

Kā jauna krīze ietekmētu Latvijas valsts parādu?

Fiskālās disciplīnas likumā¹ ietvertais parāda nosacījums tāpat kā Eiropas Savienības Māstrihtas līgums paredz, ka vispārējās valdības parāda² līmenis nedrīkst pārsniegt 60% no IKP³. Patlaban pēc straujā pieauguma krīzes periodā pēdējos gados valsts parāda līmenis ir stabilizējies un svārstās ap 38%-40% no IKP. Padome uzskata, ka jāizvērtē ilgstošā deficīta budžeta prakse, lai parāda līmeni būtu iespējams pazemināt straujāk. Fiskālie nosacījumi pamatā ir ieviesti, lai ierobežotu nekontrolētu budžeta deficīta pieaugumu, kurš ir galvenais cēlonis valsts parāda pieaugumam.

Viens no FDL mērķiem ir precikliskas fiskālās politikas veicināšana. Tas nozīmē, ka straujas ekonomiskās izaugsmes laikā valdībai būtu jāveido budžets ar pārpalikumu un deficīts jāpieļauj tikai periodos, kad ekonomikas attīstība ir zem potenciāla. Pēdējo 20 gadu budžetu dati rāda, ka Latvijas valdība pat straujas ekonomiskās izaugsmes periodos ir veidojusi budžetu ar deficītu⁴.

Plaši citētā (un vienlaikus plaši kritizētā) rakstā Reinhart un Rogoff⁵ apgalvo, ka valsts parāda līmenis, kas ir augstāks par 90%, negatīvi ietekmē ekonomikas izaugsmi. Zinātniskajā literatūrā tiek piedāvāti vairāki citi parāda sliekšņu līmeņi⁶, un lineāras attiecības starp valsts parāda līmeni un izaugsmi nav skaidri novērotas. Mazāk domstarpību ir par faktu, ka augšupejošam parāda trendam ir negatīva ietekme uz ilgtermiņa izaugsmes iespējām⁷. Izaugsmi apgrūtina augstākas parāda apkalpošanas procentu likmes augsta valsts parāda līmeņa apstākļos, kuras iespaido arī aizņemšanās iespējas un izmaksas privātajam sektoram valsts ekonomikā.

Kā valsts parāda līmenim, tā valsts parāda pieauguma tempam jābūt ilgtspējīgiem, lai parādu būtu iespējams apkalpot arī tad, kad ekonomika piedzīvo nelabvēlīgu cikla periodu – krīzi⁸. Ilgtspējīgs parāda līmenis jāvērtē konkrētas ekonomikas kontekstā. Nav universālu parāda sliekšņu vai no konteksta neatkarīga ilgtspējīga parāda līmeņa. Šī iemesla dēļ Padome iesaka koncentrēties uz jautājumiem, kas ir svarīgi Latvijas gadījumā, un nospraust konkrētu ilgtermiņa valsts parāda līmeņa mērķi, kas ņemtu vērā ekonomiskā cikla potenciālo ietekmi.

Kopš 80. gadu beigām ir izveidojusies jauna pieeja valsts parāda vadībai⁹. Virzību uz valsts parāda vadības uzlabošanu sekmēja atzinums, ka pieaugošās valsts parāda apkalpošanas izmaksas apgrūtinās valsts budžeta izdevumus. Kopā ar pārdomātu makroekonomisko un fiskālo politiku, uz konkrētiem mērķiem vērsta valsts parāda vadība ir priekšnoteikums, lai amortizētu un ierobežotu finanšu šoku ietekmi.

Pēdējās globālās finanšu krīzes rezultātā pasaulē ir strauji pieauguši valsts parādu līmeņi. Pēc Ostry, Ghosh un Espinoza aprēķiniem, laika periodā no 2007. gada līdz 2012. gadam vidējais valsts parāda līmenis pieauga par 27 procentpunktiem¹⁰. Šis ir būtiskākais vidējā valsts parāda līmeņa pieaugums kopš Otrā pasaules kara. Eiropas Savienībā vidējais parāda līmenis pieauga par 26 procentpunktiem. Finanšu krīzes un tās seku ietekme Latvijā bija vēl izteiktāka, un valsts parāds pieauga par 33 procentpunktiem (1. tabula).

¹ Turpmāk – FDL.

² Turpmāk – valsts parāda.

³ FDL 14.pants.

⁴ Rutkaste, U. *Fiskālās disciplīnas nozīme Latvijā un eiro zonā*, pieejams: <https://www.makroekonomika.lv/latvijai-jatiecas-uz-bezdeficita-budzetu-jau-2017-gada>, skatīts 08.12.2015.

⁵ Reinhart, C. M. and Rogoff, K. S. *Growth in a Time of Debt*, NBER Working Paper No. 15639, pieejams: <http://www.nber.org/papers/w15639>, skatīts 08.12.2015.

⁶ No angļu val. *debt threshold*. Tas apzīmē parāda līmeni, virs kura parāda pieaugums sāk negatīvi ietekmēt ekonomikas izaugsmi.

⁷ Chudik, A., Mohaddes, K., Pesaran, M. H. and Raissi, M. *Is There a Debt-threshold Effect on Output Growth?*, pieejams: <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=43260.0>, skatīts 08.12.2015.

⁸ *Revised Guidelines for Public Debt Management*, International Monetary Fund & the World Bank, March 2014, pieejams: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/040114.pdf>, skatīts 04.12.2015.

⁹ Wheeler, G. *Sound Practice in Government Debt Management*, pieejams: <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/0-8213-5073-0>, skatīts 08.12.2015.

¹⁰ Ostry, J. D. Ghosh, A. R. And Espinoza, R. *When Should Public Debt be Reduced?*, pieejams: <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=42931>, skatīts 08.12.2015.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Parāda pieaugums 2007 - 2012
EU 28	57,8	61,0	73,0	78,4	81,0	83,8	26,0
Igaunija	3,7	4,5	7,0	6,6	5,9	9,5	5,8
Latvija	8,4	18,7	36,6	47,5	42,8	41,4	33,0
Lietuva	15,9	14,6	29,0	36,2	37,2	39,8	23,9

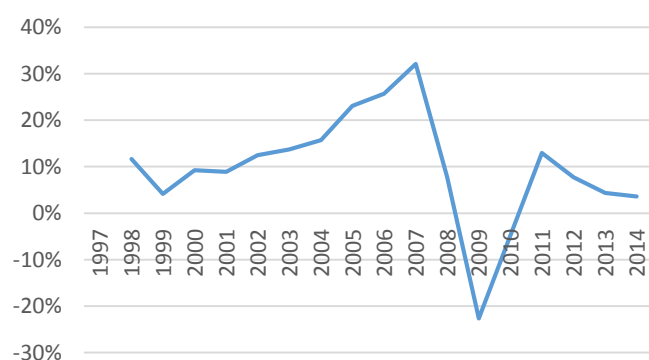
1. tabula. Valsts parāds, % no IKP. Avots: Eurostat.

Zems parāda līmenis ir nepieciešams, jo atļauj valstij pārdzīvot krīzes – ekonomiskā cikla lejupslīdi, traucējumus finanšu sistēmas darbībā, ģeopolitiskus saasinājumus vai vairāku šo faktoru kombinācijas. Valstīm ar iespēju aizņemties un apkalpot parādu būs brīvāka pieeja jauniem aizņēmumiem krīzes gadījumā. Tas ir atkarīgs no aizdevēju viedokļa par aizņēmēju – vai tas ir spējīgs atdot aizņemto summu, ieskaitot procentus un citas izmaksas. Aizņēmēju spēja pildīt šos nosacījumus ir atkarīga no institucionālās stabilitātes un finanšu vadības kapacitātes, kā arī esošo parādsaistību sloga.

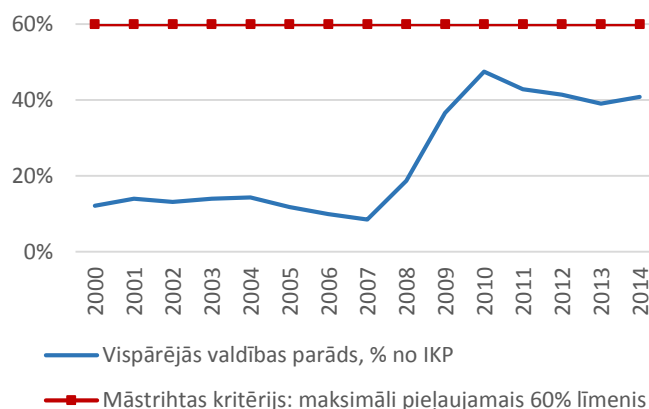
Latvija: 2008.-2010. gadu krīze un nākotnes perspektīvas

Turpmākā analīze cenšas atbildēt uz jautājumu, cik lielu IKP samazinājumu Latvija var atļauties, joprojām saglabājot atbilstību FDL un Māstrihtas līgumā noteiktajam kritērijam – valsts parāda attiecībai pret IKP 60% līmenī. Aprēķini balstīti pieņēmumā, ka iespējamā IKP samazinājuma ietekme uz valsts parādu būtu proporcionāla pēdējās (2008. gada) finanšu krīzes ietekmei¹¹. Jāuzsver, ka zemāk minētais ir balstīts uz aptuvenām aplēsēm un, lai izvirzītu pamatotus paziņojumus šajā jomā, ir nepieciešama papildu analīze. Mūsu darbs tikai mēģina vērst uzmanību uz vairākiem svarīgiem jautājumiem, kas būtu jāņem vērā valsts parāda analīzes kontekstā.

Pirmkārt, skatoties uz vēsturisko mijiedarbību starp nominālo IKP un valsts parāda attiecību pret IKP, mēs varam novērot, ka **nominālā IKP kritums 2008.-2010. gadu krīzes laikā tieši atspoguļojās valsts parāda pieaugumā** (1. un 2. attēli). Laika posmā no 2007. līdz 2010. gadam valsts parāda attiecība pret IKP palielinājās par 39,1 procentpunktu – no 8,4% no IKP 2007. gadā līdz 47,5% no IKP 2010. gadā. Var secināt, ka ekonomikas lejupslīdes laikā plaša starp valdības izdevumiem un ieņēmumiem paplašinās. Tas transformējas lielākā budžeta deficītā un rezultātā palielina valsts parādu. Savukārt IKP pozitīvas izaugsmes gados valsts parāds būtiski nesamazinās, kas neatbilst pretcikliskas fiskālās politikas principiem. Tas galvenokārt saistīts ar Latvijai raksturīgo praksi sagatavot un izpildīt budžetus ar deficītu.



1. attēls. Nominālā IKP pieaugums Latvijā. Datu avots: CSB.

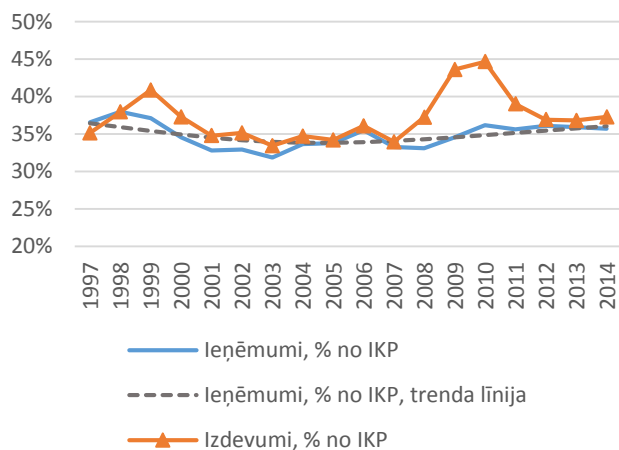
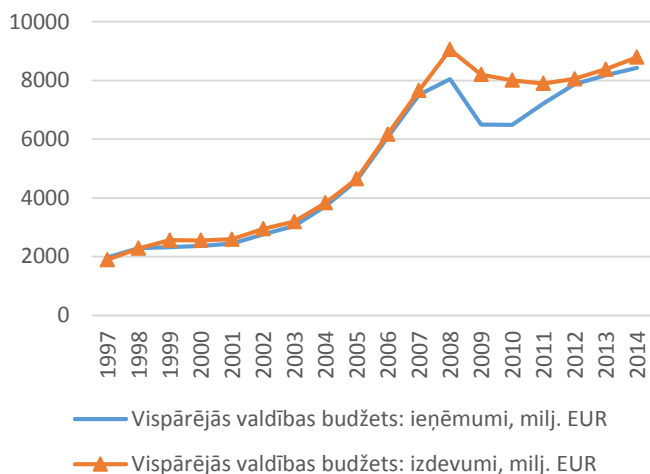


2. attēls. Valsts parāds Latvijā, % no IKP. Datu avots: CSB.

Turklāt, ja mēs skatāmies uz valsts ieņēmumiem un izdevumiem atsevišķi, izsekojot katra rādītāja uzvedību biznesa cikla ietvaros, var novērot, ka **ekonomiskās lejupslīdes laikā budžeta ieņēmumiem ir tendence samazināties straujāk nekā budžeta izdevumiem** (3. attēls). Bez tam budžeta ieņēmumu attiecība pret IKP ir stabila biznesa ciklā

¹¹ 2008. gada krīze saistāma ar ciklisku ekonomikas lejupslīdi un vienlaicīgu banku krīzi, kas būtiski ietekmēja fiskālo politiku.

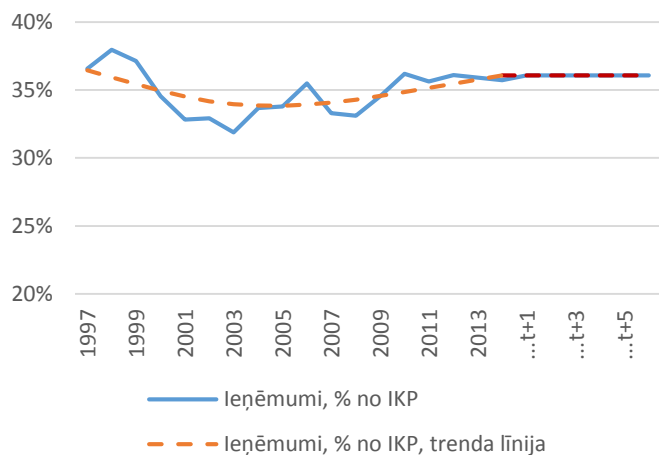
(tuvu tās trenda līnijai), bet izdevumu proporcija IKP ievērojami palielinās krīzes gadu laikā (4. attēls), jeb ir novērojams automātiskā stabilizatora efekts¹².



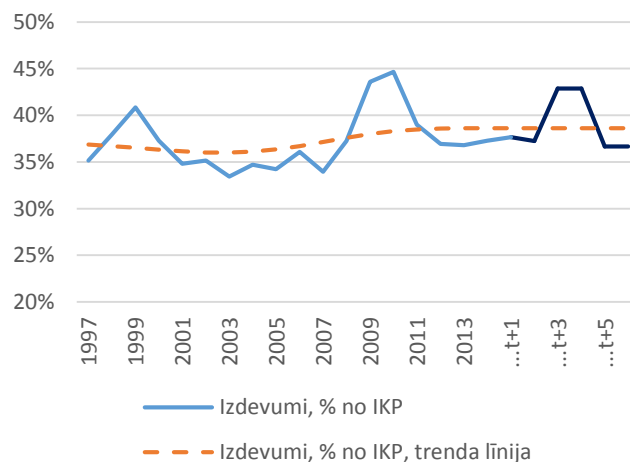
3. attēls. Vispārējās valdības budžeta ieņēmumi un izdevumi, milj. EUR. Datu avots: CSB.

4. attēls. Vispārējās valdības budžeta ieņēmumi un izdevumi, % no IKP. Datu avots: CSB, Padomes aprēķini.

Tomēr **centrālais jautājums paliek par to, cik liels ir pieļaujamais IKP kritums ekonomikas lejupslīdē, pie kura valsts parāds Latvijā nepārsniedz 60% pret IKP.** Aprēķini balstīti uz pieņēmumu, ka IKP krituma ietekme uz valsts parādu būtu proporcionāla pēdējās (2008.-2010. gadu) finanšu krīzes ietekmei. Pamatojoties uz iepriekš aprakstītajiem vēsturiskajiem novērojumiem, tiek pieņemts, ka prognozētā budžeta ieņēmumu attiecība pret IKP būs vienāda ar šīs attiecības tendenci (5. attēls), savukārt IKP krituma gados budžeta izdevumu attiecība pret IKP pieaugs, līdzīgi kā 2008.-2010. gadu ekonomiskās lejupslīdes laikā (6. attēls).



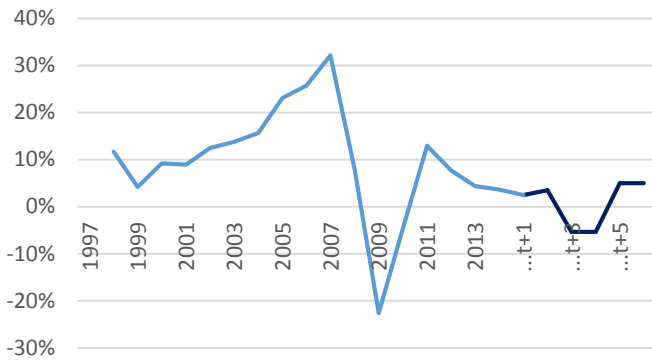
5. attēls. Budžeta ieņēmumi, % no IKP: vēsturiski, trenda līnija, pieņēmums. Datu avots: CSB, Padomes aprēķini.



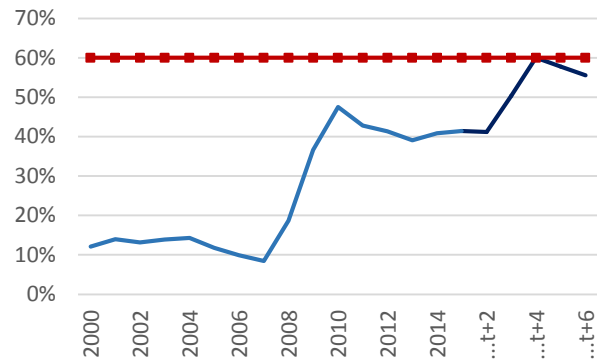
6. attēls. Budžeta izdevumi, % no IKP: vēsturiski, trenda līnija, pieņēmums. Datu avots: CSB, Padomes aprēķini.

Uz augstāk minētajiem pieņēmumiem balstīti aprēķini rāda, ka scenārijā, ja pozitīvas izaugsmes gados turpinās prakse apstiprināt un izpildīt valdības budžetu ar deficītu, **Latvija divu gadu periodā var atļauties ikgadēju ekonomikas lejupslīdi ne vairāk kā 5,4% apmērā no nominālā IKP vidēji katrā gadā** (7. un 8. attēli).

¹² Automātiskā stabilizatora efekts. Wikipedia, pieejams: https://en.wikipedia.org/wiki/Automatic_stabilizer, skatīts 08.12.2015.



7. attēls. Nominālā IKP pieaugums vai samazinājums. Datu avots: CSB, Padomes aprēķini.



8. attēls. Valsts parāds, % no IKP, un maksimālā pieļaujamā parāda pret IKP attiecība 60%. Datu avots: CSB, Padomes aprēķini.

Secinājumi

- Atbilstoši pretcikliskas fiskālās politikas nostādņēm budžets ar deficītu drīkstētu tikt sastādīts tikai periodos, kad ekonomikas attīstība atpaliek no potenciāla.
- Augsts valsts parāda līmenis ierobežo budžeta politikas elastību un var kavēt ekonomikas izaugsmi.
- Pēdējā finanšu krīze ievērojami audzēja valsts parāda līmeni.
- Ekonomiskās lejupslīdes laikā budžeta ieņēmumiem ir tendence samazināties straujāk nekā budžeta izdevumiem.
- Ja prakse sastādīt budžetus ar deficītu pozitīvas izaugsmes periodos turpinās, tad ekonomiskās lejupslīdes periodā (pieņemot, ka tas ilgst divus gadus) Latvija var atļauties nominālā IKP ikgadējo kritumu ne vairāk kā 5,4%, lai nepārsniegtu 60% no IKP valsts parāda līmeņa kritēriju.
- Fiskālajiem nosacījumiem un politikai aktīvāk jāvēršas uz valsts parāda līmeņa ierobežošanu atbilstoši ilgtermiņa mērķiem.