



Фискални правила: преглед на литературата, приложение и препоръки за България

Изследването е направено по проект “Better Governance in Bulgaria”, финансиран от Think Thank Fund (TTF) на Open Society Institute – Budapest (OSI-ZUG)

февруари 2012

Автор: Калоян Стайков

Редактор: Десислава Николова

Институт за пазарна икономика

www.ime.bg

Съдържание

1. Увод	3
2. Теоретични предимства и недостатъци на фискалните правила	4
Предимства	5
Недостатъци	5
3. Фискални правила: предпоставки за въвеждането им, принципи и коригиращи механизми.....	6
Предпоставки за въвеждане.....	7
Видове и принципи	7
Коригиращи механизми.....	8
4. Примери на действащи фискални правила	9
САЩ.....	9
ЕС.....	10
Швейцария и Германия.....	11
Великобритания.....	12
5. Независими фискални институции	12
6. Правила на поднационално ниво	14
7. Фискалните правила в България.....	15
8. Заключение.....	18
Библиография.....	20
Абревиатури	22

Графики

Брутен дълг на централното управление в Швейцария, % БВП.....	12
Икономически растеж и бюджетни приходи в България.....	18
Цикличен компонент при приходите и разходи в бюджета, % от БВП в България.....	18

1. Увод

Повече от 150 години се води дебат за най-ефективния метод за управление на публичните финанси - налагане на фискални правила или пълна свобода на управляващите (усмотрение), като единият или другият метод се радва на по-голяма популярност през отделни периоди. Отскоро идеята за налагане на правила и ограничения върху публичните финанси започна да се радва на все по-голям интерес вследствие на разразилата се криза на държавните финанси в някои страни от Европейския съюз и най-вече - в еврозоната. През март 2011 г. Европейската комисия прие пакет от мерки, които предвиждат въвеждането на фискалните правила на Пакта за стабилност и растеж в националното законодателство на страните-членки. До март 2012 г. се очаква да се подпише многостранен договор между повечето страни в ЕС за въвеждането на нови фискални правила, които включват поддържане на структурен дефицит от максимум 0,5% от БВП в общия случай и механизъм за постепенно намаляване на държавните дългове, които надвишават 60% от БВП.

Когато се разглежда темата за фискалните правила, това не трябва да става само в светлината на разразилата се дългова криза в ЕС. Фискалните правила не са иновация, измислена покрай дълговата криза, а са обект на дълга поредица от изследвания от различни автори, които демонстрират нуждата и необходимите изисквания за въвеждането на такива правила. Фискални правила се използват все по-често с цел да се ограничи „фискалната алхимия“, свързана с непостоянната фискална политика (Leeper, 2011). Рогоф (1990 г.) показва как избирателните цикли в САЩ на местно, щатско и федерално ниво водят до политическо късогледство, предизвикват предизборна щедрост и намаляват интереса към справяне с дългосрочни и структурни проблеми. Високата политическа нестабилност и присъщата вероятност за избиране на нови управляващи водят до приемане на по-слабо обвързващи правила или до разхлабването на съществуващи такива в години на слаб икономически растеж (Debrun and Kumar, 2007).

Въпреки положителните си страни, фискалните правила не са панацея срещу воденето на неразумна фискална политика. Тяхното въвеждане не премахва възможността за отменянето им – политици, които не успяват да се справят с правилата и не искат да понесат последствията от нарушаването им, могат да постигнат широка подкрепа с помощта на популистки аргументи и да ги отменят. Освен това има изследвания, които демонстрират процикличността на някои правила, като такива, налагащи таван на бюджетния дефицит или на държавния дълг. Трябва да се има предвид и че повечето правила засягат общия баланс или бюджетни агрегати (т.напр. бюджетни разходи, бюджетни приходи) , но не адресират структурата на държавните финанси. Така корекциите при държавните харчове може да е насочено към социално по-малко чувствителни елементи като например капиталови разходи, а не да адресира структурни проблеми.

В България съществуват фискални правила от 2003 г., когато се въвежда правилото през даден бюджетен период консолидираният държавен дълг като дял от БВП да не надвишава нивото си от предходния период. От 2006 г. се използва меко правило за таван на консолидираните разходи от 40% от БВП, което не е записано в закон, но се спазва като политически ангажимент.

През 2010 г. управляващите поеха устен ангажимент за поддържане на балансиран бюджет на касова основа, който изключва финансовите потоци по европейските средства, но той не беше спазен. От 2012 г. се въвеждат две правила в Закона за устройството на държавния бюджет – таван на консолидирания бюджетен дефицит от 2% от БВП и таван на консолидираните държавни разходи от 40% от БВП.

В годишния Закон за държавния бюджет на Република България или в доклада към закона присъстват и други ограничения, които играят ролята на фискални правила. Такива например са:

- Таван на размера на задълженията към доставчици и към дългосрочно командировани служители към края на годината;
- Таван на новоемитирания държавен дълг през годината;
- Таван на размера на държавния дълг към края на годината;
- Минимална стойност за размера на фискалния резерв към края на годината;
- Правило за отпускане на 90% от бюджетиранияте нелихвени разходи и трансфери по републиканския бюджет през годината. Съгласно практиката по прилагане на това правило, останалите 10% се отпускат в края на годината при условие, че изпълнението на бюджета е според плана.

В периода 1998-2008 г. страната доказва, че е способна да води разумна фискална политика като поддържа високи нива на касови бюджетни превишения, с изключение на периода 2000-2002 г. Две са настоящите предизвикателства пред управляващите – възвръщане на доверието във фискалната политика, което беше разклатено в периода 2009-2010 г. и адресиране на структурните предизвикателства в публичните финанси.

Следващата секция ще разгледа теоретичните предимства и недостатъци на фискалните правила. Секция 3 ще се спере на предпоставките за въвеждането на фискални правила, принципите и коригиращите механизми; характеристики на фискалните правила и нужните условия за успешното им въвеждане. Следващата секция разглежда примери на страни, които са въвели и прилагат фискални правила. Независимите фискални институции и връзката им с фискалните правила ще бъдат разгледани в секция 5. Следва преглед на правилата на поднационално ниво. Последната секция обобщава и дава предложения за допълнителни правила за България. Секция 7 разглежда фискалните правила в България и дава препоръки за бъдещи такива. Последната секция прави обобщение на теорията и практиката и заключения за бъдещо въвеждане на фискални правила в България.

2. Теоретични предимства и недостатъци на фискалните правила

Нуждата от въвеждане на фискални правила е предизвикана от склонността на управляващите да харчат повече средства, отколкото събират като приходи и да трупат дефицити и дългове. Като основни причини (Wren-Lewis, 2011 предлага изчерпателен списък) се открояват времевото непостоянство на политиката, политическото късогледство и прехвърлянето на бремето върху бъдещи правителства и поколения.

Времевото непостоянство на управляващите се отнася до променливия характер на предпочитанията им. Класически пример в това отношение са настроенята относно инфлацията. Управляващите например обещават, че ще работят за понижаване на инфлацията през следващата година, но когато този момент дойде, те осъзнават, че такова действие би им навредило, защото означава по-висока реална стойност на публичния дълг. Затова и управляващите в крайна сметка не полагат сериозни усилия за намаляване ръста на цените.

Политическото късогледство е пряк резултат от избирателните цикли. Политиците от всяка партия се стремят към вземане на властта, което ги прави силно зависими от електоралните настроения относно водената политика (Rogoff, 1990). Това може да доведе до отдаване на незначително

внимание на дългосрочни проблеми, както и популистко увеличаване на разходите или намаляване на данъците, за да се увеличи шансът от преизбиране.

Политическото късогледство и времето непостоянство на политиката лесно могат да доведат до желанието управляващите да прехвърлят пасивите от решенията си на следващите управляващи или на бъдещи поколения. Най-разпространеният принцип при данъчното облагане в момента е, че не може да си данъчен субект без да имаш представителство в управлението (от англ. “No taxation without representation”). Ако правителството иска да бъде преизбрано, то може да се поддаде на популистки политики, за които ще плащат следващи поколения, което не са директно представени на изборите. В случай че настоящите управляващи имат опасения, че няма да бъдат преизбрани на следващите избори, те могат да имат същата склонност да водят неразумна политика, чиято цена ще се плаща от управляващата партия след тях.

Предимства

Често използвана алегория за това как фискалните правила помагат за превъзможване на гореизброените проблеми е тази за Одисей и сирените. Искайки да чуе песента на сирените, но осъзнавайки опасностите от това, той заповядва на екипажа на кораба му да го вържат за мачтата и да запушат ушите си с восък. По този начин той ограничава бъдещите си действия, като се обвързва към стабилен механизъм (мачтата), за да се предпази от неразумни действия в бъдеще. Въвеждането на фискални правила действа по сходен начин, като адресира адекватно гореизброените проблеми в няколко отношения:

- Осигурява предвидимост на публичните финанси като поставя дългосрочни цели;
- Повишава доверието във водената политика, като създава законови или конституционни ангажименти;
- Има дисциплиниращ ефект и намалява склонността към трупане на дефицит и дълг;
- Ограничава възможността за безконтролно харчене, което може да подобри ефективността на публичните разходи.

Недостатъци

Въпреки ползите от въвеждането на фискални правила, икономическата литература представя и някои недостатъци, които в голямата си част се адресират успешно на практика. Сред тях са:

- Процикличност на фискалните правила. Всяка една икономика, е изложена на риск от номинални и реални шокове, били те вътрешни или външни, на които може да се противодейства с помощта на фискална политика по усмотрение на управляващите. Наличието на правила може да ограничи гъвкавостта на тази политика, което е още по-валидно за страни с големи автоматични стабилизатори.¹ Правилата биха могли също така

¹ Автоматичните стабилизатори включват данъчните постъпления и трансферите от централното правителство (O’Sullivan, Arthur; Steven M. Sheffrin: 2003, “Economics: Principles in action”, Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Prentice Hall). Когато икономиката расте бързо, постъпленията от данъци са по-високи, а трансферите от централния бюджет (социални плащания – социални помощи, разходи по линия на социалното осигуряване и държавни субсидии) – по-малки. Обратното е вярно при забавяне на икономическия ръст – данъчните постъпления намаляват, а трансферите от централния бюджет се увеличават. Във втората ситуация по-ниските бюджетни приходи и по-високите бюджетни разходи играят ролята на автоматични стабилизатори за икономиката. В Швейцария, например, държавните разходи се формират на база циклично изгладените приходи, което отнема ролята им на автоматичен стабилизатор. В страната тя се изпълнява изцяло от данъчните постъпления.

да наложат фискална консолидация, което се разглежда като проциклична мярка. Същевременно правилата за таван на бюджетния дефицит или държавния дълг не дават насоки за фискалната политика в години на икономически бум, когато фискалните показатели са под ограниченията. Това от своя страна не изключва воденето на по-свободна фискална политика в добрите години, което също може да бъде проциклична мярка.

- Друга критика е, че правилата налагат излишни бюрократични изисквания. Защо не оставим пазарите да изиграят дисциплинираща роля върху неблагоприятни правителства?
- Някои критици смятат, че самата идея за правила представлява стимул за злоупотреби и в крайна сметка ги обрича на неефективност. Смята се, че те водят до непрозрачно управление на публичните финанси в най-голяма степен чрез творческо счетоводство.
- Налеганите от правилата фискални цели могат да доведат до избор между количеството на фискалната корекция и качеството ѝ, който може да не е оптимален. Предвид трудностите, свързани със свиването на някои публични разходи, може да се стигне до свиване на капиталови разходи или до увеличаване на съществуващи и/или въвеждане на нови данъци.

Тези критики обаче до голяма степен се опровергават както на теоретично, така и на емпирично ниво. Процикличността на правилата зависи от тяхната формулировка и може да бъде неутрализирана с правило, което ограничава циклично изгладеното или структурното бюджетно салдо. По този начин ефектите от икономическия цикъл върху бюджета се ограничават и това позволява на управляващите да трупат буфери по време на икономически ръст, които след това да им помогнат в години на икономически спад. По този начин не се губи възможността за провеждане на политика, тъй като именно циклично изгладеното или структурното салдо отразява структурата на държавните финанси, която се влияе от реформите и политиките на правителствата.

Дисциплиниращата роля на фискалните правила по-трудно може да бъде заместена от пазарите, тъй като съществуват значителни доказателства, които показват, че пазарите – в лицето на агенциите за кредитен рейтинг, реагират със закъснение, в отговор както на влошаване, така и на подобряване на фундаментални показатели (Korits, 2001). На практика правилата имат по-скоро превантивен характер и предпазват от неразумни политики, докато пазарът има по-скоро реактивен характер и „наказва“ (дисциплинира) правителствата едва след като неразумните политики са били направени. Примерите за творческо счетоводство не бива да се разглеждат като присъщ недостатък на правилата, който ги опорочава, а по-скоро като проблем, който трябва да бъде адресиран, за да се подобри ефектът от правилата. Тези примери демонстрират нуждата от прозрачност и отчетност не само при водене на политика по усмотрение, но и при такава, която се базира на правила. Именно заради това на практика всички въведени фискални правила в последните поне 20 г. включват изисквания за прозрачност (Korits, 2001).

3. Фискални правила: предпоставки за въвеждането им, принципи и коригиращи механизми

Фискалното правило представлява налагане на постоянно ограничение върху фискалната политика чрез числени лимити върху бюджетните агрегати (Korits and Symansky, 1998). Това означава, че

правилото определя измерима цел за дългосрочен период, която има ръководна роля при провеждането на фискалната политика. То определя индикатора, върху който се налага и е достатъчно просто, за да може да бъде разбрано, измерено и следено.

Предпоставки за въвеждане

Успешното приемане и функциониране на фискални правила е свързано с различни предпоставки (Ter-Minassian, 2010 ;IMF, 2009).

- Политически ангажимент за спазване на правилата – въвеждането им в законовата уредба или още по-добре, в конституцията на страната;
- Наличност на надеждни данни, както и капацитет за правене на прогнози. Бюджетните агрегати, както и другите макроикономически индикатори, които имат отношение към правилото/правилата (напр. БВП) трябва да се прогнозират достатъчно експертно и обективно. В противен случай управляващите рискуват да подкопаят доверието във водената политика;
- Навременно и изчерпателно публикуване на информация на месечна, 6-месечна и годишна база. По този начин се позволява навременен надзор върху изпълнението на правилата и възможност за промяна в политиката, ако е наложително, за постигане на фискалните цели;
- Публикуването на фискални данни трябва да е регулярно и съобразно календар, за да позволи външен надзор върху правилото;
- Вътрешен и външен одит за избягване на творческо счетоводство и правилно отчитане на всички публични разходи;
- Външен надзор (не само ex post) от независим фискален съвет.

Видове и принципи

Бюджетните правила попадат в четири основни категории:

- Правила за бюджетното салдо: може да засяга общия баланс на касова или начислена основа; структурния или циклично изгладения баланс; бюджетния баланс през целия икономически цикъл. Основно целят приближаване на държавния дълг като дял от БВП към определена стойност. Правила, които следят първичния баланс и т.нар. „златно правило“ (Според това правило в продължение на икономическия цикъл публичният дълг може да нараства единствено за да финансира капиталови разходи, но не и текущи такива), оказват не толкова директно влияние върху държавния дълг като дял от БВП. Това е така, защото лихвените плащания, които се изключват от първичния баланс могат да доведат до вземането на нов дълг за погасяването им.
- Правила за дълга: налагат таван на дълга като дял от БВП и по дефиниция имат най-голям успех за приближаване на държавния дълг към определена стойност. Въпреки това едно такова правило не дава насоки за фискална политика, когато нивото на дълга е под целевата стойност.

- Правила за разходите: налагат таван на общите, първичните или текущите разходи в абсолютна или относителна стойност. Като такива нямат пряко отношение към нивото на дълга. Въпреки това могат да се използват като инструмент за водене на устойчива политика, заедно с друго правило, а също и за ограничаване на намесата на държавата (т.е. нейната преразпределителна роля).
- Правила за приходите: налагат горна или долна граница на събираните приходи, които целят по-високи постъпления или ограничаване на данъчното бреме. Тези правила също не са директно свързани с контрол на държавния дълг.

Изборът на фискални правила зависи от целите на правителството. В най-общия случай те целят водене на устойчива фискална политика, което предполага въвеждане на правила за бюджетното салдо или за таван на публичния дълг, като няма ограничения за броя на въведените правила. Изследване на МВФ (2009) сред 80 страни, в които има поне едно фискално правило, показва, че в около $\frac{1}{4}$ от страните са налице правила за бюджетното салдо и/или за публичния дълг. В последните години се забелязва и друга функция на фискалните правила, а именно - намаляване размера на държавата. Това се вижда от увеличаващото се разпространение на използваните правила за таван на държавните разходи – от близо $\frac{1}{5}$ от изследваните страни през 1999 г. до около $\frac{1}{3}$ през 2009 г.

Коригиращи механизми

За да бъдат ефективни фискалните правила, те трябва да позволяват лесен надзор на изпълнението, както и да включват коригиращи механизми в случай на отклонения. В страни, в които съществува сериозен политически и социален консенсус за поддържане на разумна фискална политика, неизпълнението на фискални цели води до негативни последици за репутацията на политиките. Успеваемостта на този подход може да бъде засилена чрез създаване на независим фискален съвет. Като по-крайна мярка могат да се въведат конкретни персонални санкции при неизпълнение на целите, но тъй като при прогнозирането винаги има елемент на грешка, този подход не изглежда ефективен. Примери за такива мерки има в Бразилия, където се предвиждат криминални производства и в канадски провинции, където се пристъпва към намаляване на заплати в администрацията.

Въвеждането на автоматичен механизъм за коригиране на пропуснатите фискални цели представлява добра практика в това отношение. Примери за такива механизми са Швейцария и Германия (Ter-Minassian, 2010). В Швейцария всяко отклонение между прогнозното и счетоводно отчетеното структурно бюджетно салдо се записва във фиктивна сметка. Когато балансът по сметката надхвърли 6% от годишните разходи, правителството трябва да приеме план за намаляване на натрупания дефицит в рамките на три години. В Германия от 2016 г. се предвижда създаването на контролна сметка, която да събира разликите между позволения структурен дефицит от 0,35% от БВП и счетоводното изпълнение на бюджета, което не е циклично изгладено. Когато дефицитът по тази сметка надхвърли 1% от БВП, трябва да се търси обратното ѝ кредитиране за сметка на счетоводния баланс на бюджета, но само при възходящ икономически цикъл и до границата за структурен дефицит.

4. Примери на действащи фискални правила

В тази част ще бъдат разгледани страни с действащи фискални правила и ефектите, които те имат. По-голямо внимание ще бъде обърнато на бюджетните и макроикономическите ефекти от правилата в САЩ, ЕС, Швейцария, Германия и Англия.

САЩ

В САЩ фискалните правила са широко разпространени, като почти всички щати имат имплицитни, и/или експлицитни такива, които се отнасят до темпа на растеж на приходите и разходите или до бюджетното салдо. Тази част разглежда последните. Най-слабата форма на такива правила е насочена към бюджета *ex ante*. Така например, в повечето щати има изискване губернаторът да внесе за обсъждане (44 щата) или законодателният орган (41 щата) да приеме балансиран бюджет (NASBO, 2008). Тези ограничения имат слаб фискален ефект, тъй като не налагат ограничения върху бюджетното салдо в края на годината.

Щатите с по-строги правила налагат ограничения върху обема на дефицита, който може да бъде пренасян в следващата счетоводна година. Само 7 щата позволяват пренасяне, а ако има опасност от превишаване на ограниченията, влизат в сила спешни мерки за предотвратяването ѝ. Според най-слабата форма на това ограничение всеки щат трябва да бюджетира очаквания дефицит за настоящата счетоводна година в бюджета за следващата счетоводна година. По този начин изискването за балансиран бюджет може никога да не влезе в сила, тъй като дефицитът всеки път се прехвърля за следващата година. В най-строгата си форма правилото за балансиран бюджет не позволява такова прехвърляне.

В САЩ съществуват два начина за „прескачане“ на тези правила. Първият е чрез счетоводни похвати, но проучванията показват, че възможността за подобни маневри е ограничена (Fatas and Mihov, 2006). Другият начин е посредством извънбалансови сметки, тъй като изискването за балансиран бюджет се отнася единствено до щатския бюджет. Повечето щати имат т.нар. Фонд „Черни дни“, с изключение на Канзас и Монтана, и/или фонд за непредвидени събития, с изключение на Калифорния, Делауеър, Масачузетс, Мичиган, Пенсилвания, Уисконсън (NASBO, 2008 г.). Използването на средства от тези фондове може да става с политическо решение (19 щата), по фиксирана формула (5 щата) или комбинация от двете.

От опита на САЩ могат да се направят две заключения (Fatas and Mihov, 2006):

- Бюджетните излишъци са по-големи в щати с по-строги ограничения, а причината за превишенията са по-ниските разходи;
- При неочаквани бюджетни дефицити щатите със строги ограничения намаляват дисбаланса по-бързо и чрез по-голяма корекция в разходите в сравнение с тези с по-слаби ограничения.

Големите намаления при публичните разходи обикновено се разглеждат като проциклични, но Фатас и Михов (2006) показват, че фискалните правила не влияят пряко върху еластичността на бюджетните приходи, разходи и салда спрямо цикличните елементи. Потвърждение на това има и от предходни изследвания, например Алесина и Байоуми (Alesina and Bayoumi, 1996) показват, че фискалните правила не оказват влияние върху реалния растеж на брутния щатен продукт. Авторите предлагат две обяснения, които не се изключват взаимно:

- Стабилизационната роля на публичните финанси на щатско ниво не е особено важна;

- Фискалните правила позволяват трупането на излишъци в добрите години, които след това се харчат през лошите години и не се налага сериозно свиване на разходите.

Емпиричните изследвания (Fatas and Mihov, 2006) на ефектите от фискалните правила в САЩ върху бюджетната позиция на щатите и върху икономическия им растеж показват:

- Наличието на фискални правила намалява политическата склонност към трупане на дефицити;
- По-строгите правила са свързани с по-високи бюджетни излишъци в добрите години;
- Фискалните правила намаляват волатилността на икономическия цикъл, заради извънбюджетните сметки на отделните щати, които изпълняват антициклична роля.

ЕС

Фискалните правила в страните от ЕС набират все по-голяма популярност през последните 20 години и от едва 13 през 1990 г., достигат 63 през 2009 г.² Най-широко разпространени са правилата за бюджетно салдо и дълг. Насочените към приходната част правила се използват сравнително малко, а тези, ограничаващи публичните разходи, набират популярност през последните 20 г. и през 2009 г. се използват почти толкова често, колкото правилата за публичния дълг.

Разбивката по ниво на държавно управление³ показва, че най-много правила има на местно ниво – близо 21 през 2009 г. в ЕС, следвани от правила върху централното управление – близо 19. Като цяло се наблюдава намаление както на броя използвани правила, така и на отделните такива по ниво на управление през 2009 г. в сравнение с предходната година, което най-вероятно е резултат от разразилата се финансова криза. В последващите години обаче популярността им отново нараства както на национално ниво, така и на ниво ЕС.

От началото на 90-те години на миналия век се наблюдава централизация на бюджетните процеси в страните от ЕС, в резултат на което може да се очаква намаляване на склонността към по-високи разходи и дефицити (Hallerberg, Strauch and von Hagen, 2004). По този начин управляващите в тези страни са ограничили един фактор, който влияе върху трупането на дефицити и дългове, но разразилата се криза на публичните дългове в ЕС показва, че действията са били недостатъчни. Авторите демонстрират и нуждата от фискални правила в зависимост от политическата обстановка. В страни с коалиционни правителства с широка идеологическа дисперсия, въвеждането на строги фискалните правила има дисциплиниращ ефект.

На ниво ЕС действат правилата в Пакта за стабилност и растеж – дефицит не по-голям от 3% от БВП и дълг не по-голям от 60% от БВП на страната-членка. Предвид ограниченията пред изпълнението и санкциите, свързани с тези правила, те могат да бъдат наречени „меки“ (Schuknecht, 2004). Въпреки че тези правила са по-малко ангажиращи, те предоставят механизъм за оценка и контрол от електората и пазарите, което може да ги направи самодостатъчни. Практиката обаче показва, че това не се случило. Същевременно обаче Пактът позволява превишаване на тавана за дефицит и дълг при определени условия, например периоди на сериозен икономически спад. Той има и превантивна роля, като препоръчва бюджетно салдо, което е близо до балансирано или в излишък в средносрочен план. Изискването не е обвързващо и не се отнася еднакво за периоди на

²http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/documents/fiscal_rules_fig1.pdf

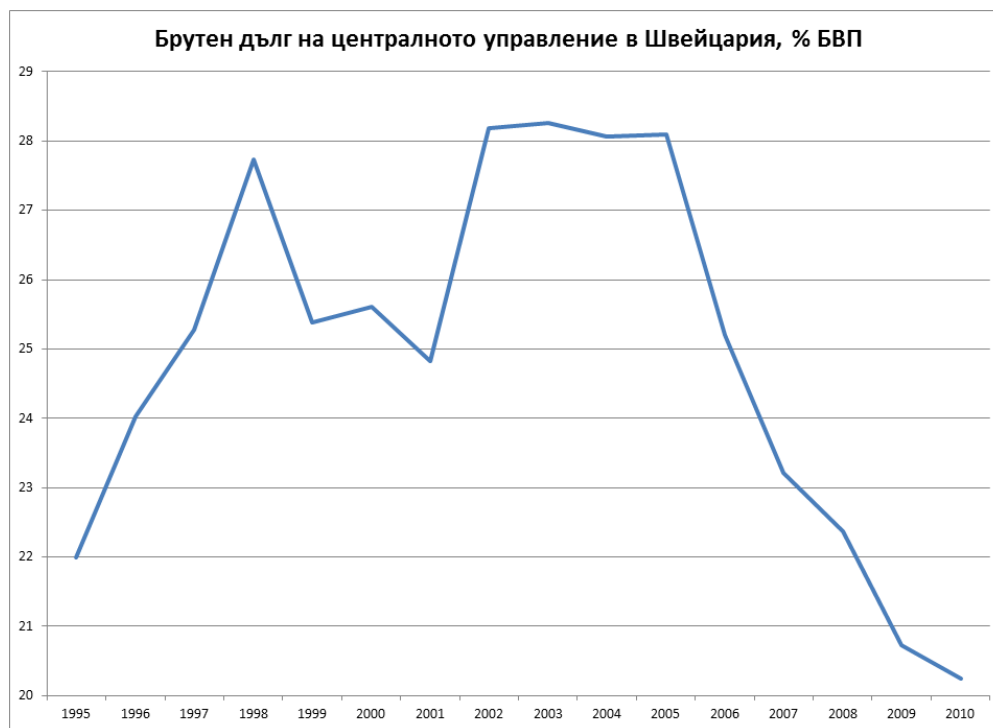
³http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/documents/fiscal_rules_fig2.pdf

икономически спад и ръст. С други думи няма механизъм, който да препоръчва натрупаните дефицити в един счетоводен период да бъдат балансирани в бъдещи счетоводни периоди. Недостатъците в тази формулировка ясно показваха, че на практика правителствата не се стремят към излишъци или дори балансирани бюджети в добрите години. Това беше и една от причините за скока на дефицитите през годините на икономическата криза и за главоломният ръст на публичните дългове в редица страни от ЕС.

Швейцария и Германия

До 2009 г. в Германия важеше т.нар. „златно правило“, според което по протежение на икономическия цикъл правителството може да емитира дълг единствено за да покрие капиталови разходи, а не текущи такива. През 2009 г. беше въведено ново правило – „спирачка на дълга“, влизащо в сила от 2016 г., което силно наподобява въведеното през 2003 г. правило в Швейцария. От Графика 1 ясно се вижда положителният ефект от това правило за обръщане на тенденцията от трупането на дългове в страната. Трябва да се отбележи, че публичният дълг спада дори през кризисните 2009-2010 г.

Графика 1



Източник: ОИСР

Фискалните правила и съпътстващите ги коригиращи механизми в Германия и Швейцария бяха представени в секция *Коригиращи механизми*. И в двете правила е включена и възможност за нарушаването им. В Швейцария тя е следната: при извънредни обстоятелства, например дълбока икономическа рецесия, природни бедствия и др., таванът на разходите може да бъде превишен, но единствено при съгласие с мнозинство от 3/5 в двете камари на парламента. Дори и в тези случаи всяко превишение на разходите се записва в извънбюджетната сметка. Т.е. извънредните

условия позволяват единствено краткосрочно отпускане на фискалната политика, което се компенсира в следващите счетоводни периоди. Не съществуват механизми за използването на превишенията по извънбюджетната сметка. С други думи те са предназначени единствено за покриване на бъдещи бюджетни дефицити.

Важна особеност, когато се говори за Швейцария, е че правилото се отнася единствено за централното управление, което разпределя около 1/3 от публичните разходи. Останалите средства се разпределят от кантоните (около 40%), общините и системата за социално осигуряване. Повечето, но не всички кантони, също имат различни форми на фискални правила, което води и до ниските им нива на дългове, с изключение на един. В голяма степен ситуацията на общинско ниво е сходна.

В случая на Германия правилата влизат в сила от 2016 г. и предвиждат сходни случаи за нарушаването им – природни бедствия и събития, извън правителствения контрол. За да бъде одобрено нарушаването на правилата се изисква одобрение от долната камара на парламента – Бундестага, с 50% + 1 глас. Промените поради такива събития позволяват емитирането на нов дълг не по-голям от 3% от бюджетираните приходи.

Великобритания

През 1997 г. в страната се въвеждат едновременно златно правило и таван на публичния дълг от 40% от БВП. Няколко години по-късно обаче започва нарушаването им, което илюстрира факта, че поемането на ангажимент за водене на разумна политика без механизъм за корекции в случаи на неизпълнение е трудно постижимо. От 2011 г. в страната се въвежда правило, което изисква циклично изгладеното бюджетно салдо да бъде балансирано или в излишък в рамките на 5-годишен период и публичният дълг като дял от БВП да намалява в рамките на парламентарния мандат. Заедно с това се създава и независимата агенция Офис за фискална отговорност, която поема дейностите по прогнозиране на макроикономически и бюджетни агрегати от Министерството на финансите в Великобритания. В правомощията на агенцията обаче е правене на прогнози единствено на база правителствената политика, а не такива на база различни възможности за политика. Поради краткото функциониране на агенцията към момента е трудно да се направи оценка за ефективността ѝ.

5. Независими фискални институции

Паралелно с дебата за засилване ролята на фискалните правила се води и друг такъв – как да се гарантира изпълнението им, след като бъдат въведени. Едно решение на този проблем е въвеждането на автоматични механизми за корекция, какъвто е случаят с Швейцария и щатите в САЩ. Друго решение, което се предлага от академици още от 90-те години на миналия век, са независимите фискални институции, които следват примера на независимостта на централните банки (Debrun, 2011). Предложенията са в две посоки: делегиране на права за вземане на решенията относно фискалната политика към независими институции или делегиране единствено на дейности като прогнози, анализи, оценки и съветване. Примери за институции, изпълняващи последните дейности, са Централното бюро за планиране в Холандия, Икономическият съвет в Дания, Бюджетната комисия към Конгреса в САЩ и Отдела по изисквания за публични задължения към Висшия съвет по финанси в Белгия. През последните години такива институции са създадени още в Англия, Канада, САЩ, Словакия, Швеция и Унгария. Всички съществуващи независими

фискални институции са от втория тип – правят прогнози и оценки, а оттам и името им – фискални съвети.

Въпреки това някои изследвания предлагат и създаването на институции от първия вид, които директно определят целта за бюджетното салдо (Wren-Lewis and Calmfors, 2011). Това може да е продиктувано от склонността на управляващите да трупат дефицити. Ако тя е желание да прехвърлят бремето върху бъдещи поколения, вземането на решения за таван върху бюджетното салдо от независима институция може да се разглежда като защита правата на бъдещи поколения. Ако обаче причината е асиметрична информация между управляващи и частния сектор, тогава прогнозирането и анализирането може да бъдат достатъчни дейности.

Както беше отбелязано вече, ФС следват примера на централните банки и доброто им функциониране зависи от няколко ключови фактора:

- Независимост
 - Забрана управляващите да се месят в работата на институцията и ограничения върху възможността за уволнения на управителния ѝ съвет;
 - Дълъг мандат на управителния ѝ съвет, който не може да се подновява;
 - Дългосрочна бюджетна рамка, която няма да позволи натиск от управляващите;
 - Процедури по назначаване, които гарантират професионализъм, а не политически назначения.
- Устройство, гарантиращо безпристрастност на оценките. Експерти, подходящи за позицията включват:
 - Академици;
 - Експерти по публични финанси от различни части на държавната администрация;
 - Финансови анализатори;
 - Бивши политици.
- Влияние на ФС.

В краткосрочен план отношението на правителството към новосъздадения ФС е от изключително значение и може да послужи за „лятящ старт“ за работата на институцията. Пример в това отношение е Великобритания, където правителството използва прогнозите на ФС в страната и разчита на неговата оценка за постижимостта на фискалните цели (Calmfors, 2011). Допълнителна подкрепа за работата на ФС може да бъде включването на препоръките ѝ в доклада към закона за бюджета за следващата година и други документи. Парламентът също може да помогне, като организира публични изслушвания на база докладите на ФС.

В дългосрочен план влиянието на ФС се определя основно от качеството на работата ѝ. За да бъде влиятелна, институцията трябва да си изгради репутация за водене на добра и политически необременена дейност. Подобна репутация създава медиен и обществен натиск, които правят трудно игнорирането на анализите и прогнозите на агенцията от страна на управляващите (Calmfors, 2011).

ФС могат да подпомогнат функционирането на фискалните правила, както и да работят за премахване на склонността на управляващите към трупане на дефицити и дългове, ако имат широк мандат, който им позволява да адресират тези склонности (Wren-Lewis and Calmfors,

2011;Debrun, 2011). Това включва и възможността за даване на оценка на фискалната позиция предвид етапа от икономическия цикъл, в който се намира икономиката, динамиката на публичния дълг и рисковете пред дългосрочната стабилност и платежоспособност на публичния сектор (Debrun, 2011). Дейността на ФС би била допълнително подпомогната, ако разполага с инструмент за предизвикване на обществен дебат, където управляващите ще трябва да аргументират всяко нарушаване на фискално правило или неизпълнение на предварително поет ангажимент.

Положителният ефект от ФС може да се види в няколко направления(Wren-Lewis and Calmfors, 2011).

- При наличието на фискални правила, независимо дали са прости или сложни, ФС могат както да следят за изпълнението им, така и да дават становища дали потенциално нарушаване на правилата в конкретен случай би било допустимо или не.
- Надзорът на ФС може да се разпростира и до структурата на държавните разходи, с което може да се предотврати намаляване на продуктивни държавни разходи за сметка на непродуктивни такива при наличието на фискални ограничения.
- Те също могат да дават обективни насоки за усъвършенстване на фискалните правила. За разлика от ФС, предложенията за промяна в правилата от страна на управляващите могат да се ръководят от популистки съображения.

Прегледът на съществуващите ФС показва сериозни разлики между тях. Те варират както по обем на персонала, така и по функциите си. Разликите могат да се обяснят както с различните причини зад склонността на управляващите към трупане на дефицити и дългове, така и със специфичните нужди на отделните страни (Wren-Lewis and Calmfors, 2011). Приликата между тях се изразява в това, че всички имат консултативни функции, но нямат право да определят размера на бюджетния дефицит.

6. Правила на поднационално ниво

За успешното функциониране на правилата на национално ниво е нужна дисциплина не само в бюджета на централното управление, но и на всяко друго ниво – федерално, местно, както и системата за социално осигуряване, какъвто е примерът на Швейцария. Както на национално, така и на местно ниво съществува склонност към трупане на дефицит. Склонността за дефицитно харчене на местно ниво може да се дължи на следните причини(Ter-Minassian, 2007):

- Опасения, че фискалната дисциплина може да ограничи бъдещи трансфери от централния бюджет към недисциплинирани местни власти;
- Морален риск вследствие на дълга история на спасяване на задлъжнели местни власти от централното управление;
- Неспособност за изпълнение на делегираните от централното управление дейности със средствата, които се трансферират за тях. Този проблем е още по-актуален, ако местното управление има достъп до кредити от банки или доставчици на услуги, включително и общински фирми;
- Степен на автономност на местното управление.

Независимо от различните причини, които стимулират местното и централното управления да трупат дефицити, решенията са еднакви – подобряване на институциите или налагане на числови фискални правила. Тук ще се спрем на последните.

Най-широко разпространените правила на поднационално ниво в страните от ОИСР са тези за балансиран бюджет, както и такива, които налагат таван на дълговете. В малко случаи правилата са насочени към ограничаване на разходите, тъй като те включват разходи по делегирани дейности и политически чувствителни такива. Вместо това повечето правила са насочени към ограничаване на дефицита и/или дълга, както и на данъчната автономност (Joumard, Price and Sutherland, 2006).

Повечето изследвания за ефектите от въвеждане на фискални правила на поднационално ниво са свързани с опита на САЩ и показват връзката между ограничения върху бюджетното салдо и дълга, от една страна, и дългосрочната устойчивост на местната фискална политика, от друга. Нещо повече, местните власти с фискални правила по-лесно се адаптират към фискални шокове, в най-голяма степен в резултат на по-ниски разходи (Joumard, Price and Sutherland, 2006). При определянето на фискални правила на поднационално ниво трябва да се вземат предвид пет критерия (Joumard, Price and Sutherland, 2006):

- Дългосрочна устойчивост на фискалната политика;
- Краткосрочна икономическа стабилност;
- Съвкупна ефективност – постигане на структура, при която положителният ефект от увеличаване на разходите е равен на отрицателния ефект от допълнително данъчно облагане;
- Постигане на количество и качество на публичните услуги, което отговаря на местните изисквания;
- Запазване на преразпределителните елементи в системата.

Конкретизирането на фискалните правила на поднационално ниво е специфично за отделните страни и няма унифициран подход. Въпреки това изследвания (Joumard, Price and Sutherland, 2006) сочат, че нивото на данъчна автономност е един от ключовите фактори при справянето с икономически кризи. Резултатите от тях показват, че данъчна автономност разширява инструментариума на местното управление при справянето с ефектите от кризи. Това се отнася с още по-голяма сила в случаи на федерални държави с висока фискална прозрачност и високо ниво на данъчна конкуренция. И в двата случая – на местно ниво и ниво федерална провинция, управляващите се стремят към запазване на данъчните ниски. Също така разпределението на данъчните постъпления, което излага местното население на циклични рискове, ще намали склонността на управляващите за водене на проциклична политика (Joumard, Price and Sutherland, 2006).

7. Фискалните правила в България

Фискалните правила в България се използват от 2003 г. под различни форми, като обикновено са насочени към консолидираните бюджет и дълг. Първото правило в страната е записано в Закона за

държавния дълг и гласи, че консолидираният държавен дълг в края на всяка година като дял от прогнозния БВП не може да надвишава съотношението от предходната година, докато това съотношение е над 60%. Това ефективно наподобява „спирачката на дълга“ по подобие на правилата в Швейцария и Германия, като въвежда таван на публичния дълг, а преминаването на тавана е съпътствано с изискване за неувеличаване или намаляването му през следващите години. От 2006 г. в страната има таван на публичните разходи от 40% от БВП, но това беше управленски ангажимент, който не беше записан в закон. От началото на 2012 г. това правило вече е законово регламентирано, след като влезе в сила с промени в Закона за устройството на държавния бюджет. Според текста в закона, прогнозираните разходи за годината не трябва да надвишават 40% от очаквания БВП. Друго правило, което влезе в сила от началото на 2012 г., е за таван на прогнозния бюджетен дефицит от 2% от очаквания БВП.

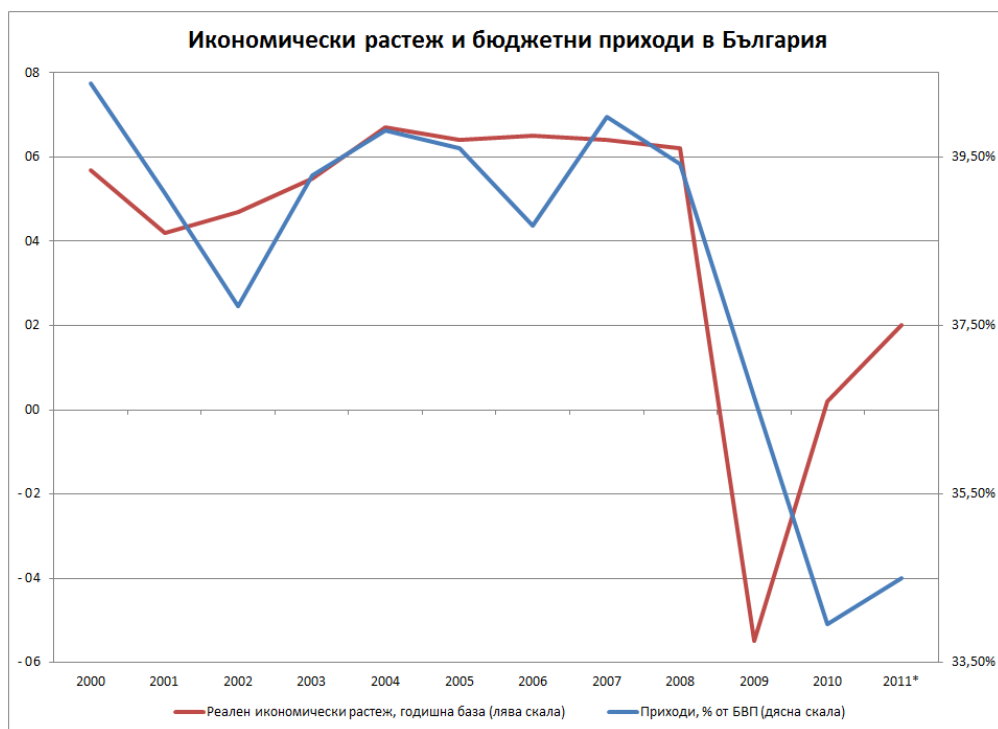
Към момента „на масата“ са поставени още две предложения, които също представляват фискални правила. Тези предложения бяха подложени на обсъждане в парламентарните комисии, но все още не са гласувани в пленарна зала. Предложенията са да бъде записано в Конституцията, че всички промени или допълнения в допустимия размер на бюджетното салдо, както и промени в ставките на съществуващи или въвеждането на нови преки данъци е допустимо се приемат с мнозинство от 2/3 в парламента. На този етап изглежда, че гласуването на тези предложения е отложено неопределено във времето.

Както става ясно от прегледа на литературата и историята на фискални правила по света, не съществува универсална рецепта, която да е приложима за всички страни. Въвеждането на каквито и да е правила трябва да е съобразено с местните условия като политическата обстановка, особеностите на икономиката и проблемите във фискалната политика, които трябва да бъдат адресирани.

Въвеждането на правила за максимален дефицит от 2% и преразпределение на държавата до 40% от БВП безспорно беше стъпка в правилната посока. От една страна, то показва ангажимента на управляващите за водене на разумна фискална политика и ограничаване намесата на държавата в икономиката. От друга, осигурява нужното време за изготвяне на по-строги фискални ограничения, които са съобразени специално с нуждите на икономиката. В този си вид обаче фискалните правила не дават сериозен отговор на структурните особености на бюджета и нуждите на икономиката, а също и не адресират стабилността на местните бюджети.

Причината е, че бюджетът на българската държава е силно податлив на цикличните колебания в икономиката. Тази зависимост от цикъла ясно се илюстрира от факта, че приходната част на консолидирания бюджет разчита до голяма степен на постъпленията от косвени данъци – 50,9% от данъчните приходи, и в по-малка степен на данъците върху капитала и труда – 44,5% от данъчните приходи. Тази структура на бюджета и по-специално на данъчните приходи се е наложила през годините като ефективен инструмент, както в борбата с укриването на данъци, така и за подобряване на трудовата и капиталовата бази в страната. С тази структура бюджетните приходи са силно зависими от ефектите на икономическия цикъл, което при наличието на постоянни или трудно променливи държавни разходи може да възпрепятства постигането на бюджетните цели (Графика 2 и Графика 3). Както се вижда от Графика 3, публичните разходи не се влияят от икономическия цикъл, докато приходите са силно зависими от него. Така погледнато, изглежда, че единствено приходите изпълняват ролята на автоматични стабилизатори, докато разходите не се променят в зависимост от икономическия цикъл, за разлика от положението в Швейцария, например. С други думи управляващите в страната изглежда не са водили антициклична фискална политика, използвайки разходната част на бюджета.

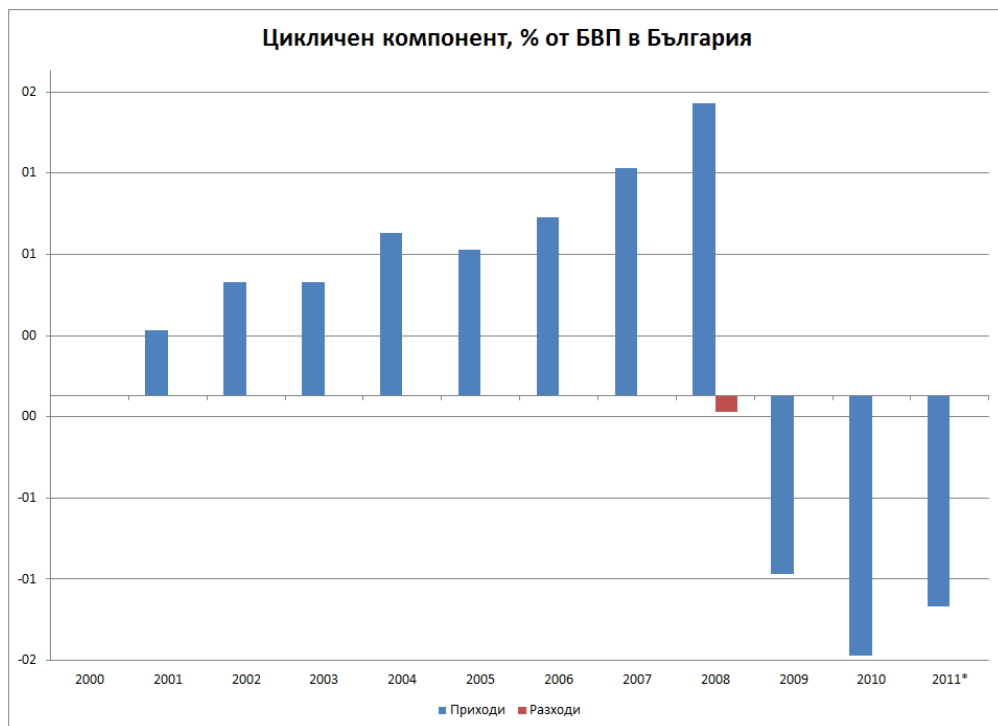
Графика 2



Бележки: Данните за 2011 г. са предварителни

Източник: МФ, НСИ, собствени изчисления

Графика 3



Бележки: Данните за 2011 г. са предварителни

Източник: ЕК

По време на кръгла маса на тема „Фискалните правила – варианти за България“ в края на януари 2012 г. широк кръг експерти се обединиха около нуждата от по-строги фискални правила в страната. Откриха се няколко основни тези в дебата:

- Фискалните правила в страната не бива да се водят по мерките, които се предлагат в ЕС, а да се гледа само и единствено националният интерес, местните особености и нужди.
- Въвеждането на таван върху циклично изгладеното бюджетно салдо няма да ограничи възможността за провеждане на фискална политика. Тази възможност се крие в структурната политика на страната.
- Правилата, които се отнасят до циклично изгладения бюджет, не са проциклични, а напротив – позволяват трупането на резерви през добрите години, които след това се използват през годините на икономически спад и на практика са антициклични.
- Нужен е механизъм или институция (т.напр. фискален съвет), която да гарантира спазването на фискалните правила в страната. В противен случай и най-добрите правила трудно биха проработили.
- Фискалните правила не са универсално лекарство за неразумни фискални политики.
- България не бива да губи възможността за водене на независима от Брюксел структурна икономическа политика.

Предвид тези съображения, структурата на консолидирания бюджет и историята на управляващите в страната да не водят антициклична фискална политика, една алтернатива на сегашните фискални правила е въвеждане на изискване за циклично балансирано консолидирано бюджетно салдо. По този начин страната ще повиши доверието във водената фискална политика и ефективно ще сложи спирачка пред ръста на публичните задължения по подобие на Швейцария. Това, което предстои обаче е изчистване на редица въпроси около бъдещата работа както на сегашните, така и на евентуални нови фискални правила. Сред тях са:

- Фискални ограничения на общинско ниво, необходими ли са такива на България;
- Автоматични механизми за корекция при неспазване на правилото: ще помогнат ли за по-ефективното действие на правилата и ако да, как да бъдат формулирани?
- Независим фискален съвет: нужна ли е такава институция и как би следвало да се гарантира нейната независимост и авторитет?

8. Заключение

Дебатът за по-добрата фискална политика – политика по усмотрение или политика, базирана на фискални правила - се води от век и половина, но може би най-доброто обобщение се дава от Кидланд и Прескот (2001). Тяхното изследване показва, че използването на правила е по-добрият избор, защото усмотрението води до избор на база сегашна информация, което пък води до „последователно, но неоптимално планиране или икономическа нестабилност“.

Прегледът на литературата и историята на фискалните правила и независимите фискални институции показва нуждата от редица предпоставки, които трябва да са налице, за да функционират добре. Друга особеност на правилата и институциите, е че те трябва да са

направени така, че да адресират конкретен проблем в провеждането на фискална политика. Няма универсални правила и институции,напротив,те трябва да са устроени по начин, който отговаря на нуждите на съответната икономика.

Въведените фискални правила в България от началото на 2012 г. демонстрират ангажимент от страна на управляващите за водене на разумна фискална политика, но не отговарят напълно на специфичните особености на бюджета на българската държава. Поради високата зависимост на приходите в бюджета от икономическия цикъл, както и историята на правителствата от последните 11 години да не провеждат антициклична политика, едно правило за балансирано циклично изгладен бюджетно салдо би адресирало по-ефективно структурата на бюджета и рисковете пред неговото изпълнение при влошаване на икономическата ситуация. Това ще позволи на бюджета да трупа резерви през добрите години, които може да използва като буфер през годините на икономически спад.

Библиография

Alesina, Alberto and Boyoumi, Tamim: 1996, "The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from the U.S. States, National Bureau of Economic Research Working Paper Series

Calmfors, Lars: 2011, "The Role of Independent Fiscal Policy Institutions", CESifo Working Paper

Debrun, Xavier: 2011, "Democratic Accountability, Deficit Bias and Independent Fiscal Agencies", IMF Working Paper

Debrun, Xavier and Kumar, Manmohan: 2007, "The Discipline-Enhancing Role of Fiscal Institutions: Theory and Empirical Evidence," IMF Working Paper

Fatas, Antonio and Mihov, Ilian: 2006, "The Macroeconomic Effects of Fiscal Rules in the US states", *Journal of Public Economics*, Vol. 90, January Issue

Hallerberg, Mark, Rolf Strauch and Jurgen von Hagen: 2004, "The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries", European Central Bank Working Paper Series

IMF: 2009, "Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances", Prepared by the Fiscal Affairs Department

Joumard, Isabelle, Robert Price and Douglas Sutherland: 2005, "Sub-Central Government Fiscal Rules", *Economic Studies*, OECD

Kopits, George: 2001, "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?", IMF Working Paper

Kopits, G. and Symansky, S., (1998) "Fiscal Policy Rules", IMF occasional paper, no.162

Kydland, Finn E., and Edward C. Prescott: 2001, "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy*, Vol. 85, Issue 3, University of Chicago

Leeper, Eric M.: 2010, "Monetary Science, Fiscal Alchemy", National Bureau of Economic Research Working Paper Series

NASBO (National Association of State Budget Officers): 2008, Budget Processes in the States

Rogoff, Kenneth: 1987, "Equilibrium Political Budget Cycles", National Bureau of Economic Research Working Paper Series

Schuknecht, Ludger: 2004, EU Fiscal Rules: Issues and Lessons from Political Economy, European Central Bank Working Paper Series

Ter-Minassian, Teresa: 2010, "Preconditions for a successful introduction of structural fiscal balance based rules in Latin America and the Caribbean: a framework paper", Inter-American Development Bank Discussion Paper

Ter-Minassian, Teresa: 2007, "Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?", *Journal on Budgeting*, Volume 6, OECD

Wren-Lewis, Simon: 2011, "Comparing the Delegation of Monetary and Fiscal Policy", University of Oxford, Department of Economics Discussion Paper Series

Wren-Lewis, Simon and Lars Calmfors: 2011, "What Should Fiscal Councils Do?", University of Oxford Discussion Paper Series

Абревиатури

ЕК – Европейска комисия

ЕС – Европейски съюз

МВФ – Международен валутен фонд

МФ – Министерство на финансите

НСИ – Национален статистически институт

ОИСР – Организация за икономическо сътрудничество и развитие

ФС – Фискален съвет