

ФИСКАЛНИТЕ ПРАВИЛА – ОСНОВА НА СТАБИЛНОСТТА НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ

**Доц. д-р, Людмил Найденов, Икономически университет –
Варна**

e-mail: mail@lnaidenov.com

**Гл. ас. д-р, Марияна Павлова - Бънова, СА „Д. А. Ценов –
Свищов¹**

e-mail: m.pavlova@uni-svishtov.bg

Резюме: *В разработката се изследват въпросите, свързани с теоретичните основи, числовите измерители, динамиката, предимствата и недостатъците на дефинираните в Закона за публичните финанси фискални правила. Уточнява се, че бюджетните правила могат да се систематизират в пет групи – Правила за структурния бюджетен дефицит; Правила за бюджетното салдо; Правила за дълга; Правила за разходите; Правила за приходите. Очертава се съдържанието на всяка група правила и се анализира динамиката съответно на бюджетното салдо, държавния дълг, бюджетните разходи и приходи, като се правят изводи относно съответствието на фактическите с референтните числови стойности. Доказва се, фискалните правила имат както предимства, така и недостатъци и аргументирано се изследват възможностите за отстраняване на недостатъците. Обобщава се, че анализиранията правила гарантират стабилността на фискалната политика и устойчивостта на средносрочната бюджетна рамка. Заключават се, че всяко изменение във фактическите стойности на бюджетните показатели в сравнение с плановете (прогнозните) изисква в края на финансовата година актуализация на държавния бюджет с ясно*

¹ Заб. Разпределението на участието на авторите е както следва: доц. д-р Л. Найденов: Резюме, Въведение, т.1 и т. 3, гл. ас. д-р М. Павлова-Бънова: т.2 и заключение.

регламентирани направления за изразходване на бюджетния излишък и финансиране на бюджетния дефицит.

Ключови думи: фискални правила, консолидирана фискална програма, държавен бюджет, бюджетно салдо, бюджетен дефицит, бюджетен излишък

JEL: H61, H62

Въведение

Държавният бюджет, като основно звено в структурата на консолидирания държавен бюджет, е съвкупност от финансови сметки за предоставяните и управляваните от държавата приходи и разходи за период от една година. Преразпределеният чрез основния финансов план на държавата доход, акумулиран основно чрез данъчно облагане на юридическите и физическите лица, е източник за финансиране на публичните блага, за коригиране на определени пазарни дефекти, за стимулиране развитието на икономическата и социалната сфера и на тази основа – за поддържане стабилността на публичните финанси.

Основен нормативен документ, регламентиращ бюджетната процедура в Р. България, е Законът за публичните финанси. Важно значение относно предвидимостта и стабилността на публичните финанси имат дефинираните в него фискални правила. Дисциплиниращата роля на фискалните правила определя тяхната актуалност и значимост и е предпоставка за справяне както със средносрочните, така и с дългосрочните и структурните проблеми. Отчитайки необходимостта от засилената координация между икономическите, фискалните и бюджетните политики в Р. България като обект на настоящата

разработка се определят фискалните правила и техните числови измерители. Предмет на разработката са ефектите от прилагането на фискалните правила. На основата на дефинираните обект и предмет се извежда следната изследователска теза: Спазването на фискалните правила гарантира стабилността на фискалната политика и устойчивостта на средносрочната бюджетна рамка и превръща Р. България в бюджетно дисциплинирана страна в съответствие с приетите през 2011 г. фискални правила, обединени в Пакта за финансова стабилност.

1. Законова регламентация на фискалните правила в Р. България

Законът за публичните финанси поставя нова основа за управление на публичните ресурси като средносрочната бюджетна рамка се превръща в инструмент за реално планиране и прогнозиране. Нарастващото значение на средносрочната бюджетна прогноза не омаловажава факта, че годишният закон за бюджета представлява най-важният етап от бюджетния процес. Това е закономерно като се има предвид, че фискалните мерки пораждат последици за бюджета, далеч надхвърлящи едногодишния бюджетен цикъл. При това Законът за публичните финанси регламентира формирането и използването на публичните средства както на национално, така и на общинско равнище и на равнище социалноосигурителни фондове. Включването в бюджетните рамки на всички звена на държавните финанси осигурява както бюджетна дисциплина, така и устойчивост при формирането и използването на публичните ресурси. Заложените в Закона за публичните финанси правила корелират пряко с европейските изисквания за ограничения във фискалната политика и в

дългосрочен план намират израз в определени числови параметри върху основните бюджетни показатели. Бюджетните правила, в съответствие с методиката на МВФ, която се споделя и от Калоян Стойков, могат да се обобщят в четири групи: Правила за бюджетното салдо; Правила за дълга; Правила за разходите; Правила за приходите (Стойков К., 2012, с. 7).

Внимателното запознаване със съдържанието на Закона за публичните финанси в Р. България дава основание бюджетните правила, освен в посочените четири групи, да бъдат систематизирани в още една – Правила за структурния бюджетен дефицит . Структурният бюджетен дефицит на сектор „Държавно управление” в средносрочен период не следва да надвишава 0,5% от БВП на страната. Анализираното бюджетно правило обаче няма императивен характер, тъй като при определени обстоятелства се допуска структурният бюджетен дефицит да надхвърля посочения числов израз. Превишението не може да надхвърля 1% от БВП и то при условие, че размерът на консолидирания държавен дълг е под 40% от БВП. Следователно обвързването на относителното тегло на структурния дефицит с относителния дял на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление” спрямо БВП осигурява дългосрочна стабилност на публичните финанси. При това средносрочната бюджетна прогноза за структурния дефицит на годишна основа се актуализира на всеки три години.

Втората група правила са свързани с параметрите на бюджетното салдо както по консолидирания, така и по държавния бюджет. Гаранция за дългосрочната устойчивост на публичните финанси е салдото на сектор „Държавно управление” да бъде равно или по-голямо от нула. Дефицитът на сектор „Държавно управление” на годишна основа не следва да надвишава 3%

от БВП. Бюджетният дефицит по консолидираната фискална програма, изчислен на касова основа, не трябва да бъде по-висок от 2% спрямо БВП. Годишен бюджетен дефицит по-висок от 2% се допуска само при извънредни обстоятелства и при условие, че дефицитът на сектор „Държавно управление” е в границите на 3% от БВП.

Известно е, че бюджетното салдо (дефицит, излишък) се получава като разлика между сумата на бюджетните приходи и разходи. Разминаването между прогнозната и фактичката величина на приходите или на разходите, дава отражение върху сумата на фактичкото бюджетно салдо. Когато сумата на прогнозните приходи е по-голяма от фактичката, при равни други условия, отрицателното бюджетно салдо се увеличава, а положителното – намалява. При условие, че величината на прогнозните приходи е по-малка от фактичката, при неизменни разходи, отрицателното бюджетно салдо намалява, а положителното се увеличава. Върху абсолютната и относителната величина на бюджетното салдо влияние оказва и динамиката на бюджетните разходи. Когато фактичките разходи са по-високи от прогнозните, при неизменни приходи, бюджетният дефицит се увеличава, а положителното салдо намалява. При условие, че величината на фактичките разходи, при равни други условия, е по-ниска от прогнозната, бюджетният дефицит намалява, а бюджетният излишък се увеличава.

Следващата група фискални правила са свързани с държавния дълг. Основното изискване в анализирания посока е номиналният размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление” към края на съответната година да не надвишава 60% от БВП. При отклонение от посоченото правило в негативна посока в средносрочната бюджетна прогноза и

в Закона за държавния бюджет се предвиждат мерки за ежегодното намаляване на дълга. Темповете на намаление не могат да бъдат по-ниски от 5% от изчисленото превишение и се прилагат до тогава, докато съотношението консолидиран дълг/БВП не се установи в границите от или под 60%. Със Закона за държавния бюджет за всяка година се определят и: максималният размер на поемането на нов дълг; новите държавни гаранции по Закона за държавния дълг и по другите закони; размерът на държавния дълг към 31.12 на съответната година.

Влиянието на приходните и на разходните несъответствия върху абсолютната сума на държавния дълг и на тази основа върху процентното съотношение на държавния дълг спрямо БВП изисква дефиниране на връзката бюджетен дефицит-държавен дълг. Това е закономерно, като се има предвид, че финансирането на бюджетния дефицит с вътрешни и външни заеми формира държавен дълг (Zahariev, A., Zveryakov, M., Prodanov, 2020, pp 2382 – 2392). Следователно по-големият бюджетен дефицит, финансиран със заемни средства, увеличава абсолютната величина на държавния дълг, а като следствие и съотношението държавен дълг/БВП, т.е. по-големият бюджетен дефицит е източник на държавен дълг. В същото време, както вече посочихме, превишението на прогнозната величина на приходите над фактическия им размер, при неизменни разходи, увеличава бюджетния дефицит. Или казано с други думи всяко приходно несъответствие, което увеличава финансираните със заеми бюджетен дефицит, пропорционално увеличава и държавния дълг. Отрицателното бюджетно салдо и съответно държавният дълг се увеличават и при условие, че темпът на увеличение на фактическите спрямо прогнозните приходи е по-нисък от темпа на увеличение на фактическите спрямо

прогнозните разходи или темпът на намаление на фактическите спрямо прогнозните приходи е по-висок от темпа на намаление на фактическите спрямо плановите разходи.

Средносрочната цел по отношение изчисленото на касова основа бюджетно салдо на общинските бюджети изисква това салдо да бъде равно или по-голямо от нула, т.е. целта е балансиран общински бюджет. При наличието на общински дълг годишните плащания се обвързват със средногодишния размер на сумата от собствените приходи и общата изравнителна субсидия за последните три години (плащанията по общинския дълг за една година не могат да бъдат по-големи от 15% от средногодишната сума на собствените приходи и изравнителната субсидия). Годишният размер на анализирания плащания включва както главницата и лихвите по дълга, така и таксите, комисионните и евентуалните други плащания по поетия дълг. Със сумата на общинските приходи и общата изравнителна субсидия се обвързват и издадените през бюджетната година гаранции (номиналът на издадените общински гаранции не може да бъде по-висок от 5% от величината на приходите, увеличена с общата изравнителна субсидия). За авансово финансиране на плащания по финансирани със средства от ЕС проекти, в Закона за държавния бюджет за съответната финансова година, може да се определи по-висок размер на максималната абсолютна сума на общинския дълг.

Съгласно Закона за публичните финанси социалноосигурителните фондове не могат да поемат дълг и да издават гаранции, с изключение на изрично регламентирани в закона случаи. Подобни ограничителни условия са заложили и за държавните висши училища, Българската академия на науките,

Българската национална телевизия, Българското национално радио и Българската телеграфна агенция.

Важно значение от гледна точка на стабилността на публичните финанси имат свързаните с разходите на сектор „Държавно управление” правила. Устойчивостта на публичните финанси се гарантира от изискването годишният ръст на разходите да не надвишава референтния растеж на БВП. По-висок ръст на разходите спрямо темпа на увеличение на потенциалния БВП за съответната година се допуска само при условие, че са набелязани мерки, водещи до увеличаване на бюджетните приходи. При това бюджетните приходи следва да се увеличават трайно, т.е. да нямат еднократен характер. Връзката между публичните приходи и разходи е двустранна, което означава, че намаляването на приходите води до намаляване на бюджетните разходи.

Средният темп на нарастване на свързаните с подсектор „Местно държавно управление” разходи за прогнозирания средносрочен период се обвързва със средния темп на нарастване на фактическите разходи за последните четири години. Закономерно по-висок темп на нарастване на разходите по местните бюджети се допуска единствено при набелязани мерки за трайно нарастване на собствените приходи. Мерки, свързани с трайно намаляване на приходите по общинските бюджети, водят до трайно намаляване на общинските разходи.

Важно значение има регламентираното в Закона за публичните финанси правило, съгласно което максималният размер на разходите по консолидираната фискална програма не може да превишава 40% от БВП.

Основното фискално правило, свързано с бюджетните приходи и регламентирано в чл. 26, ал 4 от Закона за публичните финанси, намира израз в

обстоятелството, че преизпълнението на приходите за текущата година не може да бъде източник за извършване на допълнителни разходи. Важността на това правило се омаловажава от две обстоятелства:

На първо място, анализираният бюджетно правило не се отнася за бюджетите на Народното събрание, на общините, на съдебната власт, за бюджетите на държавните висши училища, БАН, БНТ, БНР, БТА и за тези бюджетни структури, съставляващи делегирани бюджети.

На второ място, чл. 26, ал. 8 от Закона за публичните финанси регламентира: „За сметка на преизпълнение на данъчните приходи по държавния бюджет Народното събрание по предложение на министерския съвет може да одобрява допълнителни разходи и трансфери по държавния бюджет при спазване на фискалните правила по този закон” (Закон за публичните финанси, чл. 26, ал. 8). От една страна преизпълнението на приходите не може да бъде източник за извършване на допълнителни разходи, а от друга - преизпълнението на данъчните приходи може да бъде предпоставка за допълнителни разходи и трансфери. Противоречието има важни последствия, свързани с обективността при планирането на бюджетните приходи, като се има предвид, че данъчните приходи са основен елемент в структурата на бюджетните приходи. Следователно всяко данъчно несъответствие, при което фактическата величина на данъчните приходи е по-голяма от прогнозния размер на същите може да бъде източник на допълнителни разходи и трансфери. Такъв източник не могат да бъдат несъответствията, при които фактическата величина на неданъчните приходи и на помощите и даренията е по-висока от прогнозния размер на тази група бюджетни приходи.

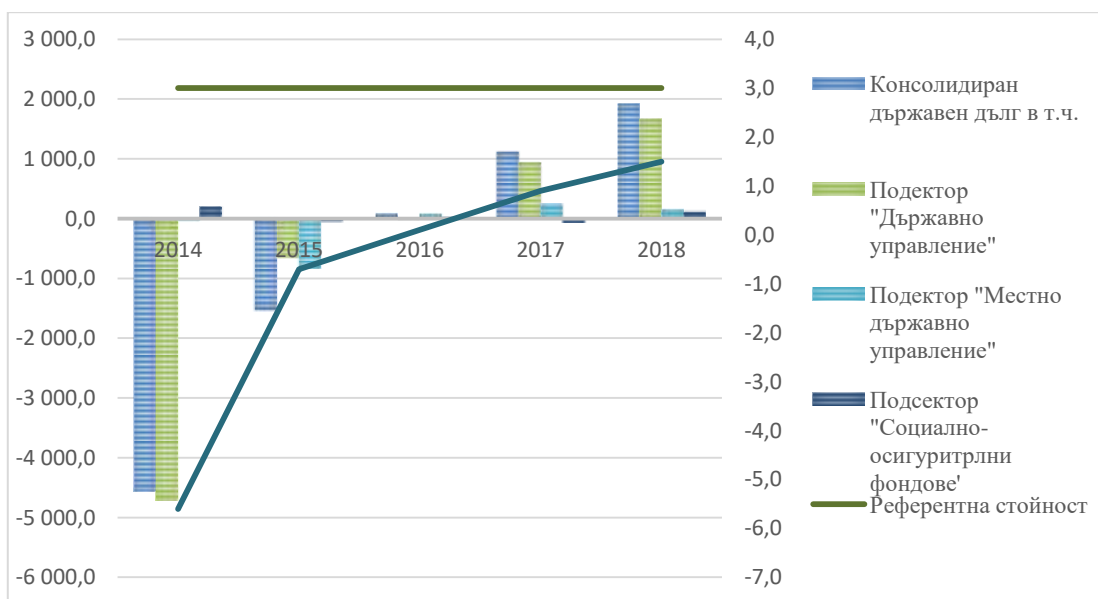
2. Анализ на динамиката на числовите бюджетни ограничения

Анализът на динамиката на числовите бюджетни ограничения се основава на разгледаната в предходния параграф законова регламентация относно фискалните правила с оглед проверка тяхното изпълнение в българската практика. Както вече беше подчертано дисциплиниращата им роля гарантира стабилността на публичните финанси и в този смисъл задълбоченият анализ на бюджетните показатели би дал яснота относно правилността на провежданата фискална политика РБългария.

Данните за бюджетното салдо по Консолидираната фискална програма (вж. Фигура 1) и по държавния бюджет през последните пет години (2014 – 2018 г.) показват, че фискалното правило за дефицита се спазва, но при определени „извънредни обстоятелства” (Лилова Р., Ангелов, П. 2017 г.). През 2014 г. и 2015 г. бюджетният дефицит по КФП възлиза съответно на 4 551,2 млн. лв.² и 1 531,7 млн. лв. и представлява 5,4% от БВП през 2014 г. и 1,7% от БВП през 2015 г. Следователно и за двете финансови години бюджетният дефицит по КФП е по-висок от 2%. През следващите три години (2016 г., 2017 г., 2018 г.) отрицателната разлика между приходите и разходите по КФП е преодоляна, фискалното правило се спазва, и нещо повече: коефициентът "Бюджетно салдо по КФП – БВП" е с положителни стойности: съответно 0,1, 1,1, 1,8 процента спрямо БВП на страната. Това се дължи на постигнатия бюджетен излишък по КФП и тенденцията на нарастване на БВП на РБългария през трите последователни години на изследвания период. Бюджетният дефицит по Държавния бюджет също е в границите на референтната стойност

² Източници на данните в разработката е: Министерство на финансите

от 3% спрямо БВП с малки изключения: -5,6% през 2014 г. и -0,7% през 2015 г., а през следващите години, в резултат на регистрираното положително бюджетно салдо същият е 0,1, 0,9 и 1,5 процента спрямо БВП (В абсолютна сума бюджетният дефицит по Държавния бюджет е 660,4 млн. лв. през 2015 г. и 7,2 млн. лв. през 2016 г., а през 2017 г. и 2018 г. се отчита излишък в размер на 943,3 млн. лв. и 1666, 6 млн. лв.). Както вече беше уточнено, единственото изключение от гореописаното фискално правило се наблюдава през 2014 г., когато бюджетното салдо по Държавния бюджет надхвърля с 2,6 процентни пункта референтната стойност от 3% спрямо БВП. Този негативен резултат е преодолян още през следващата отчетна година.

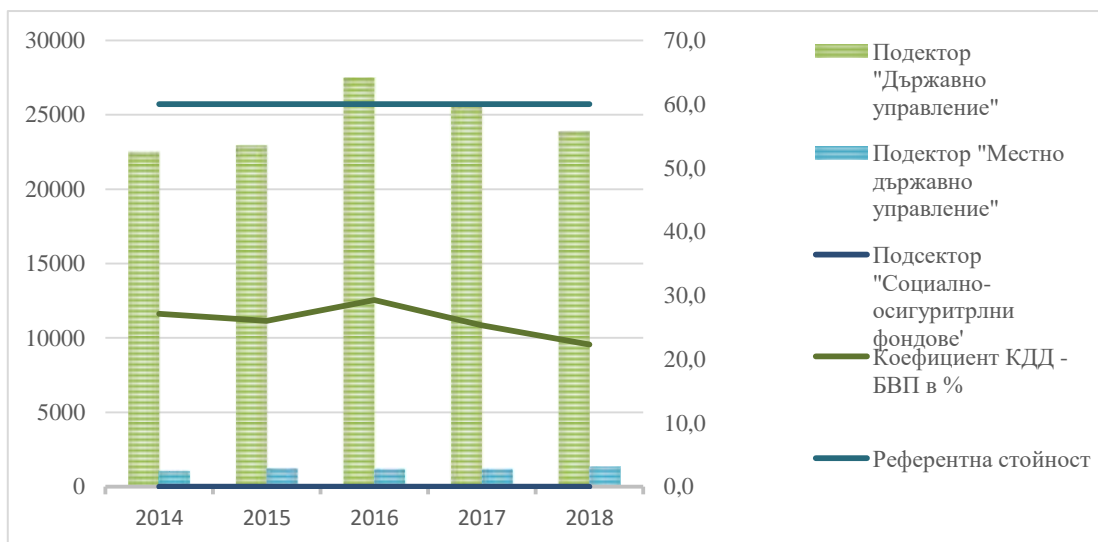


Фигура 1. Бюджетно салдо на Консолидирания държавен бюджет по сектори и дял в БВП на РБългария

Анализът на данните за държавния дълг на Р. България и за съотношението Държавен дълг/БВП показва, че фискалното правило, имащо отношение към дълговата тежест, се спазва. Към 31.12.2018 г. общата величина на държавния дълг на Р. България възлиза на 24 430,8 млн. лв. и представлява 22,3% от БВП. Тази стойност е най-ниската, измерена през периода на изследването (2014 – 2018 г.). Най-висока стойност коефициентът „Консолидиран държавен дълг – БВП“ приема през 2016 г. – 29,3%, като следва да се отбележи, че референтната горна граница е далеч до достигане. През 2014 г. и 2015 г. сумата на държавния дълг е съответно 22 723,6 млн. лв. и 23 217,5 млн. лв., а съотношението на анализираната сума спрямо БВП намалява от 27,1% през 2014 г. на 26% през 2015 г. Към 31.12.2016 г. съотношението Държавен дълг/БВП е 29,4%. Следователно като абсолютна сума и в относителен дял спрямо БВП дългът нараства най-много през 2016 г., като спрямо 2015 г. увеличението е 4 642,5 млн. лв. или 4,9% от БВП. Увеличение на държавния дълг има и през 2015 г. в сравнение с 2014 г. Независимо от това обаче, България спазва категорично фискалното правило, изискващо номиналният размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ към края на съответната година да не надвишава 60% от БВП. Доказателство за категоричността на направения извод е обстоятелството, че социалноосигурителните фондове по принцип не могат да поемат държавен дълг, а относителният дял на общинския дълг в общата величина на консолидирания държавен дълг е минимален. Така например през 2014 г. съотношението дълг на подсектор „Местно държавно управление“/БВП е 1,2%. През 2015 г. и 2016 г. това съотношение е съответно 1,4% и 1,2%. Близки до

тези стойности са и последните две години от изследвания период – 1,1% през 2017 г. и 1,2% през 2018 г.

Важно значение има и анализът на съотношението на консолидирания държавен дълг (брутния държавен дълг), включващ дълга на сектор „Държавно управление“, към БВП в страните-членки на ЕС. Веднага следва да се отбележи, че в сравнение с останалите страни-членки на ЕС, в Р. България стойността на анализирания съотношение е една от най-ниските. Така например през 2018 г. относителният дял на брутния държавен дълг спрямо БВП за ЕС-28 е 80,4%, а за България – 22,3%. Стойността на съотношението консолидиран държавен дълг/БВП средно за страните от ЕС е най-ниска през 2007 г. – 58,1%, а за България през 2008 г. – 13%. Фискалното правило, изискващо номиналният размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ към края на съответната година да не надвишава 60% от БВП не се спазва в много страни-членки. Така например през 2018 г. съотношението брутен държавен дълг/БВП е най-високо в Гърция – 181,2%. Висок (над 100%) е относителният дял на брутния държавен дълг спрямо БВП и в Италия, Португалия, Кипър и Белгия. Под референтната стойност от 60% е дългът в 14 от европейските държави, като Естония и Люксембург са със стойности по-ниски в сравнение с РБългария – съответно 8,4% и 21%.

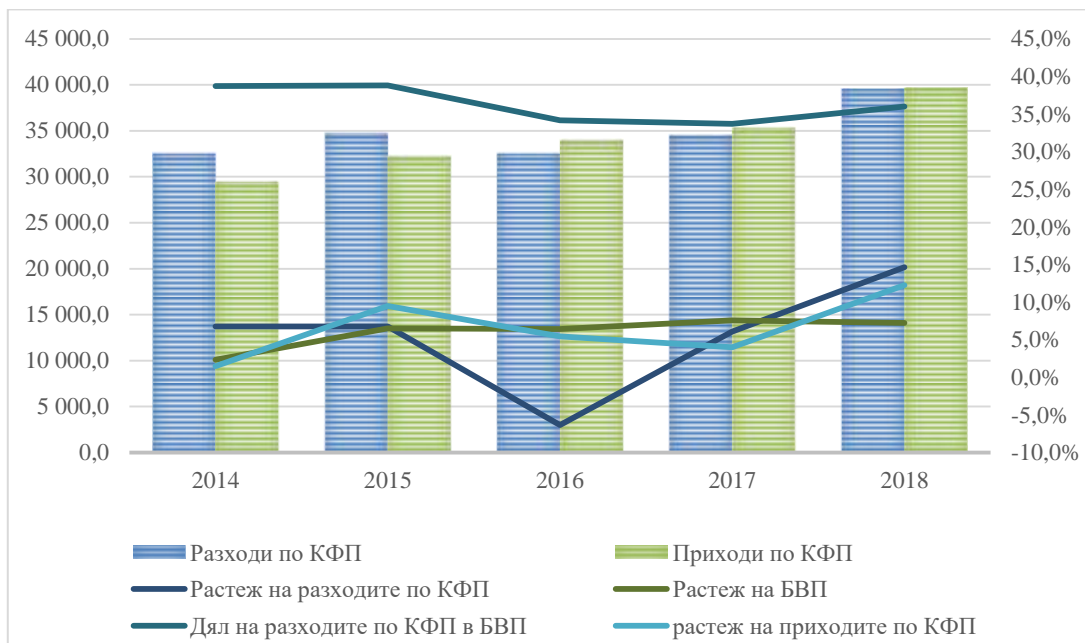


Фигура 2. Размер на Консолидирания държавен дълг по сектори и дял в БВП на РБългария

Анализът на плащанията по общинския дълг в съответствие с чл. 130 а) от ЗПФ³ показва, че фискалното правило за непревишение от 15% на плащанията по дълга на общините за една година спрямо средногодишната сума на собствените приходи и изравнителната субсидия за последните три години, се спазва в по-голямата част от общините в РБългария през 2018 г. Изключение правят общините Симитли (68,4%), Малко Търново (16%), Созопол (15,3%), Чупрене (16,5%), Криводол (27,6%), Кричим (22,1%), Ботевград (30%) и Минерални бани (38,3%). Размерът на държавния дълг на подсектор „Местно държавно управление“ към 2018 г. е 1 333,7 млн. лв., а просрочените задължения по бюджет – 122,2 млн. лв. Външното и вътрешното финансиране по бюджетите на общините показва, че през последните години то

³ Данните са на МФ в съответствие с чл. 130 г) от ЗПФ.

е динамична величина. Така например през 2014 г. външното финансиране е в размер на 90,6 млн. лв. През същата година вътрешното финансиране по бюджетите на общините е в размер на 35,5 млн. лв., вкл. операциите с общински ценни книжа. По данни за 2018 г. анализираният показател са съответно 96,8 млн. лв. усвоени външни заеми и отрицателен (- 280,6) млн. лв. нетен размер на вътрешното финансиране на общините. Анализираният данни дават основание да се заключи, че плащанията по дълга на общините за една година не са по-големи от 15% от средногодишната сума на собствените приходи и изравнителната субсидия за последните три години, респективно гореописаното фискално правило се спазва с минимални за практиката изключения.



Фигура 3. Показатели по Консолидираната фискална програма на РБългария

Анализът на разходите по КФП показва, че за периода 2014 – 2018 г. техният относителен дял спрямо БВП се движи в границите от 33,7% през 2017 г. до 38,8% през 2015 г. В абсолютна сума динамиката на анализирания бюджетен показател може да се проследи чрез Фигура 3, от която е видно, че разходите по КФП нарастват от 32 482 млн. лв. до 39 515,7 млн. лв. за изследвания период. Следователно изискването максималният размер на разходите по КФП да не превишава 40% от БВП се спазва във всяка от петте анализирани години.

Важно значение има и съпоставката на годишния темп на изменение на държавните разходи по КФП с годишния темп на изменение на БВП. Вече беше уточнено, че по правило разходите по консолидираната фискална програма не следва да превишават 40% от БВП на страната, а преизпълнението на приходите за текущата година по принцип не може да бъде източник за извършване на допълнителни разходи. В тази насока анализът на данните за динамиката на годишна база на двата темпа на изменение, съответно на номиналните разходи и на абсолютната сума на БВП, дава основание да се направят следните изводи:

- номиналният темп на годишното изменение на БВП за периода 2014–2018 г. се движи в границите от 2,4% през 2014 г. в сравнение с 2013 г. до 7,6% през 2017 г. в сравнение с 2016 г. Реалният темп на изменение на БВП на годишна база е по-нисък от номиналния;

- номиналният темп на годишното изменение на държавните разходи по КФП за анализирания период приема както положителни, така и отрицателни стойности. Намаление на разходите спрямо предходната година се измерва през

2016 г. в размер на 6,3%. През останалите четири години се отчита растеж на годишна база при обща тенденция на растеж 2014 – 2018 г. 31,7%.

- Измереният в процент растеж във величината на държавните разходи изпреварва този на БВП през 2014 г. и 2018 г. и е близък по стойност с темпа на изменение на БВП през 2015 г. Противоположна ситуация наблюдаваме през 2016 г. и 2017 г., когато темпът на изменение на абсолютната сума на БВП изпреварва темпа на изменение на държавните разходи.

Анализът на приходите по КФП показва, че за периода 2014 – 2018 г. техният относителен дял спрямо БВП се движи в границите от 34,5% през 2017 г. до 36,1% през 2018 г. За пет години номинално анализираният показател нараства с 34,8%: от 29 409,1 млн. лв. през 2014 г. до 39 650,8 млн. лв. през 2018 г. За целия изследван период, с изключение на 2014 г. и 2017 г., изпълнението на приходите спрямо планираните в Закона за държавния бюджет на Р. България е над 100%.

3. Предимства и недостатъци на фискалните правила

Анализът на регламентираните в Закона за публичните финанси фискални правила дава основание да се обобщи, че те имат както предимства, така и недостатъци, като техните предимства могат да се систематизират в няколко насоки:

П ъ р в о. Фискалните правила дефинират конкретни ограничения върху фискалната политика и на тази основа засилват устойчивостта на публичните финанси и на бюджетната дисциплина във всички подсектори на сектор „Държавно управление“;

В т о р о. Фискалните правила корелират пряко с дългосрочните бюджетни цели и осигуряват предвидимост на публичните финанси;

Т р е т о. Фискалните правила ограничават възможността управляващите да прехвърлят негативите от своите решения, действия или бездействия върху следващите управленски екипи;

Ч е т в ъ р т о. Фискалните правила са предпоставка за водене на разумна фискална политика, ограничават намесата на държавата в икономиката и осигуряват икономическа стабилност и разходна ефективност;

П е т о. Фискалните правила повишават националната ангажираност по отношение числовите стойности на правилата на ЕС и по отношение изискванията относно бюджетните рамки на държавите-членки.

Едновременно с изброените предимства фискалните правила имат и определени недостатъци. Последните могат да бъдат разгледани както от теоретична гледна точка, така и от позициите на практическото им прилагане в Р. България. От теоретична гледна точка основният недостатък на фискалните правила се обвързва с провеждането, като следствие от тяхното спазване, на проциклична финансова политика (Ангелов Ив., 2010, с. 212-246; Райнхарт К. и К. Рогоф, 2013, с. 95-177). Така например във фаза на отслабваща икономическа активност публичните разходи растат, приходите намаляват и спазването на фискалните правила относно бюджетното салдо и държавния дълг води до забавяне темповете на икономическо развитие, спад във величината на БВП, намаляване на инвестициите. Наличието на правила ограничава гъвкавостта на фискалната политика и по време на подем (Lilova, R. Radulova, A., Aleksandrova, A., 2017, pp 31-39). В периоди на бърз икономически растеж закономерно фискалните показатели следва да са под регламентираните

фискални ограничения. Ако в периоди на подем се спазват фискалните правила като следствие отново се стига до провеждане на проциклична фискална политика. Разбира се процикличността на фискалните правила зависи от техния числов израз. Това от една страна – от друга средносрочното планиране на бюджетните показатели позволява съобразяване с риска от предстоящи номинални и реални външни и вътрешни шокове и на тази основа създава предпоставки за противодействие чрез актуалните годишните параметри на консолидираната фискална програма върху очакваното негативно развитие на икономиката. На тази основа може да се обобщи, че балансираният бюджет и намаляването на ролята на държавата в икономиката могат да ограничат възможностите на правителствата да реагират адекватно на вътрешни и външни шокове чрез използване на такива инструменти на икономическата политика като дълг, дефицит, данъци. В същото време обаче, спазването на фискалните правила е гаранция, че няма да има правителства, които използват нерационално и неефективно акумулираните в бюджета пари на данъкоплатците. Следователно, „днес, след срива, почти всички казват, че съществува необходимост от строга регулация – или поне по-строга, отколкото е била налична преди кризата. Липсата ѝ ни струва множество кризи, които можеха да бъдат по-редки и не толкова скъпи” (Стиглиц Д., 2010, с. 46).

Регламентираните в Закона за публичните финанси фискални правила съдържат определени недостатъци и от гледна точка на тяхното приложение в българската бюджетна практика. Тези недостатъци кореспондират пряко с приходните и разходните несъответствия. Независимо от факта, че финансовата теория аргументира, а бюджетната практика потвърждава възможността за разминаване в плановите (прогнозните) и фактическите величини на

акумулираните приходи и извършените разходи, а следователно и за несъвпадение между плановия (прогнозния) и фактическия размер на касовото салдо, важно значение имат следните три извода:

На първо място, съгласно Закона за публичните финанси Държавният бюджет е закон, който ежегодно (в края на текущата година) се приема от Народното събрание. Известно е в същото време, че всяка промяна, независимо от причината, във величината на бюджетните приходи и разходи води до изменение в касовото салдо, а следователно и в източниците за финансиране на увеличената (намалената) отрицателна разлика между приходите и разходите. На тази основа категорично се налага становището, че изменението в заложените планови (прогнозни) параметри в края на финансовата година следва да се гласува в парламента. В противен случай бюджетът не може да се дефинира като закон, което пък от своя страна поставя под съмнение неговата легитимност. Основание за категоричността на направения извод дава и обстоятелството, че допълнителните излишъци, разпределени без решение на парламента, създават условия за субективизъм, съчетан с определени политически визии, и нарушаване на основните бюджетни принципи.

На второ място, важно значение при планиране на бюджетните приходи имат експертните звена на приходната администрация. Последните анализират както броя, вида и структурата на данъкоплатците, така и тяхното поведение в предходни финансови периоди. Прави се анализ на действащото законодателство, на настъпилите в него изменения и допълнения, влизащи в сила от началото на бюджетната година, на макроикономическите фактори и на тяхното влияние на микро ниво. Следователно, за да се изведе прогнозата за сумата на бюджетните приходи се прави многоаспектен и многофакторен

анализ. Последният, колкото и да е задълбочен и обективен, не винаги е точен и прецизен. С други думи при планирането на бюджетните приходи винаги съществува риск от тяхното неизпълнение или преизпълнение в течение на финансовата година, т.е. съществува обективна възможност за разминаване между величината на прогнозните приходи и размера на фактическите такива. С други думи, динамиката на приходите и разходите в течение на бюджетната година логично дава отражение върху абсолютната сума на двете величини. Ако изменените стойности не се гласуват в края на финансовата година от парламента, се поставя под съмнение точността на плановите параметри за следващата бюджетна година. Това е закономерно, като се има предвид, че в основата на макроикономическата рамка, като финансова прогноза за макроикономическите показатели на страната за следващата бюджетна година, заедно с анализа на експертните звена на приходната администрация, на темпа на изменение на БВП, на инфлацията, на валутния курс и т.н., стоят фактическите приходи и разходи от текущата година.

На трето място, липсва финансова логика намаляването на отрицателното или увеличаването на положителното бюджетно салдо да има законова регламентация, различна от тази, свързана с повишаването на бюджетния дефицит. Съгласно чл. 27, ал. 2 и ал. 3 от Закона за публичните финанси „при очаквано негативно отклонение от годишната цел за бюджетното салдо по консолидираната фискална програма Министерският съвет (по предложение на Министъра на финансите, заб. моя Л.Н.) внася в народното събрание предложение за промени на закона за държавния бюджет” (Закон за публичните финанси, чл. 27, ал. 2 и ал. 3). Следователно законът регламентира в Парламента да се обсъжда и съответно гласува само тази промяна, която води

до негативно отклонение на фактическото, в сравнение с плановото салдо. Отклоненията с положителен знак не изискват намеса на Парламента. В същото време, както вече отбелязахме, „за сметка на преизпълнението на данъчните приходи по държавния бюджет, Народното събрание може да одобрява допълнителни разходи и трансфери”. Следователно няма законово изискване преизпълнението на данъчните приходи, да се дефинира като източник на допълнителни разходи и трансфери, само при условие, че същото е утвърдено от Парламента и пряко корелира с намаляване на бюджетния дефицит или увеличаване на бюджетния излишък. При условие, че темпът на изменение на разходите в посока повишение е по-висок от темпа на увеличение на данъчните приходи е възможно негативно отклонение на плановото в сравнение с фактическото бюджетно салдо. Всичко казано по-горе налага категоричният извод, че всяко изменение във фактическите стойности на бюджетните показатели в сравнение с плановите изисква в края на финансовата година актуализация на държавния бюджет с ясно регламентирани направления за изразходване на бюджетния излишък и финансиране на бюджетния дефицит.

З а к л ю ч е н и е

Анализът на теоретичните основи, особеностите на фискалните правила и числовите измерения на основните бюджетни показатели дава основание да се направят следните изводи:

П ъ р в о. Съдържанието и числовите измерители на фискалните правила са регламентирани в Закона за публичните финанси. Дисциплиниращата им роля гарантира стабилността на публичните финанси като цяло и на фискалната политика в частност в пет основни направления – по отношение на структурния

бюджетен дефицит, на бюджетното салдо, на държавния дълг, както и по отношение на публичните разходи и бюджетните приходи.

В т о р о. Фискалните правила имат редица предимства, в т.ч.: дефинират конкретни ограничения в публичната сфера; засилват устойчивостта на публичните финанси; осигуряват предвидимост на фискалната политика; ограничават намесата на държавата в икономиката и осигуряват икономическа стабилност и разходна ефективност; повишават националната ангажираност по отношение на числовите стойности на правилата в държавите-членки на ЕС.

Т р е т о. Недостатъците на фискалните правила могат да бъдат разгледани от теоретична гледна точка и от позициите на практическото им прилагане в Р. България. В първото направление недостатъците на фискалните правила намират израз в провеждането, като следствие от тяхното спазване, на проциклична финансова политика. Практическото прилагане на регламентираните в Закона за публичните финанси фискални правила в Р. България изисква промяната, независимо от обстоятелството дали води до негативно или положително изменение в плановото в сравнение с фактическото салдо, актуализация на държавния бюджет, която от своя страна гарантира обективността на бюджетния процес, спазването на основните бюджетни принципи и съобразяването с обществения интерес.

Ч е т в ъ р т о. Числовите ограничения на основните бюджетни показатели на РБългария за периода 2014 – 2018 г. съответстват на утвърдените от Пакта за финансова стабилност и българското законодателство фискални правила. Възникналите „извънредни обстоятелства“ се преодоляват в рамките на следващия отчетен период и се отнасят изключително само до правилата за бюджетното салдо. Това потвърждава формулираната в началото на

изследването теза, че РБългария е бюджетно дисциплинирана страна по отношение фискалната ѝ политика и устойчивостта на средносрочната бюджетна рамка.

Използвана литература:

1. Lilova, R. Radulova, A., Aleksandrova, A. (2017) Fiscal Responsibility – Necessity vs. Obligation. The EU Case, *Espacios*, Vol. 38 (Nº 51), pp. 31 – 39
2. Zahariev, A., Zveryakov, M., Prodanov, St., Zaharieva, G., Angelov, P., Zarkova, S., Petrova, M. (2020), Debt management evaluation through support vector machines: on the example of Italy and Greece, *Entrepreneurship and Sustainability Issues*, Volume 7, Number 3 (March), pp. 2382 – 2392
3. Ангелов, Ив. (2010). Световната икономическа криза и България. Академично издателство „Проф. Марин Дринов”.
4. Брусарски, Р., Захариев, А., Манлиев, Г. (2015). Финансова теория. Велико Търново: Фабер.
5. Доклад по отчета за изпълнението на държавния бюджет на Република България за съответните години.
6. Закон за публичните финанси, обн. ДВ. Бр. 15 от 15 февруари 2013 г., последно изм. И доп. ДВ. Бр. 47 от 7 юни 2016 г.
7. Лилова, Р., П. Ангелов. (2017). Бюджетно салдо – технически и финансови аспекти. Сп. „Народностопански архив”, кн. 1
8. Райнхарт, К. и К. Рогоф (2013) Този път е различно (Осем века финансови безумия). Сиела.

9. Радулова, А. (2011). Бюджетно салдо и бюджетен дефицит – причинно-следствени връзки. Икономиката и управлението в XXI век - решения за стабилност и растеж : Международ. юбил. науч. конф. – Свищов: 8-9.11 : Сб. докл.
10. Стиллиц, Д. (2010). Свободно падане. София: ИнфоДар.
11. Стойков, К. (2012) Фискални правила: преглед на литературата, приложение и препоръки за България. ИПИ.