

FRI-2G.404-1-EM2-01

FISCAL RULES: WHAT DO THEY PROMOTE. THE CASE OF BULGARIA¹³

Nikolay Rusev, PhD Student

Department of Economics and International Relations,

Faculty of Business and Management

University of Ruse "Angel Kanchev"

Phone: +359899 915 045

E-mail: nrusev@uni-ruse.bg

Abstract: *The budget is the main tool in planning and implementing fiscal policy. In order to be effective instrument promoting growth, the budget should be designed so as to answer the specific phase of the business cycle. In doing so, the budget is subject to many rules impeding its efficiency. But the rules are imposed in the sake of the long-term fiscal stability. An efficient rule should be strict enough to prevent incumbents from any attempt to boost economy (and their popularity) by spending public funds unreasonably thus jeopardizing the overall fiscal sustainability. At the same time the rules are supposed to give the government enough flexibility in their righteous fiscal efforts. Well – designed fiscal budget is able to maneuver through the constraints and promote stability and growth.*

This paper explores the rules imposed by the law on the budget and analyze the fiscal balance on a commitment basis and cash-based balance. The research extends to adjusting the balance according to the economic cycle accounting for the GDP gap. First paragraph is the description of the fiscal rules in Bulgaria. Second part presents methodology in computing cyclically adjusted balance (following the aggregate approach for elasticities) and presents the results concerning the tree types of balance: Consolidated fiscal program; ii. Central government; iii. Cyclically adjusted budget; The third part summarizes the results of the analyses and presents some conclusions.

Keywords: Budget, Fiscal Policy, Public Deficit, Debt

JEL Codes: H30, H61, H62, H63

ВЪВЕДЕНИЕ

Основен инструмент за провеждане на фискалната политика е държавният бюджет. Същевременно държавният бюджет следва да изпълнява ред други функции, които да позволят на правителствата да провеждат социална, образователна, политика на здравеопазване и ред други. Всичко това трябва да намери отражение в държавният бюджет. В същото време бюджета трябва да отговаря на редица критерии, неизпълнението на част от които би могло да бъде повод за стартиране на наказателни процедури от страна на Европейския съюз. В крайна сметка, основният въпрос е колко икономика има в държавния бюджет и колко политика (разбирай компромиси) и то при съблюдаване на фискалните правила.

Двата основни закона, които определят бюджетния процес, както и структурата на държавните финанси са закона за публичните финанси и закона за устройството на държавния бюджет. Чрез тях се регламентират процедурите и конкретните правомощия на отделните институции в процеса на проектиране и одобрение на Държавният бюджет. Самият държавен бюджет е част от Консолидираната фискална програма. Консолидираната фискална програма може да се разглежда като най - окрупненият агрегатен показатели даващ цялостна представа за всички бюджети в държавата.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Фискални правила

¹³ Настоящият доклад е в изпълнение на проект на Факултет "Бизнес и мениджмънт" 2023-ВМ-01 на тема "Изследване на възможностите за преход към зелена и кръгова икономика", финансиран от Фонд "Научни изследвания" на Русенски университет „Ангел Кънчев“.

Бюджетните правила могат да се обобщят в 4 групи (Стойков К., 2012; Найденов и Павлова, 2019): Правила за бюджетното салдо; Правила за дълга; Правила за разходите; Правила за приходите¹⁴.

Найденов (2019) обособява още една група а именно правила за структурният бюджетен дефицит¹⁵. Авторът на настоящата разработка споделя това виждане, но с различни мотиви. Структурният бюджетен баланс е изразител на стремежите на правителството да провежда целенасочена и проактивна фискална политика, която за разлика от антицикличната фискална намеса, цели не само връщането на икономиката в нормално състояние а генериране на икономически ръст и е насочена към доближаването на съвкупното предлагане до границите на потенциалното производство. В този смисъл извеждането на правилото за структурният дефицит има особен смисъл и позволява фокусирането на икономическият анализ в посока разчитане на макроефектите от този дефицит. Това е така, тъй като структурния баланс или пък първичният структурен баланс е баланса, който не е засегнат от флукуациите в икономическата система. От чисто макроикономическа гледна точка един дефицит може да бъде смислен ако преследва резултат, който да предизвика растеж на икономиката и напълно безсмислен ако е генериран от чисто политически или социални цели. Също така трябва да държим сметка за факта, че ефектът от конкретния бюджет надхвърля периода на неговото изпълнение и индуцира процеси, които допринасят за определяне посоката на развитие на икономиката и в крайна сметка, като преимуществено самостоятелно поддържаща се система за стабилността на публичните финанси в дългосрочен период.

По отношение на разписаните правила в частта за **структурния бюджетен дефицит** средносрочната бюджетна цел за структурния дефицит на сектор "Държавно управление" на годишна основа не следва да надвишава 0,5 на сто от brutния вътрешен продукт. По нататъшно анализиране на закона за публичните финанси показва че това изискване допуска изключение. Допустимият лимит на структурния бюджетен дефицит не може да бъде повече от 1 на сто от brutния вътрешен продукт, при условие че размерът на консолидирания дълг на сектор "Държавно управление" е под 40 на сто от brutния вътрешен продукт. В случая тук е налице обвързване на лимита на превишението с нивото на консолидирания дълг, което очевидно е насочено към запазване на икономическа стабилност в дълг период по отношение натрупването на дълг. От чисто теоретична гледна точка това импонира с проучванията в литературата: част от изследователите намират връзка между потребителският отговор на провежданата икономическа политика в зависимост от дългосрочната устойчивост на публичните финанси. Много по-вероятно е фискалният мултипликатор да сработи при ниски рискове за дългосрочното устойчивост, докато при силно влошени макро показатели евентуалната фискална експанзия може да завърши със свиване на потреблението и пълно противодействие на фискалните усилия на правителството. При самото изпълнение на бюджета отново е допустимо отклонение от от планирания лимит на структурния дефицит при условие че дефицитът на сектор "Държавно управление".

Основната цел при правилата за **бюджетното салдо**, е за постигане и поддържане на салдо на сектор „Държавно управление“, равно или по голямо от нула. Същата цел е поставена и за бюджетното салдо по консолидираната фискална програма като допустимият дефицит тук е 2 % от БВП и надвишаването му е допустимо само при спазване на лимита на бюджета на сектор „Държавно управление“, който е 3 % от БВП . Калкулирането на приходната и разходна част на консолидираната фискална програма касае бюджетните начисления на касова основа, което е непосредствения, ликвидния бюджет. От тази гледна точка можем да допуснем че това е мярка, която има връзка с текущата, краткосрочна устойчивост на бюджета.

¹⁴ При описание на законовата рамка на бюджета следвам така направеното разграничение на правилата.

¹⁵ Найденов и Павлова, 2019

Разходната компонента на бюджета е обект на две основни регулации в закона. На първо място е ограничението, съгласно което годишният ръст на разходите не следва да надхвърля референтния растеж на потенциалния брутен вътрешен продукт. Така вписано бюджетното правило е по – скоро спирачка за генериране на структурен дефицит отколкото за бюджета като съвкупна величина. От гледна точка на икономикса, по интересно е второто разходно ограничение вписано в закона. Максималният размер на разходите по консолидираната фискална програма не може да надвишава 40 на сто от brutния вътрешен продукт. Държавните разходи са един от измерителите на правителствения дял в икономиката – разбира се важна е не само тяхната величина но също и структура. Като цяло системата на държавните разходи в същността си е изразител на преразпределителната функция на бюджета, като основен инструмент на фискалната политика.

Изпълнението на бюджета се задвижва основно от **приходната** му страна – в тази си част бюджетната рамка извежда три групи източниците на приходи : данъчни приходи, неданъчни приходи и помощи. От гледна точка на третирането им при изпълнението на приходната част в закона за публичните финанси това разделение поставя акцента върху два източника : първият източник обхваща всички данъчни приходи а във вторият се регламентират помощите и даренията. Направените разграничения са важни, защото уредбата при хипотеза на по-големи фактически приходи спрямо планираните и заложи в закона за бюджета е различна. Основното правило в тази връзка гласи, че изпълнението на приходите за текущата бюджетна година не може да служи като източник за допълнителни разходи. Допълнителният анализ на предвидените изключения на това правило показва, че на практика то няма почти никаква значимост. На първо място всички бюджетни организации, които са част от консолидираната фискална програма но са извън държавния бюджет са изключени от това правило. Това включва и бюджетите на Народното събрание, съдебната власт и общините. Приходите от помощи и дарения също не се подчиняват на тази разпоредба. По отношение на данъчните приходи, всяко тяхно изпълнение може да бъде източник на допълнителни разходи и трансфери със санкцията на Народното събрание.

Методология

Най - голямо предизвикателство по отношение на изчисляване на структурната компонента на бюджета представлява извеждането на потенциалния БВП. Първият подход към установяването на потенциалния БВП е чрез функцията на Коб – Дъглас, където остатъчната стойност е цикличният фактор

$$Y = A \cdot K^\alpha \cdot L^\beta$$

В настоящата разработка той не се използва. Вторият подход залага на използване на честотен филтър за отделяне на трендовата и цикличната компонента. В настоящият анализ се използва именно този подход и по-специфично Hodrick and Prescott филтъра (1980, 1997).

Чрез HP филтъра се изолира дългосрочната трендова компонента а остатъкът се третира като циклична компонента.

$$Y_t = \min_{g_t} \sum_{t=1}^T C^2 + \lambda \sum_{t=2}^{T-1} \{(g_{t+1} - g_t) - (g_t - g_{t-1})\}$$

Първият член се интерпретира като сума на квадратичното отклонение във времевата серия y_t от дългосрочния тренд g_t , докато вторият измерва промените в оценените трендови растежи от един период към друг, което е минимизиране на бързите промени в наклона на трендовата компонента, в степен определена от изглаждащия параметър λ . Вече уточнихме, че растежа се състои от цикличен и трендови елемент.

Методите на изглаждане, които филтрират колебанията в икономиката се стремят да отделят резките изменения в икономиката от тези, които са резултат на постепенното

развитие на факторите за производство. Затова получаването на коректен резултат е в тясна зависимост от продължителността на периодите които се обхващат. Поради тази причина в настоящото изследване НР филтъра е приложен за период от 20 години: от 2002 до 2022 г., който е по – продължителен от периода за който се извършва анализ на фискалните показатели, в частта за структурния дефицит.

Тъй като за целите на определянето на структурния дефицит са необходими номинални величини е очевидно че цикличната компонента съдържа в себе си и инфлационния натиск в икономиката. Това е особено ярко изразено в пост - ковид възстановяването на икономиката след 2020 година когато БВП нараства с 45 млрд. лв за 2 години. За 2021г. имаме силно инфлационно напompване на номиналното изражение на БВП. Следва да се има предвид че начинът на изчисляване на потенциалния БВП е със строго определена цел а именно за оценяване на структурния дефицит. Заради начинът по който е пресметнат тук, той не може безусловно да се приеме за индикативен за развитието на българската икономика – изчислен е без предварително преобразуване в логаритмично изражение и не е инфлационно приспособен¹⁶. Последващата методология за циклично приспособяване на приходите и разходите е в съответствие с подхода на Fedelino, Ivanova & Horton (2009)¹⁷

Разривът в БВП е важен индикатор за състоянието на икономиката – както за текущото ѝ състояние , така и за възможностите ѝ навременно да се възстанови. В този случай той ни е необходим за да сме в състояние да изведем циклично приспособения баланс. За да сме в състояние да дадем приблизителна оценка използваме агрегатен подход при който цялостният баланс се декомпозира на циклична и циклично приспособена компонента.

$$OB = CB + CAB, \quad (1)$$

където OB е цялостният баланс, CB е цикличният баланс, което е частта от от цялостният фискален баланс, която автоматично реагира на бизнес цикъла, и CAB е циклично приспособения баланс, което изразява частта от цялостния баланс, която остава след като цикличната промяна е изолирана. Според агрегатния подход, циклично приспособения баланс е функция на циклично приспособените приходи и циклично приспособените разходи:

$$CAB = R^{CA} - G^{CA} \quad (2)$$

Циклично приспособените приходи могат да бъдат изведени чрез „настройване“ на актуалните приходи към ефекта предизвикан от отклонението на потенциалния от реалния продукт, като еластичността на приходите определя величината на цикличния ефект¹⁸.

$$R^{CA} = R \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^{\varepsilon_{R,Y}}, \quad (3)$$

където R представлява номиналните приходи, Y* е потенциалното производство (възможното максимално производство в отсъствието на непредвидена инфлация), Y е

¹⁶ Под инфлационно приспособяване в този случай се визира частта от инфлацията, която е неочаквана и резултат на трусове в икономическата система, обикновено под влиянието на външни фактори.

¹⁷ Fedelino, Ivanova & Horton - Computing Cyclically Adjusted Balances and Automatic Stabilizers (2009) IMF, също и Bornhorst at all (2011) - When and How to Adjust Beyond the Business Cycle? A Guide to Structural Fiscal Balances IMF

¹⁸ Girouard and André (2005) – Авторите се опират на допускането че отношението циклично приспособени приходи към реални приходи се променя в съответствие с отношението потенциално производство към

актуално производство: $\frac{R^{CA}}{R} = R \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^{\varepsilon_{RY}}$

фактичкото производство (БВП) и $\varepsilon_{R,Y}$ е еластичността на приходите по отношение на разрива в БВП.

$$gap = \left(\frac{Y - Y^*}{Y^*} \right), \quad (4)$$

По подобен начин се извеждат и циклично приспособените разходи:

$$G^{CA} = G \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^{\varepsilon_{G,Y}}, \quad (5)$$

Където G са номиналните разходи и $\varepsilon_{G,Y}$ е еластичността на разходите по отношение на разрива в БВП.

Изразено в икономически термини, съгласно горните уравнения при приходна/разходна еластичност по голяма от 1 ($\varepsilon_{R,Y} > 1$, $\varepsilon_{G,Y} > 1$), всяко нарастване в разрива на БВП ще отключи промени в приходите или разходите по – големи от единица¹⁹.

Циклично приспособеният баланс изглежда по следният начин:

$$CAB = R \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^{\varepsilon_{R,Y}} - G \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^{\varepsilon_{G,Y}} \quad (6)$$

за оценка на еластичността трябва да се приложи регресионният модел – по този начин еластичността е представена като процентно отклонение в зависимата променлива, X , в отговор на еднопроцентна промяна в независимата променлива. Обичайно това става чрез логаритмичните стойности на тези променливи посредством следното уравнение:

$$\log X = \alpha + \varepsilon_{X,Y} \cdot \log \left(\frac{Y}{Y^*} \right) + \mu \quad (7)$$

Следвайки уравнение (9) представената еластичност на приходите изисква приходите да бъдат разглеждани с техният дял към потенциалният БВП, докато независимата компонента е отношението на номиналния към потенциалния БВП:

$$\log \left(\frac{R}{Y^*} \right) = \alpha + \varepsilon_{R,Y} \cdot \log \left(\frac{Y}{Y^*} \right) + \mu \quad (8)$$

По аналогичен начин извеждаме и еластичността на разходите

$$\log \left(\frac{G}{Y^*} \right) = \alpha + \varepsilon_{G,Y} \cdot \log \left(\frac{Y}{Y^*} \right) + \mu \quad (9)$$

Анализ на получените резултати

За оценка на потенциалния БВП се прилага Hodrick and Prescott. Времевите серии са годишни за периода 2002 – 2022 а стойността на изглаждащият параметър ламбда е 400. С цел по – голяма прецизност на извеждането на потенциалния тренд са взети стойности на БВП за периода 2022 – 2021. Същинският анализ обхваща периода последващ приемането на България в ЕС а от 2008 г. до 2021 г.

¹⁹ За да бъде прецизно изчислена еластичността на приходите в зависимост от бизнес цикличността, всъщност е необходимо данъците да бъдат изчислени в съответствие с датата на тяхното реално начисляване. Декомпозирането им в съответствие с вида на данъка би придобило подобен вид:

$R_t = R_{VATt} + R_{INCT-1} + R_{INCT} + R_{PRFt} + R_{PRFt11} + R_{OTHt}$,

където R_{VATt} са ДДС приходите R_{INCT} са приходи от облагане на доходите R_{PRFt} е корпоративното облагане и R_{OTHt} са всички останали приходи, t и $t-1$ са съответно данъците без лаг в начисляването и събирането им и данъци, които са начислени в предходен период но постъпват в текущ период. Подобна статистика за България обаче не е налична



Фиг. 1. Стойности на разрива в БВП според HP филтъра – отгоре е отклонението на потенциалния БВП от текущия БВП а отдолу е изолирана цикличната компонента. Стойностите са в номинално изражение. Изчисления на автора.

Бе споменато вече, че в този си вид представеният разрив в БВП не е подходящ за обобщени анализи. Въпреки това основните тенденции са ясно открити - след 2008 година световната икономика навлизане във финансова криза, а в България беше налице значителна промяна в политическата конюнктура, което доведе до промени във фискалната политика. Обусловеното от външни за България причини свиване в производството бе съпроводено с фискално затягане. Колебанията около потенциалния БВП продължават с негативен тренд до 2014 г. след което започва плавно възстановяване на икономиката и приближаването ѝ до границата на производствените възможности. Този тренд е прекъснат от ковид пандемията, което предизвиква временен спад в икономическата активност. Рязкото покачване след 2021 отразява скока в непредвидената инфлация.

За да открием еластичността на приходите в зависимост от промяната на потенциалния БВП трябва да съпоставим изменението на приходите спрямо потенциалният БВП под влияние на разрива в БВП - регресионно уравнение (8).

Regression Summary for Dependent Variable: LOG(R/Y*) (ForSTAT)						
R= .78638019 R ² = .61839380 Adjusted R ² = .59830926						
F(1,19)=30.790 p<.00002 Std.Error of estimate: .02712						
N=21	b*	Std.Err. of b*	b	Std.Err. of b	t(19)	p-value
Intercept			-0.443472	0.005920	-74.9087	0.000000
LOG(Y/Y*)	0.786380	0.141720	1.065152	0.191960	5.5488	0.000024

Резултати от изведената еластичност на приходите към потенциалния БВП

По аналогичен начин установяваме и стойността на еластичността на разходите чрез уравнение (9).

Regression Summary for Dependent Variable: LOG(G/Y*) (ForSTAT)						
R= .72500433 R ² = .52563127 Adjusted R ² = .50066450						
F(1,19)=21.053 p<.00020 Std.Error of estimate: .02737						
N=21	b*	Std.Err. of b*	b	Std.Err. of b	t(19)	p-value
Intercept			-0.439491	0.005973	-73.5793	0.000000
LOG(Y/Y*)	0.725004	0.158009	0.888649	0.193674	4.5884	0.000201

Резултати от изведената еластичност на разходите към потенциалния БВП

Моделът е статистически значим (p – value < 0.05) и с устойчиво висок коефициент на определеност ($R^2 = 62\%$ за приходите и $R^2 = 53\%$ за разходите). Установената чувствителност на приходите и разходите спрямо отклонението на БВП от потенциалните му нива потвърждава теоретичното допускане за единична еластичност на приходите, присъща на икономиките функциониращи в условията на пропорционално данъчно облагане. В същото време в противоречие на доминиращата в литературата презумпция за независимост на разходите от бизнес цикъла, тук се констатира достатъчно сериозна връзка и реактивност на разходната част спрямо разрива в БВП, което потвърждава авторската хипотеза за движение на разходите успоредно с фазата на деловия цикъл.

$\varepsilon_{R,Y}$	0,79
$\varepsilon_{G,Y}$	0.73

Чисто математически разликата не е толкова значима, тъй като коефициента на разходна еластичност е близко до единица и полученият краен резултат ще е близък до този, при който възприемаме нулевата еластичност ($G^0 = G$). От гледна точка на икономическата интуиция, обаче, в условията на първоначалното авторско неприемане на хипотезата за нулева зависимост на държавните разходи от фазата на бизнес цикъла, полученият резултат придава значимост на концептуалното допускане за реакция на разходите към състоянието на икономиката.

Така дефинираните нива на еластичност позволяват да се изведат стойностите на циклично приспособения баланс прилагайки уравнение (2)²⁰

Таблица 3 Приблизителна оценка на циклично приспособения баланс на България за периода 2008 - 2021 г. Източник изчисления на автора

Година	Циклично приспособен баланс	Година	Циклично приспособен баланс
2008	1.49%	2015	-2.35%
2009	-1.27%	2016	2.23%
2010	-3,86%	2017	1.30%
2011	-2,04%	2018	0,48%
2012	-0,48%	2019	-0,88%
2013	-1,44%	2020	-2,63%
2014	-3,29%	2021	-2,68%

По същество така изведените цифри ни дават фактическият бюджетен баланс коригиран с въздействието на икономическият цикъл²¹. Изчистен от влиянието на бизнес цикъла този показател следва да отразява какъв би бил фактическият баланс ако икономиката работи на границата на производствените възможности. Тук са налице разминавания с прогнозирания и отчетен от МФ структурен дефицит, тъй като е налице разминаване в методиката по който се изчислява: по методиката на европейската комисия се използва производствената функция, докато тук се прилага НР филтъра. Също така настоящите данни не отразяват еднократните мерки (виж бележки под линия)

При съпоставката на разрива в БВП със структурния резултат е трудно е да се открие последователен модел на движение. Очевидно е че периода след преходната 2008 година е съпроводен с опит за въвеждане на консервативна фискална политика, което не повлиява

²⁰ Алтернативно структурния дефицит би могъл да се пресметне и като разлика между общия баланс и произведението на разликата между цикличните приходи и разходи и разрива в БВП: $SBB = OB - (\varepsilon_{R,Y} \cdot R - \varepsilon_{G,Y} \cdot G) \cdot Y_{GAP}$. Напълно очаквано резултатът е аналогичен

²¹ Коректното изчисляване на структурния баланс изисква да бъдат приспаднати еднократните бюджетни мерки и мерките с временен характер. В настоящето изследване те не се вземат предвид като основните причини са две – отчетността на МФ не е твърде ясна в това отношение и на второ място, много често мерки анонсирани и отчетени като временни се оказват с дългосрочен характер. Напр. добавките за ковид към пенсиите в крайна сметка бяха инкорпорирани трайно при увеличаването на пенсиите. В същото време има категорични еднократни мерки, напр. закупуването на фрегати и изтребители: в този случай, разминаването няма да е незначително.

позитивно на потенциала на икономиката. Като цяло в стойностите на структурния дефицит, макар и някои случаи да превишават еднопроцентното ограничение, липсват резки скокообразни или низходящи движения. От некризисните години, впечатление правят 2014 и 2015 година които са с високи негативни стойности. Очевидната причина е пропадането в потенциалният тренд на икономиката предизвикващ активна държавна намеса под формата на фискална експанзия за да бъде стимулирана икономическата активност. За 2016 г. тук е налице разминаване с отчетите на МФ, които отчитат 2,4 % структурен дефицит, докато в настоящият модел се констатира профицит, докато за 2015 г. прогнозираната от модела и отчетена от МФ величина на структурен дефицит съвпадат. Дори и с неотчитането на еднократните и временни мерки може да допуснем, че чисто политически, структурния дефицит не се подчинява на очакваната икономическа логика и често придобива процикличен характер.

По отношение на показателите за **дефицит** касаещи баланса на консолидираната фискална програма и Сектор „Държавно управление“ изследването на статистическите показатели показва, че за изследваният период се наблюдават отклонения от стойностите спрямо ограниченията наложени от ЗПФ. Първото най – сериозно отклонение от две процентното ограничение на показателя КФП към БВП се наблюдават през 2010 г. Разходите през тази година бележат скок с 2196,8 млн. лв. спрямо предходната 2009 г. (от -626 млн. за 2009 до -2822,8 за 2010 г) докато ръстът на БВП за същите години е повече от скромнен: 1696.2 млн. лв. – стойностите на номиналния БВП са респ. 73181,5 млн. лв. и 74877,7 млн. лв. През следващата 2011 година този показател е сведен до приемливи граници, което се дължи както на ръста в БВП така и на значително свиване на дефицита от страна на правителството за да достигне до скромния размер от -0,43% за 2012 година, което е резултат основно от контрол на разходите, тъй като БВП отново бележи застой и минимален растеж. Този тренд обаче не е устойчив и през 2013 г дефицита отново бележи рязко покачване, докато прираста в БВП не е в състояние да отговори и така за 2014 и 2015 г. е отчетен дефицит съответно от -3,65% и -2,77%, което е над установения от закона лимит. Данните за периода от 2016 до 2019 показват спазване на фискалната дисциплина и дори за първите три години баланса по КФП отбелязва излишък (1.54 %, 0.82 %, 0.12 %). През 2020 г. отново се констатира скок в отношението разходи по КФП към БВП като причината е почти нулевия прираст в БВП съпроводено с рязко повишаване на разходите, несъмнено и двата показателя са подвластни на локдауна в световната икономика.

От гледна точка на разчитането на бюджетите и фискалната устойчивост на икономиката за по – значим индикатор се приема наличието на дефицит или излишък по бюджета на сектор „Държавно управление“, където ограничението е за допустим дефицит до 3 % от БВП. Първото значимо завишение над референтната стойност е през 2009 г. – дефицита е -4,44 от БВП и основната причина е скокообразното нарастване на дефицита на подсектор „Централно управление“ с нисък растеж на икономиката. През 2010 г. дефицитът е отново над лимита – 3,66 %, като тук можем да отбележим че намаляването на дефицита в подсектор „Централно управление“ е съпроводено със значителен дефицит на подсектор „Социално – осигурителни фондове“ в размер на 805 млн. лв.²². През 2014 година е най – значимото отклонение на показателя от референтните му стойности – дефицита е в размер на -5,38% от БВП. Ръстът на отрицателните стойности спрямо предходната година е 3930 млн. лв., докато БВП за 2014 нараства едва със скромните 1504,4 млн. лв. спрямо предходната година. Следващите 5 години дефицита е укротен а за периода 2016 -2019 приходите надхвърлят разходите и е налице излишък. Рязко влошаване на показателя настъпва през 2020 и сектора е с дефицит от 3,81 %, като състоянието се запазва и през 2021г. с дефицит от 3,89%.

²² Това е единствената година в която подсектор „Социално – осигурителни фондове“ бележи внушителен дефицит

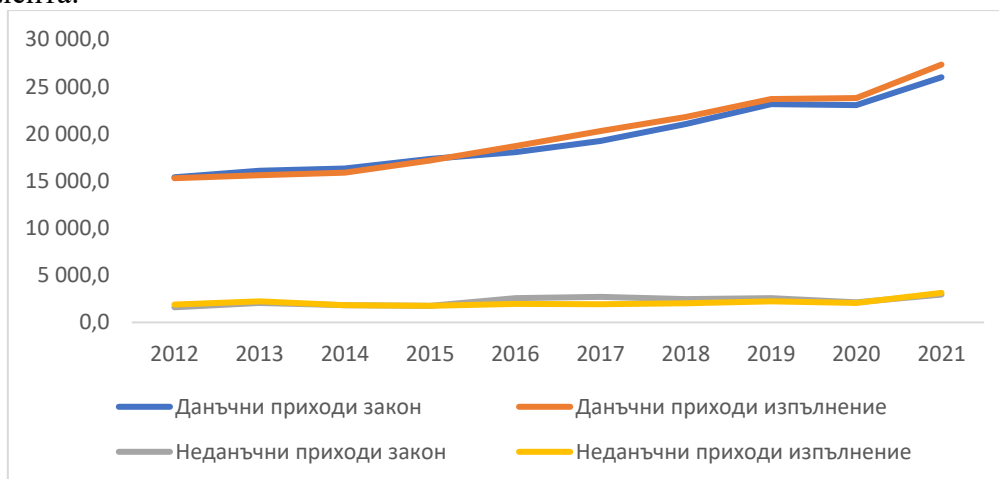


Фиг. 2. Изпълнение на капиталовите разходи.

При интерпретацията на разходната част на бюджета се констатира системно неизпълнение на капиталовата част от бюджета. Това затвърждава входящото допускане на автора, че още при планирането на капиталовите разходи до голяма степен те се третира за буфер, който да покрива непредвидените социални разходи без да се налага прегласуване на бюджета.

Това е типичен подход, който може да има политическа обосновка но от гледна точка на чисто икономическата логика имаме политически избор и размяна на текущи потоци срещу капиталови запаси. Икономическото тълкуване на този факт, показва че по същество това е натрупване на бъдещ дефицит и възможен дълг, чиято тежест се прехвърля във времето, докато ползите се изтеглят от бъдещето, под формата на публични инвестиции в инфраструктура и се превръщат в текущ поток, чиито изгоди се консумират в настоящето. Това по същество са пропуснати бъдещи ползи, чийто алтернативни разходи струват скъпо на бъдещите потребители.

Ограниченията по отношение на **приходната част** на бюджета е свързана основно с налагане на правила при разходването на тази своеобразна „свръхпечалба“ постъпила в държавния фиск. Вече бе споменато че на практика забраната преизпълнението на приходната част да не се използва за допълнителни разходи не означава нищо, тъй като от една страна това изключва отделните бюджети на НС, съдебна власт и общините а от друга, чисто данъчните приходи постъпващи в държавния фиск могат да се разходват със санкцията на Парламента.



Фиг. 3. Данъчни и неданъчни приходи – планирани и изпълнени

От фигура 3 е видно, че след 2016 г. изпълнението на данъчните приходи е устойчиво над планираните със закон за ДБ нива, докато при неданъчните не се констатира подобен модел. Неданъчните приходи се подават малко по - трудно на прогнозиране, докато при данъчните постъпления, с оглед на прогнозите, които изготвя финансовото министерство, би следвало да се очаква по – добра предсказуемост. Алтернативното обяснение е че приходите от данъци умишлено се подценяват за да могат да служат за буфер в края на финансовата година. Опитът показва, че много често разпределението на свръхприходите е насочено към еднократни мерки, сведени до определена група от населението, вместо да се насочват към инвестиране, което да компенсира системното неизпълнение на капиталовата част от бюджета. Доколкото няма правила как да се разпределя преизпълнението на приходната част в бюджета, решенията зависят от волята на Парламент, чийто преференции и мотиви биха могли да бъдат доминирани от социални или имиджови подбуди вместо да се търси икономическа целесъобразност.

При разглеждането на **държавния дълг**, разграничаването между външен и вътрешен дълг е важно при определяне на ефекта на дълга върху капиталовите запаси. Данъците за обслужване на дълга, намаляват както потреблението така и спестяванията на индивидите, което се отразява негативно на капиталовите запаси. В допълнение вътрешната публична задлъжнялост изостря този процес чрез субституция на правителствен дълг вместо капиталови запаси в индивидуалните портфолиа (Diamond (1965)). Aschauer (2000), констатира нелинейно въздействие на публичния капитал върху икономическия растеж. По същество неговите проучвания импонира на тезата на Modigliani (1961), че част от правителствения дълг се използва за финансиране на продуктивен публичен капитал, следователно до определен праг нарастването на дълга има позитивен ефект. Отвъд този праг връзката дълг – икономически растеж става негативна.

Най-висока стойност дългът отбелязва през 2016 г. (29.00)%, след което отбелязва тенденция към устойчиво намаляване и така през 2019 г. размерът му е 20,00% процента измерен по отношение на сумата на БВП. Това намаление, обаче не е пряк резултат от увеличението на БВП, тъй като дългът намалява и като абсолютна стойност. С други думи след този достигането на този „таван“, можем да отбележим провеждането на целенасочена финансова рестрикция от страна на правителството. Може да се определи, че като цяло подобно фискално затягане е типично за ЕС за този период защото процента на средна задлъжнялост на ЕС спада от 86,90% (2014) до 77,70 (2019). За България покачването на дълга през 2020 г. е вследствие на повишаването му като абсолютна величина на фона на застой в номиналния БВП. Така или иначе, флуктуациите в консолидирания дълг на България не са твърде големи и се движат в ниски стойности и е повече от очевидно че това е макроикономически показател, към който се подхожда с особено внимание от страна на правителството, което не е изненада тъй като поддържането на този показател е ключов за възможността правителството да е по – свободно при проектиране на бюджета.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Така направеният кратък анализ на фискалните правила и основни бюджетни показатели свидетелства, че основната им функция, а именно да налагат финансова дисциплина, е изпълнена. По отношение на законодателната рамка и икономическо предназначение на фискалните правила можем да изведем следните констатации:

- Обвързването на дефицитите на КФП и структурно приспособления баланс със спазване на изискването за трипроцентното ограничение на бюджета на сектор ДУ има икономическа логика, доколкото първият дефицит реагира на фазата на икономическия цикъл а вторият отразява дискреционните политики на правителството. Структурният дефицит обаче е обект на особено внимание в закона и още при планирането му чрез средносрочната бюджетна цел, отклонение над допустимите нива се обвързва с консолидирания дълг, което е показател касаещ дългосрочната устойчивост на държавните финанси.

- В низходяща фаза на развитие на икономиката, обаче, ненарушаването на правилото за дефицитите би могло да възпрепятства антицикличните намерения на правителството и да се окаже че недостатъчната държавна намеса чрез бюджетите в най - добрия случай придава ацикличен характер на фискалната политика, докато при един негативен сценарий и продължителен спад, всеки опит за дискреционно въздействие може да придобие чисто процикличен уклон.
- Ниските нива на дълга са типични за страните членки на ЕС с относително по – слаби икономики, и позитивните възможности на този инструмент не се утилизират в достатъчна степен. Дългът при тези държави, което включва и България е по - скоро средство за насърчаване на текущите потоци и оттук агрегатното търсене, докато възможностите да се използва за капиталобразуване не се използват.
- Освен че дългът не се използва за увеличаване на публичните инвестиции и капиталови запаси, има ясно изразена тенденция предвидените за това разходи да се превръщат в буфер, предназначен да се използва в кризисни ситуации не само от икономическо а и социално естество. Това по същество е съзнателен избор, разходите за акумулиране на капиталови запаси да бъдат разменяни и превръщани в текущи потоци, което в условията на зараждаща се инфлационна спирала превръщат фискалната политика в проциклична и то на цената на пропуснати възможности да се въздейства върху дългосрочния потенциал на икономиката.
- През последните години на изследвания период се наблюдава системно подценяване на приходната част на бюджета, като генерираните допълнителни данъци от приходи се разпределят по усмотрение на министерски съвет в условията на формално одобрение от парламента. В същото време при негативни промени засягащи основните показатели на държавния бюджет или бюджетите на социалноосигурителните фондове, законодателят изисква МС да внесе закона за държавен бюджет за повторно гласуване на промените. Различното третиране на фактическото изпълнение на бюджета спрямо планираното в зависимост от това дали този резултат е положителен или отрицателен, създава условията за субективизъм при разходването на излишъците и своеобразно освобождаване от отговорност и прехвърлянето ѝ в НС при негативен резултат.
- За да се избегне един имиджов субективизъм и същевременно да не се забавя оперативността при работата на правителството е добре да има система от критерии, с които парламентът да се съобразява, при разпределянето на фактическите данъчни постъпления в частта си над планираните такива.

Всичко горепосочено свидетелства, че с малки изключения България е изключително дисциплинирана във фискално отношение държава следвайки фискалните ограничения. Несъмнените ползи на тази фискална предвидимост и дисциплинираност се отразяват благоприятно на позицията ни сред страните членки на ЕС. Тук можем да допълним че често краткия мандат на различните правителства би могло да ги тласне към налагане на популярни решения, отлагайки структурните реформи за по-благоприятни времена. Това е особено актуално за България доколкото правителство, което е в състояние да изкара пълния си мандат по Конституция е по скоро изключение отколкото норма. В този смисъл дисциплинираща роля на фискалните правила е позитивен фактор, предназначен да обуздае прекомерните разходи. В същото време в стремежа си да поддържа добра фискална позиция, правителството съзнателно намалява и без това ограничените си възможности и системно се опитва да противодейства на неблагоприятната икономическа конюнктура за сметка на

свиване на капиталовите разходи, които са призвани да разширят икономически потенциал и изместване на границата на потенциалното производство надясно. Друг източник на извънредни приходи е умишленото подценяване на приходната част, която обаче отново се използва за насърчаване на текущото потребление вместо да се опита да компенсира системното подценяване на изграждането на публичен капитал. Ниските нива на дългосрочна задлъжнялост, позволяват в България да се провежда по – активна и добре структурирана фискална политика, която да балансира разходните пера в бюджета без на всяка цена част от тях да се разглеждат като „донори“ или резерв за вътрешнобюджетна дискреция.

REFERENCES

- Минасян, Гарабед, 2018, Бюджетни структури и икономическа динамика;
- Minassian, Garabed, 2018, Budget Structure and Economic Dynamic;
- Ненкова, П., Ангелов, А. (2020). Оценка на фискалната позиция на страните от Балканския регион. Народно стопански архив, (4), с. 14-37;
- Nenkova, P., Angelov, A., (2020) Balkans countries Fiscal Stance Estimation, Narodostopanski arhiv (4), p.14-37;
- Найденков, Л., Павлова – Бънова, М., ФИСКАЛНИТЕ ПРАВИЛА – ОСНОВА НА СТАБИЛНОСТТА НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ;
- Naidenov, L., Pavlova– Banova, M., Fiscal Rules – base of the Public Finance Sustainability;
- Aschauer, D. A. (2000). "Do states optimize? Public capital and economic growth." The Annals of Regional Science, 34(3), pp 343-363;
- Bornhorst at all, (2011) - When and How to Adjust Beyond the Business Cycle? A Guide to Structural Fiscal Balances IMF;
- Chand, Sheetal K. Fiscal Impulses and their Fiscal Impact IMF Working Paper No. 1992/038;
- Checherita, Cristina and Rother, Philipp (2010) THE IMPACT OF HIGH AND GROWING GOVERNMENT DEBT ON ECONOMIC GROWTH AN EMPIRICAL INVESTIGATION FOR THE EURO AREA European Central Bank, 2010 WORKING PAPER SERIES NO 1237;
- Fedelino, A., Ivanova, A., & Horton, M. (2009). Computing Cyclically Adjusted Balances and Automatic Stabilizers. International Monetary Fund;
- Girouard, Nathalie, André, Christophe, (2005) Measuring Cyclically Adjusted Budget Balances for OECD Countries, 2005, OECD Economics Department Working Papers No. 434;
- Modigliani, F. (1961), "Long-Run Implications of Alternative Fiscal Policies and the Burden of the National Debt", Economic Journal, 71 (284), pp. 730-755;
- Schinasi, Garry J.; Lutz, Mark Scott, (1991) Fiscal Impulse IMF Working Paper No. 1991/091;
- Tlidi, Abdelmonaim (2013), The Calculation of Structural Budget Balance: Case of Morocco International Journal of Economics and Financial Issues Vol. 3, No. 4, 2013, pp.932-937