomą fiskalinių priemonių poveikį.

⁴ Duomenys nurodo didžiausią panaudotų viešųjų lėšų sumą, jei pasinaudota visomis suteiktomis garantijomis. ES ir tarptautinio lygmens priemonėms suteiktos garantijos neįtrauktos. Vokietijos atveju nurodytas galiojančių garantijų sistemų dydis, tačiau bendra garantijų sistema faktiškai yra neribota.

Euro zona	2020		2020-2021		2020-2022	
	mlrd. EUR % BVP		mlrd. EUR % BVP		mlrd. EUR % BVP	
Valstybių narių iniciatyvos ¹						
A. Tiesioginį poveikį biudžetui turinčios priemonės ²	422,3	3,7	339,4	2,9	57,9	0,4
1. Išlaidos	368,8	3,3	298,6	2,5	42,3	0,3
1. a) Sveikatos priežiūra	74,0	0,7	51,8	0,4	7,8	0,1
1. b) Kita	295,7	2,6	248,0	2,1	35,7	0,2
2. Pajamos	53,5	0,5	40,8	0,3	14,9	0,1
B. Automatinės stabilizavimo priemonės ³	± 4					
C. Tiesioginio poveikio biudžetui neturinčios likvidumo priemonės	2164,8	19,2				
1. Mokesčių atidėjimas	112,3	1,0				
2. Valstybės garantijos (galiojanti sistema) ⁴	1790,9	15,9				
iš jų šiuo metu panaudota (faktinis neapibrėžtasis įsipareigojimas)	448,4	4,0				
3. Kitos	261,5	2,3				

¹ Įtrauktos sumos apima nacionalinėmis lėšomis finansuojamas priemones, neįskaitant finansavimo, teikiamo, pvz., pagal ES iniciatyvas.

² Priemonių poveikis nurodomas kaip padidėjimas, palyginti su 2019 m. pagal kaupimo principą (2010 m. ESS). BVP projekcijos pagrįstos Komisijos 2021 m. žiemos prognoze.

³ Automatinių stabilizavimo priemonių poveikis vertinamas kaip likutinis dydis, gautas iš pirminio balanso pokyčio atėmus numatomą fiskalinių priemonių poveikį.

⁴ Duomenys nurodo didžiausią panaudotų viešųjų lėšų sumą, jei pasinaudota visomis suteiktomis garantijomis. ES ir tarptautinio lygmens priemonėms suteiktos garantijos neįtrauktos. Vokietijos atveju nurodytas galiojančių garantijų sistemų dydis, tačiau bendra garantijų sistema faktiškai yra neribota.

¹ Įtrauktos sumos apima nacionalinėmis lėšomis finansuojamas priemones, neįskaitant finansavimo, teikiamo, pvz., pagal ES iniciatyvas.

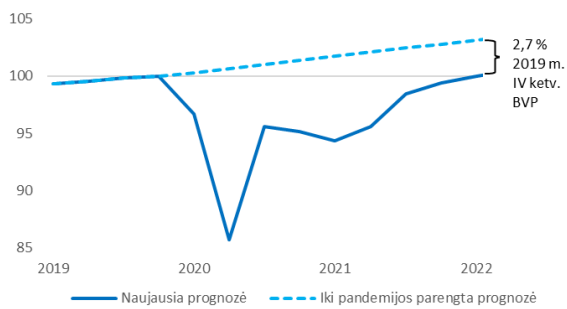
² Priemonių poveikis nurodomas kaip padidėjimas, palyginti su 2019 m. pagal kaupimo principą (2010 m. ESS). BVP projekcijos pagrįstos Komisijos 2021 m. žiemos prognoze.

³ Automatinių stabilizavimo priemonių poveikis vertinamas kaip likutinis dydis, gautas iš pirminio balanso pokyčio atėmus numatomą fiskalinių priemonių poveikį.

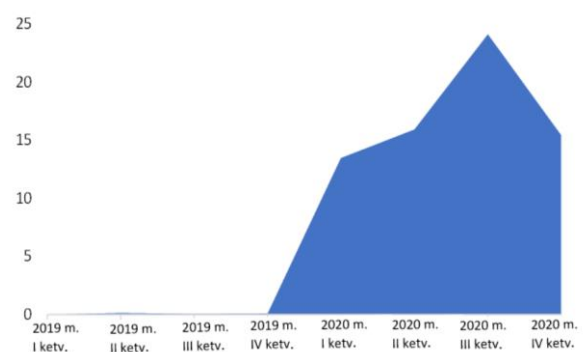
⁴ Duomenys nurodo didžiausią panaudotų viešųjų lėšų sumą, jei pasinaudota visomis suteiktomis garantijomis. ES ir tarptautinio lygmens priemonėms suteiktos garantijos neįtrauktos. Vokietijos atveju nurodytas galiojančių garantijų sistemų dydis, tačiau bendra garantijų sistema faktiškai yra neribota.

Šaltinis: Europos Komisijos 2021 m. žiemos prognozė.

1 diagrama. 2019–2022 m. ES realusis augimas (indeksas, 2019 m. IV ketv. =100)



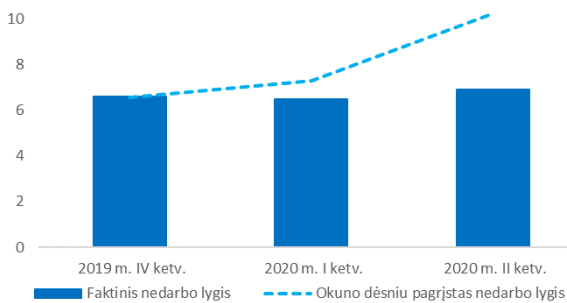
2 diagrama. Pasaulinis pandemijos nulemtu neapibrėžtumo indeksas, 2010 m. I ketv. – 2020 m. IV ketv.



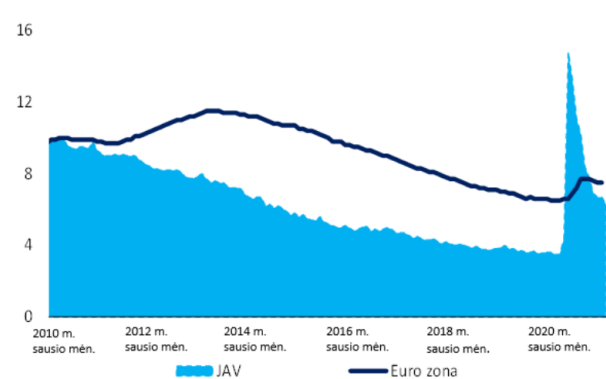
Pastaba. Priešpandeminės 2022 m. prognozės duomenys gauti ekstrapoliavus 2021 m. ketvirčių augimo duomenis.
Šaltinis: Europos Komisijos 2020 ir 2021 m. žiemos prognozės.

Šaltinis: Ahir, Bloom ir Furceri, „The World Uncertainty Index“, mašinraštis.

3 diagrama. ES nedarbo lygis (%) – faktinis ir pagal Okuno dėsniu pagrįstą prognozę, 2019 m. IV ketv. – 2020 m. II ketv.



4 diagrama. ES ir JAV nedarbo lygis (%) 2010 m. sausio mėn. – 2020 m. gruodžio mėn.



Pastaba. Okuno dėsnis – tai empiriškai nustatytas nedarbo ir realiojo BVP augimo santykis.
Šaltinis: Europos Komisijos skaičiavimai, atlikti remiantis Eurostato darbo jėgos statistiniais duomenimis ir nacionalinėmis sąskaitomis.

Šaltinis: Eurostatas.