



Механизмы ЕС для увязки стратегического планирования и управления государственными финансами

Кристиан Вайзе, начальник отдела
DG ECFIN, Национальные бюджетные рамки и институты

Конференция REMPAL «Будущее УГФ»

Вена, 25 марта 2025 г.

План выступления

- Реформированная система фискального управления ЕС
- Значимость ЕС для национальных фискальных систем
- Фонд восстановления и повышения устойчивости (RRF): исключительный инструмент
- Инструмент технической поддержки

не охвачены: (1) Многолетняя финансовая рамочная программа ЕС и (2) Политика сплочения ЕС, обе рассчитаны на семилетний период

Реформированная система фискального управления ЕС

Общая информация: основы фискальной системы ЕС

Маастрихтский договор (1992): третий этап создания экономического и валютного союза (евро)

«Государства-члены должны избегать чрезмерных государственных дефицитов».

- Дефицит государственного бюджета ниже 3% ВВП
- Государственный долг ниже 60 % ВВП или в достаточной степени снижается в направлении к этому показателю.

Пакт стабильности и роста (1997 г. - реформирован в 2005, 2011, 2024 гг.): Два постановления ЕС, направленные на усиление контроля и координации национальной налоговой и бюджетной политики:

- «Превентивный механизм» направлен на обеспечение осмотрительной налоговой и бюджетной политики.
- 4 • «Корректирующий механизм», он же Процедура чрезмерного дефицита, направлен на исправление *грубых ошибок в политике* (= превышение контрольного значения дефицита или долга).

Рамочная бюджетная директива (2011 г. - реформирована в 2024 г.)

Реформированная система: ключевые принципы

Обеспечение баланса между различными целями: повышение **приемлемости государственного долга** и содействие **устойчивому и инклюзивному росту** посредством реформ и инвестиций.

Ключевые принципы:

- **Среднесрочный подход с большей ответственностью стран:** объединение национальной налоговой и бюджетной политики, инвестиций и обязательств в части проведения реформ в рамках единого национального среднесрочного фискально-структурного плана (MTFSP)
- **Риск-ориентированная дифференциация: постепенное и надежное сокращение долга** там, где это необходимо, благодаря разумной налоговой и бюджетной политике, подкрепленной инвестициями, способствующими росту и устойчивости, и реформами в соответствии с приоритетами ЕС
- **Стимулы для инвестиций и реформ:** в соотношении долга к ВВП важен знаменатель
- **Более эффективное обеспечение соблюдения правил** в противовес большей свободе действий для государств-членов в определении своих бюджетных стратегий

Реформированная система: требования к налоговой и бюджетной политике

1. Основа надзора за бюджетной и налоговой политикой: **среднесрочные планы** готовятся государствами-членами на период 4-5 лет;
2. **Среднесрочный и риск-ориентированный подход**, - требования к бюджетной и налоговой политике **дифференцированы в зависимости от страны**, отражают макроэкономическую ситуацию, но в основе лежит **единая система**;
3. Приверженность динамике чистых расходов (= среднесрочные бюджетные ограничения), посредством которой **долг стремится к / остается на осмотрительных уровнях** + выдерживаются некие **единые количественные защитные показатели**, так чтобы обеспечивать минимальное ежегодное сокращение долга и дефицита (априорно).
4. Возможность **продлить период коррекции** (более постепенная коррекция), в обмен на обязательства по осуществлению инвестиций и проведению реформ, удовлетворяющих определенным условиям

Реформированная система: больше внимания инвестициям

Государственные инвестиции:

- Учет существующего бюджетного пространства для стран с низким/средним риском приемлемости долга
- Более постепенная фискальная коррекция, подкрепленная конкретными обязательствами по инвестициям и реформам. Их невыполнение может привести к сокращению периода адаптации (что подразумевает более жесткие налоговые и бюджетные цели).
- Исключение из фискальных показателей национального софинансирования программ ЕС
- Учет обязательств по RRP для более постепенной корректировки первых планов
- Переходные меры для расходов, финансируемых за счет кредитов RRF

Требования MTFSP: инвестиции и реформы

Для всех государств-членов:

- Как вы обеспечиваете осуществление инвестиций и реформ с учетом рекомендаций для каждой конкретной страны?
- Объясните, как они связаны с общими приоритетами Союза: «зеленый» переход; цифровой переход; социальная и экономическая устойчивость и реализация Европейской основы социальных прав; энергетическая безопасность; укрепление оборонного потенциала, где это применимо.
- Поощряется обсуждение влияния на экономическую деятельность, устойчивость и стабильность.
- Информирование о потребностях в инвестициях, связанных с общими приоритетами ЕС.
- Информирование о прогнозируемом уровне государственных инвестиций

Реформированная система: инвестиции и реформы в обмен на более длительный период коррекции

- **7 лет вместо 4 лет** на выполнение фискальных критериев в обмен на реализацию конкретного комплекса реформ и обязательств осуществить инвестиции, которые оцениваются COM и Советом.
- Такой комплекс реформ и инвестиций должен отвечать следующим критериям:
 - быть достаточно детальным, предусматривать основные вложения на начальном этапе, быть привязанным к конкретным срокам и допускать проверку;
 - способствовать ускорению экономического роста и повышению устойчивости;
 - обеспечивать финансовую устойчивость;
 - отражать общие приоритеты ЕС;
 - учитывать актуальные рекомендации, касающиеся конкретных стран, в том числе – в рамках Процедуры макроэкономических дисбалансов;
 - обеспечивать, чтобы общий объем государственных инвестиций, финансируемых из бюджета в течение срока действия плана, не был ниже среднесрочного уровня до начала периода действия плана.
- **Одобрение Советом** предполагает наличие **сроков выполнения** ключевых этапов и **показателей для мониторинга** по каждой планируемой реформе.

Внедрение системы: принятие первых среднесрочных фискально-структурных планов (MTFSP) (1)

Предварительные руководящие указания государствам-членам относительно фискальной траектории со стороны Комиссии

Технические обсуждения, призванные обеспечить соответствие среднесрочных планов Регламенту

Представление первых среднесрочных планов:

Осенью 2024 г. представлено 22 плана; представление 5 планов отложено из-за проведения выборов (Австрия, Бельгия, Болгария, Германия, Литва)

5 государств-членов запросили продление периода коррекции (Финляндия, Франция, Испания, Италия, Румыния)

- 1) Обязательства в отношении динамики чистых расходов на 4 года [или на 7 лет]
- 2) Обязательства в части осуществления реформ и инвестиций лежат в основе продления периода фискальной коррекции до 7 лет [выбор за государством-членом]
- 3) Намерения провести другие реформы и осуществить другие инвестиции с учетом рекомендаций для конкретных стран, исходя из стандартных механизмов экономического управления ЕС («Европейский семестр») и общих приоритетов ЕС.

10

Оценка Комиссией плана на основе **единых и прозрачных положений** (анализ экономической приемлемости долга для фискальной динамики; единая система оценки в отношении реформ и инвестиций). Общее заключение по итогам оценки зависит от (1) и (2). Реформы и инвестиции в рамках (3) приводятся в заключении без рекомендаций.

Одобрение Советом

Внедрение системы: принятие первых среднесрочных фискально-структурных планов (MTFSP) (2)

Примеры обязательств в части осуществления реформ и инвестиций, на основании которых допускалось продление:

Только меры, содержащиеся в Планах восстановления и повышения устойчивости (RRP)

- Испания – перестройка системы образования с использованием цифровых технологий
- Финляндия – меры, способствующие «зеленому» переходу

Меры в RRP с дополнительными характеристиками

- Финляндия – реформирование системы социального обеспечения
- Италия – инвестиции, призванные повысить физическую и финансовую доступность услуг по уходу за детьми
- Испания – реформы, направленные на модернизацию налоговой системы и внедрение механизма обзора бюджетных расходов

Дополнительные меры

- Испания- реформирование системы предоставления рабочих виз
- Италия – повышение эффективности налоговой системы
- Румыния – реформирование системы финансирования для компаний
- Франция – Анализ налоговых расходов

Значение действий на уровне ЕС для национальных фискальных систем (NFF) :

формирование системы для стратегического планирования и УГФ

Нормативно-правовые положения касательно национальных фискальных систем (NFF)



Прочие элементы NFF: взаимное обучение

«Зеленое» бюджетирование

**Финансирование на случай
риска стихийных бедствий**

**Обзоры бюджетных
расходов**

**Управление
государственными
инвестициями**

Новая рамочная основа ЕС:

укрепление независимых фискальных институтов

- Поправки к Директиве о бюджетных рамках (с 30 апреля 2024 г.)
- Четкая нормативная база в Своде основных норм и требований ЕС для всех государств-членов ЕС
- Меры, обеспечивающие независимость: комплектование кадрами, отсутствие указаний, способность осуществлять коммуникацию, ресурсы, доступ к информации, внешняя оценка
- Задачи, касающиеся прогнозирования, контроля за соблюдением бюджетных правил, оценки национальных фискальных систем, информирования парламентов
- Принцип «соблюдай или объясняй»
- После перестройки – оценка макроэкономических допущений, которые содержатся в MTFSP
- Может применяться для оценки расхождений с планом и в ситуации чрезмерного дефицита

Новая рамочная основа ЕС:

отражение рисков налогово-бюджетного характера, связанных с изменением климата

- Новые требования должны:
 - учитывать макрофискальные риски, связанные с изменением климата, при оценке устойчивости государственных финансов и роста
 - давать представление об условных обязательствах, обусловленных стихийными бедствиями и изменением климата
 - давать представление об убытках прошлых периодов, вызванных стихийными бедствиями
- Эти положения применяются «по возможности»
- Перенос положений до конца 2025 года, применение в бюджетах и документах среднесрочного планирования на 2027 год
- Какой-либо конкретный метод не предписывается

Фонд восстановления и повышения устойчивости (RRF): исключительный инструмент

Фонд восстановления и повышения устойчивости (Recovery and Resilience Facility)

- Учрежден в феврале 2021 года для противодействия экономическим последствиям COVID19
- Выделено 359 млрд евро на гранты и 291 млрд евро на кредиты
- На основе национальных планов по восстановлению и повышению устойчивости, которые делают экономику более устойчивой и жизнеспособной, поддерживают «зеленый» и цифровой переход и учитывают рекомендации ЕС по наблюдению за конкретными странами
- Средства выделяются по достижении основных этапов и целей, контролируются COM
- Разовый инструмент, действие которого будет завершено в 2026 году

Инструмент технической поддержки

Инструмент технической поддержки

- Техническая поддержка в разработке и реализации структурных реформ
- Консультации, исследования, обучение, визиты экспертов и т.д. бесплатно, без национального софинансирования
- Включая поддержку реформ в области управления государственными финансами
- По запросу, на основе проектных предложений государств-членов
- Бюджет: 864 млн евро (в текущих ценах), 2021-2027 гг.

Выводы

- Система экономического надзора ЕС увязывает среднесрочное фискальное планирование с обязательствами по реформам и инвестициям: прозрачность и четкие ожидания
- Более детальное и эффективное планирование в течение более длительных периодов корректировки: стимул для реформ и инвестиций
- Укрепление национальных бюджетно-финансовых систем для обеспечения надежного планирования
- Солидарность в условиях кризиса, связанная с общими целями
- Техническая поддержка для облегчения реализации
- Надежность и опора на верховенство закона

Некоторые ссылки на дополнительные материалы о фискальном надзоре ЕС и национальных фискальных механизмах

https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact_en

[Medium-term fiscal-structural plans](#)

[Recovery and Resilience Scoreboard](#)

[National Fiscal Frameworks in the EU](#)

[EU Technical Support Instrument](#)



Механизмы ЕС для увязки стратегического планирования и управления государственными финансами

Кристиан Вайзе, начальник отдела
DG ECFIN, Национальные бюджетные рамки и институты

Конференция REMPAL «Будущее УГФ»

Вена, 25 марта 2025 г.