

## ФИСКАЛНИ СЪВЕТИ И БЮДЖЕТНА СТАБИЛНОСТ В ЕС

Филип Петков<sup>1</sup>

*e-mail: f.petkov@unwe.bg*

### Резюме

*Целта на студията е да разгледа актуалното състояние на фискалната координация в ЕС, отчитайки ефектите от независими фискални съвети в държавите членки.*

*Използваните изследователските методи са сравнителен анализ, обобщение, историко-логически метод, статистически анализ на емпирични данни, таблично и графично представяне на данните.*

*Защитаваната теза е, че фискалните бордове допринасят за по-ефективно наблюдение по отношение на спазването на фискалните правила не само в Еврозоната, но и в целия ЕС. Те подпомагат този процес чрез независима експертиза, следейки прогностичните очаквания за макроикономически показатели, анализират структурата на държавния бюджет, нивата на дълг, издават препоръки и становища.*

*Резултатите от изследването доказват, че фискалните бордове подпомагат подобряването на националните бюджетни политики, в комбинация с традиционни инструменти за фискален контрол като Пакта за стабилност и растеж. В някои държави тяхната дейност е независима, докато в други те разчитат на административна подкрепа от правителствен орган. В държавите с подобряващи фискални параметри, позитивно се оказва двойно наблюдение – от повече от един независим фискален съвет.*

*Основните изводи за резултатите от работата на фискалните съвети са в контекста на незадължителния характер на техните препоръки за правителствата и техния по-ефективен принос за бюджетната стабилност в ЕС. Необходимо е да им се дадат инструменти за реален междуинституционален контрол върху бюджетната политика на националните правителства без това да предизвиква по-високо ниво на федеративност в ЕС.*

**Ключови думи:** фискален съюз, фискален съвет, фискален борд, фискална интеграция, бюджетна политика, ЕС

**JEL:** E62, H63

### Увод

Централизацията на фискалните политики в държавите от Европейския съюз (ЕС) е актуален процес, който придоби особена значимост в резултат на последната финансова и икономическа криза от 2008 г. Подходите са осъ-

<sup>1</sup> Докторант, катедра „МИО и Бизнес“, УНСС

ществуването му както и степента на делегиране на права на Съюза обаче пораждаат дискусия за това как трябва да изглежда оптималният фискален съюз в рамките на ЕС (Бонева, 2013), за да се избегнат прекомерни бюджетни дефицити като в същото време националните правителства разполагат с достатъчно ефективни фискални инструменти.

Създаването на консултативни експертни органи бе една от стъпките, които ЕС предприе, с цел по-добрата координация между националните правителства по отношение доброто управление на публичните финанси и прозрачността при отчитането и изпълнението на държавните бюджети.

Дейността на Фискалният съвет в България е законово регламентирана, но неговите становища нямат задължителен характер. Независимите експерти осъществяват критичен преглед на изпълнението на фискалната програма на правителството, дават оценка и препоръки. Правителството обаче не е длъжно да се съобрази с тях. Възниква въпросът дали това трябва да се промени и ако да, то фискалните съвети няма ли да послужат за по-федеративен контрол върху бюджетната политика на националните правителства?

### **Състояние на фискалната интеграция в ЕС**

Бюджетният контрол и фискална координация между националните правителства са една от стъпките, необходими за завършването на икономическия и паричен съюз (ИПС) в ЕС. През последното десетилетие този процес се ускори с идеята интеграцията да бъде по-задълбочена, от което ще се създадат предимства за страните членки – предвидимост при определяне на дългосрочните бюджетни цели, финансирането им чрез участие на международните финансови пазари, ценова стабилност и предвидимост.

Завършването на фискалния съюз (ФС) е следващата логична стъпка пред лидерите на ЕС – съюзът ще бъде гарант за целесъобразното и ефективно разходване на бюджетните средства по специфични приоритети, съвместното прилагане на механизмите за наблюдение и ранно докладване ще ограничат възможностите за прекомерно натрупване на суверенен държавен дълг. Това беше един от факторите, оказвали засилващо влияние върху кризата сред държавите от Евронзоната през последната рецесия.

Именно наблюдателният механизъм и експертният независим анализ са градивни функционални елементи на независимите фискални съвети, предложени от Европейската комисия (ЕК) като инициатива за повишаване на прозрачността и оценката на ефектите от изпълнението на националните бюджети на страните членки.

Фискалният баланс в рамките на ЕС е идея, заложена още в Договора от Рим през 1957 г., създаващ Европейската икономическа общност (ЕИО), чл. 3g. Редица стратегически документи в последните десетилетия подчер-

тават изискването за баланс на държавните бюджети, но все още става отворен въпросът до колко фискалната дисциплина трябва да бъде съсредоточена в ЕС или трябва да се следва децентрализиран модел – решение, което ще бъде важно за по-нататъшното функциониране на фискалния съюз.

Договорът от Маастрихт (Договор за създаване на Европейския съюз, 1992 г.) в чл. 109h също подчертава, че европейските институции в лицето на ЕК трябва да бъдат ангажирани с мерки и действия при ситуации на бюджетен дефицит и дисбаланс в националните правителства. Правителствата трябва да избягват прекомерен дефицит и Комисията ще бъде отговорна за наблюдението и изпълнението на фискалните изисквания (чл. 104 от ДЕС).

Тези два основополагащи документа създават поле за по-задълбочено разгръщане на фискалните правила и интеграция на националните бюджетни рамки към общи изисквания за дефицит и съотношение на държавен дълг спрямо брутен вътрешен продукт (БВП).

Фискалният контрол е пряко свързан и с многогодишния бюджет на ЕС и неговото целенасочено изпълнение (Boneva, 2014). Интересен е фактът, че фискалната интеграция в рамките на ЕС се засилва особено по време на Комисията Делор, която приема втория пакет от мерки за бюджета на ЕС през 1992 г. Горната граница за системата от собствени ресурси се повишава до 1.27%, намалявайки значението на ДДС при формирането на доходната част от бюджета.

Визията за бюджетна централизация е разгледана в известния доклад на група изследователи, ръководени от сър Мак Дъгъл (Mac Dougall report, European Commission, 1977). По инициатива на ЕК групата изследователи дават оценка за изграждането на централизирана фискална политика в Съюза. Докладът препоръчва първоначално да се състави малък бюджет (не по-голям от 5-10% от БВП на държавите членки, като по-късно този размер може да бъде увеличен). Докладът съдържа явна препоръка да се продължи в про-федеративна интегративна посока на Европейската общност.

Единадесет години по-късно, през 1988 г., са приети промените от първия пакет мерки на Комисията на Делор – захранването на по-голям бюджет ще се извършва благодарение на нов източник, а именно вноски като процент от brutния национален продукт (БНП) на участващите в Съюза страни.

Успоредно с този процес през 1979 г. се въвежда механизъм за монетарен контрол – Европейската парична система (ЕПС) и механизмът на обменните курсове (ERM), който трябва да осигури стабилност на валутните курсове сред страните членки (El-Agraa, 2011).

Регионалните различия биват адресирани чрез Кохезионната политика на ЕС. Нейното значение надделява над общата селскостопанска политика още през 1988 г. и докато Съюзът се стреми да намали различията между

регионите, то такива все още съществуват. Майкъл Евърс ги обвързва със социалните ефекти и подчертава значимостта на фискалните трансфери и редиistribuционни ефекти между регионите в отговор на идиосинкратични шокове, т.е. засягащи специфичен регион/страна/отрасъл (Evers, 2012).

Адресирането на шокове, застрашаващи бюджетната стабилност, се осъществява от Пакта за стабилност и растеж (ПСР), приет през 1997 г. и базиран на чл. 121 и чл. 126 от Договора за функциониране на ЕС (ДФЕС).

ПСР е предвиден още от договора в Маастрихт, като фискалните критерии за стабилност са дефинирани в протокол №12 към ДФЕС<sup>1</sup> относно процедурата при прекомерен дефицит:

- Националният бюджетен дефицит не трябва да превишава 3% от брутният вътрешен продукт (БВП);
- Държавният дълг не трябва да превишава 60% от БВП.

Функцията на „корективната част“ или процедура при прекомерен дефицит се базира на гореизложените числови показатели. Втората функция на ПСР е превантивна – осъществява се наблюдение върху държавите членки дали спазват средносрочните си бюджетни цели за структурен дефицит (при който са изключени ефектите на икономическия цикъл – позитивни или негативни).

Засилване на контрола и наблюдението върху бюджетните дефицити се изразява в Регламент (ЕО) № 1466/97 – подчертано неколккратно в разделите за програми за устойчивост и за развитие.

Фискалната интеграция се подчертава от Договора за стабилност, координация и управление в икономическия и паричен съюз (по-популярен като „Фискален пакт“), където според Дял III, чл. 3б структурният дефицит, не трябва да надвишава 0,5 % от брутният вътрешен продукт по пазарни цени на разглежданата държава. Това не важи за Чехия, която не ратифицира заедно с Великобритания документа през 2012 г. (докато Обединеното кралство все още членуваше в ЕС).

Тъй като директна интервенция на централната банка в държава с прекомерен дефицит е невъзможна, през 2010 г. се създаде Европейския инструмент за финансова стабилност (ЕИФС), чиито акционери бяха държавите от Еврозоната. Инструментът помогна предимно на Португалия, Ирландия и Гърция чрез:

- заеми с цел макроикономическа корекция на бюджети в дисбаланс;
- изкупува дълг на първичния и вторичния пазар;
- осигурява предпазна финансова подкрепа под формата на кредитни линии;

---

<sup>1</sup> OJ C 115, 9.5.2008, p. 279–280

- финансира рекапитализации на финансови институции чрез отпускане на заеми на правителствата на държавите членки.

Това беше краткосрочно решение за възникналата криза на публичните финанси в тези държави. ЕИФС изтичаше през 2015 г., но още през 2012 г. беше създаден Европейският механизъм за стабилност (ЕМС), който действа дългосрочно и се ръководи от управителен съвет, състоящ се от министрите на финансите на държавите членки от еврозоната, които са също и членове на Еврогрупата. Гърция, Кипър, Португалия, Ирландия и Испания бяха държави, които получиха подкрепа чрез ЕМС.

Водеща сред научните среди теоретична концепция е тази, според която важна цел на фискалната интеграция е прекъсването на взаимовръзката между националната банкова система и публичните финанси на една страна, включително суверенния държавен дълг (Бонева, 2016).

Периодът на икономическа криза след 2008 г. доведе до предприемането на практически мерки по отношение фискалната интеграция, като европейските лидери осъзнаха може би в още по-голяма степен свързаността на икономиките и прехвърлянето на негативни ефекти от една държава към друга (т.нар. spillover effects). Затова през 2011 г. се извърши още една съществена стъпка към фискалната интеграция в ЕС – създаването на независими фискални съвети (бордове) на национално ниво (в съответствие с Директива 2011/85/ЕС). Тяхната роля е изцяло експертна – съгласно чл. 6 от Директива 2011/85/ЕС трябва да се създаде институционална рамка за: „ефективно и навременно наблюдение на спазването на правилата, което се основава на надежден и независим анализ, извършван от независими органи или органи, които разполагат с функционална автономия по отношение на фискалните органи на държавите-членки“. Тези независими фискални наблюдатели трябва да предоставят академична експертиза и безпристрастност при оценката на правителствени фискални програми и тяхното изпълнение (Asatryan et al., 2017).

Задълбочаването на фискалната интеграцията се изрази и в Доклада на петимата президенти от 2015 г. – „Завършване на европейския икономически и паричен съюз“, в който ръководителите на ЕК, Съвета, Еврогрупата, ЕЦБ и Европейския парламент декларират намеренията си да постигнат стабилност, икономически просперитет и фискална дисциплина чрез по-добра координация при регулирането на бюджетните дисбаланси (European Commission, 2015). Последва решение (ЕС 2015/1937) за създаване на независим консултативен Европейски фискален съвет. Такива съвети ще бъдат сформирани и в държавите членки с цел да упражняват консултативни и изцяло експертни функции.

Фискални консултативни органи има в редица европейски държави, като тяхното съществуване не е обвързано с формално изискване от ЕС и често

пъти предхожда правните актове на ЕС в тази посока. В България действащ Фискален съвет има от 2015 г., като неговите функции ще бъдат разгледани по-подробно в следваща точка.

### Роля на Фискалните съвети в ЕС

Съществуването на фискални съвети и валутни бордове може да се разглежда като двойна гаранция за осъществяването на разумна и предвидима бюджетна политика от националното правителство.

Наличието на валутен борд само по себе си не означава непременно разумно управление на публичните средства – то е гаранция за монетарна стабилност (премахва риска за значими валутно-курсови колебания). Фискалната стабилност обаче зависи от правителствената политика по отношение на разходите и допустимите нива на суверенен държавен дълг като част от БВП.

Ето защо може да допуснем, че наличието на фискален съвет, който следи независимо и дава експертно становище по отношение планирането, структурирането и изпълнението на държавния бюджет, е допълнение към необходимостта от разумна монетарна политика, която едно правителство би водило в резултат на действащ валутен борд.

Такова наблюдение може да направим за България, която е във валутен борд от 1 юли 1997 г. Към настоящия момент има действащи 11 валутни борда в света (International Monetary Fund, 2019), а към еврото освен България е привързана и Босна и Херцеговина. Фискален съвет там съществува от 2008 г. като ефективно следи за спазването на националните фискални правила (World Bank, 2014).

Фискалните съвети не са концептуална новост за редица страни. Тяхното съществуване дори предхожда включването на тези страни в интеграционните процеси, от което може да предположим за наличието на традиции във фискалния мониторинг и контрол на бюджетните разходи в националните правителства.

**Таблица 1:** Действащи фискални съвети в страните от ЕС, Обединеното кралство и САЩ

Институция	Държава	Съществува от	Независим?
1	2	3	4
Fiskalrat	Австрия	1970	Централна банка
Public Sector Borrowing (part of High Council of Finance)	Белгия	1936 (реформиран 1989)	да

*Продължение*

1	2	3	4
Office for Budget Responsibility	Великобритания	2010	да
Council of Economic Experts	Германия	1963	да
The Hellenic Fiscal Council	Гърция	2015	да
Parliamentary Budget Office	Гърция		Парламент
Economic Council	Дания	1962	да
Fiscal Council	Естония	2014	Централна банка
Irish Fiscal Advisory Council	Ирландия	2012	да
Independent Authority for Fiscal Responsibility	Испания	2014	да
Parliamentary Budget Office	Италия	2014	да
Fiscal Council	Кипър	2014	да
Fiscal Discipline Council	Латвия	2014	да
National Audit Office	Литва	2014	Национална сметна палата
Conseil National des Finances Publiques	Люксембург	2014	да
Malta Fiscal Advisory Council	Малта	2015	Национална сметна палата
Dutch Council of State – Raad van State	Нидерландия		Raad van State (Държавен съвет)
CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis	Нидерландия	1945	да
-	Полша	-	-
Portuguese Public Finance Council	Португалия	2012	да
Romanian Fiscal Council	Румъния	2010	да
Congressional Budget Office	САЩ	1974	-
Council for Budget Responsibility	Словакия	2012	да

*Продължение*

1	2	3	4
Institute of Macroeconomic Analysis and Development	Словения	1994	Да от 2000 г. (фискални функции се възлагат по-късно)
Slovenian Fiscal Council	Словения	2015	да
Fiscal Council	Унгария	2008	да
National Audit Office	Финландия	2013	да
High Council of Public Finances	Франция	2013	Национална сметна палата
Fiscal Policy Commission	Хърватия	2013	да
National Fiscal Council	Чехия	2017	да
Swedish Fiscal Policy Council	Швеция	2007	да

*Източник:* Авторът по данни на ЕЦБ и националните фискални съвети

От наличната информация може да направим извод, че преобладаващата част от фискалните съвети функционират независимо от друга институция. В случаите на Австрия, Гърция, Естония и Франция те са част от друг експертен орган, но с изпълнителски функции.

Наблюдават се и институционални решения с двоен характер – в държави като Нидерландия фискално наблюдение се осъществява както от независим орган, така и от държавния Dutch Council of State – Raad van State.

Двойно наблюдение се осъществява и в Гърция и Словения според регистрираните организации в мрежата на EU Independent Fiscal Institutions. В случая на Словения имаме независима оценка се дава и от институт, който първоначално е участвал като орган на държавната планова икономика.

Впечатление прави факта, че липсва представителна организация от полска страна.

Българският фискален съвет не се различава съществено по институционална архитектура от другите съществуващи организации, но е важно да отбележим, че дейността му не е изцяло самостоятелна. Бордът е обвързан с Народното събрание за административна подкрепа (включително на човешки ресурси) и материална база.

Преглед на ЕЦБ установява, че не всички фискални бордове особено в Еврозоната отговарят на изискванията на мерките от „Two-Pack“, който е не



е задължителен за страните, които не са приели еврото. В повечето случаи, отбелязва ЕЦБ, фискалните съвети наблюдават спазването на фискалните числови правила, като при по-малко от половината случаи те наблюдават коригиращите механизми ако се установи значително разминаване с фискалните цели (European Central Bank, 2014).

Фискалният съвет в България дава оценка на изготвените от Министерство на финансите бюджетни прогнози и отчети за изпълнението на държавния бюджет и ДОО, но те нямат задължителен, а пожелателен характер. Това може да отчетем като слабост в мерките от „Two-Pack“, които не вменят изпълнителни функции или задължително съобразяване с решенията на фискалния съвет.

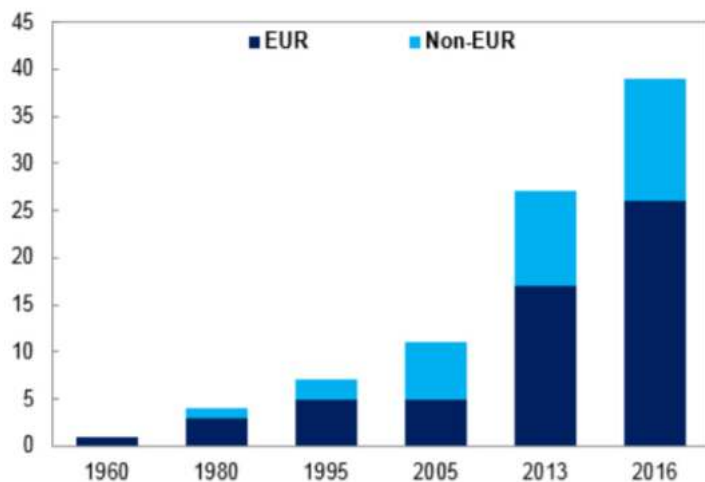
Прилага се подходът „спазвай или обяснявай“ („comply or explain“), който е хетерогенен по отношение на всички действащи бордове. В някои страни ефектът от работата е по-голям. За пример се посочва Франция, където в High Council of Public Finances през 2014 г. експертите преценят, че прогнозите за растеж на БВП за следващата година са прекалено оптимистични, отчитайки само благоприятни фактори. Този сигнал на фискалния съвет там попада в широкото обществено пространство и поражда политически дискусии впоследствие.

И все пак приобщаването на националните независими фискални съвети не просто към процеса по мониторинг, но и с възможността да предлагат активиране на коригиращ механизъм върху фискалната политика е посока, в която може внимателно да се помисли в бъдеще – на този етап те най-вече разполагат с общественото мнение и публичността като инструмент за въздействие върху правителството и огласяване на техните нормативни анализи и препоръки или реални наблюдения.

Подобно предложение е възможно ако се запази законовото изискване експертните състави да бъдат политически неангажирани и дейността на фискалните бордове да не е зависима институционално от друго звено на правителството или държавното управление. В противовес на това е унгарският опит за създаване на фискален борд през 2008 г., който се оказва силно политически и оперативно зависим (Tesche, 2019).

Активното наблюдение върху публичните средства ще засили и ефектите от Европейския семестър, допринасяйки за по-голяма прозрачност и плурализъм в оценките. Това трябва да бъде придружено с формалност на мнението и възможност за консултации с правителството при изразени сериозни притеснения за фискалната стабилност.

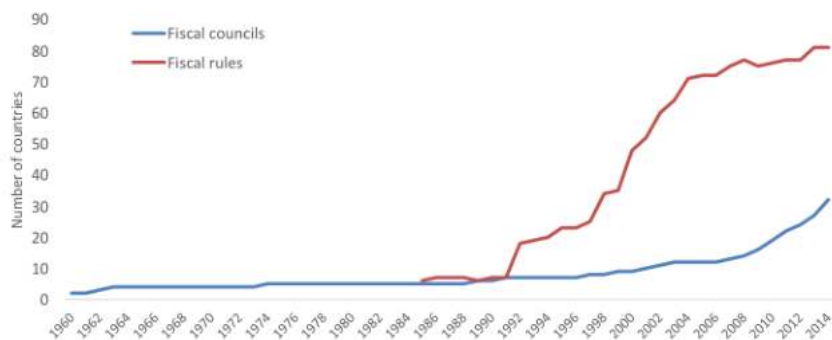
Създаването на фискални съвети е по-скоро европейски феномен, отбелязва Международният валутен фонд (Beetsma, Debrun, et. al., 2018). 2/3 от общо 39 фискални съвета са действащи в ЕС, като повечето от тях са създадени след 2007 г.



Източник: IMF Fiscal Council Dataset

**Фигура 1:** Брой независими фискални институции в света

Проверка на развитието на фискалните съвети и прилагането на фискални правила правят Beetsma and Debrun (2017), които установяват че с нарастването на фискалните числови правила държавите проявяват тенденция към създаване на независими експертно бордове за фискално наблюдение. Това се случва в държави с напреднали икономики, а след това в страните от възникващите пазари.



Източник: Beetsma and Debrun (2017)

**Фигура 2:** Фискални съвет и фискални регулации – времева графика

Дори в напредналите икономики обаче фискалните бордове изпитват ограничения в работата си. Ето защо група автори (Abbott, Genschel, Snidal, Zangl, 2015) предлага моделът на работа „оркестратор – посредник – цел“ („orchestrator – intermediary – target“, „O-I-T“). Представяме си ролята на фискалния съвет с ограничени правомощия, но цел да се придържа към европейските фискални правила. Чрез дейността си той трябва да намери посредник, който да разпознае неговата цел (а именно да не се допуска прекомерен бюджетен дефицит) – това могат да бъдат гласоподаватели, кредитни агенции, медии и лобисти, които да имат интерес от балансиран бюджетни разходи и недопускане на прекомерен дефицит. Те биха оказали благоприятно въздействие за постигане на таргета (фискална дисциплина) чрез влияние и постигане на информационна прозрачност.

### **Структура и дейност на фискалните съвети в България и ЕС**

Фискалният съвет на България (ФС) е действащ експертен и независим орган, чиято дейност се регламентира от Закон за Фискален съвет и автоматични корективни механизми (ЗФСАКМ), обнародван в Държавен вестник, бр. 29 от 21 април 2015 г.

Основната задача на Фискалния съвет е наблюдението за спазването на числовите фискални правила, определени в Закона за публичните финанси, касаещи Сектор „Държавно управление“ и консолидираната фискална програма.

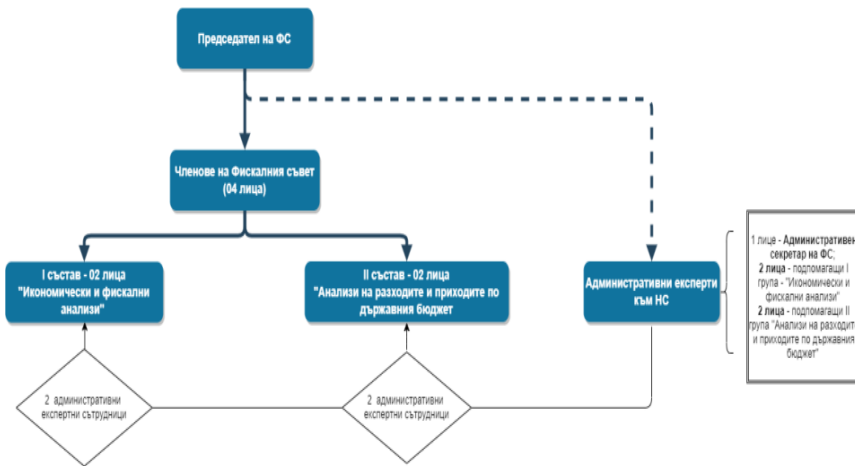
Дейността на фискалния борд (авторът използва фискален борд и съвет като синонимни понятия – бел. ред.), регламентирана от ЗФСАКМ, следва да отговаря на три основни цели.

Съветът трябва да осъществява активно наблюдение върху бюджетната рамка на България и да анализира дали публичните финанси отговарят на критериите за устойчивост, към които страната ни се придържа съгласно договореностите по Фискалния пакт (Договор за стабилност, координация и управление в икономическия и паричен съюз). Втората цел на дейността е повишаване качеството на макроикономическите прогнози чрез независим анализ, базиран на обективни критерии. Фискалният борд трябва да се стреми към повишаване на обществената информираност и прозрачност по отношение на фискалното управление на страната. За тази цел са предвидени конкретни дейности, които членовете на съвета изпълняват в съответствие с правилника за дейността си.

Процедурата за назначаване на членове на Фискалния съвет е публична и прозрачна. Те се избират и назначават от Народното събрание (НС) след преценка на тяхната професионална компетентност и морални качества.

Деятелността на борда се финансира чрез специално отделиени за това средства в бюджета на НС.

Мандатът на Фискалния съвет е от 6 години, като член на борда не може да участва в състава му повече от два последователни мандата. Избраните членове трябва да положат клетва пред НС, след което встъпват в длъжност. Фискалният съвет се ръководи от председател, подпомаган в състав от четирима членове. Административно-организационната дейност на борда се подпомага от петима главни експерти, които работят към администрацията на НС. Те се назначават от председателя на НС, но се ръководят пряко от насоките на председателя на Фискалния съвет. Един от административните експерти се определя за секретар на ФС.



Източник: по идея на автора

**Фигура 3:** Структура на Фискалния съвет на България

Гореизложената диаграма ни показва комбинирана йерархична структура, която разделя устройството фискалния борд на два основни компонента – институционално независими членове на ФС и административно подпомагане, което се осъществява от главни експерти, които са в трудово правоотношение към НС.

Подобни комбинираните структури са налице и за други национални фискални бордове – например Австрия, където централната банка (Oesterreichische Nationalbank) поема административните разходи и персонал за функционирането на съвета.

Фискалният съвет заседава минимум три пъти месечно като заседанията са закрити.

Бордът заседава в две групи, които са дефинирани в Правилника за работа. Двата състава на ФС са разпределени както следва:

- 1) Икономически и фискални анализи;
- 2) Анализи на разходите и приходите по държавния бюджет.

Изискуемият кворум за срещите е поне от трима членове. Необходимо е мнозинство при взимането на решения – т.е. отново гласовете на трима членове са нужни за приемането на дадено становище, гласи чл. 11, ал. 6 от Правилата за работа на Фискалния съвет. При гласуването не се допуска възможността даден член на борда да бъде въздържал се или друго лице да гласува от негово име и по негово указание – гласуването е явно.

В приетата оценка за фискалната позиция (изменението в структурния баланс спрямо равнището на икономиката спрямо потенциала) на България за периода 2017 – 2021 г. бордът подчертава, че през първата година от наблюдавания период се регистрира процикличност. Тази тенденция се запазва от няколко предходни отчетни години. През 2018 г. фискалната позиция е неутрална, каквато се очаква да остане и за 2019 г.

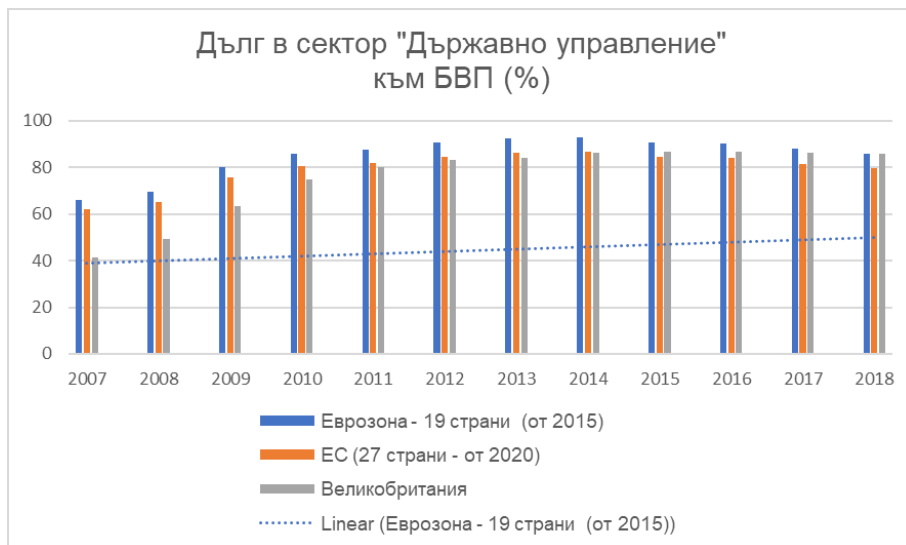
В края на периода (след 2020 г.) макроикономическата среда показва леко прегряване, което е добре да бъде адресирано от фискалните власти. Фискалният съвет препоръчва да се обмисли възможността за затягане на фискалната политика и текущо да се следи изменението в отклонението от потенциалния БВП.

„Фискалният съвет счита, че фискалните власти следва да се ориентират по-скоро към бюджетна политика в посока редуциране на икономическия цикъл, например увеличаване на структурните излишъци и изтегляне на ресурс от икономиката, тъй като прегряването може да има негативни последици“, пише в Становището на ФС относно проект на Закон за държавния бюджет на Република България за 2019 г. и Актуализирана средносрочна бюджетна прогноза за 2019 – 2021 г.

Фискалният съвет на България доказва потенциал да се превърне в интегрална част от управлението на бюджетната политика на страната и е абсолютна предпоставка за спазване на правилата на ЕС за фискална дисциплина. Той е инструмент за по-нататъшна фискална интеграция от гледна точка на академичните познания и професионален опит, които предоставя чрез анализите и публикациите си. Съветът създава условия за спазване на номиналните правила за ефективност на публичните финанси, оповестявайки мнения и оценки за фискалните политики на правителството, изразени чрез планирането и реализирането на бюджетните рамки на национално ниво.

Фискалните съвети в Европа са широко разпространени особено след рецесията от 2008 г. (IMF, 2016). В Австрия, Финландия, Латвия, Литва, Румъния и Дания те наблюдават изпълнението на бюджета. В Люксембург,

Литва и Нидерландия независим съвет от експерти определя и бюджетните проекции. В Нидерландия това се случва още от 1994 г.



*Източник:* автора по данни на Евростат

**Фигура 4:** Държавен дълг спрямо БВП (%) за ЕС, Еврозоната и Великобритания (2007 – 2018)

Съпоставяйки данните за нивото на държавен дълг спрямо БВП забелязваме тенденция на увеличение, която се развива с по-бърз темп в Еврозоната. В края на разглеждания период Великобритания изпреварва ЕС по ниво на дълг спрямо БВП. Качественото управление на този дълг, особено сред държавите, които са част от Еврозоната, ще бъде от съществено значение за завършването на Икономическия и паричен съюз (ИПС), в който съставна част е ФС. Ето защо ще ни бъде необходим качествен контрол при управлението на националните фискални политики, а фискалните съвети биха допринесли с критичен анализ върху бюджетните планове и изпълнение на национално ниво.

Ако се създаде подходяща институционална архитектура, фискалните бордове биха имали по-активно участие в механизмите за ранно оповестяване за прекомерен макроикономически дисбаланс, което би допринесло за ефикасността на дейностите по Европейския семестър.

Оценка за дейностите на фискалните бордове е все още трудно да бъде дадена поради липсата на по-описателни статистически данни и условна корелация между държавите. При равни други условия обаче се наблюда-

ва тенденция консултативните органи да идентифицират и предупреждават за прекалено оптимистични сценарии за бюджетни прогнози и да изискват придържане към номиналните правила (Beetsma, Debrun, 2018).

### **Заклучение**

В настоящата разработка са разгледани основни стъпки за фискалната интеграция на ЕС, които са съпроводжани с въвеждането на единна валута и монетарен съюз. Фискалният съюз ще е допълващ елемент към икономическият и паричен съюз в ЕС. Координацията на бюджетните политики на националните правителства е съществена за осъществяване дългосрочните цели на ЕС и поддържането на икономическа стабилност в Еврозоната и страните извън нея. Фискалните механизми за наблюдение и координация се уреждат от първичното законодателство на ЕС, като впоследствие се приемат актове, уреждащи подпомагащи фискалната интеграция елементи като фискалните съвети на национално ниво. Това е сравнително нова инициатива, която държавите активно прилагат, особено след последната икономическа криза.

Активното експертно мнение и независима оценка, давана от фискалните съвети, трябва да бъде отчитана от вземащите решение за бюджетната политика на ниво ЕС и на ниво национално правителство. По този начин ще се постигне ефективен бюджетен контрол и ще се избегнат сценарии с натрупване на прекомерен дефицит. Фискалните съвети са ограничени в своите правомощия – те нямат изпълнителски функции, а могат да предизвикват дебат при несъгласие или негативна оценка за макроикономическите прогнози на правителството или планираните бюджетни разчети и тяхното изпълнение.

### **Използвана литература:**

- Abbott, K.W., Genschel, P., Snidal D., Zangl B. (2015). Two Logics of Indirect Governance: Delegation and Orchestration, *British Journal of Political Science*, Vol. 46, Issue 4, pp. 719-29, available at DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123414000593> (accessed 25 October 2019).
- Asatryan, Z. et al. (2017). Making the most of the European Fiscal Board, ZEW policy brief, No. 3/2017, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim.
- Beetsma, R., Debrun X. et. al. (2018). Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance, IMF Working Paper.
- Beetsma, R., Debrun, X. (2017). Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness, in: L Ódor (Ed.), *Rethinking Fiscal Policy after the Crisis*, Cambridge University Press

- Beetsma, R., Debrun, X. et. al. (2018). Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance, IMF Working Paper.
- Boneva S. (2016),. The Focus of the Projects Funded by the EFSI: Priority Sectors for Strategic Investments in the EU, In: Conference Proceedings Volume The Danube Strategy of the European Union in the 21st century, Belgrade, pp.51-71.
- Boneva, S. (2013). Strategic foresight as a tool of strategic response, In: Vanguard Scientific Instruments in Management, UNWE, Sofia, pp. 215-223.
- Boneva, S. (2014). New Moments in the European Union Macroeconomic Governance: the Contribution of the European Semester, In: Conference Proceedings Volume The Old and the New World Order -between European integration and the historical burdens: Prospects and challenges for Europe of 21st century, Belgrade, Serbia, 2014, pp. 521-533.
- Commission of the European Communities, (1977). Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration, MacDougall Report, April 1977.
- El-Agraa, A.M. (2011). The European Union – Economics and Policies. Cambridge: Cambridge University Press.
- European Central Bank. (2014). ECB Monthly Bulletin, June 2014, pp. 98
- European Commission. (2015). Five Presidents’ Report sets out plan for strengthening Europe’s Economic and Monetary Union as of 1 July 2015. Press Release, Brussels, 22 June 2015.
- Evers, M. (2012). Federal fiscal transfer rules in monetary unions. In: European Economic Review, Vol. 56, pp. 507-525.
- Fiscal Council of Bulgaria, Rules and regulation for the work of the Fiscal Council, available at: [https://www.fiscalcouncil.bg/uploads/normativna-baza/Rules\\_of\\_operation\\_FC\\_v2.pdf](https://www.fiscalcouncil.bg/uploads/normativna-baza/Rules_of_operation_FC_v2.pdf) (accessed 25 October 2019).
- IMF (2016), Fiscal Rules Dataset 2016, IMF.
- International Monetary Fund. (2019). Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions 2018. Washington, DC: IMF
- Tesche, T. (2019). On the Legitimacy of Fiscal Councils in the European Union: Trustees or Orchestrators of Fiscal Discipline?, Journal of Contemporary European Research, Vol. 15(1), pp. 21-35.
- World Bank. (2014). Bosnia and Herzegovina: Public Expenditure and Financial Accountability Assessment. World Bank, Washington, DC.

\*\*\*



## FISCAL COUNCILS AND THE EU BUDGETARY STABILITY

Filip Petkov, PhD student  
Department of International Economic Relations and Business  
University of National and World Economy  
e-mail: f.petkov@unwe.bg

### Abstract

*The objective of this research is to analyse the present stage of the EU fiscal coordination considering the effects of the independent fiscal councils in the EU member states.*

*The research methods are content analysis, comparisons, generalizations, historical and logical approaches, statistical analysis of empirical data and its presentation in graphical format and tables.*

*The thesis of the research is that the national fiscal boards contribute for more efficient surveillance on the numerical fiscal rules not only within the Eurozone but in the EU as a whole. They support this process through independent expertise while monitoring the macroeconomic forecasts and growth expectations, analyse the structure of the national budgets, the levels of sovereign debt as well as issuing statements and recommendations on the latter.*

*The results of this research prove that fiscal councils support the improvement of the national budgetary policies in combination with traditional fiscal control instruments such as the Stability and Growth Pact. It is noted that they work completely independently in some countries while in others part of their administrative needs are met by a certain governmental body. The 'double monitoring' is positively influencing another group of countries with revamping fiscal parameters – where we have more than one independent fiscal board acting.*

*The main conclusion on the results of the fiscal councils' proceedings is viewed in the context of the non-binding character of their recommendations to the national governments and their contribution to the budgetary efficiency and stability in the EU. In this regard it would be necessary to endow them with instruments for inter-institutional control over the budgetary policy of the national governments without inducing higher level of federalism in the EU.*

**Key words:** fiscal union, fiscal board, fiscal integration, budgetary policy, European Union

**JEL:** E62, H63