

Позиция
относно дерогацията на фискалните правила



1. Въведение

Пандемията от COVID-19 и предприетите впоследствие мерки за ограничаване на нейното разпространение оказаха силен негативен ефект върху икономическото развитие в световен мащаб и породиха необходимост от адекватен фискален отговор. Много от държавите-членки на ЕС трябваше да преразгледат и променят фискалните си позиции за да могат да се справят с предизвикателството COVID-19. Необходимостта от фискални стимули за засегнатите икономически сектори и натискът върху социалните и здравните разходи доведоха до влошаване на бюджетните показатели. Спазването на установените фискални правила в Пакта за стабилност и растеж се оказа ограничаващо условие за провеждането на необходимата антикризисна фискална политика.

2. Основания за активиране на общата клауза за дерогация на фискалните правила през 2020 г.

През март 2020 г. Европейската комисия прие временно да се отмени спазването на строгите фискални ограничения, за да могат държавите-членки да разполагат с необходимата фискална свобода да реагират гъвкаво и своевременно с цел по-бързото преодоляване на негативните последици от пандемията. Беше активирана т.нар. „обща клауза за дерогация“, предвидена в Пакта за стабилност и растеж, което даде възможност на правителствата да извършват каквито е необходими публични разходи и да подпомагат икономиките си, без да се съобразяват с фискалните правила. Спадът в икономическата активност и

извънредните фискални стимули доведоха до рязко увеличаване на бюджетните дефицити и на равнищата на държавния дълг.

Не е фиксиран краен срок на действие на „общата клауза за дерогация“, но се предполага, че тя трябва да бъде в сила, докато се овладее пандемията от COVID-19 и се преодолеят негативните последици от нея. Клаузата следва да бъде дезактивирана веднага след като икономиките се върнат към нормалното си развитие и отпадне необходимостта от фискална подкрепа.

3. Основания за деактивиране на общата клауза за дерогация на фискалните правила от 2022 г.

В съобщение на Комисията от 3 март 2021 г. бе пояснено, че решението за деактивиране на общата клауза за дерогация следва да бъде взето въз основа на цялостна оценка на състоянието на икономиката на базата на количествени критерии, като основният от тях е равнището на икономическата активност в ЕС в сравнение с равнищата отпреди кризата. От дадените тогава насоки за провеждане на фискалните политики стана ясно, че държавите-членки следва да продължат с подкрепящи фискални мерки през 2021 и 2022 г., а общата клауза за дерогация да бъде деактивирана от 2023 г.

3.1. Възстановяване на икономическата активност.

Последните данни за икономическия растеж сочат, че реалният размер на БВП в повечето държави още тази година ще достигне предкризисните нива, а в останалите се очаква това да се случи в началото на следващата година. В лятната си прогноза ЕК вече очаква БВП да

нарасне през 2021 г. с 4,8% (при 4,3% в пролетната прогноза) и с 4,5% през 2022 г. както в ЕС, така и в еврозоната. Предвижда се обемът на производството да се върне към нивото си отпреди кризата през последното тримесечие на 2021 г., което е с едно тримесечие по-рано от очакваното в пролетната прогноза. Икономическото възстановяване се случва с различна скорост в отделните европейски държави. Сред големите икономики в ЕС се очаква в Полша, Германия, Нидерландия да се достигнат предкризисните нива още тази година, а на Испания и Италия ще им е необходима още една година.

По-бързото от очакваното икономическо възстановяване в страните от еврозоната, както и позитивните очаквания за постепенното премахване на ограничителните мерки срещу COVID-19, са причина за повече оптимизъм относно растежа на БВП и в есенните макроикономически прогнози на ЕЦБ, МВФ, МФ. Това дава основание да се повдигне отново дискусиата дали не е време за възстановяване на действието на фискалните правила още от 2022г. и връщане към координация на фискалните политики в ЕС.

3.2. Инфлационни очаквания.

Прогнозите за темповете на инфлацията не са така оптимистични, както за реалния растеж на БВП. Поради прекъсването на веригите за доставки в резултат на пандемията, възстановяването на пазарите се съпровожда с по-голямо търсене, на което предлагането не може да реагира и наблюдаваме покачване на индексите на цените. Последните прогнози ревизират нагоре стойностите на инфлационните индекси. Лятната прогноза на ЕК предвижда средната инфлация в ЕС през 2021 г. да бъде три пъти по-висока от тази през 2020 г. Корижирани са очакванията за инфлацията в ЕС от 1,9% на 2,2%, а в еврозоната от 1,7%

на 1,9%. Преструктурирането на икономиките очертава дълготрайни проблеми с недостига на определени суровини, което е фактор за дългосрочна инфлация.

Цените на природния газ, електроенергията, въглищата, някои строителни материали достигнаха рекордни нива в Европа и Азия. Ако високите цени на енергията се задържат, това ще окаже по-голям натиск върху инфлацията и ще влоши икономическите перспективи в световен мащаб. Овладяването на инфлационните процеси се очертава като следващото предизвикателство пред фискалните и монетарните власти. Изпълнението на плановете за възстановяване и устойчивост, които държавите-членки представиха пред ЕС и които ще бъдат финансирани с европейски средства, също представляват значителен фискален стимул за съответните икономики. Продължаването с експанзивна фискална политика и през 2022 г. ще създаде допълнително търсене и съответно ще засили още повече инфлационния натиск. Неправилно адресираната фискална и/или парична политика може да доведе до прегряване на икономиката, до разочароващ икономически растеж в условия на инфлация и до реализиране на неблагоприятния сценарий за стагфлация.

3.3. Публичен дълг.

Политиката на ниски лихвени проценти и временното обезсилване на фискалните правила позволиха да бъдат вложени значителни средства за социално и икономическо подпомагане през 2020 г. Средно бюджетния дефицит за страните в ЕС се е увеличил от 0,5% през 2019 г. до 6,9% от БВП през 2020 г., а съотношението на държавния дълг към БВП се е повишило от 77% през 2019 г. до 90% през 2020 г. Всички държави в Съюза влошават степента си на задлъжнялост през 2020 г. Страните, чиито дълг вече превишава 100% от БВП вече са 7 - Гърция, Италия,

Португалия, Испания, Кипър, Франция и Белгия, а през 2019 г. са само първите три. В нарушение на ограничението за дълг до 60% от БВП са 13 държави. Само за 2020 г. дългът в четири държави се увеличава с повече от 20 пр.п. Съществува вероятност в опит да овладее инфлацията ЕЦБ да пристъпи към повишение на лихвените проценти, което крие сериозна опасност от влизането в дългова спирала на някои от големите европейски икономики (Гърция, Италия, Португалия, Испания). Нека да не забравяме, че именно кризата със задлъжнялостта на някои европейски държави през 2011 г. породила необходимостта от координация на фискалните политики в рамките на ЕС и дефинирането на определени числови фискални ограничения. Липсата на ограничения за дълг период ще увеличи правителствените дългове и ще създаде дългосрочни предизвикателства пред публичните финанси.

От казаното по-горе следва, че въпросът кога да бъде дезактивирана „общата клауза за дерогация“ от фискалните правила в ЕС вече придобива изключително важно значение. Очевидно няма изгледи пандемията от COVID-19 да изчезне напълно през следващата година, но ефектите от нея вероятно ще затихват постепенно с увеличаването на темпа на ваксиниране и до пълно затваряне на икономиките е все по-малко вероятно да се стигне. Повишава се адаптивността на населението и бизнеса към мерките за социална дистанция и се наблюдава всеобщо икономическо възстановяване, макар и с различни темпове. В същото време подпомагането на по-бързото възстановяването на икономиките следва да става без да се създават рискове за дългосрочната фискална устойчивост.

4. Заключение

С оглед на казаното по-горе, Фискалният съвет на България счита, че действието на фискалните правила, регламентирани в Пакта за стабилност и растеж, трябва да бъде възстановено колкото е възможно по-скоро и фискалните политики следва да се преориентират към фискална консолидация. Преждевременното оттегляне на фискалната помощ може да забави икономическото възстановяване в някои държави, но прекалената фискална експанзия оказва процикличен ефект и също е вредна.

Прекалено дългото отклонение от строгите фискални правила крие риск за фискалната устойчивост на отделните държави и на ЕС като цяло. Всяка държава би могла да продължи с експанзивната фискална политика, но в рамките на допустимия бюджетен дефицит до 3% от БВП. Ограничаването на нарастването на правителствените разходи е наложително поради опасността от дългосрочна инфлация, която не е само национален проблем. Продължителното игнориране на фискалните правила ще понижи доверието в ползите от координирането на фискалните политики на страните от ЕС.

Фискалният съвет препоръчва на Министерството на финансите да вземе предвид фискалните правила при планирането на Консолидираната фискална програма и съставянето на Проекта на Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ:

ПРОФ. Д-Р БОРИС ГРОЗДАНОВ