



ES Atveseļošanas fonda plāns – apmēri un finansēšana 20.05.2021

Publicēts: 20.05.2021.

20/05/2021 Nils Sakss, FM Fiskālās politikas departamenta direktors



Nesen Latvija iesniedza Eiropas Komisijā (EK) Atveseļošanas fonda plānu, kura izmaksas ir 1,82 miljardi eiro un kuru finansēs Eiropas Savienība (ES) no finansējuma, ko EK tās vārdā aizņemsies finanšu tirgos. Kopumā dalībvalstu plānu finansēšanai EK plāno aizņemties 672,5 miljardus eiro (2018. gada cenās).

Šajā rakstā pievērsīšu uzmanību būtiskākajiem šī finansējuma piesaistes un atmaksas aspektiem un šo plānu relatīvajiem apmēriem.

Vispirms jāatzīmē, ka minētā summa ir jāsadala divās daļās. 360 miljardi eiro no EK aizņēmuma tiks tālāk aizdoti dalībvalstīm. Tās būs tās valstis, kuras būs izvēlējušās savus Atveseļošanas fonda plānus izveidot maksimāli lielus, tos finansējot ne tikai no ES piešķirtā neatmaksājamā finansējuma (grantu), bet arī no ES šīm dalībvalstīm piešķirtā aizdevuma. Šajā gadījumā valstis saņemto aizdevumu atmaksās pakāpeniski un sāks to darīt tikai pēc noteikta laika (provizoriski pašlaik tiek diskutēts, ka pēc desmit gadiem). Šo aizdevuma atmaksu, savukārt, EK izmantos, lai atmaksātu tās aizņēmumu no finanšu tirgiem. Kaut arī aizdevums valstij ir uzskatāms par drošu, pastāv iespēja, ka valsts savas saistības noteiktā laikā nespēj segt. Tādā gadījumā EK savas saistības pret finanšu tirgiem sedz uz ES budžeta rēķina un pēc tam atgūst finansējumu no attiecīgās dalībvalsts. Šāda finansēšanas shēma nav jauna un ir līdzīga tai, kādu ES ir izmantojusi arī līdz šim, piemēram, aizdodot naudu Latvijai iepriekšējās krīzes laikā.

Pavisam atšķirīgs un inovatīvs ir izvēlētais risinājums par otru daļu – 312,5 miljardiem. Šajā gadījumā tāpat kā iepriekš EK naudu aizņemsies finanšu tirgos, bet tālāk valstu Atveseļošanas fonda plānu īstenošanai to piešķirs dalībvalstīm kā neatmaksājamu finansējumu (grantu). Šis ES ir inovatīvs risinājums, jo pirmo reizi ES aizņemas naudas resursus, lai finansētu ES budžeta izdevumus. Latvijas gadījumā tie ir jau minētie 1,82 miljardi eiro. Līdz ar to ir loģisks jautājums, kur EK iegūs finansējumu, lai atmaksātu tās aizņēmumu no finanšu tirgiem? Teorētiski pastāv divas iespējas – viena, ka aizņēmums tiek atmaksāts, veicot citu aizņēmumu jeb aizņēmums tiek pārfinansēts. Pārfinansēšanu var veikt neierobežoti ilgi un līdz ar to jautājumu par naudas atmaksāšanu var aizvirzīt neierobežoti tālā nākotnē. Valstis parasti savus aizņēmumus finanšu tirgos finansē pēc šādas shēmas.

ES šajā gadījumā ir izvēlējusies citu iespēju – saistības pret finanšu tirgiem nokārtot līdz 2058. gadam, tas nozīmē, ka dalībvalstīm grantos izmaksāto finansējumu ES ir jāatmaksā finanšu tirgiem no saviem resursiem. No aizdevēja skatu punkta būtisks jautājums

ir ES spēja parādu atdot. Ja aizdevums tiek izsniegts dalībvalstij, tas tiek uzskatīts par relatīvi drošu ieguldījumu, jo dalībvalstis, pat ja ir grūtības parādu pārfinansēt, ir apveltītas arī ar tiesībām iekasēt papildu resursus no saviem uzņēmumiem un iedzīvotājiem. ES šādu iespēju nav. Lai nodrošinātu augstāko kredītreitingu ES parādzīmēm, ir nepieciešams juridisks mehānisms, kas jebkurā gadījumā nodrošinātu ES spēju parādu atdot. Tas tiek izdarīts, palielinot ES pašu resursu griestus.

ES ikgadējā budžeta apjomam tiek noteikti griesti. Saskaņā ar 2020. gada 14. decembra Padomes lēmumu par ES pašu resursu sistēmu ir noteikts, ka gada budžets nedrīkst pārsniegt 1,4% no visu ES dalībvalstu attiecīgā gada nacionālā kopienākuma (NKI). Faktiski šis lēmums nozīmē, ka ES dalībvalstis kopā katru gadu iemaksā ES budžetā finansējumu apjomā, kas nepārsniedz šos griestus. EK ar to var rēķināties un uzņemties saistības veikt attiecīgus maksājumus no ES budžeta. Tā tas ir bijis arī iepriekšējos gados.

Jaunums šoreiz ir tas, ka 2020. gada 14. decembra Padomes lēmumā ir noteikts, ka pašu resursu griesti tiek palielināti virs minētajiem 1,4% par 0,6% no NKI, lai EK varētu uzņemties saistības, kas izriet no aizņemšanās finanšu tirgos. No aizdevēja skatu punkta tas nozīmē, ka neatkarīgi no tā, kā ES izvēlēties iegūt resursus parāda atdošanai, ES dalībvalstis ir uzņēmušās saistības nepieciešamības gadījumā parādu atdot, iemaksājot ES budžetā papildu 0,6% no NKI. Šīs saistības ir solidāras.

Tātad, lai segtu COCovid-19 krīzes sekas, ES dalībvalstis ir piekritušas emitēt kopīgu parādu, par kuru tās solidāri uzņemas atbildību, lai piešķirtu finansējumu krīzes seku novēršanai visām, bet relatīvi vairāk ekonomiski vājākajām un krīzes vairāk skartajām valstīm.

Jāatzīmē, ka 2020. gada 14. decembra lēmums vēl nav stājies spēkā. Tas stāsies spēkā tad, kad visas ES valstis būs pabeigušas nacionālās procedūras pašu resursu lēmuma apstiprināšanai. Līdz tam brīdim ir spēkā iepriekšējais pašu resursu lēmums, kas šādu griestu palielināšanu neparedz un līdz ar to nedod tiesības EK piesaistīt Atveseļošanas fondam nepieciešamos resursus.

Kā jau tika minēts, kopīgais parāds ir jāatmaksā līdz 2058. gadam. Kur tad šo naudu ņemt? Veidi, kā iegūt šo finansējumu var būt atšķirīgi. Dalībvalstu vadītāji 2020. gada jūlija samitā ir vienojušies, ka tiks strādāts pie jauniem ES pašu resursiem, kas tiks izmantoti, lai atmaksāti šo parādu. Tiek minēti oglekļa ieviešanas mehānisms, kas uzliks papildu nodevu ES importa precēm, kas ražotas intensīvu oglekļa emisiju rezultātā, un digitālā nodeva, ko iekasēs par digitālajā vidē sniegtajiem pakalpojumiem. Tiek minēts arī banku transakcijas nodoklis, un ir aicinājums nākt klajā ar citiem priekšlikumiem par pašu resursiem. Jāatzīmē, ka vienošanās par ES mēroga nodokļiem ir ļoti grūti panākt, un pašlaik šie priekšlikumi ir tikai sākotnējā izstrādes līmenī. Ja vienošanās par jauniem pašu resursiem netiks panākta, tad pēc noklusējuma nepieciešamie finanšu resursi parāda atdošanai tiks iegūti no ES dalībvalstīm – proporcionāli attiecīgās valsts NKI, kas līdz šim ir bijis galvenais kritērijs dalībvalstu iemaksu apjoma noteikšanai ES budžetā.

Ja iemaksas tiktu veiktas atbilstoši NKI, Latvijai šajā gadījumā būtu jāiemaksā 740 miljoni eiro, kas būtu jāparedz valsts budžetā papildus kārtējām iemaksām ES budžetā. Kā redzams, šī summa ir būtiski mazāka nekā minētie 1,82 miljardi eiro, ko Latvija var saņemt no ES. Atlikušo summu 1,08 miljardu eiro apmērā iemaksās bagātākās ES dalībvalstis. Nosacīti, var teikt, ka Vācija segs 480 miljonus eiro, Francija – 160 miljonus eiro, Nīderlande – 115 miljonus eiro utt. Minētais aprēķins ir veikts, izmantojot 2019. gada NKI. Protams, NKI turpmākajos gados mainīsies, tomēr tas būtiski nemaina kopējo ainu.

Veicot iemaksas nevis pēc NKI, bet ieviešot ES līmeņa nodokļus vai nodevas, ietekme uz ES dalībvalstīm būs atšķirīga no tās, kas rodas no iemaksām atbilstoši NKI. Būtu jānodala divi risinājumi.

Pirmais ir ar papildu nodokli vai nodevu aplikt ES nodokļu maksātājus. Ja nodoklis vai nodeva skar ES teritorijā darbojošos uzņēmumus, piemēram, banku transakcijas nodoklis, var sagaidīt, ka tas tiešā veidā ietekmēs banku sniegto pakalpojumu cenu un faktiski to samaksās ES valstu uzņēmumi un iedzīvotāji, kas izmanto banku pakalpojumus. Iespējams, tas nenotiks pilnā apmērā, jo daļu no papildu izmaksām bankas varētu segt, samazinot peļņu.

Otrais ir aplikt ar nodokli trešo valstu uzņēmumus, kas pārdod preces vai pakalpojumus ES, piemēram oglekļa ieviešanas mehānisma ieviešana, vai liekot peļņas nodokli trešo valstu IT uzņēmumiem maksāt par peļņu, kas gūta no virtuālās darbības ES teritorijā. Pirmsšķietami, šādos gadījumos parādu samaksās uzņēmumi, kas darbojas ārpus ES. Tomēr var sagaidīt, ka tas palielinās attiecīgo produktu un pakalpojumu cenas un to atkal samaksās ES valstu uzņēmumi un iedzīvotāji.

Līdz ar to, neatkarīgi no tā, vai parāda atmaksa notiek pēc NKI vai ar atsevišķu nodokļu vai nodevu ieviešanu, slogs gulsies uz ES valstu uzņēmumiem un iedzīvotājiem. Atšķirsies sloga apmērs un sadalījums starp valstīm.

Tiktāl par Atveseļošanas fonda finansējuma piesaisti un atmaksu. Vēl viens aspekts, kas pelna ievēribu, ir šo plānu un tur konkrētiem mērķiem iezīmētā finansējuma ievērojamā atšķirība, ja to mēra pret valstu pašu nacionālajiem budžetiem.

Kā jau tika minēts, Latvija no ES savam Atveseļošanas fonda plānam kā neatmaksājamu finansējumu (grantu) var saņemt 1,82 miljardus eiro. Lielākais finansējums 72 miljardu eiro apjomā pienākas Itālijai, bet mazākais finansējums 86 miljonu eiro apmērā pienākas Luksemburgai. Vācijai pienākas 26 miljardi eiro, bet Francijai – 39 miljardi eiro. (Minētie apjomi norādīti saskaņā ar EK 2020. gada ziemas makroekonomiskajām prognozēm un var mainīties). Tas ir publiskais finansējums, ko papildus valsts budžetam attiecīgā valsts var izmantot investīcijām un reformām. Tāpēc būtiski ir salīdzināt šo finansējumu ar attiecīgās valsts kopējiem publiskajiem finanšu resursiem, jeb ar vispārējās valdības budžetu. Tas ļauj novērtēt, cik būtisks atspaidis Atveseļošanas fonds ir valsts publiskajām finansēm. Latvijas Atveseļošanas fonda plāna finansējums vidēji vienā gadā veido 5% no gada vispārējās valdības budžeta, Itālijai tas ir 3%, bet Vācijai 0,6%. Vislielākais īpatsvars pret nacionālo budžetu ir Bulgārijai (9%) un vismazākais – Luksemburgai (0,1%). Līdz ar to Atveseļošanas fonda plāna nozīme tajos paredzēto projektu īstenošanai dalībvalstīs ir būtiski atšķirīga.

Noteikumi nosaka, ka visām dalībvalstīm neatkarīgi no Atveseļošanas fonda finansējuma apjoma, 37% ir jānovirza klimata mērķiem, bet 20% digitālās nozares attīstībai. Tas nozīmē, ka Latvijai klimata mērķiem ir jāiegulda vismaz 1,9% no pieejamiem publiskā finansējuma resursiem, bet, piemēram, Vācijai 0,2%, Luksemburgai 0,04%. Lai sasniegtu 2050. gada klimata mērķus šīs valstis, protams, ieguldīs klimata pārmaiņu mazināšanai lielāku finansējuma apjomu, bez Atveseļošanas fonda līdzekļiem izmantojot arī savus budžeta resursus. Šie dati parāda, ka bagātākajām valstīm Atveseļošanas fonda plāna klimatam un digitālajam sektoram iezīmētā finansējuma proporcija nav tik būtiska publisko investīciju struktūras veidošanā kā ekonomiski vājāk attīstītajām ES valstīm. Līdz ar to ekonomiski vājākajām ES dalībvalstīm Atveseļošanas fonda plāns faktiski nodrošina pret šo valstu budžeta apjomiem relatīvi ļoti nozīmīgu finansējuma novirzīšanu klimata pārmaiņu mazināšanai un digitālā sektora attīstībai. No vienas puses tas nodrošinās, ka šīs valstis varēs dot būtisku pienesumu kopējo ES klimata mērķu sasniegšanā. No otras, ņemot vērā, ka klimata pārmaiņu mazināšanas pasākumi rada nepieciešamību iegādāties modernu tehnoloģiju iekārtas, ko galvenokārt ražo ekonomiski vairāk attīstītās ES dalībvalstis, šādi nosacījumi nodrošina, ka daļa no Atveseļošanas fonda plāna finansējuma atgriežas attīstīto dalībvalstu ekonomikās.

<https://www.fm.gov.lv/lv/es-atveselosanas-fonda-plans-apmeri-un-finansesana-20052021>