

Briselē, 2016. gada 18. novembrī
(OR. en)

14630/16

ECOFIN 1062
UEM 369
SOC 727
EMPL 494
COMPET 603
ENV 725
EDUC 388
RECH 324
ENER 392
JAI 966
EUROGROUP 23

PAVADVĒSTULE

Sūtītājs:	Direktors <i>Jordi AYET PUIGARNAU</i> kungs, Eiropas Komisijas ģenerālsekretāra vārdā
Saņemšanas datums:	2016. gada 17. novembris
Saņēmējs:	Eiropas Savienības Padomes ģenerālsekretārs <i>Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN</i> kungs
K-jas dok. Nr.:	COM(2016) 727 final
Temats:	KOMISIJAS PAZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM, PADOMEI, EIROPAS CENTRĀLAJAI BANKAI, EIROPAS EKONOMIKAS UN SOCIĀLO LIETU KOMITEJAI UN REĢIONU KOMITEJAI VIRZĪBA UZ POZITĪVU FISKĀLO NOSTĀJU EUROZONĀ

Pielikumā ir pievienots dokuments COM(2016) 727 *final*.

Pielikumā: COM(2016) 727 *final*



Briselē, 16.11.2016.
COM(2016) 727 final

**KOMISIJAS PAZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM, PADOMEI, EIROPAS
CENTRĀLAJAI BANKAI, EIROPAS EKONOMIKAS UN SOCIĀLO LIETU
KOMITEJAI UN REĢIONU KOMITEJAI**

VIRZĪBA UZ POZITĪVU FISKĀLO NOSTĀJU EUROZONĀ

1. IEVADS

Nodomu vēstulē, kas bija pievienota 2016. gada runai par stāvokli Savienībā, priekšsēdētājs Junkers un pirmais priekšsēdētāja vietnieks Timmermanss paziņoja par Komisijas nodomu “nākamajā ieteikumā par eurozonas ekonomikas politiku [veicināt] pozitīvu fiskālo nostāju attiecībā uz eurozonu, atbalstot Eiropas Centrālās bankas monetāro politiku”.

Šis paziņojums tiek pieņemts kopā ar ieteikumu par eurozonas ekonomikas politiku 2017. – 2018. gadam¹, un tajā izklāstīts šā ieteikuma fiskālo aspektu pamatojums. Šo dokumentu publicēšana Eiropas ekonomikas politikas koordinēšanas pusgada ikgadējā cikla sākumā - vienlaikus ar 2017. gada izaugsmes pētījumu² un ar to saistītajiem dokumentiem - rada iespēju savlaicīgi apspriesties par ekonomikas un sociālajām prioritātēm ES, eurozonas un valstu līmenī. Šīs apspriešanas rezultāti būtu jāatspoguļo dalībvalstu rīcībpolitikā un jo īpaši to ekonomikas un fiskālajās programmās, kas tiks sniegtas nākamā gada pavasarī.

Koncentrēšanās uz nepieciešamību uzturēt pozitīvu fiskālo nostāju eurozonā izriet no plašākā konteksta, ko raksturo noturīga, tomēr pieticīga ekonomikas izaugsme, kā to apliecina nesenā, 2016. gada rudenī sniegtā Komisijas ekonomikas prognoze³. Pēdējo gadu laikā ir gūti ievērojami panākumi: kopš 2015. gada eurozonas IKP reālā izteiksmē ir sasniedzis pirmskrīzes līmeni, bezdarbs ir samazinājies līdz zemākajam līmenim kopš 2010. –2011. gada un atkal palielinās ieguldījumu apjoms. Tomēr eurozonas atveseļošanās joprojām norit lēni, darbaspēka un kapitāla neizmantotā jauda ir nozīmīga, un augsta ir arī kopējā nenoteiktības pakāpe. Turklāt vājas un neskaidras izaugsmes perspektīvas ārpus ES liecina par nelielu vai pat nekādu atbalstu no eksporta puses. Turpmāka ekspansija eurozonā tādējādi būtu arvien lielākā mērā jābalsta uz iekšzemes pieprasījuma.

Monetārā politika pēdējos gados ir bijusi labvēlīga izaugsmei, bet tas mazākā mērā sakāms par fiskālo politiku. Laikposmā no 2011. gada līdz 2013. gadam kopējā fiskālā nostāja bija pretrunīga, jo daudzas dalībvalstis veica fiskālo konsolidāciju, lai valsts parāda krīzes grūtākajā brīdī saglabātu savu piekļuvi tirgiem. Tas mazināja izaugsmi, tomēr tika uzskatīts par nepieciešamu, lai iepriekš nepieredzētos apstākļos saglabātu finanšu stabilitāti un reaģētu uz kaitīgas ietekmes risku visā eurozonā, kas būtu varējis izraisīt vēl draudīgāku situāciju. Laikposmā no 2014. gada līdz 2015. gadam kopējā fiskālā nostāja kļuva visumā neitrāla un 2016. gadā - nedaudz ekspansīva, bet paredzams, ka 2017. gadā tā atkal būs visumā neitrāla.

Šī situācija daļēji izceļ ES fiskālās sistēmas ierobežojumus⁴. Pirmkārt, pašreizējā ES fiskālajā sistēmā nav ietverti noteikumi vai instrumenti, ar ko tieši pārvaldīt kopējo fiskālo nostāju eurozonā, kas ir galvenā atšķirība salīdzinājumā ar vienotas valūtas zonām visā pasaulē. Ieteikums par eurozonas ekonomikas politiku kļūst par atsauces dokumentu centienu ievirzei,

¹ Sk. COM(2016) 726 *final*, 16.11.2016.

² Sk. COM(2016) 725 *final*, 16.11.2016.

³ Prognoze ir pieejama šādā tīmekļa vietnē: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2016_autumn_forecast_en.htm

⁴ Sk. arī nodaļu par „eurozonas fiskālās politikas nostāju” Eiropas Centrālās bankas ekonomikas biļetena 2016. gada jūnija izdevumā.

tomēr tā efektivitāte galu galā ir atkarīga no dalībvalstu individuālās un kolektīvās vēlmes īstenot attiecīgus pasākumus.

Otrkārt, Stabilitātes un izaugsmes pakta noteikumi ir galvenokārt izstrādāti nolūkā novērst pārmērīgu budžeta deficītu un valsts parādu⁵. Tie paredz stingrākus un saistošus mehānismus attiecībā uz dalībvalstīm, kas nav sasniegušas savu vidēja termiņa budžeta mērķi, un tie kalpo arī kā līdzeklis, lai šīm valstīm palīdzētu atgūt iespējas atjaunot makroekonomikas stabilitāti. Tomēr attiecībā uz tām dalībvalstīm, kurās ir sasniegti fiskālie mērķi un/vai kurām fiskālajā jomā ir plašākas rīcības iespējas, ar Eiropas pusei instrumentiem var tikai ieteikt ekspansīvāku fiskālo politiku, bet ne nodrošināt tās izpildi. Tas atspoguļo situāciju, ko dažkārt raksturo kā ES fiskālās sistēmas asimetriju: noteikumos var paredzēt lielu deficītu (arī nolūkā novērst lielas parādsaistības), bet tajos var tikai norādīt uz nepieciešamību samazināt budžeta pārpalikumu, nevis to noteikt par obligātu.

Ņemot vērā nepieciešamību atbalstīt pašreizējo atveseļošanās procesu un novērst “nelielas izaugsmes, zemas inflācijas” radīto ierobežojumu risku, šajā paziņojumā sniegts pamatojums nepieciešamībai eurozonā pašlaik ieņemt daudz pozitīvāku fiskālo nostāju. Pozitīva fiskālā nostāja attiecas gan uz atbalsta, t. i., ekspansīvo, ievirzi, kas fiskālajā politikā būtu jāieņem kopumā, gan uz korekcijas elementu kvalitāti, proti, centienu sadalījumu starp valstīm un izdevumu veidiem un/vai ar tiem saistītajiem nodokļiem.

Pašreizējā situācija nav optimāla vismaz divos aspektos. Pirmkārt, ņemot vērā jaunākos datus par ekonomiku un budžetu, konkrētām valstīm adresētos Padomes ieteikumos ietvertu fiskālo prasību pilnīga izpilde kopumā visā eurozonā 2017. un 2018. gadā radītu mēreni ierobežojošu fiskālo nostāju, kaut arī ekonomikas situācija pašreizējos apstākļos drīzāk liecina par vajadzību veidot ekspansīvu fiskālo nostāju.

Otrkārt, pašreizējais fiskālais koprādītājs maskē ļoti nevienmērīgu fiskālo sadalījumu starp dažādām dalībvalstīm, kas nav ekonomiski pamatoti no eurozonas perspektīvas. Šī situācija kodolīgi ir raksturojama kā daudznozīmīgs paradokss: tie, kam nav fiskālās telpas, vēlas to izmantot; tie, kam ir fiskālā telpa, nevēlas to izmantot. Lai novērstu abpusēji neizdevīgas notikumu attīstības risku eurozonā kopumā, nepieciešams stiprināt kopīgu pieeju.

Virzībā uz šādu pozitīvu fiskālo nostāju jāņem vērā vairāki ekonomiska un juridiska rakstura ierobežojumi un jāapzinās iespējami kompromisi. Turklāt šajā paziņojumā ir uzsvērts, cik būtiski ir uzlabot publisko finanšu kvalitāti, lai maksimāli palielinātu to ietekmi uz nodarbinātību un izaugsmi, kā arī sociālo taisnīgumu - ne tikai valstu līmenī, bet arī eurozonā kopumā.

Šeit ir veikti vairāki secinājumi, un tūlītējas sekas attiecībā uz rīcībpolitiku ir ietvertas priekšlikumā ieteikumam par eurozonas ekonomikas politiku 2017.-2018. gadam, kas publicēts vienlaikus ar šo paziņojumu.

⁵ Reaģējot uz finanšu un valsts parāda krīzi, šie noteikumi 2011.-2013. gadā tika padarīti ievērojami stingrāki.

1. attēls: Eurozonas fiskālā nostāja

Lai gan vispārpieņemta definīcija nepastāv, ar jēdzienu "fiskālā nostāja" parasti saprot fiskālās politikas ievirzi, ko veido ar valdības diskrecionāriem lēmumiem attiecībā uz nodokļiem un izdevumiem. Tradicionāli fiskālo nostāju ataino strukturālās primārās bilances izmaiņas (t.i., budžeta bilance ar korekcijām atbilstoši ekonomikas cikla, pagaidu pasākumu un procentu maksājumu ietekmei), lai arī tās raksturošanai var izmantot arī citus indikatorus (piemēram, indikatorus, kas balstās uz izdevumu pieauguma neto apjomu, atskaitot jaunus ieņēmumu pasākumus). Atkarībā no tā, vai valdība nolemj atbalstīt, samazināt vai atstāt negrozītu publisko finanšu ietekmi uz reālo ekonomiku, izmantojot izdevumu apjoma (atskaitot jaunus nodokļu pasākumus) palielināšanu vai samazināšanu, fiskālā nostāja ir uzskatāma par, attiecīgi, "ekspansīvu", "ierobežojošu" vai "neitrālu".

Līdz ar monetāro politiku fiskālajai politikai ir nozīme makroekonomikas vides stabilizācijā, un tā arī kalpo plašākiem mērķiem saistībā ar fiskālo ilgtspēju un sadales funkcijām. Fiskālās nostājas ievirze nosaka lomu, kāda fiskālajai politikai ir ekonomikas ciklā, un tā var būt ar vairāk vai mazāk ciklisku vai preciklisku ietekmi atkarībā no apstākļiem.

Vērtējot eurozonu kopumā, jāatzīmē, ka monetārā politika tiek izstrādāta un veidota kā viens instruments, bet vispārējās fiskālās politikas pamatā ir 19 individuālas fiskālās politikas. Eiropas pusgada instrumenti un Stabilitātes un izaugsmes pakta noteikumi ir jau ilgāku laiku kalpojuši kā norādes darbībai valstu līmenī, bet, izņemot lomu, kāda pēdējā laikā ir Ieteikumam par eurozonas ekonomikas politiku, darbības koordinācija līdz šim ir bijusi ierobežota, un līdz šim ir bijušas grūtības ņemt vērā eurozonas situāciju un problēmas. Joprojām netiek konsekventi nodrošināts tas, lai valstu fiskālo politiku kopums veidotu eurozonas fiskālo nostāju, kas ir atbilstīga monetārajai politikai un ar to saskaņota. Šis jautājums ir īpaši būtisks, kad monetārās politikas procentlikmes sasniedz zemāko - nulles līmeni (sk. 2. pielikumu).

Diskusijas par atbilstošu fiskālās politikas nostāju eurozonā ir būtisks aspekts Komisijas centienos izvērst debates par eurozonas vispārējām interesēm un kolektīvu atbildību par to, kas ietilpst turpmākā darba 1. posmā saistībā ar piecu priekšsēdētāju ziņojumu "Eiropas ekonomiskās un monetārās savienības izveides pabeigšana" ("padziļināšana, darot")⁶.

2. NEVIENNOZĪMĪGĀ EKONOMIKAS VIDE LIECINA PAR NEPIECIEŠAMĪBU IEŅEMT POZITĪVU FISKĀLO NOSTĀJU

Salīdzinājumā ar pirmskrīzes periodu eurozonas vidējā termiņa izaugsmes potenciāls ir krities uz pusi. Tas daļēji ir saistīts ar demogrāfijas attīstību un plašākām norisēm, taču atspoguļo arī krīzes izraisīto histerēzes efektu: ekonomikas vājie rezultāti ilgstošā laikposmā var degradēt fizisko kapitālu un darbaspēka ražīgumu un līdzdalību tik lielā apmērā, ka tas pastāvīgi mazina izaugsmes potenciālu⁷. Gada izaugsmes pētījumā 2017. gadam un Ieteikumā par eurozonas ekonomikas politiku ir norādīts, ka ES izaugsmes potenciāla celšanai pirmkārt

⁶ Skatīt ziņojumu: https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf

⁷ Tipiski piemēri ir prasmju zudums, ko izraisa augsts un ilgstošs bezdarba līmenis, un liela ieguldījumu trūkuma veidošanās, kas konstatējams Eiropā.

un galvenokārt nepieciešams īstenot strukturālu rīcībpolitiku, kas stiprinātu nodarbinātību un ražīgumu, bet nozīme ir arī izaugsmei labvēlīgai fiskālajai politikai, īpaši šajā brīdī.

Pašreizējās ekonomikas perspektīvas ir neviennozīmīgas - kopš 2013. gada norit atveseļošanās, bet tā neklūst ātrāka. Eurozonas IKP šobrīd ir pārsniedzis pirmskrīzes līmeni, bet atveseļošanās joprojām ir lēna, turpina pastāvēt nenoteiktība attiecībā uz tās stiprību un vērojamas vairākas pazīmes, kas liecina, ka ekonomikā vēl aizvien ir būtisks neizmantots potenciāls. Inflācija joprojām ir nemainīgi zema, lai gan veikti vēl nepieredzēti monetārās politikas pasākumi. Turklāt pastāv ļoti daudz negatīvo risku. Aiz eurozonas ļoti lielā ātrā pārpalikuma joprojām slēptas plašākas makroekonomiskās nelīdzsvarotības. Bezdarba līmenis mazinās, bet dažās dalībvalstīs tas saglabājas ļoti augsts. Ražīguma pieaugums un algu pieaugums joprojām ir neliels. Saistībā ar Apvienotās Karalistes referendumu par dalību ES un cita veida ģeopolitiskām norisēm ir parādījušās jaunas neskaidrības. Iepriekš izklāstītie apstākļi uzsver vajadzību stiprināt izaugsmes iekšzemes avotus.

Eiropas Centrālā banka (ECB) plaši izmanto savus monetārās politikas instrumentus, un ir plaši atzīts, ka monetārā politika vien nevar pilnā mērā nodrošināt makroekonomikas stabilizēšanu un ka atbildīgai, izaugsmei labvēlīgai fiskālajai politikai ir jāspēlē nozīmīgāka loma eurozonas atveseļošanās sekmēšanā. Šīs bažas tiek paustas visā pasaulē: nesenajā G20 sanāksmē tās dalībnieki atkārtoti uzsvēra savu apņemšanos īstenot trīsvirzienu izaugsmes stratēģiju, un 2016. gada septembra paziņojumā pausts, ka “mēs esam apņēmušies izmantot visus politikas instrumentus — monetārās, fiskālās un strukturālās politikas jomā — atsevišķi vai visi kopā, lai sasniegtu mūsu mērķi, proti, stabilu, ilgtspējīgu, līdzsvarotu un iekļaujošu izaugsmi”⁸.

Tieši šajā brīdī pastāv gan vajadzība, gan iespēja veikt fiskālus pasākumus, tostarp ar mērķi līdzvarot eurozonas vispārējo rīcībpolitikas pasākumu kopumu. Faktiskās un sagaidāmās inflācijas prognozes joprojām ir zemākas nekā ECB noteiktā cenu stabilitātes definīcija (ar to saprot inflāciju, kas vidējā termiņā ir mazāka kā 2%, bet tuva tai). Līdz ar strukturālām reformām un stingru koncentrēšanos uz ieguldījumiem fiskālajai politikai ir tiešāk jāveicina iekšzemes pieprasījums, tā atbalstot atveseļošanos un izvairoties no zemiem inflācijas rādītājiem. Šāds inflācijas pieaugums var palīdzēt normalizēt procentu likmes, kas radītu labvēlīgu ietekmi uz uzkrājumu atlīdzināšanu un vispārīgāk — uz finanšu sektora darbību, kam vēl jāatrisina parādu problēmas, kas mantotas no krīzes posma.

Nemot vērā īpašos apstākļus, fiskālās politikas makroekonomiskā ietekme varētu būt lielāka nekā parastos apstākļos. Tas, cik efektīva fiskālā politika ir kā stabilizācijas instruments, ir atkarīgs no kopējās ekonomikas vides, kurā tā tiek izmantota. Tā kā monetārā politika ir sasniegusi zemāko - nulles līmeni (jeb zemāko nulles robežu), fiskālās politikas pasākumu ietekme gan uz reālo ekonomiku ("multiplikatora" ietekme), gan uz citu valstu

⁸ G20 vadītāju paziņojums, Handžou samits, 2016. gada 4. un 5. septembris

ekonomiku ("papildu" ietekme) ir lielāka nekā parasti⁹, piemēram, ja procentlikmes būtu augstas vai pastāvētu risks, ka tās var strauji pieaugt, un ja publiskā sektora stimuli varētu izstumt privātos ieguldījumus (sk. 2. pielikumu). Turklāt pašreizējie apstākļi, ko raksturo zemas procentlikmes, būtiski samazina valsts budžeta finansēšanas vai refinansēšanas izmaksas.

Pareizi izstrādāta un aktīvāka fiskālā politika, īpaši apvienojumā ar reformām un atbalstu ieguldījumiem pašlaik eurozonā var īstermiņā sekmēt ātrāku bezdarba mazināšanu, kā arī vidējā termiņā palielināt īstermiņa (potenciālo) izaugsmi. Pašlaik ekonomikā joprojām vērojams diezgan liels panīkums, un galvenais izaicinājums ir novērst to, lai "nelielas izaugsmes, zemas inflācijas" apstākļi nekļūtu pastāvīgi. Pēc gadiem ilgušās krīzes iestājies arī vērā ņemams reformu īstenošanas pagurums: spēja aizsākt un īstenot vērienīgas strukturālas reformas īstermiņā var radīt izmaksas publiskajās finansēs, bet, ja šādas reformas ir sekmīgas, tām var būt tieša un pozitīva ilgtermiņa iedarbība uz budžetu, tostarp paaugstinot izaugsmes potenciālu. Veicinošāka fiskālā politika ne tikai atbalstītu atveseļošanos vietējā līmenī, bet radītu arī pozitīvu papildu ietekmi uz pasaules ekonomiku, palīdzot mazināt eurozonas tekošā konta pārpalikumu un tādējādi novērst nelīdzsvarotību pasaules mērogā.

Nesen ES līmenī īstenotas iniciatīvas palīdz palielināt publisko finanšu ietekmi uz reālo ekonomiku. Investīciju plāns Eiropai koncentrējas uz privātā finansējuma daudzkrāšņošanu ekonomiski dzīvotspējīgos un ilgtspējīgos ieguldījumu projektos, un tādējādi šis plāns palīdz vērsties pret krīzes gados uzkrāto ieguldījumu trūkumu¹⁰. Eiropas strukturālo un investīciju fondu un Eiropas Stratēģisko investīciju fonda kombinēšana ir īpaši daudzsoļošs risinājums tādu jaunu novatorisku finanšu instrumentu rašanā, kas palielina katra no valstu līdzekļiem ieguldītā eiro vērtību. Arī turpmāka virzība banku savienības un kapitāla tirgu savienības izveides pabeigšanā¹¹ ir būtiska, lai dažādotu finansējuma avotus reālajai ekonomikai un mazinātu spiedienu uz valstu finansēm. Turklāt Eiropas ekonomikas politikas koordinēšanas pusgada ietvaros liktais uzsvars uz ieguldījumus veicinošu strukturālu reformu turpmāku īstenošanu (Investīciju plāna Eiropai t.s. "trešais pīlārs") ir nozīmīgs elements fiskālās politikas efektivitātes stiprināšanā.

3. PAŠREIZĒJĀ FISKĀLĀ NOSTĀJA EUROZONĀ

Lai novērtētu pašreizējo situāciju, ir svarīgi eurozonu uzskatīt par vienu lielumu, it kā eurozonai kopumā būtu savs finanšu ministrs, un vērtēt tās fiskālo politiku kopumā. Šī sadaļa atspoguļo šādu nostāju.

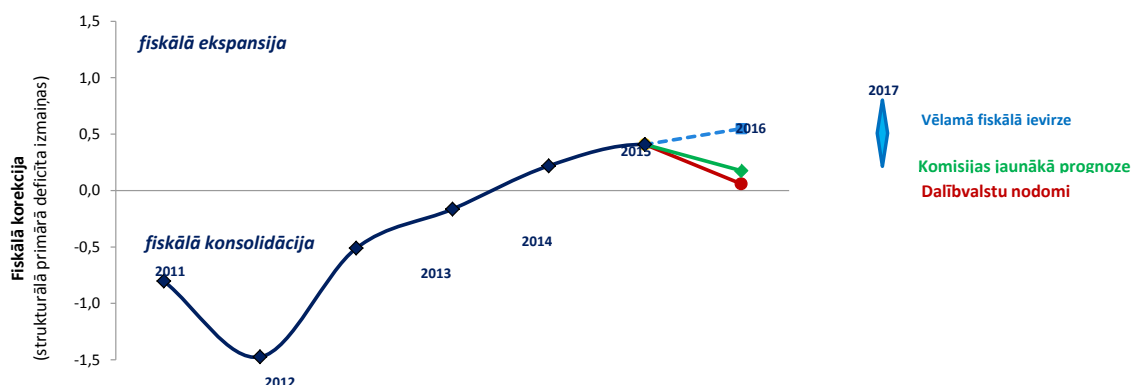
⁹ Fiskālo stimulu papildu ietekme "pamata" ES dalībvalstīs parastos apstākļos kopumā ir uzskatāma par vāju. Tomēr pašreizējā posmā, ko raksturo pastāvīgs ļoti zems inflācijas līmenis un procentlikmju līmenis, tas varētu tā arī nebūt. Jo īpaši, publiski ieguldījumi valstīs ar pārpalikumu varētu IKP ziņā radīt nozīmīgu pozitīvu papildu ietekmi attiecībā uz pārējo eurozonu (sk. 2. pielikumu).

¹⁰ Komisija 2016. gada 14. septembrī ierosināja pagarināt Eiropas Stratēģisko investīciju fonda (ESIF) darbības ilgumu un palielināt tās ieguldījumu mērķi līdz vismaz šādam apmēram: vismaz EUR 500 miljardi līdz 2020. gada beigām un EUR 630 miljardi līdz 2022. gadam.

¹¹ Sk. COM(2016) 601 final, 16.11.2016.

Kopumā pēc ievērojamas fiskālās konsolidācijas 2011. — 2013. gadā eurozonas fiskālā nostāja laikposmā no 2014. līdz 2017. gadam tiek lēsta kā visumā neitrāla (skatīt turpmāk redzamo grafiku). Laikposmā no 2011. līdz 2013. gadam, kad ekonomikas situācija pasliktinājās, eurozonas fiskālā nostāja bija ierobežojoša. Ņemot vērā ekonomikas atveseļošanos, laikposmā no 2014. līdz 2015. gadam fiskālā nostāja kļuva visumā neitrāla un 2016. gadā - nedaudz ekspansīva. Attiecībā uz 2017. gadu gan budžeta plānu projektu kopums (diagrammā norādīts kā "dalībvalstu nodomi"), gan Komisijas 2016. gada rudens ekonomikas prognoze liecina, ka fiskālā nostāja atkal varētu būt visumā neitrāla.

Eurozonas fiskālā nostāja laikposmā no 2011. līdz 2017. gadam



Piezīme: Šī diagramma ilustrē eurozonas fiskālo nostāju, proti, fiskālās politikas orientāciju kopējā līmenī. Tas ir mērīts pēc izmaiņām strukturālajā primārajā bilanci (sk. arī 1.attēlu). Pozitīva vērtība apzīmē pieaugošu fiskālo deficītu (kas veicina "fiskālu ekspansiju"), bet negatīva vērtība - krītošu fiskālo deficītu ("fiskālā konsolidācija"). Datu kopums neietver Grieķiju, kurai piemērota makroekonomikas korekciju programma.

Ņemot vērā lēno atveseļošanos un makroekonomiskās vides riskus, šobrīd pastāv argumenti par labu mēreni ekspansīvai fiskālajai nostājai. Pamatojoties uz Komisijas dienestu aplēsēm, pašreizējos apstākļos 2017. gadā būtu vēlams īstenot fiskālu ekspansiju apjomā līdz 0,5 % no IKP visas eurozonas līmenī¹². Šis rādītājs izriet no situācijas novērtējuma attiecībā uz saimnieciskās darbības līmeni, neizmantoto jaudu, bezdarbu un inflāciju. Tas ir pragmatisks un piesardzīgs mērķis plašākā aplēšu diapazonā: šāda ekspansīva fiskālā nostāja ļautu samazināt neizmantoto ražošanas jaudas daļu eurozonā, vienlaikus atbalstot monetāro politiku¹³ un nepieļaujot nevajadzīgu ekonomikas pārkaršanu.

Ievirze ir skaidra, bet precīzu mērķlielumu var noteikt zināmā diapazonā, un šajā nolūkā jāveic vērtējums. Fiskāla ekspansija 0,3 % apmērā būtu diapazona zemākā robeža: tā palīdzētu nodrošināt, ka eurozona 2017. gadā novērsī pusi tās ražošanas apjoma iztrūkuma¹⁴,

¹² Šāda fiskālā ekspansija 2017. gadā atbilstu papildu fiskālajam stimulam aptuveni 50 miljardu euro apmērā eurozonā kopumā, salīdzinājumā ar Komisijas iepriekšējā prognozē lēsto *status quo* scenāriju. Šī summa atbilst strukturālā deficīta pieaugumam (ieskaitot procentu maksājumus), kas nepieciešams, lai sasniegtu vēlamo fiskālo nostāju.

¹³ Ekspansīva fiskālā nostāja 0,5 % apmērā turklāt palīdzētu 2017. gadā novērst gandrīz ceturto daļu no atšķirības starp prognozēto pamata inflāciju eurozonā un inflācijas 2 % mērķi.

¹⁴ Ražošanas apjoma iztrūkums ir starpība starp faktisko ražošanas apjomu un potenciālo ražošanas apjomu.

un kopumā atbilstu fiskālās ilgtspējas mērķim. Tomēr šāda nostāja var izrādīties nepietiekami vērienīga, jo īpaši ņemot vērā nenoteiktību ražošanas apjoma iztrūkuma apmēra aprēķinos, kas var novest pie nepietiekama vērtējuma attiecībā uz vajadzību eurozonā panākt stabilizāciju. Turpretim fiskālā ekspansija 0,8 % apmērā būtu diapazona augšējā robeža: tā ļautu ražošanas apjoma iztrūkumu novērst jau 2017. gadā. Tomēr šāda nostāja var izrādīties pārāk ekspansīva, jo tā var veicināt nevēlamu ekonomikas pārkaršanu dažās dalībvalstīs, un tas būtu pretrunā mērķim saglabāt publisko finanšu ilgtspējību.

Šodienas izaicinājums ir tas, ka, pat neskatoties uz to, ka ekonomisti norāda uz eurozonai vēlamu fiskālo nostāju ar mērķi sasaistīt makroekonomikas un fiskālās ilgtspējas problēmas, šāda fiskālā nostāja neiestāsies tikai no tā vien, ka katrai dalībvalstij tiks piemēroti esošie noteikumi. Ņemot vērā jaunākos datus par ekonomiku un budžetu, Padomes 2016. gada jūlijā pieņemtajos konkrētām valstīm adresētajos ieteikumos ietvertu fiskālo prasību pilnīga izpilde kopumā 2017. gadā visā eurozonā izpaustos kā mēreni ierobežojoša fiskālā nostāja, un līdzīgas tendences var paredzēt 2018. gadam¹⁵ (sk. 1. pielikuma 4. diagrammu). Šeit nav ņemts vērā noteikumu ietvaros pastāvošais elastīgums, kura mērķis ir ņemt vērā ekonomikas mainīgos apstākļus¹⁶.

Šobrīd apspriežot eurozonai atbilstošo fiskālo nostāju, ir svarīgi uzsvērt arī to, ka pašreizējā fiskālā situācija slēpj nepārprotami nepietiekamu fiskālās korekcijas sadalījumu starp valstīm. Dalībvalstis ir ļoti dažādās situācijās attiecībā uz fiskālo telpu vai konsolidācijas vajadzībām (skatīt 1. pielikuma 3. diagrammu). Vērtējot 2017. gadu, dalībvalstīs, kurās turpinās pastāvēt konsolidācijas vajadzības, varētu notikt turpmāka ekspansija, un tas varētu pastiprināt šaubas par šo valstu publisko finanšu ilgtspēju (skatīt 1. pielikuma 5. diagrammu). Turpretī dalībvalstis, kurām ir fiskālā telpa, ne vienmēr to izmanto. Tas var radīt bažas par vajadzību palielināt ieguldījumus un uzlabot šo valstu izaugsmes pamatfaktoros, kā arī par spēju atbalstīt ekonomikas atveseļošanu visā eurozonā.

4. EKONOMIKAS UN JURIDISKIE IEROBEŽOJUMI CENTIENIEM PANĀKT POZITĪVU FISKĀLO NOSTĀJU

Centieniem panākt pozitīvu fiskālo nostāju eurozonas kopējā līmenī pastāv gan ekonomiski, gan juridiski ierobežojumi. Ekonomiskie ierobežojumi galvenokārt attiecas uz nepieciešamību līdzsvarot makroekonomikas stabilizāciju īstermiņā ar vajadzību saglabāt publisko finanšu ilgtspēju vidējā termiņā, tam iekļaujoties plašākā ekonomikas programmā. Juridiskie ierobežojumi attiecas uz ES fiskālās uzraudzības sistēmas darbību konkrētos apstākļos. Abu veidu ierobežojumi norāda uz iespējamiem kompromisiem, kuru izlemšanai galu galā ir vajadzīgs politisks lēmums.

¹⁵ Paredzams, ka 2018. gadā fiskālās prasības un no tām izrietošā fiskālā nostāja eurozonā lielā mērā būs līdzīga 2017. gadam, jo tās ir atkarīgas no tā, cik tālu valsts ir no sava vidējā termiņa fiskālā mērķa, no situācijas ekonomikā un no parāda apmēra, un netiek prognozēts, ka šie faktori būtiski mainīsies.

¹⁶ Sk. COM(2015) 12 *final*, 13.1.2015.

Spriedze starp vajadzību atbalstīt ekonomikas atveseļošanas īstermiņā un nodrošināt publisko finanšu ilgtspēju vidējā termiņā ir īpaši spēcīga tajās ES dalībvalstīs, kurās ir ļoti augsts valsts parāda līmenis (sk. 1. pielikuma 3. diagrammu un 8. diagrammu). Pārāk aktīva fiskālā politika minētajās dalībvalstīs var saasināt neticību publisko finanšu ilgtspējai un atveseļošanās ilgtspējai, nevis to novērst. Tas īpaši attiektos uz gadījumu, ja stratēģija netiktu īstenota vienlaikus ar reformām un tādu rīcībpolitiku, kas nodrošinātu, ka sekas, kas rastos, ja neizdotos ievērojami samazināt parādu līmeni un/vai ja palielinātos procentlikmes, tiktu pienācīgi pārņemtas reālajā ekonomikā.

Prioritāte joprojām ir fiskālā ilgtspēja, jo īpaši attiecībā uz konkrētām dalībvalstīm, bet kopš krīzes kulminācijas problēmas ir ievērojami mazinājušās, un tās varētu arī īstermiņā nenest lielu risku eurozonai kopumā. Publisko finanšu stāvoklis laikā no 2008. līdz 2012. gadam krasi pasliktinājās, proti, valsts parāda līmenis eurozonā pieauga vidēji no 60 % no IKP līdz vairāk nekā 90 % no IKP. Vairumā gadījumu lielo parāda pieaugumu, kas bija vērojams nesenā pagātnē, izraisīja banku rekapitalizācija un nominālā IKP zemā izaugsme, nevis finanšu līdzekļu izšķērdība. Valsts parāds pašlaik lēni samazinās salīdzinājumā ar 2015. gada rādītāju 92% apmērā, bet tā līmeņi joprojām ir ļoti augsti, piemēram, septiņās dalībvalstīs tie pārsniedz eurozonas vidējo rādītāju: Grieķijā (182 % no IKP 2016. gadā), Itālijā (133 %), Portugālē (130 %), Kiprā (107 %), Beļģijā (107 %), Spānijā (99 %) un Francijā (96 %). Paralēli, kopējais valsts budžeta deficīts eurozonā ir samazinājies no vairāk nekā 6 % no IKP 2010. gadā līdz 2 % 2016. gadā, un paredzams, ka tas turpinās samazināties.

Kā redzams iepriekš, pozitīvāka fiskālā nostāja šķiet atbilstīga, ņemot vērā atveseļošanās gaitu, bet to nevar pieņemt kā pašsaprotamu 2017. –2018. gadam. Spēkā esošais ES fiskālais režīms galvenokārt koncentrējas uz dalībvalstu īpašo prasību definēšanu, pilnībā neiedziļinoties ietekmē uz eurozonu. Saskaņā ar Stabilitātes un izaugsmes pakta noteikumiem loģika ir tāda, ka dalībvalstīm ir labākas iespējas ļaut pilnībā darboties automātiskiem stabilizatoriem, tiklīdz budžets ir sasniedzis savu vidēja termiņa mērķi (VTM), un, kamēr tas nav atrisināts, ir sagaidāma noteikta apjoma fiskālā konsolidācija. Tiek pieņemts, ka pēc nepieciešamo fiskālo korekciju veikšanas tās dalībvalstis, kas sasniedz savus vidēja termiņa mērķus un kam ir fiskālā telpa, izvēlēsies atbalstīt iekšzemes pieprasījumu - savās interesēs un plašākā nozīmē, bet valstis uz to tiek tikai aicinātas: ES ikgadējos konkrētām valstīm adresētajos ieteikumos ir iekļautas skaidras politikas vadlīnijas šajā jautājumā, bet dalībvalstīm nav adresētas skaitliski izteiktas fiskālās prasības. Saskaņā ar Stabilitātes un izaugsmes pakta sniegtajos ieteikumos 2017. gadam daudzām dalībvalstīm pieprasīts turpināt konsolidēt savu budžetu, vai nu lai novērstu pārmērīgu deficītu (pakta korektīvā daļa), vai lai sasniegtu vidēja termiņa mērķus (preventīvā daļa).

Panākt pareizo politikas kombināciju eurozonā nav tik vienkārši, jo nepastāv centralizēts budžets, kas varētu uzņemties aktīvāku lomu. Pat ja Eiropas strukturālajiem

un investīciju fondiem var būt būtiska loma, atbalstot iekšzemes pieprasījumu¹⁷, pašreizējais ES budžets ir salīdzinoši mazs — aptuveni 1 % no ES IKP, tas nav īpaši vērsts uz eurozonas vajadzībām, un pastāv ierobežotas iespējas to pielāgot no gada uz gadu. Šis apstāklis tika izcelts arī piecu priekšsēdētāju ziņojumā par Eiropas ekonomiskās un monetārās savienības izveides pabeigšanu.

5. FISKĀLĀS NOSTĀJAS ELEMENTI UN KVALITĀTE IR NOZĪMĪGI

Pozitīva fiskāla nostāja nav atkarīga tikai no budžeta bilances virziena un apmēra, bet ļoti lielā mērā arī no publisko finanšu elementiem, kas to veido. Līdz ar to papildus iepriekš minētajam jautājumam par korekcijas sadalījumu starp dalībvalstīm ir svarīgi uzsvērt jautājumu par publisko izdevumu un nodokļu kvalitāti.

ES konkrētām valstīm adresētajos ieteikumos norādīti veidi, kā izstrādāt atbildīgu un izaugsmi veicinošu fiskālo politiku, un identificētas dažas prioritārās jomas, kas gūtu labumu no palielināta/labāka līdzekļu izlietojuma vai nodokļu sloga pārvirzīšanas valsts līmenī. Tas ir īpaši svarīgi valstīm, kurām jārisina izaugsmes trūkumi un/vai ilgtermiņa ilgtspējas riski. Tomēr, neraugoties uz sniegtajiem norādījumiem, ir pierādījumi, ka daudzās dalībvalstīs fiskālās konsolidācijas elementi pēc krīzes nav bijuši optimāli. Jo īpaši, tajās dalībvalstīs, kurās jau pastāvēja augsta ieņēmumu attiecība pret IKP, fiskālā konsolidācija ir pārmērīgi balstījusies uz nodokļu pieaugumu, kas ir apgrūtinājis izaugsmi (skatīt 1. pielikuma 6. diagrammu). Tajā pašā laikā valdības izdevumi ieguldījumiem, kas pēckrīzes gados tika ārkārtīgi samazināti, joprojām ir ierobežoti (skatīt 1. pielikuma 7. diagrammu).

Pensiju un veselības aprūpes sistēmu reformas var vēl vairāk uzlabot publisko finanšu kvalitāti. Pensijas un veselības aprūpe vairumā dalībvalstu veido lielāko daļu publisko finanšu, un labklājības sistēmu turpmāka modernizācija ir kopīga prioritāte, ņemot vērā jaunos izaicinājumus un arī iespējas, ko rada izmaiņas ģimenes struktūrā, pieaugošā dzīvildze un ekonomikas digitalizācija. Eurogrupa nesen ir vienojusies par virkni principu, kuru mērķis ir uzlabot pensiju sistēmu ilgtspēju. Tā ir arī aicinājusi Komisiju ņemt šos principus vērā, izstrādājot uzraudzības procesus, un izpētīt iespēju uz to pamata izstrādāt piemērotus kritērijus¹⁸.

¹⁷ Šie līdzekļi veido ļoti lielu daļu no kopējām publiskajām investīcijām daudzās dalībvalstīs, un septiņās eurozonas dalībvalstīs - vairāk nekā 1 % no IKP attiecīgajā gadā. Turklāt fakts, ka šie līdzekļi nodrošina finansiāla atbalsta pastāvīgu plūsmu, nozīmē, ka tiem var būt arī stabilizācijas funkcija, jo īpaši attiecībā uz mazām ekonomikām, kas ir vairāk pakļautas triecieniem.

¹⁸ Eurogrupas paziņojums par kopīgiem principiem, lai stiprinātu pensiju ilgtspēju, ir atrodams: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/16-eurogroup-pension-sustainability/>

Valstu fiskālo sistēmu pilnveidošana var sekmēt valsts izdevumu labvēlīgu ietekmi uz izaugsmi, citastarp iedibinot izdevumu efektīvu pārskatīšanu un publisko finanšu stingrāku pārvaldību visos valdības līmeņos. Šādi instrumenti un paņēmieni ir ļoti lietderīgi, lai veicinātu fiskālās politikas uzticamību, iekļaujot ES sistēmu valstu politikas satvaros un tādējādi uzlabojot līdzatbildību. Izdevumu pārskatīšanas principi, ko nesen apstiprinājusi Eurogrupa, ir ļoti lietderīgs sākumpunkts¹⁹.

Vēl viena svarīga prioritāte vairumam dalībvalstu ir panākt, lai to publisko finanšu konkrētas daļas labāk reaģētu un izlīdzinātu cikliskas norises, un tādējādi palielināt to makroekonomikas stabilizācijas funkciju. Daudzi publisko finanšu aspekti ir ar spēju amortizēt triecienus un darboties precikliski - starp tādiem minama bezdarba apdrošināšana un sociālās palīdzības sistēmas, vai ienākuma nodokļa progresīva sistēma.

Vairāki instrumenti, kas ietverti Investīciju plānā Eiropai, sniedz iespējas dalībvalstīm palielināt valsts pasākumu finansiālo ietekmi uz reālo ekonomiku, sniedzot labumu gan savā valstī, gan pāri robežām. Tā tas ir, piemēram, gadījumā, ja dalībvalstis izvēlas sekmīgāk izmantot novatoriskus finanšu instrumentus, kas paredzēti Eiropas strukturālajos un investīciju fondos. Tas pats attiecas uz gadījumiem, kad dalībvalstis nolemj atbalstīt Eiropas Stratēģisko investīciju fondu (ESIF). Piemēram, ESIF garantijas ir īpaši efektīvi veidi, kā dalībvalstīm, kurām ir lielāka fiskālā telpa, īstenot savu apņemšanos ieguldīt centienos atbalstīt eurozonas atveseļošanas²⁰.

Jebkura ieguldījumu palielināšanai veikta stimula sekmes ir atkarīgas no kvalitatīvu projektu pieejamības. Eiropas līmenī jauns ES ieguldījumu portāls sniedz piemērus par Eiropai interesantiem ieguldījumu projektiem. Valsts līmenī ir svarīgi panākt progresu virzībā uz valsts infrastruktūras plāniem, kas nolūkā augstas kvalitātes projektiem nodrošināt stabilas iespējas ir saskaņoti un koordinēti visos pārvaldes līmeņos.

6. SECINĀJUMI

Komisija savas darba kārtības centrā ir izvirzījusi nodarbinātību, izaugsmi un sociālo taisnīgumu. Ekonomikas politikas jomā tā ir koncentrējusi savus centienus uz trim pīlāriem, proti, ieguldījumu atsākšanu kombinācijā ar strukturālo reformu īstenošanu un atbildīgu budžeta politiku. Tā ir precizējusi un izmantojusi elastīgumu, kas pastāv Stabilitātes un izaugsmes pakta ietvaros, lai labāk ņemtu vērā ekonomikas ciklu un lai sniegtu stimulu strukturālajām reformām un ieguldījumiem. Komisija ir sniegusi precīzus norādījumus konkrētām valstīm adresētajos ieteikumos.

¹⁹ Skatīt: http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/eurogroup/2016/09/spending-reviews_commission_note_pdf

²⁰ Iemaksas ESIF var veikt skaidrā naudā vai garantiju veidā. Skaidras naudas iemaksas atšķirībā no garantijas statistikas izteiksmē palielina gan deficītu, gan parādu, bet tās ir neutralizētas, lai novērtētu atbilstību Stabilitātes un izaugsmes paktam.

Laikā, kad ekonomikas atveseļošanās joprojām ir nestabila un pastāv liela nenoteiktība, eurozonā ir pamats īstenot daudz pozitīvāku fiskālo nostāju. Tas ir svarīgi, lai veicinātu reālo ekonomiku, bet arī lai atbalstītu Eiropas Centrālās bankas monetāro politiku. Vienlaikus šādai orientācijai vajadzētu balstīties uz tiesisko regulējumu, ko paredz Stabilitātes un izaugsmes pakts, un ņemt vērā plašākus ar fiskālo ilgtspēju saistītus apsvērumus, kas ir īpaši svarīgi dažām dalībvalstīm. Šādai jaunai orientācijai vajadzētu sasaukties ar prioritāšu vispārēju pārvērtēšanu un politikas pasākumu kopumu eurozonā, tostarp pievēršot lielāku uzmanību publiskā finansējuma kvalitātes uzlabošanai un strukturālo reformu īstenošanai.

Nepastāvot fiskālās stabilizācijas funkcijai, ES līmenī nav arī iekšēja mehānisma, lai nodrošinātu eurozonai kopumā atbilstošu fiskālo nostāju, vienlaikus saglabājot līdzsvaru dalībvalstu līmenī. Piemērojot Stabilitātes un izaugsmes pakta noteikumus tuvredzīgi, neņemot vērā tajos ietvertos elastīguma elementus, arī netiktu sasniegts apmierinošs rezultāts, jo īpaši pašreizējos apstākļos. Pozitīvas fiskālās nostājas izstrāde tādējādi būtībā ir kopīgas atbildības jautājums eurozonas dalībvalstīm.

Ņemot vērā nepieciešamību rīkoties šajā situācijā, Komisija apstiprina savu nodomu:

- atbalstīt Eurogrupu, Padomi un Eiropadomi diskusijās attiecībā uz Ieteikumu par eurozonas ekonomikas politiku 2017. –2018. gadā. Ieteikumā būtu jāsniedz vispārēja ievirze eurozonas fiskālajai nostājai un konkrēti jānorāda, kā sadalāmi centieni starp dažādu kategoriju dalībvalstīm, ņemot vērā ne tikai šo valstu, bet arī visas eurozonas ekonomikas un fiskālo stāvokli kopumā. Dalībvalstīm, kurām piemēro pārmērīga budžeta deficīta novēršanas procedūru, un citām, kurām joprojām jāgūst panākumi, lai sasniegtu savu vidējā termiņa budžeta mērķi, būtu jāturpina šie centieni atbilstoši tām sniegtajiem ieteikumiem. Dalībvalstis, kurām ir fiskālā telpa, būtu jāmudina īstenot ekspansīvāku fiskālo politiku, tostarp pilnībā izmantojot instrumentus, kas Investīciju plānā Eiropai paredzēti ar nolūku maksimāli palielināt ietekmi uz reālo ekonomiku, piemēram, Eiropas Stratēģisko investīciju fonda garantijas.
- Turpināt piemērot Stabilitātes un izaugsmes paktu, skatot tā noteikumus no ekonomikas perspektīvas, tostarp ņemot vērā grūtības un prioritātes eurozonā kopumā. Šī pieeja ir atspoguļota arī šodien pieņemtajos atzinumos par eurozonas dalībvalstu 2017. gada budžeta plānu projektiem²¹.
- Sadarboties ar katru eurozonas dalībvalsti saistībā ar Eiropas pusgadu ekonomikas politikas koordinācijai, lai valstu rīcībpolitikā labāk atspoguļotu eurozonas problēmas un prioritātes. Tas jo īpaši attieksies uz dalībvalstīm, uz kurām attiecas padziļināts pārskats makroekonomikas nelīdzsvarotības novēršanas procedūras ietvaros. Valstu ziņojumi nākamā gada februārī tiks izmantoti, lai sekotu līdzi panākumiem katrā dalībvalstī.

²¹ Sk. COM(2016) 730 *final*, 16.11.2016.

- Turpināt izmantot visus ES instrumentus, tādus kā Investīciju plāns Eiropai, lai maksimāli palielinātu publisko izdevumu ietekmi visos valdības līmeņos, tostarp pārrobežu līmenī, un pastiprināt sinerģiju starp ES un valstu stratēģijām.
- Regulāri pārvērtēt stāvokli saistībā ar 2017. gada Eiropas pusgadu un turpmākajām ekonomikas prognozēm. Komisija ir gatava izmantot visas tai pieejamās iespējas, ko sniedz ES fiskālā sistēma, ja eurozonas atveseļošanās joprojām ir vāja vai arī papildās prognozētie negatīvie riski. Turpretī gadījumā, ja atveseļošanās ir spēcīgāka kā paredzēts, būtu jānovērš pārkaršanas risks un procikliska politika.

Šis paziņojums galvenokārt attiecas uz 2017. –2018. gadā pastāvošo īpašo situāciju, bet tas iekļaujas plašākos Komisijas centienos veicināt eurozonas un tās dalībvalstu kopējās intereses un padziļināt Eiropas ekonomisko un monetāro savienību. Kopš piecu priekšsēdētāju ziņojuma un Komisijas paziņojuma par turpmāko darbu²² ir gūti zināmi panākumi, veicot “padziļināšanu, darot”. Jo īpaši jāmin Eiropas fiskālās padomes nesenā izveidošana, kas nākotnē regulāri konsultēs Komisiju par eurozonai atbilstošu fiskālo nostāju un par ES fiskālās sistēmas piemērošanu.

Komisija 2017. gada martā nāks klajā ar turpmākām norādēm par ekonomiskās un monetārās savienības nākotni; tās būs iekļautas Baltajā grāmatā par Eiropas nākotni.

²² Sk. COM(2015) 600 *final*, 21.10.2015.