

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 24.6.2008
COM(2008) 387 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА
ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ**

Публични финанси в ИПС – 2008

**РОЛЯТА НА КАЧЕСТВОТО НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ В
УПРАВЛЕНСКАТА РАМКА НА ЕС**

{SEC(2008) 2092 }

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Благодарение на благоприятните икономически условия както и на усилията за консолидиране и реформиране, публичните финанси в ЕС и в еврозоната се подобриха значително. Въпреки че разликите между държавите остават да бъдат големи, през 2007 г. бюджетният дефицит в еврозоната и в целия ЕС достигна най-ниското равнище от началото на 1970-те години, съответно 0,6 % и 0,9 % от БВП. Отразявайки подобрението на фискалните баланси, размерът на неизплатените дългове продължава да следва ясна тенденция към понижение. В ЕС като цяло той вече спадна под 60 % от БВП, докато в еврозоната се приближава до тази референтна стойност.

Въпреки този напредък държавите-членки на ЕС са изправени все още пред редица сериозни предизвикателства, които не дават място за самодоволство от фискалната политика. Първо и преди всичко потенциалният ръст на БВП в много от държавите-членки е все още ограничен, вследствие на неефективно използване на ресурсите, включително и от публичния сектор. Едновременно с това, сегашната икономическа ситуация със силен инфлационен натиск намалява възможностите за действие при провеждането на политиките. Второ, продължаващият процес на застаряването на населението ще оказва отрицателно влияние на устойчивостта на публичните финанси, освен ако процесът на консолидиране не бъде продължен и съпроводен от структурни реформи, намаляващи бюджетните разходи за него. И трето, все по-голямото излагане на глобалната конкуренция упражнява натиск върху европейските правителства да намалят сравнително високите — средно погледнато — данъчни, административни и нормативни тежести в Европа и да подобрят предоставянето на обществените услуги и блага, така че да се достигне исканото от всички по-добро съотношение между полза и цена.

В отговор на тези предизвикателства е необходим всеобхватен подход по отношение на фискалната политика, който да подобри качеството на публичните финанси и да подкрепи дългосрочен икономически растеж. Политическите действия може да са по-благоприятстващи растежа и повишаващи конкурентоспособността посредством мерки, които да спомагат за увеличаване на ефективността на разходно-приходните системи. Такъв широк подход би допринесъл пряко посредством създаването на ново фискално пространство за по-нататъшната фискална консолидация и би намалил предизвикателствата по отношение на дълга. Едновременно с това тези мерки може да повлияят косвено на бюджетния баланс, като въздействат върху икономическия растеж и заетостта.

От гледна точка на икономическия надзор в ЕС, по-силното фокусиране върху качеството на публичните финанси разкрива многообещаващи възможности за по-добро свързване на различните средства за икономическото управление, специално на Пакта за стабилност и растеж (ПСР) и на Лисабонската стратегия за растеж и заетост. Това би отговорило на искането, повдигнато за пръв път в доклада на Съвета от март 2005 г. относно реформата на Пакта за стабилност и растеж и подчертаващо последвалите заключения на Европейския съвет и Съвета ЕКОФИН във връзка със специфични аспекти на качеството на публичните финанси. Последно, съобщението на Комисията *ИПС@10: успехи и предизвикателства след 10 години Икономически и*

*паричен съюз*¹ изисква по-задълбочен и по-широк подход към бюджетния и икономически надзор, с по-голямо фокусиране върху качеството на публичните финанси и връзките му с растежа, като един ключов елемент наред с други за безпроблемното функциониране на ИПС. Настоящото Съобщение обсъжда области на публичните финанси, в които подобряването на качеството би позволило ползването на потенциалната синергия на главните инструменти за координиране на икономическата политика на ЕС.

II. Текущо прилагане на фискален надзор

След близо десетгодишен опит с фискалната рамка на ЕС, включително най-новите примери на фискалната консолидация, може да се направят някои изводи. А те са от изключително значение предвид голямата степен на неопределеност, присъща на сегашните икономически перспективи.

II.1 Изводи от натрупания опит

Като цяло натрупаният след реформата на пакта от 2005 г. опит е положителен.

Корективните мерки на ПСР, които са насочени към корекцията на свръхдефицити, изпълниха задачата си, въпреки изразените от някои опасения, че реформата на пакта от 2005 г. ще води до разхлабване на правилата. Така например срещу страните, които са нарушили прага на дефицита от 3 % от БВП, продължаваше прилагането на процедурата при прекомерен дефицит. През пролетта на 2006 г. срещу не по-малко от дванадесет държави-членки беше приложена процедурата при прекомерен дефицит. В препоръките и решенията на Съвета по отношение на държави със свръхдефицит обикновено се настояваше за амбициозни фискални корекции, равни по размер или дори по-големи от тези в рамките на „стария“ пакт. Срокът за извършване на корекции беше продължаван при нужда, но това се налагаше само в редки случаи. Сега, две години и половина по-късно, броят на държавите-членки, срещу които се прилага процедурата при свръхдефицит, се приближава до нула, защото фискалните подобрения по принцип са съответствали или дори надминали препоръките на Съвета, което отразява не само благоприятните икономически условия през 2006 г. и 2007 г., но и значителните усилия за консолидиране.

Прилагането на *превантивните мерки на ПСР*, които изискват държавите-членки да адаптират бюджетите си докато постигнат устойчиво фискално състояние, беше подобро. Превантивните мерки са изградени около средносрочни бюджетни планове, изложени от държавите-членки в годишните им актуализации на програмите за стабилност и сближаване (ПСС), които са ключови компоненти при въвеждането на рамката на фискален надзор в ЕС. Превантивните мерки на ПСР допринесоха за това, че през 2007 г. са постигнати най-добрите бюджетни резултати от десетилетия, като много държави-членки бяха близо до бюджетно равновесие или бюджетен излишък. В няколко страни обаче е постигнат само малък напредък по пътя към средносрочните

¹ COM(2008)238 окончателен, 7.5.2008 г.

бюджетни цели. Общо казано, с оглед на опита с превантивните мерки трябва да се отбележат няколко точки.²

- За изминалото време много от държавите-членки не приложиха напълно средносрочните си бюджетни стратегии. Повечето фискални планове предвиждаха повече или по-малко амбициозни ограничения на държавните разходи, в комбинация с намаляване на данъчни тежести, но две трети от планираните подобрения в бюджетния баланс не бяха постигнати, а три четвърти от поставените лимити за държавните разходи бяха превишени. Освен това фискални корекции често бяха отлагани, което превърна средносрочните бюджетни цели по-скоро в подвижни цели отколкото в опора на фискалната политика.
- Въпреки това възникнаха редица успешни фактори за по-добро спазване на средносрочните планове и на по-силни фискални позиции. Анализът на Комисията показва, че държави със здраво бюджетно управление, по-специално строги национални фискални правила и средносрочни фискални рамки, имаха по-добри бюджетни резултати и показваха тенденцията на по-тясно придържане към бюджетните планове. Тази роля на бюджетното управление е изрично призната в реформирания ПСР и в последвалите го заключения на Съвета. Освен това фискалните корекции, наблягащи на намаляването на разходите — освен при инвестиции —, имаха по-голям шанс за траен ефект от такива, които се съсредоточаваха върху увеличаване на приходите.
- Що се отнася до структурните реформи, все още е разпространено мнението, че те могат да влязат в конфликт с фискалната консолидация, но такова схващане е неоправдано. Доказателства, включително постигнатият напоследък напредък в рамките на Стратегията за растеж и заетост, говорят за това, че структурни реформи може да представляват неотделима част на успешни средносрочни фискални консолидации и по този начин да съдействат за траен ефект на фискална корекция. Освен това, доколкото структурните реформи, въпреки че са полезни за дългосрочната устойчивост, в краткосрочен план водят до бюджетни разходи, преразгледаният ПСР позволява това да се вземе предвид при оценяването на напредъка по пътя към средносрочните бюджетни цели (ССЦ).

II.2 Рискове във връзка с краткосрочната перспектива

На фона на влошаването на краткосрочните икономически перспективи за еврозоната и ЕС, в оценката на публичните финанси за 2007 г. и техните перспективи за 2008-09 г. възникнаха редица рискове. Докато повечето наблюдатели са единодушни, че европейските икономики са сравнително добре подготвени да издържат на проблемите в резултат на кредитната криза и ръста на цените на основните стоки, има също така единогласие за това, че еврозоната и ЕС като цяло няма да останат незасегнати от забавянето на икономическия растеж в Съединените щати и инфлационния контекст. Това мнение се доказва от факта, че в прогнозите на службите на Комисията от пролетта на 2008 г. прогнозите за икономическия растеж в ЕС за 2008 г. и 2009 г. са ревизирани надолу до 2,0 % за 2008 г. и 1,8 % за 2009 г.

²

Анализи в подкрепа на тези заключения са представени в докладите на Европейската комисия от 2006 г. и 2007 г. *Публични финанси в ИПС*

Следователно е необходима предпазливост в две области на публичните финанси на ЕС:

- Използването на извънредни приходи за увеличаване на държавните разходи или за намаляване на данъчни ставки може да се превърне в сериозна пречка през следващите години. Макар че все още не може да се каже със сигурност, кои бяха факторите за високите постъпления от данъци през 2006 г. и 2007 г., опитът учи, че съществена част от тях може да е краткотрайна. По-конкретно, благоприятното развитие на курса на дълготрайните активи и бумът на корпоративните печалби, които през изминалите две години доведоха до допълнителни постъпления, са приключили или вече приключват. Тъй като ръстът намалява, обратното развитие на данъчния дял на БВП би напрегнало бюджетното положение в тези държави-членки, които са използвали извънредни приходи за покриване на отклонения от планираните разходи и предвиждат по-нататъшно нарастване на разходите си. Това също така би ограничило възможността им да позволят на автоматичните стабилизатори да функционират. Неотдавнашните преразходи бяха в противоречие с политическите съвети в становищата на Съвета за актуализираните ПСС от 2006 г. и — за държавите на еврозоната — със задълженията, поети през пролетта 2007 г., а именно *„да изпълняват бюджета си за 2007 г. както е планирано, като се избегнат преразходи и да се използват непредвидените допълнителни приходи за намаление на дефицита и дълга.“*³
- Съществува и опасност, че средносрочните перспективи за растеж са били надценени, защото ЕС вероятно е стигнал върха на икономическия цикъл. Предвижданията за 2007 г. за разликата реален-потенциален БВП дават основание да се твърди, че еврозоната и ЕС като цяло са действали само незначително над потенциалното равнище. Въпреки всичко, това противоречи на много други показатели на икономическия цикъл, като например степента на натоварване на производствените мощности в промишлеността, която показва, че действително ЕС е действал доста над потенциала (т. е. в „добри времена“). Подобна констелация бе наблюдавана в края на 1990 г., когато създателите на фискалната политика пропуснаха да използват изключително благоприятната фаза на цикъла.

Като цяло съществуващите все още слабости при спазването на средносрочните бюджетни планове и рисковете за перспективите на публичните финанси изискват постоянни усилия за по-нататъшното укрепване на приложението на рамката на фискален надзор в ЕС, особено повишавайки вниманието към качеството на публичните финанси.

III. Качеството на публичните финанси като средство за подобряване на фискалния и икономическия надзор

Опитът от миналото и съществуващите икономически рискове подсилват аргументите в полза на по-ясно съсредоточаване върху качеството на публичните финанси във фискалния и икономическия надзор. Качеството на публичните финанси може да се

³ Пролетен ориентационен дебат на Еврогрупата за бюджетната политика: Ориентир за фискалната политика в държавите-членки на еврозоната, 20 април 2007 г.

разглежда като рамка с множество измерения. То означава не само ниски дефицити и размери на дълга, които все пак остават най-съществената му част, но обхваща всички финансови разпоредби и институции, които допринасят за ефективно разпределение на ресурсите и за постигане на макроикономически цели, по-специално дългосрочен икономически растеж, и улесняват постигането на други цели, като например справедливост и социално сближаване. Тези измерения на качеството на публичните финанси включват състава и ефикасността на публичните разходи, структурата и ефикасността на приходните системи, бюджетното управление, размера на правителствата, и такива политики на публичните финанси, които въздействат на функционирането на пазарите и на цялостната среда за стопанска дейност.

По-добро качество на публичните финанси може да съдейства по два взаимно подкрепящи се начина за търсене на решения на предизвикателствата пред фискалната политика на ЕС. а) пряко, посредством повишаване ефективността на разходите и приходите, т. е. по-доброто използване на публичните ресурси, и б) косвено, посредством понижаване на разходите за обществото и намаляване на изкривявания, насърчаване на дългосрочни икономически перспективи и укрепване на способността да се реагира на сътресения. Следват кратък преглед на главните канали за трансмисия на различните измерения на качеството на публичните финанси както и обширни политически препоръки за ЕС.⁴

- При определен размер от разходи публичните финанси може да допринесат за икономическия растеж и устойчивостта посредством *състава и ефикасността и ефективността на публичните разходи*. И теоретичните, и емпиричните проучвания показват, че растежът може да бъде подкрепен, когато публичните разходи са насочени към инвестиции, и подчертават също, че една фискална консолидация на базата на намаляване на инвестициите — като бе доказано в някои периоди в някои държави-членки — в дългосрочен план може да е проблематична. Въздействието върху растежа се дължи в голямата си част на държавните инвестиции в човешки ресурси (чрез разходи за образование и здравеопазване), на техническия прогрес (разходи за НИРД) и публична инфраструктура. Това са ключови области на регионалната и на политиката за сближаване на ЕС. Доказателствата обаче говорят и за това, че връзката между изразходваните в тези области суми и икономическия растеж не се получава автоматично, а зависи до голяма степен от способността да се постигнат планираните резултати (например повишаване на образователното равнище, повече частни инвестиции в НИРД) и от преодоляването на съществуващи пазарни дефекти, без да се създадат нови изкривявания. В този контекст спазването на правилата за държавните помощи може да е от полза. Понастоящем емпирични оценки за ефективността на публичните разходи за образование и здравеопазване показват големи разлики между държавите-членки, с големи възможности както за икономия в използването на публичните ресурси, така и за подобряване на резултатите. Първото би позволило да се създаде силно необходимото фискално пространство за други потребности, например срещу застаряването на населението или понижаване на данъците. Второто може да засили растежа чрез по-висока производителност на труда.

⁴

За по-подробен анализ виж доклада *Публични финанси в ИПС — 2008 г.*

- Структурата и ефикасността на приходните системи* може също да бъде фактор за дългосрочен растеж, особено поради засилената конкуренция при мобилни данъчни основи и производствени фактори, които поставят допълнителни ограничения за обществените политики. Данъчната структура влияе на потенциала за растеж, като въздейства на предлагането и търсенето на работна сила, стимулите за инвестиции, готовността за поемане на рискове и формирането на човешки капитал. Макар че винаги е желателно да се намалят изкривяванията чрез снижаване на общите данъчни тежести, това би трябвало да върви ръка за ръка с реформи при разходите. Затова друга значителна възможност за политиката е независеща от приходите адаптация на данъчните структури. Така например данъчното облекчение на фактора труд посредством прехвърляне на облагането на по-широка основа, като ДДС, може да поощрява заетостта и растежа. В експериментални симулации за еврозоната, извършени от службите на Комисията, се преценява, че при прехвърлянето на 1 % от БВП от облагането на труда към облагането на потреблението, реалният БВП дългосрочно ще се увеличи с около 0,2 %, а заетостта — с около 0,25 %. Въздействията зависят до голяма степен от институционални и структурни фактори, като например от индексацията на трансферни плащания и реакцията на заплатите. Насочени към по-голяма ефикасност данъчни реформи не трябва обаче само да разширят данъчната основа и да намалят данъчните ставки, но и да опростят данъчните системи и да ги направят по-прозрачни както и да ги свържат по-добре със социалноосигурителните системи. В резултат на прехвърляне на данъчна тежест от облагането на труда към облагането на потреблението обикновено се увеличава разликата в доходите на получаващите трудови възнаграждения хора и неработещата част от населението. Трябва да се реагира по подходящ начин на тези последици чрез преразпределяне и създаване на социална справедливост.
- Добро фискално управление* може да подобри всички измерения на публичните финанси. Освен по-горе подчертаната роля, която националните фискални правила и средносрочните бюджетни рамки играят за положително развитие на бюджета, бюджетното управление може също да допринесе за повишаване на ефикасността на разходите, за по-целенасочено фиксиране на публичните разходи и за подпомагане на реформите на публичните финанси. Имайки предвид тези възможности повечето държави-членки вече са започнали да събират повече информация за развитието на публичните разходи с цел да не се набляга на ориентирано към приходите управление на публични ресурси, а по-скоро да бъде поставен акцент върху ориентацията към резултати. Прилагането в практиката обаче е много сложно, а по отношение на напредъка има доста разлики между държавите. Едновременно честите отклонения от ПСС показват, че е останало доста място за подобрене на воденето на политиките на държавите-членки във времето. Създаването на по-строги средносрочни бюджетни рамки предоставя шанса да бъдат преодолените съображенията на политическата икономия при разработването и изпълнението на фискалната политика. Това би могло да допринесе за разширяването на центъра на обсъжданията от общия размер на разходите към други аспекти, като разпределението на разходите, включително и за насърчаващи растежа елементи, и структурата и ефикасността на приходните системи. По този начин едно строго бюджетно управление може да помогне не само да се държи под контрол общият размер на публичния дефицит, а представлява и рамка за обширна реформа на други области на качеството на

публичните финанси, които в крайна сметка влияят върху резултатите по отношение на ефикасността и размера на сектора на държавното управление.

- *Размерът на управленския сектор* често има значение за икономическия растеж, защото е тясно свързан с други измерения на качеството на публичните финанси. Когато областите на публичните финанси са здрави, поддържането на сравнително големи публични сектори и задоволителен икономически растеж вървят ръка за ръка. Широк набор емпирични проучвания, включително и някои предварителни анализи, проведени от службите на Комисията, установиха обаче, че публичните сектори може да станат спирачка на икономиката, ако са характеризирани от високи данъчни тежести, високо публично потребление и неефикасни публични разходи и управление. Проблемите са съставени от големи дефицити и дългове.
- Чрез бюджетни и небюджетни елементи публичните финанси може да *въздействат и на функционирането на пазари и на средата за стопанска дейност*. Освен горепосочените функции на ефикасни системи на публичните разходи и приходи, публичните финанси играят специална роля и поради въздействието си на определянето на заплатите (напр. заплатите в публичния сектор), на участието на пазара на труда и мобилността (напр. със социалноосигурителните системи) и най-общо на средата за стопанска дейност (например с предоставянето на добре функциониращи съдебна система и публична инфраструктура). Но публичните финанси са само един елемент в осигуряването на безпроблемно функциониране на пазари на труда, стоките и услугите и трябва да бъдат съпътствани от ефикасна регулаторна и правна рамка. Според предварителния анализ на службите на Комисията, общата производителност и приносът на квалифицираната работна ръка за ръста на БВП са главните бенефициери в стопанства с по-ниски регулаторни тежести. Тези два компонента на растежа от своя страна са играли значителна роля за растежа в ЕС през изминалите две десетилетия и по този начин са допринесли за устойчивостта на публичните финанси.

Събирането в едно на всички елементи на качеството на публичните финанси би позволило ползването на потенциалната синергия на главните инструменти за координиране на икономическата политика на ЕС, особено на ПСР и на Стратегията за растеж и заетост. Пряко или косвено качеството на публичните финанси играе важна роля в прилагането и на двата механизма. По отношение на първия, качеството на публичните финанси се отчита в реформата на пакта, като заслужаващо внимание в ПСС, а липсата на напредък в тази област се смята за една от причините за слабости при провеждането на превантивните мерки. В Стратегията за растеж и заетост качеството на публичните финанси е изрична тема на една от Интегрираните насоки, които се очаква държавите-членки да следват в програмите си за реформа, но досега не е направена всеобхватна проверка на напредъка в тази област⁵. Следователно по-

⁵ В Интегрирана насока № 3 от Лисабонската стратегия се казва: „Насърчаване на ефективно разпределение на ресурсите, насочено към растеж и заетост. Без да пренебрегват насоките за икономическа стабилност и устойчивост, държавите-членки следва да пренасочат съставките на публичните разходи към съдействащите за увеличаване на растежа категории в съответствие със Стратегията от Лисабон, да адаптират данъчните структури за укрепване на потенциала за растеж, да осигурят въвеждането на механизми за оценяване на отношенията между публичните разходи и постигането на целите на политиките, както и да осигурят обща съгласуваност на пакетите от реформи.“.

систематично и по-цялостно съсредоточаване върху качеството на публичните финанси може да насърчи постигането на целите на ПСР и Лисабонската стратегия: устойчивост на публичните финанси и икономически растеж.

IV. По-силно акцентиране върху качеството на публичните финанси в рамките на фискалния надзор в ЕС

Предвид необходимостта от осигуряване на устойчивостта на публичните финанси и от насърчаване на дългосрочен икономически растеж, и безпроблемно функциониране на ИПС, може да се определят четири области на действия, с които се постига по-силно акцентиране върху качеството на публичните финанси в рамките на фискалния надзор в ЕС, като по този начин се създава и по-силна връзка със Стратегията за растеж и заетост. Те се базират на общите принципи, изложени в съобщение „ИПС@10“ от май 2008 г.

IV.1 Оценяване на качеството на публичните финанси: по-систематично отчитане от страна на държавите-членки и определяне на група от показатели

Както и при „традиционната“ част на ПСР, така и анализирането на качеството на публичните финанси в държавите-членки изисква стабилни и надеждни данни, и показатели. В годишните актуализации на програмите за стабилност и сближаване (ПСС) от държавните-членки се очаква да представят не само плана си по отношение на главните променливи на фискалната политика, но и определена информация за някои от елементите, свързани с качеството на публичните финанси, например данъчни реформи, инициативи за по-добро съотношение между качество и цена и промени в националното фискално управление. В резултат на проверка, базираща се на данните от ПСС за 2006—2007 г. и 2007—2008 г. на действащите отчетни практики стана ясно обаче, че съществуват големи разлики между държавите-членки и съществени отклонения от формално предвидените изисквания за отчитане⁶. Това доведе също до усложнения при събирането и проследяването на сравними данни за качеството на публичните финанси в отделните държави-членки.

Оценяването на качеството на публичните финанси ще бъде улеснено от:

- по-систематично и по-обхватно отчитане в рамките на ПСС относно аспекти, свързани с качеството на публичните финанси и с редовното информиране за структурни реформи, като се обръща специално внимание на реструктурирането на публичните разходи и на данъчните реформи,
- съставяне на списък с показатели в рамките на съвместната работна програма на Комисията и Комитета за икономическа политика, покриващ различните нива на качеството на публичните финанси в отделните държави-членки и разработването на систематичен подход за оценяване на ефикасността на специфични категории публични разходи и за постигане на по-добро разбиране на факторите, определящи ефикасността.

⁶ Пълното наименование на Кодекса за поведение е „Подробности за изпълнението на Пакта за стабилност и растеж и насоки относно формата и съдържанието на програмите за стабилност и за сближаване“. Той е одобрен от Съвета през септември 2005 г.

IV.2 Повече внимание върху ефикасността и ефективността на публичните разходи

На ефикасността и ефективността на публичните разходи се придава такова голямо значение, защото се изхожда от идеята, че качеството на публичните финанси допринася едновременно за увеличаване на тяхната устойчивост и на икономическия растеж. Това се потвърждава и от емпирични данни, според които, макар и да няма пропорционална зависимост между размера на държавните разходи и растежа, все пак се откроява връзка между разходите в областта на публичните финанси (например за образование и здравеопазване) и икономическото развитие. Многообещаващ начин за повишаване на ефикасността и ефективността на разходите е създаването или подобряването на институционални механизми, които целят засилването на връзката както между политическите приоритети и разпределението на ресурси, така и между ресурси и резултати.

Редовните прегледи на бюджета, включително анализи на ефикасността, са от основно значение за определяне на приоритетите при разходите. По-общо казано, важно е държавите-членки да преминават от процедури, основани само на приходите, към процедури, вземащи предвид и информацията за досегашната ефикасност.

IV.3 По-ефикасни системи на държавните приходи

Държавните приходи са повече от противоположната страна на разходите в бюджета, тъй като структурата и размерът им въздействат на ефикасността на икономиката, на разпределението на приходите и на икономическия растеж. Когато се разглеждат сегашната структура на приходните системи и главните предизвикателства за разработването на данъчни системи, по-специално високата данъчна тежест върху фактора труд и последиците на засилващата се икономическа интеграция, става ясно, че съществуват възможности за прехвърляне на данъчна тежест от пазара на труда към други данъчни основи, ако те са широки и стабилни.

В частност, проверка на възможността за прехвърляне на данъчна тежест от пазара на труда към потреблението води до следните заключения: i) Прехвърлянето на данъчното облагане от труда към потреблението може да има положително — макар и в ограничен размер — въздействие върху заетостта и растежа. Това въздействие се дължи главно на разширяването на данъчната основа, което позволява намаляването на данъчните ставки и по този начин и на изкривяванията. ii) Размерът на положителното въздействие зависи до голяма степен от адаптирането на нивата на социално подпомагане. iii) Съгласуван подход в рамките на еврозоната би въздействал по-положително на заетостта и растежа отколкото мерки за прехвърляне на данъци, взети едностранно от единична държава в еврозоната, независимо дали са обширни или по-скромни. iv) Трябва да се реагира по подходящ начин на потенциални накърнявания на справедливостта и разпределението между поколенията. v) При прехвърлянето на данъчното облагане от труда към потреблението трябва да се обръща внимание и на подходящия момент и потенциалното инфлационно въздействие — също и с оглед на позицията на икономиката в икономическия цикъл.

Като цяло данъчните реформи трябва да се структурират и за в бъдеще така, че да поощряват растежа и да свеждат до минимум изкривяванията, но и едновременно да изпълняват задачата си, като се занимават с въпросите на преразпределението. Това

може да се постигне с прости правила и широки данъчни основи, като се предотвратяват вратички, неефикасни данъчни разходи, специални данъчни режими и ненужни изключения. Данъчното облекчение на фактора труд посредством прехвърляне на облагането върху други данъчни основи, като потреблението, може да е част от тази стратегия, но представлява само ограничено средство на правителствата да реагират на краткосрочни специфични за страната сътресения или да постигнат дългосрочно подобряване на структурните условия за увеличаването на заетостта и растежа в Европа. Всеобхватна стратегия за съживяване на европейските икономики, включително и чрез модернизиране на социалните модели, трябва да се опира на всеобхватен подход, използващ широк набор от политически инструменти и решително провеждащ структурни реформи съгласно Стратегията за растеж и заетост.

IV.4 Редовен преглед на качеството на публичните финанси

Акцентът върху качеството на публичните финанси в контекста на европейската рамка в областта на фискалния надзор, както и значението му за Стратегията за растеж и заетост могат да бъдат подсилени посредством редовния преглед на качеството на публичните финанси в държавите-членки. Този преглед може да се опира на данните от ПСС и на списъка на показателите за качеството на публичните финанси. Освен това в този преглед може да бъдат включени специфични за страната анализи, особено на избрани теми. Въз основа на изпитан метод на сътрудничество, този преглед може да се провежда съвместно от Комитета за икономическа политика и Комисията.

* * *

Изхождайки от реформата на ПСР от 2005 г., това съобщение предлага, как да се акцентира по-силно върху качеството на публичните финанси в рамките на надзора на националните бюджетни политики. Става въпрос за начина, по който правителствата формулират, прилагат и оценяват средносрочните си бюджетни стратегии, и как предпазните мерки на ПСР могат по-ефикасно да подпомогнат постигането на устойчива бюджетна политика, като съдействат за увеличаването на растежа и заетостта както и за по-доброто функциониране на ИПС. Напредването на държавите-членки в тази насока може да подобри ефективността на координирането на икономическата политика в ЕС, като се допринася за ползването на потенциалната синергия на главните ѝ инструменти.