

**ОСОБЕНОСТИ ПРИ ОСИГУРЯВАНЕТО НА СРЕДСТВА
ЗА ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА НЯКОИ СОЦИАЛНИ ФУНКЦИИ
НА ДЪРЖАВАТА**

Д-р Анелия Пържанова

**Филиал на Варненски свободен университет „Черноризец Храбър” гр.
Смолян**

Анотация: Целта на студията е да представи специфичните особености при събираемостта на средства за осъществяване на държавната дейност.

Предмет на изследване са публичните финанси, обект на разглеждане са възможностите за формиране на публичен ресурс чрез данъците и системата за социално осигуряване. Защиата се тезата, че за повишаване на устойчивостта при формиране на публичен финансов ресурс и стабилност на осигурителната система е необходимо прилагането на последователни държавни политики по отношение на разходопокривната система.

Ключови думи: колективни потребности, публични финанси, публични ресурси, социално осигуряване

**FEATURES IN THE PROVISION OF FUNDS FOR IMPLEMENTING
CERTAIN SOCIAL FUNCTIONS OF THE STATE**

Aneliya Parzhanova, PhD

Branch of the Varna Free University “Chernorizets Hrabar”, Smolyan

Abstract: The aim of the study is to present the specific features in the collection of funds for the implementation of the state activity. The subject of the survey is public finances; the possibilities for forming a public resource through taxes and the social security system are under consideration. It is argued that in order to increase the sustainability of the formation of public financial resources and the stability of the

social security system it is necessary to apply consistent state policies regarding the pay-as-you-go system

Keywords: collective needs, public finance, public resources, Social Security

1. Ролята на държавата за посрещане на колективните потребности

По своята същност държавното управление е реализиране на политики за осъществяване на държавната власт, което е дейност в обществен, а не в частен интерес. Публичната дейност се осъществява от публични организации, което налага и публична издръжка за функционирането им. Тази издръжка се поема от обществото, чрез внасянето на данъци. Нарастващата роля на публичния сектор като движеща сила за развитието на социално отговорни практики постепенно променя отношението както на държавно отговорните лица, така и а гражданите данъкоплатци.

Публичният сектор е съвкупност от институции и механизми, чрез които държавата изпълнява своите основни функции – социални, административно-управленски, стопански и други. Във всяко цивилизовано общество има публичен сектор, който осигурява предлагане на публични блага, наричани още публични услуги. Това са продукти, които пазарът не може или не желае да осигурява поради ниската им икономическа ефективност. Те не могат да бъдат произведени на пазарен принцип или ако са произведени, не могат да бъдат оценени с измерителите за пазарна ефективност. Публичните услуги, позволяват колективно потребление. За тях не важи пазарният принцип на изключването, който гласи: „Който не може да плати цената, се изключва от потреблението.”¹

Публичните финанси като централно звено на финансите и финансовата система като цяло имат две основни структурни звена – приходи на държавата и разходи на държавата. Приходите и разходите намират своя синтез в държавния бюджет и в извънбюджетните фондове. Разходите на държавата са считани като обект не на финансовата наука, а само на текущата политика. Впоследствие се

¹ Конакчиев, Д., К. Андонова. Икономика на публичния сектор. УИ на ВСУ „Ч. Храбър”, В., 2012, с. 42.

заражда и развива теорията за колективните потребности, която формулира държавните разходи като елемент на финансите въобще и на публичните финанси в частност, и съответно като предмет или обект на финансовата наука.²

Държавата се явява като катализатор на определени индивидуални нужди, които прераствайки в обществени или колективни потребности, започват да се задоволяват по обществен път, т.е. по линията на държавните разходи. Типични обществени потребности са държавното управление и отбраната, като постепенно техният спектър се разширява. Характерно за обществените потребности е, че имат историческа обусловеност, задължителен характер и различна степен на задоволеност.

Ползите, които индивидите получават от държавата, често са слабо повлияни от приноса само на един индивид. Така в личен план доброволното плащане на данъци в името на общото благо не е в рационалния интерес на никой индивид, освен ако не е заплашен от санкции.³ Може да се отбележи, че доминира схващането, че мотивацията за спазване на общоприетите норми се базира на чист или реципрочен алтруизъм⁴. При чистия алтруизъм индивидите действат с интерес на обществото, защото за тях е важно неоновото благополучие, което е аргумент за личната им функция на полезност, която е максимизирана. При реципрочния алтруизъм желанието за благополучие на другите, зависи от очакванията за тяхното бъдещо поведение, мотивация и намерения. Познаване на поведенческите особености, допринасящи за създаване на общо положително отношение към спазването на правилата, има ключово значение при планиране на стопанските политики на държавата.⁵

Установяването на публичните потребности и преди всичко на тяхното задоволяване се е считало в миналото като главно съдържание на финансите, на

² Стоянов, В. Основи на финансите, т. I. Галик, С., 1997, 110–112.

³ Седларски, Т., Г. Димитрова. Основни концепции в теорията на поведенческите финанси. ГСУ „Стопански факултет”. 12. С., 2013, с. 195–220.

⁴ Алтруизъм – готовност безкористно да се действа в полза на другите, като се пренебрегват личните интереси. Онлайн речник. <http://www.onlinerechnik.com/duma/>

⁵ Седларски, Т., Г. Димитрова. Поведенчески публични финанси. Годишник на СУ „Св. Климент Охридски”, Стопански факултет, Том 14, С., 2016, с. 215–254.

финансовото стопанство. Обектът на финансовото стопанство си остава един и същ – посрещането на колективните нужди, само обстановката и възможностите се променят. Публичноправните субекти са постоянни, само тяхната служба се изменя и разширява, става все по-неизбежна за всеки, при всякакви обстоятелства. Очевидно е, че обществените потребности и тяхното задоволяване посредством държавните разходи се приемат като предмет и основно съдържание на финансите въобще и на публичните финанси в частност.⁶

Колективните потребности обуславят и определят разходите и приходите на държавата, т.е. публичното стопанство. Независимо от твърдението, че финансовото стопанство е подчинено на икономически принципи и в него господства административнопринудителния характер на публичните финансови отношения. Същностна характеристика на публичните финанси е задължително принудителният им характер, напоследък се наблюдава тенденция към тяхното рационализиране, оптимизиране и повишаване на ефективността им. Изхождайки от посочените характеристики е създадена *теорията за колективните/публичните потребности*.⁷

Методологическата основа на теорията за публичните потребности е тезата за същественото различие между държавното и частното стопанство – първото действа на непазарни и задължително принудителни принципи, а второто на чисто пазарни механизми. Теорията за публичните блага има за своя методологическа основа сходството или аналогията между държавното и частното стопанство, схващането за държавата като предприемач или фирма, макар да няма договорни бизнес отношения между държавата и нейните граждани. Като всяка стопанска дейност и дейностите от публичния сектор подлежат на количествена оценка, анализ и контрол. Поради спецификата на публичните блага, анализа на публичния сектор е много по-сложен в сравнение с фирмения анализ. Сред

⁶ Организираната публично-правна дейност за управление, създаване и употреба на стопанските блага, нужни за посрещане на колективните потребности, финансовоправната теория нарича публично или финансово стопанство. Вж. Стоянов, П. Основни начала на финансовата наука. С. 1993, с. 3.

⁷ По Стоянов, В. Основи на финансите. Т. I. Галик, С., 1997.

основните показатели за анализ и оценка на публичния сектор са икономичността, ефективността и ефикасността, като специално внимание се обръща на управленската ефективност.⁸

Някои автори определят държавата като монополистична фирма, а демокрацията като основна форма на собственост, която има разпръснат и непрехвърляем характер. В научната литература по публични финанси, публична икономика, публичен икономикс и пр. често се срещат изрази като обществени мениджъри, пазарна и политическа конкуренция, предприемачество в държавната политика, политически пазар, пазар на закони и др.⁹ Те са проява на опит и тенденция за поставяне функционирането на държавата, на държавното стопанство и публичните финанси на търговско-икономическа основа.

Съвременната държава е не само посредник, но и участник в пазарната икономика. Това прави държавното стопанство пресечна точка между икономика и политика, при което се наблюдава тенденция дори и политиката да се разглежда от пазарни позиции. Ако икономиката и политиката се приемат като неразделни сфери на човешката дейност и поведение, е необходимо цялостно поддържане на правните институции, както и икономизиране на политиката. В този контекст все повече през икономическата призма се оценява дейността на съвременната държава и нейните институции. Икономическият принцип отдавна е възприет и лансиран от финансовата наука като принцип, с който трябва да се съобразява бюджетно-разходната политика на държавата. В рамките на теорията за обществените потребности, той има повече формално значение, отколкото реално практическо приложение. Именно реалното прилагане на този принцип е целта и съдържанието на теорията за публичните блага, която е адекватна на неолибералната доктрина.¹⁰

⁸ Конакчиев, Д., К. Андонова. Икономика на публичния сектор. УИ на ВСУ „Ч. Храбър”, В., 2012, с. 197–198.

⁹ Стоенчева, Ц. Публични финанси. УИ „Стопанство”, С., 2007; Стоянов, В. Основи на финансите. Т. I. Галик, С., 1997; Стоянов, П. Основни начала на финансовата наука. С., 1993; Брусарски, Р. Теория на публичните финанси. УИ „Стопанство”, С., 2007, и др.

¹⁰ По Стоенчева, Ц. Публични финанси. УИ „Стопанство”, С., 2007.

Както частното, така и държавното, респективно публичното стопанство, произвежда специфични блага – централизираното и децентрализирано управление, националната отбрана, лична и социална сигурност, средното образование, медицинско обслужване, уличното осветление, морския фар и пр., които “продава” на своите граждани, последните “купуват” и заплащат тези блага посредством внасяните от тях в полза на държавата данъци и такси.¹¹ На тази основа данъците се третираат като цена на предоставяните от държавата стоки, услуги и блага. Като всяка стопанска дейност и дейностите от публичния сектор подлежат на количествена оценка, анализ и контрол. Спецификата на публичните блага прави анализа на публичния сектор много по-сложен в сравнение с фирмения анализ. Сред основните показатели за анализ и оценка на публичния сектор са икономичността, ефективността и ефикасността, като специално внимание се обръща на управленската ефективност.¹² Актуален е въпроса кои публични блага държавата предоставя на своите граждани “безплатно” и финансира тяхното “производство” посредством събраните данъци на пазарна основа, т.е. срещу непосредствено заплащане и за кои гражданите внасят такси.

Чисти публични блага са тази част от публичните блага, които могат да се консумират само общо или колективно и тяхното потребление не може да се индивидуализира или персонифицира. Типични в това отношение са държавното управление и националната отбрана, вътрешният ред, които са чисти публични блага. Финансирането на тяхното производство е на обща или колективна основа

¹¹ Данъкът е публичноправно вземане на държавата, респ. общината, което се установява по общ начин, едностранно и със закон, за да се гарантират правата на данъчно задължените лица. Принципът за законоустановеност на данъците е гаранция, че намесата в имуществената сфера на данъчните субекти ще бъде до степен, която се налага и доколкото се налага от публичния и финансов интерес. Съгласно чл. 60 от Конституцията на Република България (Обн. ДВ, бр. 56/1991 г. посл. изм. ДВ, бр. 100/ 18.12.2015 г.), гражданите са длъжни да плащат данъци и такси, установени със закон, съобразно техните доходи и имущество. Нормата доразвива въведения още с Търновската конституция основен и безусловен принцип, че правото да урежда данъчната материя е резервирано за законодателната власт, която не може да го делегира или да го упражнява в друга форма освен чрез закон. Вж. Димитрова, Е. Финансов автоматизъм. IUS ROMANIUM. 1/2018. ISSN 2367-7007, с. 426.

¹² Конакчиев, Д., К. Андонова. Икономика на публичния сектор. УИ на ВСУ „Ч. Храбър”, В., 2012, с. 197–198.

чрез данъците, т.е. на непазарна основа. При тези блага е невъзможно последователно прилагане на икономически принципи, а се използва системата и механизма на колективните решения или социалният избор, които имат политическа основа и обществен характер.

Колективен или социален е изборът, който обществото прави, но този избор е необходимо да бъде подложен на експертен анализ и оценка, за да се изучава процеса за вземане на колективни решения или социалния избор в демократичните общества. На база получените резултати е необходимо да се изготвят преценки и прогнози, кой ще спечели от реализирането на определени решения и политики и кой ще бъде ощетен.¹³

Държавата може да осигури необходимите чисти блага по два основни начина – като ги произвежда самостоятелно в държавни или публични предприятия или организации, и/или като предостави или възложи производството им на частни предприятия, на лизингова основа или чрез системата на държавните поръчки, т.е. чрез заплащане от нейна страна. Държавните поръчки могат да се възлагат директно или въз основа на конкурс на определени частни изпълнители.

Като характерни белези на публичните блага могат да се изтъкнат:

- Принципът на неизключване на консуматорите, противоположно на свободния пазар. Това означава, че всички индивиди и граждани на равнопозна основа ползват или консумират публични блага, без да е налице възможност или целесъобразност за изключването на едни или други от тях.

- Липса на съперничество – отделните индивиди потребяват или консумират публични блага без взаимно да си пречат или вредят, макар че ползите им могат да бъдат нееднакви.

- Инвестиционния риск е висок, поради дългия период на възвръщаемост, което ограничава и възпрепятства предлагането им чрез пазара, като например

¹³ Седларски, Т., Г. Димитрова. Поведенчески публични финанси. Годишник на СУ „Св. Климент Охридски”, Стопански факултет, том 14, С., 2016, с. 215–254.

изследователски проекти в областта на ядрената енергетика, Космоса и други подобни.

- Големи външни ефекти от производството и потреблението на публични блага.
- Някои автори изтъкват като основно свойство на публични блага невъзможността и целесъобразността от рационализиране на потреблението им и като пример дават националната отбрана и обществените паркове.¹⁴

Рационализиране на потреблението на публични блага, стоки и услуги е нецелесъобразно и произтича както от споменатите особености, така и от обстоятелството, че те служат на висши обществени или национални цели и интереси.

Смесените блага са тези стоки и услуги, които не са напълно или чисто обществени и чието потребление в определена степен може да се индивидуализира или персонифицира. Те обикновено се дефинират като смесени блага. Такива например са здравеопазването, образоването, социалното осигуряване и други. От обществена гледна точка е рационално и целесъобразно да се поддържа социалната сигурност, а така също да се осигурява колкото е възможно по-високо здравното и образователно-квалификационното равнище на гражданите и нацията като цяло. Това е основание държавата да участва непосредствено в създаването и предоставянето на посочените блага. Индивидуализирането на потреблението на тези блага и доколкото морално е оправдано и икономически целесъобразно при заплащането на тяхната стойност или цена да участват и непосредствените им ползватели или потребители. Това се осъществява чрез системата на т. нар. потребителски такси.¹⁵

Потребителските такси, социално осигурителни вноски и др. най-общо се приемат за неделими и делими обществени блага, стоки и услуги. Очевидно

¹⁴ Стоянов, В. Основи на финансите. Т. I. Галик, С., 1997. Конакчиев, Д., К. Андонова. Икономика на публичния сектор. УИ на ВСУ „Ч. Храбър”, В., 2012; Стоенчева, Ц. Публични финанси. УИ „Стопанство”, С., 2007

¹⁵ Стоянов, В. Основи на финансите. Т. I. Галик, С., 1997.

първите се финансират само или изцяло за сметка на данъците, а вторите – за сметка на данъците и потребителските такси, т.е. смесените потребности се финансират по смесен или комбиниран начин от държавата, респективно бюджета, от стопанските субекти, за сметка на данъчни или фискални разходи и от отделните ползватели чрез заплащането от тяхна страна на потребителски такси. Може да се обобщи, че финансирането на смесените стоки и услуги (блага) се осъществява от три източника, а именно: държавния бюджет; потребителските такси и от бизнес структурите на преференциална данъчна основа, т.е. средствата, които те предоставят на организациите, произвеждащи смесени блага (образование, здравеопазване, социално осигуряване, наука, култура, благотворителност и др.), обикновено се приспадат от дохода им преди облагането му.

Структурата на финансиране от посочените три източника за отделните смесени блага е твърде различна.¹⁶ Така например субсидиите, които предоставя държавата, могат да варират в границите от 0 до 100 %. Структурата на финансиране и делът на държавата от една страна, и на индивидите от друга страна, се обуславя главно от това дали в смесените блага преобладава общественият или личният елемент, или интерес, т.е. тъй наречените вътрешни или външни ползи.

*Мериторични и демериторични блага*¹⁷ са свързани с интересите и ценностите на определени социални общности. Така например индивидите от дадена обществена група манифестират исторически опит или културни традиции, които се явяват основа за възникване на своеобразен съюз между тях на базата на общи интереси и ценности. Подобни интереси и ценности могат да станат повод и основа за формирането на общи потребности, т.е. на потребности,

¹⁶ Колко трябва да харчи държавата? <https://financebg.com/>

¹⁷ Публичният сектор трябва да осигури ресурси за производството и доставката на *мериторични (достойни, похвални), блага*. Това са блага, задоволяващи потребности, които обществото счита за важни и които при необходимост трябва да се налагат на индивида - задължително образование, задължителни профилактични прегледи, ваксинации и др. Противоположният случай са *демериторични блага*, които обществото ограничава като алкохол, цигари, наркотици. Вж. Същност на финансите <https://finansi.dokumentite.com/art/syshtnost-na-finansite/87164/p3>

които индивидите като част от обществото се чувстват задължени да подкрепят, като обичайна индивидуална свобода за вземане на решения.¹⁸

Приема се, че мериторичните стоки са предназначени за задоволяване на мериторични потребности и могат да се дефинират като стоки, които имат намалено търсене от отделните граждани – поради недостатъчни знания, а понякога и средства от тяхна страна. В подобни случаи държавата следва да се намесва и да стимулира потреблението на мериторични блага (например социална програма за предоставяне на безплатна храна за най-бедните или програма за запазване културната идентичност на определена обществена група и пр.).

Проблемите, които пораждаат мериторичните стоки и услуги се могат да се изразяват в нарушаване суверенитета на потребителите или консуматорите, в резултат на което се накърняват и деформират индивидуалните им права и предпочитания; в провокиране на бюджетни разходи и усложняване на разпределителните отношения; в идентифицирането на мериторичните потребности, доколкото те могат да съдържат съществени елементи на специфични публични потребности.

Може да се обобщи, че мериторичните стоки и услуги са форма на своеобразни обществени предпочитания, които се предоставят на определени социални групи или общности. Мериторичните блага като правило се предлагат от държавата и често пъти са свързани с принудителното им потребление, като задължителното образование например.¹⁹

2. Възможности за събиране на финансови средства и формиране на публичен ресурс

Политиката в областта на държавните разходи обхваща преразпределителния процес в и между различните нива на управление, с цел изпълнение на правителствените приоритети и постигане на по-високи нива на

¹⁸ Масгрейв, Р. А., Масгрейв, П. Б. Государственние финансы: теория и практика – Бизнес атлас, 1980, с. 716.

¹⁹ Стоянов, В. Основи на финансите. Т. I. Галик, С., 1997, 111–117.

ефективно и ефикасно използване на бюджетните ресурси. Основната философия на националната разходна политика е гъвкаво управление на разходите, което е насочено към стратегическите аспекти в средносрочен план и постигане на целите на държавните политики.²⁰ Осъществяването на държавните функции е свързано с огромни разходи – между 40-55% от БВП. Тук възникват въпросите: кой/кои са източниците на приходи за тези огромни ресурси и посредством какви методи се осъществява набавянето/акумулирането на средствата в обществените парични фондове, които са на разположение на държавата.

Обикновено, източниците на приходи²¹ и финансови средства се свързват с данъците и таксите. Данъците са по-скоро метод, отколкото източник, защото те също имат свои специфични източници. В разглеждания контекст се има предвид икономическите източници на финансовите средства. Вътрешните икономически източници на финансови средства се свеждат до БВП и националното богатство на съответната страна, на даденото национално стопанство. Когато финансовите ресурси на държавата се получават от чужбина, т.е. от чужди национални стопанства, са налице външни източници на финансови средства. По същество се свеждат до БВП и националното богатство на други страни, на чужди национални стопанства.²²

Република България се стреми да провежда политика, насочена към стимулиране на обществения интерес, към увеличаването на темповете и обема на БВП. От темповете на растеж и от обема на БВП пряко зависят не само финансовите ресурси на публичното стопанство, но и тези на икономическите

²⁰ Публични разходи <https://www.minfin.bg/bg/7>

²¹ Съгласно §1, т. 29 от Закона за публичните финанси. ДВ, бр.15 от 2013 г. „Приходи” са паричните постъпления за съответната бюджетна година от: данъци, осигурителни вноски, други вноски, такси, глоби, санкции и неустойки, конфискувани активи, лихви, дивиденди и други доходи от финансови активи, както и всички други парични нетни постъпления на бюджетните организации, които произтичат от реализация и използване на нефинансови активи и предоставяне на услуги. Плащанията, представляващи възстановяване на приходи, както и отрицателните курсови разлики от реализацията на парични средства в чуждестранна валута, се третираат като негативен приход.

²² Важен момент от финансовата теория е каква част от БВП държавата акумулира и използва за финансиране на публичните блага, тъй като това намалява възможностите на частното стопанство да инвестира, да разширява и да повишава ефективността на своята дейност и намалява потреблението на индивидите.

субекти, жизненият стандарт и качеството на живот. Поради посочените обстоятелства БВП е основна макроикономическа величина, обобщаващ критерий и показател за степента на икономическото развитие на страната. Една държава може да бъде развита и богата само чрез постигане на висока производителност на труда, на голям абсолютен обем БВП, и преди всичко на глава от населението. Това обстоятелство може да стане само чрез развитието на производството и повишаването на неговата ефективност.

Към **вътрешните източници на финансиране** на разходите се причисляват местните данъци и такси, приходите от управление на общинско имущество, както и остатъците от бюджетни сметки. Първостепенно значение обаче има БВП, който изразява съвкупната стойност на всички произведени в националното стопанство блага в продължение на една година, след приспадане на междинното потребление. БВП е главен макроикономически показател, неговото създаване, разпределение и използване е в центъра на икономическата политика на страната. Очевидно, колкото е по-голяма величината на БВП на глава от населението, толкова са по-големи финансовите възможности, както за осигуряване на финансови средства за държавата, така и за инвестиции, и за потребление; БВП е главният източник на ресурси за натрупване и за потребление.

Друг вътрешен източник на финансови средства е националното богатство, то обхваща всички създадени и натрупани материални и нематериални блага, а така също и въввлечените в икономическия оборот надземни и подземни природни богатства, които принадлежат на страната.²³ Невключените в стопанския оборот природни ресурси обикновено се третират като потенциално национално богатство. Следователно националното богатство е съвкупност от частното и общественото богатство.²⁴ Могат да се обособят четири по-обща компонента на националното богатство: материално-производствен; социално-битов; природно-

²³ Стоянов, В. Основи на финансите. Т. I. Галик, С., 1997.

²⁴ Възможност за приход към бюджета, може да се използва и вътрешния кредит. Разликата между получените и предоставените от държавата кредити, формира вътрешния дълг. Този дълг се използва за финансиране главно на бюджетния дефицит, а също и за инвестиции, осъществяване от държавата

географски; човешки. Националното богатство в значителна степен е функция на производството на БВП, защото неговата основна част представлява непотребен, натрупан или застинал БВП, създаден през минали периоди, към които се прибавят природно-географският и човешкият фактори.

Външни източници – те се свеждат до БВП на националното богатство на други страни, на чужди национални стопанства, както и възможностите на Структурните фондове на Европейския съюз. Ползването на външни източници значително се различава в мирно и във военно време. Във време на война ползването на БВП и на националното богатство на други страни, преди всичко от завоеватели или агресори, може да има форма или характер на чист грабеж, или на изземване на материални блага чрез механизма на тъй наречените военни пари, а така също на контрибуции, респективно репарации, които страната победителка налага на победената.²⁵ По-важните форми на ползването на чуждите национални стопанства в мирно време са: износ и влягане на капитали, от които се получават печалби, лихви и дивиденди; заеми, предоставени на международна основа, помощи и други.²⁶ Нееквивалентният външноикономически обмен между развитите и развиващите се страни също може да се счита като форма за ползване на чужд източник на финансови средства. Средствата, получавани от външни източници, обикновено са несигурни, нерегулярни и най-често възвръщаеми (кредитите или заемите). Източникът за връщането на получените от чужбина средства е БВП на съответната страна. От тази гледна точка външният източник на финансови средства може да се разглежда като временен и възвръщаем и то заедно с дължимите лихви.²⁷

²⁵ По Стоенчева, Ц. Публични финанси. УИ „Стопанство“, С., 2007. Стоянов, В. Основи на финансите. Т. I. Галик, С., 1997.

²⁶ С приемане на България в Обединена Европа се слага началото на нов етап в повеждането на местната инвестиционна политика и във финансирането на общинските програми и проекти. Като член на ЕС България има възможност да ползва средства от Структурните фондове и други финансови инструменти на Съюза. Вж. Великова, М. Политики и практики в местното самоуправление (Местна финансова и инвестиционна политика). УИ на ВСУ „Ч. Храбър“, В., 2008, с. 152.

²⁷ Маринов, Е. 2017. Икономика на публичния сектор – лекционен курс. С.: изд. ЕВМ. 138 с. ISBN 978-619-90568-3-7, с. 85.

Методи за акумулиране на финансови средства в публичните парични фондове, се използват главно по отношение на вътрешни източници, т.е. за акумулиране в публичните парични фондове на част от БВП и неговите съставни елементи и могат да се разграничат както следва:

- Данъчен метод, намира проявление в прилагането на система от повече или по-малко на брой данъци.
- Данъко-подобни, квазиданъчни методи, като такси, самооблагане, патенти, глоби, лихви и конфискации, и други (приноси, повинности, реквизиции и др.)
- Неданъчни, в лицето на вътрешен държавен кредит, стопанска дейност на държавата и приходите от нея, продажба на държавно имущество, отдаване на държавно имущество, включително концесията, парична емисия.

Чрез посочените методи и техните конкретни приходни форми се акумулират от държавата значителна част от БВП в публичните парични фондове, респективно държавният бюджет, т.е. предоставени са на разположение на държавата за финансиране на изпълняваните от нея функции и задачи.²⁸

Таблица № 1 се илюстрира стойностите на текущите и капиталовите разходи на местно ниво в България за периода 2010–2016 г., при текущите разходи се наблюдава тенденция към увеличение, като от 3585,9 млн.лв. през 2010 г. те достигат до 4544,2 млн.лв. през 2016 г. Капиталовите разходи също нарастват до края на 2015 г., след което стойността им се понижава рязко през последните години на разглеждания период, като причина за този значителен спад е изплащането на финансови средства от общините по проекти, финансирани по Оперативни програми от Структурните фондове на Европейския съюз, във връзка с приключване на програмния период 2007–2013 г., по които могат да ползват финансиране до две години след края на първия програмен период.

²⁸ Стоянов, В. Основи на финансите. Т. I. Галик, С., 1997, с. 127, 129–139, 205–207.

Таблица 1. Текущи финансови разходи на местните власти в България
за периода 2010 – 2016 г.

Години	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Текущи разходи, в млн.лв.	3 585,0	3 739,4	3 843,9	4 276,0	4 341,3	4 055,4	4 544,2
Капиталов и разходи, в млн.лв.	1 108,6	962,0	1 143,5	1 80,5	2 749,8	3 837,9	980,2
Общо местни разходи в млн.лв.	4 693,6	4 701,5	4 987,5	6 156,4	7 091,1	7 893,3	6 112,3

Източник: Министерство на финансите <https://www.minfin.bg>

3. Системата за социално осигуряване – инструмент за публични приходи

С политическите промени в края на 80-те години се променя и до тогава съществуващата *държавно бюджетна система*²⁹ на финансиране на социалното осигуряване и започва процес на преминаване, към наложилния се модел на разходо-покривна или капиталова система в социалното осигуряване.³⁰ Реформите в системата на държавното осигуряване са продиктувани от политиката на настройване на съществуващата система към условията на новата парадигма³¹ на обществено устройство в страната. Опирайки се на икономическата теория и изследвайки събитията от призмата на историческата последователност, се провеждат множество радикални промени в световен мащаб, които оказват влияние на съдържанието и характера на българското държавно обществено осигуряване. Основното събитие от обществено-социална значимост в началото на 90-те години е разпадът на СССР и преминаването към западен тип на обществено-политико-икономическо устройство на страните от

²⁹ Държавно бюджетната система функционира до 1996 г.

³⁰ По Стоенчева, Ц. Публични финанси. УИ „Стопанство”, С., 2007; Стоянов, В. Основи на финансите. Т. I. Галик, С., 1997.

³¹ Има се пред вид „парадигма” като ключов модел, образец или метод за постигане на определен вид цели, и като най-характерното или основно свойство на една теория или направление на науката или обществено устройство.

социалистическия блок.³² Република България, като част от бившия социалистически блок, е изправена пред промяна на парадигмата на основите на общественото устройство, което поставя пред държавното обществено осигуряване редица задачи и проблеми за разрешаване.

Социалното осигуряване е специфична и сложна материя в правния мир и общественно-икономическия живот. По своята същност социалното осигуряване е вид система, чиято функция е да акумулира средства, съхранени и изразходвани за обезщетения и пенсии при настъпване на осигурителни рискове. То разпределя ресурси между хората и социалните групи, които по една или друга причина се нуждаят от тях. В най-общ смисъл системата на социалното осигуряване е гарант за сигурността в обществото и в частност на отделни негови групи.

В законодателството на България нормативната уредба на социалното осигуряване е регламентирана чрез “Кодекс за задължително обществено осигуряване”, обнародван в “Държавен вестник”, брой 110 от 17 декември 1999 г. и влязъл в сила от 1 януари 2000 г. През 2003 г. цялата материя по социалното осигуряване (от разходопокривен и капиталов тип) се кодифицира в Кодекс за социално осигуряване.³³ Този Кодекс урежда отношенията между държавните органи, отговарящи за акумулирането на осигурителните вноски, осигурителите и осигурените лица, както и случаите, в които се изплащат осигурителните обезщетения.

Като всяка друга обществено организирана дейност и социалното осигуряване почива на основни начала, определени принципи. Тези принципи имат както теоретично, така и практическо значение и спомагат за разграничаване на социалното осигуряване от други подобни социални дейности, както и за развитие на неговата нормативно-правна, институционална и информационна

³² „...Няма друг пример на световна сила, която да се е разпаднала така пълно и бързо, без да е губила война.” Кисинджър, Х. Дипломатията. КК „Труд”, София, 1997, с. 670.

³³ Кодекс за социално осигуряване. ДВ, бр.110/1999, загл. изм. ДВ, бр. 67/2003, посл. изм.и доп. ДВ, бр. 12/8.02.2019.

основа. В специализираната литература най-често се посочват следните принципи, на които се основава и функционира социалното осигуряване³⁴:

Задължителност и всеобщност – този принцип е свързан с понятието “морален риск”. Това е ситуация, при която част от членовете на обществото считат, че за тях няма да настъпят рискове, застрашаващи техните доходи или здраве, или пък, ако настъпят такива рискове, то държавата е длъжна да ги обезпечи. “Моралният риск” повелява установяването и организацията на социалното осигуряване да не се съобразява с волята, желанието и убеждението на такива членове на обществото. Задължителността и всеобщността се въвеждат чрез закон, определящ норми както за правата, така и за задълженията на участниците в системата. Действието на принципа на задължителността и всеобщността изисква:

- безусловно включване в кръга на осигурените лица на цялото население, независимо от характера на заетостта и доходите, бранша, региона, професията и други характеристики;

- покриване на всички социални рискове, които водят до намаляване или загуба на личните доходи.

Степента на задължителност за отделните групи икономически активни лица обаче може да бъде различна. Тя е най-висока за работещите по трудови и служебни правоотношения – те се осигуряват за всички осигурителни рискове и обикновено споделят осигурителните вноски със своите работодатели. Упражняващите трудова дейност за своя сметка и за свой риск се осигуряват задължително за инвалидност, старост и смърт, а за общо заболяване и майчинство – обикновено по свое желание.³⁵

Равнопоставеност – този принцип изисква унифициране на законодателството, с оглед да се гарантират еднакви за всички осигурени лица, независимо от политическата принадлежност, расата, вероизповеданието, имущественото положение, и др. възможности за участие в установените

³⁴ Христосков, Й. Социално осигуряване (теория, организация, практики). Изд. на ВУЗФ. С., 2009.

³⁵ Средкова, К. Осигурително право. Сиби, 2006, с. 97.

осигурителни схеми и адекватна осигурителна защита при настъпване и по време на периода на трудоспособност. Принципът на равнопоставеност обаче се третира по различен начин в законодателството на отделните страни по отношение пола на осигуреното лице. В много страни жените се пенсионират по-рано, макар че по правило живеят по-дълго от мъжете. От друга страна обаче, пенсиите на жените са по-ниски главно поради неравнопоставеността им на пазара на труда – при равен труд в много страни те получават по-ниско възнаграждение.

Обществена солидарност – същността на този принцип се изразява в създаването на такава организация, при която средствата се набират солидарно от всички, а се ползват от лицата, при които е настъпил социален риск със съответните благоприятни и неблагоприятни последици. Солидарността на осигурените лица се характеризира с две специфични измерения – солидарност между едновременно съжителстващи поколения в трудоспособна и нетрудоспособна възраст, и солидарност вътре в поколенията между трудоспособни и временно нетрудоспособни, между заети и безработни.³⁶ Принципът на обществената солидарност е характерен най-вече за публичната система на социалното осигуряване, базирана на преразпределението.³⁷ При така наречените капиталови форми на социално осигуряване този принцип търпи модификации поради персонализирането на осигурителните вноски в индивидуалната партида в периода на тяхното натрупване и инвестиране. На етап плащания, отново се споделя риска, в случаите, че осигурените са избрали пожизнена пенсия.

Еквивалентност и адекватност – еквивалентността предполага пряка връзка между осигурителния принос, измерван обикновено чрез осигурителния доход, върху който са плащани осигурителни вноски и осигурителния стаж, и

³⁶ Благойчева, Х. Осигурителни системи и фондове. Изд. „Наука и икономика”, ИУ-Варна, В., 2016, с. 27–29.

³⁷ Солидарността е първият и най-важен принцип на социалната държава. Чрез него се дават отговори на въпросите каква е причината да бъдем съпричастни един към друг, защо социалната държава обхваща всички или само някои членове на обществото? и т.н. Вж. Шапов, М. Солидарността – основен принцип на социалната държава. Научни трудове на Русенския университет. Том 47, серия 7. 2008. <http://conf.uni-ruse.bg/bg/docs/cp/7/7-18.pdf> с. 106–111.

размера на обезщетението или пенсията. Или при настъпване на съответния риск осигуреният трябва да получи обезщетение, заместващо в много голяма степен дохода, получаван преди настъпването на риска. Този принцип се реализира чрез предварително въвеждане в закона на правилата за размера на обезщетенията и пенсиите. Адекватността изисква осигурителните обезщетения да заместят в задоволителна степен загубените доходи от труд при настъпването на някой от осигурителните рискове. Приложени в комбинация, адекватността и еквивалентността дават основание на законодателя да въведе минимални гарантирани обезщетения и пенсии, както и да ги ограничава до определен максимален размер.

Автономност и самоуправление на осигурителната система – според този принцип осигурителната система трябва самостоятелно да организира и регулира собственото си икономическо и пазарно поведение, връзките и взаимоотношенията си с икономиката, да развива и усъвършенства персоналната си структура и финансовата си балансираност. Този принцип налага икономическите субекти (осигурените и осигурителите) сами да решават чрез свои представителни органи възникналите проблеми, да приемат правила за поведение и доброволно да ги съблюдават – без външен административен натиск. Той предполага и по-голяма финансова и административна самостоятелност, делегирането на повече права на органите на управлението от по-ниските етажи в йерархията, предоставяне на повече права за вземане на управленски решения от самата институция.³⁸

Социален диалог – този принцип произтича от историческото развитие и самата природа на социалното осигуряване. Въпреки че то засяга всички слоеве на обществото, работодателите и работниците са тези, които формират фондовете на общественото осигуряване и затова техните организации трябва да вземат активно участие при определяне политиката в социалното осигуряване. Предмет на социалния диалог са размерите на осигурителните вноски, разпределението на

³⁸ Благойчева, Х. Осигурителни системи и фондове. Изд. „Наука и икономика”, ИУ–Варна, В., 2016.

тези вноски между работника и работодателя по отделни рискове, размерът на осигурителните плащания и други. Проява на социалния диалог е и колективното трудово договаряне на минималните осигурителни прагове, участието в доброволното осигуряване, в това число и в доброволното осигуряване по професионални пенсионни схеми, допълнителното осигуряване за безработица и други рискове.

Обществен и държавен надзор, се изразява в дву- или трипартичните надзорни структури на управление и контрол, управителни и надзорни съвети, върху дейността на осигурителните институции. Обществен контрол се осъществяват и Парламента и неправителствени специализирани организации. Държавният надзор³⁹ над осигурителните институции се осъществява чрез Сметната палата на страната, чрез органите за вътрешен финансов контрол и други. Обект на специален надзор са фондовете за осигуряване на капиталов принцип. Този надзор е специализиран или интегриран единен орган за надзор върху осигуряването, застраховането и търговията с ценни книжа. Някои от фондовете сами или по силата на закон изграждат попечителски или консултативни съвети, в които включват представители на осигурените лица и осигурителите, хора с добра обществена репутация и обществено доверие.

Фондова организация на социалното осигуряване – този принцип изисква за всеки риск или взаимно свързани група от рискове да се обособи самостоятелен осигурителен фонд, като средствата в него се набират основно от осигурителни вноски.⁴⁰ Размерите на вноските за всеки риск се определят на основата на актюерски разчети, предвиждащи разходите за обезщетения и разчети за администриране. В много от съвременните осигурителни системи отделните

³⁹ Съгласно чл. 2 (1) Комисията е специализиран държавен орган за регулиране и финансов надзор с цел защита на интересите на инвеститорите, застрахованите и осигурените лица, осигуряване на стабилност, прозрачност и доверие на финансовите пазари и осигуряване на адекватна и стабилна инфраструктура на финансовите пазари. Правилник за устройството и дейността на Комисията за финансов надзор и на нейната администрация www.fsc.bg/d.php?id=20714

⁴⁰ По Благойчева, Х. Осигурителни системи и фондове. Изд. „Наука и икономика”, ИУ–Варна, В., 2016.

фондове са взаимно свързани в рамките на общ консолидиран бюджет на социалното осигуряване.

Общественото осигуряване е система, гарантираща получаването на доходи или услуги, като резултат от принос към осигурителните фондове. Основната цел на осигурителните плащания, предоставяни от избраната от обществото осигурителна система, е да компенсират загубените доходи от труд поради настъпил осигурителен риск. Какво означава понятието осигурителен риск? Това е неблагоприятно събитие, касаещо лично определено физическо лице или настъпване на неблагоприятно обстоятелство, засягащо пряко друго физическо лице.⁴¹

Под събитие, касаещо лично определено физическо лице, следва да се разбира, че настъпването на едно такова неблагоприятно събитие ще доведе до загуба на средства, придобивани с личен труд, ще намали работоспособността и/или материалния му статус. Примери за такова неблагоприятно събитие са: общо заболяване, професионална болест, трудова злополука, безработица, майчинство, инвалидност, старост, смърт.

Под настъпване на неблагоприятно обстоятелство следва да се разбира такова обстоятелство, което ще засегне пряко друго физическо лице, лишавайки го от съществуващия за него еквивалентен материален статус. Пример за такова неблагоприятно обстоятелство е загуба на родител, съпруг или лице, поело ангажимент за издръжка, т.е. общественото осигуряване е призвано да гарантира социална сигурност в определена степен. Обществото, както в България, така и по света, отчита необходимостта от съществуването на система, обезпечаваша всеобщия и траен мир, който може да съществува само на базата на социална справедливост чрез социална сигурност.

Социална сигурност означава полагане на постоянни усилия от страна на държавата, за да покрие неблагоприятните последици от настъпването на осигурителните събития, които се определят като „социални рискове”. Тези

⁴¹ По Христосков, Й. Реформите в социалното осигуряване (предизвикателства и решения). Изд. на ВУЗФ, С., 2010.

усилия могат да се изразяват в провеждането на различни политики, които обаче да доведат до търсения резултат – социална сигурност, адресирана към потребителя на осигурителните обезщетения и услуги.⁴²

Основните различия между осигурителните вноски и данъците могат да се сведат до следните основни моменти:

- Осигурителните вноски са възмездни, а данъците са безвъзмездни. Участието в социалното осигуряване чрез осигурителни вноски води до осигурителни права при възникване на осигурителното събитие. По своята природа осигурителните вноски в рисковото социално осигуряване са много по-близки до застрахователните премии, отколкото до данъците. Данъците са безвъзмездни – т.е. няма пряка връзка между плащането на данъци и достъпа до публични блага.

- Осигурителните вноски и данъците имат различна основа. Основата на осигурителните вноски са доходите от труд, при това в определени минимално-максимални граници. Налице е пряка връзка между осигурителната основа (доход, върху който са начислени осигурителните вноски) и размера на обезщетението от социалното осигуряване. Данъчната основа е много по-широка, дори основата на данъка върху доходите на физическите лица, който включва всички доходи от труд, наеми и други.

- За социалното осигуряване значение има не само размерът на осигурителната основа, но и периодът на осъществяване на дейността. Данъчната основа обикновено се пресмята в рамките на календарната година, докато осигурителната основа се пресмята на доход от месечна база.

- Осигурителните вноски са пропорционални или представляват фиксирана сума, докато данъците върху доходите на физическите лица по правило са прогресивни. Осигурителните вноски се разделят между работника и работодателя с обща основа, докато данъците са лични и корпоративни, с

⁴² Луканова, П. Социална политика и социална защита в България – проблеми и перспективи. ВТУ „Св. св. Кирил и Методий”. 2014. www.uni-vt.bg/bul/staffinfo.aspx?u=959&zid=55&ppage=205

различен предмет и различна основа. Класификацията на данъците е много по-широка и разнообразна поради разнообразната им природа.

Заключение

В резултат на направения анализ могат да се изведат следните обобщения и изводи:

- Държавата посреща колективните потребности чрез системата за управление на публичните финанси, която е усъвършенствана с приемането и прилагането на нормативни актове, хармонизирани с изискванията на Европейския съюз в сферата на публичните финанси.

- Формирането на устойчиви публични ресурси се осъществява от предимно от вътрешни източници – данъци, такси, социални осигуровки и др. и от външни източници – изразяващи се предимно във финансиране на програми и проекти в публичната сфера от фондовете на Европейския съюз.

- Социалното осигуряване все повече се осмисля като самостоятелна система за живот и възпроизводство на тази част от обществото, която по независещи от нея причини не е в състояние да си осигури доходи и условия за живот.

- Ролята на държавата се изразява първо, в промяна и стабилизиране на старата солидарна финансова система, и второ, институционално и финансово бюджетно реструктуриране чрез адекватна осигурителна и финансова политика от разходопокривен тип с необходимите съгласувани приоритети, задачи, програми и др., с цел ограничаване на рисковете и социалната несправедливост.

Използвани източници

1. Благойчева, Х. Осигурителни системи и фондове. Изд. „Наука и икономика”, ИУ–Варна, В., 2016.
2. Брусарски, Р. Теория на публичните финанси. УИ „Стопанство”, С., 2007.
3. Великова, М. Политики и практики в местното самоуправление (Местна финансова и инвестиционна политика). УИ на ВСУ „Ч. Храбър“, В., 2008.

4. Кисинджър, Х. Дипломацията, КК „Труд“, София, 1997.
5. Конакчиев, Д., К. Андонова. Икономика на публичния сектор. УИ на ВСУ „Ч. Храбър“, В., 2012.
6. Луканова, П. Социална политика и социална защита в България – проблеми и перспективи. ВТУ „Св.Св. Кирил и Методий“. 2014. www.univt.bg/bul/staffinfo.aspx?u=959&zid=55&ppage=205
7. Маринов, Е. 2017. Икономика на публичния сектор – лекционен курс. С.: изд. ЕВМ, с. 138. ISBN 978-619-90568-3-7.
8. Масгрейв, Р. А., Масгрейв, П. Б. Государственные финансы: теория и практика – Бизнес атлас, 1980.
9. Седларски, Т., Г. Димитрова. Основни концепции в теорията на поведенческите финанси. ГСУ „Стопански факултет“. 12. С., 2013.
10. Седларски, Т., Г. Димитрова. Поведенчески публични финанси. Годишник на СУ „Св. Климент Охридски“, Стопански факултет, том 14, С., 2016.
11. Средкова, К. Осигурително право. Сиби, 2006.
12. Стоенчева, Ц. Публични финанси. УИ „Стопанство“, С., 2007.
13. Стоянов, В. Основи на финансите. Т. I. Галик, С., 1997.
14. Стоянов, П. Основни начала на финансовата наука. С., 1993.
15. Христосков, Й. Социално осигуряване (теория, организация, практики). Изд. на ВУЗФ. С., 2009.
16. Шамов, М. Солидарността – основен принцип на социалната държава. Научни трудове на РУ. Том 47, серия 7. 2008. <http://conf.uniruse.bg/bg/docs/cp/7/7-18.pdf>
17. Конституцията на Република България. Обн. ДВ, бр. 56/1991 г. посл. изм. ДВ, бр. 100/ 18.12.2015 г.
18. Закон за публичните финанси. Обн. ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г. посл.изм.и доп. ДВ, бр. 43 от 7.06.2016 г.
19. Кодекс за социално осигуряване. ДВ, бр. 110/1999, загл.изм. ДВ, бр. 67/2003, изм. и доп. ДВ, бр. 95/29.11.2016.

20. Правилник за устройството и дейността на Комисията за финансов надзор и на нейната администрация www.fsc.bg/d.php?id=20714
21. Колко трябва да харчи държавата? <https://financebg.com/>
22. Публични разходи <https://www.minfin.bg/bg/7>
23. Същност на финансите <https://finansi.dokumentite.com/art/syshtnost-na-finansite/87164/p3>