

СРЕДНОСРОЧНАТА БЮДЖЕТНА ПРОГНОЗА КАТО ИНСТРУМЕНТ ЗА ФОРМУЛИРАНЕ НА ФИСКАЛНАТА ПОЛИТИКА НА БЪЛГАРИЯ

Любослав Костов¹
e-mail: lkostov@unwe.bg

Резюме

Целта на статията е да се оцени степента на достоверност в основните бюджетни параметри в средносрочната бюджетна прогноза на Министерство на финансите, която се явява и мотиви към законопроекта за Държавен бюджет всяка календарна година. Направен е преглед на основните фискални параметри в периода 2016 – 2021 г., както и тяхното изпълнение на касова основа. От направеният анализ, става ясно, че в наблюдавания период е налице значително разминаване между първоначално планираните параметри в приходната и разходната част на ЗДБРБ на Република България, от реално отчетените такива след това.

Ключови думи: фискална политика, бюджетно салдо, приходи, разходи

JEL: H10, H30, H50

Увод

Традиционно средносрочната бюджетна прогноза на Република България се изготвя от Министерство на финансите на основание чл. 72 от Закона за публичните финанси (Закон за публичните финанси, 2014). Тя включва средносрочните икономически перспективи и основни допускания, правилствените фискални цели и политики за прогнозен период, обикновено 3 години, както и тавани на разходите по отделни първостепенни разпоредители с бюджет и/или на бюджетните взаимоотношения. Всяка година тя се публикува заедно със законопроекта за държавния бюджет за следващата година и се явява по същество мотиви към него, дотолкова, доколкото самият законопроект представлява строго юридически текст, който е проекция именно на тази прогноза. Обикновено през пролетта на следващата година, в срок до 20-ти април, се прави актуализация на основните макроикономически и фискални допускания, параметри и политики с цел по-точно отразяване на икономическата конюнктура и настъпилите промени в бизнес цикъла.

¹ Главен асистент, доктор, катедра „Икономикс“, УНСС

Следователно, средносрочната бюджетна прогноза на страната е **важен и постоянно актуален документ**, който задава посоката на развитие на българската икономика, и в частност, икономическата политика на страната. От нейните параметри до голяма степен зависи поведението на всички икономически субекти в рамките на националното стопанство – домакинства, фирми и т.н.

Тодоров (2018) анализира възможностите за фискално и монетарно въздействие върху икономическия цикъл на България. Идентифицирани са детерминантите на фазата на икономическия цикъл и на разрива на брутния вътрешен продукт на страната за периода от първото тримесечие на 2000 г. до второто тримесечие на 2017 г., като например: бюджетните приходи, бюджетните разходи, бюджетното салдо и държавния дълг. Получените резултати показват, че върху разрива на БВП оказват статистически значимо въздействие всички изброени променливи без държавния дълг, а върху фазата на икономическия цикъл – всички без бюджетните разходи. Това потвърждава важноста на фискалните допускания за икономическия растеж на страната.

Подобно сравнение е наложително и от гледна точка на необходимостта от сближаването на БВП на глава от населението между отделните държави посредством елементите на фискалната политика. Licchetta и Mattozzi (2023) установяват, че кризата с COVID-19 временно е забавила сближаването, но очакваното отрицателно въздействие е значително по-малко, отколкото по време на световната финансова криза. Въпреки това, подобен „икономически шок“ нямаше как да бъде решен без навременна парична и фискална политика, а последната се измерва и оценява именно през Средносрочната бюджетна прогноза и ЗДБРБ за съответната календарна година.

Тази непрекъсната актуалност на този документ дава основание на автора да се фокусира върху неговите параметри. *Обектът* на настоящото изследване е средносрочната бюджетна прогноза на Министерство на финансите, а като *предмет* се явяват нейните параметри в периода 2016 – 2021 г. *Целта* на статията е да се оцени степента на достоверност на заложените бюджетни параметри в средносрочната бюджетна прогноза, която се явява и мотиви към законопроекта за Държавен бюджет всяка календарна година. За постигане на така зададената цел, като *основна задача* на настоящия текст, е дефинирана задачата да се направи преглед на основните фискални параметри в периода 2016 – 2021 г., както и тяхното изпълнение на касова основа. Подобно сравнение ще даде ценна информация за степента на достоверност на прогнозираните параметри спрямо тяхното фактическо изпълнение няколко години по-късно. До голяма степен подобно сравнение ще даде отговор и на въпроса дали икономическата политика на страната,

реализирана чрез фискалните инструменти, отговаря на поставената първоначално бюджетна рамка, или се отклонява от нея в посока по-експанзивна или по-рестриктивна фискална политика. *Основните методи*, които са използвани в текста са: анализ, синтез, дедукция, индукция и сравнителен дескриптивен анализ.

Преглед на основните бюджетни допускания за периода 2016 – 2021 г.

На първо място, статистически данни за приходите, разходите, бюджетното салдо и капиталовата програма за периода 2016 – 2022 г. са взети от отделните средносрочни прогнози, които министерство на финансите са публикували като мотиви към съответните законопроекта за държавния бюджет. За целите на настоящия анализ са направени допълнителни пресмятания и от автора.

На второ място, обикновено когато се говори за конкретен бюджет, тогава се акцентира и върху тригодишната прогноза. Въпреки това, когато вече е приет този бюджет, той спира да представлява интерес за експерти и анализатори и не е обект на сериозни академични и публични дебати. Мотивът на автора за избор на тази тема е продиктуван именно от необходимостта да се оцени разликата след време между това, което е гласувано и прогнозирано от изпълнителната власт, и това което всъщност се е случило като фактическо изпълнение на бюджетните параметри. Подобно сравнение ще даде и информация за прогностичната способност на министерство на финансите като основна институция, която подготвя държавния бюджет на България всяка година. Настоящият текст претендира именно по този начин да допринесе качествено за дебатите по темата всяка година.

На последно място, настоящият анализ е фокусиран само и единствено върху прогнозираното равнище на основните бюджетни параметри и тяхното фактическо изпълнение на касова основа. Това е принцип, според който конкретна сделка или трансакция се отчита в момента на извършване на паричното плащане. От друга страна, отчитането на начислена основа изисква да се интересуваме от момента, в който плащането става дължимо или стоката сменя своята собственост. В този случай всички приходи, разходи, задължения и вземания се отчитат тогава, когато е бил поет ангажимент те да бъдат извършени. България е страна членка на ЕС и като такава е поела ангажимент да дава данни и за отчета на бюджета на начислена основа, но прогнози на начислена основа за момента не се правят. Освен това, данните за изпълнението на бюджета на начислена основа излизат със значително закъснение и сравнението става доста трудно. От друга страна, касовото из-

пълнение на бюджета е достатъчно информативен показател и поради тази причина авторът е избрал да се фокусира само върху бюджетните прогнози и бюджетни изпълнения на основни параметри на касова основа.

Подценяването или надценяването на приходите и/или разходите изменя несъмнено и бюджетното салдо при равни други условия. Подобни процеси са налице всяка година ако погледнем отчетите за изпълнението на бюджетите. Основната разлика идва от неспособността да се изпълнят заложените средства в капиталовата програма всяка година. Подробна информация може да се види в анализа на Костов (2022а), който е представен на таблица 1. Данните са събрани на база тригодишните прогнози в периода 2016 – 2022 г.

Таблица 1: Основни фискални параметри на държавните бюджети на България в периода 2016 – 2021 г.

		Прходи /млрд. лв./	Разходи /млрд. лв./	Бюджетно салдо /млрд. лв./	Капиталови разходи /млрд. лв./
2016	Програма	33,0	34,8	-1,8	6,1
	Отчет	33,9	32,4	1,4	3,8
	Разлика	0,9	-2,4	3,2	-2,3
2017	Програма	35,4	36,7	-1,3	6,2
	Отчет	35,3	34,4	0,8	3,7
	Разлика	-0,1	-2,3	2,1	-2,5
2018	Програма	38,2	39,3	-1,1	6
	Отчет	39,6	39,4	0,1	5,3
	Разлика	1,4	0,1	1,2	-0,7
2019	Програма	43,8	46,3	-2,4	8,4
	Отчет	44,0	45,2	-1,1	7,5
	Разлика	0,2	-1,1	1,3	-0,9
2020	Програма	43,4	8,7	-5,2	6,9
	Отчет	44,3	47,8	-3,5	5
	Разлика	0,9	-0,9	1,7	-1,9
2021	Програма	47,5	52,5	-4,9	6
	Отчет	52,3	56,2	-3,9	3,7
	Разлика	4,8	3,7	1	-2,3

Източник: Министерство на финансите и Костов (2022а).

Преглед на приходите на касова основа за периода 2016 – 2021 г.

Както се вижда от данните на таблица 1, заложените първоначални приходи в Бюджет 2016, Бюджет 2018, Бюджет 2019, Бюджет 2020 и Бюджет 2021 са по-малко спрямо отчетените такива след приключване на бюджетната година, която винаги по закон трябва да съвпада с календарната такава. Изключение прави Бюджет 2017 г., където разликата е много малка в размер на по-малко от 100 млн. лв. разлика между сумата, която е събрана като бюджетни приходи и сумата, която е била първоначално планирана. Така например, през 2016 г. държавата е събрала 900 млн. лв. повече приходи спрямо първоначално заложените в Бюджета, през 2018 г. приходите нарастват с 1,4 млрд. лв. повече от планираните, 2019 г. – с около 200 млн. лв., 2020 г. с 900 млн. лв., а 2021 г. е рекордна по отношение на разлика между това, което се планира и това, което се изпълнява в приходната част, а именно – 4,8 млрд. лв. повече приходи събрани от приходните агенции спрямо заложените (Костов, 2022b).

Следователно, налице е значително подценяване на приходната част в бюджета всяка година, което създава предпоставка за по-бързо намаление на предварително заложения дефицит, ако тези допълнителни приходи не бъдат впоследствие пренасочени към допълнителни разходи. В това отношение, може да се говори вече за тенденциозна политика от страна на изпълнителната власт с цел по-лесно изпълнение на основни фискални и макроикономически допускания, които са заложиени (Костов, 2022b). Подобно подценяване говори по-скоро за консервативно поведение спрямо заложеното такова и гласувано в законодателната власт, което е предпоставка и за осъществяването на по-строга фискална консолидация от планираната.

Преглед на разходите на касова основа за периода 2016 – 2021 г.

Данните от таблица 1 показват, че заложените първоначални разходи в Бюджет 2016, Бюджет 2017, Бюджет 2019 и Бюджет 2020 са значително повече от реализираните такива в действителност. В Бюджет 2018 г. разликата е по-малко от 100 млн. лв., като може да се твърди, че само тогава е налице относителен паритет между сумата, която е заложиена като разходи и това, което в действителност е реализирано като разходни политики. Така например в Бюджет 2016 са направени 2,4 млрд. лв. по-малко разходи от планираните, в Бюджет 2017 г. са направени 2,3 млрд. лв. по-малко разходи от планираните, а в Бюджет 2019 и Бюджет 2020 съответно 900 млн. лв. и 1,1 млрд. лв. по-малко разходи спрямо първоначално предвидените при приемането на съответните бюджети. Изключение прави Бюджет 2021, където действително направените разходи са 3,7 млрд. лв. повече спрямо

заложените такива, но сравнявайки го с допълнителните приходи /т. 2.1./ от съответната година, може да се види ясно, че всъщност държавата отново е изразходвала по-малко допълнителни средства, отколкото допълнително е събрала под формата на приходи, като разликата е около 1,1 млрд. лв., които са отишли директно за намаление на фискалния дефицит и ускоряване на фискалната консолидация.

В този смисъл, може да се направи извода, че обикновено разходите се надценяват и не се изпълняват в техния пълен обем според първоначално зададените параметри. Нещо повече, когато фактически реализираните разходи превишат първоначално заложените такива, то фактически реализираните приходи са значително повече от заложените такива, а разликата между допълнителните приходи и допълнителните разходи, е значителна (Костов, 2022b). Това означава, че дори във фаза на икономически подем и по-добро представяне на икономиката от очакваното, държавата заема консервативна позиция по линия на фискалната политика, която изповядва, което при равни други условия намалява и преразпределителната сила на държавния бюджет като дял от БВП на страната. В това отношение страната ни от години поддържа ниво от около 40%, което е регламентирано в ЗПФ. Подобно ограничение няма в нито една друга страна членка на ЕС, където средното преразпределяне е между 50 – 55% от БВП на съответните икономики (Eurostat, 2024).

В заключение, както показва анализът на Костов (2022a), то по отношение на разходите е налице сериозна консервативност у поведението на изпълнителната власт относно разходните политики, презастраховане и неизпълнение на зададените първоначално фискални параметри. Всъщност, за целите на правилния анализ не е важно какви приходи и разходи са планирани, а какви са реализирани в действителност. А това може да се види минимум една година след като определена бюджетна година е приключила. Поради тази причина, заради липсата на актуалност и публичен интерес от това да се връщаме назад във времето и да анализираме отминали периоди, много често на особен фокус се поставя планирането на параметрите, а тяхното отчитане бива ежегодно пренебрегвано.

Преглед на бюджетното салдо на касова основа за периода 2016 – 2021 г.

Видно от данните от таблицата /в жълто/, заложеното бюджетно салдо под формата на конкретен дефицит, през нито една от разглежданите години не се е реализирало, като посоката през всяка от разглежданите години е рестриктивна. Прямо анализа на Костов (2022a) се наблюдава:

- през 2016 г. правителството планира 1,8 млрд. лв. дефицит, но всъщност отчита 1,4 млрд. лв. излишък. Това означава, че не са изхарчени 3,2 млрд. лв., които е трябвало да се изхарчат, ако следваме логиката на първоначално приетото салдо;
- през 2017 г. правителството планира 1,3 млрд. лв. дефицит, но отчита 800 млн. лв. излишък по крайното салдо за 2017 г., което означава, че не са изхарчени 2,1 млрд. лв., които според първоначалните планове е трябвало да бъдат изхарчени;
- през 2018 г. правителството планира бюджетната година да приключи с 1,1 млрд. лв. дефицит, но всъщност приключва на излишък от 100 млн. лв. Следователно, не са изхарчени 1,2 млрд. лв. допълнително, които е било заложено да бъдат похарчени според приетата първоначално форма на Бюджет;
- през 2019 г. правителството планира 2,4 млрд. лв. дефицит, но отчита фактически реализиран дефицит в размер на 1,2 млрд. лв., което е с 1,3 млрд. лв. по-малко разходи от очакваните;
- през 2020 г. правителството планира 5,2 млрд. лв. дефицит, но отчита дефицит в размер на 3,5 млрд. лв., което е с 1,7 млрд. лв. по-малко разходи от планираните;
- през 2021 г. правителството планира дефицит в размер на 4,9 млрд. лв., но приключва бюджетната година с дефицит от 3,9 млрд. лв., което е разлика от 1 млрд. лв. отново.

От направения преглед се вижда, че всъщност в три от разглежданите години са се планирали дефицити, но са отчитани излишъци като крайно салдо, а в останалите три – планираните дефицити са значително по-големи спрямо действително реализираните такива при крайното отчитане на съответната бюджетна година. Анализът на Костов (2022а) очертава още следните няколко извода. Следователно, икономическата политика на страната ни е много по-консервативна от онази, за която е получила мандат, дотолкова, доколкото има значителна разлика между параметрите на гласуваните закони за Държавния бюджет и фактически отчетените параметри след тяхното изпълнение. Следователно, твърденията, че страната провежда по-експанзивна фискална политика от необходимата и харчи значителни средства, няма как да са верни, тъй като данните показват, че всъщност разходите са доста по-малко отколкото самата държава е планирала първоначално. Сумарният ефект показва, че държавата е изхарчила общо 10,5 млрд. лв. по-малко в периода 2016 – 2021 г., отколкото е планирала първоначално да изхарчи.

Преглед на капиталовите разходи за периода 2016 – 2021 г.

Същите изводи важат и за капиталовите разходи през годините. От анализа на Костов (2022а) се вижда, че в нито една от разглежданите бюджетни години, размерът на капиталовите разходи, които са били гласувани в Народното събрание, не се е реализирал в пълният им обем (таблица 1). Тенденцията е към надценяване всяка година. Така например разликата между планираните и изпълнените капиталови разходи през 2016 г., е 2,3 млрд. лв., през 2017 г. разликата става 2,5 млрд. лв., 2018 г. – 700 млн. лв., 2019 г. – 900 млн. лв., 2020 г. – 1,9 млрд. лв., а 2021 г. отново 2,3 млрд. лв. по-малко реализирани капиталови разходи спрямо заложените.

Заклучение

Направеният преглед на основните бюджетни индикатори за периода 2016 – 2022 г. дава основание на автора да допусне, че провежданата фискална политика за периода е по-рестриктивна от очакваната и първоначално заложената и приета от законодателната власт. Налице е значително разминаване между планираните и фактически реализираните приходи и разходи в посока по-голям консерватизъм, по-малко участие на държавата в икономиката като дял от БВП и съответно по-строга от планираната фискална консолидация. Основната разлика в неизпълнението всяка година е резултат от неизпълнението на капиталовата програма на правителствата, което е белег за липса на качествени инвестиционни проекти на държавата, които да окажат благоприятно въздействие върху реалния икономически растеж. Не е случаен фактът, че вече от доста години основният двигател на растежа на БВП в България е вътрешното търсене. Подценяването на БВП по текущи цени също е една от причините, които донякъде могат да обяснят и завишените приходи през годините, разбира се, заедно и с повишената събираемост и ефективност на приходните агенции. Всъщност, колкото е по-висока инфлацията, толкова е по-трудно да се направи правилна оценка на БВП по текущи цени за целите на прогнозирането на приходите в бюджета на касова основа.

В заключение, фискалната политика на България в периода 2016 – 2022 г. е по-консервативна от очакванията и прогнозите, които са правени от самата изпълнителна власт. Голямото разминаване между прогнозите и отчетените стойности говори за висока степен на презастраховане от страна на изпълнителната власт и отказ от формулиране и изпълнение на конкретни политики, които в определена фаза на бизнес цикъла, биха могли да окажат благоприятно въздействие върху икономическата конюнктура. Подобни не-

съответствия говорят по-скоро за пропуснати ползи, отколкото за разумно бюджетиране.

От друга страна, това позволява страната ни да изпълнява и двата критерия за фискална устойчивост от Маастрихт, което е от съществено значение за приемане на страната ни в Еврозоната. Това е положително, тъй като обикновено липсата на доверие между отделните държави, създава условия за по-големи дефицити в дългосрочен период (Hutchison and Kletzer, 1995).

Въпреки това, трябва да се отбележи, че огромното несъответствие между планирани приходи и разходи и тяхното фактическо състояние за всяка от разглежданите календарни години, освен пропуснати ползи, води след себе си и до несигурност у всички икономически субекти. По този начин се създават трудности в планирането на потреблението и инвестиционната дейност, което пък от своя страна може да окаже ефект върху потенциалния растеж на икономиката. Когато средният дефицит на страна членка на ЕС-27 за по-дълъг период от време е значително по-нисък от средния дефицит в ЕС въобще, то тогава условията за бета-конвергенция, са значително ограничени, както по отношение на растежа, така и по отношение на доходите (Polasek and Amplatz, 2003).

Препоръката към изпълнителната власт в тази посока би могла да бъде в посока да се бюджетира по-правилно. Това може да се случи, ако фискалното планиране се раздели на два етапа. През първия етап да се направи опит да се планират всички разходи и приходи съобразно действащото текущо законодателство. Вторият етап на планирането да бъде резултат от текущата икономическа политика, около която е налице обществен и политически консенсус. По този начин би могло по-лесно да се разграничи каква част от всяка перо е реално изпълнима при равни други условия, и каква би могла да бъде поставена под съмнение поради независещи фактори.

Използвана литература

- Закон за публичните финанси. (2014). Глава Шест. (Zakon za publichnite finansi, 2014, Glava Shest), available at: <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2135837967> (accessed 21.09.2024)
- Костов, Л. (2022а) Няма такава пица, (Kostov, L., 2022a, Nyama takava pit-sa), available at: <https://issi.knsb-bg.org/analiz-na-lyuboslav-kostov-nyama-takava-picza/> (accessed 21.09.2024)
- Костов, Л. (2022b). КНСБ: В мерките няма нищо за ръст на доходите, това мерки ли са?, (Kostov, L., 2022b, KNSB: V merkite nyama nishto za rast na dohodite, tova merki li sa?), available at: https://lupa.bg/news/knsb-v-merkite-nyama-nishto-za-rast-na-dohodite-tova-merki-li-sa_180914news.html

- Министерство на финансите. (2016). Средносрочна бюджетна прогноза – 2016 – 2019 г., (Ministerstvo na finansite, 2016, Srednosrochna byudzhethna prognoza – 2016 – 2019 g.), available at: <https://www.minfin.bg/bg/247> (accessed 21.09.2024)
- Министерство на финансите. (2017). Средносрочна бюджетна прогноза – 2017 – 2020 г., (Ministerstvo na finansite, 2017, Srednosrochna byudzhethna prognoza – 2017 – 2020 g.), available at: <https://www.minfin.bg/bg/247> (accessed 21.09.2024)
- Министерство на финансите. (2018). Средносрочна бюджетна прогноза – 2018 – 2021 г., (Ministerstvo na finansite, 2018, Srednosrochna byudzhethna prognoza – 2018 – 2021 g.), available at: <https://www.minfin.bg/bg/247> (accessed 21.09.2024)
- Министерство на финансите. (2019). Средносрочна бюджетна прогноза – 2019 – 2022 г., (Ministerstvo na finansite, 2019, Srednosrochna byudzhethna prognoza – 2019 – 2022 g.), available at: <https://www.minfin.bg/bg/247> (accessed 21.09.2024)
- Министерство на финансите. (2020). Средносрочна бюджетна прогноза – 2020 – 2022 г., (Ministerstvo na finansite, 2020, Srednosrochna byudzhethna prognoza – 2020 – 2022 g.), available at: <https://www.minfin.bg/bg/247> (accessed 21.09.2024)
- Министерство на финансите. (2021). Средносрочна бюджетна прогноза – 2021 – 2023 г., (Ministerstvo na finansite, 2021, Srednosrochna byudzhethna prognoza – 2021 – 2023 g.), available at: <https://www.minfin.bg/bg/247> (accessed 21.09.2024)
- Eurostat. (2024). Government expenditure on general public services, available at: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_on_general_public_services
- Тодоров, И. (2018). Възможности за фискални и монетарни въздействия върху икономическия растеж, Икономическа мисъл, БАН, 2018/3, с. 83-92. (Todorov, I., 2018, Vazmozhnosti za fiskalni i monetarni vazdeystvia varhu ikonomicheskia rastezh, Ikonomicheska misal, BAN, 2018/3, s. 83-92).
- Polasek, W., Amplatz, Ch. (2003). The Maastricht Criteria and the Euro: Has the Convergence Continued?, *Journal of Economic Integration*, pp. 661-688.
- Hutchison, M.M., Kletzer, K.M. (1995). Fiscal Convergence Criteria, Factor Mobility, and Credibility in Transition to Monetary Union in Europe, in Eichengreen, B., Frieden, J., von Hagen, J. (eds), *Monetary and Fiscal Policy in an Integrated Europe*, European and Transatlantic Studies, Springer, Berlin, Heidelberg.
- Licchetta, M., Mattozzi, G. (2023). Convergence in GDP per Capita in the Euro Area and the EU at the Time of COVID-19, *ZBW – Leibniz Information*

Centre for Economics, available at: <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2023/number/1/article/convergence-in-gdp-per-capita-in-the-euro-area-and-the-eu-at-the-time-of-covid-19.html>

THE MEDIUM-TERM BUDGET FORECAST AS A TOOL FOR THE FORMULATION OF BULGARIA'S FISCAL POLICY

Assist. Prof. Lyuboslav Kostov, PhD
Department of Economics
University of National and World Economy
e-mail: lkostov@unwe.bg

Abstract

The purpose of the report is to assess the degree of credibility in the main budget parameters in the medium-term budget forecast of the Ministry of Finance of Republic of Bulgaria. An overview of the main fiscal parameters in the period 2016 – 2021 was made, as well as their implementation. It is clear that in the observed period there is a significant discrepancy between the originally planned parameters in the revenue and expenditure part of the State Budget of the Republic of Bulgaria, from the actual reported ones after that.

Keywords: fiscal policy, budget balance, revenues, expenditures

JEL: H10, H30, H50