

Фискалната политика – основни понятия, теория и практика

Разработка на Фискалния Съвет на България

2018

Съдържание

Въведение	3
I. Теоретична рамка.....	4
1.1 Фискална политика, фискални функции и цели.....	4
1.2. Теоретични основи на въздействието на фискалната политика върху икономиката	6
1.3. Стабилизиране на икономиката чрез фискалната политика	9
1.4. Икономически ефекти на фискалната политика, оценка и измерване	12
1.5. Някои проблеми пред фискалната политика и управление.....	15
II. Фискална рамка: европейски и национални изисквания	18
2.1. Европейска рамка за фискално наблюдение.....	18
2.2. Национални изисквания за фискалната рамка	23
III. Практически аспекти на фискалния мониторинг.....	26
3.1. Оценка на прогнозата на макроикономическите и фискалните агрегати.....	26
3.2. Наблюдение на фискалната политика и спазване на фискалните правила.....	28
3.3. Фискални рискове: идентифициране, измерване и оценка.....	35
Заключение	39
ЛИТЕРАТУРА	40

Въведение

„Фискалната политика - основни понятия, теория и практика“ съдържа в себе си набор от дефиниции, насоки и указания по важни макроикономически и фискални въпроси, изготвен от Фискалния съвет на Република България в изпълнение на задачата му да съдейства за развитието и прилагането на надеждни фискални практики. *Материалът* прави опит да събере в едно цяло изискванията и насоките за провеждане и оценка на макроикономическата политика, съвременните практики за фискално управление, методите за анализ и оценка на фискалната политика и е част от тенденцията към по-голяма отчетност и прозрачност по отношение на провеждането на фискалната политика, дейности и надзор.

В отговор на нарастващата сложност на формулиране и оценяване на фискалната политика, както и все по-големия натиск от страна на институциите на Европейския съюз към прозрачна и ефективна фискална политика, фискалният анализ претърпява бързо развитие. За да се посрещнат тези нови изисквания, Фискалният съвет съзнава необходимостта да се въведе чрез настоящия материал, на база на единни теоретични основи на фискалната политика, обединен инструментариум за провеждане, анализ и оценка, така че да може да бъде следвана подходящата антициклична фискална политика, съответстваща на фазата на икономическия цикъл.

Материалът е предназначен не само за специалисти, заети с планирането на средносрочната фискална рамка и изготвянето на фискални анализи и фискален мониторинг, а също и за останалите потребители на фискални данни. Преди всичко акцентът се поставя върху определенията, теоретичните постановки и изискванията за спазване на фискалните правила и представяне на фискалните рамки. На тази основа се предоставят практически указания за фискалните стимули, ефектите от тях и оценката им чрез фискалния анализ.

Оценяването на точността на прогнозата е важен елемент от процедурата за прогнозиране. Това е от значение за целите на мониторинга и дава възможност за подобряване на прогнозите, като откриването на значителни, систематични или преднамерени грешки в прогнозите по някои показатели ще позволят на фискалните власти да идентифицират слабостите в своите процедури за прогнозиране от гледна точка на методите, дискусиите или процесите по вземане на решения.

Следва да се има предвид също така, че всяка от частите на настоящия материал може да бъде разработвана и представяна по-подробно в бъдеще от Фискалния съвет в теоретичен и практически аспект.

I. Теоретична рамка

Фискалната политика се базира основно на **теориите на британския икономист Джон Мейнард Кейнс, известни още като кейнсиански икономикс**. Според тази теория правителствата могат да оказват въздействие върху равнищата на макроикономическа производителност чрез увеличаване или намаляване на държавните разходи или на данъчните равнища. Това въздействие от своя страна овладява инфлацията, увеличава заетостта и поддържа здравословна стойността на парите.

Теоретичната рамка на фискалната политика е обширна и се основава и на други икономически теории и изследвания, които настоящият документ няма за цел да разглежда подробно. Следва да се има предвид, че някои теоретични постановки могат да имат спорен характер и да бъдат обект на критика или отхвърляне от нови, съвременни научни изследвания.

1.1 Фискална политика, фискални функции и цели

В икономическата и политическите науки под фискална политика се разбира **наборът от решения и действия, чрез които правителството променя равнището на разходите и данъчното облагане, за да въздейства върху националната икономика**. Като правило фискалната и паричната политика (Фиг. 1) се използват съвместно, за да се подпомага изпълнението на националните икономически цели.

Фигура 1. Обекти, инструменти и цели на политиката



Източник: <http://tutor2u.net/economics/revision-notes/a2-macro-macroeconomic-policy.html>

Държавният бюджет и средносрочната бюджетна прогноза са основните инструменти на фискалната политика, като те дава израз на политиката на правителството, съчетавайки промените в приходните и разходните параметри. Бюджетните операции влияят върху равнището на съвкупното търсене и промените в това равнище оказват въздействие върху равнището на заетостта и цените. Фискалната политика влияе и върху разпределението на сумарното производство между потребление и капиталообразуване и посредством това върху темпа на икономическия растеж.

Измененията на бюджетните приходи и разходи се отразяват върху следните показатели в икономиката:

- Съвкупното търсене и равнището на икономическата активност
- Разпределението на дохода
- Модела на разпределение на ресурсите в публичния сектор и между публичния и частния сектор

Фискалният инструментариум **оказва директно влияние върху нивото на търсенето**. Например нарастващите държавни разходи имат експанзионистичен характер чрез увеличаването на търсенето – първо в държавния сектор, а по-късно и в частния сектор. Намаляването на данъците също може да има експанзионистичен характер – повишаване на разполагаемия доход.

Правителствените разходни и приходни политики обикновено отразяват **комбинация от цели в областта на съвкупното търсене, дълга, ефективността**. Всяка от тези цели се влияе различно от фискалната политика. Поради това фокусът се оставя върху съизмеримото съчетаване на:

- **Контролиране на съвкупното търсене.** Повечето усилия на фискалната политика са насочени към управление на съвкупното търсене. В краткосрочен план тези усилия включват обхвата, до който промените във фискалните параметри водят до стимулиране или ограничаване на икономиката. В средносрочен план обаче акцентът се пренасочва към въздействието на фискалните изменения върху нивото на националните спестявания в икономиката.
- **Консолидация на публичния дълг и дефицита.** В случай че фискалната политика засяга основно нивото на националните спестявания, размерът на националния публичен дълг също става ключова променлива. Нивото на дълга ще нараства устойчиво в съответствие с брутният продукт, когато лихвените нива са по-ниски от ръста на БВП или когато нелихвеният дял на дълга нараства пропорционално с БВП. По тази причина другата цел на фискалната политика е да контролира нивата на публичния дълг и тежестта на лихвите в дългосрочен план.
- **Микроикономическа ефективност.** Тази цел е свързана с въздействието на фискалната политика върху съвкупното предлагане (което трябва да бъде разглеждано независимо от нейното въздействие върху съвкупното търсене). Фискалната политика определя по-високи или по-ниски нива на данъчно облагане, което изкривява моделите на икономическа активност и засягат общия размер на продукта. От страна на разходите, ефектите са

повлияни от това дали избраните програми генерират директна неефективност или структурата на трансферните плащания води до прекомерна тежест.

Много често фискалните цели се дефинират около **числовите фискални параметри, като се поставят ограничения**, например *размер на касовия бюджетен дефицит като дял от БВП, намаляване на дефицита на начислена основа, ограничаване на размера на държавния сектор до 40% от БВП* и др. Следва да се има предвид, че при дефинирането на целите на фискалната политика за определен период трябва да се изхожда от целите за развитие, които се преследват спрямо позицията на икономиката в икономическия цикъл, политическите приоритети на управляващите и обществения интерес.

Основните фискални **функции** са: разпределителна (алокативна), преразпределителна (данъчно-трансферна) и стабилизационна (регулативна). Някои страни избират да преследват и цели за развитие чрез инструментите на фискалната политика.

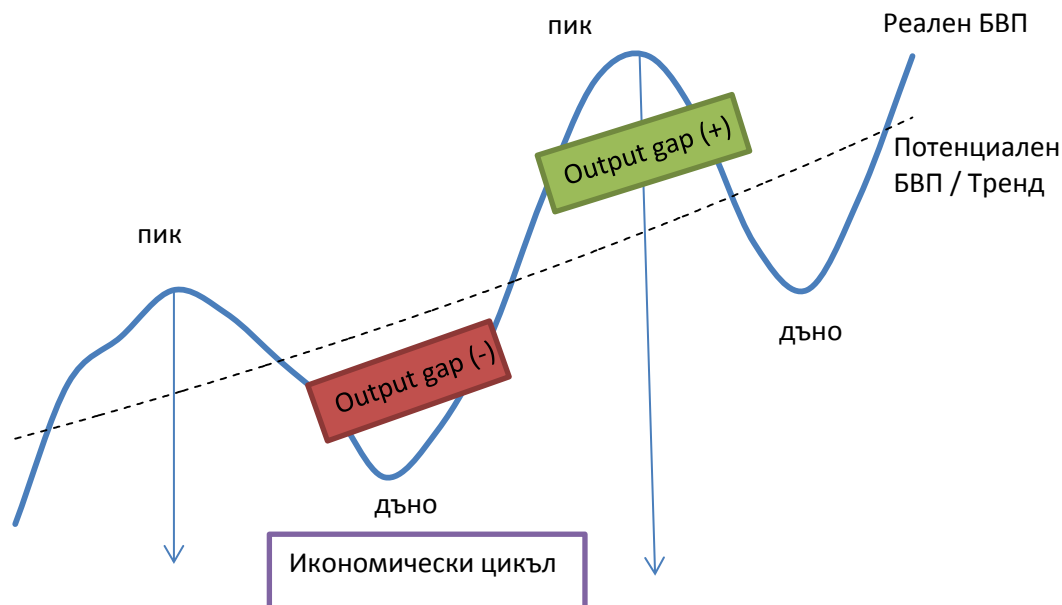
Фигура 2. Функции на фискалната политика

Разпределителна	Преразпределителна	Стабилизационна	Развитие
<ul style="list-style-type: none"> •Процес, при който общите ресурси се разделят публични и частни блага и се избира социален микс •Фискалната политика регулира баланса между предлагането на благата, като осигурява от желаните видове 	<ul style="list-style-type: none"> •Преразпределението на дохода и богатството се определя от разпределението на факторите за производство •Фискалната политика е насочена към коригиране на това разпределение (например по-високи данъци за богатите или специфични политики за определени сектори и др) 	<ul style="list-style-type: none"> •Нестабилността може да се дължи на промени в различни макро показатели •Чрез фискалната политика, която се стреми да постигне растеж и развитие, може да се стабилизира икономическият растеж, имайки предвид цикличния характер на икономиката 	<ul style="list-style-type: none"> •Развитието означава не само постигане на стабилен икономически растеж, но и разширяване на възможностите и избора на хората, както и устойчивост в употребата на ресурси. •Фискалната политика търси начин да финансира определени проекти, целящи устойчиво развитие и растеж

1.2. Теоретични основи на въздействието на фискалната политика върху икономиката

Общото равнище на заетост и цени в икономиката **зависи от равнището на съвкупното търсене, отнесено към потенциалното производство** или производството при пълен капацитет, остойностено при средни цени. В различните периоди равнището на разходите може да бъде недостатъчно да обезпечи пълна заетост на труда и останалите ресурси. Поради това са необходими експанзионистични мерки за увеличаване на съвкупно търсене. В други случаи разходите могат да превишават наличното производство в условията на висока заетост и това на свой ред може да предизвика инфлация. При такава ситуация се налага провеждането на рестриктивни мерки, за да се ограничи търсенето.

Фигура 3. Икономически цикъл, потенциален и реален БВП



С цел **изглаждане на бизнес цикъла в краткосрочен план** основно се използва инструментариумът на фискалната политика – чрез изменение на конкретни параметри на държавните разходи и данъчното облагане. В икономиката това, което е разход за едни, е доход за други. Потоците на ресурсите и крайните стоки и услуги изразяват реалната икономика. Тяхното движение се опосредства от срещуположното движение на пари, което формира т.нар. парична икономика.

Неравенството между приходната и разходната част на бюджета формира т.нар. **бюджетно салдо**. То може да се проявява в две форми: бюджетен излишък и бюджетен дефицит. Бюджетното салдо е най-синтезираният израз на бюджетната политика. Същевременно необходимостта от неговото финансиране осъществява връзката между бюджетната и паричната политика. Промените в размера на дефицита или излишъка често се използват, за да се прецени дали фискалната политика стимулира или ограничава търсенето (AD).

Първичното салдо, е разликата между приходите и нелихвените разходи. Много често се използва за таргетиране на бюджетната политика, особено при високо ниво на държавния дълг. Положителното първично салдо илюстрира възможността бюджетът да генерира достатъчно приходи за обслужване на дълговото бреме на дадена страна.

Фискалната политика може да бъде **рестриктивна** (tight, contractionary), когато приходите са по-големи от разходите (държавният бюджет е на излишък), а **експанзионистична** (loose) – когато разходите са по-големи от приходите (държавният бюджет е на дефицит). При оценката фокусът се поставя не върху равнището на дефицита, а върху промяната в дефицита. По този начин намаляването на дефицита от 200 на 100 млн. се смята за рестриктивна фискална политика, независимо че бюджетът все още е на дефицит.

Ако $BS_t - BS_{t-1} < 0$, където BS е стойността на бюджетното салдо, определяме провежданата фискална политика в период t като експанзионистична;

ако $BS_t - BS_{t-1} > 0$, провежданата фискална политика в период t е рестриктивна;

ако $BS_t - BS_{t-1} = 0$, провежданата фискална политика в период t е неутрална.

За да се направи оценка на дефицита, е необходимо да се разграничи приносът, който има за неговото натрупване текущата икономическа динамика и непредвидени фактори в развитието от този на дискреционната фискална политика. **За това се дефинират агрегатите „структурен баланс” и „цикличен баланс”.**

Схематично, бюджетният баланс е сбор от три компонента – структурен, цикличен и т.нар. „еднократни мерки/ефекти” (temporary and one-off measures/effects). Третият се отнася до непредвидими събития, които не зависят от икономическия цикъл или от правителствената политика, например непредвидени приходи/разходи. **Цикличният компонент е резултат от това в коя фаза на икономическия цикъл – подем или спад, се намира икономиката.** Например, ако икономиката расте с висок темп, това се отразява положително на приходите по линия на по-висока заетост, по-високи заплати, растящи цени, повече печалби на фирмите, по-високо вътрешно търсене. Когато икономиката расте по-бавно или е в рецесия, това се отразява негативно върху приходите по същите канали. **Като от общия баланс извадим цикличния и еднократните елементи, това, което остава е структурният баланс.** Структурният дефицит се формира при пълна заетост и дадена фискална политика, а цикличният отразява влиянието на текущото състояние на икономиката върху дефицита при неутрална фискална политика.

Циклично приспособеният баланс като мярка за оценка на политиката е остатъчна величина и **включва всички промени в първичното салдо, които не са отстранени чрез цикличната корекция.** Това включва много фактори, които не са задължително свързани със стабилизацията на БВП, като например ефектите от структурните реформи, неоценени еднократни елементи и други икономически събития (включително промени в цените на активите, които не са с цикличен характер и следователно могат да бъдат определени като "автоматични" промени в баланса), за които трябва да се държи сметка при провеждането на фискалната политика. От тази перспектива, структурният баланс е основният инструмент за наблюдение и оценка на дискреционната роля и функции на правителството и инструмент за вземане на решения доколкото тази роля се изпълнява ефективно.

Дискреционните фискални мерки представляват същността на фискалното управление и се отнасят до промяна в политиката на приходите (данъчната база и/или ставка) или промяна в разходните политики и трансферите от страна на правителството с цел предоставяне на ефективен стимул за икономиката и/или промяна в структурната част на бюджетния баланс. За дискреционни мерки можем да говорим само тогава, когато правителството целенасочено предприема действия за промяна в бюджетните параметри, преследвайки определени фискални цели. Ефектите от

измененията в тези параметри, дължащи се на промяна в макроикономическата обстановка, следва да се разграничават (цикличен компонент).

1.3. Стабилизиране на икономиката чрез фискалната политика

Провеждането на фискална политика на стабилизация (антициклична политика) включва ясна оценка на състоянието и позицията на икономиката в бизнес цикъла спрямо потенциала. Спрямо тази икономическа оценка следва да се избират и мерките, които да се предприемат по отношение на приходите и разходите в бюджета. Ако икономиката е под своето потенциално равнище, се нуждаем от фискална експанзия, която включва намаляване на бюджетните приходи и увеличаване на бюджетните разходи. Това ще доведе до влошаване на структурния бюджетен баланс. Ако икономиката прегрява, се нуждаем от бюджетна рестрикция. Това означава увеличаване на бюджетните приходи и намаляване на бюджетните разходи, а като резултат ще имаме подобряване на бюджетната позиция (намаляване на структурния дефицит или увеличаване на структурния излишък).

Аргументът относно **целенасоченото прилагане на фискални мерки и тяхната ефективност** е изграден върху кейнсианския модел, който прогнозира, че експанзионистичната фискална политика (увеличаване на правителствените разходи или намаляване на данъчното облагане) увеличава разполагаемия доход, повишава частното потребление и частично изтласква частните инвестиции в следствие на увеличаването на лихвения процент, докато рестриktivните мерки намаляват съвкупното търсене, реалния доход и заетостта.

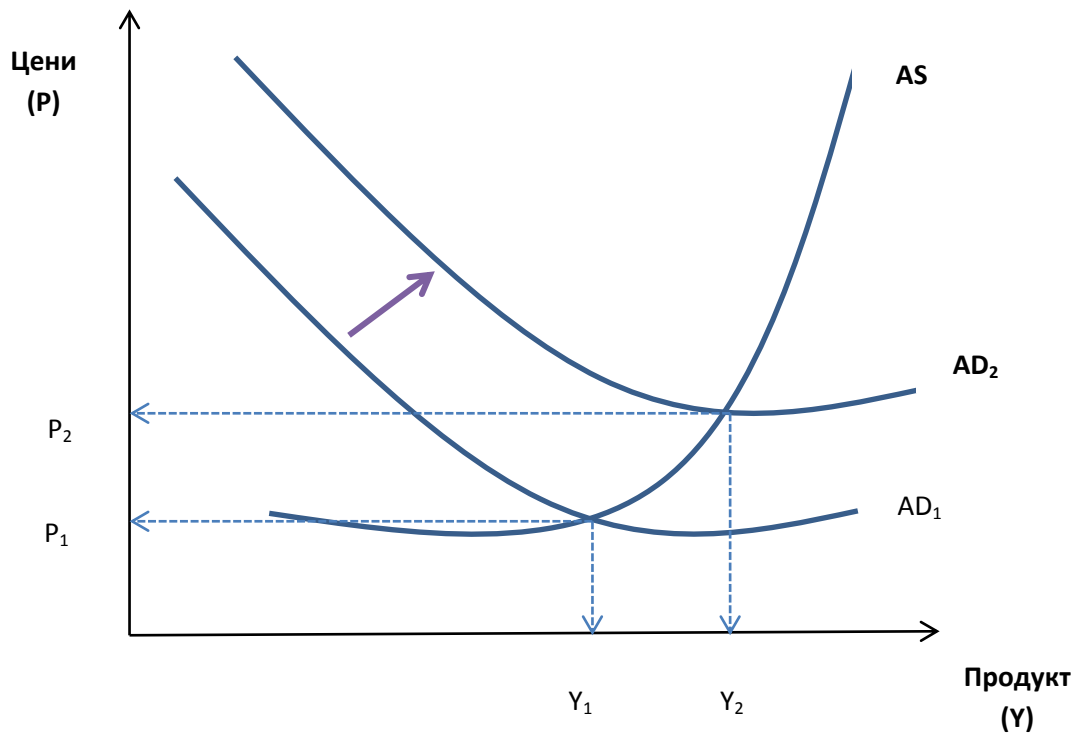
Общият ефект на държавния бюджет върху съвкупното търсене зависи от експанзионистичния ефект на правителствените покупки или други плащания и от рестриktivния ефект на данъците. Когато има бюджетен дефицит, правителството прибавя повече към съвкупното търсене, отколкото изземва. Следователно **бюджетният дефицит показва, че правителството оказва натиск към повишаване на съвкупното търсене.** Правителството може да използва този натиск към повишаване, за да компенсира цикличните спадове в инвестициите или търсенето на нетния експорт, следователно използва фискалната политика, за да предпази икономиката от изпадане в рецесия.

Правителството може да намали съвкупното търсене чрез генерирането на излишъци – добавя по-малко, отколкото изземва. Следователно **бюджетният излишък има рестриktivно въздействие** върху икономиката, което може да бъде използвано за компенсиране на растежа на потреблението и инвестициите, който може да причини инфлация.

Привлечените средства за финансиране на бюджетния дефицит може да засегнат **равновесието на кредитните пазари** по начин, който индиректно влияе на съвкупното търсене. Нарастването на търсенето на кредити от правителството може да окаже натиск към повишаване на лихвените проценти. По-високите реални лихвени проценти могат да намалят инвестиционните разходи. По същия начин, когато правителството генерира бюджетен излишък, намаленото търсене на кредити може да окаже натиск към намаление на лихвените проценти.

Експанзионистичната фискална политика е тази, при която правителството действа в посока **нарастване на съвкупното търсене и коригиране на дефицита** през годината. Това може да бъде направено чрез който и да е начин: 1) нарастване на покупките на стоки и услуги; 2) нарастване на трансферните плащания за индивиди и организации; 3) намаление на данъци; или комбинация от тях.

Фигура 4. Фискална експанзия



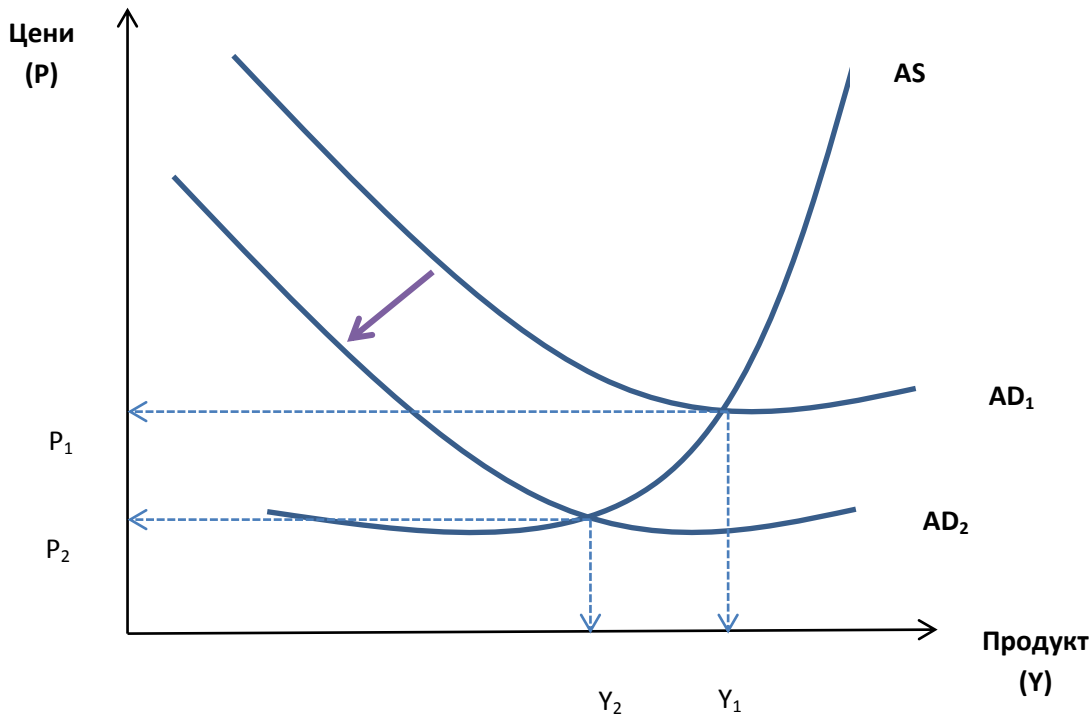
Експанзионистичната фискална политика може да бъде използвана за повишаване на равновесния реален БВП и за намаляване на цикличната безработица, която преобладава в условията на рецесия. Експанзионистичната политика не оказва влияние върху ценовото равнище когато икономиката работи под потенциала си (кривата на съвкупното предлагане е хоризонтална).

Когато експанзионистичният ефект на всяка единица разход, използван за правителствени покупки, превишава рестриктивния ефект от всяка единица приход от данъци, използвана за финансирането на покупките, нетният ефект върху икономиката от равното нарастване в правителствените покупки и нетните данъци е експанзионистичен, т.е. всяко нарастване на разходите, което е напълно покрито от нарастване в данъците, ще повиши реалния БВП. От тук следва да се има предвид, че политики, които не повишават дефицита, също са експанзионистични и могат да окажат натиск върху ценовите нива.

Рестриктивната фискална политика цели да ограничи съвкупното търсене или чрез намаляване на правителствените покупки, или чрез нарастване на нетните данъци. Тази политика се изразява в намаление на бюджетния дефицит или генериране на бюджетен излишък. Рестриктивната

фискална политика може да спомогне за елиминиране на инфлационното отклонение или да предпази икономиката от прегряване.

Фигура 5. Фискална рестрикция (консолидация)



Фискалната политика използва два основни начина за стабилизиране на бизнес цикъла. Първият е чрез **автоматичните стабилизатори**, които произтичат от елементите на фискалната рамка (заложи са в бюджета като политики и програми), естествено променящи се в зависимост от измененията в икономическа активност (когато БВП намалява, данъчните приходи също намаляват и плащанията за безработица нарастват). Дискреционната фискална политика, от друга страна, включва **активни промени в политиките**, които влияят върху държавните разходи, данъците и трансферите, въпреки че често се извършват по причини, различни от целите за стабилизиране.

По своята същност, автоматичните стабилизатори играят непосредствена роля по време на икономически спад/подем, но те обикновено са вторични продукти на други цели на фискалната политика. **Размерът на автоматичните стабилизатори се свързва с размера на правителството**, доколкото се предполага, че увеличаването на размера на правителството може да спомогне за ограничаване на волатилността на БВП. Въпреки това по-големият размер на правителството може да подейства като спирачка за растежа в дългосрочен план. Следователно, съществува потенциален конфликт между повишаването на стабилността и увеличаването на икономическата ефективност. Освен това, ефективността на автоматичните стабилизатори може да бъде по-скоро свързана с правилното им проектиране, отколкото с големината на размера им.

Тъй като автоматичните стабилизатори често са ограничени по своя обхват, **се насърчава използването на активни дискреционни фискални мерки като антицикличен инструмент.** Съществен въпрос е обаче способността на правителствата да въвеждат подходящи и навременни мерки, така както и да постигнат желаните макроикономически ефекти, и като краен резултат да се извлекат дългосрочни последици за фискалната устойчивост. В известна степен обаче някои доказателства от нововъзникващите, както и от напредналите икономики, показват, че ефектите от фискалните стимули могат да бъдат положителни, макар и скромни.

1.4. Икономически ефекти на фискалната политика, оценка и измерване

Устойчивият и предвидим растеж на съвкупното търсене осигурява на бизнеса икономическа среда, която засилва доверието у инвеститорите да правят инвестиции. Независимо от това **в дългосрочен план икономическият ръст зависи от ръста на съвкупното предлагане.** Политики, които насърчават спестяванията, инвестициите и участието на работната сила на пазара на труда, могат да действат към повишаване на икономическия растеж в дългосрочен план. Такива политики са преките субсидии, данъчни кредити или намаление на пределните данъчни ставки и за тях се счита, че повишават икономическата активност.

Както вече беше споменато по-горе фискалната политика следва да се оценява от гледна точка на фискалната позиция – **дали е проциклична или антициклична.** Ако в случай на отрицателно отклонение на икономиката от потенциала имаме рестриктивна политика, казваме че фискалната политика е проциклична, същото важи и когато при положително отклонение на икономиката от потенциалното и ниво имаме експанзионистична политика. Фискалната политика е антициклична когато при рецесия (отрицателна стойност на отклонението на икономиката от потенциала) структурният дефицит нараства (експанзионистична политика), и в случай когато при прегряване на икономиката (положителна стойност на отклонението на икономиката от потенциала) структурният дефицит намалява (рестриктивна политика). За по-точна илюстрация може да се види описание на вариантите на политика във фиг. 6 по-долу, като следва да се има предвид позицията на реалния продукт спрямо потенциала, видна най-добре на фиг. 3.

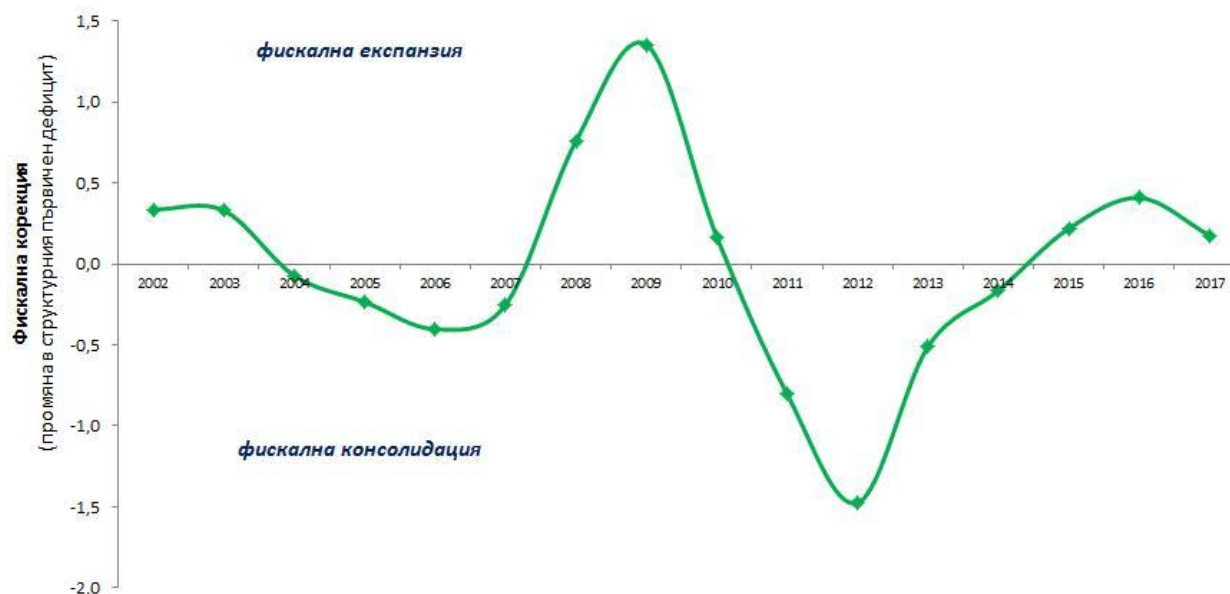
Фигура 6. Взаимовръзка между изменението в структурния баланс и отклонението от потенциалното ниво на икономиката по отношение на фискалната политика

		Ниво на икономиката спрямо потенциалното	
Промяна в структурния баланс		<u>Проциклично затягане</u>	<u>Антициклично затягане</u>
		<p>Условия: икономиката работи под потенциала си (output gap е - отрицателно отклонение на икономиката спрямо потенциала);</p> <p>-положителната промяна на структурния баланс означава затягане на фискалната политика (движение нагоре по вертикалната ос)</p> <p>-фискалната политика има процикличен характер, когато намалява разходите и/или увеличава данъчните ставки при рецесия</p> <p>Бюджетната политика действа против автоматичните стабилизатори - задълбочава цикъла вместо да го редуцира, т.е. в условията на рецесия държавата извършва рестриктивна политика (fiscal drag)</p> <p>При рецесия нарастват разходите за соц.плащания, намаляват приходите от данъци;</p> <p>Ефекти от политиката:</p> <p>–ще се изрази в намаление на структурния бюджетен дефицит</p> <p>– ще се изрази в нарастване на структурния бюджетен излишък</p>	<p>-икономиката работи над потенциала си (output gap е + положително отклонение на икономиката спрямо потенциала)</p> <p>-положителната промяна на структурния баланс означава затягане на фискалната политика (движение нагоре по вертикалната ос)</p> <p>-фискалната политика има антицикличен характер, когато намалява разходите и/или повишава данъчните ставки при растеж на икономиката</p> <p>-политиката подпомага автоматичните стабилизатори – редуцира цикъла, т.е. в условията на подем държавата извършва рестриктивна политика, за да намали прегряването (fiscal drag);</p> <p>При подем намаляват разходите за соц.плащания, приходите от данъци се повишават;</p> <p>Ефекти от политиката:</p> <p>–ще се изрази в намаление на структурния бюджетен дефицит</p> <p>– ще се изрази в нарастване на структурния бюджетен излишък</p>
		<u>Антициклично разхлабване</u>	<u>Проциклично разхлабване</u>
		<p>-икономиката работи под потенциала си (output gap е - отрицателно отклонение на икономиката спрямо потенциала)</p> <p>-отрицателната промяна на структурния баланс означава разхлабване на фискалната политика (движение надолу по вертикалната ос)</p> <p>-фискалната политика има антицикличен характер, когато правителството повишава разходите и/или намалява данъчните ставки при рецесия</p> <p>-Политиката подпомага автоматичните стабилизатори – ограничава цикъла, т.е. в условията на рецесия държавата извършва експанзионистична политика</p> <p>-При рецесия нарастват разходите за соц.плащания, намаляват приходите от данъци</p> <p>Ефекти от политиката:</p> <p>– ще се изрази в нарастване на структурния бюджетен дефицит</p> <p>– ще се изрази в намаление на структурния бюджетен излишък</p>	<p>-икономиката работи над потенциала си (output gap е + положително отклонение на икономиката спрямо потенциала)</p> <p>-отрицателната промяна на структурния баланс означава разхлабване на фискалната политика (движение надолу по вертикалната ос)</p> <p>-фискалната политика има процикличен характер, когато увеличава държавните разходите и/или намалява данъчните ставки при растеж на икономиката</p> <p>-бюджетната политика действа против автоматичните стабилизатори - усилва цикъла вместо да го редуцира, т.е. в условията на подем държавата извършва експанзионистична политика, като предоставя фискални стимули.</p> <p>При подем намаляват разходите за соц.плащания, приходите от данъци се повишават</p> <p>Ефекти от политиката:</p> <p>– ще се изрази в нарастване на структурния бюджетен дефицит</p> <p>– ще се изрази в намаление на структурния бюджетен излишък</p>

За да се изчисли структурният баланс, е необходимо изчисляване на потенциалния БВП и отклонението от потенциала (**output gap**). Тези показатели дават представа къде се намира икономиката по отношение на бизнес цикъла; дали прегрява (намира се над равнището на потенциално производство) или произвежда под възможностите си (намира се под равнището на потенциално производство); дали фискалната и парична политика трябва да бъдат променени и какви мерки трябва да се предприемат във връзка с това. Оценката за потенциалния БВП също позволява да се формират очаквания по отношение на това как ще се развива икономиката в бъдеще (например, ако се намира под потенциалното си ниво, се предполага, че в бъдеще ще има тенденция на нарастване на производството). Изчисляването на потенциалния БВП се използва също в процедурите по макроикономическо наблюдение на Европейския съюз. Този показател има "оперативен" статус в Пакта за стабилност и растеж, тъй като на него е базирано изчисляването на показателите за структурен баланс, които се използват за оценка на напредъка, постигнат от страните към постигането на средносрочната им бюджетна цел. Той се използва и за определяне референтното ниво за нарастване на правителствените разходи, които не трябва да надхвърлят дългосрочния темп на нарастване на потенциалния БВП.

Фигура 7 по-долу показва **измененията във фискалната позиция на еврозоната за определен период**. Тя е измерена с промяната на първичното структурно салдо. Положителните стойности съответстват на увеличаващ се бюджетен дефицит (който спомага за „фискална експанзия“), докато отрицателните стойности съответстват на свиващ се бюджетен дефицит („фискална консолидация“).

Фигура 7. Фискална позиция на еврозоната за периода 2002-2017 г.



Източник: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0727>

Фискалната устойчивост също е важен параметър на фискалната политика. **Устойчивостта на публичните финанси представлява способността на правителството да обслужва всички разходи по своя дълг чрез бъдещите си приходи.** Устойчивата фискална позиция включва ниво на дълга, който не предполага лихвени плащания в толкова голям размер, че те не могат да бъдат изплатени. Държавният дълг е „устойчив“, ако страната ще може да обслужва дълга в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен период, без да е необходимо предоговаряне или фалит, както и без да са необходими значителни корекции на политиката, които са неприемливо големи от икономическа и политическа гледна точка.

Концепцията за устойчивостта включва в себе си концепциите за платежоспособност и ликвидност. Платежоспособността е наличието на бъдещи ресурси на разположение на правителството, за да обслужва дълга, който е натрупан в миналото. Тези бъдещи ресурси са предимно първични бюджетни излишъци. Ликвидността се отнася до способността на правителството да изплати или да предговори падежиращите лихвени и дългови задължения.

По-широка дефиниция за устойчивост може да бъде изведена, като се използва **условието за платежоспособност на правителството чрез дългосрочното бюджетно ограничение**, а именно дисконтираните потоци на бъдещите първични бюджетни баланси да покриват настоящата стойност на държавния дълг.

Дългосрочното бюджетно ограничение е следното:

$$D_{t_0} - \sum_{t=t_0-1}^{\infty} \frac{PB}{(1+r)^{t-t_0}} = 0$$

където D_{t_0} - е брутният дълг като дял от БВП в годината преди дългосрочната прогноза; PB_t - е структурният първичен баланс (постъпления минус разходи с изключение на лихвите по дълга) в годината t ; r - е разликата между номиналния лихвен процент и номиналния растеж на БВП.

Дългосрочното бюджетно ограничение е изпълнено, ако прогнозните разходи на правителството, са покрити от дисконтираната стойност от всички бъдещи приходи на правителството. Това означава правителството да прави достатъчно големи първични излишъци в бъдеще, за да покрива разходите за обслужване на дълга си.

Индикаторите за оценка на устойчивостта на дълга са представени по-подробно в част III на настоящия материал.

1.5. Някои проблеми пред фискалната политика и управление

Фискалното управление често се сблъсква с редица проблеми и противоречия както от гледна точка на дефиниране на фискалните цели, така и от гледна точка на измерване и оценка на фискалните ефекти. Прилагането на рестриктивна фискална политика например често е свързано с политически проблеми, докато експанзионистичната е много по-популярна. Поради тази причина държавните бюджети са почти винаги на дефицити и в рецесия, и в подем на бизнес цикъла. **Процикличният характер на експанзионистичната политика е особено популярен в изборни**

години, което дава основания да се твърди, че държавният бюджет е под силно политическо влияние. В много случаи ефективното използване на фискалната политика заема второстепенно място в политическите маневри.

Съществуват аргументи, които поставят **под съмнение** както основните тези на кейнсианската теория, така и отделни нейни елементи. Една от основните критики към кейнсианството е, че то **не се базира на микроикономическата теория** - Кейнсианската теория се занимава с общи, „свкупни“ величини – свкупно търсене и предлагане, инвестиции и продукт, но в някои случаи тези величини могат да са заблуждаващи, защото не вземат под внимание действията и стимулите на отделните икономически единици, например фирми, сектори и индивидуални потребители. Значителни критики са насочени и срещу допускането за **ефективност на действията на правителството**, препоръчвани от Кейнс. От една страна правителството може да не разполага с цялата информация, за да вземе адекватно решение за действия. От друга, за увеличаването на държавните разходи и приходи са необходими законодателни промени и ефектите не се проявяват мигновено. Освен че са неефективни и често нямат търсения резултат, правителствените мерки са и непостоянни с оглед на това, че се диктуват от изборните резултати и промяна в мнението на вземащите решения съгласно тях.

Кейнсианската позиция е, че частното потребление и инвестициите са движени от текущия доход, с допускането, че БВП е силно зависим към промени във фискалната политика. Но **фискалната политика може да бъде много по-малко ефективна в отворена икономика**, в зависимост от степента на мобилност на капитала и режима на валутния курс, тъй като фискалните стимули могат просто да "изтекат". В допълнение към стандартните аргументи за изтласкващия ефект, много неокласически теоретици подчертават ролята на очакванията за бъдещите доходи и данъци, твърдейки, че фискалните мултипликатори е по-вероятно да бъдат малки, защото далновидните домакинства ще осъзнаят, че временните фискални стимули имат малко значение за техните доходи; мултипликаторите дори могат да са отрицателни, ако увеличението на правителствените разходи води до компенсиращо намаление на частното потребление и инвестиции.

Това налага провеждащите политиката лица да бъдат много внимателни за това как се прилагат стимулиращите пакети, като се гарантира, че са своевременно въведени, нямат възможност да бъдат утвърдени за постоянно и държат сметка за устойчивостта на дълга.

Стабилизационната политика е далеч от точните науки и често е придружена и със **забавяне на ефектите във времето**. Трудното прогнозиране кога икономиката навлиза в рецесия и кога започва да прегрява поражда изместване между времето, когато икономиката започва да се отдалечава от пълна заетост, и осъзнаването, че това вече се е случило. Съществуват още административен лаг (породен от законодателния процес) и оперативен лаг (времето, през което промените са приети и реалният БВП реагира на стимулите). Мултипликационният ефект също не настъпва мигновено – отнема време, докато нарастването или намалението на разполагаемите доходи окажат въздействие върху частните разходи.

Дефицитното финансиране на определени разходи се приема за необходимо зло в краткосрочен период. **В дългосрочен план обаче трупането на бюджетни дефицити и оттам – нарастването на държавния дълг - създава проблеми и затруднения пред фискалното управление.** Често се поставя под въпрос до каква степен е оправдано то, като основната загриженост е свързана с невъзможността за краткосрочно прогнозиране на капиталовите пазари и оттам – невъзможността да се прецени в кой точно момент те ще спрат да поемат допълнително количество ДЦК за търговия и ще загубят доверие в определени ценни книжа.

Друга сериозна загриженост поражда въпросът **кой поема тежестта на дълга.** Съществуват няколко концепции, които дават отговор на този въпрос, като това зависи основно от избора на бъдещите данъкоплатци дали да се рефинансира дълга с нов дълг или дългът да се ликвидира. При ликвидирането на дълга бъдещите данъкоплатци избират да погасяват падежиращите лихви и главници чрез плащане на по-високи данъци. Това ще доведе до постепенното намаляване на размера на дълга и неговото окончателно ликвидиране. В този случай тежестта на дълга се носи изцяло от сегашните данъкоплатци.

Също така следва да се има предвид и избутващият ефект на публичните инвестиции. Ако държавата планира инвестиции в публичен актив, независимо дали разходите се покриват чрез данъци или чрез заем, **ресурсите за тях ще се отклонят от частния сектор (т.нар. избутващ ефект).** Хипотезата за избутващия ефект на дефицита заема централно място в неокласическата теория. Поемането на дълг с цел инвестиции изземва от частните капиталови ресурси и в резултат ще имаме намаляване на размера на капитала в стопанството (публичните инвестиции ще са за сметка на частните, но по-ниски като ефективност).

Хипотезата за избутващия ефект е валидна само, ако икономиката работи близо до границата на пълната заетост. Ако това условие не е изпълнено, публичните инвестиционни разходи няма да избутат частните инвестиции. По време на криза търсенето на инвестиционни кредити от страна на частния сектор е много слабо. Държавата от своя страна, чрез дефицитното финансиране увеличава съвкупното търсене и подобрява условията за нарастване на частните инвестиции.

II. Фискална рамка: европейски и национални изисквания

Фискалното управление следва да бъде насочено към **подобряване на бюджетната дисциплина и поддържане на стабилността и устойчивостта на публичните финанси**. Адекватно разработените фискални рамки обикновено са свързвани с по-добри бюджетни резултати от гледна точка на развитието на дефицита и дълга. Фискалното управление може да се дефинира като съвкупност от правила, процедури и институции, които са в основата на провежданите бюджетни политики (планиране, одобрение, изпълнение, мониторинг и оценка). Фискалната рамка включва четири основни елемента:

- **фискалните правила** са предварително определени числени ограничения, насочени към общата фискална политика, обикновено за бюджетния баланс, дълга, разходите и приходите;
- **независимите фискални институции** допълват националните органи при осъществяването на фискалната политика (например изготвяне на макроикономическа и фискална прогноза) и подпомагането на бюджетната процедура (чрез оценка и наблюдение, особено за съответствие с фискалните правила);
- **средносрочните бюджетни рамки** осигуряват стабилност на управлението чрез разширяване на хоризонта на фискално планиране отвъд годишния бюджетен цикъл;
- **бюджетните процедури**, които включват в частност бюджетно счетоводство и статистическа отчетност на публичните финанси, техники за прогнозиране при бюджетното планиране, процедурни правила за бюджетния процес, осигуряване на канали за прозрачност, методи за мониторинг и оценка, както и механизми за координация между правителствените нива.

Фискалното управление често е насочено към постигането на няколко **цели**:

- **постигане на стабилна бюджетна позиция**, по-специално чрез задържането на флукуациите на дефицита (т.е. справянето с тенденцията да се провеждат неустойчиви фискални политики, което води до високи дефицити и увеличаване на дълга);
- **намаляване на процикличността на провежданата фискална политика** (т.е. увеличаване на разходите, когато икономиката е в подем, вместо да се генерира излишък за подсибяване на икономически спад, както и обратното);
- **подобряване на ефективността на публичните разходи** чрез мониторинг на ефективността на разходните програми и обвързване на разпределението на ресурсите с изпълнението.

2.1. Европейска рамка за фискално наблюдение

Като страна-членка на ЕС България е задължена при изготвянето на фискалната си политика да прилага европейското законодателство в тази област. То обхваща набор от регламенти и директиви, формиращи **Пакта за стабилност и растеж и Договора за стабилност, координация и управление**. Държавите членки са задължени да поддържат общия си бюджетен дефицит под 3%

от БВП и равнището на консолидиран дълг – под 60% от БВП, както и да правят корекции, ако тези изисквания временно не са изпълнени.

Правилата на Пакта за стабилност и растеж и тяхното прилагане са укрепени с пакет от шест законодателни акта (Six pack). **Координацията на икономическите и бюджетните политики се поставя в рамките на един процес — европейския семестър.** Шестте законодателни акта (пет регламента и една директива):

- добавят целевия показател за разходите в оценката на фискалната позиция на държавите;
- позволяват започването на процедура при прекомерен дефицит, ако съотношението на дълга към БВП премине границата 60 % от БВП или ако не намалява със задоволителен темп;
- въвеждат степенувани финансови санкции за държавите членки от еврозоната, които могат да представляват до 0,5 % от БВП и са автоматично приложими, освен ако Съветът гласува против тях с квалифицирано мнозинство;
- въвеждат нови минимални стандарти за националните бюджетни рамки.

2.1.1. Превантивната част на ПСР има за цел **гарантиране на стабилна бюджетна позиция във всички държави-членки:** насочена е към постигането и поддържането на конкретна средносрочна бюджетна цел, която се определя в съответствие с общоприети принципи. **Средносрочната бюджетна цел е формулирана в структурно отношение,** което означава, че е коригирана с отчитането на икономическия цикъл и влиянието на еднократните мерки и се намира в интервала бюджетен дефицит от -1 до 0% от БВП или структурен излишък. Това я прави специфична за всяка страна. Основната логика е, че страната, чрез набор от стъпки, трябва да постигне и поддържа бюджетна позиция, която ще позволи на автоматичните стабилизатори да изпълняват своята роля за смекчаване на евентуалните икономически шокове. Тя също трябва да послужи за намаляване на дълга до разумни нива, като се вземат предвид демографския профил на всяка страна и бюджетните разходи, породени от застаряване на населението.

За да постигне своята средносрочна бюджетна цел и да остане на нея, всяка страна следва да покаже, че **годишният ръст на разходите ѝ не надвишава референтния растеж на потенциалния БВП.** Спазване на това разходно правило гарантира, че чрез подобряването на структурния баланс СБЦ ще бъде спазена или държавата – членка ще остане на пътя към изпълнението ѝ. Прогресът към постигането на СБЦ се оценява от ЕК посредством нейната прогноза (през пролетта и есента) на база на оценката на структурния баланс и на разходното правило. В случай на значително отклонение от някой от двата показателя, Комисията задейства процедура по значително отклонение.

Каре 1 Изчисляване на целевия показател за ограничение на растеж на разходите (expenditure benchmark)

Ограничението за растеж на разходите (L_t) за година t се изчислява като разлика между средносрочния референтен растеж на потенциалния БВП (R_t) и конвергентния марж (C_t):

$$L_t = R_t - C_t$$

R_t се изчислява за 10 годишен период на база на прогнози и оценки от предходната пролетна прогноза на Комисията, като този референтен растеж се преизчислява всяка година.

Конвергентният марж за страни, които не са постигнали своята СБЦ, осигурява постигането на целта чрез изискване за годишно по-голямо подобрене на структурния баланс (adj_t):

$$C_t = \frac{adj_t}{P_{t-1}} \times 100$$

където P_{t-1} е делът на първичните публични разходи в БВП за предходната година. За страни, постигнали своята СБЦ, този марж се приема за 0.

Източник: Public finances in the EMU 2017, EC publication, January 2018.

Като част от многостранното наблюдение съгласно член 121 от ДФЕС, всяка година през април всяка държава членка трябва да представи на Комисията и Съвета **програма за стабилност** (в случай на държави членки от еврозоната) или **програма за конвергенция** (за държавите членки извън еврозоната). Програмите за конвергенция трябва да съдържат средносрочната бюджетна цел, набелязания път за нейното постигане и анализ на сценариите, изследващ последиците от промените в основните икономически предположения за фискалната позиция. Основа за изчисленията трябва да бъдат най-вероятните макрофискални (или по-разумните) сценарии. Тези програми се публикуват.

2.1.2. Корективната част на ПСР се състои от процедурата по свръхдефицит. Тя засяга случаите, в които държавният дефицит и/или дългът са над референтните стойности, определени в Договора за функционирането на ЕС. В тези случаи държавите-членки са обект на процедура при прекомерен дефицит ("EDP"), която води до по-строги условия и наблюдение.

Правилата на Пакта за стабилност и растеж имат за цел главно да предотвратяват прекомерните равнища на дефицит и държавен дълг. Те предвиждат **по-строги и обвързващи механизми за държавите членки, които не са постигнали средносрочната си бюджетна цел**, включително за да им се помогне да си възвърнат възможностите за макроикономическо стабилизиране. Въпреки това за държавите членки, които са постигнали фискалните си цели и/или имат повече поле за действие във фискалната област, инструментите на европейския семестър могат единствено да препоръчат, но не и да наложат провеждането на по-експанзионистични фискални политики. Това отразява състояние, характеризирано понякога като асиметрия на фискалната рамка на ЕС: правилата могат да забранят високия дефицит (също за да се избегне висок дълг), но те могат единствено да препоръчат намаляването на бюджетните излишъци, без да го налагат.

Фигура 8. Матрица за определяне на годишната фискална корекция за постигането на средносрочната бюджетна цел (СБЦ) в рамките на предпазната част на Пакта

	Условие	Изисквания за годишната фискална корекция (в % от БВП)	
		Равнището на дълга е под 60 % и няма рискове по отношение на устойчивостта	Равнището на дълга е над 60 % или има рискове по отношение на устойчивостта
Изключително неблагоприятни икономически условия	Реален растеж <0 или отклонение от потенциалния БВП <-4	Не е необходима корекция	
Много неблагоприятни икономически условия	-4 ≤ отклонение от потенциалния БВП <-3	0	0,25
Неблагоприятни икономически условия	-3 ≤ отклонение от потенциалния БВП <-1,5	0 — ако растежът е под потенциалното равнище; 0,25 — ако растежът е над потенциалното равнище	0,25 — ако растежът е под потенциалното равнище; 0,5 — ако растежът е над потенциалното равнище
Нормални икономически условия	-1,5 ≤ отклонение от потенциалния БВП <1,5	0,5	>0,5
Благоприятни икономически условия	отклонение от потенциалния БВП ≥ 1,5 %	> 0,5 — ако растежът е под потенциалното равнище; ≥ 0,75 — ако растежът е над потенциалното равнище	≥ 0,75 — ако растежът е под потенциалното равнище; ≥ 1 — ако растежът е над потенциалното равнище

В изменения Регламент (ЕС) № 1173/2011 се съдържат и разпоредби, уточняващи кога, ако дефицитът е по-висок от декларираната референтна стойност, това ще се разглежда като **изключение** (в резултат от необичайно събитие, сериозен икономически спад и др.) или като **временно явление** (когато прогнозите сочат, че дефицитът ще падне под референтната стойност след края на необичайното събитие или спад).

В случай на неспазване на изискванията **процедурата при прекомерен дефицит предвижда също така санкции**. За държавите членки от еврозоната като правило тази санкция е глоба, която се състои от фиксиран компонент (0,2 % от БВП) и променлив компонент (до максимум от 0,5 % от БВП за двата компонента, взети заедно). В Регламент (ЕС) № 1173/2011 се предвиждат и допълнителни санкции за държавите - членки от еврозоната. Същият регламент предвижда санкции и за манипулиране на статистическите данни.

Фискалният компонент на Договора за стабилност, координация и управление (т.нар. „Фискален пакт“) е приет през 2012 г. „**Фискалният пакт**“ **предвижда правилото за балансиран бюджет**, с пониска граница на структурния дефицит от 0,5% от БВП (ако държавният дълг е под 60% от БВП, тази долна граница се определя на 1% от БВП), **да залегне в националното законодателство, за предпочитане на конституционно равнище („дългова спирачка“)**. Държавите членки могат да заведат дела срещу други държави членки пред Съда на Европейския съюз в случаите, в които това правило не е било приложено както трябва. Допълнителни разпоредби включват автоматично задействане на механизма за корекции и по-строги правила за страни в процедура при прекомерен дефицит. Освен това финансова помощ от Европейския механизъм за стабилност ще се предоставя само на държавите членки, подписали фискалния пакт.

България е една от държавите, подписали Договора за стабилност, координация и управление в края на 2013 г., независимо че страната не е член на Еврозоната. Страната следва се спазва всички фискални изисквания, предвидени в част III (Фискалния пакт), но не е задължена да спазва икономическите изисквания (част IV), предвидени в Договора.

Каре 2. Основни елементи на Фискалния пакт (Fiscal compact)

Фискалният пакт включва следните елементи:

- Задължително правило за балансиран бюджет** – държавите се задължават да включат в своето законодателство правило за балансирано бюджетно салдо или салдо на излишък. То се счита за спазено, ако страната е постигнала специфичната за нея СБЦ за структурния си баланс и не надвишава структурен дефицит от 0,5% от БВП. Ако съотношението дълг/БВП е значително по-ниско от 60% и рисковете за дългосрочната фискална устойчивост са ниски, СБЦ може да бъде поставена на ниво 1% структурен дефицит.
 - Ако държавата все още не е постигнала своята СБЦ, трябва да покаже, че се приближава към нея, като конкретните стъпки и срок за постигането ѝ се установяват от Комисията.
 - Една държава може временно да се отклони от своята СБЦ или от пътя за постигането ѝ само при изключителни обстоятелства – събитие извън контрола на държавата или в период на много тежък икономически спад, дефиниран в Предпазната клауза на ПСР.
 - Ако структурният баланс на една държава се отклони значително от СБЦ или пътя за постигането ѝ, ще се включи автоматичен корективен механизъм, който да коригира това отклонение. Кумулативният ефект от тези отклонения върху динамиката на консолидирания дълг също трябва автоматично да се коригира.
 - Държавите – членки се задължават да включат предложените елементи в националното си законодателство, за предпочитане – в Конституцията си – до една година от влизането в сила на Договора.
- Засилване на процедурата по свръхдефицит** – Фискалният пакт изисква държавите членки да подкрепят предложенията и препоръките на ЕК към ЕКОФИН, ако член на Еврозоната наруши критерия за дефицит, освен ако квалифицирано мнозинство от останалите членове на Еврозоната не е против. Очаква се това изискване да увеличи „автоматичността“ на процедурата. Освен това държавите, които са нарушили критерия, следва да подготвят бюджетни и икономически програми за партньорство, чрез които ефективно и трайно да коригират своя свръхдефицит.
- Изискване за намаляване на дълга (benchmark)** - пактът включва числово ограничение, целящо намаляване на дълга на държави с дълг над 60% от БВП. Разликата между текущото ниво на дълга спрямо БВП и 60% следва да се намалява със средно 1/20 на година до достигане на референтния размер.
- Публични планове за емитиране на дълг** – държавите членки следва предварително да обявяват плановете си за емитиране на дълг.

Източник: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/mb201203_focus12.en.pdf?0ea5f8ccbeb103061ba3c778c8208513

Реформите на икономическото управление на Съюза и на рамката за фискална политика през 2011—2013 г. включват, освен преразгледаните правила на ПСР и междуправителствения Договор за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз, два регламента, чиято цел е допълнително да се засили икономическото управление в еврозоната (т.нар. „Пакет от два акта“).

Засиленото икономическо и фискално наблюдение и неговото координиране чрез европейския семестър включва: нов синхронизиран метод на работа за обсъждане и координиране на икономическите и бюджетните приоритети; по-стриктно наблюдение от страна на ЕС на фискалните политики като част от Пакта за стабилност и растеж, нови инструменти за справяне с макроикономическите дисбаланси и нови инструменти за подпомагане на държави членки, изпитващи финансови затруднения.

Каре 3. Изисквания за националните бюджетни рамки

Директива 2011/85/ се прилага по отношение на националните бюджетни рамки на държавите-членки и поставя определени изисквания пред тях:

1. **Система за счетоводно отчитане в публичния сектор и статистическа информация:** държавите-членки следва да поддържат национални системи за счетоводна отчетност, които обхващат по изчерпателен и последователен начин всички подсектори на сектор „Държавно управление“.
2. **Прогнози за бюджетното планиране:** фискалното планиране трябва да се основава на възможно най-реалистични макроикономически и бюджетни прогнози. Държавите-членки публикуват макроикономическите и бюджетните прогнози, включително използваните методологии и параметри. Освен това те посочват институцията, отговорна за изготвянето на тези прогнози.
3. **Числови фискални правила:** специфичните за отделната държава фискални правила съдържат по-специално:
 - определяне на целите и обхвата на правилата;
 - ефективно наблюдение на спазването на правилата, което се основава на надежден и независим анализ, извършван от независими органи или органи, които разполагат с функционална автономия по отношение на националните фискални органи;
 - последици в случай на неспазване.
4. **Средносрочна бюджетна рамка:** държавите-членки съставят средносрочна бюджетна рамка. Тази рамка се определя като съвкупност от процедури, които разширяват хоризонта на фискалната политика отвъд годишния цикъл. Това включва изготвяне и приемане на бюджетните перспективи с продължителност най-малко три години. За предпочитане е рамката да фиксирана, стъпваща на задължителни разходни тавани. Фиксираните рамки предполагат, че бюджетните цели, например целите за разходите, са установени еднократно и не се коригират за периода, обхванат от рамката (например за t+3), освен ако не възникнат непредвидени извънредни събития.

2.1.3. Процедура по макроикономически дисбаланси

Целта на процедурата при макроикономически дисбаланси е **установяване, предотвратяване и реагиране на потенциално вредни макроикономически дисбаланси**, които могат да се отразят негативно на икономическата стабилност в дадена страна от ЕС, еврозоната или ЕС като цяло. Макроикономическите дисбаланси в една страна от ЕС като голям дефицит по текущата сметка или балон в сектора на недвижимите имоти може да имат отрицателно въздействие върху други страни от Съюза. Поради това през 2011 г. е въведена специална процедура. Тя дава възможност за засилено наблюдение на страните, в които са установени прекомерни дисбаланси, в рамките на процедурата при прекомерни дисбаланси.

2.2. Национални изисквания за фискалната рамка

В България **основните законови правила и изисквания относно бюджетните рамки, прогнозите и фискалното управление са дефинирани в Закона за публични финанси**. Дефинирането на

фискалните правила и ограничения, както и подготовката на годишния закон на бюджета и придружаващите го нормативни документи (което включва разпределението на всички приходи и разходи както по разпоредители, така и на консолидирано ниво, включително бюджетните взаимоотношения), са онези елементи на фискалната политика, които попадат в обхвата на закона. **Правилата за фискално наблюдение и мониторинг и изискванията пред фискалните власти за осъществяване на прозрачна фискална политика** са дефинирани в Закона за фискалния съвет и автоматичните корективни механизми – този закон определя създаването и функционирането на независимата фискална институция в България.

2.2.1. Бюджетна процедура

Бюджетната процедура включва всички процедурни правила, предвидени в Закона за публичните финанси, които обхващат **планиране, одобрение и изпълнение на бюджета**. Тя включва етапите, сроковете, разпределението на отговорностите и изискванията за съставянето на средносрочната бюджетна прогноза и на проекта на държавния бюджет. В обхвата на процедурата попадат всички разпоредители с бюджет по бюджетите на бюджетните организации, като в него попадат и юридически лица, контролирани от държавата/общините, които са част от сектор „Държавно управление“. Резултат от първия етап на бюджетната процедура е Средносрочната бюджетна прогноза за тригодишен период, а през втория етап на бюджетната процедура се разработва законопроектът на държавния бюджет на Република България за следващата година и актуализираната средносрочна бюджетна прогноза.

2.2.2. Средносрочна бюджетна прогноза

Чл. 73 на ЗПФ дава подробно **какво съдържа средносрочната бюджетна прогноза**. Сред най-съществените ѝ елементи са целите и приоритетите на фискалната политика, приоритетите на правителството, прогноза за приходите и разходите по КФП за тригодишен период, допусканията, на база на които прогнозата е разработена, макроикономическите и фискалните сценарии, разглеждани и залегнали в прогнозата. Информацията в СБП е както за КФП, така и за сектор „Държавно управление“.

2.2.3. Изпълнение, приключване и отчитане на изпълнението на бюджета

След приемането на държавния бюджет започва неговото изпълнение от началото на бюджетния период на 01 януари съответната година. Под изпълнение на държавния бюджет се разбира **редовното събиране на предвидените приходи в него и финансирането на утвърдените бюджети разходи** по структура и обем, предвидени в Закона за държавния бюджет. След изтичане на бюджетната година се извършва годишно приключване на бюджета, което се състои в установяване на общия обем и структурата на действително постъпилите приходи и действително извършените разходи.

2.2.4. Независима фискална институция

Фискалният съвет на България е независим консултативен орган по въпросите на фискалното управление, като неговият статут се урежда със Закона за фискалния съвет и автоматичните корективни механизми. Той има за цел: (1) **независимо наблюдение и анализ на бюджетната рамка с оглед поддържане на устойчиви публични финанси**; (2) повишаване на качеството на

официалните макроикономически и бюджетни прогнози чрез извършване на безпристрастна оценка, основана на обективни критерии; и (3) повишаване на прозрачността и информираността на обществото за фискалното управление на страната. Членовете на съвета са 5 на брой и се избират от Народното събрание.

2.2.5. Фискални правила

Фискалните правила за България са описани в глава втора на Закона за публичните финанси и те задължително следва да се спазват при фискалното управление. Установени са три вида правила: за бюджетния баланс, за дела и темпа на нарастване на разходите и за дълга на сектор „Държавно управление“. Има правила, засягащи и подсекторите на държавното управление - „Местно управление“ и „Социалноосигурителни фондове“. Подробно правилата са систематизирани в следната таблица:

Фискални правила съгласно ЗПФ	ЗПФ	Показатели
Правила за бюджетния баланс		
Средносрочна бюджетна цел за структурния дефицит за годината	чл. 23	- 0.5% от БВП; -1% от БВП при дълг < 40% от БВП
Правило за дефицита на начислена основа за сектор "ДУ"	чл. 25	< 3% от БВП
Правило за касовия дефицит	чл. 27	< 2% от БВП
Балансиран бюджет на касова основа на общините	чл. 30	0% от БВП
Разходни правила		
Дял на общите разходи по КФП	чл. 28	< 40% от БВП
Годишен ръст на разходите	чл. 26	< от референтния растеж на потенциалния БВП
Среден темп на нарастване на разходите за местни дейности	чл. 31	< от средния темп на нарастване на разходите за местни дейности за последни 4 г.
Дългови правила		
Номинален консолидиран дълг на сектор "ДУ"	чл. 29	< 60% от БВП
Размер на плащанията по общинския дълг	чл. 32	<15% от средногодишния размер на собствените приходи и общата изравнителна субсидия за последните три години
Ограничения за нарастване на държавния и общинския дълг	чл. 37, чл. 39	определяне на максималния размер на новия и общия дълг и гаранциите

III. Практически аспекти на фискалния мониторинг

Фокусът в тази част е поставен върху фискалното наблюдение и предпоставките, на които следва да отговаря системата за фискално управление, за да се осигури качеството на този процес. Осъществяването на прозрачна и ефективна фискална политика е обвързано и зависи от качествена информация, анализ и оценка на определени обстоятелства от макроикономическата среда и вземане на решения за бъдещи цели, които да отразяват реалното икономическо развитие и очакванията на бизнес субектите.

3.1. Оценка на прогнозата на макроикономическите и фискалните агрегати

Съгласно Закона за фискалния съвет и автоматичните корективни механизми Фискалният съвет следва да извършва **независимо фискално наблюдение** на бюджетните документи, прогнозите и бюджетните закони, чрез които се осъществява фискалната политика от гледна точка на това дали се спазват числовите фискални правила и доколко фискалната политика ефективно изпълнява целите си. Оценката на фискалните и макроикономическите прогнози е една от най-съществените функции на съвета.

Всяка фискална и макроикономическа прогноза следва да се анализира по отношение на три направления: неотклонение, ефективност и точност.

Отклонението често е вътрешно присъщо на прогнозите, доколкото влияят субективни фактори при изготвянето им. **Фискалните органи имат интерес от представяне на песимистична прогноза** (надценяване дефицита/подценяване излишъка) за изграждане на предпазен марж, който да позволи да се отговори на бюджетните цели в случай на отклонения в приходите или разходите. Друг източник на грешки в прогнозите са системното пропускане или използване на изкривени фискални променливи, предизвикани от системни грешки в икономически променливи (отклонение от потенциалното БВП, ценови променливи, волатилност на БВП) и отразени чрез прогнозните данъчни и разходни еластичности.

Оценката на ефективността или рационалността е свързана с наличната информация по времето на разработването на прогнозата (пълнота на данните, дискреционни мерки) и на второ място - оптималното използване на тази информация (методи, процедури).

Към точността на прогнозата при сравнение с действителния резултат се отнасят два аспекта. Първият е **колко близо са двете в количествено отношение**, а вторият се отнася до **капацитета на прогнозата да предвиди посоката на промяна в крайния резултат**. В повечето случаи целта е сравнението на прогнозите на няколко институции (например сравнение с прогнозите на ЕК) по отношение на определен набор от променливи или сравнението на методите за прогнозиране.

Една прогноза, освен за липса на отклонение, ефективност и точност, може да се изследва за **причините за възникването на грешки**. Разграничават се три вида грешки: дискреционни,

икономически и технически (поведенчески). Дискреционните се дължат на включване на нови мерки, все още необявени към датата на прогнозата, или анулиране на предварително обявените мерки, включени в курса на фискалната политика. Икономически грешки са тези, които могат да се обяснят с неточни прогнози за макроикономическите променливи, използвани в прогнозите за бюджета (БВП, лихвени проценти, инфлация или променливите, използвани за данъчна база). Техническите грешки се дължат на други фактори като методологически корекции на данните, събиране на извънредни приходи или неподходяща предварителна оценка на ефектите от мерките на данъчната и разходните политики.

Всички тези фактори оказват силно влияние върху отклонението, ефективността и коректността на прогнозите, доколкото са преплетени с процедурите и моделите за прогнозиране, използвани от дадена институция, с третирането на допусканията в областта на данъчната политика и други екзогенни променливи, с избрания прогнозен хоризонт, вида и размера на използваните данни (годишна, тримесечна или месечна), степента на агрегираност и др. Следва да се има предвид, че за да се отговори на въпросите за точността и коректността на прогнозите, понякога **е необходима специфична информация, свързана с планирането по отделени приходни и разходни елементи**, която невинаги е налична или леснодостъпна.

Европейската комисия също периодично наблюдава и оценява определени фискални параметри на България с цел съставяне на собствена прогноза и включване на страната в общата фискална прогноза на ЕС. **Основните показатели, по които се наблюдава бюджетната позиция от страна на ЕК включват:** дефицит на сектор „ДУ“; изменение спрямо предходната година; цели за следващите три години; ниво на приходите като % от БВП; ниво на разходите като % от БВП; прогноза за изменението на приходите и на разходите; основни дискреционни мерки от страна на приходите и на разходите, предвидени в програмата; изменение в нивото на дълга; спазване на правилата на Пакта за стабилност и растеж по отношение на структурния баланс и на нивото на нарастване на разходите; индикатори за дългосрочна устойчивост.

Таблиците 10, 10а, 10б за прогнозите за ЕК се попълват два пъти годишно през април и октомври, като това е един от основните ангажименти на създадената към ЕК Работна група „Икономически прогнози“. Попълването на таблица 10 е задължително за всички страни-членки на ЕС, като предшества публикуването на пролетните и есенните прогнози на ЕК. Информацията в нея обхваща данни за резултатите от дейността на сектор „Държавно управление“ (отчетен/планиран дефицит/излишък) за четири години – една отчетна година, очаквани данни за текущата година и прогноза за следващите две години. Към основните таблици се изготвят таблици с допълнителна информация за сектора – 10а – за консистентност на прогнозата на приходите, 10б – разходи за потребление на публичния сектор.

Таблиците 2а („Бюджетни прогнози за сектор „Държавно управление““), 2б („Прогнози при непроменени политики“), 2с („Разходи, които не се включват в бенчмарка на разходите“) и 3 („Държавни разходи по функции“) към Конвергентната програма на Република България се изготвят веднъж годишно, през месец март, и са част от общия процес на изготвяне на Конвергентната програма, следващ приетия график за провеждане на Европейския семестър,

приемането ѝ от Министерският съвет и съответно представянето ѝ пред Европейският съвет през месец април.

Европейската комисия изисква ежегодно докладване на следните видове дискреционни мерки: преки и косвени данъци; социално-осигурителни вноски и други текущи данъци; на база касови потоци или на начислена основа, както и нетни или брутни приходи. Доста често страните-членки на ЕС правят само ex-ante оценка на ефектите от предприетите мерки, малка част правят и ex-post оценка от мерките.

3.2. Наблюдение на фискалната политика и спазване на фискалните правила

Както вече беше отбелязано, фискалните правила и тяхното спазване са основен елемент на фискалната рамка и обект на дефиниране в националното и европейското законодателство. Националните фискални правила включват множество числови ограничения както на касова, така и на начислена основа, включително и за подсекторите на сектор „Държавно управление“. Спазването им е задължително за фискалните власти и е обект на мониторинг от страна на Фискалния съвет.

Съществено предизвикателство пред точното спазване на принципите за качествено фискално наблюдение представляват сериозните различия в обхватите на Консолидираната фискална програма, сектор „Държавно управление“ и закона за държавния бюджет на Република България за съответната година, както и разнообразието от фискални правила, насочени към различен обект. Фискалните правила са дефинирани в различни варианти на публичния сектор – някои са за КФП, а други – за държавното или за местното управление, като за изчисляване на правилата, дефинирани за сектор „Държавно управление“, се прилага методология на ЕК, за останалите обаче липсват точни и ясни правила за изчисление. Цялото това разнообразие затруднява точното и издържано изчисление на правилата и създава предпоставки за неточности и неясноти при изпълнението на задълженията на съвета.

Основните методи за оценка на спазването на фискалните правила са свързани с точно изчисляване на съществени фискални параметри, например **потенциален и реален БВП, отклонение от потенциалния БВП, темп на нарастване на потенциалния БВП, референтен растеж на потенциалния БВП, циклично приспособен (структурен) баланс, темп на нарастване на съвкупните коригирани разходи, дял на общите разходи в БВП, дял на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ в БВП** и др. Всички тези показатели са необходими при проследяването на спазването на фискалните правила и информацията, необходима за тяхното изчисляване, следва да бъде налична и достъпна. Настоящият материал няма за цел да разглежда подробно методологиите за изчисляване на всички важни бюджетни показатели, затова ще се спрем само на следните: структурен баланс и правило за ограничаване ръста на разходите. За всяко от тях са налични подробни и задълбочени методологии за изчисляване. Ще бъдат представени накратко и някои индикатори за проследяване на фискалната устойчивост.

Формулирането на средносрочна бюджетна цел (СБЦ) за структурния дефицит е едно от основните фискални ограничения. Според чл. 23 на ЗПФ структурният дефицит не следва да надвишава 0,5 на сто от brutния вътрешен продукт, като в случай, че делът на консолидираният дълг на сектор „Държавно управление“ е под 40% от БВП, СБЦ може да бъде до 1% от БВП. Временно значително отклонение от средносрочната бюджетна цел или от пътя за постигането ѝ е възможно само при изключителни обстоятелства. Като общ принцип, настъпването на значително отклонение (над 0.5% от БВП) трябва да се оценява въз основа на цялостна оценка на структурния баланс като референтна стойност, включително анализ на разходните агрегати, нетирани с дискреционните приходни мерки, като се отчитат възникнали извънредни обстоятелства.

Както вече беше споменато в част I на настоящия материал, структурният баланс отразява необходимостта да се оценят усилията на правителството от гледна точка на фискалната консолидация. **Целта е да се разграничи изменението в общия текущ бюджетен баланс, което се дължи на дискреционни изменения в политиките, от изменението, породено от флукуациите в икономическата активност.** Разграничаването между цикличните и нецикличните изменения в правителствения бюджетен баланс дава възможност да се оцени ориентацията на фискалната политика. Подробности за изчисляването на структурния баланс могат да се разгледат в карето по-долу.

Каре 4: Изчисляването на циклично приспособения (структурен) баланс

Потенциалният брутен вътрешен продукт (potential output) представлява максимума, който може да произведе дадена икономика, без това да я претовари и доведе до нежелани резултати. При изчисляването на потенциалното производство се правят следните допускания: произвежда се хомогенен продукт, съществува перфектна конкуренция, гъвкавост на цените и на заплатите, промяната на факторите на производство не изисква разходи. Потенциалният БВП и оценките за отклонението от потенциалния БВП дават представа къде се намира икономиката по отношение на бизнес цикъла; дали прегрява (намира се над равнището на потенциално производство) или произвежда под възможностите си (намира се под равнището на потенциално производство).

Оценката на потенциалното производство се извършва посредством декомпозиране на производството на цикличен компонент и тренд. Цикличният компонент е отклонението на отчетения БВП от потенциалното производство, а трендът – самото потенциално производство. На практика цикличният компонент се явява като остатък - разлика между действителния (отчетения) и потенциалния (тренда) брутен вътрешен продукт.

Една от най-често използваните форми на производствена функция е Коб-Дъгласовата функция.

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

където Y – брутен вътрешен продукт; A – производителност; K – капитал; L – потенциална заетост в икономиката; α , β – производствени еластичности съответно на капитала и труда. Коефициентите α и β се сумират до 1, което осигурява свойството на функцията за постоянна възвращаемост от мащаба.

За изчисляването на цикличния компонент е необходимо да се изчисли еластичността (ε) на бюджета спрямо отклонението на икономиката от потенциалното ѝ ниво:

$$\varepsilon = \left(\frac{Y - Y^*}{Y^*} \right)$$

За тази цел се изчисляват еластичностите по отделните видове данъчни приходи. Индивидуалните еластичности са претеглени с теглата на тези данъци в общите данъчни приходи и са сумирани в обща еластичност на приходите. При разходите за чувствителни към икономическия цикъл са приети единствено разходите за безработица, като тяхната еластичност е претеглена с дела им в общите разходи.

Следващата стъпка е оценка на общата еластичност на бюджета, която представлява произведението на вече изчислените по-горе еластичности минус единица (така се получава полу-еластичност на приходите и полу-еластичност на разходите) с дела на приходите и на разходите в БВП и разликата им (полу-еластичност на приходите минус полу-еластичност на разходите). Това дава общия параметър на бюджетна еластичност (ε) към цикличната позиция на икономиката.

$$\text{Цикличен компонент} = \varepsilon * \frac{Y - Y^*}{Y^*}$$

За да се получи структурният баланс (SB), от общия бюджетен баланс (BB), предварително изчистен от еднократни мерки, се изважда цикличният компонент:

$$SB = BB - \varepsilon \frac{Y - Y^*}{Y^*}$$

Спазването на **методологическите насоки на ЕК** за изчисляване на потенциалния БВП и отклонението от потенциала при изчисляване на структурния баланс е задължително, така както и специфичното третиране и отчитане на еднократните мерки.

Освен оценка на структурния баланс, оценката на размера на автоматичните стабилизатори също е важен проблем, тъй като дава отговор на въпроса **каква част от фискалния ефект идва от тях и за каква част се изисква предприемането на специални дискреционни мерки**. Независимо че липсва единен метод за оценка, най-често тази оценка се извършва на база на подхода на еластичностите или чрез иконометрични регресионни оценки. Оценката им обикновено се

извършва чрез оценка на връзката между техния размер и размера на цикличния компонент в структурния баланс:

Каре 5: Оценка на автоматичните стабилизатори

При оценката на ефекта на автоматичните стабилизатори следва да се изследва връзката между техния размер и цикличния компонент на първичния баланс:

$$OB = PB - INT = CAPB + CPB - INT$$

където OB е общ баланс, PB е първичния баланс, INT са лихвените плащания, $CAPB$ е циклично приспособения първичен баланс, а CPB е цикличният компонент на първичния баланс. Именно цикличната компонента на първичния баланс е онази част от общия баланс, която автоматично реагира на изменения в цикъла. Автоматичните стабилизатори отразяват измененията в цикличната част на първичния баланс:

$$\Delta OB = \Delta CAPB + \Delta CPB - \Delta INT$$

Таванът за нарастване разходите е ключов показател, който се въвежда с Регламент (ЕО) № 1175/11 като част от измененията на Регламент (ЕО) № 1466/97 за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики. Критерият за таван на нарастването на разходите произтича от необходимостта за ограничаване на темпа на нарастване на държавните разходи в средносрочен план до нивото на потенциала за растеж на икономиката (например, ако потенциалният БВП расте с 2%, нарастването на разходите не трябва да надхвърля това ниво), като се допускат някои предварителни дефинирани изключения. Значителното отклонение възниква, когато ръстът на нетните разходи, които надвишават тавана за нарастване на разходите, има общо въздействие върху бюджетното салдо от поне 0,5% от БВП в рамките на една година или средно за две последователни години. Следва да отбележим, че в последно време значението на този показател за фискалното наблюдение **силно нараства**.

Каре 6: Изчисляване на разходното правило и оценка на отклонението

Стъпки за изчисляване на разходното правило	Източник/Изчисление
1. Общи публични разходи	Таблица 2а, ред 7
2. Лихвени разходи	Таблица 2а, ред 9
3. Разходи по европейски програми, напълно обезпечени с приходи от европейските фондове	Таблица 2с, ред 1
Бруто образуване на основен капитал t-3 минус приходите от ЕС фондове, изразходвани за капиталови разходи	Таблица 2а, ред 21
Бруто образуване на основен капитал t-2 минус приходите от ЕС фондове, изразходвани за капиталови разходи	Таблица 2а, ред 21
Бруто образуване на основен капитал t-1 минус приходите от ЕС фондове, изразходвани за капиталови разходи	Таблица 2а, ред 21
7. Бруто образуване на основен капитал t минус приходите от ЕС фондове, изразходвани за капиталови разходи	Таблица 2а, ред 21
8. Средно Бруто образуване на основен капитал за години (t-3) - (t)	Таблица 2а, ред 21 + Данни от Евростат за предходни периоди
9. Недискреционни промени в разходите за обезщетения при безработица	Таблица 2с, ред 2
10. Еднократни разходни мерки	
11. Еднократни приходни мерки	
12. Дискреционни мерки в приходната част	Таблица 2с, ред 3
13. Увеличение на приходите, постановено със закон	
14. Кориgirани разходи - номинални	(1)-(2)-(3)-(7)+(8)-(9)
15. Кориgirани разходи минус дискреционните приходни мерки	(14)-(12)-(13)
16. Нетни публични разходи - номинален годишен растеж, %	(15)-(12)-(13)
17. Референтни нива на растеж на разходите (реални)	Vade Mecum
18. Дефлатор	Макрорамка
19. Референтно ниво, което трябва да се приложи – номинално	$\frac{\{(1+(17))/100\} \cdot \{(1+(18))/100\} - 1}{100}$
20. Отклонение от референтния растеж в година t (млн.лв)	(19)-(16)*(14 от предходната година)/100
21. Отклонение в % от БВП	(20)/БВП
22. Отклонение в % от БВП за двугодишен период (t-1 и t)	\{((20)+(20 от предходната година))/2\}/БВП

Източник: Vade Mecum 2017

Фискалната устойчивост се оценява чрез редица индикатори: **платежоспособност и ликвидност, динамика на дълга, краткосрочни, средносрочни и дългосрочни индикатори за устойчивост (S_0 , S_1 и S_2)**. Пример за изчисляването на индикатор S_0 (индикатор за краткосрочна фискална устойчивост) може да се разгледа в карето по-долу:

Каре 7: Изчисляване на индикатора за краткосрочна фискална устойчивост S0

Индикаторът S0 осигурява идентификация на предизвикателствата пред устойчивото развитие в краткосрочен план. Той представлява съвкупен показател, който определя до каква степен би могъл да възникне риск от натиск върху бюджета (fiscal stress) в краткосрочен план. За изчисляването му се използват широк набор от макро-финансови и фискални показатели, за които има данни, че са заемали определен диапазон от стойности при предишни периоди на фискален стрес.

Стойността на S0 за определена страна j за период t се изчислява чрез следната формула:

$$SO_{jt} = \sum_{i=1}^n w_i d_{jt}^i = \sum_{i=1}^n \frac{z_i}{\sum_{k=1}^n h_{jt}^k \cdot z_k} d_{jt}^i,$$

където n = общия брой променливи, $z_i = 1 - (\text{грешка тип 1} + \text{грешка тип 2})$, а $h_{jt}^k \in \{0,1\}$ е индикатор за променлива, която приема стойност 1, ако се наблюдава в конкретната страна и 0, ако не се наблюдава. W е индикатор за теглото на определена променлива, докато d приема стойности 0 или 1 в зависимост от това дали определената променлива изпраща сигнал за фискален стрес или не.

Индикаторът за устойчивост в средносрочен план или индикатор **S1** **показва постоянно необходимото годишно фискално усилие от гледна точка на подобрение в структурното първично салдо от година t_0+1 до година t_1** което да доведе до определено равнище на дълга в година t_2 (max 60%). В допълнение се вземат предвид и допълнителните разходи, произтичащи от застаряването на населението.

Индикаторът за S2 показва **еднократната фискална корекция на настоящото структурно първично салдо, която е необходима, за да се спази бюджетното ограничение в безкраен период**, като се вземат предвид допълнителните разходи, произтичащи от застаряването на населението. Корекцията, изчислена чрез индикатора S2, може да доведе до стабилизиране на дълга на относително високи нива, като този показател трябва да се приема с известна предпазливост, за страни с висок дълг спрямо изискванията на Пакта за стабилност и растеж на ЕС.

Каре 8. Изчисляване на индикаторите за средносрочна (S1) и дългосрочна (S2) фискална устойчивост

(1) **Индикатор S1** се изчислява чрез следната формула:

$S1 = A + B + C + D$, където:

$$A = \frac{D_{t_0}(\alpha_{t_0;t_2} - 1)}{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} (\alpha_{i;t_2})} - SBP_{t_0} - \frac{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} (\Delta PI_i \alpha_{i;t_2})}{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} (\alpha_{i;t_2})} - \frac{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} (CC_i \alpha_{i;t_2})}{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} (\alpha_{i;t_2})}$$

A представлява строгата първоначална бюджетна позиция (отклонението от устойчивия първичен бюджетен баланс;

$$B = c \frac{\sum_{i=t_0+1}^{t_1} ((t_2 - i) \alpha_{i;t_2})}{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} (\alpha_{i;t_2})}$$

B представлява разходите от отлагането на корекцията;

$$C = \frac{D_{t_0} - D_{t_2}}{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} (\alpha_{i;t_2})}$$

C представлява допълнителната корекция, която се изисква за достигане на целта за дълга;

$$D = \frac{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} (\Delta A_i \alpha_{i;t_2})}{\sum_{i=t_0+1}^{t_2} (\alpha_{i;t_2})}$$

D представлява допълнителната корекция заради разходите от застаряването

(2) **Индикатор S2** се изчислява по следния начин:

$S2 = A + B$, където:

$$A = \frac{D_{t_0}}{\sum_{i=t_0+1}^{\infty} \left(\frac{1}{\alpha_{t_0;i}} \right)} - SBP_{t_0} - \frac{\sum_{i=t_0+1}^{\infty} ((\Delta PI_i + CC_i) / \alpha_{t_0;i})}{\sum_{i=t_0+1}^{\infty} (1 / \alpha_{t_0;i})}$$

A представлява първоначалната бюджетна позиция (отклонението от устойчивия първичен бюджетен баланс),

$$B = \frac{\sum_{i=t_0+1}^{\infty} (\Delta A_i / \alpha_{t_0;i})}{\sum_{i=t_0+1}^{\infty} \left(\frac{1}{\alpha_{t_0;i}} \right)}$$

B представлява допълнителната корекция поради разходите от застаряването на населението.

Източник: *Debt sustainability monitor 2017, EC paper, January 2018*

Измерването на икономическите ефекти от фискалната политика се осъществява чрез изчисляване на фискалните мултипликатори. Те представляват съотношението в изменението на продукта спрямо единица външна (независима) промяна на бюджетния баланс. Когато мултипликаторът е по-голям от 1, увеличеният ефект върху националния продукт се нарича

мултипликативен ефект. Механизмът на мултипликация се състои в това, че например единица увеличение в държавните разходи води до увеличение на личните доходи на лицата, към които те са насочени, те от своя страна увеличават потреблението, което увеличава дохода още повече и така нататък, като резултатът е общо увеличение на националния доход по-голямо, отколкото е размерът на първоначалния разход.

Каре 9: Изчисляване на фискалните мултипликатори

Фискалните мултипликатори представляват съотношението в изменението на продукта спрямо единица външна (независима) промяна на бюджетния баланс:

$$Mg \equiv \frac{\Delta Y(t)}{\Delta G(t)} \text{ или } Mt \equiv \frac{\Delta Y(t)}{-\Delta T(t)}$$

в зависимост от това дали се следи изменението на приходите или на разходите, като тези мултипликатори изследват ефекта върху продукта в момента, в който изменението в разходите или приходите се осъществяват.¹

Пиковият мултипликатор се дефинира като максималния размер на мултипликатора за определен времеви хоризонт N:

$$Mp \equiv \max \frac{\Delta Y(t + N)}{\Delta G(t)}$$

Много често се използва кумулативният мултипликатор, дефиниран като кумулативната промяна в продукта спрямо кумулативното изменение на разходите :

$$Mc \equiv \frac{\sum_{j=0}^N \Delta Y(t + j)}{\sum_{j=0}^N \Delta G(t + j)}$$

Източник: Baunsgaard, T., A. Mineshima, M. Poplawski-Ribeiro, and A. Weber, "Fiscal Multipliers", 2012

По принцип мултипликаторите са по-малки в малки и отворени икономики, както и в икономики с широки автоматични стабилизатори. По време на рецесия мултипликаторите са по-големи, отколкото по време на подем. Мултипликаторите са по-малки в страни с по-слабо развити финансови пазари.

3.3. Фискални рискове: идентифициране, измерване и оценка

Потенциалните фискални рискове се изразяват във възможността за отклонение на бюджетните приходни и разходни параметри от прогнозираните в бюджета нива. Техният ефект може да бъде положителен или отрицателен. Фискалните рискове представляват обстоятелства, известни към датата на финализирането на прогнозите, които могат да имат съществен ефект върху фискалната и икономическа перспектива, но не са достатъчно времево определени или не е ясен размерът им, за да се включат във фискалните прогнози.

Определянето на рисковете по време на изготвянето на бюджетната прогноза ограничава тяхното негативно въздействие и е част от фискалното управление на бюджетния процес. Въпреки че процесът за разкриване на конкретни фискални рискове предполага обхващането на наличната информация на всички нива на управление, не е възможно всеки риск се идентифицира

в хода на бюджетната процедура. Разкриването на потенциалните рискове е обект на специфични изисквания и прагове на същественост.

Фискалните рискове се пораждат от (1) **макроикономически шокове** и от (2) **реализация на непредвидени задължения и ангажименти**. Макроикономическите шокове могат да са свързани с икономическия растеж, цените на стоки и услуги, лихвени равнища и валутни курсове, докато непредвидените задължения могат да са свързани с нови разходни ангажименти, например активиране на държавни гаранции, ангажименти по договори или нормативни актове и т.н. В зависимост от някои техни характеристики, едни и същи рискове могат да изискват различна степен и форма на управление.

Фигура 9. Матрица на фискалните рискове

Задължения	Безусловни (задължение при възникване)	Условни (задължение при настъпване на определено събитие)
Преки (задълженията на правителството са постановени със закон или с договор)	вътрешни или външни дългове (ДЦК, заеми и др.) бюджетни разходи дългосрочни бюджетни разходи (например пенсии)	<i>държавни гаранции и заеми към общини и частни субекти</i> <i>държавни гаранции за различни лица</i> <i>търговски и валутнокурсони гаранции</i> <i>държавни гаранции за частни инвестиции</i> <i>гаранции на пенсионни схеми</i> <i>схеми за държавни гаранции, например на депозити, природни бедствия и др.</i>
Скрити (задължения на правителството, които отразяват публичен натиск)	бъдещи пенсионни задължения схеми за социално осигуряване бъдещи здравни разходи бъдещи текущи разходи от публични инвестиции	<i>фалит на община или друго юридическо лице без гарантирани задължения</i> <i>изчистване на задължения на приватизирани обекти</i> <i>банкова криза</i> <i>фалит на пенсионен фонд без държавни гаранции</i> <i>фалит на централна банка по нейни задължения</i> <i>военни разходи, природни бедствия и др.</i>

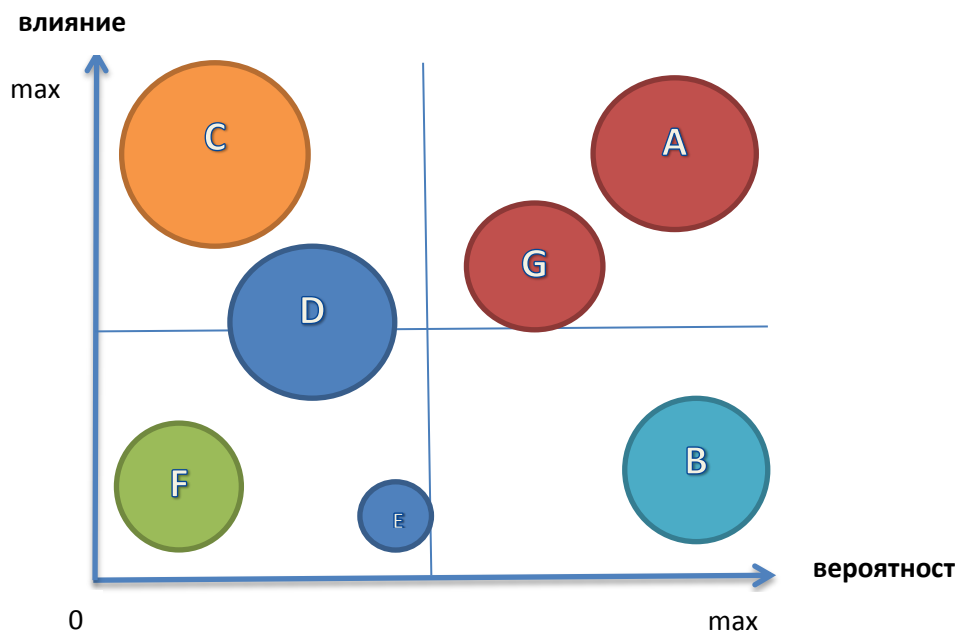
Източник: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1999/03/pdf/polackov.pdf>

Методологиите за измерване на фискалните рискове се различават в зависимост от източника на риска. За оценка на бюджетните ефекти от неочаквани макроикономически развития се използва най-често **анализ на чувствителността на бюджетните променливи и се разработват подробни алтернативни сценарии**. Този анализ прави проверка на бюджетните ефекти от изменения в едно или няколко базови допускания. Сценариите оценяват бюджетните ефекти от взаимосвързани алтернативни състояния на икономиката. Обикновено изискват употребата на комплексни иконометрични модели.

Оценката на непредвидени разходи и задължения изисква **количествено оценяване на тяхната очаквана стойност**. Обикновено това се прави, като се оцени всеки риск от гледна точка на (1) големината на ефекта, в случай, че рискът се реализира и (2) вероятността рискът да се реализира. Комбинацията от тези два елемента дава въздействието на рисковото събитие и въз основа на нея се преценява дали да се вземат някакви мерки за управление на риска. В някои случаи остойностяването може да се окаже проблем, ако не се знае разпределението на вероятностите за

тяхната реализация – например в случая с природните бедствия. Ако разгледаме фигура 10, фискалните рискове, които следва да се управляват, са рискове А и G – при тях комбинацията от въздействие и ефект в случай на възникване е най-голяма. Рискове С и В следва да се наблюдават. Рискове от категорията F биха могли да се приемат (игнорират).

Фигура 10. Влияние и вероятност от възникване на рискове



Управлението на фискалните рискове следва да се основава на стабилна макроикономическа политика и подходяща стратегия за управление на държавния дълг. Оценката на рисковете следва да се извършва с оглед на това дали рисковете са свързани помежду си или взаимно се неутрализират. Управлението на риска предполага предприемане на определени дейности/действия по: (1) **избягване или ограничаване на риска**, (2) **неговото споделяне** (трансфериране) с други заинтересовани страни (например с частния сектор) (3) **ограничаване/прехвърляне към трети лица**, когато това е възможно (застраховане) и (4) **приемане** – онази част на риска, която не може да се управлява или прехвърли, следва да се приеме.

Голяма част от рисковете, които могат да окажат въздействие върху бюджета, е възможно да бъдат предвидени. Това са и тези рискове, които могат да бъдат управлявани. Съществуват и т.нар. неизвестни рискове, които няма как да бъдат предвидени. Те могат да бъдат контролирани само с техники като **предвиждане на финансов, времеви или материален резерв**.

Следва да се има предвид, че **част от реализираните рискови събития (основно тези, дължащи се на условни задължения за плащане), които са част от бюджетния баланс и водят до влошаване на общото бюджетно салдо, често се изключват от обхвата на структурния баланс**, тъй като обикновено отговарят на условията за еднократни мерки. Една не малка част пък се записват

задбалансово и в този случай не се отразяват нито върху общия, нито върху структурния баланс. Независимо от това обаче, ако са налице парични разплащания (например за покриване на загуби, изплащане на гаранции и т.н.), рисковете могат да окажат негативно въздействие върху ликвидната позиция на правителството.

В заключение следва да се отбележи, че управлението на риска е процес, при който се изследва, анализира и проследява развитието на рисковете **с цел да се намали негативният ефект при евентуалното им реализиране**. Управлението на риска следва да бъде **проактивно** – да се анализират вредите/ползите много преди те да станат реалност. От тази гледна точка точните количествени анализи (например подробни анализи на чувствителността на бюджетните прогнози спрямо изменения в макроикономическата среда и разработване на различни сценарии) могат само да подпомогнат доброто фискално управление и вземането на решения в публичния сектор.

Заклучение

Целта на настоящия материал – **да подпомогне фискалните власти при провеждане, анализ и оценка на фискалната политика** - може да бъде изпълнена при наличие на определени обстоятелства – единно третиране на фискалната теория, общо разбиране за необходимостта от прозрачност по отношение на информацията, необходима за изчисляване на фискалните параметри, както и сътрудничество между фискалните власти с цел подобряване на аналитичната среда и възможностите за обективна оценка на политиката.

Фискалната политика на България ще бъде успешна, ако при формулирането и изпълнението ѝ се спазват единни принципи. Те са не само теоретични постановки, но и практически изисквания и правила, които предразполагат обективното вземане на решения, базирано на доказателствата и резултатите. Провеждането на антициклична фискална политика, съобразена с целите за фискална устойчивост в съчетание със спазването на фискалните правила, има доказан позитивен ефект в дългосрочен план върху икономическото развитие. Следователно фискалните власти следва да съсредоточат усилията си върху дефиниране, управление и оценка на своята политика в съответствие с водещите международни практики и изискванията на националната среда.

Фискалният съвет съзнава своята отговорност при изпълнение на функциите си, заложили със закон, за обективно фискално наблюдение и анализ на фискалната политика на България. Практиката за фискален анализ в страната продължава постоянно да се обогатява и материали като настоящия следва да подпомагат този процес. Считаме за наша отговорност да продължаваме практическото развитие на фискалния анализ с по-нататъшни разработки по темата и в бъдеще.

ЛИТЕРАТУРА

“Code of conduct”, European Commission

“Discretionary tax measures: pattern and impact on tax elasticities”, European Commission

“Fiscal consolidation: targets, plans and measures”, OECD JOURNAL ON BUDGETING – VOLUME 2011/2

“Fiscal governance in EU member states: results from the 2012 update of the fiscal governance dataset maintained by DG ECFIN”, ЕК, Брюксел, 10.12.2013

“Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances”, IMF, 2009, Table 1, Page 6

“Manual of fiscal transparency”, IMF, 2007

“Vade mecum on the Stability and Growth Pact”, European Commission, 2017

Afonso, António, Ricardo M. Sousa, “The Macroeconomic Effects of Fiscal Policy”, Working Paper Series No 991 / January 2009 European Central Bank, 2009, ISSN 1725-2806 (online)

Baum, Poplawski-Ribeiro and Weber “The Impact of Fiscal Policy on Economic Activity over the Business Cycle –Evidence from a Threshold VAR Analysis,” Bundesbank Discussion Paper, 03/2011

Baunsgaard, T., A. Mineshima, M. Poplawski-Ribeiro, and A. Weber, “Fiscal Multipliers”, 2012

Baunsgaard, Thomas and Steven A. Symansky, „Automatic Fiscal Stabilizers: How Can They Be Enhanced Without Increasing the Size of Government?“, IMF staff position note, 2009

Berti, Katia, Matteo Salto and Matthieu Lequien, „An early-detection index of fiscal stress for EU countries“, Economic Papers 475, December 2012, ISBN 978-92-79-22996-1

Cebota, Alionari, Jeffrey Davis, Lusine Lusinyan, Amine Mati, Paolo Mauro, Murray Petrie, and Ricardo Velloso, „Fiscal Risks Sources, Disclosure, and Management“, IMF, 2009

Debt sustainability monitor 2017, EC paper, January 2018

Drabek, Zdenek, and Warren Payne, 2002, “The Impact of Transparency on Foreign Direct Investment,” Journal of Economic Integration, Vol. 17, No. 4, pp. 777–810.

Fedelino, Annalisa, Anna Ivanova, and Mark Horton, „Computing Cyclically Adjusted Balances and Automatic Stabilizers“, ноември 2009, МВФ,

Glennerster, Rachel, and Yongseok Shin, “Does Transparency Pay?” Staff Papers, International Monetary Fund, 2008, Vol. 55, No. 1;

Grüner, Hans Peter, „The Political Economy of Structural Reform and Fiscal Consolidation Revisited“, Economic Papers 487 | April 2013, European Commission

Hameed, Farhan, 2005, "Fiscal Transparency and Economic Outcomes," IMF Working Paper No. 05/225 (Washington: International Monetary Fund)

Ilzetzki, Ethan, Enrique G. Mendoza, Carlos A. Végh „How big (small?) are fiscal multipliers?“, NBER working paper series

Keen, Michael, Yitake Kim, and Ricardo Varsano, 2008, "The 'Flat Tax(es)': Principles and Evidence", International Tax and Public Finance, Vol. 15

Lora, Eduardo and Felipe Barrera, "Structural Reforms in Latin America: Measurements and Growth Effects", Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist Working Paper, No.348, June 1997.

Miron, Jeffrey, "Fiscal imbalances – a primer", Cato Institute, 2015, e-ISBN 978-1-939709-97-4

OECD Fiscal Consolidation Survey 2010

Okun, A., "Potential GDP: Its measurement and significance. Proceedings of the American Statistical Association", 1962

Public finances in the EMU 2017, EC publication, January 2018

Rosen, Harvey, "Public finance", Department of economics, Princeton University, 1991, p.447-456

Spilimbergo, Antonio, Steve Symansky, и Martin Schindler, „Fiscal Multipliers“, IMF Staff position note, SPN/09/11 May 20, 2009

World Economic Outlook, International Monetary Fund, October 2010

Лепер, Ерик „Equilibria under 'active' and 'passive' monetary and fiscal policies“, Journal of Monetary Economics, Volume 27, Issue 1, February 1991, Pages 129–147

Решение 30/2004 на Евростат от 2.3.2004 г. Classification of funded pension schemes in case of government responsibility or guarantee

Нормативни и други документи на Министерство на финансите

Регламенти, директиви и указания на Европейската комисия