

# Преглед на фискалното и икономическото управление на ЕС

## Принос на Мрежата на независимите фискални институции на ЕС

Независимите фискални институции (НФИ) в държавите-членки на ЕС са официални, независими органи с правомощия да наблюдават и оценяват различни аспекти на фискалната политика. Мрежата на НФИ на ЕС е независима група от 32 национални НФИ, действаща като платформа за обмен на опит, гледни точки и споделяне на ресурси в области от взаимен интерес.

Понастоящем Европейската комисия провежда Преглед на рамката на ЕС за икономическо управление и ще се допитва до НФИ в ЕС. Националните НФИ имат значителен опит и експертиза в мониторинга на фискалната политика в страните от ЕС и в прилагането на фискалните правила на ЕС. Тази разработка се базира на натрупания опит на НФИ и се явява техният принос в провеждането на един по-широк дебат.

*Този документ е изготвен от Секретариата на Мрежата на НФИ в ЕС и ad hoc работна група на Мрежата на НФИ в ЕС; Отговорността за публикуването на документа е на ръководството на Мрежата и на членовете на работната група, след одобрението му от Мрежата, на заседание на 30 септември 2021 г. Документът не представлява вижданията на всяка една институция поотделно.*

*Секретариатът беше представен от Беатрис Позо, Ина Олиник и Вилем Питер де Гроен. Работната група беше съставена от Бернхард Гросманн (Австрийски фискален консултативен съвет), Мати Око и Мика Сайнио (Финландската национална одитна служба), Георгос Йоанидис и Панагиота Колиус (Гръцки фискален съвет), Ерик Дюбоа (Френски висш съвет по публични финанси), Себастиан Барнс (Ирландски фискален съвет), Александър Лукас Коул и Флавио Падрини (Италианска парламентарна бюджетна служба), Берт Шмид и Клаудия Дейл (Бюро за централно планиране на Холандия), Лука Бастианс, Ричард ван Звол и Себастиан ван Рейсвийк (Нидерландски държавен съвет), Карлос Маринхайро и Назаре да Коста Кабрал (Португалски съвет за публични финанси), Даниел Даяну (Румънски фискален съвет), Естер Гордо и Лусия Родригес Муньос (Независим испански орган за фискална отговорност).*

## ОСНОВНИ ПОСЛАНИЯ

- От 2023 г. трябва да има яснота относно управленската (фискална) рамка;
- В настоящата рамка за управление на ЕС са налице три основни взаимосвързани проблема: слабо съответствие, процикличност и прекомерна сложност;
- Изработването на подходящи и приложими числови фискални правила е сложно. Какъвто и модел да се използва, фокусът трябва да бъде ориентиран към лесен и прозрачен многогодишен подход. Вниманието към ключови детайли е от решаващо значение за добрия резултат;
- За да се опрости рамката, фокусът може да бъде стеснен до по-малко на брой числови правила, прилагането на които да се рационализира;
- Данните и допълнителната информация за наблюдение и оценка на фискалната устойчивост следва да бъдат прецизирани и подобрени;
- Необходимо е да се засили ролята на НФИ в подкрепа на стабилната фискална политика. Националните НФИ са в добра позиция да извършват оценки на фискалното развитие и устойчивостта на национално ниво, отчитайки вътрешните икономически условия. Взимането на тези оценки предвид при аргументирането на решения по прилагането на фискалната рамка на ЕС от страна на институциите в ЕС, трябва да стане задължително;
- От жизнено важно значение е националните НФИ да запазят своята независимост, включително от решения, взимани на равнище ЕС, за да продължат да предоставят обективна оценка за ситуацията и конкретните условия вътре в държавите. Много международни

**финансови институции разполагат със специфични правомощия, свързани с националните фискални рамки, които не трябва да бъдат компрометирани;**

- **Ефективното функциониране на НФИ ще бъде подсилено с въвеждане на минимални стандарти в националните рамки на НФИ в държавите-членки на ЕС, което в някои случаи може да наложи разширяване на вътрешните правомощия на НФИ.**

## БАЗИСНА ИНФОРМАЦИЯ

Независимите фискални институции (НФИ) в държавите-членки на ЕС са независими официални органи с мандат за наблюдение на различни аспекти на фискалната политика. НФИ в ЕС разполагат с общ годишен бюджет от над 45 милиона евро и над 500 наети лица на пълен работен ден. Някои НФИ са институции с дълга история, но повечето са създадени в първите години след 2010 г. в следствие на проведените управленски реформи в ЕС след финансовата криза.

Съгласно изискванията на ЕС, НФИ изготвят/одобряват официални макроикономически прогнози, които стоят в основата на бюджетните прогнози, и наблюдават националните фискални правила, произтичащи от правилата на ЕС. НФИ често имат и допълнителни правомощия на национално ниво, свързани с изпълнението на други задачи. Ролята на НФИ включва: икономическо и бюджетно прогнозиране; оценка на икономическите и бюджетните прогнози; дългосрочни фискални прогнози; оценка на разходи за правителствени политики; наблюдение за спазването на вътрешните фискални правила; анализ на устойчивостта на държавния дълг; оценка на националната фискална позиция.

Мрежата на НФИ на ЕС е независима група от 32 национални НФИ, която е платформа за обмен на мнения, опит и обединяване на ресурси в области от общ интерес.

В началото на 2020 г. Комисията инициира публичен дебат относно реформата на Рамката за икономическо управление на ЕС. Икономическата ситуация се промени значително след глобалната финансова криза и след приключването на предишните реформи. Фокусът на този Преглед бе поставен върху частта, касаеща надзора (законодателство от two-pack и six-pack) от Рамката за икономическо управление на ЕС. Понастоящем Прегледът е спрял поради кризата с Covid-19. Европейската комисия ще потърси мнението на НФИ в ЕС, веднага след преодоляване на непосредствените предизвикателства.

НФИ имат значителен опит и експертиза във фискалната политика в страните от ЕС и в прилагането на фискалните правила на ЕС. Този документ се основава на този опит като принос към по-широкия дебат.

Този документ се фокусира върху фискалните правила на ЕС и националните фискални рамки в държавите-членки на ЕС. Фискалното управление на ЕС повдига по-широки въпроси за това как се координират фискалните политики, напр. развитието на Съюзите за банкови и капиталови пазарни, Механизма за възстановяване и устойчивост на ЕС през 2021 г., потенциалната роля на фискалния капацитет, потенциалната роля на зелените инвестиции. Този вид фундаментални въпроси обаче са извън обхвата на работата и правомощията на Мрежата на НФИ в ЕС и трябва да бъдат разгледани на политическо ниво.

## **Въведение**

Националните фискални политики следва да гарантират дългосрочна фискална устойчивост, като същевременно провеждат подходящи антициклични политики и допринасят за устойчив растеж, социални и климатични цели. Държавите-членки на ЕС са поели ангажимент за поддържане на стабилни публични финанси и за координиране на своите икономически и фискални политики чрез рамката за икономическо управление ЕС. Тази рамка съдържа редица правила и препоръки, които могат да бъдат категоризирани в три основни градивни блока: наблюдение, превенция и корекция.

През последните десетилетия държавният дълг в много страни се характеризира с нарастващ тренд, достигайки пикове в кризата с Covid-19, на фона на засилен дългосрочен фискален натиск и понижаващи се лихвени проценти. Опитът показва, че правителствата често не успяват да провеждат подходящи антициклични политики или да натрупват достатъчно спестявания във времена на икономическа експанзия. Натрупаният опит в това отношение е много различен в различните страни.

Фискалните рамки на национално равнище и на равнище ЕС продължават да играят съществена роля за поддържане на стабилна фискална политика и фискална устойчивост, включително посредством надзор от страна на Комисията и НФИ. Фискалните правила и рамки следва да предоставят насърчения и ограничения за

правителствата при провеждането на разумен фискален избор, като същевременно осигуряват обществена подкрепа за стабилни фискални политики. Числовите правила увеличават прозрачността относно фискалния избор чрез сравняване на плановете или резултати с изискванията на правилата. Те осигуряват на правителствата насоки за фискалната политика с цел постигане на устойчивост и могат да поставят избора на фискална политика във фокуса на обществена дискусия. Доверието в числовите правила се засилва чрез надзора, който осъществяват националните НФИ и възможността им да предоставят обективна оценка относно тяхното спазване, както на предварителен, така и да последващ етап.

В еврозоната фискални правила са още по-необходими, предвид това че изборът на политики може да създаде материални рискове в някои държави-членки, да прехвърли тези рискове в други или да ги разпространи в цялата еврозона. Например, загубата на доверие по отношение на фискалната устойчивост в една държава-членка може да има последици по отношение условията на финансиране в други страни и в паричния съюз като цяло. Характеризиращият се като „общо благо“ паричен съюз може да подкопае санкциониращата роля на финансовите пазари. Преливането на растеж в резултат от провеждането на дадена политика в дадена държава може да повлияе върху провежданите политики в други държави-членки.

Въз основа на натрупания опит и експертиза при мониторинга на фискалните правила от страна на НФИ, този документ се структурира по следния начин: Първият раздел представя фискалната рамка като цяло; вторият раздел разглежда функционирането на числовите фискални правила; третият раздел разглежда данни и информация в подкрепа на фискалния мониторинг и оценката; четвъртият раздел разглежда ролята на НФИ във фискалната рамка на ЕС.

## **Фискална рамка на ЕС**

### **Проблеми със съществуващата фискална рамка и настоящите предизвикателства**

Настоящото фискално управление на ЕС се характеризира с три основни взаимосвързани проблема: 1) слабо спазване на правилата; 2) процикличност; (3

прекомерна сложност. Тези проблеми са взаимосвързани, включително по отношение на това, че сложността допринася за слабото спазване и неефективното прилагане, което от своя страна, може да доведат до процикличност. Съчетанието на тези проблеми намалява ангажираността в тази насока от страна на държавите-членки, ключовите заинтересовани страни и гражданите. Разрешаването на тези проблеми във фискалната рамка на ЕС би спомогнало за подобряване на фискалните правила в ЕС и за осигуряване на устойчивост на публичните финанси след кризата с Covid 19.

Съблюдаването на настоящата рамка за икономическо управление на ЕС е слабо. Като цяло, степента на спазването на фискалните правила в ЕС се различава между отделните държави през различните години и по отношение на различни правила. През последното десетилетие много от числовите изисквания на превантивната и корективната част от Пакта за стабилност и растеж (ПСР) не са били спазвани. Значителен брой държави-членки не са постигнали напредък по отношение на своята средносрочна цел по време на благоприятните икономически периоди. Въпреки че корективната част на ПСР е като цяло ефективна при свиването на дефицита в еврозоната под референтната стойност от 3%, имаше случаи, в които държавите, включени в процедурата за прекомерен дефицит, продължаваха да не изпълняват изискванията за предварителна корекция, поради това че предвижданията за макроикономическата ситуация често не бяха толкова лоши, колкото се оказа в последствие.

Някои характеристики на правилата ограничават тяхната процикличност, но допринасят за слабото спазване на числовите фискални цели. Например, по отношение на правилото за намаляване на дълга с 1/20-та част (държави със съотношение дълг/БВП > 60% трябва да го редуцират с 1/20-та част на годишна база до достигане референтната стойност от 60%), се наблюдават редица съществени недостатъци, които ограничават неговата ефективност. По-специално, в условията на нисък растеж и ниска инфлация и по отношение на страни с голям бюджетен баланс, правилото 1/20 за постигане на целта от 60% предполага много висока степен на първоначално натоварване на фискалното усилие. Някои държави с голям дълг системно не спазваха числовото изискване за намаляване на дълга, а предвидената гъвкавост в рамката, позволяваща отчитането на релевантните фактори, беше използвана в най-пълна степен, за да не се открие процедура по прекомерен дефицит. В крайна сметка държавите-членки носят отговорност за спазването на фискалните правила в ЕС. Наблюдаваше се, също така, и слабо

прилагане на числовите критерии и изисквания, въведени от институциите на ЕС, поради което страните се възползваха от гъвкавостта в правилата и процедурите.

Прилагането на фискалните правила в ЕС показва дългогодишни проблеми с процикличността. В периода преди Голямата финансова криза редица държави провеждаха проциклични политики, като същевременно оставаха до голяма степен в съответствие с рамката на ЕС, допринасяйки за прегряването и натрупването на фискални рискове. Структурният баланс, използван за определяне на средносрочните цели на страните, е особено предразположен към процикличност и това е особено осезателно в някои от страните-членки, поради потенциалното производство, калкулирано по Съгласуваната обща методология на ЕС. (Според ЕК оценките за потенциалното производство са проциклични само до известно, разумно ниво)

В годините до кризата с Covid-19 много държави не използваха добрите времена за осигуряване на достатъчно фискални буфери. Националните фискални политики като цяло бяха проциклични или неутрални, което бе преобладаваща тенденция при някои държави с висок публичен дълг или при държави, които преди това бяха поставени в процедура по прекомерен дефицит - с дефицити, останали малко над, но близо до 3%, вместо да се приближават към своите средносрочни цели. Това отчасти отразява процикличността, заложена в коригиращата част на ПСР, и като цяло - слабото спазване на фискалните правила.

Основната слабост на настоящата фискална рамка на ЕС е нейната сложност. Броят на правилата, показателите, изключенията и приложимите процедури се е увеличил значително с течение на времето, усложнявайки и ефективно ограничавайки предвидимостта. Тази констатация е потвърдена от Комисията в нейния Преглед на икономическото управление на ЕС. Освен това допълнителна сложност поражда и несъответствията между ЕС и националните фискални рамки, произтичащи от Фискалния пакт. Подписан през 2012 г. от двадесет и две държави-членки на ЕС, Фискалния пакт въвежда някои фискални правила на ЕС в националните фискални рамки. Фискалния пакт, за разлика от фискалната рамка на ЕС, не е актуализиран от 2012 г., което води до множество несъответствия между националните правила и правилата на ЕС. И накрая, използването на трудно наблюдаеми и изчисляеми, често преразглеждани променливи, като примерно разликата между реалния и потенциалния БВП, използвана за определянето на структурния баланс, възпрепятства приложението и спазването на правилата в



реалната политическа действителност. Това прави правилата достъпни единствено за една много тясна аудитория, като същевременно оставя много технически въпроси отворени за разрешаване по чисто политическо усмотрение. Една стабилна рамка трябва да се стреми да постигне максимална простота, като същевременно постигне добър резултат.

### **Обосновка за фискалните правила в ЕС и еврозоната**

Основната обосновка за въвеждането на общи фискални правила бе да се обърне внимание на важните негативни външни ефекти, които могат да възникнат във валутния съюз, излагайки на риск неговата стабилност. Отрицателните външни ефекти възникват, когато негативите от действията на една страна се преливат върху други страни. Тези трансгранични ефекти се засилват от нарастващата икономическа интеграция на държавите-членки.

В Икономическия и паричен съюз (ИПС) основните външни фискални ефекти са търсенето и дълга. Външните ефекти на търсенето възникват или чрез фискални стимули, или чрез консолидация, която влияе върху съвкупното търсене в други страни. Външният ефект може да бъде утежнен от липсата на фискално пространство в някои държави-членки, от големи спадове на производството или от неспособността на Централната банка да намали допълнително лихвения процент. Външните ефекти възникват, тъй като в еврозоната паричната политика е обща и поради това тя не може да бъде инструмент на отделна държава-членка за стабилизиране пазара на суверенния ѝ дълг. Прекомерното емитиране на дълг от една държава-членка, без допълващи действия от страна на паричната политика, може да направи неустойчиви нивата на публичния дълг, което създава риск за неизпълнение на задълженията по него. При валутен съюз, неизпълнението на задълженията на една държава-членка предполага значителни рискове за стабилността на другите членове, както се видя по време на кризата в еврозоната.

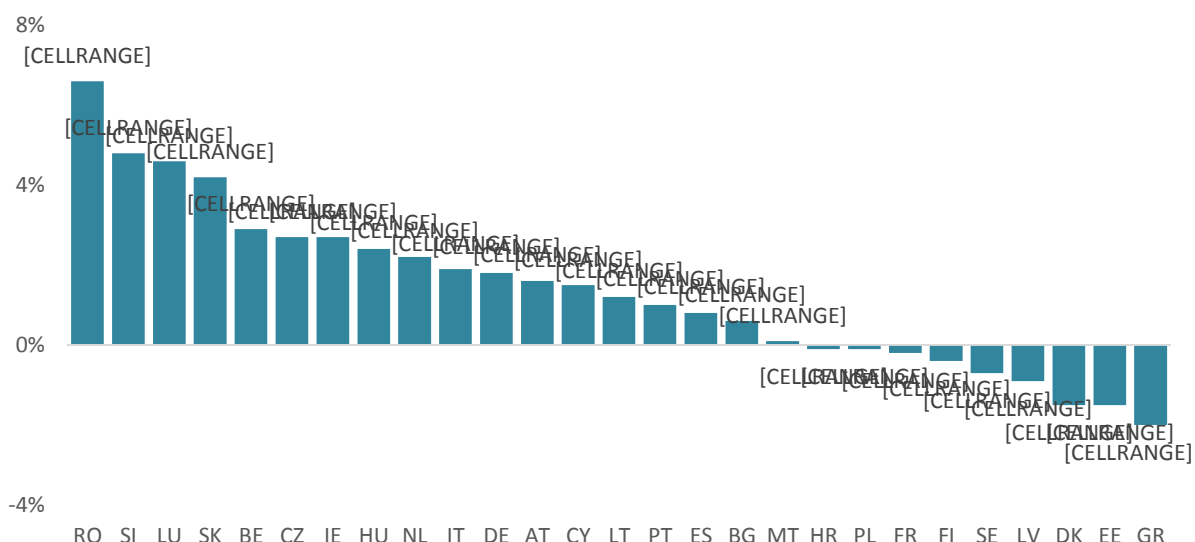
Фискалните правила на ЕС адресират предимно външния ефект, относим към публичния дълг, чрез ограничаването му, за да се гарантира неговата устойчивост. Външният ефект на търсенето е по-малко значим, въпреки че става по-релевантен, когато лихвеният процент на ЕЦБ е близо до ефективната си долна граница и по този начин има по-ясни ефекти посредством общата фискална позиция.

В бъдеще фискалното управление на ЕС ще трябва да адресира фискалната политика в условията на пост-Ковид 19. Глобалното избухване на пандемията през март 2020 г. доведе до голям спад в производството. За да позволи на страните да се противопоставят на икономическите щети, причинени от пандемията, Комисията, заедно със Съвета, задейства Общата клауза за дерогация, отменяща изцяло спазването на бюджетните изисквания по ПСР. За да отговорят на кризата, държавите-членки получиха голям дискреционен фискален стимул, който, заедно с действието на автоматичните стабилизатори, помогна за стабилизиране на икономиката и управлението на кризата, но доведе до бързо увеличаване на нивата на публичния дълг. Прегледът на икономическото управление на ЕС също беше спрял.

От 2023 г. трябва да се внесе яснотата относно фискалната рамка. Общата клауза за дерогация беше ефективна при справянето с Covid кризата, разкривайки ползата от активиране на разпоредба за извънредни обстоятелства. Деактивирането на клаузата се предвижда едва след като икономиките достигнат нивата на БВП от преди кризата и не по-рано от края на 2022 г. Въпреки това връщането към рамка, базирана на числови правила, би помогнало за справяне с фискалните предизвикателства след Covid-19 и би повишило доверието в фискалното управление на ЕС. При един продължителен период без яснота относно фискалните правила съществуват рискове страните да се впуснат в провеждането неподходящи фискални политики. Ако не се прилагат фискални правила, има опасност ролята на ЕС и НФИ в областта на мониторинга да отслабне. Поради това е спешно да се постигне напредък по рамката за фискално управление, така че до 2023 г. да се въведе система, основана на правила, като същевременно се преодолеят недостатъците в съществуващата рамка.

Пандемията от Covid-19 създаде нови предизвикателства за фискалната рамка на ЕС и изостри съществуващите проблеми, включително необходимостта да се гарантира, че съотношението на дълга ще намалява с течение на времето до по-безопасни нива, независимо от наличието на по-ниски лихвени проценти. В много страни от ЕС съотношението дълг към БВП беше високо още преди кризата с Covid-19, а пандемията изстреля държавния дълг в ЕС до нови върхове. Според последните оценки, през 2022 г. 16 от 27 държави-членки на ЕС ще бъдат над референтната стойност от 60%. В същото време в много страни застаряващото население и нарастващите здравни разходи създават дългосрочен фискален натиск, който не се отразява пряко в публичния дълг. Всъщност осемнадесет държави-членки на ЕС са изправени пред нарастване на brutните публични пенсионни разходи като дял от БВП в средносрочен план (виж граф. 1).

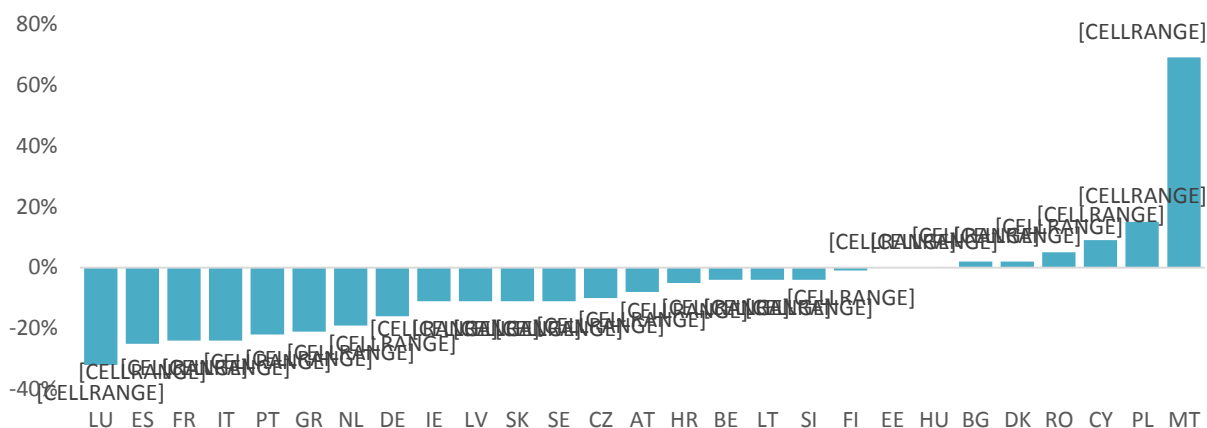
Граф. 1 Общо изменение на brutните публични пенсионни разходи през 2019-45 г. (% от БВП)



Източник: Доклад за застаряването на населението, 2021г.

Налице е необходимост от повишаване на производителността и постигане на климатични и социални цели, включително чрез гарантиране, че се правят адекватни публични инвестиции в подкрепа на тези цели. Бавният ръст на производителността през последните години доведе до бавно нарастване на заплатите и повишаване стандарта на живот. В същото време постигането на амбициозните климатични цели ще изисква големи инвестиционни усилия през следващото десетилетие, както и редица други фискални корекции. Например, повечето държави от ЕС засилиха амбициите си да подобрят енергийната ефективност (виж граф. 2) и планират да я финансират чрез грантове или заеми. В годините преди кризата с Covid-19 публичните инвестиции в еврозоната спаднаха до ниски нива, а за постигането на целите в областта на климата вероятно ще са необходими значителни инвестиции. Една солидна фискална рамка би могла да съдейства за устойчиви инвестициите и стабилното бюджетиране и управление на публичния сектор, с цел подобряване качеството на публичните финанси.

Граф. 2 Промяна в националния принос към целта на ЕС за 2030 г. да се намали крайното потребление на енергия, по държави (% от целите за 2005 г.)

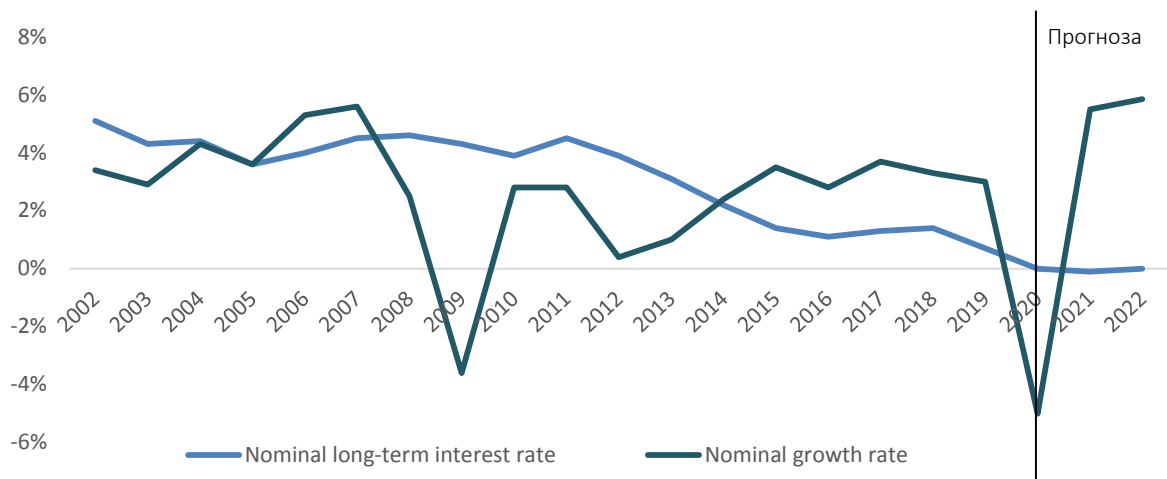


Бележка: Отрицателните стойности показват планирано свиване на потреблението

Източник: Economidou et al, 2020

Въпреки че настоящите условия на ниски лихви позволяват по-високи нива на дълга, отколкото в миналото, високият дълг остава рисков и проблематичен. В годините, предшестващи пандемията на Covid-19 еврозоната е ставала свидетел на исторически ниски лихвени равнища, което допринесе за благоприятна дългова среда за някои държави (вж. Граф. 3). Независимо от това, по-високите съотношения на дълга предполагат по-голяма чувствителност към евентуални промени в благоприятните условия, най-вече при спадане на растежа в бъдеще. Въпреки че ниските лихвени нива помогнаха на правителствата да изтеглят заеми по време на пандемията, през следващите години е необходимо редица страни да намалят съотношението дълг към БВП, за да редуцират рисковете от неблагоприятно развитие, като същевременно се вземат предвид по-дългосрочните предизвикателства. Това трябва да се постигне без излишно потискане на търсенето или създаване на дисбаланси.

Граф. 3 Номинални дългосрочни лихвени проценти и номинални темпове на растеж за Еврозоната



Източник: Пролетна прогноза на ЕК, 2021 г. и Макроикономически прогнози на ЕЦБ, 2021г.

Подходът към фискалната рамка на ЕС в този документ се основава на три стълба: използване на опростени числови фискални правила; подобрена информация за релевантните бюджетни показатели; задълбочаване ролята на анализите и оценките на НФИ в цикъла за наблюдение на ЕС. Взети заедно, тези три стълба трябва да допринесат за по-стабилна рамка, която да се прилага по-добре и да е по-малко проциклична. Всеки елемент трябва да подсилва другия за постигане на по-добри резултати. Много предложения за реформи, посочени в този документ, предвиждат засилена роля на НФИ в реформираната Рамка за икономическо управление на ЕС, особено когато става въпрос за определяне на средносрочната оценка на устойчивостта на дълга и спазването на фискалните правила и стандарти.

Съществуват предложения за по-фундаментални реформи, призоваващи за изоставяне на фискалните правила и съсредоточаване върху фискалните стандарти. Например, Blanchard et al предлага рамка за фискални стандарти, в която оценяването на текущите или прогнозните политики се извършва на база оценка на вероятността за устойчив публичен дълг. Това се основава на идеята, че в условията на ниски лихви публичният дълг може да бъде устойчив на нива, по-високи от референтната стойност от 60%, посочена в Договора от Маастрихт. Въпреки че подходът предлага значително опростяване на фискалната рамка, той вероятно ще се сблъска с редица практически промени, породени от трудността да се направят

стандартите ефективни в много от политически системи на ЕС и необходимостта от разработване на стохастичен анализ на устойчивостта на дълга.

## Числови фискални правила

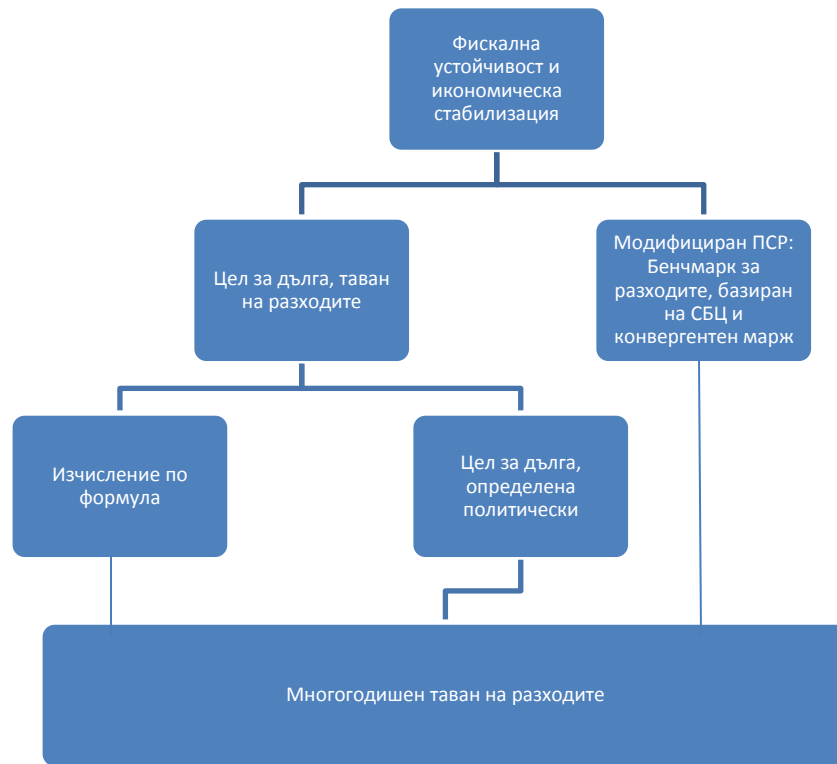
Мрежата не заема позиция относно механизма за въвеждане на фискалните правила на ЕС, който е от отговорността на политическата сфера, но осъзнава, че трябва да се постигне по-проста, по-прозрачна и по-малко проциклична многогодишна фискална рамка, за да се гарантира устойчивостта на публичните финанси.

Числовите правила трябва да продължат да съществуват като основна част от цялостната рамка, но трябва да бъдат по-добре конструирани и по-опростени, за да се подобри спазването им и да се намалят рисковете от процикличност. Числовите правила имат големи предимства за въвеждането на прозрачен критерий и обективна основа при определянето и оценяването на политиките. Това може да се постигне по много различни начини, като всеки подход има различни предимства и недостатъци. Какъвто и набор от правила да се прилага, той трябва да предложи многогодишен и стабилен подход за управление на публичните финанси. Ключовите подробности по техния формат могат да бъдат от решаващо значение. Никой прост набор от правила не е в състояние да постигне оптимални или дори разумни резултати, които да са общовалидни за всички държави, предвид различните условия в тях, но добрият формат може да подпомогне тази цел. Мониторингът и интерпретацията от страна на националните НФИ могат да са полезни както при оценяване начина на приложение на правилата по конкретни въпроси като измерването на дискреционните мерки за приходите, така и при цялостно предоставяне на оценки на фискалната устойчивост, гарантиращи, че спазването на правилата дава задоволителни резултати.

Предложени са два основни подхода за фискалните правила в ЕС. Възможни са и други подходи, но повечето предложения се фокусират върху тези два подхода, които имат редица общи характеристики, но в някои отношения се различават (виж Граф. 4). Предложенията имат за цел да намалят броя на правилата, да преразгледат връзката със съотношението дълг към БВП и да се съсредоточат повече върху мярка за разходите като оперативна цел:

- Първият подход е концепцията „котва за дълг, таван на разходите“. Този подход има за цел да фиксира (или запази) нивата на дълга под определен праг, считан за устойчив (котва за дълг), използвайки единно оперативно правило (таван на разходите) като лост. Таванът на разходите е определен по такъв начин, че да се постигне необходимото намаляване на дълга (извлечено чрез формула или политически дефинирано). Например, предвижда се непрекъсната (т.е. с хоризонт от 5 или 7 години напред) средносрочна цел за намаляване на дълга, приведена в действие чрез многогодишен таван на разходите. Тези предложения се основават на аргумента, че разходите са предимно под прекия контрол на правителството, основават се на променливи, които са ясно наблюдаеми и лесни за комуникация. Този подход се препоръчва от Европейския фискален съвет и други лица. Повечето предложения запазват настоящата референтна стойност на публичния дълг от 60%, докато други определят котвата на дълга чрез формула или политическа дефиниция. Повечето предложения предлагат оперативната цел да се определи като фиксиран многогодишен таван на разходите.
- Вторият подход е да се модифицира съществуващата рамка на Пакта за стабилност и растеж на ЕС с известно опростяване на броя на правилата и тяхното приложение. Това би могло да се постигне с по-голям фокус върху показателя за разходите (expenditure benchmark), продължавайки тенденцията от предходните години, акцентираща върху този подход. Бенчмаркът за разходите определя таван за допустимия растеж на разходите, коригиран с мерките за дискреционни приходи, въз основата на осреднен десетгодишен ръст на потенциалното производство и предвиден срок за конвергенция, целящ приближаване към средносрочната бюджетна цел за онези държави-членки, които не са я постигнали или за онези, които са се отклонили от нея. Въпреки че все още разчита на измерването на потенциалното производство, той е по-малко чувствителен към грешка в изчисленията. Освен това в по-голямата си част бенчмаркът не разчита на оценки за цикличната еластичност на данъчните приходи, тъй като на практика се явява мярка на структурния баланс, която е „отдолу нагоре“. Бенчмаркът на разходите може да бъде допълнително подобрен чрез еднократно определяне на неговите нива за няколко години напред и използване на по-малко циклична и склонна към преразглеждане мярка за потенциално или трендово производство. Подобренията в оценката на потенциалното производство биха подобрили и подхода.

Граф. 4 Двата основни подхода към реформата на фискалните правила на ЕС



Източник: Мрежа на независимите фискални институции в ЕС (2021)

На теория двата предложени подхода могат да се разглеждат като два начина за постигане на сходен резултат по отношение на публичните финанси, като и двата могат да се използват за определяне на многогодишна цел за разходите, независимо дали закотвена директно в целта за дълг или по линия на структурния баланс. (Практиката в ЕС показва, че директното таргетиране на дълга само в редки случаи води до еднакви резултати с таргетирането на разходите). На практика и при двата подхода може да се появят предимства и недостатъци и това ще зависи от специфичните конструктивни характеристики на тяхното изпълнение. Подходът „котва за дълг, таван на разходите“ е прост, прозрачен и лесен за прилагане. Основният му недостатък може да бъде свързан с това как се определя целта за дълг. Ако целта за дълг е определена политически на национално ниво, това може да доведе до нереалистични или неподходящи цели за дълг, затрудняващи постигането на общо съгласие на равнище ЕС. Този проблем би могъл да



бъде частично решен чрез включване на НФИ в оценката на предложената линия за развитие на националния дълг или котвата за дълг. Определянето на дълга чрез формула може да не успее да отчете всички макроикономически обстоятелства в различните страни. Подходът „модифициране на съществуващата рамка на Пакта за стабилност и растеж“ с фокус върху бенчмарка за разходите разчита на вече съществуващи понятия, които са широко използвани в ЕС и следователно не изискват големи законодателни промени. Основният недостатък на подхода обаче е неговата зависимост от потенциалното производство, поради което е критикуван като труден за наблюдение и процикличен.

И двата подхода разчитат на тавана на държавните разходи като оперативен инструмент, което също има своите силни и слаби страни. Таванът на държавните разходи може да намери широко приложение в политическата реалност. Определен в номинално или реално изражение, таванът на разходите е добър операционен инструмент, тъй като държавните разходи са предимно под прекия контрол на правителствата, в голяма степен са независими от бизнес цикъла и показват по-малко грешки при прогнозирането отколкото структурните баланси. Съществуват обаче и няколко предизвикателства за използването на тавана на разходите, като например потенциалното усложняване на неговата оперативност, причинено от важни добавъчни елементи (напр. цел за намаляване на дълга) за страните с висок дълг и неположени усилия за овладяване нивото или структурата на държавните разходи при определяне на тавана.

Ключов въпрос за провеждащите политики в реално време, е да ги въведат въз основа на стабилни и точни оценки на бъдещите икономически и бюджетни условия. И двата предлагани подхода намаляват зависимостта от структурния баланс, който досега е показвал процикличност и волатилност. Въпреки това и в двата случая средносрочната ориентация изисква известна оценка на перспективите за растеж през следващите години, независимо дали това ще се представи в реалното изражение или като потенциално производство. От ключово значение е тези оценки да бъдат безпристрастни и сравнително точни.

## **Да се гарантира, че числовите правила редуцират риска от висок дълг**

Наред с другите цели, калибрирането на числовите правила трябва да има за цел намаляване на рисковете от висок дълг. Настоящата референтна стойност на дълга от 60%

е далеч от действителните нива на дълг на повечето държави-членки на ЕС и за много от тях тя би била трудна за постигане в близко бъдеще. Няма консенсус относно кое е това ниво на дълг, което представлява приемлив риск или дали 60% е все още подходяща цел в настоящите условия на нисък растеж и ниски лихвени проценти. Това ще зависи от обстоятелства, включващи номинален растеж, лихвени проценти, способности за ангажиране със средносрочна фискална стратегия, като може също така да зависи и от първоначалното ниво на дълга. Освен това в много страни съществуват и други „задбалансови ангажименти“, включително нефинансирани пенсионни разходи, които са от значение за фискалната устойчивост. В крайна сметка тези теми изискват политически решения.

Темповете на намаляване на дълга трудно могат да се определят по прост начин, най-вече предвид необходимостта от поддържане на разумен времеви хоризонт и ниво на първичното салдо.

Темпът на намаляване на дълга трябва да бъде лесен, но трябва да доведе до разумни резултати в различните държави. Освен това той трябва да вземе предвид настоящата макроикономическа среда, при която растежът и лихвените проценти може да останат ниски в дългосрочен план. В такава среда първоначалното натоварване на фискалното усилие би могло да бъде самоунищожително, водейки до анемичен растеж, пораждайки потенциални ефекти на икономически хистерезис и по този начин подкопавайки бъдещата устойчивост. Темпът на фискална корекция трябва да бъде калибриран така, че съотношенията на дълга да се намаляват постепенно, с акцент върху средносрочния план.

Бъдещите фискални правила биха могли да поставят изискването за намаляване на дълга или по някаква нова формула, или чрез политическо решение, с възможност за проверка от страна на националните НФИ. Във всеки случай, самият избор ще изисква решение за това кой резултат се счита за подходящ. Това по своята същност е политически избор, който изискват решение относно риска и начина, по който фискалната тежест се разпределя между поколенията. НФИ могат да предоставят анализ на алтернативните резултати, но не могат да определят как този избор трябва да бъде направен. Постигането на политическо съгласие може да бъде трудно и съществуват рискове от взимане на превес на краткосрочните политически решения. От друга страна, вероятно няма да е лесно изнамирането на просто числово правило, подходящо за ситуацията, в които се намират всички страни. На равнище ЕС решението за подходящата цел на дълга може да се позове и на оценка на дългосрочните проблеми, разглеждани в Работната група по застаряване на населението, а на национално равнище тя може да се позове и на оценки на националните НФИ. По-специално, решението би се подпомогнало в много голяма степен от оценката на средносрочната и дългосрочна устойчивост, изготвяна от

националните НФИ, които може да се окажат по-способни при разкриването на специфичните предизвикателства в отделните държави.

## **Определяне на тавани на разходи**

Многогодишните тавани на разходите биха могли да влязат в ролята на оперативно изискване за постигане на фискални цели. Добре планираният многогодишен таван за разходите трябва да избегне риска за увеличаване на разходите по процикличен начин в добрите времена. Таванът предоставя известна свобода на действие на правителството, за да избегне преразход. При периодичното му нулиране трябва да се избягват големи грешки в политиките, ако резултатите са показали отклонения от очакваното. Таванът или бенчмаркът на разходите трябва да бъде предвидим, но и достатъчно гъвкав, за да позволява някои корекции, ако икономиката започне да следва много различен път от първоначално планирания. Може да се предвиди и някаква долна граница (т.е. минимален праг), за да се изгладят разходите и да се избегнат резки съкращения по време на икономически спад.

Таваните на разходите могат да бъдат определени в номинално или реално изражение. Определянето на тавани на разходите в номинално изражение е по-просто и по-предвидимо спрямо номиналните решения за публичните разходи. Определянето на тавана на разходите в реално изражение и след това коригирането му спрямо инфлацията представлява корекция срещу номинални сътресения, която в много случаи може да бъде подходяща или необходима. И двата подхода са по-прости и по-предвидими от определянето на разходите като дял от БВП и подпомагат по-добре макроикономическата стабилизация. Посредством привеждането на многогодишните разходни лимити в съответствие с изборния цикъл в държавата и превръщането на целите в задължителни ще се избегнат неоправдани годишни преразглеждания и корекции. Въпреки това, някои корекции биха били неизбежни, ако определени параметри, използвани за предварително определяне на разходите (например цени, лихвени проценти или брой на безработните), останат извън предвидените за тях цели в последващите години.

Настоящият бенчмарк за разходите в ЕС е податлив на преразглеждане дори при 10-годишно усредняване, поради зависимостта му от потенциалното производство, изчисляването на което се характеризира с волатилност. Освен това нивото му зависи от разходите през предходната година, включително малките превишения, които се толерират и които повишават базата или пък недостатъчното разходване, което ограничава бъдещите разходи. Определянето на бенчмарка на разходите въз основа на нивото на разходи за многогодишен период би подобрило неговата конструкция. За много

страни преместването на фокуса върху многогодишен цикъл, който е функционален, а не просто проформа, би било значителна стъпка към по-дългосрочна и ориентирана към стабилността фискална политика. Това би означавало фиксиране на тавана на номиналните разходи за няколко години наведнъж, например най-малко 3 години, което би установило баланс между необходимостта от стабилност и прилагането на практиката да се избягва поставянето на изисквания за прекалено дълъг период, което се прави с цел тези изисквания да останат актуални и релевантни. Това би било от голяма полза за националните средносрочни бюджетни рамки.

На практика ангажиментът за спазването на многогодишните тавани на разходите при управлението на публичните финанси, беше полезен за страните. В Нидерландия в началото на всеки политически мандат се определя четиригодишен бюджет с фиксирани разходи, като част от коалиционното споразумение. Във Финландия и Швеция целевите разходи също се определят в началото на всеки политически мандат и макар и по-малко формализирани (т.е. без коалиционно споразумение) се спазват стриктно. Разходните агрегати „отгоре надолу“, отразени в бюджетното счетоводство, помагат за прецизиране на разходите на ведомствата в средносрочен план. (За да бъде таванът на разходите ефективен и лесен за прилагане, трябва да има споразумение на ниво ЕС относно фискалните цели за отделните държави и подходящо ниво на тавана на разходите, което по-късно може да бъде транспонирано на национално ниво.). Поддържането на постоянен темп на нарастване на разходите под референтния праг предполага финансиране на разходите за застаряването на населението или разходите за здравеопазване чрез структурно увеличение на приходите посредством намаляване на разходите в други части на бюджета или чрез дискреционно увеличаване на данъците.

При определянето на тавана на разходите трябва да се вземат предвид няколко неща:

- **Определяне на средносрочния план на разходите.** За страните с висок дълг може да се подготви многогодишен план на разходите, по който нивата на дълга да се сведат до избраната цел. Това изисква оценка на ръста на приходите и разходите за лихви. Обвързаността на плана със средносрочните перспективи, неизбежно налага оценка по отношение основната траектория на икономиката за съответния период. Скъсените хоризонти предполагат по-голямо въздействие на цикличните фактори. Предвид това че фокусът тук е поставен върху темпа на растежа, таван на разходите, разчитащ на средносрочен потенциален растеж, осигурява по-малко несигурност и промени отколкото прогнозите за структурния баланс, които често се преразглеждат. От особена важност е да се гарантира използването на надеждна и сравнително стабилна мярка за потенциален или трендов БВП.

- **Разходна мярка** - разходите трябва да се измерват с помощта на модифицирана агрегатна мярка, позволяваща на правителствата да провеждат предвидими и стабилни бюджетни политики без изкривявания по линия на еднократните фактори. Това ще гарантира, че разходите са устойчиви и не разчитат на временни мерки. Таванът на целевите разходи следва да се коригира с еднократните мерки и някои временни фактори. Могат да се направят корекции за циклични фактори, по -специално за промяната в разходите за циклична безработица, която може сравнително лесно да бъде коригирана, ако се използват подходящи методики. Съществуват много предложения за изключване на разходите за лихви, тъй като това позволява по-голяма антицикличност или защото тези разходи не са пряко под контрола на правителството. Като се имат предвид различните нива както на премиите за риск, така и на публичния дълг в ЕС, а също и продължителната фрагментация на пазара на държавен дълг, изключването на разходите за лихви от разходната мярка може да доведе до недостатъчно намаляване в нивото на дълга.
- **Хармонизиране на счетоводството и променливите, използвани за определяне на тавана на разходите.** Понастоящем повечето национални правителства в ЕС използват таваните на разходите, за да приведат в действие правилото за структурния баланс и да постигнат средносрочната цел. Съществуват обаче много различия в различните държави по отношение начина на определяне на таваните, особено в счетоводен аспект. Например, в някои държави целите се определят чрез прилагане на национални счетоводни стандарти, които се различават в отделните страни. Това също затруднява съгласуването на целите с оперативните бюджети, които често са посочени в касово изражение. Съгласуването с фискалните правила също може да бъде проблематично, ако целите не са постулирани като задължителни или често се преразглеждат.
- **Коригиране с дискреционни мерки за приходи.** Таванът на разходите трябва да се коригира, като се използва подходящ метод за всякакви дискреционни мерки по приходите, за да се гарантира, че няма пристрастия по отношение на тях и че правителствата, при подходящо финансиране, ще имат възможност да увеличат разходите. Оценката на бюджетния ефект от дискреционните мерки по отношение на приходите често е спорна, тъй като правителствата са склонни да надценяват дискреционните мерки за увеличаване на приходите и да подценяват дискреционните мерки за намаляване на приходите. НФИ биха могли да допринесат за по-точна оценка на ефекта върху бюджета от страна на дискреционните мерки за приходите, предоставяйки независими и обективни

оценки, ако им бъде осигурен адекватен достъп до информация за данни и подходи.

- **Допускане на отклонения от правилото.** Някои предложения за разходни правила дават възможност за известни отклонения от тавана на разходите или изискванията. Тук влизат: а) разрешаване на коригиращ марж за превишаване или б) разрешаване на „банкови“ спестявания, включително чрез „фонд за дъждовни дни“. Те могат да позволят допълнителна гъвкавост и да подобрят фискалното управление, примерно позволявайки по-активни антициклични политики. Всички тези корекции обаче допълнително усложняват правилата. Освен това, големият марж за корекции би могъл практически да раздалечи нивата на разходите от правилата за разходите - както при увеличаване на отклоненията, така и при свиването им. Това може да подкопае тяхната ефективност, въпреки че опасенията за устойчивостта биха били по-малки, ако държавите-членки разходват само натрупаните по този начин средства, а не „заемат“ допълнителни такива от корекционна сметка. Във всеки случай, преценката за риска от допускане на отклонения трябва внимателно да се обвърже с усложненията, до които може да доведе, като всички изключения трябва да бъдат внимателно контролирани и предпазени от рискове, включително чрез оценка от националните НФИ по целесъобразността на тяхното прилагане.

Подходът „през икономическия цикъла“ предоставя възможност за действие на автоматичните стабилизатори, но ограничава обхвата на антицикличната политика. Използването на тавана на разходите като оперативна цел със средносрочна перспектива, целяща постигане на стабилни разходни нива, предполага съобразяване с флукуациите в бюджетния баланс в хода на цикъла. (Ако фиксираме стабилна стартова точка, при опериране на автоматичните стабилизатори бюджетният баланс ще флукуира по протежение на цикъла единствено следствие на вариациите на приходите и в резултат на разходите, свързани с безработицата. При висока или ниска стартова позиция на дълга, флукуациите на бюджетния баланс могат да дадат информация за фискално свиване или съответно експанзия, както и за функционирането на автоматичните стабилизатори). Въпреки че всичко това осигурява солидна основа за стабилизиране на икономиката, то може да бъде недостатъчно както по време на тежки икономически спадове, при които ще са необходими повече стимули, така и в случаите, когато страните изпитват прегряване и трябва да затегнат фискалната политика с по-агресивни мерки. Преоценката на подходящата фискална траектория след настъпването на икономическия срив би бил един от начините за справяне с

това. Друг метод, позволяващ на страните да провеждат по-строга фискална политика по време на „добрите времена“ и след това да осигурят повече стимули за „лошите времена“, предвижда „корекционна сметка“ или „клауза за дерогация“ на правилата, но това ще изисква значителни предпазни мерки (буфери).

### ***Опростяване на правилата***

Проблемът със сложността на правилата може да бъде разрешен чрез намаляване на количеството им или чрез опростяване на тяхното интерпретиране. Това би могло да се постигне без да се отслаби действието им. Опростяването на правилата би могло да подпомогне прилагането им и да привлече вниманието на обществеността и ключовите заинтересовани страни в процеса.

Броят на правилата, които са във фокуса на рамката за управление, може да бъде намален по няколко начина. Много от правилата се припокриват или в крайна сметка влияят върху едни и същи променливи т.е. има степен на припокриване, която може да бъде редуцирана. Концепцията „цел за дълга, правило за разходите“ ще усилва съсредоточаването върху две мерки - една котва (цел за дълга), една оперативна цел (таван на разходите), спрямо които биват оценявани избраните от правителствата решения на провежданата фискалната политика. Това би било съвместимо с премахване изцяло на други правила или запазването им в ролята на входящи данни и/или бенчмарци, с помощта на които да се извършва по-широка оценка на устойчивостта. Също така, подход, основан на приложима версия на съществуващите правила, би могъл да постави оперативен фокус върху някои показатели, (измежду които и структурния баланс), запазвайки ролята им на средносрочни референции за оценка устойчивостта на публичните финанси, като в същото време даде преимущество на по-опростени и по-широко приложими през последните години показатели, като бенчмарка на разходите.

Съществуват редица варианти, които биха могли да намалят сложността на прилагането на даден набор от правила, без непременно да се намали тяхната ефективност.

- Първо, в обсега на правилата са добавени редица функции, които кумулативно генерират много допълнителни подробности със скромна краен ефект. Например клаузите „Инвестиции“ и „Структурна реформа“ включваха подробни числови

правила за начина на тяхното прилагане. Въпреки че много от тези правила отговарят на легитимните нужди, свободата на действие, която оставят на държавите-членки, често е твърде малка, за да има икономически смисъл от тях, докато условията са толкова утежняващи, че твърде малко страни са се възползвали от тези опции, дори и да са били оправомощени за това. Държавите, които предприемат мащабни политики по линия на предлагането (supply-side measures), все пак могат да получат известна свобода на действие, но това трябва да бъде базирано на цялостна икономическа оценка, а не само на отделни числови критерии, включително да има и оценка от националните НФИ.

- Второ, сложността във формулирането на правилата до известна степен отразява специфични проблеми при извършване на изчисленията, по-специално съгласно Общоприетата методология за изчисляване на потенциалното производство. Волатилността на този показател е довела до включването в правилата на набор от изглаждащи, времеви и осреднени предположения. Преминването към по-стабилен показател би могло до голяма степен да премахне необходимостта от тези функции, както и да помогне за намаляване на процикличността.

- Трето, съществуващите правила и насоки разчитат изключително много на подробно числово изпълнение или сложни набори от операции. Ключови понятия като дискреционни мерки за приходи, еднократни мерки и структурен баланс трябва да бъдат изложени по прост начин, въз основа на ясни принципи и с нагледни примери, но без да се опитват да обхванат всяка вероятност. Усилията за разработването на подробни общи договорености могат да доведат до подход „най –малко общо кратно“, който може да бъде погрешен, да остави значителни пропуски или да бъде твърде сложен. Тези подходи понякога могат да страдат от опити за налагане на стереотипа „всички в един номер обувки“ или да завършат с много сложни числови специфики, които увеличават непрозрачността на изискванията без ясни ползи. Подход със засилване ролята на НФИ по отношение оценката им в тази насока, би могъл да доведе до някои различия при третирането в отделните държави, но би трябвало да осигури по-добра представа за фискалните въпроси във всяка държава-членка.

- Четвърто, информацията за правилата остава разпръсната в множество документи: освен първичното и подзаконовото законодателство, Комисията е изготвила и два кодекса за поведение и множество комуникета, като всеки от тези документи съдържа много допълнителни подробности относно прилагането на правилата. Основният наръчник за тълкуването на настоящите фискални правила -



Vade Mecum - обхваща 108 страници, но дори този наръчник не е достатъчен, за да бъдат разбрани правилата, тъй като друга важна част от тематичната информация се помещава единствено под формата на препратки - примерно в каретата на предходните издания на публикацията на Комисията „Публични финанси в еврозоната“. Необходимо е своевременно да се разработи лесно и подобро ръководство за правилата, предназначено да разреши необходимите проблеми, без да усложнява материята. За да се улесни мониторингът на спазването на фискалните правила от страна на НФИ, би било полезно при предприемането на промени по тях, НФИ да бъдат уведомявани директно и в аванс. Едни от най-големите предизвикателства, пред които са изправени НФИ при мониторинга и оценката на спазването на фискалните правила, остават годишните промени във фискалните правила, които Комисията и правителствата одобряват без да сигнализират НФИ за това.

Една отделна Клауза за дерогация може да допринесе за опростяване и повишаване прозрачността на настоящата фискална рамка на ЕС. Повечето съществуващи предложения за реформиране на фискалните правила отдават предпочитание на отделна клауза за дерогация за сметка на настоящия формат, който включва обща клауза за дерогация. Наличието на отделна клауза за дерогация, която би позволила на държавите да се отклонят от правилата в случай на „извънредни обстоятелства“, ще засили политическата отчетност. Окончателното решение за задействане на клаузата за дерогация по отношение на държавите-членки може да се основава на ясни предварително определени критерии, а в случай на външни шокове (например природни бедствия) - по оценка на Комисията. Това решение трябва се съобрази с независимата оценка на НФИ, които са в добра позиция да оценят ситуацията, пред която е изправена дадена държава.

### ***Други проблеми при разработването на фискалните правила***

Инвестициите може да наложат специално третиране и признаване на правилата. От времето на Световната финансова криза нивото на публичните инвестиции в повечето държави в ЕС се характеризира с понижаващи се тенденции, въпреки че лихвените проценти спаднаха до много ниски нива. Комисията в своя „Преглед на икономическото управление на ЕС“ също призна, че качеството на публичните финанси, и по-специално публичните инвестиции, е една от областите за подобряване. Причините за спада на публичните инвестиции трябва да бъдат проучени и отстранени. В бъдеще се очертават много големи инвестиционни потребности за справяне с климатичния преход - за постигане целите на ЕС в областта на климата ще са необходими допълнителни публични

инвестиции в размер около 0,5% -1% от БВП на годишна база за периода на следващите десет години. Увеличаването на публичните инвестиции за постигане на целите в областта на климата може да бъде предизвикателство, тъй като настоящите правила не предвиждат такова продължително увеличаване на инвестиционните разходи. Тези инвестиции може да са необходими и рентабилни, особено при ниски лихвени проценти, и може да е целесъобразно разходите за увеличаване на капитала да бъдат разпределени върху по-дълъг период. Съществуват обаче и значителни предизвикателства при отчитането на инвестициите във фискалните правила и резултатът не трябва да бъде тълкуван като влошаване на фискалната устойчивост.

Въпреки че настоящата рамка е неутрална по отношение на структурата на публичните приходи и разходи, тя може на практика да е допринесла за неправилни решения при провеждането на политики. В определени случаи (напр. нарастващ натиск върху социалните разходи), постигната под действието на правилата фискалната консолидация може косвено да е оказала неблагоприятно въздействие върху публичните инвестиции. Това беше така за няколко държави, в които съществената нужда от фискална консолидация доведе до съкращения в публичните инвестиции. По време на периоди на фискална консолидация може да е политически по-изгодно да се намалят публичните инвестиции, отколкото да се намалят текущите разходи. (Най-големите съкращения са регистрирани в страни с първоначално висок коефициент на публични инвестиции, особено свързани с бума преди кризата). По принцип разходите за инвестиции се различават от текущите разходи по това, че трябва да осигурят бъдеща печалба под формата на по-висок национален доход, или, за някои проекти като пътища с тол такси – под формата напреки държавни приходи. Това би могло да е аргумент за третирането им по различен начин във фискалните правила от гледна точка на устойчивостта, въпреки че инвестиционните разходи могат да влошат публичния дефицит по време на изразходването им, както и да увеличат съотношението на дълга за дълг период. Поради това е необходимо да се създаде стабилна рамка, която да гарантира, че инвестициите действително ще увеличат потенциалното производство в бъдещ период.

Може да се обмисли коригиране на фискалната рамка, осигуряващо специално третиране на инвестициите, но предимствата и недостатъците трябва да бъдат внимателно преценени. Към изключването на някои мерки за инвестиции от правилото за разходите трябва да се подходи внимателно, а не просто да се използва за разхлабване на фискалната политика. Darvas и Wolff (изследователи) предлагат примерно изключването на някои мерки за „зелени“ инвестиции от правилата на ЕС. Мерките, основани на дефиницията на Националните сметки за бруто образуване на основен капитал, вероятно

биха били най-лесните за изпълнение, въпреки че това може да не съвпада с пълния обхват на държавните инвестиционни дейности. (Дефиницията на бруто образуване на основен капитал изключва също рутинната поддръжка и ремонти, което може да тласне правителствата към нови инвестиции за сметка на поддръжката на старите инвестиции. „Инвестиционни безвъзмездни средства“ (D.92 от националните сметки) също са изключени, тъй като инвестицията се поема от органи извън сектора на държавното управление). Всяка мярка трябва да се основава на нетното увеличение на публичния капитал, а не на брутните мерки за инвестиции, които включват текущото потребление на капитал. Основна трудност е, че рентабилността на инвестицията е трудна за оценка, по-специално като се вземат предвид алтернативите за финансиране и тяхното въздействие върху производството и публичните финанси. Националните НФИ биха могли да предоставят независима оценка на фискалното и икономическото въздействие на публичните инвестиции.

За да се подобри спазването на фискалните правила, може да са необходими промени в механизмите за прилагане и надзор в рамката за управление на ЕС. Както бе обсъдено по-горе, спазването на фискалните правила е хаотично и селективно. Необходимо е подобряване на правилата в посока, която да ги направи по-прости и по-малко проциклични. Възможно е също така да се направят промени в механизмите за прилагане и санкциите. Надзорът за спазване на фискалните правила следва също така да използва по-широко оценките, направени от националните НФИ.

От съществено значение е всяка предложена промяна във фискалните правила да бъде тествана. Много от предложенията за правила се правят, без проследяване на техните последици в различни ситуации, например въз основа на симулации върху единичен набор от параметри или на база на чисто априорни разсъждения. Това може да доведе до лоши резултати или непредвидени последици при прилагане на правилата. Например, голямото първоначално натоварване на изискванията за консолидация, съгласно бенчмарка за намаляване на дълга от Пакта за стабилност и растеж, щеше да бъде идентифициран, ако последиците от правилото бяха очертани в прост модел при различни предположения за номинален растеж. Като минимум, последиците от ефекта на предложените правила следва да бъдат напълно разучени въз основа на прогнози в реално време за всички държави-членки. Също така, те трябва да бъдат изследвани и в редица алтернативни сценарии или в стохастични симулации. Като се има предвид че икономическите данни или прогнози, които залягат в правилата, често биват преразглеждани, тези упражнения трябва да отразяват данните и прогностичната несигурност, включително проследяване как правилата биха действали в псевдо реално време въз основа на исторически данни. Също така, трябва да се направи и оценка на

рисковете от стратегическо манипулиране на правилата и потенциалните слаби места в прилагането им. Тези оценки трябва да бъдат публично достъпни.

Реформирането на рамката за фискално управление на ЕС може да изисква значителни законодателни промени, а несъответствията с правилата на националния бюджет следва да бъдат ограничени. Онези аспекти, за които евентуално ще се изискват промени в Договора за ЕС, от правна гледна точка ще предизвикат най-големи трудности по пътя към прилагането им, докато за други може да се наложат различни законодателни или само процедурни промени. Едно от основните правни предизвикателства при реформирането на настоящата фискална рамка би бил Фискалният пакт на ЕС. Фискалният пакт бе подписан през 2012 г. от двадесет и две държави-членки на ЕС. Той изисква от подписалите се страни да поддържат бюджетен баланс в структурно изражение или да постигат напредък по пътя към него. Това изискване трябва да бъде включено във вътрешното законодателство на равнище Конституция. Това породило много несъответствия между националните правила и правилата на ЕС, тъй като промените в тълкуването на рамката на ЕС, приети след 2012 г., така и не бяха включени във Фискалния пакт и в националните правила. (Освен в случаите, когато националните правила се позовават пряко т.е. правят пряка връзка със законодателството на ЕС). Подобни несъответствия де факто често водят до две различни рамки (на ниво ЕС и национална), които се прилагат паралелно и биха могли да бъдат несъвместими. Това нередко има отрицателни последици за прозрачността както на националните рамки и фискалната рамка на ЕС, така и върху националната принадлежност на фискалните правила. Поради това Фискалният пакт изисква преразглеждане, за да се приведат националните правила в съответствие с бъдещата рамка на ЕС, или да се намери друго решение за ефективното привеждане на Пакта в съответствие.

## **Ролята на Независимите фискални институции (НФИ) във фискалната рамка на ЕС**

Действащото фискално управление на ЕС има решаваща роля за развитието на националните НФИ. В някои от държавите-членки на ЕС НФИ съществуват отдавна, по-специално в Нидерландия и Швеция, докато в други страни различни институти, съвети и други органи са играли сходна роля. След 2000-та година редица експерти и учени призоваваха за създаване на национални НФИ. Много от държавите в ЕС обаче ги въвеждат едва след Световната финансова криза. НФИ се превърнаха в изискване за държавите-членки - предмет на програмите за макроикономическо развитие. В рамката на ЕС изискването за създаване на НФИ беше въведено на няколко етапа. Първоначално,

необходимостта от включване на НФИ в бюджетните процеси беше споменато в законодателния пакет Six pack (Директива 2011/85). Освен това Фискалният пакт, в рамките на Договора за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз, въведе изисквания за независимост на НФИ на ЕС и принципа „спазвай или обяснявай“. И накрая, законодателният пакет Two Pack (Регламент 473/2013) формализира ролята на НФИ в ЕС в областта на официалното макроикономическо прогнозиране и мониторинг за спазването на фискалните правила. (Но само за страни-членки на еврозоната).

Множество проучвания потвърждават значимото положително въздействие на НФИ на ЕС върху фискалната прозрачност и устойчивост. Наличието на НФИ е свързано с по-точни и по-малко оптимистични фискални прогнози, както и с по-голямо спазване на фискалните правила. Също така НФИ допринасят за фискалната устойчивост, като убеждават политиците да избират стабилни фискални политики. Доказано в практиката е, че НФИ допринасят за снижаване на дефицита и насърчават спазването на фискалните правила на ЕС чрез способността им за комуникация с обществеността посредством националните медии.

Ефективността на НФИ зависи от силен и устойчив политически ангажимент по отношение правомощията им. Но предоставените големите възможности на страните сами да определят границите за свобода на действие на националните си НФИ доведе до значителни различия в обхвата на правомощията им в настоящата фискална рамка на ЕС. Различия между страните се наблюдава и по отношение на финансирането и достъпа до информация. Мрежата на НФИ на ЕС регулярно призовава за засилване на ролята на НФИ и за определяне на минимални стандарти.

## **Засилване ролята на националните НФИ във фискалното управление на ЕС**

Капацитетът на НФИ да предоставят независими обективни оценки на националната фискална динамика и да повишават прозрачността може да се използва по-ефективно във фискалната рамка на ЕС. Националните НФИ имат експертиза да изготвят независими оценки на икономическото и фискалното развитие, отчитайки националните условия. Настоящата роля на националните НФИ е посочена в карето по-долу.

### **Отговорности на националните НФИ и фискални правила на ЕС**

Много национални НФИ са създадени, за да отговорят на изискването в рамката за управление на ЕС относно мониторинга на бюджетните правила на национално ниво, докато в други случаи тази задача е била възлагана на вече съществуващи независими институции.

Националните НФИ имат три основни групи задачи във връзка с фискалните правила:

- Във всички държави-членки на ЕС: наблюдение на спазването на вътрешните фискални правила (Директива на ЕС 2011/85);
- За членовете на еврозоната, плюс три държави, доброволно обвързани с Фискалния пакт (България, Дания, Румъния): мониторинг на спазването на националното законодателство, изисквано от Фискалния пакт (Д-р за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз), който се фокусира върху постигането на бюджетен баланс и средносрочната бюджетна цел, включително национални корективни механизми;
- За членовете на еврозоната: изготвяне или одобряването на макроикономически прогнози, използвани в националните бюджети и актуализациите на Програмата за стабилност или Програмата за конвергенция, както и мониторинг на спазването на всички действащи фискални правила (Регламент „Two-pack“ 473/2013).

Това предполага сложна структура за мониторинг на спазването на правилата. На ниво ЕС има двустепенна структура, в която както Комисията, така и националните НФИ наблюдават спазването. Единствено оценката на Комисията обаче се отразява в решенията и възможните санкции, съгласувани от Съвета. В същото време само националните НФИ са натоварени със задачата да наблюдават спазването на правилата, като изискванията към тях на национално ниво често са аналогични.

Оценките на НФИ следва да бъдат включени в процеса по осъществяване на надзора, осъществяван както от Комисията, така и от Съвета на равнище ЕС. Необходимо е при взимането на решения по прилагане на фискалната рамка на ЕС да им се вмени задължението да се съобразяват с оценките на НФИ, така както Комисията и Съвета се ръководят от своите собствени оценки. Въпреки че националните оценки на НФИ вече се използват широко от националните правителства и Комисията, това би засилило някои съществуващи практики и би гарантирало, че те се извършват систематично. Институциите

на ЕС ще продължат да извършват собствен анализ и ще носят пълна отговорност за собствените си решения относно прилагането на фискалната рамка на ЕС. Задължението за разглеждане на оценката на националните НФИ обаче би гарантирало, че изискванията на ЕС се прилагат в съответствие с националните обстоятелства, когато това е целесъобразно. По този начин ще се повиши авторитетът и признанието на оценките, предоставяни от НФИ и ще се изгради мост към националните дискусии по бюджета и други дебати.

В същото време е жизненоважно националните НФИ да запазят своята независимост, включително от преценки, направени на равнище ЕС, така че те да продължат да предоставят обективна оценка на националните обстоятелства. Също така, много НФИ имат отделни правомощия, свързани с националните фискални рамки, които не трябва да бъдат компрометирани. Правомощията на НФИ на национално ниво са ключова част от тяхната легитимност и способност да взаимодействат с националните заинтересовани страни. Това би могло да бъде гарантирано, ако оценките на НФИ се позиционират темпорално по начин, позволяващ взимането им под внимание в официалните оценки на Комисията и Съвета, които са така удачно вградени в цикъла на Европейския семестър.

#### **Необходимо е по-голямо позоваване на оценките на НФИ на ниво ЕС в няколко области:**

- Трябва да се вземе предвид приносът на националните НФИ в изчислението на редица показатели. Както бе отбелязано по-горе, това може да включва идентифициране на еднократни мерки, оценка на потенциалния БВП и структурния баланс и измерването на дискреционните мерки за приходите. Националните НФИ са в добра позиция да разбират и оценяват конкретните национални обстоятелства и последиците за цялостната фискална позиция.
- НФИ трябва да бъдат по-ангажирани в дискусиите относно използването и развитието на методологията за оценка на еднократните мерки и дискреционните мерки за приходите. Съгласно Договора за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз НФИ имат правомощия да оценяват спазването на редица фискални правила, транспонирани в националното законодателство (правилата за структурен баланс, правилата за дълга и бенчмарка на разходите), които изискват оценка на еднократните мерки при дискреционните мерки за приходите. Понастоящем обаче НФИ не получават почти никакъв достъп до информацията за ключовите входящи данни на националните правителства и Комисията. НФИ следва да бъдат включени в информационния поток между националните правителства и Комисията и да провеждат конструктивен диалог със

службите на Комисията относно класификацията на данните, с които не разполагат. За своите годишни оценки националните НФИ трябва да имат своевременен достъп до всякакви методологически промени, включително версията на данните и софтуера, използвани за получаване на променливите от икономическия цикъл, които не могат да наблюдават. Това би позволило на всички заинтересовани страни (национални органи, национални НФИ и Европейска комисия) да достигнат до собствени заключения въз основа на един и същ набор от информация, елиминирайки асиметричността на информацията в настоящата структура.

- Трябва да се отдаде по-голямо значение на оценките на националните НФИ за съответствие с правилата, с които се следят изискванията на ниво ЕС. В рамките на настоящата рамка за управление на ЕС националните НФИ в еврозоната, България, Дания и Румъния имат за задача да наблюдават спазването на числовите фискални правила на ЕС, така както те са транспонирани на национално ниво. Те включват референтните стойности на дефицита и дълга, определени в Договора за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз, както и спазването на средносрочните бюджетни цели (чл. 6 от Регламент 473/2013). В рамките на тази задача НФИ имат правомощия да дават оценка относно активирането на корективните механизми в случай на отклонение от средносрочната бюджетна цел, извънредните обстоятелства и коригирането на отклонението. Тези видове оценки обаче следят за спазване на условията *ex-post* - в следствие т.е. след евентуално нарушаване на правилата. Поради обширните познания за националните особености, както и компетенциите им при оценката на съответствията с правилата, НФИ биха могли да бъдат натоварени и с предварителна (*ex-ante*) оценка на спазването на фискалните правила. Някои НФИ в ЕС вече извършват такива оценки в рамките на своите национални мандати. НФИ, заедно с националните фискални правила, са от ключово значение за засилване на националните ангажменти за разумна фискална политика. НФИ могат да допринесат значително за насърчаване на отговорни фискални политики в контекста на Пакта за стабилност и растеж благодарение на две основни силни страни: отлично познаване на спецификите на страните си и получено признание за работата си вътре в страната. Комисията и Съветът следва да обърнат по-сериозно внимание на ролята на НФИ в оценката на националните макроикономически и фискални рамки.
- Би могло НФИ да се упълномощят да извършват редовна оценка на национално ниво на общата фискална устойчивост и на фискалната позиция. Повечето национални НФИ вече правят оценки на устойчивостта на дълга. Въпреки това, в



светлината на нарастващите фискални разходи, възникващи в дългосрочен план (свързани със застаряването на населението, изменението на климата и т.н.), се изисква независим преглед на фискалната устойчивост, който, за да може да информира и консултира фискалните решения, следва да бъде осъществен през призмата на различни перспективи и да обхване всички аспекти на публичните финанси. НФИ са в добра позиция да извършат такава оценка поради тяхната техническа експертиза и национален опит. Това изискване следва да бъде отговорност на национална НФИ и може да бъде под формата на отделен доклад, който да бъде публикуван или да бъде част от регулярните публикации. Националните НФИ трябва да разполагат със свободата да изберат как да извършват тази оценка.

Възможно е да има случаи, в които оценката на Комисията и националните НФИ се различава по отношение спазването на числовите критерии на фискалните правила, третирането на конкретни въпроси, като еднократните мерки, или цялостната фискална позиция. По принцип би било желателно двете оценки да се приведат в съответствие, за да се гарантира предвидимост и да се избегне объркване, въпреки че в крайна сметка ЕС и националните НФИ имат свои собствени правомощия и носят отговорност за тяхното прилагане, което може да доведе до някои различия в оценката на спазването на правилата. В много случаи националните НФИ са налагали по-строги тълкувания от Комисията по отношение на сходни изисквания. Засиленият обмен на информация между институциите на ЕС и националните НФИ, както и предложеният подход Комисията да признае и вземе предвид оценката на националните НФИ, може да доведат до по-малко различия в тълкуванията при някои от държавите, докато при други е възможно да се задълбочат различията и непоследователността. Това може да отразява трудностите при налагането на общи стандарти за различни обстоятелства. Като се имат предвид общите принципи и насоки, всякакви различия между държавите и между националните НФИ и институциите на ЕС вероятно ще бъдат малки и ще имат ограничено значение за цялостната оценка на спазването на правилата и фискалната позиция. Възникналите различия не трябва да се използват от страните за осигуряване на вратичка за провеждане на рискови фискални политики. Взимането предвид на оценките на националните НФИ следва да помогне за намаляване на възможностите за отклонения, като същевременно се запази независимостта им. Това евентуално би позволило на Комисията известен марж за адаптиране на техните оценки към националните обстоятелства, за да бъде отразено голямото разнообразие от фискални ситуации в държавите-членки.

В съществуващата рамка тези различия могат да бъдат ограничени чрез предоставяне на по-ясни и всеобхватни общи принципи и насоки. Сложността на националните ситуации

означава, че това общо ръководство е често едновременно много сложно, тъй като се опитва да обхване широк кръг въпроси, и непълно, тъй като много ситуации остават недефинирани. Възможно е детайлите в рамките на ЕС да бъдат значително редуцирани, а същевременно да се запълнят пропуските в ключови области (като еднократните мерки и дискреционните мерки за приходите), без да се задълбочават разногласията между двете нива на мониторинг. Трябва да има ясни и изчерпателни общи принципи и насоки във всички области на действие на правилата. Освен това НФИ понастоящем не са официално информирани и с тях не са били провеждани консултации при провеждането на методологическите дискусии в Комитета по икономически политики/Икономическия и финансов комитет т.е. между Европейската комисия и националните правителства, което се отнася и за случите на промени в споразуменията по тълкуването на съществуващата рамка. За да се извършва ефективен мониторинг НФИ в ЕС трябва да имат пряк достъп до методологическите дискусии, които се провеждат между Европейската комисия и националните правителства.

## **Осигуряване на капацитета и укрепване на мандата на НФИ**

Определянето на минимални институционални изисквания би спомогнало да се гарантира, че НФИ са достатъчно силни на национално ниво, за да изпълняват функциите си без да компрометират практиките. Понастоящем се наблюдават различия по отношение на капацитет между отделните НФИ на ЕС, което отразява различията в правомощията и ресурсите им. За да се реализира техният потенциал за по-голяма роля при мониторинга на спазването на фискалните правила и за гарантирането на фискална устойчивост в държавите-членки, от ключово значение е всички НФИ на ЕС да разполагат с мандати, институционални характеристики и ресурси, които функционират ефективно и независимо.

Прилагането и изпълнението на съществуващите наднационални гаранции за независимост (заложили във Фискалния пакт и препотвърдени за еврозоната в Регламент 473/2013), е ограничено в някои от страните. При прегледа на прилагането на Фискалния пакт се установи, че съществуват критични ограничения на капацитета и достъпа до информация, които трябва да бъдат преодоляни, за да се подобри функционирането на НФИ на ЕС. В съответствие с предишните изявления и препоръките на Съвета от ОИСР относно принципите за независими фискални институции Мрежата на независимите фискални институции в ЕС предлага следния списък с минимални стандарти за НФИ:

- Правомощия за изразяване на позиции до правителството и парламента и правомощия за публично оповестяване на доклади и препоръки. За да се гарантира достатъчна прозрачност и максимална отчетност на националните правителства, НФИ трябва да могат да се обръщат директно към националните органи, както и да публикуват и разпространяват доклади и препоръки по тяхна преценка.
- Добър и навременен достъп до информация. Пълен и непрекъснат достъп до информация в реално време - това е от първостепенно значение, за да се гарантира, че НФИ могат да изпълняват своите функции. НФИ трябва при поискване да получават точна информация от националните статистически служби, националните правителства и Комисията без никакви разходи и без излишно забавяне. Всички ограничения за достъпа до информация трябва да бъдат нормативно разписани. НФИ следва да имат възможност за участие в комитети на национално ниво, свързани със счетоводните или измервателните аспекти на фискалните политики.
- Ефективно прилагане на принципа „Спазвай или обяснявай“. Съгласно Д-ра за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз принципът „Спазвай или обяснявай“ е ключов инструмент в инструментариума на НФИ за засилване действието на правилата на национално равнище. Подробностите при прилагането на този принцип трябва да бъдат включени и ясно дефинирани в националните разпоредби. Нещо повече, цялата официална кореспонденция между националните НФИ и публичната администрация, отнасяща се до принципа „Спазвай или обяснявай“, трябва да бъде публично оповестявана незабавно.
- Адекватно ниво на ресурси и гъвкавост на управлението. Достатъчното и стабилно ниво на ресурсите (както финансови, така и човешки), е от съществено значение, за да се гарантира, че НФИ могат да изпълняват ефективно своите функции по всяко време. За да се гарантира това, бюджетът на НФИ следва да бъде защитен от политическа намеса чрез многогодишни целеви бюджетни ресурси, които да се простират извън изборния цикъл в страната. Също така, финансирането на НФИ трябва да е достатъчно, за да позволи изготвянето на доклади по собствена инициатива. И накрая, НФИ трябва да имат достатъчна гъвкавост да управляват своите ресурси (включително наемане и освобождаване на персонал), както сметнат за необходимо, за да гарантират запазването на независимостта си.

- Достатъчни предпазни мерки срещу политически натиск. За да бъдат предпазени НФИ от политически натиск, от съществено значение е членовете им да бъдат избирани по прозрачна процедура въз основа на тяхната компетентност и заслуги. Процесът по избора им следва да бъде предмет на строги правила за конфликт на интереси, а мандатът на членовете трябва да се позиционира така че да е независим от изборния цикъл в страната. Освен това, от първостепенно значение се явява възможността НФИ да изготвят доклади и анализи по своя собствена инициатива, стига те да са в съответствие с мандата на НФИ.

Включването на тези минимални стандарти във фискалната рамка на ЕС ще укрепи националните НФИ поотделно и колективно, засилвайки способностите за провеждане на собствени, национални фискалните политики.

## **Данни и информация, необходими за фискалния мониторинг и оценка**

Определянето и прилагането на фискалните правила следва да бъде подплатено с качествени данни и информация с цел по-задълбочена оценка на фискалната политика, базираща се на широк спектър от показатели. Съществуващото изискване за предоставяне на надеждни статистически данни за фискалната позиция на правителството - своевременно и по съпоставим начин, се явява ключово постижение на фискалното управление на ЕС. Това доведе до цялостно подобряване на фискалната прозрачност и наличната информация за публичните финанси.

Въпреки че някои от показателите имат своите ограничения, при използването им във фискалните правила на ЕС, те носят необходимата информация. Има възможност за подобряване и допълване на тези измерители. Освен това, някои ключови понятия ще трябва да продължат да се измерват при какъвто и да е формат на фискална рамка на ЕС, като примерно еднократните мерки и дискреционните мерки за приходи. Намесите в някои от показателите на публичните финанси, с цел по-добро представяне, трябва да се сведат до минимум, като това може да стане с тяхното опростяване и повишаване на прозрачността им. Освен това НФИ биха могли да предоставят независими обективни оценки на различните мерки на публичните финанси, както и бюджетни прогнози, за да гарантират, че информацията е надеждна и точна.

Възможно е да се внесат редица конкретни подобрения в икономическата и бюджетната информация:

- От държавите-членки следва да се изисква да изготвят надеждни средносрочни фискални прогнози за четиригодишен период (прогнозите трябва да покриват периода година<sub>t-1</sub> - година<sub>t+3</sub>, с фискална прогноза от година<sub>t</sub> нататък), които са в съответствие с актуализираните Програмата за стабилност/конвергенция. Това би помогнало да се разбере фискалната позиция, би засилило средносрочната ориентация на фискалните решения и би позволило проследяването на извънредните промени във времето (ако има такива). Въпреки че изготвянето на надеждни средносрочни оценки може да се окаже предизвикателство, особено по време на значителни икономически сътресения, това не трябва да отслабва средносрочният им фокус. Средносрочните прогнози са необходими, за да се осигури по-голяма стабилност и предвидимост на публичните ресурси и тяхното разпределение. Тези прогнози следва да бъдат обект на оценка и/или одобрение от националните НФИ и да се основават на реалистични допускания за „непромяна в политиките“. Също така, НФИ могат да бъдат наточени с изготвянето на средносрочни прогнози. Настоящото изискване във фискалната рамка на ЕС е за екстраполиране на минали приходи и разходи. При този подход би трябвало да се приеме, че държавите продължават да предоставят същите публични услуги и ползи, както и същото ниво на публични инвестиции, със същата данъчна система, освен ако няма изрични противоположни политики или явни отклонения от това в реалността. Това включва отчитане на въздействието на инфлацията, нарастващите разходи и промените в динамиката на населението. НФИ също биха приветствали публикуването на средносрочни фискални прогнози за същия период от страна на Европейската комисия.

- При оценката на разликата между реалния и потенциалния БВП се изисква опростяване, повишена прозрачност и методологически подобрения. Разликата между реалния и потенциалния БВП (разрива) е ключов фискален индикатор, независимо от ролята, която има във фискалните правила. Съществуващите мерки за разрива, съгласно Общо съгласуваната методология на ЕС, са проциклични, особено в края на извадката или на прогнозния период, и следователно потенциалите се подценяват (в абсолютно изражение), особено в някои държави. (Съгласно Комисията разривът е процикличен само до определено, разумно ниво). Всеки метод за оценка на разрива или потенциалното производство вероятно ще се сблъска с предизвикателства, включително процикличния характер на много икономически прогнози, което предполага известни компромиси. Някои методи обаче се представят по-добре от други по отношение на цикличността и

стабилността в реално време. Разработеният метод по Общо съгласуваната методология на ЕС в някои случаи може да е сравнително процикличен и волатилен.

Един подход за преодоляване на това е да се намали акцентът върху потенциалното производство и разрывът в числовите фискални правила, например чрез намаляване теглата на структурния баланс и средносрочната бюджетна цел. В допълнение, би могло да се даде по-голяма роля на алтернативни методологии в надзора, включително специфични за всяка държава подходи, разработени на национално ниво, които предоставят алтернативни насоки. Един по-широк набор от модели има изгледи да предложи сравнително благоприятен подход в много от случаите. Повечето НФИ използват свои собствени национални модели за изчисление на потенциалното производство. Въпреки че Комисията навярно ще продължи да прилага стандартния метод за оценка на съответствието с правилата, разработен по Общо съгласуваната методология на ЕС, фокусът върху алтернативни измервания на потенциалното производство, отчитащи националните обстоятелства, може да подобри оценката на фискалната политика и начина, по който трябва да се прилагат правилата. Методологията за алтернативно изчисляване на потенциалното производство може да стане по-ползотворна, ако бъде призната от националните НФИ.

- За да се подобри мониторингът на основната фискална позиция, е необходимо да се подобри третирането на еднократните мерки. Правилното идентифициране на еднократните мерки е от решаващо значение за анализа на развитието на номиналния бюджетен баланс и основната фискална позиция (напр. структурния бюджетен баланс). Настоящата фискална рамка обаче не дава ясно определение на еднократните мерки. Най-изчерпателният документ на ЕС относно еднократните мерки - „Публичните финанси в Икономическия и паричен съюз 2015 - посочва само ръководни принципи за класифицирането на еднократните мерки и индикативен списък с характеристиките им. Въпреки това много въпроси относно дефинирането и измерването на еднократните плащания остават без отговор. Това води до значителни разлики в третирането на еднократните мерки в отделните държави и ограниченото им отчитане, особено тези с продължителност на действие повече от една година. При наличие на повече насоки за класифициране на еднократните мерки ще се постигне по-добро третиране на еднократните мерки в различните държави и подобро качество на докладваните данните.

- По-доброто измерване на мерките за дискреционните приходи би подобрило качеството на фискалния мониторинг. Дискреционните мерки за приходите са от съществено значение за оценката на фискалната позиция на правителството и играят важна роля както в превантивната, така и в коригиращата част на настоящата фискална

рамка на ЕС. Въпреки усилията за постигане на обща дефиниция на мерките за дискреционни приходи, както и за подобряване на качеството и прозрачността на тяхното отчитане, е необходим по-голям напредък за прецизиране на измерването им и определяне на ясни стандарти за това. Такива оценки следва да взимат за основа трайните промени във фискалната позиция. Това е особено важно, като се има предвид, че размерът на приетите мерки за дискреционни приходи може да достигне до 2% от БВП в някои страни от ЕС. При измерването на мерките за дискреционни приходи трябва да се обърне специално внимание на тяхната продължителност и фазата на цикъла. Например, измерването на многогодишни мерки за дискреционни приходи в пика на цикъла може да доведе до нереалистични оценки за следващите години. Вместо това изчисляването на последователното нарастващо въздействие през годините може да доведе до по-точни оценки. НФИ могат да бъдат натоварени с изчислението или оценката на мерките за дискреционните приходи. Те са добре позиционирани за изпълнението на такива функции в случай че предварително им се предостави адекватна информация относно данните и допусканията, и разполагат с достатъчна техническата експертиза, за да изготвят точни и надеждни оценки или да одобряват тези на правителството.

- Необходима е по-голяма прозрачност по отношение на разплащанията и усвояването на средства от фондовете на ЕС. Средствата от фондовете на ЕС съставляват значителна част от националните бюджети в някои страни, за които общите трансфери от ЕС за периода 2014-2020 г. достигат около една четвърт (25%) от БВП на ЕС за 2020 г. Както в случая с мерките за дискреционни приходи, и тук няма хармонизирано третиране на средствата, получени от бюджета на ЕС - както разпределението, така и отчитането им варира в националните бюджетни системи на отделните държави. В някои страни средствата от фондовете на ЕС се преразпределят директно към местните правителства (Германия) или конгломерати (Франция), поради което те не се отразяват в централния държавен бюджет. В други страни средствата по фондовете на ЕС се третират като приходи на различни министерства (Австрия). Това възпрепятства подробния сравнителен анализ на размера, бенефициентите и икономическото въздействие на постъпленията от бюджета на ЕС в рамките на отделните страни и помежду им. В същото време в Европейската система за национални сметки принципът за неутралност на потоците на ЕС е добре установен и неговото прилагане се проверява непрекъснато от Евростат (вж. Евростат 2019: Ръководство за държавния дефицит и дълг: Прилагане на ESA 2010, стр. 121-134). Оценката на фискалната политика в нейния предварителен, ex-ante аспект, би била много по-ползотворна при наличие на прозрачна и навременна информация за използването на средства от ЕС от страна на Комисията и държавите-членки на ЕС.

- Правителствата би трябвало да имат задължението да изготвят анализ на устойчивостта на държавния дълг, който след това да бъде проверяван от националните НФИ, или

самите национални НФИ да изготвят такъв анализ. В светлината на днешните реалности, когато дългът достигна исторически висоти и поражда дългосрочен фискален натиск (например по линия на застаряването на населението, изменението на климата), изработването на подробен, добре фокусиран анализ на устойчивостта на дълга е абсолютна необходимост. Предвид големите несигурности и други предизвикателства при моделирането на дългосрочните фискални показатели, е необходимо по-голяма прозрачност относно предприеманите фискални мерки (вкл. условни задължения) и допусканията на моделите. Би било полезно включването на стохастичен подход в инструментариума за анализиране устойчивостта на дълга, но националните органи трябва да имат свободата да избират свои собствени подходи в зависимост от макроикономическата среда и степента на несигурност.

- Статистиката и прогнозите за нетния дълг и нетната стойност трябва да бъдат измервани и публикувани, за да се подобри оценката на държавните дългове. Настоящата фискална рамка разглежда публичния дълг само в брутно изражение, без да взема предвид състоянието на държавните активи. Докладването на нетните измерители би могло да допринесе за по-точен и всеобхватен преглед на държавните финанси, както и за по-точна оценка на цялостното финансово състояние на държавното управление. Измерването на нетния дълг трябва да се основава както на Подхода на националните сметки - изваждане дела на финансовите активи от общите публични задължения за дадена година, така и на по-тясната ликвидна база чрез приспадане на ликвидни финансови активи. Освен това, измерването и отчитането на нетната стойност трябва да бъдат прецизирани. (Съществуват голям понятиен апарат за сектор „Държавното управление“: нетна стойност; нетна стойност, вкл. пенсионни задължения; финансова нетна стойност т.е. всички финансови активи минус финансови пасиви; нетен дълг т.е. дългови инструменти на сектор „Държавно управление“ минус дългови инструменти по активите на сектор „Държавно управление“). Показателите за нетната стойност дават точна представа за възможността на правителството да посреща своите финансови задължения. В много страни напоследък се следи с повишено внимание измерването и отчитането на т. нар. „скрит дълг“, като условните задължения, но и тяхното изчисление трябва да се прецизира (напр. в случая с непоискани гаранции). За да се постигне последователно и точно отчитане на нетния дълг и нетната стойност, трябва по-голям напредък по отношение хармонизирането на счетоводните стандарти в публичния сектор в ЕС. Въвеждането на счетоводно отчитане на начислена основа би подобрило и качеството на националните счетоводни данни, използвани в рамката на правилата.

- Потребностите от нетно и брутно финансиране трябва да бъдат прогнозирани и публикувани, за да се подобри оценката на потоците на държавния дълг. При страни с големи дългове потребностите от брутно финансиране оказват значително влияние върху



разходите, които се плащат по заемите. В частност, проучванията установяват, че високите нива на публичния дълг може да са по-устойчиви, когато потребностите от брутно финансиране са на едно контролируемо ниво. Следователно точният анализ на рисковете за устойчивостта на дълга изисква наличието на точна и надеждна информация за потребностите от брутно финансиране. Те трябва да вземат предвид бюджетния дефицит, необходимата корекция в съотношението дефицит/дълг и рефинансирането на падежния дълг. В допълнение, могат да се изчислят и потребностите от нетно финансиране - чрез приспадане на използваните ликвидни финансови активи (валута и депозити) от потребностите от брутно финансиране на годишна база. Това би позволило да се направи оценка на пазарните условия и да се изчисли какви са краткосрочните ликвидни рискове пред устойчивостта на дълга.