

КОГАТО ЦИФРИТЕ ГОВОРЯТ: БЮДЖЕТНИ ФИСКАЛНИ ПРАВИЛА И COVID-19

Доц. д-р Людмил Найденов¹

Резюме: Въпросите относно ролята и ефектите на фискалните правила са широко дискутирани в теорията на публични финансите. Covid-пандемията допълнително актуализира академичните дискусии в анализираната област. Отчитайки изложените съображения, разработката има за обект на изследване фискалните правила относно бюджетния баланс, а предмет на анализ са ефектите на Covid-19 върху касовото и структурното бюджетно салдо в ЕС и България. Целта е да се изведат актуални тенденции и критично да се осмисли ролята на фискалните ограничения в пандемични условия. Изследването доказва негативното Covid влияние, анализира насоките на въздействие и аргументира необходимостта от разумна фискална политика в посткризисния период.

Ключови думи: фискални правила, бюджетен баланс, структурно бюджетно салдо, бюджетен дефицит, Covid-19

JEL: H61, H62

DOI:

WHEN THE NUMBERS SPEAK FOR THEMSELVES: BUDGET FISCAL RULES AND COVID-19

Assoc. Prof. Lyudmil Naydenov, Ph.D

Abstract: Questions about the role and effects of the fiscal rules have been widely debated in public finance theory. The Covid-19 has further updated the academic discussions in the analyzed field. The object of research are the budget balance rules and the subject of analysis are the effects of Covid-19 on budget balance of the EU countries and Bulgaria. The aim is to highlight current trends and critically consider the role of fiscal constraints in pandemic conditions. The study proves the negative Covid impact, analyzes the directions of impact and argues the need for a reasonable fiscal policy in the post-crisis period.

Key words: fiscal rules, budget balance, structural budget balance, budget deficit, Covid-19

JEL: H61, H62

DOI:

1. Въведение

Въпросите относно необходимостта, конкретните форми (в т.ч. числови стойности), ефекти, ползи и негативи от нормативното регламентиране на ограничения пред дискреционната фискална политика са относително нов, самостоятелен и широко дискутиран проблем в теорията и практиката

¹ lnaydenov@ue-varna.bg, Икономически университет – Варна, България

на съвременните публични финанси. Covid-пандемията допълнително актуализира академичните дискусии в анализираната област, като в същото време наложи необходимостта от политически мерки за реформиране на съществуващата рамка на фискални правила.

2. Теоретични основи на бюджетните фискални правила

Фискалните правила обикновено се свеждат до законово определени и конкретно дефинирани цифрови стойности, дългосрочно лимитиращи дискреционната стопанска политика и финансовата свобода на публичната власт (Kopits and Symansky 1998; Kennedy, Robbins and Delorme 2001; Budina, Schaechter, Weber and Kinda 2012; Van Eden, Khemani and Emery 2013; Ангелов и Заркова 2018).

Мотивите за лимитиране на правителствената фискална свобода могат да се обобщят в няколко пункта. *Първо*, правилата са способ за ограничаване на държавната (преди всичко фискална) намеса в икономиката, размера на публичния сектор и непроизводителните държавни разходи. *На следващо място*, ограниченията ангажират политическата класа с принципите на отговорното и ефективно управление, защото тяхното нарушаване коства репутационни (и предполага се) електорални щети. *Трето*, в контекста на несъвършената информация, правилата имат сигнален ефект, защото повишават прозрачността и разкриват предпочитанията и фискалните планове на правителството пред обществеността и финансовите пазари (Debrun and Kumar 2007). *Четвърто*, държавите „със строги фискални правила са в много по-добра позиция за осигуряване на големи фискални отговори за подкрепа на икономиката, без да застрашават устойчивостта на националния дълг“ (Hutchison 2020: 307). *Пето*, цифровите значения на финансовите параметри служат като фокусна точка за политическата класа и при хетерогенност на електоралните предпочитания улесняват формирането и стабилността на политически коалиции (Eyraud, et al 2018)¹.

Налице са различни типове цифрови правила (Brenton 2016; Budina, Schaechter, Weber and Kinda 2012), в т.ч. отнасящи се до държавния дълг, бюджетното салдо, държавните приходи и разходи. *Регулациите относно касовото бюджетно салдо* са често срещани в практиката и могат да се използват за повишаване устойчивостта на държавната задлъжнялост. Типичен пример за тези правила е ограничението на размера на касовия дефицит, отнесен към БВП. Възможен е и подход, при който се лимитира отрицателната разлика между бюджетни приходи и разходи (спрямо БВП), но от обхвата на последните се приспадат лихвените плащания. Първият вариант има това предимство, че е по-разбираем за обществеността, по-лесен за монито-

¹ Фискалните правила (в т.ч. прилаганите в ЕС) не са лишени от негативи. Вж. н-р Kopits, G. (2001); Debrun, X., and M. Kumar (2007); Eyraud, et al (2018); Blanchard, O., Á. Leandro, and J. Zettelmeyer. (2021).

ринг и осигурява по-тясна връзка с устойчивостта на дълга. Във втория случай се изключват разходи, които не подлежат на пряк контрол от правителството и така се обективизира оценката за неговите усилия по спазване на правилата. В негативен план, независимо от избрания вариант за рестрикции, следва да се акцентира върху възможностите за изкривяване на данните (н-р при наличие на извънбюджетни сметки, забавяне на разходи и извършването им в следваща бюджетна година и др.) и във връзка с процикличното влияние на този тип правила.

За отчитане въздействието на външни (недискреционни) фактори върху бюджетния баланс правилото за касовото салдо се модифицира, като се налага *рестрикция върху структурния дефицит*. Така става възможно да се оцени насоката на правителствената фискална политика и по-важно – правителствените усилия по спазване на правилата се обвързват с фазата на икономическия цикъл. Едновременното съжителство на рестрикции и дискреционна свобода за провеждане на стабилизация има своята цена. Правилата за структурния баланс са трудни за разбиране, а измерванията на разминаването между реален и потенциален обем БВП не са имунизирани от грешки.

3. Правила за бюджетното салдо: влиянието на Covid-19

Динамиката в процентното съотношение консолидиран бюджетен дефицит/излишък на сектор „Държавно управление“/БВП в ЕС е добра отправна точка за отчитане на пандемичното въздействие върху изпълнението на фискалните правила. (виж Таблица 1).

Анализът на данните от таблицата дава основание да се направят няколко по-важни изводи и обобщения. Всъщност, *единствената страна-членка на ЕС, която за периода 2016-2021 г. приключва всяка бюджетна година с консолидиран излишък е Дания*. Съотношението (в %) консолидиран бюджетен излишък на сектор „Държавно управление“/БВП в Дания за 2016 г. е 0,1%, а за 2019 г., 2020 г. и 2021 г. показателят е съответно 4,1%, 0,2% и 3,6%. Независимо от посоченото, Covid-19 има своето негативно въздействие: през 2020 г. в сравнение с 2019 г. стойността на анализирания индикатор намалява с 95,1%, а през 2021 г. в сравнение с последна предпандемична година (2019 г.) същият бележи спад с 12,2%.

Страните-членки на ЕС, които за периода 2016-2021 г. приключват всяка бюджетна година с консолидиран дефицит са Белгия, Испания, Франция, Италия, Унгария, Полша, Румъния, Словакия и Финландия. За Италия, например, процентното съотношение консолидиран дефицит /БВП през бюджетната 2016 г. е -2,4%, а за бюджетните 2019 г., 2020 г. и 2021 г. съответно -1,5%, -9,5% и -7,2%. В сравнение с 2019 г., през 2020 г. относителният дял на консолидирания бюджетен дефицит спрямо БВП в Италия се увеличава с 533,3%, а през 2021 г. в сравнение с последната година преди пандемията нарастването е с 380%. За Франция процентното съотношение

на консолидирания бюджетен дефицит/БВП през 2016 г., 2019 г., 2020 г. и 2021 г. е съответно -3,6%, -3,1%, - 9,0%, -6,5%. Увеличението на показателя през 2020 г. в сравнение с 2019 г. е със 190,3%, а за 2021 г. в сравнение с 2019 г. със 109,7%.

Таблица 1. Консолидиран бюджетен дефицит/излишък на сектор „Държавно управление“/БВП на държавите от ЕС 2016-2021 г. (в %)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
ЕС-27	-1,4	-0,8	-0,4	-0,5	-6,7	-4,6
Евروزона	-1,5	-0,9	-0,4	-0,6	-7,0	-5,1
Белгия	-2,4	-0,7	-0,9	-1,9	-9,0	-5,6
България	0,3	1,6	1,7	2,1	-3,8	-3,9
Чехия	0,7	1,5	0,9	0,3	-5,8	-5,1
Дания	0,1	1,8	0,8	4,1	0,2	3,6
Германия	1,2	1,3	1,9	1,5	-4,3	-3,7
Естония	-0,4	-0,5	-0,6	0,1	-5,5	-2,4
Ирландия	-0,8	-0,3	0,1	0,5	-5,0	-1,7
Гърция	0,2	0,6	0,9	1,1	-9,9	-7,5
Испания	-4,3	-3,1	-2,6	-3,1	-10,1	-6,9
Франция	-3,6	-3,0	-2,3	-3,1	-9,0	-6,5
Хърватия	-1,0	0,6	-0,1	0,2	-7,3	-2,6
Италия	-2,4	-2,4	-2,2	-1,5	-9,5	-7,2
Кипър	0,3	1,9	-3,6	1,3	-5,8	-1,7
Латвия	0,0	-0,8	-0,8	-0,6	-4,3	-7,0
Литва	0,3	0,4	0,5	0,5	-7,0	-1,0
Люксембург	1,9	1,4	3,0	2,2	-3,4	0,8
Унгария	-1,8	-2,5	-2,1	-2,0	-7,5	-7,1
Малта	1,1	3,3	2,1	0,6	-9,4	-7,8
Нидерландия	0,1	1,4	1,5	1,8	-3,7	-2,6
Австрия	-1,5	-0,8	0,2	0,6	-8,0	-5,9
Полша	-2,4	-1,5	-0,2	-0,7	-6,9	-1,8
Португалия	-1,9	-3,0	-0,3	0,1	-5,8	-2,9
Румъния	-2,5	-2,5	-2,8	-4,3	-9,2	-7,1
Словения	-1,9	-0,1	0,7	0,6	-7,7	-4,7
Словакия	-2,6	-1,0	-1,0	-1,2	-5,4	-5,5
Финландия	-1,7	-0,7	-0,9	-0,9	-5,5	-2,7
Швеция	1,0	1,4	0,8	0,6	-2,8	-0,1

Източник: Евростат

Справедливо е да се отбележи, че във времевия отрязък 2016-2019 г. нарушаването на правилото за ограничаване на дефицита до 3% от БВП е изключение в ЕС. Отклонението от лимита е характерно за 2020 г. и в по-малка степен за 2021 г. През 2020 г. показателят е най-висок в Испания, където неговата стойност е -10,1%. Високи отрицателни стойности са на лице и в Гърция (-9,9%), Италия (-9,5%), Румъния (-9,2%), Франция (-9,0%), Австрия (-8,0%). През същата година анализираният съотношение има най-ниска стойност в Швеция (-2,8%).

Стойностите на индикатора консолидирано бюджетно салдо на сектор „Държавно управление“ /БВП в България за периода 2016-2021 г. са съответно: 0,3%, 1,6%, 1,7%, 2,1%, -3,8%, -3,9%. Отрицателните значения през 2020 г. и 2021 г. (в условията на пандемия) са по-ниски както от стойностите на същия показател средно за страните от Еврозоната, така и от стойностите средно за страните от ЕС-27. В тази връзка трябва ясно да се подчертае, че *правилото за максимален годишен дефицит на сектор „Държавно управление“ до 3% от БВП се спазва в България през периода 2016-2019 г. Налице е отклонение от лимита през 2020 г. и 2021 г.*

Целесъобразно е да се припомни, че в нашата страна до втората половина на 2020 г. е законодателно закрепено и друго ограничение - дефицитът по Консолидираната фискална (КФН) програма на касова основа да не надвишава 2% от БВП. Цитираното правило е променено и лимитът е либерализиран до 3% от БВП (ДВ, бр. 98 от 2020 г., в сила от 17.11.2020 г.) в отговор на пандемията. От съществена важност е обстоятелството, че *правилото в първоначалната редакция се спазва през периода 2016-2019 г., а в либерализирания вариант не се нарушава в условията на Covid-19* (вж. Таблица 2).

Таблица 2. Структурно салдо дефицит/излишък на сектор „Държавно управление“/БВП на България 2016-2021 г. (в %)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Салдо по КФН	1,6	0,9	0,1	-1,0	-3,0	-2,9
Структурно салдо	0,1	1,1	2,0	1,3	0,9	0,8

Източник: МФ

Практиката на нашата страна във връзка с *отношението на структурното бюджетно салдо към БВП* може да се обобщи в няколко пункта (вж. Таблица 2). *На първо място*, заслужава да се уточни, че средносрочната бюджетна цел за структурния баланс на сектор „Държавно управление“, залегнала в Конвергентната програма на България, е в размер на -1 % от БВП. Цитираното гранично значение на показателя е в пълно съответствие с изискванията на Закона за публичните финанси (чл. 23, ал. 2) и е съобразено както с нивата на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ през последните повече от 10 г., така и с ниските рискове пред дългосрочната устойчивост на публичните финанси през периода. *На второ място*, в годините на пандемия (2020 г. и 2021 г.) е налице влошаване на фактическото салдо на сектор „Държавно управление“, но независимо от този факт коригирането на данните спрямо фазата на икономическия цикъл и отчитането на бюджетните мерки, свързани с пандемията като еднократни и мерки с временен характер, позволява достигането на структурен излишък. Следователно, *през всяка от годините на периода 2016–2021 г. структурното салдо е в рамките на заложенния лимит.*

4. Заключение

Влиянието на пандемията върху числовите стойности на касовото и структурното бюджетно салдо е значително и очаквано в негативна посока. Изменението в България е по-слабо в сравнение със средната за ЕС и Еврозоната динамика. В нашата страна, независимо от пандемията, е налице изпълнение на регламентираните в Закона за публичните финанси (редакция от 2020 г.) правила за структурния дефицит и за салдото по КФП. В условията на Covid-19 се наблюдава отклонение от лимитите за дефицит на сектор „Държавно управление“.

Използвани източници

- Ангелов, П. и С. Заркова (2018). Фискални правила - теоретични основи и индикатори за измерване. // Интеграционни процеси в глобалната икономика, с. 107-110. Свищов: АИ „Ценов
- Blanchard, O., Á. Leandro, and J. Zettelmeyer. (2021). Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards, PIIE Working Paper 21-1, February. DOI: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3810052>
- Brenton, S. (2016). Types of Fiscal Rules. In: The Politics of Budgetary Surplus. Palgrave Macmillan, London. DOI: https://doi.org/10.1057/978-1-137-58597-4_3
- Budina, N, A. Schaechter, A. Weber and T. Kinda. (2012). Fiscal Rules in Response to the Crisis: Toward the „Next-Generation“ Rules: A New Dataset, IMF Working Paper, № WP12/187. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>
- Debrun, X., and M. Kumar (2007). Fiscal Rules, Fiscal Councils and All that: Commitment Devices, Signaling Tools or Smokescreens? SSRN Electronic Journal, DOI:10.2139/ssrn.2004371
- Eyraud, L., X. Debrun, A. Hodge, V. Lledó and C. Pattillo. (2018). Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability, IMF Staff Discussion Note №SDN/18/04.
- Hutchison, M. (2020). The Global Pandemic, Policy Space and Fiscal Rules to Achieve Stronger Stabilization Policies, Seoul Journal of Economics, Vol.33, №3, <https://ssrn.com/abstract=3685018>
- Kennedy, S., J. Robbins and F. Delorme. (2001). The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance. // Fiscal Rules Conference, 2001. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2094473>
- Kopits, G and S. Symansky. (1998). Fiscal Policy Rules, IMF Occasional Papers, IMF, 1998. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781557757043.084>
- Kopits, G. (2001). Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament? IMF Working Paper №01/145. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2094462>
- Van Eden H., P. Khemani and R. Emery (2013). Developing Legal Frameworks to Promote Fiscal Responsibility: Design Matters. In: Public Financial Management and Its Emerging Architecture, eds. M. Cangiano, T. Curristine, M. Lazare, IMF, 79-105. DOI: <https://doi.org/10.5089/9781475531091.071>
- Zaharieva, G., O. Tarakchian, A. Zahariev. (2022). Market Capitalization Factors of The Bulgarian Pharmaceutical Sector in Pandemic, Business Management, Vol. 2022, Issue 4, 35-51.
- Zarkova, S., D. Kostov, P. Angelov, T. Pavlov, A. Zahariev. (2023). Machine Learning Algorithm for Mid-Term Projection of the EU Member States' Indebtedness, Risks, 11.71. DOI: 10.3390/risks11040071