

Александрина
АЛЕКСАНДРОВА

Танер
ИСМАИЛОВ

МОНОГРАФИЯ

Фискална дисциплина
и/или повишаване фискалния капацитет
в Република България?

ПРОЕКТ

„Фискална дисциплина и/или повишаване фискалния капацитет на Република България?;
№ КП-06 МЗ5/5 от 18/12/2019, финансиран от Фонд „Научни изследвания“ при МОН по
„Конкурс за финансиране на фундаментални изследвания на млади учени и постдокторанти – 2019 г.“

Александрина Александрова

Танер Исмаилов

МОНОГРАФИЯ

**Фискална дисциплина
и/или повишаване фискалния капацитет
в Република България?**

**Издателство „СЛАВЕНА“
Варна, 2021**

*Настоящата монография се публикува
в рамките на изпълнение на дейностите по проект:
„Фискална дисциплина и/
или повишаване фискалния капацитет на Република България?;
№ КП-06 М35/5 от 18/12/2019,
финансиран от Фонд „Научни изследвания“ при МОН
по „Конкурс за финансиране на фундаментални изследвания
на млади учени и постдокторанти – 2019 г.“.*

Александрина Александрова

Танер Исмаилов

МОНОГРАФИЯ

**Фискална дисциплина
и/или повишаване фискалния капацитет
в Република България?**

Всички права запазени. Нито една част от тази книга не може да бъде размножавана, обработвана със системи за съхранение на информация или предавана по каквито и да е начини, включително фото копиране, без писменото разрешение на авторите.

Рецензенти

Проф. д-р Андрей Захариев

Доц. д-р Ангел Ангелов

© Александрина Александрова, Танер Исмаилов, автори, 2021 г.

© Издателство „Славена“, 2021

ISBN 978-619-190-211-8

СЪДЪРЖАНИЕ

Въведение	10
------------------------	-----------

Глава I.

Рамки за фискално управление на ЕС и САЩ. Анализ на теоретико-методологичния фундамент на провежданата от Европейския съюз фискална политика	16
--	----

1.1

Рамки за фискално управление в Съединените Американски Щати и Европейския Съюз.....	16
---	----

1.2

Фискалната устойчивост като детерминанта на провежданата фискална политика в Рамките на ЕС (фокус върху Р България)	35
---	----

Глава II.

Анализ и оценка на ефективността на Българската фискална система.....	45
---	----

2.1

Рамка за управление и регулиране на българската фискална система. Фискалните ограничения в България – проводник на фискалната дисциплина	45
--	----

2.2

Оценка на ефективността на българската фискална система	55
---	----

Глава III.

Фискален капацитет на Р България	69
--	----

3.1

Фискален капацитет. Данъчните постъпления като измерител за оптимално експлоатиране на фискалния капацитет в България	69
---	----

3.2

Брутният доход на глава от населението и Брутният вътрешен продукт – индикатори за оценка на фискалния капацитет..... 79

3.3

Общият облагаем ресурс и данъчното несъответствие като индикатори за оценка на фискалния капацитет ... 93

Глава IV.

Възможности за оптимизиране фискалния капацитет на Р България чрез повишаване финансовата грамотност на населението 106

4.1

Финансовата грамотност като възможност за подобряване на фискалния капацитет 106

4.2

Идентифициране на възможности за повишаване фискалния капацитет в България на база оценка на финансова грамотност на гражданите.....115

Заключение..... 130

Библиография:..... 136

Автори:

**Александрина Александрова, Танер Исмаилов
Стопанска Академия “Д. А. Ценов” – Свищов**

Александрина Борисова Александрова е Изследовател д-р в Института за научни изследвания в Стопанска академия „Д. А. Ценов“ гр. Свищов с опит в областта на научните изследвания, управлението на проекти, финансирани от национални и международни източници и академичното преподаване. Д-р Александрова придобива ОНС „Доктор“ през 2017 г. със защита на дисертация на тема „Оптимизиране на данъчната система в Република България“. Научните ѝ интереси са в областта на публичните финанси, фискалната политика, финансовата система на Европейския съюз, данъчната политика и др. Преподавателският опит на д-р Александрова е натрупан в периода от 2013 г. до 2021 г. посредством воденето на лекции и семинарни занятия като хоноруван асистент към катедра „Финанси и кредит“ в СА и като лицензиран учител към ЦПО в Стопанска академия, а през 2021 г. е привлечена като гост-лектор в Baltic Academy of Science, Riga.

Научноизследователският си опит д-р Александрова натрупва посредством участие в 7 научноизследователски проекта в периода от 2013 г. до 2021 г., като от 2017 г. заема длъжността Изследовател R2 в Института за научни изследвания към Стопанска академия. През последните 3 години, д-р Александрова участва в имплементирането на 2 международни проекта, финансирани от ЕСФРИ и програма Еразъм +. От 2018 г. д-р Александрова е оторизиран представител на НАЦИД за Стопанска академия, от 2020 г. – секретар на Съвета на Институт за научни изследвания и Контактно лице по РП „Хоризонт“ 2020 за Стопанска академия. В своята научноизследователска дейност, д-р Александрова е генерирала повече от 35 научни публикации, от които 2 статии в издание, индексирани в Scopus/Web of science, и 2 доклада, от конференция в процес на индексация в Web of science, 5 научни студии, 3 статии, 19 доклада, 2 учебника и 2 учебни помагала.

Танер Мустафов Исмаилов е главен асистент към катедра „Финанси и кредит“ в Стопанска академия „Д. А. Ценов“ гр. Свищов. Д-р Исмаилов придобива ОНС Доктор в ПН 3.8. Икономика през 2015 г. със защита на дисертация на тема: „Подходното неравенство в България и възможности за развитие на малкия бизнес“. Гл. ас. д-р Исмаилов специализира в областта на публичните финанси като основните дисциплини, по които преподава са Цени и ценова политика, Мита и митническа политика, Финансова администрация, Персонални финанси, Публични финанси и Бюджет и бюджетна политика. Гл. ас. д-р Танер Исмаилов притежава богат практически професионален опит в областта на финансите и застраховането като през периода 2000 г. – 2006 г. е бил митнически представител в митническа агенция „Булкарго“, от 2009 г. – 2013 г. работи като Мениджър в две небанкови финансови институции, а от 2020 г. е Директор „Агенция“ на застрахователен брокер в „Мусала Иншурънс Брокер ООД“.

В своята научноизследователска дейност, д-р Исмаилов е публикувал 25 научни публикации на български и английски език от които 2 доклада, от конференции в процес на индексация в Web of science. Член на Съюза на учените в България от 2018 г. Също така е участвал в реализацията на 4 проекта. В периода от 2016 г. до 2021 г., д-р Исмаилов е осъществил 5 краткосрочни мобилности с цел преподаване по Програма Еразъм + в Турция и Украйна.

Авторите изказват своята благодарност към Фонд „Научни изследвания“ при МОН за оказаното доверие. Финансирането на проект „Фискална дисциплина и/или повишаване фискалния капацитет на Република България?; № КП-06 М35/5 от 18/12/2019, по ”Конкурс за финансиране на фундаментални изследвания на млади учени и постдокторанти – 2019 г.“ отвори нови хоризонти пред авторовия екип и обезпечи финансово задълбоченото научно проучване, осъществявано в рамките на двугодишния период на изпълнение на проектните дейности. Публикуването на настоящия монографичен труд е част от дейностите по популяризиране и широко разпространение на генерираните в рамките на проектното изпълнение научни резултати.

Участието на авторите е както следва:

Изследовател д-р Александрина Александрова – въведение, глава 1 (т. 1.1), глава 2 (т. 2.2), глава 3, глава 4

Гл. ас. д-р Танер Исмаилов – глава 1 (т. 1.2), глава 2 (т. 2.1), заключение

В интензивно променящата се през последните десетилетия икономическа конюнктура, имплементираната на равнище Европейски съюзи и държави-членки фискална политика се превръща във все по-актуален и подлежащ на дискусии от страна на полиси мейкърите и научните изследователи въпрос. Осъществяването на редица нормативни промени и мерки, чиято цел е ограничаване ръста на дефицита в отделните страни-членки на Европейския съюз и превенция срещу негативните последици от дълговата криза в някои от тях, се превърнаха във фундамент на фискалната политика и законодателство на Общността. Безпрецедентната икономическа и социална криза, предизвикана от COVID19 пандемията допълнително усложни условията, в които се провежда фискалната политика на Общността като по този начин изправи ЕС и страните-членки пред нови реалности, които изискват навремени и адекватни мерки за справяне със ситуацията.

Р България провежда своята фискална политика в унисон с европейските изисквания, а основен приоритет при осъществяването ѝ е поддържане нивото на държавния дълг в стойности, непревишаващи нормативно регламентирани във Фискалния пакт и Маастрихтския договор критерии за съотношение Дълг/БВП. Прилаганите от страна на българското правителство фискални инструменти в контекста на поддържане размера на дълга и дефицита, под възприетите във Фискалния пакт оптимални равнища от 60% и 3% от БВП, насочва научните търсения на изследователския екип към дискусията относно целесъобразността от поддържане на относително ниски равнища спрямо средноевропейските. Това води до идентифициране на потребността от осъществяване на комплексен анализ и оценка на ефективността на

фискалната политика на Р България. Такъв анализ би бил осъществим след задълбочено проучване на фискалната рамка за управление на Европейския съюз и идентифициране на нейните основни параметри. Осъществяването на оценка на ефективността на провежданата в страната фискална политика, в качеството ѝ на фундаментален компонент на националната фискална система, неминуемо изисква по-задълбочено проучване на въпроса, касаещ възможността на държавата да генерира такава величина на бюджетни приходи, които да са достатъчни за осъществяване на разходната ѝ политика, или по-конкретно оценка на фискалния ѝ капацитет.

От прагматична гледна точка, данъчната система трябва да осигурява такава част от приходите на страната, която да е достатъчна за осъществяване на разходната ѝ бюджетна политика, т.е. тя оказва пряко въздействие върху фискалната система на държавата в качеството си на основен приходоизточник за бюджета. От друга страна, неправилно водената данъчна политика и невъзможността на данъчната система да генерира необходимите на фискалния бюджетни приходи, често водят до формиране на дисбаланс между бюджетните приходи и разходи, т.е. до бюджетен дефицит. Фискалният капацитет се свързва с възможността на държавата да акумулира планираните бюджетни приходи. В значителна степен, възможностите за експлоатиране на фискалния капацитет зависят от установяването на ефективни отношения между националната данъчна администрация и данъкоплатците, които резултат в по-висока събираемост на данъчните приходи. Тези отношения, са обусловени от познанията на данъкоплатците (гражданите) в областта на данъчната система, данъчното планиране, фискалната система, познанията за лично финансово планиране и др., т.е. от тяхната финансова грамотност. Посочените причинно-следствени връзки, потвърждават категоричното убеждение на авторския екип, че провеждането на задълбочено научно изследване на фискалната политика, фискалните рамки за управление, фискалния

капацитет и възможностите за неговото оптимизиране е с подчертана научна и социална значимост.

Основната цел на настоящия монографичен труд е: конструиране на практико-методологичен модел за оценка на фискалния капацитет на България. Така посочената основна цел се декомпозира в следните подцели:

Подцел 1: Оценка на въздействието на наложените чрез Фискалния пакт ограничения върху фискалната политика на България.

Подцел 2: Измерване и анализ на факторите, оказващи влияние върху фискалния капацитет в България.

На основата на така формулираните основна цел и подцели, са формулирани и следните работни хипотези:

Първа хипотеза: Фискалната рамка за управление на ЕС в значителна степен дефинира имплементираната от страните-членки фискална политика. Р България, в качеството си на пълноправен член на Общността е имплементирала в своята фискална система задължителните постановки от Фискалния пакт, които осигуряват стабилността на публичните финанси и адекватен отговор на промените в икономическата конюнктура.

Втора хипотеза: Ограниченията пред оптималното експлоатиране на фискалния капацитет водят до невъзможност за адекватен отговор на обществените потребности. Поради тази причина, в българската практика е необходимо въвеждане на механизъм за неговия мониторинг и оценка и търсене на възможности за оптимизиране.

Постигането на основната цел и подцели на проекта ще се осъществи посредством решаване на следните изследователски задачи:

1. Осъществяване на подробен и задълбочен литературен преглед на научните постановки и значими публикации на чуждестранни и български автори в областта на фискалната стабилност, фискалната дисциплина, фискалните рамки за управление, фискалната политика на страните-членки на

Европейския съюз, фискалната система на Р България, фискалния капацитет и др., релевантни на научното изследване.

2. Осъществяване на анализ на фискалните рамки за управление на ЕС и САЩ по проучени и селектирани от авторите сравнителни критерии.

3. Идентифициране на същностните характеристики на фискалната политика на ЕС – нейните стратегически цели, задачи и обхват и осъществяване на сравнителен анализ по подбрани икономически показатели за ефективността на фискалната политика на страните–членки на Европейския съюз.

4. Разработване и апробиране на методология и инструментариум за осъществяване на анализ и комплексна оценка на ефективността на прилаганата в България фискална политика при отчитане на спецификата и икономическата конюнктура.

5. Проучване на теоретичните постановки относно фискалния капацитет и световно приложимите практики по изготвяне на комплексна оценка на определена териториална единица. Конструирание на модел за оценка на фискалния капацитет на Р България. Идентифициране на възможности за неговата оптимизация.

6. Проучване и анализ на финансовата грамотност на населението като предпоставка за повишаване фискалния капацитет на страната.

В Първа глава на монографичния труд е осъществено задълбочено научно проучване на рамките за фискално управление на Съединените американски щати и Европейския съюз. На база идентифицираните сходства и разлики в рамките за фискално управление на двата наднационални икономически и интеграционни съюзи са идентифицирани критерии за сравнение и е осъществен сравнителен анализ. В контекста на Глава 1 от монографията „Рамки за фискално управление на ЕС и САЩ. Анализ на теоретико-методологичния фундамент на провежданата от европейския съюз фискална политика“ е разгледана и фискалната устойчивост

в качеството ѝ на детерминанта на провежданата фискална политика в Рамките на ЕС.

Втора глава „Анализ и оценка на ефективността на фискалната система в България“ разглежда рамката за управление и регулиране на българската фискална система. Съществен акцент се поставя върху възприетите в българското законодателство (Закона за публичните финанси) фискални ограничения в България, в качеството им на проводник на фискалната дисциплина. Анализирани са приложими в световната и европейска практики показатели за оценка на ефективността на фискалната система и политика, и на база прецизен и аргументиран подбор, съгласно авторите виждания по проблематиката, е конструиран и приложен модел за оценка на ефективността на българската фискална система.

В трета глава „Фискален капацитет на Р България“ е разгледана същността на понятието фискален капацитет и неговите специфични характеристики. Проучени са показатели за ефективно експлоатиране на фискалния капацитет и е очертан алгоритъмът за оценка, който авторите прилагат за България. Поетапно са анализирани данъчните постъпления като измерител за оптимално експлоатиране на фискалния капацитет в България; brutният доход на глава от населението и brutният вътрешен продукт като индикатори за оценка на фискалния капацитет; общият облагаем ресурс и данъчното несъответствие. На база осъществения анализ е систематизиран модел за оценка на фискалния капацитет.

Глава четвърта от монографичния труд разглежда възможностите за оптимизиране фискалния капацитет на Р България чрез повишаване финансовата грамотност на населението. Проучени са причинно следствените връзки между равнището на финансова грамотност на гражданите и различни аспекти на икономическата, финансовата, данъчната и фискална системи. Проведено е анкетно проучване сред 266 отзовали се респонденти с цел установяване равнището на финансова грамотност (с акцент върху данъчната и фискалната система). На база осъщественото проучване и оценка на финансовата

грамотност са идентифицирани възможности за повишаване фискалния капацитет в България.

В методически аспект монографията се основава на прилагането на динамичен, структурен и сравнителен анализ, статистически методи за прогнозиране и изследване. В информационен аспект изследването е обезпечено с библиография, публично достъпни източници на статистическа информация и данни, генерирани в резултат на приложението на метода на сравнителния анализ, прогнозата и анкетното проучване.

Авторовият екип не претендира за изчерпателност. Настоящият монографичен труд отразява авторовите виждания и научни открития по посочената проблематика.

РАМКИ ЗА ФИСКАЛНО УПРАВЛЕНИЕ НА ЕС И САЩ. АНАЛИЗ НА ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧНИЯ ФУНДАМЕНТ НА ПРОВЕЖДАНАТА ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ФИСКАЛНА ПОЛИТИКА

1.1

Рамки за фискално управление в Съединените Американски Щати и Европейския Съюз

Фискалните рамки на Съединените американски щати (САЩ) и Европейския съюз (ЕС) възникват и еволюират в съществено различен исторически и политически контекст, което резултира в тяхната хетерогенност. Това различие в управленските структури оказва и съществено въздействие върху дизайна на рамките за фискално управление на САЩ и ЕС (Aleksandrova, 2020), особено по отношение разделението на компетенциите във фискалните въпроси между наднационално и национално равнище: Съединените щати притежават обширни федерални структури, функциониращи в съчетание с администрациите на суверенни държави – десетата поправка на американската конституция запазва на „държавите или народа“ всички правомощия, „които не са делегирани на Федералното правителство от Конституцията, нито са забранени от нея на държавите“ (10th Amendment | The National Constitution Center, 2020), докато в Европейският съюз са налице относително ограничени наднационални структури комбинирани със суверенни държави-членки. Съгласно принципа на възлагане, „Съюзът действа само в рамките на правомощията, предоставени му

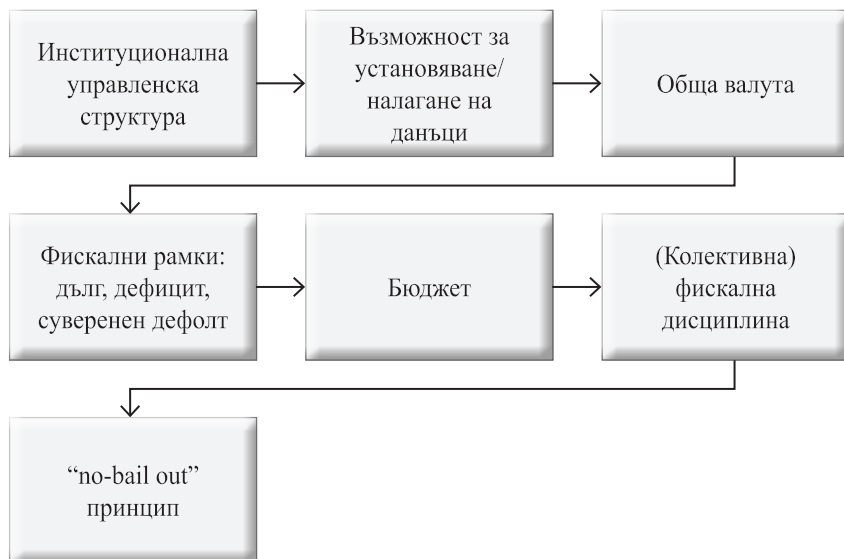
Рамки за фискално управление в Съединените Американски Щати и Европейския Съюз от държавите-членки в Договорите за постигане на заложените в него цели. Компетенциите, които не са предоставени на Съюза в Договорите, се запазват за държавите-членки. Съгласно принципа на субсидиарност в области, които не попадат в неговата изключителна компетентност, Съюзът действа само ако и доколкото целите на предложеното действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите-членки, нито на централно ниво, нито на регионално ниво, нито на местно равнище, но по-скоро поради мащаба или ефектите от предложените действия могат да бъдат постигнати по-добре на равнище Съюз“ (Договор за функционирането на Европейския Съюз, чл. 5, EUR-Lex - C:2012:326:TOC - EN - EUR-Lex, 2020).

Сравняването на фискалните рамки за управление на САЩ и Европейския съюз на пръв поглед изглежда като *mission impossible*. По-задълбоченото проучване обаче води до извода, че въпреки множеството различия, принципният фундамент на фискално управление на щатите и съюза притежават редица сходства. Предвид факта, че както в ЕС така и в САЩ икономическото развитие се позиционира върху фундамента от общо икономическо пространство, единен пазар, единна валута и единна фискална политика и въпреки различията по отношение институционалните управленски структури, могат да се обособят редица признаци за сравнение, към които се насочват и авторите на разработката. В настоящия труд, авторовият екип ще опита да разработи система от критерии за сравнение на *fiscal governance frameworks* като приложи тази система по отношение на двата сравнявани обекта и на тази база формулира съответните изводи.

На базата на осъществено задълбочено проучване на литературата в областта на фискалната политика на ЕС И САЩ, и по-конкретно, относно възможните показатели за сравнение на фискалните рамки за управление, авторовият екип разработи следната система от критерии (Вж. Фиг. 1):

Фигура 1.

Критерии за сравнение на фискалните рамки за управление на САЩ и ЕС



Източник: авторов екип

Най-фундаменталното различие между САЩ и ЕС се изразява в техните институционални управленски структури – докато в САЩ е федерална конституционна република (федерация), ЕС е международна организация – политически и икономически съюз между суверенни държави-членки (Официален уебсайт на Европейския съюз | Европейски съюз, 2020). В Съединените американски щати фискалната дейност се осъществява на три отделни нива: федерално (централно), щатско (50 „суверенни“ щата плюс федералната територия на окръг Колумбия) и местно (над 90 000 местни правителствени структури). Федералното правителство на САЩ е централно правителство и представлява независим фискален субект със собствени демократично избрани институции, от което произтича неговата власт по отношение установяване на данъци и прякото облагане на данъчните субекти с тях.

Съществен акцент в открояването на различията между институционалните управленски структури на САЩ и Европейския съюз може да се открие в Доклада на комисията Делор от 1989 г., съгласно чието изложение, дори и след постигане на целта за установяване на икономически и паричен съюз, Европейската общност ще продължи да състои от отделни нации със специфични икономически, политически, социални и културни характеристики. Наличието и запазването на това множество изисква установяването на степен на автономност при вземането на икономически решения от отделните държави-членки, което да опосредства постигането на баланс между националните и общностни компетенции. „Поради тази причина не би било възможно просто да следваме примера на съществуващите федерални държави; би било необходимо да се разработи иновативен и уникален подход.“ (Доклад Delors, 1989 г., Bank, 2020). Тези много различни институционални и политически условия естествено предполагат, че системите за икономическо управление са много различни една от друга.

Сравняването на фискалните рамки за управление на Европейския парламент и Конгресът на САЩ неминуемо преминава през възможността за установяване на данъци и облагане на данъчните субекти с тях. „Конгресът има правомощия да определя и събира данъци, мита, такси и акцизи, да плаща дълговете и да осигурява общата отбрана и общото благосъстояние на Съединените щати; но всички мита, такси и акцизи ще бъдат еднакви в рамките на Съединените щати“.¹ Конгресът, съгласно конституцията на САЩ, също така разполага с правото да детерминира приходите и разходите на федералното правителство, въпреки че често делегира специфични имплементационни права на изпълнителната власт, или по-конкретно правомощия за изпълнение на структури от държавната администрация свързани със събирането на данъците и провеждането на фискалната политика на централното правителство.

¹ <https://www.law.cornell.edu/constitution/articlei> U.S. Constitution, Article I, Section 8

В икономическата и правната литература се утвърждава разбирането, че Европейският съюз не е данъчен съюз. В рамките на данъчния съюз са установени единни данъчно законодателство и идентични данъчни системи, които представляват компоненти на консолидираната данъчна система на съюза (Haase, 2009). Тъй като по смисъла на европейското данъчно законодателство² и данъчна практика, ЕС не е такъв съюз, той не може да установява данъци, също така не може да въздейства пряко върху събирането на такива и определянето на данъчните ставки. Определянето на размера на данъците се извършва от правителството на всяка страна-членка на съюза. „Ролята на ЕС е да наблюдава националните правила за данъчно облагане, за да се гарантира, че те са в съответствие с определени политики на ЕС³. В случаите, когато се налага Европейският съюз да вземе решение по различни данъчни въпроси, е необходимо единодушното съгласие на всички страни-членки. По този начин се гарантира, че интересите на всяка една от тях ще бъдат съблюдавани и едновременно с това няма да се стигне до нарушаване на техния суверенитет по отношение на данъчната политика.

Първите стъпки по създаване и въвеждане на единна европейска валута се предприемат след приключването на Втората Световна война, в периода на икономическо възстановяване и последвалия икономически растеж в страните от Стария свят. На 25 март 1957 г. с подписването на Договорите от Рим и по-конкретно Договорът за създаване на Европейската икономическа общност, включваща страните Западна Германия, Франция, Италия, Люксембург, Нидерландия и Белгия, се поставя фундаментът на Европейския съюз. През 1979 г., проектът за икономически и паричен съюз получава

² Вж. Правното основание и правна рамка по отношение на данъчната политика на Европейския съюз са регламентирани в Членове 110—115 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС)

³ Вж. Политики на Европейския съюз, Данъчно облагане в Европейския съюз, http://europa.eu/pol/tax/index_bg.htm

нов импулс със създаването на Европейската валутна система и европейската парична единица (екю) – виртуална валута, използвана като разчетна единица. За първи път в обръщение се въвежда единна европейска валута, въпреки че се използва само за безкасови плащания. През 1962 г. Комисията на ЕИО промотира идеята за създаване и въвеждане на единна европейска валута, а през май 1964 г. се основава Комитетът на управителите на централните банки на държавите членки на Европейската икономическа общност. В продължение на повече от 10 години между Германия и Франция съществуват множество разногласия относно функционирането на бъдещия паричен съюз.

Следва формирането на Комисията „Делор“ 12, чиято цел е да проучи конкретните, поетапни стъпки към създаването на единна валута. Докладът от работата на комисията, т.нар. План „Делор“, разгледан от Европейската комисия на заседание през 1989 г., предлага три конкретни етапа за изграждане на ИПС – подготвителен (първи), преходен (втори) и заключителен (трети). За да допълни и определи разпоредбите на Договора относно икономическия и паричен съюз, през юни 1997 г. в Амстердам е подписан Пактът за стабилност и растеж (ПСР), чиято основна цел е да осигури бюджетна дисциплина по отношение на ИПС. През м. май 1998 г. Съветът на Европейския съюз взема решение, че 11 от държави членки отговарят на условията, изискуеми за участие в третия етап на икономическия и паричен съюз и са готови за преминаване към единна валута от 1 януари 1999 г. Това са страните: Австрия, Белгия, Германия, Испания, Франция, Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерландия, Португалия и Финландия. „След подготовка в продължение на 40 години еврото е въведено през 2002 г. Европейската централна банка и Европейската комисия отговарят за поддържането на неговата стойност и стабилност, както и за определянето на критериите, които държавите от ЕС трябва да изпълнят, за да влязат в еврозоната“ (Официален уебсайт на Европейския съюз, 2021).

От друга страна, Американският долар въвежда като официална парична единица в САЩ на 2 април 1792 г. с т.нар. *Coinage Act*, (*Coinage Act of April 2, 1792*) приет от Конгреса на САЩ. Американският долар е и основната световна резервна валута. Паричното обращение се контролира от банковата система на Федералния резерв. В допълнение, доларовата система на САЩ се развива през последните 150 години, преминавайки през изключително динамични икономически и политически кризи, докато валутният съюз на ЕС (еврозоната) едва в последните две десетилетия, което прави и двата парични съюза уникални по своя дизайн и функциониране.

Разходите на федералното правителство са критичен компонент за американската икономика от основаването на Съединените щати в края на 18 век. Въпреки това, сегашните относително големи размери на тези разходи са функция на растежа на съвременната държава от 20-ти век. Едва след Първата и Втората световна война, размерът на свързани с отбрана федерални разходи на САЩ започва главоломно да нараства. През последните десетилетия, в резултат на генерираните огромни дефицити на федералното правителство в САЩ общият неизплатен държавен дълг бързо нараства (от 54,2% от БВП през 1990 г., през 91,2% през 2010 г. до 106,9% през 2019 г.) (*United States Gross Federal Debt to GDP | 1940–2019 Data | 2020–2022 Forecast, 2020*).

На практика, с течение на времето, се появява необходимост от многократно повишаване „тавана“ на федералния дълг, за да се избегне неизпълнение на бюджета от правителството на САЩ. Пример за такова повишение в най-новата история на САЩ е *Budget Control Act* от 2011, промяна извършена от администрацията на президента Обама, съгласно която се взема решение за увеличение на федералния дълг и съответно понижаване на кредитния рейтинг на федералното правителство от *Standard & Poor's*, което води до *No Budget, No Act* от 2013 г., с който временно се „замразява“ възможността за емитиране на нов дълг до 19 май 2013 г. Тази забрана предизвиква

Рамки за фискално управление в Съединените Американски Щати и Европейския Съюз

ново рекордно нарастване на дълга след 19.05.2013 г. до 16,9 трилиона долара, необходими за погасяване на заемите, изтеглени през забранителния период. Гореописаното явление не е историческа аномалия. От 1960 г. насам Конгресът на САЩ е задействал процедура за перманентно увеличение, разсрочване или преразглеждане на дефиницията на лимита на дълга 78 пъти (Funk Kirkegaard, 2015).

Щатските правителства в САЩ, по принцип, са свободни да вземат заеми без федерална намеса. В действителност обаче почти всички щати разполагат със своеобразно конституционно или друго законово изискване за установяване на балансиран бюджет, за разлика от федералното правителство.

Що се отнася до правната рамка за „суверенния“ дефолт⁴, ситуацията значително се различава на щатско и местно равнище. Местните власти юридически се третират като корпорации и при някои обстоятелства могат да подадат искане за федерална защита при дефолт (Pavlova-Banova & Aleksandrova, 2020). Ситуацията е съвсем различна за щатските правителства, които притежават суверенни и по принцип неограничени от конституцията правомощия за данъчно облагане и нямат законовата и/или конституционна възможност за получаване на такава защита. В резултат на това, когато се сблъскват с трудности по извършване на своите дългови плащания, отделните щати нямат друг избор, освен да постигнат споразумения с кредиторите си, застрашени от риска да изгубят достъп до финансовите пазари.

Фискалното управление в ЕС се характеризира с набор от общо съгласувани на наднационално равнище правила и решенията относно провежданата фискална политика (Ismailov, 2021),

⁴ Суверенния дефолт представлява неспособността, неизпълнението или отказът на правителството на суверенна държава да обслужва всички/част от своите задължения по изплащане на дълга. Прекратяването на вноските по дължимите плащания може да бъде придружено от официална декларация на правителството за отказ от изплащане (или частичен отказ) на задълженията си.

взети от суверенните държави-членки в рамките на договорената правна рамка на Съюза. Тази т.нар. система, основана на правила, представлява един от градивните елементи на Икономическия и паричен съюз (ИПС), който обвързва участващите държави-членки посредством единна парична политика, като същевременно запазва тяхната автономия по отношение решенията за установяване на данъци, генериране на бюджетни и осъществяване на разходи. Днес фискалното управление в Европейския съюз се осъществява чрез имплементирането на следните принципи и икономически/политически инструменти:

- прилагане на единна парична политика в еврозоната, разработена и прилагана от Европейската централна банка въз основа на европейската правна рамка;
- общи правила по отношение националните фискални политики (включително създаването на независими контролни органи), договорени на наднационално равнище: прилагането на Пакта за стабилност и растеж⁵ (Stability and Growth Pact, 2020), Маастрихтските критерии и т.нар. „Фискален пакт“ (правило за балансиран бюджет), ратифицирани и изпълнявани главно на равнище държава-членка. Според чл. 104с от Маастрихтския договор държавите-членки трябва да избягват прекомерния бюджетен дефицит, който не трябва да надвишава 3% от БВП на всяка страна, а съотношението между държавния дълг и БВП не трябва да е повече от 60%. След приемането им, критериите се превръщат в крайъгълен камък на бюджетните политики на всички страни в Евросъюза. (TREATY ON EUROPEAN

⁵ Той представлява набор от правила, целящи да се гарантира, че страните от Европейския съюз поддържат стабилни публични финанси и координират фискалните си политики. Основните цели на пакта са съсредоточени в две направления: първото – да се предотврати насочването на фискалните политики в потенциално проблематични направления и второто – да се коригират прекомерните бюджетни дефицити или прекомерните публични дългове.

UNION, Title 2, Chapter 1, Article 104 a/b/c); (EU law | European Union, 2020)

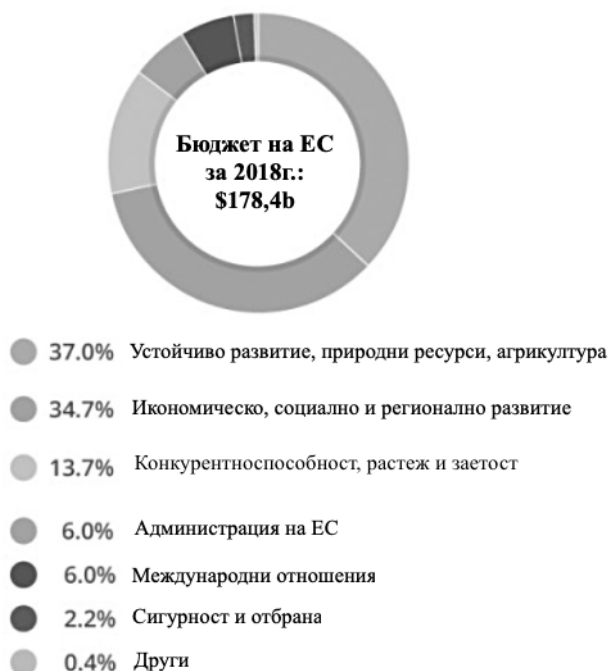
- отговорност на държавите-членки по отношение фискалните им политики при съблюдаване на принципите, ‘no bail-out principle’ и ‘no monetary financing’ на Договора за функциониране на ЕС. Чл. 123 от ДФЕС 1. Забранява се предоставянето на овърдрафти или други видове кредитни улеснения от Европейската централна банка или централните банки на държавите-членки, наричани по-нататък „национални централни банки“, в полза на институциите, органите, службите или агенциите на Съюза, централното управление, регионалните, местни или други органи на публична власт, на други органи, регулирани от публичното право, или на публични предприятия на държавите членки, както и закупуването пряко от тях на дългови инструменти от Европейската централна банка или от националните централни банки. (EU law | European Union, 2020)
- многостранно наблюдение на националните фискални и икономически политики, включително макроикономически дисбаланси, на равнище ЕС въз основа на договореностите в ЕС и в рамките на „европейския семестър“ за координиране на икономическата политика на Съюза.
- засилени механизми за надзор и възможност за предоставяне на финансова помощ на държавите-членки при строги условия, за да се гарантира стабилността на еврото, въз основа на междуправителствени споразумения, договори на ЕС и техните спецификации в националното законодателство.

За да се справят държавите-членки със симетричните и асиметрични шокове в неблагоприятна икономическа среда, рамката за фискално управление на ЕС до голяма степен разчита на капацитета на националните бюджетни и други политики за реагиране, или на значително ограничените от Съюза в своето действие автоматични стабилизатори. По-специално

на равнище на ЕС са въведени редица подробни фискални правила (Найденов & Павлова-Бънова, 2020) (по отношение на публичния дефицит и ограниченията на публичния дълг) с цел регулиране на неустойчивите публични финанси като по този начин се даде възможност на държавите-членки да провеждат антициклични фискални политики по време на икономическите цикли. Тези общи правила са предназначени да опосредстват постигането на определени цели на ЕС, а именно – предотвратяване и коригиране на неустойчиви икономически политики и в по-глобален мащаб указване на положително въздействие в посока осигуряването устойчив растеж и създаване на повече работни места в държавите-членки на ЕС.

Сравняването на бюджетите на ЕС и САЩ представлява изключително интересно и в редица аспекти невъзможно начинание. Основната причина за това авторово твърдение се крие в предназначението на тези бюджети. Бюджетът на Европейския съюз е значително по-ограничен по отношение както на размера, така и на принципите, според които се съставя и целите, които изпълнява, в сравнение с този на САЩ. Годишният бюджет на ЕС е еквивалентен на около 1% от националното богатство на Съюза, което е около 244 евро на гражданин на ЕС. Освен това, за разлика от федералния бюджет на САЩ, този на ЕС трябва да остане е балансиран. Понастоящем Европейската комисия взема заеми чрез издаване на облигации за някои конкретни цели (използвайки бюджета на ЕС като гаранция). Бюджетите на ЕС и САЩ значително се различават и в категориите приходи и разходи, които обхващат.

Бюджетът на ЕС финансира дейности и проекти в области на политиката, в които всички държави от ЕС са се съгласили да работят на равнище Европейски съюз. Европейският съюз разполага със свои „собствени ресурси“ за финансиране на своите разходи. Юридически тези ресурси принадлежат на Съюза. Държавите-членки ги събират от името на ЕС и ги прехвърлят в бюджета на ЕС (EU budget, 2020). Основните категории бюджетни разходи на ЕС се фокусират върху:

Фигура 2.**Разходни направления на бюджета на ЕС**

Източник: (EU budget, 2020)

1. Интелигентен и приобщаващ растеж.

а. Конкурентноспособност за растеж и работни места: включва научни изследвания и иновации; образование и обучението; трансевропейски мрежи в енергетиката, транспорта и телекомуникациите; социална политика; развитие на предприятия и др.

б. икономическо, социално и териториално сближаване: обхваща регионалната политика, която има за цел да помогне на най-слабо развитите страни и региони на ЕС да се изравнят с останалите, повишавайки конкурентноспособността на всички региони и развивайки междурегионално сътрудничество.

2. Устойчив растеж: природни ресурси: включва общата селскостопанска политика, общата политика в областта на рибарството, развитието на селските райони и екологичните мерки.

3. Сигурност и гражданство: включва правосъдие и вътрешни работи, защита на границите, политика на имиграция и убежище, обществено здраве, защита на потребителите, култура, младежта, информация и диалог с гражданите.

4. Глобална Европа: обхваща всички външни действия („външна политика“) от страна на ЕС, като помощ за развитие или хуманитарна помощ.

5. Администрация: покрива административните разходи на всички европейски институции, пенсии и европейски училища.

Фигура 3.

Структура на федералния бюджет на САЩ

Федерален Бюджет на САЩ за 2018г.

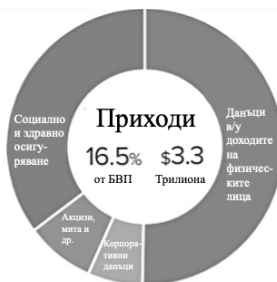
Задължителни плащания

12.5% от БВП
\$2.5 Трилона



Дискреционни плащания

6.2% от БВП
\$1.3 Трилона



Източник: (Angres & Salazar, 2019)

Съгласно десетата поправка на Конституцията на САЩ, 50-те щата имат юрисдикция над всички субекти, които не са

делегирани изрично на федералното правителство. Конституцията предоставя на федералното правителство контрол върху много критично важни области на политиката и икономиката. С течение на времето 50-те щатски правителства и около 90 000 местни управленски и административни образувания отчитат нарастващ дял на фискалната си дейност. Те разполагат с разнообразни приходоизточници, включително различни видове данъчни приходи и капиталови трансфери, приходи от предприятия с държавно участие, други активи, вноски за социално осигуряване, а и също така, до голяма степен са свободни във вземането на своите данъчни решения, зависими само от някои ограничения наложени от федералната конституция. От гледна точка на разходите, повечето основни функции са разпределени между щатското и местно управление, като важни изключения са националната сигурност, социалното осигуряване (пенсиите) и здравното осигуряване за възрастните хора и гражданите в неравностойно положение.

Критичната необходимост от спазването на фискална дисциплина на ниво държава не е специфична за Европейския съюз, в голяма степен установяването на такава е предмет и на фискалната политика на Съединените американски щати. Повечето държави действат от позицията на членки на паричен съюз, а федералните държави съчетават централно правителство и субцентрални правителства на равнище региони и градове. Фискалната дисциплина на всяко ниво на управление има за цел да избегне риска, че едно правителство ще опитва да „изнудва“ останалите, настоявайки за финансиране при опасност от дефолт. Искането за допълнително финансиране може да бъде насочено и пряко към централната банка, особено когато натрупаният дълг е голям (Ангелов, 2012). Финансирането на дефицита и монетизирането на дълга, обаче, са най-сигурните предшественици на значително нарастване равнището на инфлация.

Неотложността и потребността на равнище ЕС от установяване на фискална дисциплина в рамките на Общността е

категорично аргументирана и обоснована в доклада на Комисията Делор от 1989 г. като в последствие заключенията от Доклада се превръщат в неизменна част от Маастрихтския договор. За съжаление процедурата в Договора по отношение на прекомерния дефицит, довела до Пакта за стабилност и растеж, предприема грешен подход към фискална дисциплина, доказателство за което са: дълговата криза в ЕС, проблемът с прекомерните дългове и дефицитни нива в страни като Гърция, Италия, Ирландия и др. Задълбочаването на посочените проблеми и разрастването на обхвата на дълговата криза в ЕС през последното десетилетие са категоричен аргумент на множество автори като Уайлдасин, Е. (Wildasin, 1999) в посока доказване провала на ПСР.

Както бе отбелязано по-горе, фискалната дисциплина на ниво държави-членки на Европейския съюз е подчинена на постановленията на Пакта за стабилност и растеж и неговата уникална конструкция, съчетаваща хоризонтални и вертикални аспекти на националното и наднационалното равнище на управление. В действителност Европейската комисия прилага пакта, но ключовите решения се вземат колективно, от всички страни-членки, въпреки че приетият през 2014 г. Six-Pack Act⁶ засилва вертикалното измерение за сметка на хоризонталното, т.е. представлява стъпка към централизация. Въпросът, който повдига този акт е дали адаптирането на централизиран модел е най-добрият подход в случая с ЕС или трябва ли отговорността за официалното определяне и прилагане на фискална дисциплина да се поеме от ЕК на централно или субцентрално равнище? И, ако презумпцията, че децентрализираната фискална дисциплина, установена между различните нива на федерално, щатско и местно равнище в САЩ работи, то възможно и адекватно ли е адаптирането на подобен модел в ЕС?

⁶ През 2012 г. и 2014 г. поетапно се приема набор от нови закони, регламентиращи изпълнението на Пакта за стабилност и растеж, наричани пакет от шест акта и пакет от два акта, чиято основна цел да се засили икономическата координация между страните – членки и да се въведат нови инструменти за мониторинг.

Другият въпрос, обект на научен интерес и множество проучвания в областта е защо децентрализацията на фискалната политика е по-ефективна за постигане на дисциплина. В своите трудове, автори като Роден, Оутс и др. (Oates, 2006) акцентират върху ключовото значение на отказа на централното правителство да спаси (no-bail out principle) субцентралните правителства по примера на САЩ. Когато принципът е категорично установен, стимулите на субцентралните власти се променят. Тъй като фискалната недисциплина се оказва в крайна сметка неустойчива, установеното правило за отказ за безвъзмездно спасяване предполага, че тежестта на дълга трябва в крайна сметка да се поеме на подцентрално ниво (Pavlova, 2017). Въпреки това, несъответствието във времето остава и може да насърчи настоящите правителства да прехвърлят тежестта на дълга върху бъдещите правителства. Установяването на категорично спазване на правилото за отказ от безвъзмездно спасяване от страна на централното правителство естествено води до ситуация, в която субцентралните власти предприемат необходимите стъпки, за да не попаднат в неблагоприятна ситуация, налагаща необходимостта от такъв вид помощ.

Най-съществената слабост на еврото се състои в голямата зависимост между банките от еврозоната и националните държави. Лошата практика със страни като Ирландия и Испания показва, че банките и държавите могат взаимно да се доведат до срив, съответно най-същественият пропуск при създаването на еврото е това, че финансовата система не е пригодена към валутния съюз (Zahariev, и др., 2020). Ако в рамките на един валутен съюз (Еврозоната) отделни държави-членки изпаднат в неплатежоспособност, то опрощаването на дълговете става неизбежно в контекста на запазване целостта на съюза. Тъй като в САЩ, банките не са зависими от отделните щати, а спестяванията на американските граждани се влагат в американски, а не щатски банки, то в САЩ заплахата от верижна реакция е незначителна.

В еврозоната всяко кризисно огнище (потенциално задълбочаване на кризата във всяка страна-членка) може

да предизвика „ефекта на доминото“ в целия валутен съюз (Zahariev, и др., 2020). Това от своя страна води до заключението, че отделните страни-членки на практика носят минимална отговорност за собствената си фискална политика, разчитайки на факта, че ако изпаднат в неплатежоспособност останалите членки ще ги спасят (Lilova, Radulova, & Alexandrova, 2017).

Неминуемо в този контекст трябва да се акцентира върху значимостта и функциите на Европейската централна банка. Съгласно чл. 1 от Устава на Европейската централна банка и Европейската система на централните банки: „В съответствие с член 282, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз, Европейската централна банка (ЕЦБ) и националните централни банки образуват Европейската система на централните банки (ЕСЦБ). ЕЦБ и националните централни банки на държавите-членки, чиято парична единица е еврото, съставляват Евросистемата“ (Официален вестник на Европейския съюз, 2019). При безусловно спазване на принципа за поддържане на ценовата стабилност и провеждане на адекватна парична политика, ЕЦБ е задължена да следва Общностната икономическа политика в контекста на постигане стратегическите цели на Европейския съюз. Най-съществената разлика обаче, между ЕЦБ и Федералния резерв на САЩ е, че ЕЦБ не е в състояние достатъчно бързо и адекватно да взема самостоятелни решения относно Еврото. В това се състои и последното, може би най-значимо разграничение между долара и еврото. ЕЦБ по своята същност е федерална институция – изградена от централните емисионни банки на 19-те държави от еврозоната. Тя не е самостоятелно действаща емисионна банка и поради тази причина не може да гарантира устойчивостта на Еврото, както ФЕД тази на щатския долар.

На база изложеното до момента, авторовият екип предлага следния модел за сравнение на фискалните рамки за управление на Европейския съюз и Съединените американски щати, като на база анализиранияте по-горе критерии, в него са обобщени и най-значимите изводи от осъщественото проучване.

Таблица 1.

**Модел за сравнение на сравнение на фискалните рамки
за управление на Европейския съюз
и Съединените американски щати**

№	Критерий	САЩ	Европейски съюз
1	Институционална управленска структура (форма на държавно управление)	Федерална конституционна република (федерация);	Международна организация – политически и икономически съюз между суверенни държави-членки
2	Възможност за установяване/налагане на данъци	Възможност за установяване на данъци, определяне на данъчни ставки и облагане на данъчните субекти с тях	ЕС не е данъчен съюз, той не може да установява данъци, също така не може да въздейства пряко върху събирането на такива и определянето на данъчните ставки.
3	Обща валута	Американски долар от 2 април 1792 г. (<i>Coinage Act</i>)	Евро (от 2002 г.), но само в страните-членки на Евронзоната
4	Бюджет	Общите приходи \$3,330 трилиона 16,5% от БВП (към 2018 г.) Общо разходи 4,109 трилиона долара 20,3% от БВП (към 2018 г.) Основната му функция е осигуряване на средства за отбрана, здравеопазване, социално осигуряване. Предоставянето на широк спектър от публични услуги се осигурява от щатските бюджети. Няма законово определение относно балансирането на бюджета на САЩ	За разлика от националните бюджети (на страните-членки), чиято основна функция е предоставяне на обществени услуги и финансиране на системите за социална сигурност, бюджетът на ЕС се използва предимно за инвестиции. Годишният бюджет на ЕС е еквивалентен на около 1% от националното богатство на Съюза (2%) от комбинираните национални бюджети на всички 28 държави от ЕС Бюджетът на ЕС трябва да бъде балансиран

5	Фискални рамки: дълг, дефицит, суверенен дефолт	<p>Съединените щати регистрират равнище на държавен дълг, еквивалентен на 105,5 % от БВП на страната през 2018 г.</p> <p>Дефицитът на САЩ през 2018 г. е -3,8% от БВП</p>	<p>Според чл. 104с от Маастрихтския договор държавите-членки трябва да избягват прекомерния бюджетен дефицит, който не трябва да надвишава 3 % от БВП на всяка страна, а съотношението между държавния дълг и БВП не трябва да е повече от 60%. 80,4% средноевропейско равнище на дълга</p> <p>Дефицит на страните от Еврозоната 0.5% от БВП на ЕС</p> <p>Дефицит на страните EU28 at 0.6% от БВП</p>
6	(Колективна) фискална дисциплина	<p>САЩ съчетават централно правителство и субцентрални правителства на равнище региони и градове</p> <p>Децентрализирана фискална дисциплина, установена между различните нива на федерално, щатско и местно равнище</p>	<p>Хоризонтални и вертикални аспекти на националното и наднационалното равнище на управление</p> <p>Маастрихтски договор Пакт за стабилност и растеж</p> <p>Six-Pack Act</p>
7	“no-bail out” принцип	<p>Категорично установен в конституцията на САЩ “no-bail out” принцип.</p> <p>Субцентралните власти предприемат необходимите мерки, за да не изпаднат в дефолт.</p> <p>Федералният резерв е в състояние да взема самостоятелни решения относно паричната политика на САЩ.</p>	<p>Финансовата система на еврозоната не е пригодена към валутния съюз.</p> <p>ЕЦБ не е самостоятелно действаща емисионна банка.</p> <p>Тя е изградена върху фундамента от централните емисионни банки на 19-те държави от еврозоната.</p> <p>Въпреки че в европейското законодателство са налице постановки относно “no-bail out” принципът, принципът на съществуване на ЕС предполага, че при изпадане на страна-членка в неплатежоспособност, общността ще предприеме мерки за нейното стабилизиране.</p>

Източник: авторов екип

1.2

Фискалната устойчивост като детерминанта на провежданата фискална политика в Рамките на ЕС (фокус върху Р България)

Основната цел на прилаганата в рамките на Европейския съюз фискална рамка се състои в създаването на предпоставки за провеждане на ефективна и устойчива фискална политика. Ефективността на фискална политика от своя страна в значителна степен е детерминирана от възможността на правителствата да установят фискална устойчивост. В последните две десетилетия дефинирането и оценката на фискалната устойчивост се превръща във все по-сложен и многокомпонентен въпрос. В периода след 2008 г. и като следствие от разразилата се дългова криза множество страни и наднационални интеграционни съюзи като Европейския преразгледаха своите политики и регламенти, свързани с фискалната устойчивост, както и прилаганите към момента методи за нейната оценка. Като следствие от световната финансова криза, редица развити и развиващи се икономики претърпяха значително увеличение на публичния си дълг. Едновременно с това правителствата им предприеха решаващи мерки в посока разхлабване на фискалната си политика (вследствие от невъзможността да стабилизират държавния си дълг чрез приходите и разходите). Тези мерки повдигнаха редица въпроси относно адекватността на взетите решения и спазването на фискална дисциплина, тъй като: „ако тази ситуация продължи с години, това може да доведе до макроикономическа нестабилност и неблагоприятни ефекти върху

финансовия капацитет“ (Ramos-Herrera & Prats, 2020). Според (Canagarajah, Brownbridge, Paliu, & Dumitru, 2012), дългите периоди на фискална неустойчивост неминуемо ще доведат до нова фискална криза и то в период, много по-кратък, отколкото очакват прогнозирания от фискалните плановици. Наличието на постоянни бюджетни дисбаланси, непременно ще доведе до икономически корекции, които от своя страна позволяват връщане на пътя на устойчивостта (Afonso & Jalles, 2014).

Съгласно дефиницията на Международната организация за икономическо сътрудничество, фискалната устойчивост се изразява в способността на правителството да поддържа публичните финанси в надеждна и стабилна позиция в дългосрочен план. Осигуряването на дългосрочна фискална устойчивост изисква правителствата да се ангажират непрекъснато със стратегическо прогнозиране на бъдещи приходи и разходи, фактори на околната среда и социално-икономически тенденции с цел адаптиране съответно финансово планиране (OECD, 2013). Независимо от многостранния характер на понятието, практически установената дефиниция от Международния валутен фонд се превръща в своеобразен фундамент, върху който Европейския съюз и в частност Европейската комисия изграждат своята концепция за анализ, наблюдение и оценка на фискалната устойчивост. Съгласно нея „Публичният дълг може да се счита за устойчив, когато първичният баланс, необходим за неговото стабилизиране, както при базовия, така и при реалистичния шоков сценарий, е икономически и политически осъществим, така че нивото на дълга да е в съответствие с приемливо нисък риск от прехвърляне и при запазване на потенциалния растеж със задоволителен темп.“ (IMF, 2013). Това твърдение служи и като базова дефиниция в рамката за управление на дълга на Европейската Централна Банка (Bouabdallah, et al., 2017).

Въпросът за фискалната устойчивост трябва да се разглежда както от академична, така и от гледна точка на

възприятията на финансовите пазари и полиси мейкърите. При дефинирането и оценката на фискалната устойчивост в академичните среди се изследват редица тясно свързани понятия като устойчивост на дълга, платежоспособност на правителството, стабилност на съотношението бюджетен дефицит към БВП и съотношение дълг към БВП. Тези показатели регулярно се обсъждат и анализират от академичните среди, но в много по-малка степен от полиси мейкърите, които носят основната отговорност за дефинирането на фискалните политики на страните (Pradhan, 2015). От друга страна, възприятието на пазара за фискална устойчивост е свързано с възможността за финансиране на дефицита, прехвърляемостта на дълга и това, доколко е в способностите на дадено правителство да покрива своите финансови задължения към кредиторите (Laktionova, Dobrovolskyi, Karпова, & Zahariev, 2019). Този последен аспект намира проявление в поведението на финансовите пазари. Финансовият аспект зависи от кредитоспособността на правителството и възприятието на инвеститорите за неговото фискално здраве, както и от цялостния макроикономически сценарий. Ето защо пазарното възприятие за фискалната устойчивост в голяма степен се припокрива, но и не съответства напълно на академичното възприятие за фискална устойчивост. Съществува вероятност, правителство с относително висок дефицит и дълг да не изпитва никакви затруднения по отношение финансиране обслужването на дълга, докато в друг даден момент, същото правителство с по-нисък дефицит и публичен дълг, може да се сблъска с проблеми при финансиране обслужването или прехвърлянето на дълга. Въпреки че, устойчивостта на дълга и възможността за финансиране са взаимно свързани в контекста на разбирането на проблема с фискалния дисбаланс на дадена страна, те са отделни величини, за които не бива да се дават единни заключения (Roubini & Hemming, 2004).

Устойчивият дефицит и дълг, т.е. фискалната дисциплина и фискална устойчивост не предполагат непременно сигурна

платежоспособност и възможност на правителството да обслужва своя дълг, и обратно. Те обаче не са напълно изолирани една от друга. Според Рубини и Хеминг (2004), фискалната устойчивост е дългосрочен проблем на фискалната политика на дадена страна, докато аспектът с възможността за обслужване на дълга представлява краткосрочен проблем с финансирането на този дългосрочен фискален проблем. Следователно проблемът с устойчивостта на може да се проследи и оцени напълно чрез проблема за финансиране на бюджетния дефицит или дълг и обратно.

Предвид нелеката задача да се дефинира фискалната устойчивост както от академична, така и от гледна точка на разбирането на финансовите пазари, възможна дефиниция, която авторовият екип на настоящата публикация предлага, е следната: Фискалната устойчивост се отнася до вземане на превантивни мерки по отношение нарастване параметрите на правителствения дълг и дефицит. Неконтролираното и недобре управлявано нарастване на тези показатели би могло да предизвика смущения във финансовата система и на финансовия пазар в краткосрочен и дългосрочен период, което да доведе до нежелана рязка промяна във фискалната политика респ. фискалната система на дадена държава.

В качеството си на пълноправна страна-членка на Европейския съюз, Българската държава е поела ангажимент при дефинирането на своите фискални цели и имплементирането на фискална политика да съблюдава и прилага стриктно европейското законодателство, касаещо посочените категории. Европейското законодателство в областта на фискалните въпроси се състои от различни регламенти, директиви и актове, които консолидирани формират Пакта за стабилност и растеж и Договора за стабилност, координация и управление (Фискалния пакт). Последващото укрепване на правилата от ПСР и гарантиране на тяхното изпълнение от държавите-членки намира своето материално изражение в Пакета от шест законодателни акта (Six Act Pack).

Най-общо Пактът за стабилност и растеж е дефиниран от неговите три ключови части – предпазна част, корективна част и обща клауза за дерогация. „Основната цел на предпазната част е да се гарантират стабилни публични финанси посредством многостранно наблюдение, основано на член 121 от ДФЕС, изменения Регламент (ЕО) № 1466/97 и новия Регламент (ЕС) № 1173/2011. Ключово понятие в наблюдението и насочването е специфичната за всяка страна средносрочна бюджетна цел. Тя трябва да се намира в интервала между -1% от БВП и баланса или излишъка, с корекция с цел изключване на цикличните ефекти и еднократните временни мерки.“ (Angerer, 2021). Съгласно постановките на ПСР, е необходимо средносрочната бюджетна цел да се преразглежда и при необходимост предефинира на всеки три години, или в случай на настъпили съществени структурни реформи, които оказват пряко въздействие върху фискалната позиция.

Корективната част на ПСР се дефинира от целта на процедурата при прекомерен дефицит – предотвратяване появата на прекомерни дефицити и осигуряване навременното им коригиране. Съгласно Пакта за стабилност и растеж, се предвижда задействане на процедурата при условие, че са регистрирани равнища на прекомерен дефицит или дълг (нарушени са параметрите на заложените критерии). За прекомерно равнище на дефицита по консолидирания държавен бюджет се счита всяка стойност, по-висока от референтната – 3% от БВП по пазарни цени. Съответно за прекомерна стойност на дълга се счита равнище по-високо от 60% от БВП или при ситуация, в която годишната цел за намаляване с една двадесета на дълга, надвишаващ прага от 60%, не е постигната през предходните три години (Stability and Growth Pact, 2021). Активирането на бюджетната процедура при прекомерен дефицит намира отражение в засилен мониторинг и контрол и налагане на по-строги правила по отношение неговото ограничаване.

Особен интерес представлява клаузата за дерогация на Пакта. Предвид новата икономическа реалност, породена от

КОВИД пандемията, пред която се изправиха икономиките на страните-членки в частност, и на Европейския съюз като цяло, по предложение на Европейския съвет за първи път през м. март 2020 г. се задейства общата клауза за дерогация на Пакта за стабилност и растеж. Нейната основна цел е да предостави възможност на страните-членки свободно да предприемат спешни мерки за справяне с икономическата криза, което от своя страна неминуемо ще окаже съществено въздействие върху бюджета и фискалната им дисциплина. Активирането на клаузата за дерогация означава, че държавата-членка, която подлежи на превантивни мерки, има право да не следва стриктно своя план за корекции за постигане на своята СБЦ, но при условие, че в средносрочен период това отклонение няма да повлияе върху фискалната устойчивост и да изложи на риск фискалната стабилност.

Всъщност общата клауза за дерогация не отменя действието и клаузите на Пакта за стабилност и растеж, но дава възможност на Европейската комисия и Съвета на Европа в екстраординарни ситуации да се отклонят от бюджетните изисквания, които спазват при нормална икономическа конюнктура. Накратко, общата клауза за дерогация не спира процедурите по линия на ПСР, а позволява на Комисията и на Съвета да се отклоняват от бюджетните изисквания, които обикновено се прилагат. В отговор на безпрецедентната икономическа ситуация около COVID19, през месец март 2021 г. Европейската комисия прие следното: „...решението за дезактивиране или продължаване на прилагането на общата клауза за дерогация следва да се основава на цялостна оценка на състоянието на икономиката въз основа на количествени критерии. Възлов количествен критерий ще бъде равнището на БВП в ЕС или еврозоната в сравнение с нивата отпреди кризата. Според настоящите предварителни индикации общата клауза за дерогация би трябвало да продължи да се прилага през 2022 г. и да бъде дезактивирана от 2023 г. нататък.“ (Stability and Growth Pact, 2021).

Р България, в качеството си на страна-членка на Европейския съюз, през 2013 г. се присъединява към Фискалния пакт, подписвайки Договорът за стабилност, координация и управление. Въпреки че не е пълноправен член на Евроразона, българската държава е длъжна да спазва стриктно всички фискални изисквания, разписани в част III от Фискалния пакт. България няма задължение да спазва предвидените в част IV от Пакта икономически изисквания, поради факта, че не е член на Евроразона. Посочените изисквания са обособени от авторите в Табл. 1.

Таблица 2.

Елементи на фискалния пакт

Елементи на Фискалния пакт		
1	Правило за балансиран бюджет	<p>Подписалите пактът държави-членки, се задължават да включат в своето законодателство правило за консолидираня си държавен бюджет – балансирано бюджетно салдо или салдо на излишък.</p> <p>Счита се, че фискалното правило е спазено, в случай че страната е постигнала специфичната си средносрочна бюджетна цел (СБЦ) за структурен баланс и не надвишава структурен дефицит от 0,5% от БВП. В случай че, е регистрирано значително по-ниско от 60% съотношение дълг/БВП и рисковете пред дългосрочната фискална устойчивост са относително ниски, специфичната средносрочна бюджетна цел може да се установи до равнище от 1% структурен дефицит.</p> <ul style="list-style-type: none"> • В случай че, държавата не е успяла да постигне средносрочната си бюджетна цел, то трябва да индикира, че се движи в посока приближаване към нея. Конкретните срокове и стъпки за постигането на СБЦ се установяват от Комисията.

		<ul style="list-style-type: none"> • Предвидена е възможност за държавата за временно отклоняване от средносрочната бюджетна цел или от стъпките за постигането ѝ само при изключителни екстраординарни обстоятелства, които са извън нейните компетенции или по време на изключително тежък икономически спад, дефинирани в Предпазната клауза на ПСР. • В случай че, структурният баланс на държавата се отклони значително от СБЦ или пътя за постигането ѝ, се включва автоматичен корективен механизъм, чиято цел е коригиране на отклонението. Кумулативният ефект от отклоненията върху динамиката на консолидирания дълг също трябва автоматично да се коригира. • Страните-членки са задължени да включат посочените елементи в своето национално законодателство, препоръчително е да се отразят и в Конституцията им в срок до една година от влизането в сила на Договора.
2	Засилване на процедурата по свръхдефицит	<p>Фискалният пакт предвижда държавите членки да подкрепят предложенията и препоръките на Европейската комисия към Съвета по икономически и финансови въпроси, в случай че член на Еврозоната наруши критерия за дефицит, освен ако квалифицирано мнозинство от останалите страни-членки на Еврозоната не е против. Презумпцията е, че това изискване ще засили и подобри „автоматичността“ на процедурата.</p> <p>Също така, държавите-членки, които са обект на задействана процедура по прекомерен дефицит, са длъжни да въведат програми за бюджетно и икономическо партньорство, които да им позволят да коригират своите прекомерни дефицити по начин, който да е ефективен и траен.</p>

3	Бенчмарк за редуциране правителствения дълг	Пактът предвижда числово ограничение, което цели намаляване на дълга на държави с равнище на дълг над 60% от БВП. Разликите между актуалното равнище на дълга спрямо БВП и ограничението от 60% следва да се намаляват средно с 1/20 на година до достигане на заложения референтен размер.
4	Публичност на плановете за емитиране на дълг	Държавите-членки трябва да обявяват и докладват предварително (ex-ante) своите плановете за емитиране на публичен дълг. Това правило следва да спомогне за оптимизиране координацията на техните финансови плановете.

Източник: (Договор за стабилност, координация и управление в икономическия и паричен съюз („Фискален пакт“), 2012); (ECB, 2012)

В обобщение на изложеното до момента в Глава I, може да се твърди, че:

Първо, фискалното управление, в рамките на ЕС е набор от универсални правила и решения относно фискалната политика на Общността, прилагани на наднационално ниво, приети от суверенни държави-членки в рамките на съгласувана правна рамка на Съюза. В Съединените щати фискалната дейност се осъществява в рамките на тристепенна йерархична структура на федерално (централно), щатско и местно ниво, с ясно дефинирани в Конституцията на САЩ управленски и административни правомощия, разпределени в рамките на тази йерархична структура.

Второ, съществуват множество различия и прилики, както в рамките на фискалното управление, така и в бюджетите на ЕС и САЩ. Най-съществената разлика е възможността за налагане на данъци. Като се има предвид, че ЕС не е данъчен съюз, изключително важно за бъдещото му развитие е да продължи стриктната си политика в областта на данъчната

хармонизация. Въпреки тези различия, стремежът към фискална дисциплина, съчетан с балансирано разпределение на ангажиментите и отговорностите за съответствие между централните и подцентралните правителства/правителствени структури, е ключов елемент от фискалната дейност както в ЕС, така и в САЩ.

Трето, на база задълбоченото проучване на литературата по въпроса за рамките за фискално управление и детерминантите на фискалната система, авторите предлагат следната обогатена дефиниция на фискалната устойчивост: Фискалната устойчивост се отнася до вземане на превантивни мерки по отношение нарастване параметрите на правителствения дълг и дефицит. Неконтролираното и недобре управлявано нарастване на тези показатели би могло да предизвика смущения във финансовата система и на финансовия пазар в краткосрочен и дългосрочен период, което да доведе до нежелана рязка промяна във фискалната политика респ. фискалната система на дадена държава.

Четвърто, в рамките на Европейския съюз се прилагат строго дефинирани правила за фискално регулиране и установяване на фискална устойчивост, които всяка страна-членка на Общността е задължена да имплементира в националното си фискално законодателство. Най-съществените правила по отношение на фискалното регулиране и устойчивостта намират своя материален израз в елементите на Фискалния пакт, към който Р България като член на Европейския съюз се присъединява през 2013 г., поемайки ангажимента да имплементира основните постановки на Пакта в своето национално законодателство. Установяването на тези постановки, правила и референтни равнища в българската практика, както и тяхното спазване са обект на изследване в Глава II на настоящия труд.

АНАЛИЗ И ОЦЕНКА НА ЕФЕКТИВНОСТТА НА БЪЛГАРСКАТА ФИСКАЛНА СИСТЕМА

Фискалната система на една държава е цялостната структура на държавните приходи и разходи и рамката, в която нейните държавни фискални административни структури събират, разпределят и преразпределят тези средства. Осъществяването на оценка ефективността на фискалната система преминава през оценка на нейната фискална устойчивост в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план, аналитичен преглед на европейското законодателство в областта на фискалното регулиране и степента на хармонизиране на националното с европейското такова. Хармонизацията на фискалното регулиране неминуемо е един от най-съществените фактори при оценката на ефективността на фискалната система, тъй като България в качеството си на страна-членка на Европейския съюз е поела редица ангажименти по отношение провеждането на своята фискална политика.

2.1

Рамка за управление и регулиране на българската фискална система. Фискалните ограничения в България – проводник на фискалната дисциплина

Българската държава стриктно спазва европейското законодателство и стъпките в посока осигуряване на стабилна фискална система и фискална устойчивост. Категоричен аргумент в тази посока са възприетите от националното законодателство на българската държава изисквания и правила за бюджетните

рамки, фискалните прогнози и фискално управление, широко застъпени в Закона за публичните финанси, Закона за фискалния съвет и автоматичните корективни механизми и Закона за държавния бюджет. Те се явяват и съставните елементи на българското законодателство, дефиниращо националната фискална система и политика (Павлова-Бънова, 2021). Законът за публичните финанси е първичният нормативен акт на българската държава по отношение приложението на европейските правила и директиви в областта на фискалната политика. Бюджетните ограничения, ежегодната процедура по подготовка на държавния бюджет, както и нормативните документи, които го придружават са детерминирани в Закона за държавния бюджет. Законът за фискалния съвет и автоматичните корективни механизми дефинира създаването и функционирането на независима фискална институция в България. В унисон с европейските препоръки и изисквания, в него са описани и правилата за фискално наблюдение и мониторинг и изискванията за имплементиране на прозрачна фискална политика от страна на фискалните власти.

Съгласно Закона за публичните финанси, бюджетната процедура обхваща всички процедурни правила, които имат отношение към планирането, одобрението и изпълнението на бюджета и се осигурява публичност при планирането и разходването на публични средства, което е сред основните изисквания застъпени в анализирания по-горе европейски актове – ПСР, ФП и др. Бюджетната процедура включва всички етапи, срокове, изисквания за изготвяне на средносрочна прогноза, разпределяне на задължения и отговорности и съставяне на проектобюджета. Индикатор за успешно изпълнен първи етап на процедурата е изготвянето на средносрочна бюджетна прогноза (обхваща 3 годишен период). В рамките на втория етап от процедурата се съставя законопроект на държавния бюджет на Р България за следващата година и актуализирана средносрочна прогноза.

Съгласно чл. 73 от Закона за публичните финанси, средносрочната бюджетна прогноза включва девет неразривно

свързани елементи. Първите три елементи са: „описание на приоритетите на политиките на правителството основните допускания, при които е разработена процедурата и допусканията за развитието на националната и световната икономика, включително макроикономически сценарии“¹. На следващо място, прогнозата обхваща: „целите на фискалната и бюджетната политика, обвързани със заложените в Закона за публичните финанси фискални правила и ограничения и основни принципи за управление на публичните финанси“.² Средносрочната бюджетна прогноза съдържа информация за текущата година, последната отчетна година, както и прогноза за базови бюджетни показатели за следващите три години. Тя също така обхваща прогноза за: „всички основни разходни и приходни показатели на сектор „Държавно управление“ за следващите три години; информация за общото влияние от дейността на юридическите лица, контролирани от държавата и/или от общините, които не са част от КФП; информация за условните задължения с потенциално значително въздействие върху сектор „Държавно управление“, включително на равнище подсектори и таваните на разходите по отделни първостепенни разпоредители с бюджет или обобщено за група първостепенни разпоредители с бюджет и/или на бюджетните взаимоотношения за следващите три години“³.

¹ ЗАКОН ЗА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ, (Обн., ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 1.01.2014 г., изм., бр. 95 от 8.12.2015 г., в сила от 1.01.2016 г., изм. и доп., бр. 43 от 7.06.2016 г., бр. 91 от 14.11.2017 г.), чл. 73, ал. 1, 2, 3.

<https://www.minfin.bg/bg/4>

² ЗАКОН ЗА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ, (Обн., ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 1.01.2014 г., изм., бр. 95 от 8.12.2015 г., в сила от 1.01.2016 г., изм. и доп., бр. 43 от 7.06.2016 г., бр. 91 от 14.11.2017 г.), чл. 73, ал. 4.; <https://www.minfin.bg/bg/4>

³ ЗАКОН ЗА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ, (Обн., ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 1.01.2014 г., изм., бр. 95 от 8.12.2015 г., в сила от 1.01.2016 г., изм. и доп., бр. 43 от 7.06.2016 г., бр. 91 от 14.11.2017 г.), чл. 73, ал. 6,7,8,9. <https://www.minfin.bg/bg/4>

Гласуването и приемането на държавния бюджет от Народното събрание е следващата стъпка, като отново всички тези действия се извършват при спазване на принципа за публичност при разходването на публични ресурси, широко застъпени в европейските регламенти и изисквания в областта на фискалната политика. Изпълнението на държавния бюджет стартира на 1 януари. То предполага регулярното събиране на предвидените бюджетни приходи и финансирането на утвърдените в бюджета разходи. В края на бюджетната година се осъществява годишното приключване на бюджета като се установява реалния обем на агрегираните бюджетни приходи и извършените действително бюджетни разходи.

Фискалните правила, за чието имплементиране България е поела ангажимент към Европейския съюз посредством Пакта за стабилност и растеж и Фискалния пакт, са детайлно разписани в глава втора на Закона за публичните финанси. Те следва да се спазват задължително в процеса на упражняване на фискално управление. В Закона за публичните финанси са постановени три условно групирани видове правила за:

1. бюджетен баланс;
2. дял и темп на нарастване на бюджетните разходи;
3. дълг на сектор „Държавно управление“.

Новите реалности, пред които COVID19 пандемията изправи европейската икономика като цяло и българската в частност, както прилагането и задействането за първи път в историята на ЕС на клаузата за дерогация на ПСР наложиха приемането през 2020 г. на Закон за изменение и допълнение (ЗИД) на Закона за публичните финанси.

В следващата Табл. 3, авторвият екип е систематизирал заложените в ЗПФ и ЗИД фискални правила и индикатори/показатели за тяхното изпълнение.

Таблица 3.

**Фискални правила и индикатори за изпълнение,
 имплементирани в българската фискална система**

Закон за публичните финанси	Фискални правила, постановени в Закона за публичните финанси	Индикатори/показатели за изпълнение	Изменение, съгласно ЗИД на ЗПФ от м. декември 2020 г.
Правила за бюджетния баланс			
Чл. 23. ал. (1); (2); (3); (4) и (5)	Средносрочна бюджетна цел за структурния дефицит на сектор „Държавно управление“	- 0,5% от БВП -1% от БВП при условие, че равнището на дълга е по-ниско от 40% от БВП	
Чл. 25. ал. (1); (2) и (3)	Дефицит на сектор „Държавно управление“ на годишна основа, изчислен въз основа на методологията на Европейската система от национални и регионални сметки на Общността	По-малко от 3% от БВП.	Дефицит на сектор „Държавно управление“ на годишна основа, надвишаващ 3%, се допуска при извънредни обстоятелства.
Чл. 27 ал. (1); (2); (3); (4); (5); (6) и (7)	Годишен бюджетен дефицит по консолидираната фискална програма, изчислен на касова основа	По-малко от 2% от БВП.	Годишният бюджетен дефицит по консолидираната фискална програма, изчислен на касова основа, не може да надвишава 3 на сто от брутният вътрешен продукт. Годишен бюджетен дефицит в размер, надвишаващ 3% от БВП, се допуска при извънредни обстоятелства.

Чл. 30	Средносрочната цел за бюджетното салдо по бюджета на общината, изчислено на касова основа, е придържане към балансирано бюджетно салдо	0% от БВП.	
Правила за дял и темп на нарастване на бюджетните разходи			
Чл. 26 ал. (1); (2); (3); (4); (5); (6); (7); (8); (9) и (10)	Годишният ръст на разходите не следва да надхвърля референтния растеж на потенциалния брутен вътрешен продукт.	По-малко от референтния растеж на потенциалния брутен вътрешен продукт.	По-висок ръст на разходите спрямо посочения се допуска при извънредни обстоятелства или при компенсиране с допълнителни мерки, водещи до увеличаване на бюджетните приходи. В случай на очаквано превишение на годишния ръст на разходите над референтния растеж на потенциалния брутен вътрешен продукт, със средносрочната бюджетна прогноза се определят допълнителни мерки за постигане на допустимото съотношение през следващата година, а при извънредни обстоятелства – през годината, следваща отпадането им.

Рамка за управление и регулиране на българската фискална система.
Фискалните ограничения в България – проводник на фискалната дисциплина

Чл. 28 ал. (1) и (2)	Максимален размер на разходите по КФП	По-малко от 40% от БВП.	В обхвата на разходите по КФП не се включват разходите, извършвани от сметки за средства от Европейския съюз, както и по други международни програми и договори, които са с режим на сметки за средства от Европейския съюз, включително свързаното с тях национално съфинансиране.“
Чл. 31 ал. (1); (2) и (3)	Среден темп на нарастване на разходите за местни дейности по бюджетите на общините за прогнозиран средносрочен период	По-малко от средния темп на нарастване на разходите за местни дейности за последни 4 г.	
Правила за дълга			
Чл. 29 ал. (1); (2); (3) и (4)	Номинален размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“	По-малко от 60% от БВП.	
Чл. 32 ал. (1); (2); (3); (4); (5) и (6)	Годишен размер на плащанията по общинския дълг за всяка община във всяка отделна година	По-малко от средногодишния размер на собствените приходи и общата изравнителна субсидия за последните три години.	

Чл. 37 ал. (1); (2); (3); (4) и (5)	Ограничения за максималния размер на новия държавен дълг и новите държавни гаранции	Определяне на максимален размер на новия и общия държавен дълг и гаранции.	Със закона за държавния бюджет за съответната година се определят ограниченията за максималния размер на други гаранции, които са предвидени в закон или произтичат от международни задължения на Република България и/или от правото на Европейския съюз.
Чл. 39 ал. (1); (2) и (3)	Ограничения за максималния размер на новия общински дълг и новите общински гаранции	Определяне на максимален размер на новия и общия общински дълг и гаранции	

Източник: Закон за публичните финанси; Закон за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси;

Авторова интерпретация^{4, 5}

Предвид многообразието от обекти, към които са насочени фискалните правила в България и различния обхват на Консолидираната фискална програма, Законът за държавния бюджет на Република България и сектор „Държавно управление“, са налице множество предизвикателства пред установяването на точен алгоритъм за осъществяване на качествен фискален мониторинг. За калкулиране на числовия израз на дефинираните за сектор „Държавно управление“ правила, се

⁴ Закон за публичните финанси (Обн., ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 1.01.2014 г., изм., бр. 95 от 8.12.2015 г., в сила от 1.01.2016 г., изм. и доп., бр. 43 от 7.06.2016 г., бр. 91 от 14.11.2017 г.) <https://www.minfin.bg/bg/4>

⁵ Законът за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси, приет от 44-то Народно събрание на 12 ноември 2020 г., <https://parliament.bg/bg/laws/ID/163403>

прилага методологията на Европейската комисия. За правилата, касаещи Консолидираната фискална програма и някои аспекти на държавно управление и местно управление, обаче, се прилагат различни методи на изчисление, поради липсата на ясно дефинирана централизирана методология за изчисление.

Оценката на ефективността на фискалната система неминуемо преминава и през краткосрочните, средносрочни и дългосрочни индикатори за фискална устойчивост (S0, S1 и S2).

Индикаторът S0 позволява идентифициране на рискове от потенциален фискален стрес в рамките на предстоящи период (1 година), въз основа на редица фискални и структурни променливи. S0 е индикатор за точно ранно идентифициране на фискален стрес за период от една година (Berti, Salto, & Lequien, 2012). Понятието „фискален стрес“ дефинира ситуации, вариращи от кредитно събитие, искане на значително по размер дългово финансиране, висока инфлация, загуба на доверие на пазара (най-честата ситуация на фискален стрес – по време на и следствие от световна финансова криза, напр. дълговата криза в европейските страни от изминалото десетилетие (Sumner & Berti, 2017).

S0 е съставен индикатор за фискален стрес, произтичащ от фискалните променливи и структурни особености на икономиката. Той е базиран на широк набор от променливи, които доказано са експлоатирани в миналото за идентифициране на ситуации на предстоящ фискален стрес. За разлика от традиционните индикатори S1 и S2 за средносрочна и дългосрочна фискална устойчивост, индикаторът S0 не е фискален индикатор за определяне на пропуски (т.е. той не определя количествено необходимата фискална корекция за осигуряване на устойчиви публични финанси за определен времеви хоризонт).

Индикаторите за идентифициране на пропуски във фискалната устойчивост измерват допълнителната бюджетна корекция, която би осигурила устойчиви публични финанси. Средносрочната устойчивост се измерва посредством индикатора S1. По-конкретно, S1 показва допълнително изискуемата корекция на (базовото) структурно първично салдо (натрупано за 5

години), която е необходима, за да се постигне съотношението дълг към БВП до 60% за период от 15 години, като се включват всички допълнителни разходи, произтичащи от демографските проблеми на страните, породени от застаряване на населението. Алтернативните симулации при изчисляване на индикатора предполагат цел за равнище на дълга при равнище на съотношението дълг/БВП от пред кризисна ситуация. Времето скала на индикатора (15 години) е прецизно подбрана, тъй като периодът е достатъчно дълъг, за да позволи да се анализира въздействието на застаряването на населението по адекватен начин, като същевременно негативните ефекти от него остават обект на влияние на решенията на настоящите данъкоплатци и полиси мейкъри. Индикаторът S1 улавя средносрочните фискални рискове за устойчивост, свързани с капацитета на правителството в средносрочен план да постигне съотношението дълг/БВП от 60%.

Фискалната устойчивост в дългосрочен план е свързана с постигането на дългосрочното бюджетно ограничение на правителството. Това ограничение, което е известно още като условие за платежоспособност, се отнася до способността на една страна да изпълни дълговите си задължения през безкраен хоризонт с поток от бъдещите първични излишъци. Това условие изисква държавният дълг да се стабилизира в дългосрочен план (в рамките на Европейския съюз за дългосрочен хоризонт се приема до 2070 г.). При равни други условия, колкото по-високи са прогнозираните разходи, породени от застаряването на населението, толкова по-трудно е да се изпълни дългосрочното бюджетно ограничение, тъй като в настоящия момент са необходими по-високи приходи за покриване на тези допълнителни разходи, в допълнение към други разходи, включително разходите за обслужване на дълга.

Индикаторът S2 е фундаменталният елемент за анализ на дългосрочната фискална устойчивост. Той измерва бюджетната корекция, която би осигурила устойчиви публични финанси в дългосрочен план. По-конкретно, този индикатор указва необходимата първоначалната корекция на (изходното) структурно

първично салдо (впоследствие поддържано при постоянно коригирана стойност в дългосрочен план), която е необходима за стабилизиране на съотношението дълг/БВП през дългосрочния хоризонт, като се вземат предвид всички допълнителни разходи, произтичащи от застаряването на населението.

В установената практика за осъществяване на мониторинг по отношение спазването на фискалните правила се прилагат акуратно изчислени фискални параметри като: потенциален БВП, реален БВП, отклонение от потенциалния БВП, референтен растеж на потенциалния БВП, темп на нарастване 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 други.

2.2

Оценка на ефективността на българската фискална система

Както беше посочено, постигането на средносрочната бюджетна цел е от изключителна важност за всяка държава-членка на Европейския съюз. Това се постига посредством регулярно изчисляване и анализиране годишния ръст на държавните разходи, който не трябва да надвишава приетият за референтен растеж на потенциалния БВП. Съблюдаването на тези стойности и спазването на посоченото разходно правило гарантира, че страната ще съумее да постигне своята СБЦ, или че следва правилните стъпки в посока нейното постигане.

Изчисляването на ограничението за растеж на разходите (L_t) за дадена година (t) се намира 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 Европейската комисия, като референтния растеж се преизчислява всяка година“ (Фискален Съвет на България, 2018).

„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)“ (Public Finances in EMU 2017, 2018):

$$C_t = adj_t P_{t-1} * 100$$

P_{t-1} – дял на първичните публични разходи в БВП за предходната година. За страни, които са постигнали своята СБЦ, стойността е 0.

Едно от фундаменталните фискални ограничения, възприети от българската фискална система представлява средносрочната бюджетна цел (СБЦ) за структурния дефицит и по-конкретно – нейното формулиране. Както е посочено погоре в Табл 1. съгласно чл. 23 на Закона за публичните финанси структурният дефицит не трябва да надвишава 0,5% от БВП, а в случай, че равнището на дела на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ е по-ниско от 40% от БВП, средносрочната бюджетна цел може да достигне до 1% от БВП. Това отклонение в размера на СБЦ е допустимо единствено при екстраординарни обстоятелства, каквито са последиците от COVID19 пандемията. Посоченото отклонение е дефинирано в Закона за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси от м. декември 2020 г., приет като следствие от задействаната в рамките на Европейския съюз клауза за дерогация на ПСР. „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“ (Фискален Съвет на България, 2018).

Усилията и предприетите от правителството мерки в посока постигането на фискална консолидация намират своето отражение в структурния баланс (Radulova & Alexandrova, 2015). Неговата цел е установяване на разграничителна линия между изменението в общия текущ бюджетен баланс, породено от дискреционни промени в политиките и изменението, което се дължи на колебанията в икономическата активност, т.е. да се установи разграничителна линия между цикличните и нецикличните изменения по отношение правителствения бюджетен баланс. Това разграничаване осигурява предпоставки за осъществяване оценка на посоката, в която се провежда националната фискална политика.

Изчисляването на циклично приспособения (структурен) баланс се преминава през изчисляване на потенциалния БВП, изчисляване еластичността на бюджета спрямо отклонението на икономиката от потенциалното ѝ ниво, оценка на общата еластичност на бюджета и едва тогава – изчисляване на структурния баланс.

Потенциалният БВП е теоретична величина, състояща се в оценка на стойността на произведената продукцията, която икономиката би генерирала, при оптимално натоварване на факторите за производство съблюдавайки максималните им устойчиви темпове – тоест темпове, които са в съответствие със стабилен растеж и стабилна инфлация. В процеса на изчисляването му се прави допускане, че: се произвежда хомогенен продукт, налице е перфектна конкуренция, налице е гъвкавост на цените и на заплатите, промяната на производствените фактори не изисква допълнителни разходи. Потенциалният брутен вътрешен продукт дава информация за „местоположението“ на икономиката в бизнес цикъла и дали тя произвежда над или под своите възможности. Чрез

разделянето на производството на цикличен компонент и тренд се осъществява оценката на потенциалното производство. При изчисляването на производствената функция се използва функцията на Коб-Дъглас, която има следния вид:

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

Y – брутен вътрешен продукт;

A – производителност;

K – капитал;

L – потенциална заетост в икономиката;

α, β – еластичност на капитала и труда

Произведението на α и β коефициентите дава сбор от 1, като това осигурява свойството на функцията за постоянна възвращаемост от мащаба.

За да се установи стойността на цикличния компонент, предварително трябва да се изчисли бюджетната еластичност (ϵ) спрямо отклонението на икономиката от нейното потенциално ниво. Това се случва посредством изчисляване на еластичността на различните видове данъчни приходи. Тази еластичност се сумира в обща еластичност на приходите като предварително е претеглена с теглото на конкретния данък в общите данъчни приходи. По отношение на разходите се приема, че само разходите за безработица проявяват чувствителност към икономическия цикъл. Поради тази причина, се взема предвид еластичността на разходите за безработица, претеглени с техния дял в общите разходи. Еластичността на приходите и разходите се изчислява по следната формула:

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

На следващо място се изчислява общата еластичност на бюджета, която се намира посредством произведение между вече изчислените по-горе еластичности минус единица и

делът на техните приходи и разходи в БВП и разликата им. Така изчисленото произведение дава информация за величината на бюджетната еластичност, съотнесена към цикличната позиция на икономиката.

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

Последната стъпка в намирането на структурния баланс е неговото изчисляване като разлика от общия бюджетен баланс (чиято величина изключва еднократните мерки) и цикличния компонент.

$$SB \text{ (структурен баланс)} = BB \text{ (общ бюджетен баланс)} -$$

$$\varepsilon * \frac{Y - Y^*}{Y^*}$$

Таблица 4.

**Структурен баланс (SB) на Р България
за периода 2020 г. – 2023 г.**

Показател (в % от БВП) / Година	2020	2021	2022	2023
Растеж на БВП (%)	-4.2	2.7	3.6	3.4
Еднократни и други временни мерки	-3.3	-2.5	-0.3	-0.8
Отклонение от потенциалния БВП	-3.1	-2.3	-0.8	0.2
Циклична компонента на бюджета	-0.9	-0.7	-0.3	0.1
Циклично приспособен баланс	-2.5	-5.0	-2.4	-3.1
Структурен баланс (SB)	0.8	-2.4	-2.1	-2.4

*Източник: (КОНВЕРГЕНТНА ПРОГРАМА (2021–2023), 2021),
Авторова интерпретация*

През 2021 г. цикличната компонента на бюджета е с равнище $-0,7\%$ от БВП като прогнозните очаквания за нейната динамика преминават през $-0,3\%$ за 2022 г., и положителната стойност от $0,1\%$ през 2023 г. Тази динамика се дължи най-вече на динамиката на отклонението от потенциала и тяхната взаимообусловеност. В отговор на разразилата се през 2020 г. икономическа криза – следствие от COVID19 пандемията, българската икономика работи под своето потенциално равнище като през 2020 г. е регистрирана стойност от -3.1% , очакваните стойности за 2021 г. и 2022 г. са съответно -2.3% и -0.8% и едва през 2023 г. се прогнозира показателят да придобие положителна стойност от 0.2% .

Стойността на структурния бюджетен баланс за 2020 г., изчистена от сумата на еднократните и временните мерки по отношение на COVID19 пандемията, е 0.8% от БВП. Съгласно прогнозните данни за 2021 г., 2022 г. и 2023 г., равнището на дефицита (структурния баланс) ще е съответно -2.4% ; -2.1% и -2.4% от БВП.

Впечатление прави, че прогнозните стойности за равнището на дефицита отговарят напълно на заложените в Закона за публичните финанси на Р България, както и на Закона за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси от м. декември 2020 г., приет в отговор на последиците от икономическата криза, причинена от COVID19 пандемията. Съгласно посочените нормативни актове, възприетата референтна стойност за ЗПФ и ЗИДЗПФ е съответно по-малко от 2% от БВП и по-малко от 3% от БВП при екстраординарни обстоятелства. При сбъждане на прогнозния сценарий, през 2021 г., 2022 г. и 2023 г., стойността на дефицита ще е съответно -2.4% от БВП, -2.1% от БВП и -2.4% от БВП, което е под референтната стойност от 3% . Това от своя страна ще бъде индикатор за добре планираните и приложени на територията на страната мерки и категоричен аргумент в посока поставяне на положителна оценка на водената от правителството фискална политика.

По отношение на правилата за разходните тавани, в чл. 28 от Закона за публичните финанси е записано, че максималният размер на разходите по КФП е ограничен до по-малко от 40% от БВП. Съгласно промените, наложени от ЗИД на ЗПФ, в обхвата на тези разходи не бива да се „включват разходите, извършени от сметки за средства от Европейския съюз, както и по други международни програми и договори, които са с режим на сметки за средства от Европейския съюз, включително свързаното с тях национално съфинансиране.“¹ Съгласно официалните прогнозни данни, публикувани в Конвергентната програма на Република България 2021–2023, очакваното равнище на разходите за периода 2021 г. – 2023 г. е визуализирано в Табл. 5 както следва:

Таблица 5.
Общо разходи при непроменени политики в Р България
за периода 2021 г. – 2023 г.

Общо разходи при непроменени политики	2021 г. (% от БВП)	2022 г. (% от БВП)	2023 г. (% от БВП)
		39.25	39.46

*Източник: (КОНВЕРГЕНТНА ПРОГРАМА (2021–2023), 2021),
Авторова интерпретация*

Видимо от посочените в Табл. 5 прогнозни данни, равнището на разходите по КФП формално е под референтната стойност за максимален размер от 40%. Посоченото съответствие на равнището на разходите с референтната законоустановена стойност е предпоставка да се твърди, че в България

¹ Закон за публичните финанси (Обн., ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 1.01.2014 г., изм., бр. 95 от 8.12.2015 г., в сила от 1.01.2016 г., изм. и доп., бр. 43 от 7.06.2016 г., бр. 91 от 14.11.2017 г.) <https://www.minfin.bg/bg/4>
Закон за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси, приет от 44-то Народно събрание на 12 ноември 2020 г., <https://parliament.bg/bg/laws/ID/163403>

се провежда адекватна и целенасочена политика за поддържане на фискална стабилност. Това твърдение, обаче, е валидно при условие, че правителството не предприема драстични промени в областта на фискалното регулиране, което ще резултира в запазване на прогнозните данни.

По отношение на установените правила за дълга, определеният в ЗПФ номинален размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ трябва да е по-малък от 60% от БВП. Съгласно регламент на съвета (ЕО) № 479/2009, в Конвергентната програма на Р България 2021–2023 се взема предвид показателят „Държавен дълг“, в който се включва „общия брутен дълг по номинална стойност, който е неизплатен в края на годината в сектора „държавно управление“ (S.13), с изключение на онези задължения, за които съответните финансови активи се държат от сектора „държавно управление“ (S.13)“ (РЕГЛАМЕНТ НА СЪВЕТА (ЕО) № 479/2009, 2009). Очакваните прогнозни стойности за държавния дълг за периода 2021 г. – 2023 г. са визуализирани в Табл. 6.

Таблица 6.

Прогнозни стойности за държавния дълг на Р България за периода 2021 г. – 2023 г.

Показател/Година	2021 г. (% от БВП)	2022 г. (% от БВП)	2023 г. (% от БВП)
Брутен дълг (БГ), съгласно КИРБ	27.4	28.6	29.3
Брутен дълг (БГ), съгласно прогнозата на ЕК	26.4	26.3	26.3
Брутен дълг (ЕС) съгласно прогнозата на ЕК	94.6	94.9	96.0

Източник: (КОНВЕРГЕНТНА ПРОГРАМА (2021–2023), 2021), (Debt Sustainability Monitor 2020, 2021),

Авторова интерпретация

Посочените в таблицата прогнозни данни за равнището на дълг за периода 2021 г. – 2023 г. отговарят на заложения в Закона за публичните финанси референтен размер. Видимо, се очаква плавно нарастване на дълга от 27,4% през 2021 г. до 29,3% през 2023 г., дължащо се на предприетите редица мерки за стабилизиране на икономиката в отговор на предизвикателствата около преодоляване на кризата, причинена от COVID19.

Впечатление прави, че съществува разминаване между прогнозните данни за дълга на Р България на Европейската комисия и тези – в Конвергентната програма. Този факт е обясним от времевия интервал, в който са изготвени двата документа и предприетите “ad-hoc” мерки за възстановяване от пандемията, които в Debt Sustainability Monitor 2020 на ЕК не са взети под внимание. Още повече, прогнозираните равнища на дълга в България за посочения тригодишен период и в двата варианта не само отговарят на заложената в българското законодателство референтна стойност, но и са в пъти по-ниски от средноевропейското равнище. Въпреки прогнозираното в Конвергентната програма нарастване на дълга с 1,9%, неговото равнище ще отговаря на заложената максимална стойност. Предвид значимостта на този показател за поддържане на фискалната стабилност в страната, може да се твърди, че българската фискална система отговаря адекватно на предизвикателствата на икономическата конюнктура. При запазване курса на водената до момента фискална политика, може да се заключи, че по отношение на дълга, българската страна демонстрира значителна фискална устойчивост.

Както по-горе беше посочено индикаторът за краткосрочна фискална устойчивост $S0$ идентифицира предизвикателствата пред устойчивото фискално развитие в краткосрочен план. Той се изчислява по следния начин:

$$S0_{jt} = \sum_{i=1}^n w_i d_{jt}^i = \sum_{i=1}^n \frac{z_i}{\sum_{k=1}^n h_{jt}^k z_k} d_{jt}^i$$

където:

n = общ брой променливи,

$z_i = 1$ – (грешка тип 1 + грешка тип 2),

h_{jt}^k – индикатор за променлива – принадлежи на интервала $\{0,1\}$: приема стойност 1, ако се наблюдава в конкретната страна и 0, ако не се наблюдава.

w – индикатор за теглото на определена променлива

d приема стойност 0 или 1, в зависимост от това дали определената променлива изпраща сигнал за фискален стрес или не.

Чрез индикатора S1 се измерва средносрочната фискална устойчивост като указва допълнително изискуемата корекция на структурно първично салдо за постигане на съотношение дълг/БВП до 60% в рамките на период от 15 години. S1 отразява и разходите, произтичащи от застаряването на населението. Той се изчислява по следния начин:

$$S1 = A + B + C + D$$

Където:

A – първоначална бюджетна позиция т.е. отклонение от устойчивия първичен бюджетен баланс

$$A = \frac{D_{t0}(\alpha_{t0;t2}-1)}{\sum_{i=t0+1}^{t2}(\alpha_{i;t2})} - SBP_{t0} \frac{\sum_{i=t0+1}^{t2}(\Delta PI_i \alpha_{i;t2})}{\sum_{i=t0+1}^{t2}(\alpha_{i;t2})} - \frac{\sum_{i=t0+1}^{t2}(CC_i \alpha_{i;t2})}{\sum_{i=t0+1}^{t2}(\alpha_{i;t2})}$$

B – разходи от отлагане на корекцията

$$B = c \frac{\sum_{i=t0+1}^{t1}((t_2 - i)\alpha_{i;t2})}{\sum_{i=t0+1}^{t2}(\alpha_{i;t2})}$$

C – допълнителна корекция, изискуема за достигане дълговата цел

$$C = \frac{D_{t0} - D_{t2}}{\sum_{i=t0+1}^{t2} (\alpha_{i;t2})}$$

D – допълнителна корекция, отчитаща разходите от застаряване на населението

$$D = \frac{\sum_{i=t0+1}^{t2} (\Delta A_i \alpha_{i;t2})}{\sum_{i=t0+1}^{t2} (\alpha_{i;t2})}$$

Индикаторът S2 измерва дългосрочната фискална устойчивост. Той указва бюджетната корекция, която в дългосрочен период ще осигури устойчиви публични финанси. Индикаторът S2 указва първоначалната корекция на структурно първично салдо, необходима за стабилизиране на съотношението дълг/БВП в дългосрочен план. S2, както и S1 отчита сумата на допълнителните разходи, свързани със застаряването. Той се изчислява по следния начин:

$$S2 = A + B$$

Където:

A – първоначална бюджетна позиция (отклонение от устойчивия първичен бюджетен баланс)

$$A = \frac{D_{t0}}{\sum_{i=t0+1}^{\infty} (1/\alpha_{t0;i})} - SBP_{t0} - \frac{\sum_{i=t0+1}^{\infty} (\frac{\Delta PI_i + CC_i}{\alpha_{t0;i}})}{\sum_{i=t0+1}^{\infty} (1/\alpha_{t0;i})}$$

B – допълнителна корекция, в отговор на разходите, породени от застаряване на населението

$$B = \frac{\sum_{i=t0+1}^{\infty} (\Delta A_i / \alpha_{t0;i})}{\sum_{i=t0+1}^{\infty} (1/\alpha_{t0;i})}$$

В Табл. 7 са представени обобщени данни за оценка на краткосрочните, средносрочни и дългосрочни фискални рискове, измерени чрез изброените по-горе индикатори S0, S1 и S2.

Таблица 7.

**Обобщена оценка на фискалните рискови позиции
на Р България в краткосрочен,
средносрочен и дългосрочен период**

1	S0	0,35
2	Цялостна оценка на краткосрочната рискова категория	ниска
3	S1	-3,2
4	Оценка на средносрочния фискален риск	ниска
5	Базов сценарий	ниска
	Равнище на дълга (2031 г.)	23%
	Пикова година	2021
6	Исторически сценарий (структурен първичен баланс)	ниска
	Равнище на дълга (2031 г.)	23,4%
	Пикова година	2023
7	Негативен шок (-0,5% от номиналния растеж на БВП)	ниска
	Равнище на дълга (2031 г.)	24,2%
	Пикова година	2023
8	Позитивен шок (+1% върху краткосрочните и средносрочните лихвени равнища върху новоемитирания дълг)	ниска
	Равнище на дълга (2031 г.)	24,2%
	Пикова година	2023
9	Сценарий със занижен структурен първичен баланс (равен на 50% от предкризисната прогноза за СПБ)	ниска
	Равнище на дълга (2031 г.)	24,4%
	Пикова година	2021
10	Стохастични прогнози	средна
	Вероятност дългът през 2025 г. да надвишава равнището от 2020 (в %)	49%
11	Оценка на устойчивостта на дълга (общо за всички категории)	ниска
12	Цялостна оценка на средносрочната рискова категория	ниска
13	S2 – базов сценарий	2,5
14	Оценка на устойчивостта на дълга (общо за всички категории)	ниска
15	Цялостна оценка на дългосрочната рискова категория	средна

*Източник: (Debt Sustainability Monitor 2020, 2021),
Авторова интерпретация*

Видно от посочените данни, оценката на краткосрочната фискална рискова позиция в България е ниска, което означава, че в рамките на следващата година фискалната устойчивост страната не е застрашена. По отношение на различните сценарии за средносрочните рискове, отново, българската фискална система не е изправена пред значителни предизвикателства, въпреки COVID19 пандемията и предприетите мерки за възстановяване на икономиката. Във връзка с фискалните стимули за възстановяване, българската страна провежда относително постоянна политика като през 2020 г. и 2021 г. размерът им достига 3% от БВП при средноевропейско равнище от 5% за 2021 г. (EU Independent Fiscal Institutions, 2021).

Впечатление прави, че при стохастичните прогнози, включващи несигурността около базовите прогнози, са индикирани някои уязвимости, породени от историческите данни за нестабилност на основните двигатели на дълга в страната. Поради тази причина, при стохастичния сценарий, оценката за средносрочния фискален риск в България преминава в следващата категория – средна.

Рисковете пред фискалната устойчивост в България в дългосрочен план, оценени посредством S2 индикатора попадат в средната рискова категория. Този резултат в голяма степен се дължи на нарастващото значение на значителната пропаст в дългосрочната фискална устойчивост, породена от прогнозираното увеличение на разходите, свързани със застаряването на населението.

На база разгледаните в настоящата глава показатели за оценка ефективността на фискалната система в контекста на българското и европейско фискално законодателство, определените референтни стойности на показателите за бюджетния баланс, дълга и дефицита, както и индикаторите за оценка на фискалните рискове в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен период, авторите конфигурират следния модел за оценка на фискалната система. Авторите на настоящия модел не претендират за изчерпателност, той отразява авторите виждания по проблематиката.

Модел за оценка ефективността на фискалната система

Хармонизация на националното и европейското законодателство в областта на фискалната система				Съответствие с референтните стойности
Фискален пакт	Правило за балансиран бюджет	⇒	Правила за бюджетния баланс, чл. 23, 25, 27 и 30 от ЗПФ	
	Засилване на процедурата по свръхдефицит	⇒	Правила за дял и темп на нарастване на бюджетните разходи, чл. 26, 28 и 31 от ЗПФ	
	Бенчмарк за редуциране правителствения дълг	⇒	Правила за дълга, чл. 29, 32, 37 и 39 от ЗПФ	
	Публичност на плановете за емитиране на дълг	⇒	Осигурена посредством бюджетната процедура, ЗПФ, ЗДБРБ	
Оценка на краткосрочните, средносрочните и дългосрочни фискални рискове				
S0 - ниска		S1 - ниска		S2 - средна

На база изложеното в Глава II, аналитичният преглед на европейското и българско законодателство в областта на фискалното регулиране, сравнителният анализ на имплементираните в българското законодателство постановки на Фискалния пакт, установеното наличие на хармонизирани постановки и референтни стойности, както и съответствието на показателите за фискална устойчивост с тези стойности, може да се заключи, че фискалната система на Р България е относително стабилна. Въпреки COVID19 пандемията и осигурените фискални стимули за икономическо възстановяване, българската фискална система продължава да демонстрира устойчивост. Това твърдение е категорично подкрепено от ниската оценка на краткосрочните и средносрочни фискални рискове. При дългосрочните е налице средна рискова оценка, но това се дължи в значителна степен на увеличаващите се във времето разходи, породени от застаряването на населението.

ФИСКАЛЕН КАПАЦИТЕТ НА Р БЪЛГАРИЯ

Фискалният капацитет е измерител на възможността на правителството да увеличи размера на бюджетните приходи до нива, релевантни на необходимите за задоволяване на обществените потребности публични разходи. Оптимизирането на фискалния капацитет изисква поемане от страна на управляващите на фискална дисциплина при спазване на общовалидни бюджетни процедури, фискални правила и нормативни актове, които от своя страна представляват фундамента на фискалната политика. От друга страна, изисква установяване на ефективни отношения между държавата и данъкоплатците, постигане на висока степен на спазване на данъчното законодателство и др.

3.1

Фискален капацитет. Данъчните постъпления като измерител за оптимално експлоатиране на фискалния капацитет в България

Фискалният капацитет представлява „способността на държавата да събира данъци, да налага закон и ред и да предоставя обществени блага“ (Johnson & Koyama, 2017). Според Бейсли и Пърсън фискалният капацитет: „улавя колко данъчни приходи може да събере правителството предвид структурата на данъчната му система“ (Besley & Persson, 2008). Джонсън Н. и Кояма М.: „доброто равнище на фискалния капацитет позволява на държавите да събират достатъчно

данъчни приходи, за финансиране на техните политики“ (Johnson & Kouyama, 2017). В икономическата литература съществуват множество различни определения на фискалния капацитет като на база осъщественият в рамките на проучването задълбочен литературен преглед, авторите предлагат следната дефиниция: фискалният капацитет на дадена страна може се дефинира като потенциалната способност на правителството да генерира приходи от собствените си източници, за да осигурява плащания за стандартизирана кошница от обществени блага и услуги.

Измерването на фискалния капацитет е съществен фактор, детерминиращ правителствените възможности за разпределението и преразпределението на публични ресурси, определянето на курса на имплементираната данъчна политика и др. Същественото значение на измерването на фискалния капацитет произтича от различните възможни приложения на този показател – от една страна той дава необходима информация на полиси мейкърите за вземане на информирани решения за имплементиране на адекватна данъчна политика, от друга страна – дава информация на гражданите и заинтересованите страни за състоянието на данъчната система и ефективността на провежданата данъчна политика. Изключително важен фактор за оптималното експлоатиране на фискалния капацитет на дадена страна е, гражданите ѝ да могат да оценят данъчните усилия спрямо облагаемите с данъци ресурси на своето правителство, сравнявайки ги със същите на други правителства. Относителните усилия, необходими за набиране на определен размер приходи, могат да бъдат акуратно оценени, само при условие, че са известни относителните способности за тяхното набиране.

Въпреки безспорното значение на фискалния капацитет за финансовата, фискална и данъчна системи на една страна и осъзнатата потребност от методология за неговата оценка, съществуват редица пречки за неговото количествено

измерване (Sabitova, Shavaleyeva, Lizunova, Khairullova, & Zahariev, 2020). Докато размерът на генерираните бюджетни приходи в дадена страна може интуитивно да се счита за добър измерител за фискалния капацитет, на практика, той не е добра мярка за неговата ефективна експлоатация. Обикновено погледнато, е изключително трудно да се определи референтна стойност на фискалния капацитет (данъчните приходи), която в пълнота да изразява потенциалната способност или капацитета на дадена държава да генерира данъчни приходи.

Изясняването на проблемите, свързани с измерването на фискалния капацитет чрез действителния размер на генерираните в дадена държава данъчни приходи, е от съществено значение и поради тази причина изисква по-задълбочено разглеждане. Съществуват няколко предпоставки, които дефинират различията между размера на агрегираните в страната данъчни приходи и потенциалната способност на същата да набира такива. Първо, две държави с условно еднакъв фискален капацитет могат да генерират различни суми от данъчни приходи, което най-често, е в резултат от прилагането на различни данъчни ставки за едни и същи данъци (Aleksandrova, 2021). Второ, две държави с условно еднакъв фискален капацитет могат да агрегират различни суми от данъчни приходи, поради различия в полаганите от данъчните администрации усилия за тяхното събиране. Трето, две държави с условно еднакъв фискален капацитет могат да генерират различни суми на приходи, в резултат на различията в спазването на данъчното законодателство от данъкоплатците. Данъчните ставки, полаганите от страна на данъчната администрация усилия за правоприлагане на данъчното законодателство и събирането на данъци, както и спазването на данъчните закони от данъкоплатците са фактори, които пряко влияят върху нивото на събираемост на приходите, но същите не оказват въздействие върху потенциалната способност на държавата да генерират

приходи. Т.е. тези фактори влияят върху процеса, но не и върху потенциала.

Възможността на дадена държава да агрегира данъчни приходи или фискалният капацитет е детерминиран от икономическата конюнктура, отрасловата структура на региона и наличието на облагаеми ресурси, т.е. данъчни основи. Например, данъчни основи са доходите на домакинствата (данъчна основа за данъка върху доходите на физическите лица), добавената стойност (данък върху добавената стойност), стойността на облагаемите имоти (данък върху собствеността) и т.н. Посредством посочените примери става ясно, че страни с по-ниска данъчна основа ще имат по-ограничена потенциална способност за генериране на приходи и обратно.

Дефинирането на модел за оценка на фискалния капацитет, неминуемо преминава през задълбочено познаване на понятието и неговите производни, в т.ч. фискалното усилие. Фискалното усилие представлява степента, в която правителството използва наличните приходни бази. Като такова, нивото на фискалното усилие се влияе от нивото на прилаганите данъчни ставки и от действията, прилагани от данъчната администрация в посока спазване на данъчното законодателство и събирането на приходите. Фискалното усилие се отнася до относителната степен, в която правителството на една страна експлоатира наличните си приходоизточници. Най-често се използва за оценка или анализ на интензивността на опита на дадено правителство да набере приходи спрямо други съпоставими такива. Констатациите, мерките или индексите за високи, средни или ниски фискални усилия, обаче не предават смислена информация и изискват по-задълбочено тълкуване.

Високите фискални усилия могат да бъдат резултат от задължителни и базови потребности за осъществяване на публични разходи в относително бедно на данъци място (Chervin, 2007) . В такава ситуация високите данъчни ставки

са единственото решение за набиране на необходимите приходи (Ваго, 2002). От друга страна, относително високите данъчни усилия могат да отразяват съзнателно решение на населението и правителството да предоставят по-високо качество или по-голяма кошница от публични блага и услуги, в сравнение с предоставяните от други страни.

Ниските данъчни усилия сами по себе си не са отрицателна характеристика или констатация. В много богати на данъчни основи страни (напр. такива с високи равнища на собственост на глава от населението, особено недвижими жилищни и бизнес имоти), са налице сравнително ниски данъчни усилия поради причината, че ниските данъчни усилия са всичко, което е необходимо за генериране на необходимите на правителството данъчни приходи. Ниските данъчни усилия също могат да отразяват реалностите на бедна страна, в която средният или средно високият доход на домакинство е несъпоставимо нисък, спрямо средния за света, оттам и по-големите фискални усилия са практически неприложими.

Измерването на фискалния капацитет и фискалните усилия са от съществено значение за прилагането на адекватни данъчна и фискална политики. Тъй като равнището на фискалните усилия се определя като съотношението на действително агрегираните приходи и фискалния капацитет на страната, авторите ще насочат своите усилия единствено върху измерването на фискалния капацитет.

В икономическата литература и утвърдените практики са познати различни методи, с които да се измери фискалния капацитет на дадена страна. Най-широкоразпространения, но и както беше посочено по-горе, не най-надеждния и всеобхватен метод представлява събираемостта на приходите като мярка за фискалния капацитет. На второ място авторовият екип ще разгледа brutния доход на човек от населението, който без съмнение е най-приложимият индикатор за измерване на фискалния капацитет. Доходът на глава от

населението е широко използван по целия свят като прокси за фискален капацитет. На следващо място, ще се разгледа брутният регионален продукт т.е. брутният вътрешен продукт на човек от населението по райони на планиране (NUTS 1; NUTS 2) като измерител за фискалния капацитет. Друг, приложим в рамките на САЩ измерител за фискалния капацитет, на който авторите ще се спрат е общият облагаем ресурс. На последно място, ще разгледаме някои аспекти на българското данъчно законодателство и мерките за неговото правоприлагане и насърчаване на събираемостта, които оказват въздействие върху оптималното експлоатиране на националния фискален капацитет. В търсене на способ за оценка на ефективността на прилагане на данъчното законодателство и анализа на събираемостта, които оказват съществено въздействие върху фискалния капацитет, авторовият екип ще анализира и показателя „данъчно несъответствие“ или т.нар. „tax gap“.

В рамките на настоящата глава, авторовият екип ще изследва поетапно събираемостта на данъчните приходи като за целта ще се анализират постъпленията в държавния бюджет в рамките на петгодишен период и сумата на агрегираните постъпления съотнесени към БВП на страната като това съотношение ще се сравни със средноевропейското равнище на същия показател. За целите на анализа, авторите възприемат сумата на данъчните приходи като средствата, събрани от данъци върху доходите и печалбите, социално осигурителни плащания, данъците, наложени върху стоки и услуги, или данъците върху потреблението, данъците върху собствеността и прехвърлянето на имущество и други видове данъци в обхвата на българската данъчна система.

Видно от посочените в Табл. 8 данни през периода 2016 г. – 2020 г. сумата на агрегираните в държавния бюджет постъпления се увеличава. От 27827,16 млн. лв. през 2016 г., тя нараства до 36747,63 млн. лв.

Таблица 8.**Данъци и социални осигуровки по видове и подсектори на държавно управление за периода 2016 г. – 2020 г.**

Данъци и социални осигуровки (в млн. лв.)	2016	2017	2018	2019	2020
Данъци върху производството и вноса	14887,06	15907,41	16449,73	18601,34	18389,72
Текущи данъци върху дохода, имуществото и други	5316,99	6010,54	6377,42	7000,20	7019,41
Данъци върху капитала	253,57	267,04	285,58	313,14	337,27
ПОСТЪПЛЕНИЯ ОТ ДАНЪЦИ – ОБЩО	20457,62	22185,00	23112,73	25914,68	25746,40
Нетни осигурителни вноски	7369,54	8456,56	9514,14	10613,56	11001,23
Данъчна тежест = общо постъпления от данъци и задължителни осигурителни вноски след приспадане на сумите, които са начислени, но които е малко вероятно да бъдат събрани	27827,16	30641,56	32626,87	36528,25	36747,63
Динамика на данъчната тежест (темп на растеж на постоянна база 2016 г.) в %	–	10,11	17,25	31,27	32,06
Динамика на данъчната тежест (темп на растеж на верижна база) в %	–	10,11	6,48	11,96	0,60

*Източник:**Национален статистически институт, автори изчисления²*

² Национален статистически институт, ДАНЪЦИ И СОЦИАЛНИ ОСИГУРОВКИ ПО ВИДОВЕ И ПОДСЕКТОРИ НА ДЪРЖАВНО УПРАВЛЕНИЕ, 2020* ГОДИНА (ЕСС 2010), СЕКТОР „ДЪРЖАВНО УПРАВЛЕНИЕ И ИНСТИТУЦИИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ“ (S13_S212) <https://nsi.bg/bg>

При изчислен темп на изменение на постоянна база (2016 г.) се наблюдава тенденция на нарастване на данъчните постъпления като от 10,11% през 2017 г. спрямо базисната 2016 г., положителната тенденция на нарастване достига своята върхова точка от 32,06% през изминалата 2020 г. Впечатление прави, че през 2019 г. и 2020 г. темпът на нарастване е значително по-нисък в сравнение с предходната година. Положителното изменение през 2020 г. е едва 0,79%. При изчислен темп на верижна база, ситуацията е определено по-динамична като от 10,11% през 2017 г. преминава през 6,48% през 2018 г., 11,96% през 2019 г. и достига до 0,60% през 2020 г. Отново, процентът на нарастване през последната 2020 г. е значително по-нисък, което се дължи основно на COVID19 пандемията и отговорът на българската икономика към новата реалност, в която бе поставена. Интересен факт е, че преди настъпването на безпрецедентната икономическа криза, данъчните постъпления нарастват с относително високи темпове, които значително изпреварват темповете на нарастване на БВП в страната³.

На следващо място, авторовият екип разглежда постъпленията от данъци и социално осигурителни вноски, съотнесени към БВП на страната като ги съпоставя със средноевропейското равнище, а в следствие и с темповете на нарастване на БВП. Това е необходимо, тъй като само по себе си нарастването на сумата на агрегираните данъчни плащания не носи необходимата достатъчна информация за извеждане на становище и заключение относно експлоатирането на данъчния капацитет.

Безспорно, нарастването на абсолютната сума на данъчните приходи се оценява положително в процеса на оценка на фискалния капацитет, тъй като е индикатор за добре водена данъчна политика и добро експлоатиране на фискалните усилия, т.е. данъчната администрация предприема правилни мерки в посока установяването и спазването на данъчните закони, но за категорична оценка е необходима повече задълбоченост в изследването на проблема.

³ Национален статистически институт, БВП и БДС по икономически сектори и райони. <https://nsi.bg/bg>

Таблица 9.

**Динамика на данъчните постъпления в % от БВП
в България и ЕС за периода 2016 г. – 2020 г.**

Година	Общо данъчни постъпления (вкл. СО)/ БВП БГ	Общо данъчни постъпления (вкл. СО)/ БВП ЕС	Динамика на данъчните постъпления (вкл. СО)/ БВП в БГ – постоянна база	Динамика на данъчните постъпления (вкл. СО)/ БВП в ЕС – постоянна база	Динамика на данъчните постъпления (вкл. СО)/ БВП в БГ – верижна база	Динамика на данъчните постъпления (вкл. СО)/ БВП в ЕС – верижна база
2016	40,9	29,2	–	–	–	–
2017	41,0	29,8	0,24	2,05	0,24	2,05
2018	41,1	29,7	0,49	1,71	0,24	-0,34
2019	41,0	30,3	0,24	3,77	-0,24	2,02
2020	41,3	30,6	0,98	4,79	0,73	0,99

Източник: Eurostat, (Eurostat, 2021); авторови изчисления

Видно от Табл. 9., общо данъчните постъпления, съотнесени към БВП в България през изследвания период запазват своята величина като варират в рамките между 40,9% до 41,3%, или нарастват с едва 0,4%. Средноевропейската стойност на същия показател значително се различава от ситуацията в страната. Първо, средноевропейското равнище на общите данъчни постъпления, съотнесени към БВП е с над 10 процентни пункта по-ниско от това, в България. Второ, показателят за ЕС през същия период нараства от 29,2% през 2016 г. до 30,6% през 2020 г. или с 1,4%. Съпоставен с ръста в България за същия период, средноевропейският е почти три пъти по-голям.

Динамиката на данъчните постъпления (вкл. СО) (изразена чрез изчисление на темпа на растеж), съотнесени към БВП в България, изчислена на верижна база, индикира че през 2017 г., 2018 г. и 2019 г. показателят запазва относително постоянно равнище и не се наблюдават значителни отклонения преминавайки през 0,24%, 0,24% и -0,24% като достига

до 0,73% през 2020 г. Същият показател, изчислен на верижна база за ЕС разкрива значително по-динамична ситуация – от 2,05% през 2017 г., преминава през -0,34% през 2018 г., нараства до 2,02% през 2019 г. и достига до 0,99% през 2020 г. (Вж. Табл 8). Интересен факт е, че противно на очакванията, породени от промяната в икономическата конюнктура, провокирана от COVID19, за намаляване темповете на растеж или дори отчитане на регрес в динамиката на данъчните постъпления/БВП в България, изчислени на верижна база, през 2020 г., тя е положителна. Отчетеният ръст е с почти 1%, докато в ЕС, темповете на растеж действително се свиват от 2,02% през 2019 г. до 0,99% през 2020 г.

На база визуализираните и анализирани данни за общите данъчни постъпления, съпоставени към брутния вътрешен продукт в България и общо данъчните постъпления/БВП в рамките на Европейския съюз може да се твърди, че в рамките на разглеждания период, показателят запазва относително постоянно равнище. Наблюдава се плавно нарастване на постъпленията в България и ЕС в абсолютна сума, което се потвърждава и от динамиката на двете съпоставени величини на верижна и годишна база. Интересен акцент е, че въпреки влошената икономическа конюнктура в следствие от COVID19 пандемията, през 2020 г. приходите съотнесени към БВП и в България и в европейския съюз нарастват, макар и с по-ниски темпове, в сравнение с 2019 г.

3.2

Брутният доход на глава от населението и Брутният вътрешен продукт – индикатори за оценка на фискалния капацитет

Следващ показател, характеризиращ фискалния капацитет на страната, който ще разгледаме в настоящата трета глава, е доходът на глава от населението. Той е сумарна величина на всички регулярни доходи на едно лице получени от: труд, собственост, пенсии, обезщетения за безработни, социални помощи за деца, други обезщетения и помощи и регулярни трансфери от други лица/домакинства. „Общият доход включва паричния и остойностените натурални приходи.“¹ Този показател представлява интерес в процеса на оценка на фискалния капацитет, поради факта, че той дава информация за динамиката на дохода на всяко лице, който от своя страна представлява съвкупна величина на множество данъчни основи. Презумпцията е, че при нарастване размера на данъчните основи, би трябвали да нарастват и данъчните постъпления от различните видове данъци. В Табл. 10. е представена информацията относно общия доход на глава от населението в Р България за периода 2016 г. – 2020 г.

¹ МЕТОДОЛОГИЯ И ОРГАНИЗАЦИЯ НА ИЗУЧАВАНЕ НА БЮДЖЕТИТЕ НА ДОМАКИНСТВОТА, Национален статистически институт, 2021 г., <https://nsi.bg/bg>

Таблица 10.

**Брутен доход (в лв.) на глава от населението в България
по видове за периода 2016 г. – 2020 г.**

	2016	2017	2018	2019	2020
Общ доход (в лв.)	5167	5586	6013	6592	7002
Брутен общ доход	4989	5336	5747	6325	6749
Работна заплата	2807	3038	3336	3731	3927
Извън работната заплата	150	129	70	56	46
От самостоятелна заетост	319	377	420	421	434
От собственост	36	51	30	43	43
Пенсии	1432	1479	1645	1801	2018
Обезщетения за безработни	20	20	20	18	32
Семейни добавки за деца	40	39	79	82	82
Други обезщетения и помощи	119	128	57	94	90
Регулярни трансфери от други домакинства	65	74	89	80	78
Приходи от продажби	31	41	23	27	20
Други приходи	147	209	244	239	233
Изтеглени спестявания	179	210	241	238	219
Заеми и кредити	57	65	109	83	66

*Източник: Национален статистически институт²,
авторова интерпретация*

Видно от изложените в Табл. 10. данни за дохода на глава от населението в България изразен в абсолютна сума, през периода 2016 г. – 2020 г. той нараства с относително еднаква стойност. При общия доход се наблюдава положителна тенденция на нарастване като през 2016 г. неговата сума е 5167 лв., а в края на изследвания период – през 2020 г. достига до 7002 лв. (вж. Табл. 10). Тази тенденция се запазва и през 2020 г., което

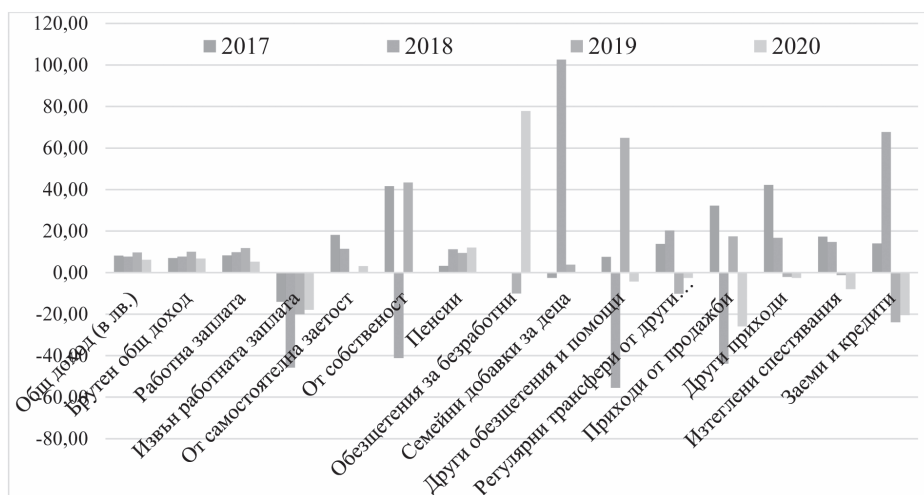
² Национален статистически институт, БЮДЖЕТИ НА ДОМАКИНСТВАТА ПРЕЗ ПЕРИОДА 2011–2020 ГОДИНА, 1. ОБЩ ДОХОД НА ДОМАКИНСТВАТА ПО ИЗТОЧНИЦИ НА ДОХОДИ, Средно на лице – левове, <https://nsi.bg/bg/content/766/%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8-%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D0%B8>

може да се счита за индикатор за адекватно водена правителствена политика в областта на доходите в екстраординарната ситуация, породена от COVID19 пандемията. Доходите от работна заплата също нарастват през изследвания период като от 2807 лв. през 2016 г. достигат до 3927 лв. през последната 2020 г. Впечатление прави, че сумата на доходите извън работна заплата рязко намалява като от 150 лв. през 2016 г., преминава през 70 лв. през 2018 г. и достига най-ниското си равнище от 46 лв. през 2020 г., или размерът на доходите извън работна заплата за петгодишния период се свива 3 пъти. От друга страна, доходите от самостоятелна заетост трайно се увеличават през разглеждания период като от 319 лв. през 2016 г., преминават през 420 лв. през 2018 г. и през 2020 г. достигат до 434 лв. на човек от населението. Ситуацията при доходите от собственост е значително по-динамична – от 36 лв. през 2016 г. достигат своето пиково за периода равнище от 51 лв. през 2017 г., през следващата 2018 г. се свиват до 30 лв., а през 2019 нарастват отново до 43 лв. като през следващата година запазват същата стойност. Семейните добавки за деца в абсолютна стойност също нарастват като от 40 лв. през 2016 г., преминават през 79 лв. през 2018 г., а през 2019 г. и 2020 г. запазват своето равнище от 82 лв. Особени динамична е ситуацията при обезщетенията за безработни като от 20 лв. на лице през 2016 г., 2017 г. и 2018 г., тяхната стойност намалява до 18 лв. през 2019 г., което в голяма степен се дължи на благоприятната икономическа конюнктура през този период, но през 2020 г. те значително се увеличават и достигат равнище от 32 лв. на лице (Вж. Табл. 10). Това увеличение се дължи основно на влошената икономическа ситуация, предизвикана от COVID19, поради която безработицата през 2020 г. нарасна значително спрямо предходната 2019 г., а оттам и обезщетенията за безработни.

Динамиката на дохода на глава от населението в България по видове за периода 2016 г. – 2020 г., представена посредством темпа на прираст разкрива по-детайлна картина

на анализираната по-горе информация. Визуализация на тази картина, авторовият екип предлага във фиг. 1. Динамика на дохода на глава от населението в България по видове за периода 2016 г. – 2020 г. (в %). Видно от посочената фигура като най-благоприятна по отношение на генерираните доходи на глава от населението се очертава 2019 г. Причините за това, авторовият екип отдава на благоприятната икономическа ситуация в страната през периода 2017 г. – 2019 г. като по-задълбочен анализ е представен по-долу в настоящата глава.

Фигура 1.
Динамика на дохода на глава от населението в България по видове за периода 2016 г. – 2020 г. (в %)



*Източник: Национален статистически институт³,
авторови изчисления и визуализация*

³ Национален статистически институт, БЮДЖЕТИ НА ДОМАКИНСТВОТА ПРЕЗ ПЕРИОДА 2011–2020 ГОДИНА, 1. ОБЩ ДОХОД НА ДОМАКИНСТВОТА ПО ИЗТОЧНИЦИ НА ДОХОДИ, Средно на лице – левове, <https://nsi.bg/bg/content/766/%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8-%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D0%B8>

При общия доход на глава от населението се наблюдава тенденция на нарастване с относително постоянни темпове като от 8,11% през 2016 г., преминава през 7,64% през 2018 г., достига своето пиково равнище от 9,63% през 2019 г., а през последната 2020 г. е се установява на 6,22%. Доходът от работна заплата също демонстрира тенденция на плавно нарастване като темпът на растеж при него е близки до този, регистриран при общия доход – от 8,23% през 2017 г. преминава през 9,81% и 11,84% през 2018 г. и 2019 г., но през 2020 г. той се свива до 5,25%. Интересна е ситуацията при обезщетенията за безработни, които през 2017г. и 2018 г. не претърпяват никаква промяна, през следващата 2019 г. се наблюдава отрицателен прираст от -10%, а през 2020 г. нарастват със 77,8% спрямо предходната година. При доходите от изтеглени спестявания се наблюдава трайна тенденция на намаление. През 2017 г. те се увеличават със 17,3% спрямо предходната година, през 2018 г. намаляват до 14,76%, а след 2019 г. се наблюдава тенденция на отрицателен прираст съответно -1,24% през 2019 г. и -7,98% през 2020 г. (Вж. Табл. 11. Динамика на дохода на глава от населението в България по видове за периода 2016 г. – 2020 г. (в %)).

Таблица 11.
Динамика на дохода на глава от населението в България по видове за периода 2016 г. – 2020 г. (в %)

Динамика на общия доход на глава от населението в %	2017	2018	2019	2020
Общ доход (в лв.)	8,11	7,64	9,63	6,22
Брутен общ доход	6,96	7,70	10,06	6,70
Работна заплата	8,23	9,81	11,84	5,25
Извън работната заплата	-14,00	-45,74	-20,00	-17,86
От самостоятелна заетост	18,18	11,41	0,24	3,09
От собственост	41,67	-41,18	43,33	0,00

Пенсии	3,28	11,22	9,48	12,05
Обезщетения за безработни	0,00	0,00	-10,00	77,78
Семейни добавки за деца	-2,50	102,56	3,80	0,00
Други обезщетения и помощи	7,56	-55,47	64,91	-4,26
Регулярни трансфери от други домакинства	13,85	20,27	-10,11	-2,50
Приходи от продажби	32,26	-43,90	17,39	-25,93
Други приходи	42,18	16,75	-2,05	-2,51
Изтеглени спестявания	17,32	14,76	-1,24	-7,98
Заеми и кредити	14,04	67,69	-23,85	-20,48

*Източник: Национален статистически институт⁴,
авторови изчисления*

Тази тенденция е обяснима от една страна от поведението на населението при кризисни ситуации, изразяващо се в намаление на инвестиционната активност и увеличение на спестяванията, а от друга – на мерките, които правителствата предприеха в отговор на пандемията. Ограничаването на движението, наложените забрани за пътуване в страната и чужбина, няколко последователни локдауни, които забраниха достъпа до множество търговски обекти, създадоха предпоставки за свиване на потреблението, а оттам и до увеличаване на спестяванията. Аналогична е ситуацията при доходите от заеми и кредити.

Впечатление прави, че при повечето видове доходи се наблюдава значително нарастване през 2019 г., спрямо предходната 2018 г. Този факт се дължи на благоприятната икономическа конюнктура в страната, регистрирания икономически

⁴ Национален статистически институт, БЮДЖЕТИ НА ДОМАКИНСТВАТА ПРЕЗ ПЕРИОДА 2011–2020 ГОДИНА, 1. ОБЩ ДОХОД НА ДОМАКИНСТВАТА ПО ИЗТОЧНИЦИ НА ДОХОДИ, Средно на лице – левове, <https://nsi.bg/bg/content/766/%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8-%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D0%B8>

растеж, намаляващата безработица и др., дължащи се основно на плавното възстановяване на страната от Световната икономическа криза. За съжаление, през 2020 г. поради новата икономическа реалност, установена като следствие от разразилата се в световен мащаб пандемия, това нарастване забавя значително своите темпове.

Анализираните данни относно дохода на глава на населението индикират, че през петгодишния период от 2016 г. до 2020 г. те нарастват. При повечето видове доходи се наблюдава непрекъсната тенденция на нарастване, изчислена на годишна база, като темповете на растеж са относително еднакви в периода 2016 г. – 2019 г., но през 2020 г. те се забавят. Това се дължи основно на влошената икономическа конюнктура в страната, предизвикана от COVID19. Въпреки посоченото забавяне, предвид факта, че през целия период се запазва възходящата тенденция, може да се твърди, че в България по отношение на доходите се провежда устойчива и адекватна политика. Обект на интерес на авторите представлява съпоставката в темповете на изменение на общия доход и текущите данъци върху дохода, имуществото и др. Презумпцията, че при нарастващи доходи, би трябвало да нарастват и сумите на генерираните приходи от данъци върху тях провокира това сравнение, данни за които са представени в Табл. 12.

Таблица 12.

Динамика на общия доход и текущите данъци върху дохода, имуществото и др. (в %) в Р България за периода 2016 г. – 2020 г.

Година/Показател	2016	2017	2018	2019	2020
Общ доход (в лв.)	5167	5586	6013	6592	7002
Текущи данъци върху дохода, имуществото и други (в млн. лв.)	5317	6010,54	6377,42	7000,2	7019,41

Динамика на общия доход (в %)	–	8,11	7,64	9,63	6,22
Динамика на текущите данъци върху дохода, имуществото и други (в %)	–	13,04	6,10	9,77	0,27

*Източник: Национален статистически институт⁵,
авторови изчисления*

Видно от Табл. 12, с нарастването на доходите на глава от населението, нараства и събираемостта на текущите данъци върху потреблението. Най-силно изразена е тенденцията към нарастване през периода от 2017 г. до 2019 г. През 2020 г., обаче, въпреки ръста на доходите с 6,22% спрямо предходната година, сумата на агрегираните текущи данъци върху дохода, имуществото и др. нараства с едва 0,27% спрямо предходната година. Причините за това могат да се търсят в по-ниската събираемост от една страна и забавянето/отлагането на някои данъчни плащания, поради невъзможност, предизвикана от неблагоприятните ефекти от пандемията върху българската икономика.

Въпреки това, на база гореизложеното, може да се твърди, че по отношение равнището на дохода на глава от населението, фискалният капацитет на страната се експлоатира адекватно. В значителна степен той зависи от икономическата конюнктура и всяка неблагоприятна промяна в нея, оказва съществено въздействие върху фискалния капацитет, измерен посредством равнището на дохода на глава от населението. Тук авторите си поставят някои въпроси, свързани с оптималното

⁵ Национален статистически институт, БЮДЖЕТИ НА ДОМАКИНСТВОТА ПРЕЗ ПЕРИОДА 2011–2020 ГОДИНА, 1. ОБЩ ДОХОД НА ДОМАКИНСТВОТА ПО ИЗТОЧНИЦИ НА ДОХОДИ, Средно на лице – левове и ДАНЪЦИ И СОЦИАЛНИ ОСИГУРОВКИ ПО ВИДОВЕ И ПОДСЕКТОРИ НА ДЪРЖАВНО УПРАВЛЕНИЕ, 2020* ГОДИНА (ЕСС 2010), СЕКТОР „ДЪРЖАВНО УПРАВЛЕНИЕ И ИНСТИТУЦИИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ“ (S13_S212), 2021 г. <https://nsi.bg/bg>

експлоатиране на фискалния капацитет и възможностите за неговото повишаване, отговор на които ще се търси в следващата глава на настоящия труд.

Следващият показател, характеризиращ фискалния капацитет, който ще разгледаме е брутният регионален продукт т.е. брутният вътрешен продукт на човек от населението и по райони на планиране (NUTS 1; NUTS 2). Тук е моментът да се обясни защо именно БВП е индикатор за оценка на фискалния капацитет. БВП е носител на информация за общото икономическо състояние на страната, региона и др., а неговата динамика разкрива по-детайлна картина относно промените в конюнктурата и отговорът на икономиката към тези промени. Нарастващият БВП е индикатор за общ икономически ръст, който води до увеличаване на производството, продажбите, потреблението и доходите. Това увеличение очаквано резултира в нарастване обема на данъчните основи. Презумпцията в случая е, че с нарастване на доходите от една страна нараства общата данъчна основа за данъците върху доходите, а от друга – нараства потреблението, т.е. данъчната основа за данъците върху потреблението (ДДС, акцизи, мита и др.) (Ismailov & Aleksandrova, VALUE-ADDED TAX AS AN INSTRUMENT OF THE EUROPEAN UNION MEMBER-STATES' DISCRETIONARY FISCAL POLICY OVER THE LAST DECADE, 2020) (Ismailov, 2018). Това неминуемо създава предпоставки за очаквано нарастване на данъчните постъпления, което индикира повишаването на данъчния капацитет на страната. Поради същите причинно-следствени връзки, при осъществяване на оценка на фискалния капацитет на страната се вземат предвид и доходите на глава от населението. Всеки един от тези показатели е носител на информация за общата сума на различни данъчни основи, генерирани в страната за съответен период и позволява да се направят заключения относно степента на експлоатиране на фискалния капацитет, неговото повишаване или свиване в определени времеви интервали, в най-голяма степен зависещи от общата икономическа конюнктура в страната.

Таблица 13.

БВП (млн. лв.) и БВП на човек от населението в България по икономически сектори и райони за периода 2016 г. – 2019 г.

NUTS код	Статистическа зона (NUTS I)	Статистически район (NUTS II)	2016 г.		2017 г.		2018 г.		2019 г.	
			БВП, Млн.лв.	БВП на човек от население	БВП, Млн.лв.	БВП на човек от население	БВП, Млн.лв.	БВП на човек от население	БВП, Млн.лв.	БВП на човек от население
BG	БЪЛГАРИЯ		95 131	13 346	102 345	14 464	109 743	15 622	119 772	17 170
BG3	Северна и Югоизточна България		36 116	10 093	38 800	10 953	40 997	11 694	42 289	12 190
BG31		Северозападен район	6 277	8 081	6 904	9 051	7 678	10 249	7 703	10 477
BG32		Северен централен район	7 401	9 133	7 897	9 869	8 416	10 659	8 913	11 445
BG33		Северозточен район	10 098	10 721	10 797	11 529	11 653	12 511	12 337	13 309
BG34		Югоизточен район	12 340	11 760	13 202	12 660	13 251	12 792	13 336	12 971
BG4	Югозападна и Южна Централна България		59 014	16 627	63 545	17 983	68 747	19 535	77 483	22 096
BG41		Югозападен район	45 713	21 581	49 214	23 304	53 205	25 272	60 534	28 850
BG42		Южен централен район	13 301	9 294	14 331	10 080	15 542	10 992	16 949	12 034

Източник: Национален статистически институт⁶, авторова интерпретация

Изложените данни в Табл. 13. БВП (млн. лв.) и БВП на човек от населението в България по икономически сектори и райони за периода 2016 г. – 2019 г. сочат, че БВП в България в абсолютна сума и на човек от населението плавно нараства през всяка от разглежданите години за страната като цяло, и по статистически зони NUTS I и по статистически райони на планиране NUTS II. От 95131 млн. лв. през 2016 г., БВП за

⁶ Национален статистически институт, БВП и БДС по икономически сектори и райони с данни за 2016 г., 2017 г., 2018 г. и 2019 г. 2021 г. <https://nsi.bg/bg>

Към м. ноември 2021 г. НСИ не е публикувало официалните данни за БВП и БДС по икономически сектори и райони за 2020 г., поради тази причина авторите не включват в анализа данни за 2020 г.

страната нараства до 109 743 млн. лв. през 2018 г. и достига до 119 772 млн. лв. през 2019 г. По предварителни официални данни, публикувани от Българска народна банка в обзора на Макроикономическите показатели за страната, БВП през 2020 г. достига до 119 951 млн. лв. (Вж. Табл. 12. Динамика на БВП в млн. лв. и на човек от населението в България за периода 2016 г. – 2020 г.). Общата картина за страната индикира за тенденция на нарастване на БВП с относително еднакъв размер от 2016 г. до 2019 г. като това нарастване драстично се свива през 2020 г. Очаквано, в следствия на икономическата криза, породена от COVID19, растежът на БВП се забавя. Особено интересна, обаче, е ситуацията с нарастването на БВП по статистически райони на планиране NUTS II, и по-конкретно в Североизточния и Югоизточния район. Видно от Табл. 13. нарастването на БВП в посочените два района на планиране значително изостава от това за страната. В Североизточния район от 10 098 млн. лв. през 2016 г., БВП достига равнище от 12 337 млн. лв., а в Югоизточния – от 12 340 млн. лв. през 2016 г. достига до 13 336 млн. лв. през 2019 г. Същите данни за Югозападния район сочат, че БВП в него през 2016 г. е регистрирал равнище от 45 713 млн. лв., а през 2019 г. – 60 534 млн. лв.

Изключително острата дефрагментация на този показател провокира авторите да анализират по-задълбочено причините за това. На първо време, изчисленият относителен дял на БВП по статистическа зона NUTS I към БВП общо за страната през периода 2016 г. – 2019 г. (Вж. Табл. 13.) сочи, че статистическа зона Северна и Югоизточна България през 2016 г. генерира едва 38% от БВП за страната, съотнесени към 62% за статистическа зона Югозападна и Южна Централна България. През 2017 г. ситуацията се запазва непроменена, а след 2017 г. се наблюдава промяна на съотношението – съответно 37% за Северна и Югоизточна България към 62% за Югозападна и Южна Централна. През 2019 г. промяната е още по-осезаема като се достига до съотношение 35% към 65%. Причините за

тази дефрагментация могат да се търсят основно в няколко насоки: в Югозападна и Южна Централна България (NUTS I) се намират двата най-големи икономически центрове на страната – градовете София и Пловдив (Югозападен и Южен централен район (NUTS II)). Естественният процес на вътрешна миграция на населението към тези центрове в последните две десетилетия, доведе до струпване на капитали, труд и производствени мощности в тях, което неминуемо води до генериране на по-висок брутен продукт. От друга страна именно тази вътрешна миграция се осъществява от по-слабо развитите икономически центрове в страната, които са локирани в Северна и Югоизточна България (NUTS I) и по-конкретно в Северозападния и Северен централен район (NUTS II).

Таблица 14.

Относителен дял на БВП по статистическа зона NUTS I към БВП общо за страната през периода 2016 г. – 2019 г.

Статистическа зона (NUTS I)	БВП, млн. лв. 2016 г.	БВП, млн. лв. 2017 г.	БВП, млн. лв. 2018 г.	БВП, млн. лв. 2019 г.
БЪЛГАРИЯ (общо)	95 131	102 345	109 743	119 772
Северна и Югоизточна България (относителен дял към БВП (Бг) в %)	38	38	37	35
Югозападна и Южна Централна България (относителен дял към БВП (Бг) в %)	62	62	63	65

*Източник: Национален статистически институт⁷,
авторови изчисления*

⁷ Национален статистически институт, БВП и БДС по икономически сектори и райони с данни за 2016 г., 2017 г., 2018 г. и 2019 г. 2021 г. <https://nsi.bg/bg> Към м. ноември 2021 г. НСИ не е публикувало официалните данни за БВП и БДС по икономически сектори и райони за 2020 г., поради тази причина авторите не включват в анализа данни за 2020 г.

Тази дефрагментация е изключително интересна от гледна точка на фискалния капацитет. Посочените статистически зони (NUTS I) и райони (NUTS II) очертават нагледен пример за правилното и неправилно експлоатиране на фискалния капацитет. Слаборазвитите икономически райони не създават предпоставки за икономически растеж, съотв. ръст на заетостта, производството и доходите, което естествено води до вътрешна миграция на населението към по-добре развитите икономически райони. В тези райони се произвежда повече, потребява повече, съответно по-големият обем от данъчни основи се изразява в по-големи данъчни постъпления, което е индикатор за това, че фискалния капацитет на района е висок и по-ефективно експлоатиран.

В следващата Табл. 15. е представена динамиката на БВП в млн. лв. и на човек от населението в България за периода 2016 г. – 2020 г., изчислена чрез темпа на прираст на двата показателя на верижна база. Видно от таблицата, в периода 2016г. – 2020 г. се наблюдава тенденция на нарастване на БВП в страната и на човек от населението с относително еднакви темпове. БВП в страната нараства със 7,58% през 2017 г. спрямо предходната 2016 г., със 7,23% през 2018 г., през 2019 г. се наблюдава по-съществено увеличение, което достига 9,14%, а през 2020 г. ръстът се свива до 0,15%. Това драстично намаляване в ръста на БВП се дължи основно на цялостното забавяне в икономическото развитие на страната, предизвикано от COVID19 пандемията.

Таблица 15.

Динамика на БВП в млн. лв. и на човек от населението в България за периода 2016 г. – 2020 г.

Показател/ Година	БВП, (млн. лв.)	БВП на човек от населението (лв.)	Динамика на БВП (верижна база) в %	Динамика на БВП на човек от населението (верижна база) в %
2016	95 131	13 346	–	–

2017	102 345	14 464	7,58	8,38
2018	109 743	15 622	7,23	8,01
2019	119 772	17 170	9,14	9,91
2020	119 951	17 299	0,15	0,75

Източник: Национален статистически институт, Българска народна банка⁸, автори изчисления

При динамиката на БВП на глава от населението се наблюдава тенденция, идентична с тази на общия БВП. БВП на човек от населението нараства с относително постоянни темпове, изчислени на верижна база като през 2017 г. бележи ръст от 8,38% спрямо предходната, през 2018 г. – 8,01%, през 2019 г. – 9,91%, а през 2020 г. едва 0,75%. Наблюдаваните относително постоянни темпове на растеж през периода от 2017 г. до 2019 г. се дължат на благоприятната икономическа конюнктура в страната, а драстичното свиване на темпа на растеж през 2020 г. на предизвиканото от COVID19 свиване на икономиката.

⁸ Национален статистически институт, БВП и БДС по икономически сектори и райони с данни за 2016 г., 2017 г., 2018 г. и 2019 г. 2021 г. <https://nsi.bg/bg>,

Българска народна банка, Макроикономически показатели за 2020 г., Данните за показателите, включени са актуализирани в деня на тяхното публикуване (25.11.2021 г.), съгласно Календара за разпространение на статистически данни на БНБ и Календара за разпространение на данни на НСИ. https://www.bnb.bg/bnbweb/groups/public/documents/bnb_download/s_macro_indicators_a1_pdf_bg.pdf

3.3

Общият облагаем ресурс и данъчното несъответствие като индикатори за оценка на фискалния капацитет

Следващият показател за оценка на фискалния капацитет, който авторите ще разгледат е т.нар. общият облагаем ресурс (Total taxable resource (TTR)). Той се базира на разработената от Савички (Sawicky, 1986) през 1986 г. теоретична рамка, която впоследствие е доразвита от Карнвил (Carnevale, 1986) в модел за експериментална оценка. И двата документа са изготвени в рамките на манда на Конгреса на САЩ като част от проучване на финансите и фискалните отношения между федералните, щатските и местните власти. Конгресът изисква от Министерството на финансите на САЩ да направи оценка на различните методи за измерване на фискалния капацитет на федерацията с акцент върху доходите на физическите лица. Тази комплексна оценка и подборът на най-точен измерител на фискалния капацитет трябва точно да отразява относителната способност на федерацията и местните правителствата да набират приходи за предоставяне на обществени услуги. Широко известен факт е, че БВП не дава пълна информация за фискалния капацитет на държавата, защото по дефиниция включва потенциално облагаемите парични потоци, генерирани „чужди“ за страната елементи.

В резултат на това проучване, през 1998 г. администрацията на Съединените американски щати възприема Методологията за изчисляване на общия облагаем ресурс и в рамките на всяка календарна година се осъществява проучване на този показател (Compson & Navratil, 1997).

Общият облагаем ресурс може да се дефинира като недублирана сума от доходите, генерирани в рамките на дадена държава и доходните (паричните) потоци, получени от неговите резиденти, които потенциално подлежат на данъчно облагане на територията на една държава. Накратко, общият облагаем ресурс е концепция за обща сума и изчерпателна мярка за всички облагаеми доходни потоци, които държавата потенциално може да облага с данъци (U.S. Department of Treasury Office Of Economic Policy, 2002). За целите на оценката на фискалния капацитет на САЩ, общият облагаем доход се намира по следната формула:

$$\text{Общ облагаем ресурс (TTRs)} \\ = \text{GSPs} - (\text{EMPLOYEEs} + \text{EMPLOYERs} + \text{FIBT} + \text{FCESs}) \\ + (\text{DIVs} + \text{MINTs} + \text{SITs} + \text{NCAPs} + \text{COMs})^1$$

където:

TTRs = общ облагаем ресурс;

GSPs = брутен национален продукт;

EMPLOYEEs = вноски за социално осигуряване на служителите;

EMPLOYERs = вноски на за социално осигуряване работодателите;

FIBTs = федерални косвени бизнес данъци;

FCES = излишък/дефицит на федералните публични предприятия;

DIVs = доходи от дивиденди;

MINTs = доходи от лихви;

SIT = социално осигурителни трансфери за пенсионери, ветерани и др., обект на различни федерални програми;

NCAPs = нетни реализирани капиталови печалби;

¹ TREASURY METHODOLOGY FOR ESTIMATING TOTAL TAXABLE RESOURCES (TTR), Office Of Economic Policy
U.S. Department of Treasury Originally released on October 1, 1998 Revised December 2002, <https://home.treasury.gov/system/files/226/nmpubsum.pdf>

$SOM = \text{доходи на гражданите, реализирани извън държавните граници.}$

Видно от посочената формула за изчисления на общия облагаем ресурс, тя е дефинирана строго за потребностите на Съединените американски щати. Предвид различията във формите на държавно административно управление, различията във фискалните и данъчните системи и рамки за тяхното управление, дефинирани в Глава 1 от настоящия труд, може да се заключи, че посоченият индикатор е неприложим за изчисление на общия облагаем ресурс в рамките на Р България. Невъзможността той да бъде адаптиран и приложен в оценката на фискалния капацитет на страната произтича и от различните методи за събиране и обобщаване на статистическа информация в двете страни.

Въпреки това, авторите обръщат внимание на индикатора, тъй като неговото широко приложение в рамките на една от водещите световни икономики като САЩ сочи за осъзната необходимост от задълбочено, ежегодно изследване на фискалния капацитет като потенциалните ползи от осъществяването на такова са изключително много. Важно е да се отбележи, че навременната и адекватна оценка на фискалния капацитет на страната би довела до вземането на по-информирани и обосновани решения по отношение на данъчната и фискални политики.

Следващият елемент от анализа на фискалния капацитет в страната, на който авторите ще се спрат е данъчното законодателство, касаещо оптимизирането на фискалния капацитет и неговото адаптиране към промените в икономическата конюнктура. Тези промени най-често се дължат на цикличността в икономиката и икономическите кризи, но и на екстраординарни обстоятелства като разразилата се в последните две години икономическа криза, предизвикана от COVID19 пандемията. Данъчното законодателство е един от структурните елементи на данъчната система. Данъчната система на Р България е фокусирана върху създаването на устойчив и гъвкав механизъм, чиято основна цел е разпределението и преразпределението

на националното богатство чрез постигане на баланс между интересите на обществото и провежданата икономическа политика. Основна цел във функционирането на националната данъчната система е осигуряването на баланса във възпроизводствения данъчен процес между данъчнозадължените лица и потребностите на държавата, като посредник в тези отношения се явява данъчната администрация, която се грижи за правоприлагането на националното данъчно законодателство.

В структурно отношение, данъчната система се състои от нормативната база, различните по вид и предназначение данъци и държавните данъчни органи, т.е. данъчната администрация, която следи за прилагането на данъчното законодателството и събираемостта. Данъчните закони и подзаконови нормативни актове оказват пряко въздействие върху фискалния капацитет на страната, тъй като чрез тях се регламентират данъчните ставки за отделните видове данъци, дефинициите за данъчните основи, методологията за изчисляване на отделните видове данъци, правилата за тяхното удържане и събиране и др. В този смисъл данъчното законодателство е един от инструментите, които държавата може да приложи за фактическо повишаване или свиване на фискалния капацитет.

Най-значимите фактори, които оказват въздействие върху растежа на данъчните приходи, т.е. върху оптимизирането на фискалния капацитет са:

- благоприятната икономическа конюнктура, която оказва въздействие потреблението, инвестициите, намаляване равнището на безработица, а оттам и нарастване на доходите и др., което води до увеличение на данъчните приходи в страната, анализирани по-горе в настоящата глава;
- изпълнението на предприетите от правителството мерки за повишаване на събираемостта на приходите и справяне със сенчестата икономика, които са обект на данъчното законодателство и чието прилагане в значителна степен зависи от националната данъчна администрация.

Една от фундаменталните функции на данъчната администрация е подобряването на събираемостта на данъците. Тя е широко застъпена в множество нормативни актове на ЕС, както и в България. Значителна част от мерките, предприети в областта на данъчната политика и за повишаване на събираемостта и справяне със сенчестата икономика са с постоянен характер. Те са обект на стратегическите и нормативни документи, които данъчната администрация и нейните органи разработват и прилагат.

Такъв стратегически документ, оказващ пряко въздействие върху посочената проблематика е Единната национална стратегия за повишаване на събираемостта на приходите, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на законодателството 2015 г. – 2017 г. (ЕНС 2015 г. – 2017 г.). Първоначално, стратегията е валидна до 2017 г., но Министерския съвет на Р България удължава нейната валидност до края на 2018 г. В контекста на Единната национална стратегия за повишаване на събираемостта на приходите, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на законодателството 2015 г. – 2017 г., българската страна насочва усилията си в посока подобряване спазването на законодателството; защита на фискалната стабилност на страната и осигуряване на „равнопоставеност и конкурентоспособност на всички икономически субекти, като се набележат мерки и осъществят дейности, които ще доведат до увеличаване на приходите от данъци, осигурителни вноски и такси, чрез по-висока ефективност при тяхното администриране и предотвратяване на възможностите за укриването им, както и стимулиране на доброволното изпълнение“ (Единна национална стратегия за повишаване на събираемостта на приходите, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на законодателството 2015–2017 г., 2015). Превенцията и противодействието на данъчните измами, бягството от данъчно облагане и подобряването в спазването на данъчното законодателство са крайгълният камък,

около който са разработени тези мерки. Те включват в себе си както законодателни и административни промени, така и промени насочени към междуинституционално сътрудничество и ефективен обмен на информация. Както беше посочено, мерките за повишаване на събираемостта на приходите, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на законодателството са с постоянен характер. Т.е., въпреки че първоначално са дефинирани в стратегически документ с валидност до 2018 г., те продължават да се прилагат и до днес. Позовавания на мерките и напредъкът по тяхното изпълнение могат да се открият и в Конвергентната програма на Р България 2021 г. – 2023 г., което потвърждава техния перманентен характер. Конкретно мерките включват:

- „ясна и точна нормативна уредба;
- повишаване качеството на административните услуги;
- повишаване качеството на контролната дейност;
- повишаване на събираемостта на просрочените публични вземания;
- оптимизиране на разпоредбите за административни санкции и наказания;
- усъвършенстване на процесите за погасяване на публичните задължения.
- осъществяване на ефективна превенция и противодействие на данъчните измами и отклонението от данъчно облагане;
- повишаване ефективността при разкриване и преустановяване на данъчните измами и използваните схеми за отклонение от данъчно облагане;
- повишаване ефективността на административните и наказателните производства;
- изграждане на общ подход за предотвратяване и борба с данъчните измами и отклонението от данъчно облагане;
- превантивни мерки, които имат за цел да се предотврати влизането в сенчестата икономика;

- мерки които се стремят да помогнат на участниците в сенчестия сектор, да преминат във формалната икономика;
- мерки за намаляване на административните разходи („едно гише“, електронно правителство и други);
- прилагане на системи за осигуряване на качество и осигуряване на канали за достъп до информация и услуги;
- автоматизация и електронизация на обслужването;
- „Образование“ на клиентите (бизнеса и гражданите) по темата“. (Единна национална стратегия за повишаване на събираемостта на приходите, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на законодателството 2015–2017 г., 2015).

Прилагането на горепосочените мерки и тяхното изпълнение неминуемо води до редица промени в прилаганото данъчно законодателство. Съгласно оценката в докладите за изпълнение на Единната национална стратегия за повишаване на събираемостта на приходите, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на законодателството 2015 г. – 2017 г.: „предприетите законови и административни мерки за увеличаване на бюджетните приходи, както и мерките за засилване на междуинституционалното сътрудничество, координация и ефективен обмен на информация както на национално ниво, така и с държавите членки на Европейския съюз и трети страни, доказват своята ефективност в практиката“ (Р България Министерство на финансите, 2016).

В търсене на способ за проверка на тази констатация, авторовият екип се насочва към показателя „данъчно несъответствие“ или т.нар. „tax gap“. Той е сред най-широко разпространените в световен мащаб показатели за измерване спазването на данъчното законодателство и равнището на събираемост на данъците като същевременно е и индикатор, който може да се приложи по отношение измерването на данъчния капацитет. Високото равнище на данъчно несъответствие, индикира за неправилно експлоатиране на данъчния капацитет на страната.

Размерът на данъчното несъответствие представлява разлика между действително платените данъци и общия прогнозиран размер на данъците, които се очаква да се заплатят, съгласно съществуващото данъчно законодателство. Показателят отразява:

1. неплатените и укрити данъци;
2. неплатените декларираните данъци;
3. заниженият размер на декларираните и платени данъци, поради недоброто познаване на данъчното законодателство от данъчнозадължените лица;
4. неспазване на данъчното законодателство във всички, неизброени по-горе форми.

Също така, за прецизното изчисляване на данъчното несъответствие е необходима навременна и акуратна статистическа информация за оценка на потенциалната данъчна основа. Предвид това ограничение, за оценка на данъчното съответствие в Р България, авторите ще съпоставят и анализират прогнозните данни и данните за изпълнение на приходните параметри на държавния бюджет. В Табл. 16. Изпълнение на основните приходни параметри на КФП за 2019 г., отнесено към предходна година и към програмата, авторите съотнасят прогнозните и отчетните данни за бюджетните приходи в Р България за тригодишен период. Чрез тази съпоставка ще се открият тенденциите в събираемостта, съответно ще се осъществи оценка на прогнозирането на бюджетните приходи, като по този начин ще могат да се направят някои изводи относно фискалния капацитет.

Посочените в Табл. 16. данни сочат, че по отношение на фактическата събираемост на данъците спрямо прогнозираните през предходната година данни, се наблюдава положителна тенденция, т.е. прогнозираните данъчни размери се събират като при повечето видове данъци дори показателят е преизпълнен. Изпълнението, както спрямо предходната година, така и спрямо програмата при приходи, помощи и дарения; данъчно-осигурителни приходи; преки данъци; косвени данъци; приходи на СЗО и други данъци ежегодно през изследвания период се осъществява.

Таблица 16.**Изпълнение на основните приходни параметри на КФП за
2019 г., отнесено към предходна година и към програмата**

	Отчет 2017 (млн. лв.)	Програма за 2018 (млн.лв.)	Отчет 2018 (млн.лв.)	Програма за 2019 (млн.лв.)	Отчет 2019 (млн.лв.)	Изпълне- ние спрямо 2017 г.	Изпълне- ние спрямо Програма 2018 г.	Изпълне- ние спрямо 2018 г.	Изпълне- ние спрямо програма 2019
Приходи, по- мощи и дарения	35 316,60	38 213,90	39 650,90	43 857,00	44 048,60	112,27	103,76	111,09	100,44
Данъчно- осигурителни приходи	29 581,30	31 142,30	32 235,50	34 546,10	35 280,60	108,97	103,51	109,45	102,13
Преки данъци	5 644,30	5 756,60	6 132,50	6 559,90	6 714,90	108,65	106,53	109,50	102,36
Косвени данъци	14 532,50	15 156,40	15 531,00	16 437,30	16 847,70	106,87	102,47	108,48	102,50
Приходи на СЗО	8 365,20	9 131,30	9 458,30	10 379,20	10 546,90	113,07	103,58	111,51	101,62
Други данъци	1 039,30	1 098,00	1 113,80	1 169,60	1 171,00	107,17	101,44	105,14	100,12
Неданъчни приходи	4 214,70	4 703,40	5 302,30	6 627,60	6 303,30	125,80	112,73	118,88	95,11
Помощи и дарения	1 520,60	2 368,20	2 113,00	2 683,30	2 464,70	138,96	89,22	116,64	91,85

*Източник: (Доклад по отчета за изпълнението на държавния
бюджет на Република България за 2019 г., 2020),
авторова интерпретация и изчисления*

Това от една страна потвърждава, че посочените по-горе мерки за подобряване на събираемостта на данъците, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на законодателството са ефективни. Също така е индикатор за доброто прилагане на данъчното законодателство и полаганите усилия в посока неговото спазване от страна на данъчната администрация в страната. Предвид факта, че данъчното законодателство и събираемостта на данъците са сред факторите, които оказват най-съществено въздействие върху фискалния капацитет, на база анализиранияте данни, може да се заключи, че в техния контекст, той се експлоатира оптимално.

В рамките на настоящата глава, авторите поетапно разгледаха и анализираха някои от най-значимите показатели за

оценка на фискалния капацитет в страната. На база тези показатели, са подбрани и систематизирани критерии за оценка на фискалния капацитет на Р България, конструирани в следния модел за неговата оценка:

Модел за оценка на фискалния капацитет в Р България

№	Критерий	Показатели за оценка	Индикатор за изпълнение
1	Събираемост на данъчните приходи	Динамика на данъците и социални осигуровки по видове и подсектори на държавно управление	Данъците и социални осигуровки по видове и подсектори на държавно управление нарастват 
		Динамика на данъчните постъпления в % от БВП в България и ЕС	Темповете на изменение (растеж) на данъчните постъпления в % от БВП в България не изостават от средноевропейските 
2	Брутен доход на човек от населението	Брутен доход (в лв.) на глава от населението в България по видове	Нарастване на brutния доход (в лв.) на глава от населението 
		Динамика на дохода на глава от населението в България по видове за периода	Нарастване на дохода на глава от населението в България по видове за периода 
		Динамика на общия доход и текущите данъци върху дохода, имуществото	Нарастване на общия доход и текущите данъци върху дохода, имуществото 

Общият облагаем ресурс и данъчното несъответствие като индикатори за оценка на фискалния капацитет

3	Брутен вътрешен продукт и брутен регионален продукт	БВП (млн. лв.) и БВП на човек от населението в България по икономически сектори и райони за периода	Нарастване на БВП	✓
		Относителен дял на БВП по статистическа зона NUTS I към БВП общо за страната през периода 2016 г. – 2019 г.	Повече балансираност при разпределението на относителния дял на генерирания БВП по статистическа зона NUTS I към БВП	✓
		Динамика на БВП в млн. лв. и на човек от населението в България	Нарастване на БВП в млн. лв. и на човек от населението в България	✓
4	Българско данъчно законодателство в частта мерки за неговото правоприлагане и насърчаване на събираемостта на данъците	Постоянни мерки за повишаване събираемостта на данъците (т.е. увеличаване на бюджетните приходи), справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на законодателството.	Единната национална стратегия за повишаване на събираемостта на приходите, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на законодателството 2015 г. – 2017 г., удължено действие до 2018 г., постоянни мерки с позовавания в КФП	✓
		„Данъчно несъответствие“, измерено чрез изпълнението на основните приходни параметри на КФП, отнесено към предходни година и към програмата	Съответствие между програма и отчет на приходни параметри на КФП, т.е. планирани и агрегирани данъчни плащания .	✓

На база осъщественото проучване за същността на фискалния капацитет, неговите детерминанти, подобрите индикатори за неговата оценка и анализът на получените резултати може да се обобщи следното:

Първо, анализирани данни за събираемостта на приходите, доходът на глава от населението и брутният регионален продукт, изследвани в качеството им на индикатор за ефективността на фискалния капацитет, сочат, че в рамките на периода 2016 г. – 2020 г. фискалният капацитет на Р България е оптимално експлоатиран. При всеки от разгледаните показатели се наблюдава тенденция на нарастване през периода 2016 г. – 2019 г., като през 2019 г., те достигат своите пикови равнища. През 2020 г. при всички показатели се наблюдава значително забавяне в темповете на нарастване, основна причина за което е новата икономическа реалност – следствия от разразилата се в световен мащаб криза, породена от COVID19.

Второ, облагаем ресурс (TTR) е индикатор за оценка на фискалния капацитет, отчитащо множество от несъвършенствата на широко приложимите в българската и световна практика индикатори. Различията във фискалните системи на САЩ и България и необходимостта специфични данни за неговото изчисляване не позволяват имплементирането му в българската система. Въпреки това, неговата ефективност по отношение на определяне курса на данъчната и фискална политики, е достатъчна предпоставка за идентифициране на осъзната потребност от конфигуриране и приложение на подобен показател в българската практика.

Трето, по отношение на ефективността на прилагане на данъчното законодателство и анализа на събираемостта, както и оценката на данъчно то несъответствие („tax gap”) като детерминанти на фискалния капацитет, може да се твърди, че фискалният капацитет е ефективно експлоатиран. Въпреки това, авторите смятат, че в контекста на администриране на българската данъчна система и прилаганите от националната данъчна администрация мерки не е поставен необходимия

акцент върху заложената Единната национална стратегия за повишаване на събираемостта на приходите, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на законодателството мярка: „Образование“ на клиентите (бизнеса и гражданите) по темата“. Посоченото „образование“ в голяма степен е свързано с подобряването на финансовата грамотност на гражданите в частта му данъчна грамотност. Това според авторите е и посоката за търсене на възможности за оптимизиране на фискалния капацитет в Р България. Поради тази причина, фокусът на последната глава от настоящия труд е насочен именно към финансовата грамотност.

ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ОПТИМИЗИРАНЕ ФИСКАЛНИЯ КАПАЦИТЕТ НА Р БЪЛГАРИЯ ЧРЕЗ ПОВИШАВАНЕ ФИНАНСОВАТА ГРАМОТНОСТ НА НАСЕЛЕНИЕТО

Множество фактори оказват влияние върху събираемостта на бюджетните приходи, сред тях са: усложненото данъчно законодателство, ниската финансова култура на гражданите и бизнеса, както и неудовлетвореността от обслужващата данъчна администрация. Поради тази причина може да се твърди, че подобряването на събираемостта на бюджетните приходи е процес, който може да се дефинира като „пряк резултат от дейностите за подобряване на обслужването и повишаване информираността на гражданите и бизнеса и тяхната култура по спазване на законодателството“ (Единна национална стратегия за повишаване на събираемостта на приходите, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на законодателството 2015–2017 г., 2015).

4.1

Финансовата грамотност като възможност за подобряване на фискалния капацитет

През последните години, все по-често от всякога се повдига въпросът за финансовата грамотност и нейната взаимовръзка с различни аспекти на социалния и икономически живот на държавата и гражданите. В научната област многобройни проучвания изследват връзката между равнището на финансова грамотност на гражданите и финансовите

Финансовата грамотност като възможност за подобряване на фискалния капацитет

решения, които те вземат на различни етапи от живота си, съобразно различните си потребности. Докато в ранните проучвания на финансовата грамотност изследователите се фокусират предимно върху въпросите за администрирането на личните финанси и нивото на основни финансови познания, днес финансовата грамотност се разглежда като много по-широко и всеобхватно понятие (Aleksandrova & Ismailov, IMPROVING FINANCIAL LITERACY AS A PREREQUISITE FOR INCREASING FISCAL CAPACITY: THE BULGARIAN CASE, 2021). Осъзнатата индивидуална потребност от вземане на адекватни финансови решения поражда необходимостта от специфични финансови знания и умения, т.е. финансова грамотност. Отговорността на индивида за вземане на решения, свързани с благосъстоянието, здравето и пенсионното осигуряване, взаимоотношенията с кредитните институции и държавата води до нарастваща и належаща необходимост от подобряване на финансовата грамотност и включването ѝ (изучаването) в образователните процеси.

Съществен компонент в процеса на вземане на информирани финансови решения и произтичащите от това права и задължения на гражданите са отношенията с държавата, т.е. фиска. Значително влияние върху този процес оказват доброто познаване на структурата на публичните финанси, данъчната система, методите за изчисляване на дължимите данъци и др.

Липсата на задълбочени познания в областта на фискалните отношения между гражданите и държавата оказва негативно въздействие върху вземането на решения относно данъчното планиране, плащане на данъци, осигурителни вноски и др., което от своя страна влияе върху фискалния капацитет на страната.

Въпросът за финансовата грамотност и взаимоотношеността ѝ с различни аспекти от социалния и икономически живот на държавата и гражданите е обект на изследване в научните разработки на множество автори в световен мащаб. „През последното десетилетие развитите и развиващи се икономики

все повече осъзнават колко е важно да се гарантира, че техните граждани са финансово грамотни.“ (Salas-Velasco, Moreno-Herrero, & Sanchez-Campillo, 2021). В научното пространство съществуват множество проучвания за връзката между равнището на финансова грамотност на гражданите и финансовите решения, които вземат в различните етапи от своя живот, съобразно различните си потребности. „Финансовата грамотност има драматични проявления при вземането на решения относно личните финанси“ (Kezar & Yang, 2010); (Lusardi & Mitchell, 2014); (Maturana & Nickerson, 2018); (Paiella, 2016); (Rashidin, Javed, Chen, & Jian, 2020).

Докато в ранните проучвания на финансовата грамотност, изследователите се фокусират върху въпросите с администрирането на личните финанси и равнището на базови финансови познания, то в наши дни финансовата грамотност се разглежда като много по-широко и всеобхватно понятие. Изследователите асоциират финансовата грамотност с общото икономическо развитие (Berti, 2016); (Aprea, et al., 2016); (Retzmann & Seeber, 2016) и различните форми на гражданско образование (Bjørklund & Sandahl, 2020); (Davies, 2015).

Финансовата грамотност на населението е изключително комплексно понятие. В широкия му смисъл става дума за способността на гражданите да управляват рационално личните си финанси (да водят отчет за приходите и разходите, компетентно да осъществяват краткосрочно и дългосрочно финансово планиране), като са наясно със съответното данъчно и финансово законодателството и ситуацията на финансовите пазари, отчитайки характеристиките на различните финансови продукти и услуги (Ivanova, Bogoslavtseva, Karepina, & Kostoglodova, 2017).

Значителна част от усилията за подобряване на финансовата грамотност в образователния сектор се фокусират главно върху преподаване на техники за управление на личните финанси. За съжаление, обаче, не се разглеждат в достатъчна дълбочина предпоставките за вземане на финансови решения

Финансовата грамотност като възможност за подобряване на фискалния капацитет относно закупуването на недвижимо имущество, спестяванията или пенсионното планиране, тъй като тези въпроси в голямата степен се управляват от агенти извън домакинствата, а именно финансовата система и полиси мейкърите. (Björklund & Sandahl, 2021) .

Осъзнатата необходимост за всеки индивид от вземане на адекватно финансово решение поражда потребност от специфични финансови знания и умения, т. е. финансова грамотност. Тъй като в съвременното общество индивидът понася отговорността за множество финансови решения, касаещи осигуряването на жилище, здравеопазване и пенсионно осигуряване, способността за ефективно взаимодействие с финансовата система се счита за изключително важна и необходима компетентност. (Retzmann & Seeber, 2016) .

Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (OECD), както и множество национални образователни рамки и учебни програми в САЩ и ЕС насърчават преподаването и изучаването на финансова грамотност като те се фокусират главно върху управлението на паричните потоци на индивида (Björklund & Sandahl, 2021), т.е. генерираниите приходи и осъществени разходите (Bosshardt & Walstad, 2014); (Bosshardt & Caltabiano, 2013); (Menzies & Wood, 2012); (OECD, 2018); (OECD/INFE, 2015); (Tisdell, Taylor, & Forte, 2013), както и възпитаване във финансова дисциплина и предпазливост по отношение на потребителските кредити и ипотечи (Lucey & Bates, 2012). Финансовото образование подобрява разбирането на хората за различни финансови продукти и концепции чрез различни инструкции, информация и съвети за развитие на умения за разпознаване на финансови рискове и възможности. (Ministry of Finance, 2021). Съществен компонент в процеса по вземане на информирани финансови решения и произтичащите от тях права и задължения на гражданите, представляват взаимоотношенията с държавата, т.е. фискът.

Съществува сложна причинно-следствена връзка между

финансовата грамотност и развитието на финансовата система на всяка една държава. (Hasan, Le, & Hoque, 2021). Концепцията за понятието „финансова грамотност“ обхваща фискална и данъчна грамотност (Vovchenko, Galazova, Danchenko, Ivanova, & Kostoglodova, 2018). Фискалната грамотност се свързва с натрупването на базови познания относно правната рамка, регламентираща бюджетната процедура, структурата на бюджета, неговото предназначение, източниците на бюджетни приходи и структурата на бюджетните разходи. Данъчната грамотност се разглежда като необходима компетентност на съвременния човек, която осигурява ефективно използване на финансовите ресурси и позволява да се предотврати реализирането на рискове от загуба на доходи, репутация и свобода на данъкоплатеца. Тя е свързана с познаването на концепциите за данъчна система, данъчни задължения, философия на начисляване и събиране на данъци и пр. (Vovchenko, Galazova, Danchenko, Ivanova, & Kostoglodova, 2018). Доброто познаване на структурата на публичните финанси, данъчната система, методите за изчисляване на дължимите данъци и др. оказват съществено въздействие в процеса на вземане на финансови решения от гражданите, което от своя страна оказва пряко въздействие върху икономическото развитие на държавата.

На база анализирани до момента постановки за същността на финансовата грамотност, авторите предлагат следната дефиниция на елементите на финансова грамотност (Вж. Фиг. 2):

Финансовата грамотност, дефинирана като способност за управление на финансови ресурси и оптимално използване на финансови средства и услуги по начин, който най-добре отговаря на индивидуалните потребности и преобладаващите социални и икономически условия, може да допринесе значително както за подобряване икономическото благосъстояние на индивидите, така и за генериране на повече данъчни приходи, т.е. за подобряване на фискалния капацитет.

Фиг. 2.

Елементи на финансовата грамотност



Източник: авторова интерпретация и визуализация

За да се постигне подобряването на финансовата грамотност на гражданите, е необходимо имплементирането на навременни и адекватни мерки от страна на държавата за повишаване на финансовата грамотност. Тези мерки намират материален израз в ефективна и разработена прецизно, при отчитане на обществените потребности политиката в тази област. Имплементирането на политика за повишаването на финансовия капацитет е съпроводено с изготвянето на доклади и оценки за ефективността на прилаганите мерки. Възможността за осъществяване на оценка на общата финансова грамотност на гражданите и прилагане на адекватни мерки, съобразни с резултатите, поражда множество благоприятни ефекти върху планирането и имплементирането на редица политики като

икономическата, данъчната, социалната и др.

В България, с Решение на Министерски съвет от 10 февруари 2021 г. са приети Национална стратегия за финансова грамотност и План за действие (2021–2025 г.) към стратегията. Съгласно постановките на стратегията, финансовата грамотност се смята за лична отговорност на всеки гражданин. Също така се акцентира върху твърдението, че финансовата грамотност трябва да е предмет на целенасочена политика на държавата. „Повишаването на нивото на финансова грамотност на гражданите може да се разглежда от една страна като инвестиция в развитието на човешките ресурси, а от друга като фактор за увеличаване на общественото благосъстояние и осигуряване на устойчиво икономическо и социално развитие. Необходими са координирани действия на всички правителствени институции, на надзорните органи в областта на финансовия сектор, на финансовите институции и бизнеса, а също така и на неправителствените организации, които са активни в тази сфера“ (Министерство на финансите, Национална стратегия за финансова грамотност на Република България, 2021).

Стратегията се позовава на множество изследвания на равнището на финансова грамотност на българските граждани, осъществени през последното десетилетие от организации като: Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, Световната банка, Джуниър ачийвмънт България и др. Резултатите от посочените изследвания индикират, че е необходимо българската държава да предприеме спешно значителни усилия в посока подобряване финансовата грамотност на гражданите. Идентифицираната потребност от повишаване финансовата грамотност на населението намира изразение в целите на стратегията, които са насочени към изграждане на знания и умения за:

- „за краткосрочно управление на личните финанси и финансов контрол;
- финансово планиране в средносрочен и дългосрочен

период, в т.ч. данъчно планиране;

- разумно използване на финансовите продукти и услуги;
- информираност относно правата и задълженията на потребителите на финансови услуги и механизмите за защита правата на потребителите;
- използването на цифровите технологии за повишаването на финансовата грамотност“ (Министерство на финансите, Национална стратегия за финансова грамотност на Република България, 2021).

Заложените цели са разработени в унисон с приоритетите на Националната стратегия за финансова грамотност на Република България. В контекста на приоритетите и целите на Стратегията е разработен и План за нейното изпълнение, като се предвижда всяка година да се публикува официален доклад за изпълнение на Плана. Мерките и индикаторите за изпълнение на Стратегията са смислово обособени по приоритети. По Приоритет 1: Разработване на рамка на компетентностите в областта на финансовата грамотност се предвижда идентифициране на целевите групи и разработване на адаптирано към потребностите на групите съдържание, както и избор на подходящи комуникационни канали за осъществяване на ефективна комуникация с техните представители.

По Приоритет 2: Разработване на съдържание и осигуряване на възможност за безплатен достъп до образователно информационни ресурси и тяхното популяризиране, в т.ч. чрез цифровизацията се предвижда разработване на модел на единна платформа с образователни ресурси по финансова грамотност. Платформата ще предоставя образователно съдържание, целящо подобряване финансовата грамотност на гражданите. В рамките на този приоритет се предвижда и провеждането на масирани информационни кампании и обучения в областта на финансовата грамотност. По отношение на цифровизацията, мерките за повишаване на финансовата грамотност се свеждат до актуализиране на интернет страниците на Министерство на финансите, Национална агенция за

приходите, Комисията за защита на потребителите и др. институции, имащи отношение към подобряване финансовата грамотност на гражданите. В този контекст се предвижда и създаване на официални страници в социалните медии и другите информационни и комуникационни канали на изброените по-горе институции.

В рамките на Приоритет 3 от Стратегията – Повишаване на финансовата грамотност на учениците и студентите се предвиждат мерки, свързани с актуализирането на учебни програми, обучение на учители и университетски преподаватели, изучаване на дисциплини, даващи базисни знания по финанси и финансова грамотност в специалности от ОКС „бакалавър“ и „магистър“ в университетите с неикономически профил, изучаване на предмети, свързани с финансовата грамотност в първи и втори гимназиален етап и др.

Приоритет 4: Повишаване на финансовата грамотност и стимулиране на финансовото включване на уязвими и други групи от обществото е фокусира върху подобряване на финансовата грамотност на безработни лица, представители на уязвими групи и др., за които се предвиждат обучени, не само в областта на подобряване финансовата грамотност, но и за специализация в областта на финансите, счетоводството, данъчното облагане и др.

Важно е да се отбележи, че отговорните институции за осъществяване на изброените по-горе мерки са Министерство на финансите на Република България и Национална агенция за приходите. От една страна, това са компетентните органи за правоприлагане на данъчното и финансово законодателство, а от друга – те са водещите институции, имащи отношение към събираемостта на данъците, т.е. генерирането на публични приходи. В този контекст, това са и двете институции, които имат решаваща роля в експлоатирането на фискалния капацитет на страната и неговото оптимизиране.

4.2

Идентифициране на възможности за повишаване фискалния капацитет в България на база оценка на финансова грамотност на гражданите

В рамките на настоящата точка, авторовият екип ще разгледа и анализира поетапно отговорите на респондентите на проведеното през месеците юни – септември 2021 г. анкетно проучване относно финансовата грамотност на гражданите. Целта на настоящата точка от монографичния труд е да оцени равнището на финансова грамотност и по този начина да провери изследователската хипотеза, че високата финансова грамотност е предпоставка за подобряване на фискалния капацитет на страната. Авторите анализират финансовите възприятия и познания (финансова грамотност) на група от 266 души, локирани в България. Подходът е количествен, неекспериментален, напречен и описателен и е поставен в рамките на аналитична емпирична парадигма. Анкетното проучване е администрирано от авторовия екип като хипервръзка към въпросника е изпратена до повече от 1000 души, а 266 отзовали се респонденти са го попълнили. Тези 266 респонденти формират извадката на изследването по метода на отзовалите се. Приложеният в рамките на анкетното проучване въпросник се състои от 21 въпроса (съдържащи въпроси с един отговор (една възможност), матрични въпроси и въпроси от типа Likert) условно обособени в три групи. Първата група въпроси има за цел да установи нивото на финансова грамотност на респондентите и отношението им към необходимостта от изучаване на финансовата грамотност в ранните етапи

от образователния процес. Въз основа на поставена самооценка, респондентите посочват равнището на финансовата си грамотност, като последващите въпроси от втората група целят да го тестват. В процеса на формулиране на въпросите авторският екип следва структурата на анкетния въпросник на ОИСР, тестван през 2019 г. при осъществяване на проучване за финансовата грамотност на населението на Югоизточна Европа. При формулирането на въпросите екипът използва и публична и лесно достъпна информация от сайтовете на Министерство на финансите на Р България и НАП. Акцентира се върху въпроси, свързани със познаването и разбирането на българската данъчна система, видовете данъци, отношенията между гражданите и данъчната администрация и др., т.е. фискалните отношения и фискалната грамотност. Тези видове въпроси са от съществено значение за проверка на хипотезата на авторите. Третата група въпроси е насочена към повишаване на информираността на гражданите за фискалните отношения и оценка на възможностите за подобряване на фискалния капацитет на страната чрез прилагане на различни дигитални инструменти от българската данъчна администрация. Подобряването на събираемостта на данъците, изплащането на осигурителните вноски в пълен размер, създаването на предпоставки за напускане на „сивия сектор“ на повече работници са основни за повишаване на фискалния капацитет на държавата.

Първите три въпроса от първа група са фокусирани върху извличане на информация социо-демографската структура на респондентите. От предоставените и обработени данни става ясно, че 54,9% от анкетираните са във възрастовата група 30–45 г., 27,1% – от 20 до 29 г., 15% попадат в групата от 46 до 65 г., 1,9% са на възраст под 20 години и 1,1% – на възраст над 65 години. От така посочената информация за възрастовата структура на респондентите следва, че над 95% попадат в групата на трудоспособното население в активна възраст.

По отношение на притежаваното от респондентите образование, от обработените данни става ясно, че 43,2% от респондентите притежават ОКС „Магистър“, 27,1% – ОКС „Бакалавър“; 27,1% са със средно образование, 6,4% притежават ОНС „Доктор“ и 1,5% са с основно образование. Така представената информация, позволява да се обобщи, че 76,7% от анкетираните лица притежават висше образование. Този факт е от съществено значение при определяне равнището на финансова грамотност, тъй като в научната литература по проблема често се акцентира върху взаимовръзката между степента на образование и финансовата грамотност. По-високата образователна степен предполага относително добро равнище на финансова грамотност или осъзната потребност от неговото подобряване. Последният от въпросите, фокусирани върху социо-демографската структура на анкетираните лица е свързан със сферата на професионалната им реализация. 31,6% са заети в сферата на частния бизнес и предприемачеството, 33,5% – в публичния сектор, 15,8% в корпоративния сектор, а 12,4% не са работещи към момента на осъществяване на проучването.

Следващите два въпроса имат за цел да установят дали респондентите са изучавали дисциплини, свързани с финансовата грамотност по време на своето обучение и какво е равнището на притежаваната от тях финансова грамотност, на база тяхната самооценка. 82,7% от респондентите отговарят, че по време на своето обучение са изучавали дисциплини, свързани с финансовата грамотност, докато 17,3% не са. На въпроса „Какво според Вас е равнището на притежаваната от Вас финансова грамотност?“ 11,7% смятат, че то е отлично, 37,6% – много добро, 38,3% – добро, 10,9% – базово и 1,5% отговарят, че не притежават никаква финансова грамотност. Интересен е фактът, че 17,3% от респондентите не са изучавали никакви курсове, свързани с финансовата грамотност, но въпреки това едва 1,5% от анкетираните 266 лица смятат, че не притежават никаква финансова грамотност.

Последните два въпроса от първата група имат за цел да установят нагласите на респондентите относно взаимовръзката между финансовата грамотност и финансовата стабилност на обществото. На въпросът: „Съгласни ли сте със следното твърдение: „Финансово грамотните хора са по-отговорни и по-добре подготвени да планират своето икономическо и финансово бъдеще. Ако в едно общество преобладават финансово грамотните хора, то и самото общество е финансово по-стабилно.“ категорично 97,4% от респондентите отговарят положително. На следващия въпрос: „Съгласни ли сте със следното твърдение: „Финансово грамотните хора са наясно с размера на данъчната тежест, която понасят и с методите за нейното изчисляване.“ 91% от респондентите дават положителен отговор. От така посочените данни, може да се обобщи, че респондентите категорично споделят мнението и нагласата, че съществува пряка зависимост между финансовата грамотност и финансовата стабилност на обществото, т.е. високото равнище на финансова грамотност е предпоставка за подобряване благосъстоянието на обществото.

Втората група въпроси имат за цел да проверят равнището на финансова грамотност на респондентите. При подборът на въпросите, екипът е заимствал два въпроса от „OECD’s survey questionnaire“ – изследване върху финансовата грамотност на населението от Югоизточна Европа. Първият и вторият въпрос от тази група са част от анкетата на ОИСР като те са избрани, тъй като тяхната цел е да провери базовите познания на респондентите относно фундаментални финансови и икономически категории като кредитиране и инфлация. На въпрос: „Давате на заем 25 лева на приятел в понеделник вечерта и във вторник сутринта той Ви връща 25 лева. Какъв е размерът на лихвата, която приятелят Ви е заплатил по този заем?“ с възможности за отговор: 0%; 1% и 100% – 96,2% от респондентите посочват верния отговор – 0%, 1,9% от респондентите посочват 1% и 1,9% посочват 100%. На въпросът:

„Съгласни ли сте с твърдението, че: „Висока инфлация означава, че разходите за живот се увеличават бързо.“ 89,1% от респондентите отговарят положително, което е и верният отговор, а 10,9% от анкетираните отговарят грешно на този въпрос.

Последващите въпроси от тази група са фокусирани върху фискалните отношения и по-конкретно фискалната и данъчна грамотност – компоненти на финансовата. Те са базирани на лесно достъпна, публична информация от официалните сайтове на Министерство на финансите на Р България и Националната агенция по приходите. Тяхната цел е да установи доколко са задълбочени познанията на респондентите в областта на данъчното облагане, данъчната администрация, фискалните отношения и др. Екипът е формулирал и два въпроса с подвеждащо съдържание. На въпросът: „Съгласни ли сте с твърдението: „Наясно съм със структурата на българската данъчна система и видовете данъци, които тя обхваща.““, 63,5% от респондентите отговарят положително, 34,2% отговарят, че не са, а 2,3% смятат, че са наясно „до известна степен“. Впечатление прави, че на въпроса за общата финансова грамотност от първа група, 87,6% от респондентите смятат, че притежават добро или по-високо равнище на финансова грамотност, но когато фокусът се постави върху два от нейните компоненти като фискална и данъчна грамотност, процентът на респондентите, твърдящи, че притежават такава намалява значително до 63,5%. Следващите въпроси от тази група проверяват базови познания в областта на данъчното облагане, данъчните ставки и данъчното законодателство в България, като те са формулирани на база най-често задаваните въпроси към Национална агенция по приходите, публикувани на официалния уебсайт Агенцията. На въпроса: Съгласни ли сте с твърдението, че: „В качеството си на краен потребител заплащате Данък върху добавената стойност в размер на 20% от стойността за всеки продукт или услуга, които потребявате (с изключение на

предвидените в ЗДДС изключения).“ 91% от респондентите отговарят положително, а 9% отговарят с „Не“. Фактът, че 9% от анкетиранията лица отговарят грешно на този въпрос raises researchers' awareness, because неправилният отговор на този въпрос означава, че на 9% от респондентите им липсват базови финансови познания, които имат отношение към ежедневното потребление на стоки и услуги. Следващият въпрос от анкетата е свързан с „гражданския договор“ или договорът за извършване на определена услуга, данъчното облагане по това правоотношение и задължението на лицата, сключили такъв договор да подават годишна данъчна декларация. На този въпрос 84,6% от респондентите отговарят вярно. Един от най-често срещаните източници на доходи на физическите лица от извънтрудови правоотношения е доходът от наем. Поради тази причина, екипът е разработил въпрос фокусиран върху този доход. На въпросът: „Съгласни ли сте с твърдението, че: „Доходите от наем, ако сте местно физическо лице, могат да са както от източник в страната, така и от източник в чужбина. Получените средства от наем обявявате в годишна данъчна декларация. Облагат се с данък от 10%.“ 88% от респондентите отговарят с „Да“, което е и верният отговор, докато 7,1% отговарят грешно, а 4,9% твърдят, че не са запознати.

Последните три въпроса от тази група са по-специфични като в условието на всеки от тях се съдържа подвеждаща информация. Тяхната цел е да провери не само познанията на респондентите, но тяхната възможност за аналитичното им прилагане в контекста на fiscal and tax literacy, e.g. financial literacy. Във въпросът: „Съгласни ли сте с твърдението, че: „Задължени сте да декларирате доходите си в НАП, ако получавате доходи единствено от трудови правоотношения и към 31 декември на годината, в която получавате дохода, работодателят ви е определил годишния размер на данъка за придобитите през годината доходи от вас и е удържал и внесъл пълния размер на данъка за съответната

въпроса: „Смятате ли, че е необходимо в училищното образование да се изучава финансова грамотност?“ 98,1% от респондентите категорично потвърждават, че е необходимо срещу едва 1,9%, които отговарят негативно. Следващият въпрос е свързан с нагласите на гражданите относно повишаване на тяхната информираност и по този начин намаляване на работещите в „сивия“ сектор на икономиката. На въпроса: „Смятате ли, че чрез повишаване информираността на гражданите относно данъчно осигурителната тежест и потенциалните ползи от декларирането и заплащането на пълния им размер в дългосрочен план, ще се създадат предпоставки за излизане от „сивия сектор“ на повече лица?“ 70,7% от респондентите отговарят положително, 19,5% – отрицателно и 9,8% не могат да преценят. Това означава, че според нагласите на гражданите повишаването на информираността е сред ключовите фактори за подобряване финансовата грамотност.

Последните три въпроса от проучването са свързани с нагласите на респондентите относно възможността за повишаване финансовата грамотност, а оттам и фискалния капацитет на страната. Два от тях са Likert-типови въпроси и един матричен въпрос, като тяхната цел е да провери нагласите на респондентите относно ефективността на различни методи за повишаване на тяхната информираност и прилагането на възможни дигитални инструменти за подобряване финансовата грамотност и събираемостта на данъците. В таблицата са представени отговорите на въпроса относно повишаването на информираността и взаимовръзката ѝ с повишаване събираемостта на данъците. И в двата случая 61,28% и 60,90% от респондентите смятат, че повишаването на информираността на гражданите ще окаже положително въздействие върху събираемостта на данъците в държавния и местните бюджети.

Таблица 17.**Възприятия относно повишаване събираемостта на данъците посредством подобряване информираността на гражданите за данъчната система, данъчните ставки, данъчното облагане и др. компоненти на финансовата грамотност.**

Смятате ли, че чрез повишаване информираността на гражданите относно данъчната система, данъчните ставки, данъчното облагане и др. компоненти на финансовата грамотност ще се създадат предпоставки за повишаване събираемостта на следните данъци:	Да	Не	Не мога да преценя
Данъци, постъпващи в Държавния бюджет (напр. данък върху добавената стойност, акцизи, корпоративен данък, данъци върху доходите на физическите лица)	61,28%	20,68%	18,05%
Данъци, постъпващи в местните бюджети (напр. данък върху наследствата, патентен данък, туристически данък и др.)	60,90%	23,68%	15,41%

Източник: авторско анкетно проучване, автори изчисления

Особен интерес за авторите представлява отговорът на въпроса: „Според Вас, доколко са ефективни следните методи за повишаване информираността на гражданите и подобряване на тяхната финансова грамотност в областта на данъчната система и данъчното облагане?“. Съгласно посочените от респондентите отговори, най-ефективният инструмент, който може да се приложи е и най-традиционният такъв – консултации на място в подразделенията на данъчната администрация с нейни представители и служители (Вж. Табл. 18). На следващо място се поставят създаването на единен информационен електронен портал за физически и юридически лица, обединяващ дейности на НАП, Министерство на финансите и местните данъчни административни подразделения, касаещи гражданите и бизнеса и създаването на кратки разяснителни видеа, съдържащи най-често възникващи казуси за физически и юридически лица и публикуването им в платформата Youtube и социални мрежи.

Таблица 18.

**Ефективност на различни методи за повишаване
информираността на гражданите и подобряване
на тяхната финансова грамотност в областта
на данъчната система и данъчното облагане.**

Според Вас, доколко са ефективни следните методи за повишаване информираността на гражданите и подобряване на тяхната финансова грамотност в областта на данъчната система и данъчното облагане?	Категорично ефективно	Поскоро ефективно	Не мога да преценя	Поскоро неефективно	Категорично неефективно
Писмени разяснения на най-често задаваните към данъчните власти въпроси от физически и юридически лица, публикувани на официалния сайт на НАП, Министерството на финансите и сайтовете на местните териториални единици (областни центрове, общини и пр.)	35,34%	42,86%	6,39%	12,41%	3,01%
Създаване на единен информационен електронен портал за физически и юридически лица, обединяващ дейности на НАП, Министерство на финансите и местните данъчни административни подразделения, касаещи гражданите и бизнеса	53,01%	35,34%	7,14%	2,63%	1,88%
Създаване на кратки разяснителни видеа, съдържащи най-често възникващи казуси за физически и юридически лица и публикуването им в платформата Youtube и социални мрежи	51,88%	34,59%	10,15%	2,26%	1,13%
Кореспонденция по електронна поща или телефон с представители на данъчната администрация	50,00%	33,08%	7,89%	6,02%	3,01%
Консултации на място в подразделенията на данъчната администрация с нейни представители и служители	57,89%	27,44%	7,89%	5,26%	1,50%

Източник: авторско анкетно проучване, автори изчисления

В контекста на дигитализацията и цифровото общество, авторите поставят въпроса за ефективността на дигиталните инструменти за подобряване финансовата грамотност на гражданите и повишаване събираемостта на републиканските и местни данъци (Вж. Табл. 19). Респондентите категоризират като категорично ефективни онлайн калкулаторите за изчисляване на потенциални глоби и санкции, налагани от данъчните власти при неплащане на дължими данъци в определен срок (66,9%), напомнанията за приближаващи крайни срокове за заплащане на дължими данъци и такси чрез синхронизация на календари (напр. Google calendar, Outlook calendar). (66,54%) и онлайн калкулаторите за изчисляване размера на дължими данъци и такси (66,54%). Впечатление прави, че респондентите категорично смятат посочените дигитални инструменти за ефективни и оценяват тяхното въздействие върху финансовата грамотност и събираемостта на данъците изключително високо. Това твърдение е валидирано от изключително ниският процент.

Таблица 19.

**Ефективност на дигиталните инструменти
за подобряване финансовата грамотност на гражданите и
повишаване събираемостта на републиканските
и местни данъци.**

Доколко ефективни според Вас са изброените дигитални инструменти, за подобряване финансовата грамотност на гражданите и повишаване събираемостта на републиканските и местни данъци?	Категорично ефективно	Поскоро ефективно	Не мога да преценя	Поскоро неефективно	Категорично неефективно
Онлайн калкулатори за изчисляване размера на дължими данъци и такси	66,54%	29,32%	2,26%	1,50%	0,38%

Симулатори за попълване на документи (напр. данъчна декларация)	61,28%	33,08%	3,01%	2,26%	0,38%
Напомнания за приближаващи крайни срокове за заплащане на дължими данъци и такси чрез синхронизация на календари (напр. Google calendar, Outlook calendar)	66,54%	30,08%	2,26%	1,13%	0,00%
Онлайн калкулатори за изчисляване на потенциални глоби и санкции, налагани от данъчните власти при неплащане на дължими данъци в определен срок	66,92%	27,82%	2,63%	1,50%	1,13%

Източник: авторско анкетно проучване, автори изчисления

Прави впечатление, че респондентите категорично смятат тези цифрови инструменти за ефективни и оценяват изключително високо въздействието им върху финансовата грамотност и събираемостта на данъците. Това твърдение се потвърждава от изключително ниския процент респонденти, които смятат дигиталните инструменти за неефективни.

Тук е моментът да се спомене, че към момента на разработване и тестване на анкетното проучване (м. май – м. юни 2021 г.) авторите правят подбор на посочените по-горе дигитални инструменти на база задълбочено проучване на добри практики, прилагани в световен мащаб. Предвид дигитализацията на обществото и навлизането на социалните медии и мрежи в обществения живот, авторите се ориентират именно към такъв тип инструменти за повишаване информираността на гражданите и подобряване на тяхната финансова грамотност. Индикатор за доброто познаване на проблематиката и ефективността на прилаганите мерки е, че през м. октомври 2021 г., Националната агенция за приходите стартира

собствен официален канал (страница) в социалната мрежа Фейсбук. На страницата, потребителите могат да открият важни новини, полезна информация и актуални събития на тема данъци и осигуряване. „Страницата предоставя възможност за осъществяване на глобална обратна връзка с НАП и ние с удоволствие ще разгледаме вашите идеи, предложения и впечатления от контакта ви с институцията. Ще отговорим и на поставени от вас принципни въпроси.“¹ Това „отваряне“ на данъчната администрация към директна комуникация с гражданите е правилна стъпка в посока подобряване на финансовата (в т.ч. данъчната и фискална) грамотност на населението и по този начин оптимизиране на данъчния капацитет на страната.

В обобщение, могат да се систематизират следните най-значими автори изводи:

Първо, финансовата грамотност на населението е изключително комплексно понятие, което дефинира способността на гражданите да управляват рационално своите лични финанси, да вземат адекватни и компетентни решения по отношение на краткосрочното и дългосрочно финансово планиране, да осъществяват ефективно данъчно планиране и др. като отчитат спецификата на данъчното и финансово законодателството в страната. Доколкото финансовата грамотност ограничава решенията на гражданите по отношение на данъчно-то планиране, заплащане на данъци, социално-осигурителни плащания и др., и фундаменталната значимост на изброените за фискалния капацитет, може да се твърди, че високото равнище на финансова грамотност е предпоставка за неговото оптимизиране (оптимално експлоатиране).

Второ, на база проведеното анкетно проучване, се установи, че респондентите имат относително висока обща финансова грамотност, което в голяма степен се дължи на факта, че над 70% от отзовалите се респонденти притежават, или към

¹ Официална страница на Национална агенция за приходите, <https://www.facebook.com/NationalRevenueAgency>

момента на попълване на анкетата изучават висше образование. Те обаче категорично заявяват (97,7%), че финансовата грамотност трябва да се изучава в училищното образование и подкрепят твърдението, че ако финансово грамотните хора преобладават в едно общество, то самото общество е финансово стабилно (97,7%). Тези резултати потвърждават препоръките на ОИСР относно необходимостта от по-целенасочена политика по отношение на финансовото образование. Изучаването на финансова грамотност трябва да се насърчава, тъй като нейното подобряване е от фундаментално значение за осигуряване на подкрепа за осъществяване на икономическите и финансовите политики, насочени към осигуряване стабилността на финансовата система.

Трето, респондентите регистрират значително по-голям брой грешни отговори на въпросите, насочени към фискалните и данъчни отношения, т.е. фискалната и данъчна грамотност. Липсата на задълбочени познания за тези отношения и процеси оказва пряко негативно влияние върху вземането на решения за данъчно планиране, плащане на данъци, осигурителни вноски и др., което от своя страна се отразява на фискалния капацитет. В тази връзка е необходимо, от страна на държавата да се предприемат по-адекватни мерки и политики за повишаване финансовата грамотност на гражданите в частта данъчни и фискални отношения.

Четвърто, на база анализирания отговори на респондентите в проучването, може да се твърди, че най-ефективният начин за подобряване финансовата грамотност на населението би бил внедряването на иновативни цифрови и дигитални инструменти посредством канали за онлайн комуникация – социални мрежи и видеострийминг. В тази връзка, държавата трябва да положи повече усилия за повишаване информираността на гражданите по въпроси, свързани с фискалните отношения в частност и финансовата грамотност като цяло. Положителна стъпка в тази посока е стартираният през м. октомври 2021 г. в социалната мрежа Фейсбук официален

канал за комуникация на Националната агенция за приходите с граждани. Това е и положителен индикатор за изпълнение на предвидените в Национална стратегия за финансова грамотност на Република България мерки.

Пето, отчитайки изследваните нагласи относно финансовата грамотност и нейното значение за повишаване на фискалния капацитет, авторовият екип потвърждава своята хипотеза. Повишаването на финансовата грамотност трябва да бъде предмет на целенасочена държавна политика и въпреки предприетите от българската страна действия в тази посока (приетите през 2021 г. Национална стратегия за финансова грамотност на Република България и План за изпълнение на стратегията (2021 г. – 2025 г.)), респондентите заявяват осъзната необходимост от концентриране на повече усилия и ресурси.

В рамките на осъществяване на научното изследване и подготовката на настоящия монографичен труд, авторите изпълняват поставените изследователски задачи. Осъществен е подробен и задълбочен литературен преглед на научните постановки и значими публикации на чуждестранни и български автори в областта на фискалната стабилност, фискалната дисциплина, фискалните рамки за управление, фискалната политика на страните-членки на Европейския съюз, фискалната система на Р България, фискалния капацитет и др., релевантни на научното изследване. Проучени са повече от 200 литературни източници в областта на изследването, а в рамките на монографичния труд са регистрирани 103 позовавания на тях. Осъществен е анализ на фискалните рамки за управление на ЕС и САЩ и на база селектирани критерии е предложен модел за сравнение на фискалните рамки за управление на Европейския съюз и Съединените американски щати.

Идентифицирани са същностните характеристики на фискалната политика на ЕС и е разработен и апробиран модел за анализ и комплексна оценка на ефективността на българската фискална политика. Проучени са теоретичните постановки относно фискалния капацитет и на тази база е конструиран модел за оценка на фискалния капацитет на Р България като са идентифицирани възможности за неговата оптимизация. Проучена и анализирана е финансовата грамотност на населението в качеството ѝ на предпоставка за повишаване фискалния капацитет на страната. В контекста на изпълнение на изследователските задачи, авторите формулират най-значими изводи и постановки, посочени по-долу.

Фискалното управление, в рамките на ЕС е набор от универсални правила и решения относно фискалната политика

на Общността, прилагани на наднационално ниво, приети от суверенни държави-членки в рамките на съгласувана правна рамка на Съюза. В Съединените щати фискалната дейност се осъществява в рамките на тристепенна йерархична структура на федерално (централно), щатско и местно ниво, с ясно дефинирани в Конституцията на САЩ управленски и административни правомощия, разпределени в рамките на тази йерархична структура. Установени са множество различия и прилики, както в рамките на фискалното управление, така и в бюджетите на ЕС и САЩ. Най-съществената разлика е възможността за установяване и налагане на данъци. Като се има предвид, че ЕС не е данъчен съюз, изключително важно за бъдещото му развитие е да продължи стриктната си политика в областта на данъчната хармонизация, условно постигната в областта на косвеното данъчно облагане. В областта на преките данъци, обаче е необходимо да се предприемат редица действия, ограничени от невъзможността за установяване на единни данъци в рамките на Европейския съюз. Въпреки тези различия, стремежът към фискална дисциплина, съчетан с балансирано разпределение на ангажиментите и отговорностите за съответствие между централните и подцентралните правителства/правителствени структури, е ключов елемент от фискалната дейност както в ЕС, така и в САЩ.

Задълбоченото проучване на литературата по въпроса за рамките за фискално управление и детерминантите на фискалната система, провокира авторския екип да предложи следната обогатена дефиниция на понятието „фискална устойчивост“: Фискалната устойчивост се отнася до вземане на превантивни мерки по отношение нарастване параметрите на правителствения дълг и дефицит. Неконтролираното и недобре управлявано нарастване на тези показатели би могло да предизвика смущения във финансовата система и на финансовия пазар в краткосрочен и дългосрочен период, което да доведе до нежелана рязка промяна във фискалната политика респ. фискалната система на дадена държава.

В рамките на Европейския съюз се прилагат строго дефинирани правила за фискално регулиране и установяване на фискална устойчивост, които всяка страна-членка на Общността е задължена да имплементира в националното си фискално законодателство. Най-съществените правила по отношение на фискалното регулиране и устойчивостта намират своя материален израз в елементите на Фискалния пакт, към който Р България като член на Европейския съюз се присъединява през 2013 г., поемайки ангажимента да имплементира основните постановки на Пакта в своето национално законодателство. Установяването на тези постановки, правила и референтни равнища в българската практика, се осъществява посредством промените в Закона за публичните финанси на Р България. Аналитичният преглед на европейското и българско законодателство в областта на фискалното регулиране, сравнителният анализ на имплементиранията в българското законодателство постановки на Фискалния пакт, установеното наличие на хармонизирани постановки и референтни стойности, както и съответствието на показателите за фискална устойчивост с тези стойности, може да се заключи, че фискалната система на Р България е относително стабилна.

Въпреки COVID19 пандемията и осигурените фискални стимули за икономическо възстановяване, българската фискална система продължава да демонстрира устойчивост. Това твърдение е категорично подкрепено от ниската оценка на краткосрочните и средносрочни фискални рискове. При дългосрочните е налице средна рискова оценка, но това се дължи в значителна степен на увеличаващите се във времето разходи, породени от застаряването на населението. Всъщност, посоченото до момента валидира първата авторова хипотеза, че „Фискалната рамка за управление на ЕС в значителна степен дефинира имплементираната от страните-членки фискална политика. Р България, в качеството си на пълноправен член на Общността е имплементирала в своята фискална система задължителните постановки от Фискалния пакт, които

осигуряват стабилността на публичните финанси и адекватен отговор на промените в икономическата конюнктура.“.

Осъществено проучване за същността на фискалния капацитет, неговите детерминанти, подобрите индикатори за неговата оценка и анализът на получените резултати позволяват да се заключи, че анализираният данни за събираемостта на приходите, доходът на глава от населението и брутният регионален продукт, изследвани в качеството им на индикатор за ефективността на фискалния капацитет, сочат, че в рамките на периода 2016 г. – 2020 г. фискалният капацитет на Р България е оптимално експлоатиран. При всеки от разглежданите показатели се наблюдава тенденция на нарастване през периода 2016 г. – 2019 г., като през 2019 г., те достигат своите пикови равнища. През 2020 г. при всички показатели се наблюдава значително забавяне в темповете на нарастване, основна причина за което е новата икономическа реалност – следствия от разразилата се в световен мащаб криза, породена от COVID19.

Облагаемият ресурс (TTR) е индикатор за оценка на фискалния капацитет, отчитащ множество от несъвършенствата на широко приложимите в българската и световна практика индикатори. Различията във фискалните системи на САЩ и България и необходимостта от специфични данни за неговото изчисляване не позволяват имплементирането му в българската система. Въпреки това, неговата ефективност по отношение определяне курса на данъчната и фискална политики, е достатъчна предпоставка за идентифициране на осъзната потребност от конфигуриране и приложение на подобен показател в българската практика.

По отношение на ефективността на прилагане на данъчното законодателство и анализа на събираемостта, както и оценката на данъчното несъответствие („tax gap“) като детерминанти на фискалния капацитет, авторите заключват, че фискалният капацитет е ефективно експлоатиран. Въпреки това, авторите смятат, че в контекста на администриране на българската данъчна система и прилаганите от националната

данъчна администрация мерки не е поставен необходимия акцент върху „образоването“ на клиентите (бизнеса и гражданите) по темата“ (вж. Единната национална стратегия за повишаване на събираемостта на приходите, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на законодателството). Посоченото „образование“ в голяма степен е свързано с подобряването на финансовата грамотност на гражданите в частта му данъчна грамотност. Това според авторите е и посоката за търсене на възможности за оптимизиране на фискалния капацитет в Р България.

Финансовата грамотност на населението е изключително комплексно понятие. Задълбоченото проучване на неговите същности и дефинитивни аспекти и оскъдността на научната литература по проблематиката в българското изследователско пространство, провокира авторите да предложат собствена, обогатена дефиниция, която гласи че: „Финансовата грамотност дефинира способността на гражданите да управляват рационално своите лични финанси, да вземат адекватни и компетентни решения по отношение на краткосрочното и дългосрочно финансово планиране, да осъществяват ефективно данъчно планиране и др. като отчитат спецификата на данъчното и финансово законодателството в страната.“ Доколкото финансовата грамотност ограничава решенията на гражданите по отношение на данъчното планиране, заплащане на данъци, социално-осигурителни плащания и др., и фундаменталната значимост на изброените за фискалния капацитет, може да се твърди, че високото равнище на финансова грамотност е предпоставка за неговото оптимизиране (оптимално експлоатиране).

Базирайки се на получените и анализирани данни от проведеното анкетно проучване за оценка на финансовата грамотност на гражданите и идентифициране на възможности за оптимизиране на фискалния капацитет в България, може да се заключи, че респондентите имат относително висока обща финансова грамотност, което в голяма степен се дължи на

факта, че повече от 70% от отзовалите се притежават, или към момента на попълване на анкетата изучават висше образование. Те обаче категорично заявяват (97,7%), че финансовата грамотност трябва да се изучава в училищното образование и подкрепят твърдението, че ако финансово грамотните хора преобладават в едно общество, то самото общество е финансово стабилно (97,7%). Изучаването на финансова грамотност трябва да се насърчава, тъй като нейното подобряване е от фундаментално значение за осигуряване на подкрепа за осъществяване на икономическите и финансовите политики, насочени към осигуряване стабилността на финансовата система.

По отношение на данъчната и фискална грамотност, като компоненти на финансовата, авторите откриват, че респондентите регистрират значително по-голям брой грешни отговори. Липсата на задълбочени познания за тези отношения и процеси оказва пряко негативно влияние върху вземането на решения за данъчно планиране, плащане на данъци, осигурителни вноски и др., което от своя страна се отразява на фискалния капацитет. В тази връзка е необходимо, от страна на държавата да се предприемат по-адекватни мерки и политики за повишаване финансовата грамотност на гражданите в частта данъчни и фискални отношения. Посочените по-горе изводи валидират втората изследователска хипотеза.

Съгласно обработените и анализирани данни, авторите установяват, че според респондентите, най-ефективният начин за подобряване финансовата грамотност на населението би бил внедряването на иновативни цифрови и дигитални инструменти посредством канали за онлайн комуникация – социални мрежи и видеострийминг. В тази връзка, държавата трябва да положи повече усилия за повишаване информираността на гражданите по въпроси, свързани с фискалните отношения в частност и финансовата грамотност като цяло.

БИБЛИОГРАФИЯ:

1. Aaskoven, L. (2018). Budget institutions and taxation. *Public Choice*, 335-349. doi:10.1007/s11127-018-0507-7
2. Afonso, A., & Jalles, J. T. (2014, December 3). Fiscal sustainability: a panel assessment for advanced economies. *Applied Economics Letters*, 925-929. doi:10.1080/13504851.2014.987913
3. Alberto, A., Angeloni, I., & Etro, F. (2005). International Unions. *American Economic Review*, 602-615. doi:10.1257/0002828054201279
4. Aleksandrova, A. (2020). FISCAL GOVERNANCE FRAMEWORKS OF THE USA AND THE EU OR WHEN DOES DECENTRALISED FISCAL DISCIPLINE WORK. FISCAL GOVERNANCE FRAMEWORKS OF THE USA AND THE EU OR WHEN DOES DECENTRALISED FISCAL DISCIPLINE WORK. ИКОНОМИЧЕСКА НАУКА, ОБРАЗОВАНИЕ И РЕАЛНА ИКОНОМИКА: РАЗВИТИЕ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В ДИГИТАЛНАТА ЕПОХА (pp. 202-213). Варна: ИУ-Варна. Retrieved from <https://www.cceol.com/search/chapter-detail?id=923082>
5. Aleksandrova, A. (2021). WHY STUDYING THE BULGARIAN FISCAL CAPACITY IS IMPORTANT? Проблеми розвитку фінансово-кредитної системи, (pp. 93-94). Lviv, Ukraine.
6. Aleksandrova, A., & Ismailov, T. (2021). IMPROVING FINANCIAL LITERACY AS A PREREQUISITE FOR INCREASING FISCAL CAPACITY: THE BULGARIAN CASE. ADVED 2021- 7th INTERNATIONAL CONFERENCE ON ADVANCES IN EDUCATION (pp. 159-166). Istanbul: Ocerint. doi:10.47696/adved.202126
7. Alexandrova, A. (2016). EUROPEAN TAX PRACTICE IN VAT APPLICATION - ANALYTICAL ASPECTS. Economic archive,

-
- 61-74. Retrieved 5 5, 2020, from <https://www2.uni-svishtov.bg/NSArhiv/title.asp?title=617#>
8. Angerer, J. (2021, October). The EU framework for fiscal policies. Brussels, Belgium. Retrieved from <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/bg/sheet/89/the-eu-framework-for-fiscal-policies>
 9. Angres, L., & Salazar, J. (2019, JUNE 1). THE FEDERAL BUDGET IN 2018. Washington, USA: Congressional Budget Office. Retrieved from <https://www.cbo.gov/system/files/2019-06/55342-2018-budget.pdf>
 10. Aprea, C., Wuttke, E., Breuer, K., Koh, N. K., Davies, P., Fuhrmann, B., & Lopus, J. S. (2016). Approaches the field of financial literacy from various scientific angles such as development, assessment, training. *International Handbook of Financial Literacy*, 1-4. doi:10.1007/978-981-10-0360-8
 11. Ayuso-i-Casals, J., Debrun, X., S.Kumar, M., Moulin, L., & Turrini, a. A. (2007). Beyond the SGP - Features and effects of EU national-level numerical fiscal rules. *Economic Policy Panel* (p. 22). Lisbon: European Commission and CEPR; International Monetary Fund.
 12. Ayuso-i-Casals, J., Deroose, S., Flores, E., & Moulin, a. L. (2006). THE ROLE OF FISCAL RULES AND INSTITUTIONS IN SHAPING BUGETARY OUTCOMES. Brussels: European Commission . Retrieved from https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication9487_en.pdf
 13. Barro, S. M. (2002). Macroeconomic versus RTS Measures of Fiscal Capacity: Theoretical Foundations and Implications for Canada. *IIGR Institute of Intergovernmental Relations, Queen's, 7*, 1-19. Retrieved from <https://www.queensu.ca/iigr/sites/webpublish.queensu.ca.iigrwww/files/files/WorkingPapers/Archive/2002/2002-7StephenBarro.pdf>
 14. Berti, A. E. (2016). Sketching a Possible Learning Progression for the Cognitive Component of Financial Education in the Broader Context of Economic Education. *International Handbook of Financial Literacy*, 515-530. doi:10.1007/978-981-10-0360-8_33

15. Berti, K., Salto, M., & Lequien, M. (2012). An early-detection index of fiscal stress for EU countries. Brussels: European Union. doi:10.2765/28160
16. Besley, T., & Persson, T. (2008, May). Wars and State Capacity. *Journal of the European Economic Association*(6), 522-530. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/40282661>
17. Bjørklund, M., & Sandahl, J. (2020). Financial Literacy as Citizenship Education – a viable prospect? *JSSE - Journal of Social Science Education*, 4-20. doi:10.4119/jsse-3230
18. Bjørklund, M., & Sandahl, J. (2021). Inviting students to independent judgement: Teaching financial literacy as citizenship education. *Citizenship, Social and Economics Education*, 103-121. doi:10.1177/20471734211029494
19. Boiar, A. (2019). Optimizing the Structure of the European Union Budget Expenditure. *Prague Economic Papers*, 348-362. doi:10.18267/j.pep.698
20. Bosshardt, W., & Caltabiano, C. (2013). *National Standards for Financial Literacy*. New York: USA: Council for Economic Education.
21. Bouabdallah, O., Checherita-Westphal, C., Warmedinger, T., de Stefani, R., Drudi, F., Setzer, R., & Westphal, A. (2017). Debt sustainability analysis for euro area sovereigns: a methodological framework. Frankfurt am Main: ECB. Retrieved from <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbop185.en.pdf>
22. Canagarajah, S., Brownbridge, M., Paliu, A., & Dumitru, I. (2012, January). The challenges to long run fiscal sustainability in Romania. *The World Bank Policy Research Working Paper 5927*, 1-34. Retrieved from <http://hdl.handle.net/10986/3213>
23. Carnevale, J. (1986, September). Experimental Estimates of Total Taxable Resources, 1981-84. *Technical Papers*, Office of State and Local Finance, Department of Treasury, p. 6.

24. Chervin, S. (2007). FISCAL EFFORT, FISCAL CAPACITY, AND FISCAL NEED: SEPARATE CONCEPTS, SEPARATE PROBLEMS. FISCAL FLEXIBILITY(3), 1-12. Retrieved from <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.180.6487&rep=rep1&type=pdf>
25. Coinage Act of April 2, 1. (1972, April 2). United States Mint. Retrieved from Connecting America through Coins: <https://www.usmint.gov/learn/history/historical-documents/coinage-act-of-april-2-1792>
26. Committee, T. D. (2020, 4 13). ECB. Retrieved from ECB: https://www.ecb.europa.eu/ecb/access_to_documents/archives/delors/html/index.bg.html
27. Compson, M., & Navratil, J. (1997). An Improved Method for Estimating The Total Taxable Resources of the States. Treasury Research Paper No. 9702.
28. Davies, P. (2015). Towards a framework for financial literacy in the context of democracy. *Journal of Curriculum Studies*, 300-316. doi:10.1080/00220272.2014.934717
29. Debt Sustainability Monitor 2020. (2021, February 5). European Commission. doi:10.2765/862465
30. ECB. (2012, March). ECB - Fiscal Developments. Retrieved from <https://www.ecb.europa.eu/>: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/mb201203_focus12.en.pdf?0ea5f8ccbeb103061ba3c778c8208513
31. ECONOMICS, T. (2020, 4 9). United States Gross Federal Debt to GDP1940-2019 Data | 2020-2022 Forecast. Retrieved from TRADING ECONOMICS: <https://tradingeconomics.com/united-states/government-debt-to-gdp>
32. EU budget. (2020, September 9). European Commission. Retrieved from European Commission: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget_en

33. EU Independent Fiscal Institutions. (2021). EUROPEAN FISCAL MONITOR June 2021. Brussels: The Network of Independent Fiscal Institutions. Retrieved from <https://www.euifis.eu/>
34. EU, L. (2020, 4 6). EU. Retrieved from EU: http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf
35. European Commission. (2021, November 28). Official website of the European Union. Retrieved from <https://ec.europa.eu/>: <https://ec.europa.eu/>
36. European Commission, T. E. (2020, 4 17). Official website of the European Union. Retrieved from Official website of the European Union: https://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/glance/budget_glance_en.pdf
37. European Commission. (2018, January). Public Finances in EMU 2017. doi:10.2765/256263
38. European Union policies, T. i. (2020, 5 11). European Union. Retrieved from European Union: https://europa.eu/european-union/topics/taxation_en
39. European Union. (2020, 5 2). Official website of the European Union. Retrieved from europa.eu: https://europa.eu/european-union/index_en
40. Eurostat. (2021, December 2). Total receipts from taxes and social contributions (including imputed social contributions) after deduction of amounts assessed but unlikely to be collected. Brussels, Belgium. Retrieved from https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_taxag/default/table?lang=en
41. Haase, F. (2009). Internationales und Europäisches Steuerrecht. Heidelberg: C.F. Möller.
42. Hallerberg, M., Strauch, R., & Hagen, a. J. (2007). The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries. *European Journal of Political Economy*, 338-359. doi:10.1016/j.ejpoleco.2006.11.005

43. IMF. (2013). PUBLIC DEBT SUSTAINABILITY ANALYSIS IN MARKET-ACCESS COUNTRIES. Washington: IMF. Retrieved from <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/050913.pdf>
44. Ismailov, T. (2018). EXCISE DUTIES IN BULGARIAN TAX INCOME STRUCTURE AFTER THE EUROPEAN UNION MEMBERSHIP. *Regional Economy and Sustainable Development*. 2. Варна: Наука и икономика ИУ - Варна.
45. Ismailov, T. (2021). DISCRETIONARY FISCAL POLICY – THEORETICAL ASPECTS. Проблеми розвитку фінансово-кредитної системи (pp. 60-62). Lviv, Ukraine: Університет банківської справи.
46. Ismailov, T., & Aleksandrova, A. (2020). VALUE-ADDED TAX AS AN INSTRUMENT OF THE EUROPEAN UNION MEMBER-STATES' DISCRETIONARY FISCAL POLICY OVER THE LAST DECADE. ИКОНОМИЧЕСКА НАУКА, ОБРАЗОВАНИЕ И РЕАЛНА ИКОНОМИКА: РАЗВИТИЕ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В ДИГИТАЛНАТА ЕПОХА (pp. 180-191). Варна: ИУ-Варна. Retrieved from <https://www.cecol.com/search/chapter-detail?id=923076>
47. Ivanova, O. B., Bogoslavtseva, L. V., Karepina, O. I., & Kostoglodova, E. D. (2017). Providing the Budget Transparency and State Projects Efficiency Monitoring in Russia. *European Research Studies Journal*, 97-104. doi:10.35808/ersj/599
48. Johnson, N. D., & Koyama, M. (2017, April). States and economic growth: Capacity and constraints. *Explorations in Economic History*(64), 1-20. doi:doi.org/10.1016/j.eeh.2016.11.002
49. Kalinowska, K. (2018). Is Fiscal Union the Only Cure for EMU's Woes? In E. a. *European Political, Monetary Unions: Background, Advantages and Disadvantages* (p. 369). Radom, Poland: Nova Science Publishers. Retrieved from <https://novapublishers.com/shop/monetary-unions-background-advantages-and-disadvantages/>
50. Khesin, E. S. (2020). Economy of the European Union: a Decade after the Crisis. *Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniia*, 73-81. doi:10.20542/0131-2227-2020-64-1-73-81

51. Kirkegaard, J. F. (2015). Economic Governance Structures in the United States. Brussels: European Parliament. Retrieved 4 13, 2020, from [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542668/IPOL_STU\(2015\)542668_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542668/IPOL_STU(2015)542668_EN.pdf)
52. Laktionova, O., Dobrovolskyi, O., Karpova, T. S., & Zahariev, A. (2019, April 1). COST EFFICIENCY OF APPLYING TRADE FINANCE FOR AGRICULTURAL SUPPLY CHAINS. *Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development*, 41(1), pp. 62-73. doi:10.15544/mts.2019.06
53. Lilova, R., Radulova, A., & Alexandrova, a. A. (2017). Fiscal Responsibility – Necessity vs. Obligation. The EU Case. *Revista ESPACIOS*, 31. Retrieved 5 5, 2020, from <http://www.revistaespacios.com/a17v38n51/a17v38n51p31.pdf>
54. Lucey, T. A., & Bates, A. B. (2012). Conceptually and Developmentally Appropriate Education for Financially Literate Global Citizens. *Citizenship, Social and Economics Education*, 160-162. doi:10.2304/csee.2012.11.3.160
55. Lusardi, A., & Mitchell, O. S. (2014). The Economic Importance of Financial Literacy: Theory and Evidence. *Journal of Economic Literature*, 1(52), 5-44. doi:10.1257/jel.52.1.5
56. Martinez-Vazquez, J., & Boex, L. J. (1997, June). Fiscal Capacity: An Overview of Concepts and Measurement Issues and Their Applicability in the Russian Federation. GSU Andrew Young School of Policy Studies Working Paper No. 97-3, p. 23. doi:10.2139/ssrn.470821
57. Masten, I., & Gnip, A. G. (2016). Stress testing the EU fiscal framework. *Journal of Financial Stability*, 276-293. doi:10.1016/j.jfs.2016.07.011
58. Maturana, G., & Nickerson, J. (2018). Teachers Teaching Teachers: The Role of Workplace Peer Effects in Financial Decisions. *The Review of Financial Studies*, 10(32), 3920-3957. doi:10.1093/rfs/hhy136
59. Menzies, M., & Wood, P. (2012). Charting a Course: A Review of

-
- Financial Education in New Zealand. Wellington: New Zealand: Commission for Financial Literacy and Retirement Income.
60. Ministry of Finance. (2021, 09). Retrieved from REPUBLIC OF BULGARIA, Ministry of Finance, Official website, : <https://www.minfin.bg/en/1489>
 61. Oates, W. E. (2006). Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints by JONATHAN A. RODDEN, GUNNAR S. ESKELAND, JENNIE LITVACK. *National Tax Journal*, 2(59), 389-396. Retrieved from https://www.jstor.org/stable/i40084084?rft_id=excelsior%3Aeb7dda78ceed76870a60c8a90ad151b9
 62. OECD. (2013). *Government at a Glance 2013*. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/gov_glance-2013-en
 63. Official Journal of the European Union. (2020, 4 11). Official Journal of the European Union, C326, 26.10.2012. Retrieved from eur-lex.europa.eu: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2012%3A326%3ATOC
 64. Official Journal of the European Union. (2020, 4 11). Official Journal of the European Union, C326, 26.10.2012. Retrieved from eur-lex.europa.eu: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2012%3A326%3ATOC
 65. Onofrei, M., (Vatamanu), A. G., Bostan, I., Oprea, F., Paraschiv, G., & Lazăr, C. M. (2020). The Implication of Fiscal Principles and Rules on Promoting Sustainable Public Finances in the EU Countries. *Sustainability 2020*. doi:10.3390/su12072772
 66. Pact, E. C. (2020, 4 9). European Commission. Retrieved from European Commission: <https://ec.europa.eu/info/node/4287/>
 67. Paiella, M. (2016). Financial literacy and subjective expectations questions: A validation exercise. *Research in Economics*, 2(70), 360-374. doi:10.1016/j.rie.2015.11.004
 68. Pavlova, M. (2017, August 10). Fiscal Decentralisation in the Republic of Bulgaria – Financial Effects and Regional Aspects. *Narodostopanski archive*, pp. 26-46. doi:10.2139/ssrn.2968411

69. Pavlova-Banova, M., & Aleksandrova, A. (2020, October 8). LOCAL FINANCES IN BULGARIA ON THE THRESHOLD OF THE THIRD DECADE AFTER THE REFORMS IN THE SECTOR. KNOWLEDGE INTERNATIONAL JOURNAL, pp. 875-881. Retrieved from <https://ikm.mk/ojs/index.php/KIJ/article/view/4632>
70. Pradhan, K. (2015). Sustainability of India s fiscal policy an empirical study. BANGALORE: University of Mysore. Retrieved from <http://hdl.handle.net/10603/89972>
71. Radulova, A., & Alexandrova, A. (2015). FISCAL CONSOLIDATION IN THE EUROPEAN UNION - NEED AND/OR CHALLENGE. Алманах Научни изследвания, 86-118. Retrieved from <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=418078>
72. Ramos-Herrera, M. d., & Prats, M. A. (2020, October 15). Fiscal Sustainability in the European Countries: A Panel ARDL Approach and a Dynamic Panel Threshold Model. MDPI journals. doi:10.3390/su12208505
73. Rashidin, M. S., Javed, S., Chen, L., & Jian, W. (2020). Assessing the Competitiveness of Chinese Multinational Enterprises Development: Evidence From Electronics Sector. SAGE Journal, 1-20. doi:10.1177/2158244019898214
74. Retzmann, T., & Seeber, G. (2016). Financial Education in General Education Schools: A Competence Model. International Handbook of Financial Literacy, 9-23. doi:10.1007/978-981-10-0360-8_2
75. Roubini, N., & Hemming, R. (2004). A Balance Sheet Crisis in India? At the IMF/NIPFP Conference on Fiscal Policy in India, (pp. 1-34). New Delhi. Retrieved from <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.207.2555&rep=rep1&type=pdf>
76. Sabitova, N. M., Shavaleyeva, C. M., Lizunova, E. N., Khairullova, A. I., & Zahariev, A. (2020, March 18). Tax Capacity of the Russian Federation Constituent Entities: Problems of Assessment and Unequal Distribution. Regional Economic Development in Russia,

pp. 79-86. doi:DOI: 10.1007/978-3-030-39859-0_7

77. Salas-Velasco, M., Moreno-Herrero, D., & Sanchez-Campillo, J. (2021, July). Teaching financial education in schools and students' financial literacy: A cross-country analysis with PISA data(Article). *International Journal of Finance and Economics*, 3(26), 4077-4103. doi:10.1002/ijfe.2005
78. Sawicky, M. (1986, September). The Total Taxable Resources Definition of State Revenue-Raising Ability. Technical Papers, Office of State and Local Finance, Department of Treasury, p. 6.
79. Sola, S., & Palomba, a. G. (2016). Sub-nationals' risk premia in fiscal federations: Fiscal performance and institutional design. *Journal of International Money and Finance*, 165-187. doi:10.1016/j.jimonfin.2016.01.009
80. Stability and Growth Pact. (2021). European Commision. Retrieved from European Commision: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact_en
81. Sumner, S. P., & Berti, K. (2017). A Complementary Tool to Monitor Fiscal Stress in European Economies. Luxembourg: European Union. doi:10.2765/963362
82. The National Constitution Center. (2020, April 10). 10th Amendment . Retrieved from Constitutioncenter.org: <https://constitutioncenter.org/interactive-constitution/interpretation/amendment-x/interps/129>
83. Tisdell, E. J., Taylor, E. W., & Forte, K. S. (2013). Community-Based Financial Literacy Education in a Cultural Context: A Study of Teacher Beliefs and Pedagogical Practice. *SAGE Journals*, 338-356. doi:10.1177/0741713613477186
84. U.S. Constitution, A. I. (2020, 5 10). Cornell Law School. Retrieved from Cornell Law School: <https://www.law.cornell.edu/constitution/articlei>

85. U.S. Department of Treasury Office Of Economic Policy. (2002, November). TREASURY METHODOLOGY FOR ESTIMATING TOTAL TAXABLE RESOURCES (TTR) Revised November 2002. U.S. Department of Treasury . Retrieved from <https://home.treasury.gov/system/files/226/nmpubsum.pdf>
86. Union, E. (2020, 4 14). Official website of the European Union. Retrieved from Official website of the European Union: https://europa.eu/european-union/about-eu/euro_bg
87. Wildasin, D. E. (1997). Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations. Washington: World Bank. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/239501468765618550/pdf/multi-page.pdf>
88. Zahariev, A., Prodanov, S., Radulova, A., Zaharieva, G., Pavlova, M., Angelov, P., . . . Marinova, K. (2020, September 4-5). The Bank Insolvency: From Lehman Brothers to COVID-19 (International Remarks and National Peculiarities). *Economic and Social Developments*, pp. 44-59. doi:10.2139/ssrn.3688961
89. Zahariev A., Radulova A., Aleksandrova A. & Petrova M. FISCAL SUSTAINABILITY AND FISCAL RISK IN THE EU: FORECASTS AND CHALLENGES IN TERMS OF COVID-19. *Entrepreneurship and Sustainability*, 2021, Issues 8(3): pp. 618-632. [https://doi.org/10.9770/jesi.2021.8.3\(39\)](https://doi.org/10.9770/jesi.2021.8.3(39)) ISSN: 2345-0282
90. Zahariev, A., Zveryakov, M., Prodanov, S., Zaharieva, G., Angelov, P., Zarkova, S., & Petrova, M. (2020, March 30). Debt management evaluation through Support Vector Machines: on the example of Italy and Greece. *Entrepreneurship and Sustainability*, pp. 2382-2393. doi:10.9770/jesi.2020.7.3(61)
91. Žaja, M. M., Kordić, G., & Kedžo, M. G. (2019). The analysis of contextual variables affecting the efficiency of fiscal rules in the EU. *Croatian Operational Research Review*, 153-164. doi:10.17535/crorr.2019.0014

92. Ангелов, П. (2012). УПРАВЛЕНИЕ ДЪРЖАВНИЯ ДЪЛГ НА БЪЛГАРИЯ – ПРОБЛЕМИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА. Алманах “Научни изследвания”, 18, pp. 254-263. Retrieved from <https://www2.uni-svishtov.bg/almanahni/title.asp?title=831>
93. Договор за стабилност, координация и управление в икономическия и паричен съюз („Фискален пакт“). (2012, March 2). EU. Retrieved from EU: http://publications.europa.eu/resource/cellar/632540ef-f14d-4778-86bd-b7a96b04af5d.0001.03/DOC_1
94. Доклад по отчета за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2019 г. (2020). Министерство на финансите. София: Министерство на финансите. Retrieved from <https://www.minfin.bg/bg/1234>
95. Единна национална стратегия за повишаване на събираемостта на приходите, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на законодателството 2015-2017 г. (2015). Министерски съвет. Retrieved from Министерски съвет: <https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=972>
96. КОНВЕРГЕНТНА ПРОГРАМА (2021-2023). (2021). РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ, МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ. Retrieved from МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ: <https://www.minfin.bg/bg/868>
97. Министерство на финансите, Национална стратегия за финансова грамотност на Република България. (2021). Министерство на финансите. София: Министерство на финансите. Retrieved from <https://www.minfin.bg/bg/1491>
98. Найденов, Л., & Павлова-Бънова, М. (2020). ФИСКАЛНИТЕ ПРАВИЛА – ОСНОВА НА СТАБИЛНОСТТА НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ. e-Journal VFU, 25(13), pp. 1-25. Retrieved from https://ejournal.vfu.bg/pdfs/Naidenov_Vanova.pdf
99. Официален уебсайт на Европейския съюз. (2021, December 2). Европейски съюз. Retrieved from Европейски съюз: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/euro_bg

100. Павлова-Бънова, М. (2021). ФИСКАЛНА ПОЗИЦИЯ НА ОБЩИНИТЕ В УСЛОВИЯТА НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР – АКТУАЛНИ ПРОБЛЕМИ И ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА РАСТЕЖ. Алманах “Научни изследвания”(29). Retrieved from <https://www2.uni-svishtov.bg/almanahni/title.asp?title=1599>
101. Р България Министерство на финансите. (2016). Доклад с оценка по прилагането на Единната национална стратегия за повишаване на събираемостта на приходите, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на законодателството 2015-2017 г. София: Министерство на финансите. Retrieved from <https://www.minfin.bg/bg/1297>
102. РЕГЛАМЕНТ НА СЪВЕТА (ЕО) № 479/2009. (2009, May 25). <https://eur-lex.europa.eu/>. Retrieved from Официален вестник на Европейския съюз: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0479&from=EN>
103. Фискален Съвет на България. (2018). Фискалната политика – основни понятия, теория и практика. София: Фискален Съвет на България. Retrieved from https://www.bia-bg.com/uploads/files/analysis/Fiscal_policy_final.pdf

Настоящата монография се публикува в рамките на изпълнение на дейностите по проект: „Фискална дисциплина и/или повишаване фискалния капацитет на Република България?; № КП-06 М35/5 от 18/12/2019, финансиран от Фонд „Научни изследвания“ при МОН по „Конкурс за финансиране на фундаментални изследвания на млади учени и постдокторанти – 2019 г.“.

МОНОГРАФИЯ

Фискална дисциплина
и/или повишаване фискалния капацитет
в Република България?

Българска
Първо издание

Автори

Александрина Александрова
Танер Исмаилов

Предпечат и дизайн

Детелина Василева

ISBN 978-619-190-211-8

„Издателство Славена“ – 2021 г.
Варна 9018, ул. „Ген. Радко Димитриев“ 59 А
тел. 052/ 602 465
e-mail: books@slavena.net
www.slavena.net



**Александрина
Борисова АЛЕКСАНДРОВА**

е Изследовател R2 в Института за научни изследвания в Стопанска академия „Д. А. Ценов“ гр. Свищов с опит в областта на научните изследвания, академичното преподаване и управлението на проекти. Преподавателският ѝ опит е натрупан в периода от 2013 г. до 2021 г. посредством водене на лекции и семинарни занятия като хоноруван асистент към катедра „Финанси и кредит“ в СА и като лицензиран обучител към ЦПО в Стопанска академия. През 2021 г. е привлечена като гост-лектор в Baltic Academy of Science, Riga със самостоятелно разработена дисциплина.

Научноизследователският си опит д-р Александрова натрупва посредством участие в 7 научноизследователски проекта. В своята научноизследователска дейност, е осъществила повече от 35 научни публикации, сред които: 2 в издания, индексирани в Scopus/Web of science, 2 в процес на индексирание, 5 студии, 3 статии, 19 доклади, 2 учебника и 2 учебни помагала.



**Танер
Мустафов ИСМАИЛОВ**

е главен асистент към катедра „Финанси и кредит“ в Стопанска академия „Д. А. Ценов“ гр. Свищов. Д-р Исмаилов придобива ОНС Доктор в ПН 3.8. Икономика през 2015 г. със защита на дисертация на тема: „Подходното неравенство в България и възможности за развитие на малкия бизнес“. Гл. ас. д-р Исмаилов специализира в областта на публичните финанси. Гл. ас. д-р Танер Исмаилов притежава богат практически професионален опит в областта на финансите и застраховането.

В своята научноизследователска дейност, д-р Исмаилов е публикувал 25 научни публикации на български и английски език от които 2 доклада, от конференции в процес на индексация в Web of science. Член на Съюза на учените в България от 2018 г. Участвал е в реализацията на 4 проекта. В периода от 2016 г. до 2021 г., д-р Исмаилов е осъществил 5 краткосрочни мобилности с цел преподаване по Програма Еразъм + в Турция и Украйна.

