



Fiskālās disciplīnas
padome

Kopsavilkums "Augsto cenu fiskālā ietekme: scenāriji un izaicinājumi"

25.05.2022.

Ekspertu diskusija "Augsto cenu fiskālā ietekme: scenāriji un izaicinājumi"

Trešdien, 25. maijā, Fiskālās disciplīnas padome rīkoja augsta līmeņa ekspertu diskusiju par inflācijas, īpaši energoresursu cenu, ietekmi uz valsts budžetu un potenciālo valdības politiku fiskālo seku mazināšanā. Diskusijā tika apspriesti jautājumi par inflācijas draudiem, fiskāliem riskiem un iespējamiem risinājumiem enerģētikas jomā. Diskusijā izskanējušo galveno ideju un priekšlikumu kopsavilkums atspoguļo divu paneļu diskusijas: (1) Pieaugošā inflācija un fiskālās politikas riski un (2) Fiskālā stabilitāte augsto energoresursu cenu un ilgtermiņa gāzes līgumu kontekstā.

Galvenie secinājumi:

- Monetārās un fiskālās politikas veidotājiem, augstas un pieaugošas inflācijas apstākļos, nepieciešama sabalansēta un adekvāta rīcība, kas ietvertu ierobežojošas monetārās politikas pasākumus un mērķētus atbalstošus fiskālās politikas pasākumus. Tā kā 2023. gadā fiskālie nosacījumi un deficīta ierobežojumi nebūs spēkā, tas norāda, ka fiskālai politikai ir jāpaliek stimulējošai tomēr jāņem vērā, ka Latvijā jau pašlaik ir plānots augstākais deficīts ES (6,5% no IKP).
- Latvijā ir pieņemta universālu pabalstu politika, kas kopumā palielina sabiedrības nevienlīdzību un to nevajadzētu turpmāk pieļaut, it īpaši ņemot vērā vēlēšanu gadam raksturīgos izaicinājumus.
- Tā kā ilgtermiņā būs nepieciešamas investīcijas energoneatkarībā un aizsardzībā, būs jāmazina izdevumi kaut kur citur, lai nodrošinātu Latvijas prioritātes. To nebūtu jāuzskata par budžeta konsolidāciju, bet gan par nepieciešamību pārskatīt izdevumu struktūru nākotnē.
- Latvijas energoneatkarība ir Latvijas māsājniecību labklājības un uzņēmumu konkurētspējas ilgtermiņa izaicinājums. Pašlaik valstiskā līmenī operatīvi ir jānodrošina gan dabas gāzes fiziskā pieejamība par pieņemamu cenu, gan infrastruktūras un loģistikas risinājumi.
- Gan Latvijā, gan ES vērojama uzņēmēju skepse par Zaļā kursa ieviešanas tempiem un tam nepieciešamo izejvielu un tehnoloģiju pieejamību, tomēr kopējā ES politika nenovēršami virzās klimat-neitralitātes virzienā, tam paredzot nepieredzēti plašu investīciju apjomu. Tādēļ ir nepieciešams savlaicīgi iekļauties šajā virzībā un rīkoties pragmatiski, nezaudējot reģionālo konkurētspēju.

1. Pieaugošā inflācija un fiskālās politikas riski

Straujais inflācijas pieaugums dramatiski mainījis ekonomisko ainu gan pasaulē, gan Latvijā. Rīcībpolitikas izaicinājums pašlaik ir piemērot adevātus monetāros un fiskālos inflāciju ierobežojošus instrumentus, kā arī mazināt inflācijas sekas, nepieļaujot nekontrolējamu valsts parāda pieaugumu.

Kara rezultātā, ārējo faktoru un sankciju dēļ, inflācija galvenokārt izpaužas energoresursu un pārtikas cenu pieaugumā, kā rezultātā strauji krīt iedzīvotāju pirktspēja. Pakāpeniski inflācija pāriet uz visām preču un pakalpojumu grupām. Cenu lēciens īpaši dramatiski ietekmē nabadzīgāko iedzīvotāju grupas, jo lielākā daļa no viņu budžeta ir tieši mājokļa un pārtikas izdevumi. Energoresursu cenu pieaugums nelabvēlīgi ietekmē arī energoietilpīgu uzņēmumu veikspēju un konkurētspēju.

Šobrīd ekonomikas satricinājums ir tāds, ka nav iespēju caur peļņas maržām absorbēt cenu kāpumu. Darbinieki sajūt pirktspējas kritumu, kā rezultātā spiediens par algu kāpināšanu pieaug. Jau 2021. gadā, salīdzinot ar 2020. gadu, vidējā bruto darba samaksa pieauga par 11,8%, bet gada vidējā inflācija tādā pašā periodā kāpa vien par 3,3%. Tomēr jāatzīmē, ka vēl 2021. gada sākumā bija deflācija un tikai gada noslēguma ceturksnī inflācija pieauga līdz 7,1%. Jaunākie CSP dati liecina par pretēju situāciju, bruto darba samaksa šī gada pirmajā ceturksnī pieaugusi par 6,9%, kamēr inflācija pirmajā ceturksnī kāpa līdz 9,2%. Zināms, ka aprīlī inflācija sasniedza 13%, bet faktori, kas kāpumu varētu mazināt izpaliek. Tādēļ inflācijas kāpums sagaidāms vēl straujāks, kas ietekmēs arī darba samaksu. Algām augot, tās var sākt veidot pieprasījuma kāpumu, kas savukārt kāpinās inflāciju un tā var veidoties inflācijas spirāle. Tomēr pašreizējā situācijā, cenu kāpuma dēļ, pirktspēja drīzāk krīt.

Ja maksātspējas un pieprasījuma kritums pastiprināsies un ieilgs, ekonomika var diezgan strauji nonākt recesijā, kas Latvijai ir diezgan reāls scenārijs. Covid-19 periodā pret recesiju cīnījās, iedarbinot gan fiskālo impulsu, gan stimulējošo monetāro politiku. Šobrīd ekonomikas politikas veidotāji ir smagas dilemmas priekšā. Ekonomikas stimulēšana dzen inflāciju uz augšu, bet ierobežojoša politika virzītu ekonomiku recesijā. Nedrīkst pieļaut arī situāciju, ka inflācijas spirāle veidosies arī tad, kad energoresursu cena būs kritusies.

Vēl nesen, Covid-19 krīzes laikā, cenu izmaiņas ietekmēja piegāžu ķēžu pārrāvuma faktors, kad nevarēja apmierināt pieprasījumu. Cīnoties ar deflāciju, ECB piekopa stimulējošu politiku, lai kāpinātu pieprasījumu un veicinātu cenu pieaugumu. Pašlaik, atbildot uz straujo inflācijas kāpumu, ir jāsāk pielietot ierobežojošu politiku. ECB savos paziņojumos atzīmē, ka pašlaik nav novērojams pārmērīgs kopējais pieprasījums, bet tieši piedāvājuma satricinājumi paaugstina inflāciju un palēnina izaugsmi, un tas būs noteicošais faktors tuvākajā laikā. Tas nozīmē, ka normalizācijas pasākumi ir rūpīgi jāpielāgo aktuāliem apstākļiem. **Nākamais solis procenta likmju normalizēšanā ietvers ECB norādījumu izpildi par neto aktīvu pirkšanas pārtraukšanu un likmes paaugstināšanu.** Pašlaik vēl nav zināms kāds būs likmes kāpuma apmērs. Tomēr redzot, ka vidējā termiņā inflācija stabilizējas 2% līmenī, plānots piemērot progresīvu turpmāko procentu likmju normalizēšanu līdz neitrālai likmei. Taču politikas pielāgošanas ātrums un tās beigu punkts būs atkarīgs no tā, kā attīstīsies satricinājumi un kā attīstīsies vidēja termiņa inflācijas perspektīva.

Esošā situācijā, kad ES un Eirozonas valstīs centrālās bankas piemēros inflācijas ierobežojošo politiku, ceļot procentu likmes, tautsaimniecības atbalstu nodrošinās fiskālā politika.

Lai gan valdībām augstas inflācijas apstākļos ir viens klasisks fiskālais instruments: budžeta konsolidācija, šajā situācijā tas netiek plānots. Fiskālie nosacījumi un deficīta ierobežojumi nebūs spēkā arī 2023.gadā, tas norāda, ka fiskālai politikai ir jāpaliek stimulējošai tomēr ne bez ierobežojošiem nosacījumiem. Eiropas Komisija savās rekomendācijās Latvijai norādījusi, ka Latvija nedrīkst palielināt budžeta bāzes izdevumus virs ekonomikas potenciāla izaugsmes. Padome savā Uzraudzības ziņojumā 2021. gada rudenī uzsvēra, ka izdevumu pieaugums Vidēja termiņa budžeta ietvars 2022./24. gadam raksturojams kā kontrolējams, tomēr 2023. un 2024. gados tas tuvinās un pārsniedz 10 gadu vidējā potenciālā izaugsmes tempu. Kopš tā laika plānotie izdevumi ir vēl pieauguši. **Tādēļ, tā kā vienlaikus būs nepieciešamas investīcijas energoneatkarībā un aizsardzībā, būs jāmazina izdevumi kaut kur citur, lai nodrošinātu Latvijas prioritātes. To nebūtu jāuzskata par budžeta konsolidāciju, bet gan par nepieciešamību pārskatīt izdevumu struktūru nākotnē.**

Pašlaik fiskālās politikas uzdevums ir nodrošināt mērķētu atbalstu maznodrošināto iedzīvotāju grupām un energoietilpīgiem uzņēmumiem. Tai pat laikā Latvijai šogad tiek prognozēts lielākais budžeta deficīts ES un valdība nedrīkst pieļaut tālāku valsts deficīta kāpumu, īpaši Saeimas vēlēšanu gadā.

Latvijas politiskā tradīcijā ir universālie pabalsti. Šādai tradīcijai atbilstoša rīcība COVID-19 krīzes laikā veicināja Latvijas iedzīvotāju nevienlīdzību. Atbalstam ir jābūt precīzi mērķētam, jo citādi vēl vairāk palielināsies ienākumu plaisa starp iedzīvotājiem.

Secināts, ka tagadējā situācijā valsts var atļauties sniegt atbalstu tikai cilvēkiem, kas ir uz nabadzības/izdzīvošanas sliekšņa. Respektīvi, valdībai ir nepieciešams pieņemt grūto politisko lēmumu un sašaurināt valsts atbalsta saņēmēju loku, apzinoties ka, ja pabalstus saņems tikai daļa iedzīvotāju, tas var radīt politisku spriedzi. Atbilstoši mērķēta atbalsta principam, Ministru prezidents ir izdevis rezolūciju izstrādāt atbalstu inflācijas kompensēšanai, kas attiektos uz mazāk aizsargātām iedzīvotāju grupām (1.,2. kvintili).

Pastāvošiem izaicinājumiem fiskālā politikā ir divi resursu avoti - nodokļu ieņēmumi un iespēja aizņemties.

Īslaicīga inflācija fiskālā ziņā ir labvēlīga, jo palielina budžeta ieņēmumus. Piemēram, ir novērota izteikta korelācija starp iekasētā PVN apjomu un inflācijas līmeni. 2022. gada aprīlī kopējie nodokļu ieņēmumi par 94 miljoniem eiro, jeb 10,8% pārsniedza 2021. gada aprīlī iekasēto, turklāt tika pārsniegts arī aprīļa mēneša plāns lielākajās nodokļu grupās, VSAOI par 1%, PVN par 26% un IIN par 20%.

Nodrošinot mērķētu atbalstu un energoneatkarībai nepieciešamās investīcijas, Latvijai arī turpmāk būs iespējas aizņemties gan starptautiskos finanšu tirgos, gan emitēt obligācijas vietējā tirgū. Kredītreitingu aģentūras saglabā Latvijas kredītreitingu nemainīgi augstā līmenī (S&P Global A+, Fitch Ratings A-). Pateicoties 2021. gadā veiktajiem aizņēmumiem starptautiskajos finanšu tirgos ar finansiāli izdevīgiem nosacījumiem, valstij jau šobrīd ir ievērojamā apjomā pieejams finansējums ekonomikas atbalstam un sankciju ekonomiskās ietekmes mazināšanai. Prognozēts, ka vispārējās valdības parāds 2022. gadā varētu pieaugt līdz 46% no IKP, bet prognozē nav ņemti vērā papildu valsts atbalsta pasākumi, lai mazinātu Krievijas militārās agresijas Ukrainā negatīvo ekonomisko ietekmi uz Latvijas iedzīvotāju un uzņēmumu maksātspēju. Pašlaik deficīts 2022. gadam ir prognozēts 6,5% no IKP, bet reālā IKP izaugsme 2,1%. Lai gan pašlaik nav indikāciju par valsts parāda apkalpošanas izmaksu pieaugumu, jāņem vērā, ka jau pašlaik aizņemšanās nosacījumi mainās pieaugošu likmju virzienā. Piemēram, eiroobligāciju likmes, kas ilgstoši ir bijušas negatīvas vai nepārsniedza

0,5%, kopš februāra ir sākušas pieaugt izejot no negatīvām vērtībām, bet jau martā zemākās īstermiņa eiroobligāciju likmes sākas no 0,2%-0,4%, bet ilgtermiņa sasniedz 1,6%.

2. Fiskālā stabilitāte augsto energoresursu cenu un ilgtermiņa gāzes līgumu kontekstā

Latvija jau gandrīz gadu dzīvo pieaugošu cenu realitātē, kur lielākā ietekme ir enerģijas cenai. Valdība, sadarībā ar Latvenego, risināja šo situāciju caur pabalstiem mājsaimniecībām, kas bija no jaunā gada līdz aprīļa beigām, komersantiem bija palīdzība caur OIK u.c. Pateicoties šiem atbalsta instrumentiem, kas sevi pierādīja kā diezgan efektīvus, uzņēmēji un mājsaimniecības nav vēl pilnā mērā izjutuši energoresursu cenu kāpuma sekas. Tomēr ir uzklusīta objektīva sabiedrības kritika par to, ka atbalsts bija nepietiekami mērķēts un dažkārt lielāks nekā reālie rēķini. Atbalstā ir ieguldīti ap 409 miljoni EUR, bet zināms, ka mājsaimniecībām šī gada pavasarī vēl tik strauji nepieauga siltuma tarifi, kā tas gaidāms nākošā apkures sezonā. Sasummējot atbalsts izrādījās nedaudz lielāks, mājsaimniecības šo nelielo pārpalikumu atgriezta ekonomikā caur patēriņu. Tomēr energoresursu cenu kāpums un arī pieejamība kļūst par arvien lielāku izaicinājumu. Tam ir nepieciešami gan īstermiņa izlēmīga rīcība, gan ilgtermiņa stratēģiski risinājumi.

Vēsturiskā un ģeopolitiskā dimensijā pašlaik dzīvojam situācijā, kad Krievijas piegādātāji var atslēgt gāzes piegādes jebkurai bijušai tirdzniecības partnervalstij un tādēļ enerģētikas jomas pārvaldībā Latvijā ir nepieciešama proaktīva rīcība risku novēršanai iedzīvotājiem un uzņēmējiem. Īsā periodā pieredzējām, ka Polija bija pirmā, kurai Krievija atslēdza gāzes piegādi, tai sekoja Somija. Latvijas likumdevējs ir paredzējis atteikties no Krievijas gāzes, taču pagaidām nav noteikts datums, ar kuru tas var stāties spēkā – ar likuma pieņemšanas brīdi vai no 2023. gada 1. janvāra, vai kāda cita datuma. Krievijas elektrība NordPool biržā vairs netiek tirgota, taču tehniski, elektrības plūsmas tīkla stabilizācijai, notiek. Latvijai Krievijas elektrības neesamība nerada būtiskas problēmas, jo tās patēriņš arī iepriekš ir bijis neliels.

Tomēr būtiskas un neatliekami risināmas problēmas rada dabasgāzes augstā cena un ierobežotā pieejamība. Latvijai augsto gāzes cenu pašlaik diktē situācija gāzes *spot* biržā un saprātīgākais risinājums šajā situācijā būtu ilgtermiņa līguma slēgšana par gāzes piegādēm un LNG termināla būvniecība. Tā kā stacionāra termināla būvniecība var prasīt vismaz 2-3 gadus, ir jāizskata iespējas tūlītēja mobilā risinājuma rašanai, piemēram, sadarībā ar Igauniju - Paldisku ostā. Tātad šajā problēmā ir risināmas divas komponentes: gāzes fiziskā pieejamība, gāzes loģistikas ķēde un uzglabāšana.

Risinot operatīvo situāciju ar gāzes fizisko pieejamību, nozares vadošās amatpersonas ir izvērtējušas alternatīvas gāzes iegādes iespējas. Noskaidrots, ka Norvēģijas piegādes pašlaik ir pārsvarā rezervētas citām valstīm, AAE ir nedroša ģeopolitiskā situācija, savukārt piegādes no Austrālijas ir ļoti tālas. Kontaktējoties ar ASV piegādātājiem, tiek noskaidrota iespējamā cena un piegādes nosacījumi. Latvijas pašreizējais patēriņš ir 10 SDG kuģi gadā jeb 10-12 teravatstundas (TWh). Taču 10-15 gadu laikā patēriņš varētu nokristies līdz 6 TWh, ja gāzi aizvietos ar citiem energoresursiem, tomēr ir sagaidāms, ka līdz 2025.-2027.gadam tās patēriņš būs augsts.

Ilgtermiņā, pēc 10-15 gadiem, ja notiek attiecīgo tehnoloģiju attīstība un komercializācija, ~2035.gadā varētu būt alternatīvas: modulārie kodolreaktoru, zaļais ūdeņradis (kas, savukārt var palielināt gāzes pielietojumu), oglekļa izmešu savākšanas un noglabāšanas tehnoloģijas.

Reģionā situācija kopumā virzās daudzgadu piegādes risinājumu virzienā. Polija ir noslēgusi 20 gadu līgumu par LNG piegādēm, Bulgārija plāno šādu rīcību. Ņemot vērā, ka Latvijas kopējais gada patēriņš ir līdzvērtīgs minimālajam ilgtermiņa piegāžu apjomam, Latvijā pastāv juridiski riski dažos konkurences tiesību aspektos pieņemt tik ilga termiņa un apjoma lēmumu. Tajā pat laikā par cenām zināms, ka ASV birža pašlaik ir stabilāka par Latvijai pašlaik pieejamo Eiropas *spot* cenu.

Runājot par loģistikas komponenti, pašlaik Latvija importē LNG caur Klaipēdas ostu, bet sakarā ar pieaugošo Polijas patēriņu, Latvijai šīs piegāžu ceļš nav pietiekams. Lietuva, kopā ar Poliju, caur GIPL aizņem lielu daļu Klaipēdas jaudu. Neiegūstot gāzes termināli šogad un sakrītot nelabvēlīgiem apstākļiem, Latvijā var rasties priekšnoteikumi gāzes deficīta scenārijam.

Vienlīdz kā mājtsaimniecībām, arī uzņēmējiem energodrošība ir vitāli nepieciešama. Papildus pilnīgai energodrošībai, uzņēmumiem ir ne mazāk svarīga ilgtermiņa konkurētspējas saglabāšana reģionā un prognozējamība. Reģionālo konkurētspēju varētu apdraudēt politiskais risks - tāda scenārija attīstība, ja Krievijas politiskā iekārta mainās un pēc vairākiem gadiem gāzes tirdzniecību var atjaunot par daudz izdevīgāku cenu nekā tā ir ilgtermiņa līgumā ar ASV.

Daudzgadu līgumu stiprā puse ir ievērojami zemāka cena ilgtermiņā. ASV gāzes cena labvēlīgu sarunu gadījumā varētu sasniegt 30-40 eiro par TWh, kamēr, slēdzot vidēja termiņa līgumu cena būtu ap 60-80 eiro par TWh. Otra stiprā puse šai pieejai ir biznesa prognozējamība ilgtermiņā. Sarunās ar ASV piegādātājiem par ilgtermiņa līgumu finansējuma iespējām būtu vēlams iesaistīt ASV valdības eksporta kredītu aģentūras - EXIM banku.

Domājot par energopolitiku ilgtermiņā un ņemot vērā kopējo ES zaļo kursu, ir jāpatur prātā, ka turpmākos gados aizvien plašāk tiks ieviesti atjaunojamās enerģijas izstrādes energorisinājumi. Arī tas mazinās Latvijas gāzes patēriņu. Pašlaik šī zaļā pāreja ir savā iesākuma stadijā un saskaras ar zināmu pretestību un neskaidrību. Arī no Latvijas uzņēmēju vidus ir zināma skepse par zaļā kursa ieviešanu: zaļā kursa "rozā" brilles ir jānoņem, jāsāk inventarizēt visus vietējos resursus, piemēram, kūdras resursus. Pragmatiski skatoties, no Jelgavas katlu mājas līdz kūdras purvam ir 10 km. Konkrētajā gadījumā dedzināt kūdru ir zaļāk nekā sūtīt gāzes kuģi no ASV.

Tomēr vērojot situāciju Eiropas Savienības politikas kontekstā, uzstādījums attiecībā uz zaļā kursa revidēšanu pastāv tā pastiprināšanas virzienā. Politiskie procesi ir saspringti. REPower EU 2030 nosaka, ka atjaunojamās enerģijas īpatsvars ir jākāpina vēl straujāk, piemēram, jaunajām ēkām ir jābūt ar saules paneļiem, nepieciešams palielināt energoefektivitāti.

Tiek iezīmēti apjomīgi līdzekļi zaļā kursa risinājumu pētniecībai, bet ir risks, ka pētniecības centri koncentrēsies tikai dažās valstīs. Jautājums ir par Latvijas pievienoto vērtību - vai tā paliks šeit, vai aizies pie vēja ģeneratoru attīstītājiem Skandināvijā? Latvija var kļūt atkarīga no tiem, kas šīs tehnoloģijas attīsta. REPower EU programmā ir iezīmēti 210 miljardi

eiro, no tiem cauruļvadiem 9 miljardi. Zaļajai pārejai ir iezīmēti RRF aizņēmuma līdzekļi, daļa kohēzijas līdzekļu, kā arī kopējo interešu projektu līdzekļi. Bet jāņem vērā risks, ka pastāv ne tikai enerģētikas izaicinājumi, objektīvi pastāv globāla piegādes ķēžu krīze, trūkst litija un citu materiālu zaļo tehnoloģiju attīstībai.

Eiropas Komisijā tiek spriests par kopīgo gāzes iepirkšanas mehānismu. Tomēr Komisija nevar iepirkt gāzi citu valstu vietā, tas tiks veicināts dalībvalstīs, kur tādi līgumi būs noslēgti. Tātad Latvijas kooperēšanās ar Igauniju vai pat plašāk reģiona līmenī būs vēlama brīvība.

Vēlams noņemt šķēršļus valstīm infrastruktūras lietošanai, ja vairākas valstis kopīgi veiks gāzes iepirkumu.

Arī Eiropā pastāv atšķirīgi uzskati par energopolitikas turpmākām prioritātēm. Politiskā vide Eiropā gaida kara izbeigšanos, pirms ir iestājušies neatgriezeniski efekti atsakoties no Krievijas gāzes. Jāatzīmē, ka mērķis ir samazināt nākotnes riskus, ja politisko izmaiņu rezultātā gāze no Krievijas kļūtu politiski pieņemama. Tas ir nozīmīgi ES lielākajām ekonomikām. Piemēram, Vācijas eksporta brīnuma modelis balstījās un lēto Krievijas gāzi, niķeli, pallādiiju u.c. izejvielām. Valstī pastāv milzīgs arodbiedrību spiediens. Ja Vācijas ekonomika aizies uz lejupslīdi, tad tā būs visas ES problēma.