

СЪВРЕМЕННИ ТЕНДЕНЦИИ ПРИ БЮДЖЕТНОТО УПРАВЛЕНИЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ



Джеймс Йоловски

ISBN 978-619-7622-45-4

Издателство на ВУЗФ
„Св. Григорий Богослов“
София, 2022

РЕДАКЦИОННА КОЛЕГИЯ

доц. д-р Григорий Вазов, главен редактор

доц. д-р Радостин Вазов, зам.-главен редактор

проф. д.ик.н. Виржиния Желязкова

проф. д.ик.н. Красимир Тодоров

проф. д-р Юлия Добрева

проф. д-р Даниела Бобева

проф. д-р Емилия Миланова

проф. д-р Григор Димитров

проф. д-р Станислав Димитров

проф. д-р Даниела Илиева

ас. д-р Виктория Гацова

ас. д-р Радостина Димитрова

Рецензенти:

доц. д-р Радостин Вазов

доц. д-р Теодора Рупска

© ВУЗФ, Издателство „Св. Григорий Богослов“, 2022

ISBN 978-619-7622-45-4

Авторът носи отговорност за прецизността по отношение на граматическо, правописно и стилово отношение.

Джеймс Йоловски

Съвременни тенденции при бюджетното управление на публичните финанси

София, 2022

СЪДЪРЖАНИЕ

УВОД	6
ПЪРВА ГЛАВА: ФАКТОРИ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТНИТЕ ПРАКТИКИ	15
1. Вътрешноприсъщи фактори за еволюционно развитие на бюджета	17
1.1. Развитие на бюджетната практика	19
1.2. Несъвършенствата на традиционното бюджетиране като фактор за необходимостта от еволюционно развитие	23
2. Бюджетът през призмата на иновативните бюджетни методики	25
2.1. Бюджетиране на нулева база	26
2.2. Непрекъснато бюджетиране	29
2.3. Бюджетиране, ориентирано към резултатите	32
2.4. Програмно бюджетиране	36
2.5. Други иновативни методики	38
3. Класификация на иновативните бюджетни методики	40
4. Съвременни роли и функции на бюджета	45
4.1. Бюджетът като елемент от система	46
4.2. Бюджетът като инструмент за динамично разпределяне на средства	47
4.3. Разширяване на концепцията за бюджет	48
5. Влияние на външните фактори върху бюджетното управление в публичния сектор 50	
5.1. Фискалните правила като средство за постигане на дългосрочна фискална устойчивост	51
5.2. Влияние на ESG политиките. <i>Зелено бюджетиране</i>	54
6. Модел за оценка на въздействието на външни фактори върху бюджетирането	58
ВТОРА ГЛАВА: ВЛИЯНИЕ НА ВЪНШНИ ФАКТОРИ И ИЗВЪНРЕДНИ СЪБИТИЯ ВЪРХУ БЮДЖЕТНИТЕ ПРАКТИКИ В БЪЛГАРИЯ	60
1. Въздействие на извънредни събития върху бюджетните практики в България	61
1.1. Особености на бюджетния процес в България	66
1.2. Бюджетният процес в България при стандартни условия в периода от 2017-та до 2019-та година	71
1.3. Влияние на извънредните събития върху бюджетния процес в България в периода от 2020-та до 2022-ра година	74
1.4. Сравнение на бюджетния процес в България при стандартни и при извънредни условия	83
2. Макроикономическото прогнозиране при висока несигурност – нестабилна основа за бюджетно управление на България	85
2.1. Връзка между макроикономически и бюджетни параметри	85
2.2. Макроикономическите прогнози на Министерството на финансите и на БНБ	88
2.3. Сравнителен анализ на макроикономическите прогнози	90
2.3.1. Оценка на точността на прогнозите относно реалния растеж на БВП	92
2.3.2. Оценка на точността на прогнозите относно безработицата	94
2.4. Оценка на отклоненията на макроикономическата прогноза в условия на несигурност	95
3. Извънредните събития като фактор за промяна на курса на фискалната политика на България	101
1. Динамика на разходите по КФП в периода от 2017-та до 2022-ра година	103
2. Динамика на приходите по КФП в периода от 2017-та до 2022-ра година	105
3. Изменения в бюджетното салдо в периода от 2017-та до 2022-ра година	107
ТРЕТА ГЛАВА: ЕКСПЕРТНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА СЪВРЕМЕННИТЕ ЯВЛЕНИЯ И ТЕНДЕНЦИИ ВЪРХУ БЮДЖЕТНИТЕ ПРАКТИКИ В ЕВРОПА	111
1.1. Условия при провеждане на проучването	111
1.2. Обобщена характеристика на респондентите	115

1.3.	Приложение на съвременни бюджетни методики в публичния сектор	117
1.4.	Ефект от въвеждането на фискални правила върху бюджетното управление	121
1.5.	Ефект от утвърждаването на ESG политики върху бюджетното управление	125
1.6.	Влияние на пандемията върху бюджетните практики	128
1.7.	Влияние на военния конфликт между Руската федерация и Украйна върху бюджетните практики	137
1.8.	Бюджетиране в условия на висока инфлация.....	141
1.9.	Анализ на статистически значими зависимости	144
1.10.	Изводи от проведеното емпирично изследване	149
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....		151
СПИСЪК С ФИГУРИ И ТАБЛИЦИ		154
БИБЛИОГРАФИЯ.....		156
ПРИЛОЖЕНИЕ		159

УВОД

Развитието на социално-икономическия живот през XXI в. динамично се ускорява. Факторите, които обуславят тази тенденция, взаимодействат едни с други. В резултат интензитетът им се повишава или се проявяват в ролята на предпоставки за възникването на други допълнителни явления, които въздействат върху обществото.

Водещо място сред тези фактори заема технологичното развитие. То изначално е обвързано с множество икономически аспекти – предприемачество, производство, пазар, размяна. Именно неговото съществено значение е предпоставка за обособяване на различните времеви периоди като съответстващи индустриални революции. Явлението, което поставя основите на съвременните технологии, безспорно е дигитизацията – представянето на информацията в машинно-четим формат под формата на бинарен код. Тя започва своето развитие в средата на миналия век – през 60-те години.

В хода на Третата индустриална революция, чийто основен фокус е *оптимизирането на разходите* за производствени суровини чрез автоматизация (Rodrigue, 2020), дигитизацията заема централно място. В началото на XXI в. тя допринася и за изграждането на още по-прогресивни технологии – интернет на нещата, роботизация, изкуствен интелект и т.н. Те, от своя страна, поставят основите на Четвъртата индустриална революция, която се фокусира върху *добавената стойност*.

Все по-динамичното развитие на технологиите през последните шестдесет години променя из основи редица аспекти на социално-икономическия живот. Изгражда се комуникационна инфраструктура на глобално ниво, която подобрява трансфера на знание. Той насърчава научните изследвания, иновациите и оптимизирането на организационните процеси (Вазов, 2019). Освен ускоряване на преноса на информация и

разширяването на приложението ѝ в практиката, цифровото ѝ изразяване позволява създаването на нови методи събиране, структуриране, обработване и анализ на данните (Рупска & Йоловски, 2022). Непрекъснатият процес на повишаване на изчислителната мощ позволява тези методи да се осъществяват за големи обеми от данни. В резултат значително се подобряват възможностите за прогнозиране, моделиране и управление на процесите и явленията, характеризиращи външната и вътрешната среда, в която стопанските субекти осъществяват своята дейност.

Друг водещ фактор от съществено значение за съвременното развитие е глобализацията (Şiriner, Christiansen & Dobрева, 2016). Основите на изследователския интерес към нея също са поставени в средата на XX в., като терминът за първи път е използван в началото на 50-те години (Димитрова, 2022). Тя се разглежда като множество от връзки и взаимовръзки, които надхвърлят националните държави, съставляващи съвременната световна система (McGrew, 1992). Именно тези връзки се проявяват като трансмисионни канали за предаване и мултиплициране на процесите и явленията от една точка на света към всички останали.

Глобализацията безспорно е един от факторите, които повлияват социално-икономическия живот. Тя подпомага трансфера на човешки, материални, интелектуални ресурси, като стимулира научното и технологичното развитие, а съответно и икономическия растеж. Същевременно обаче развитието на науката и технологиите е фактор, който, от своя страна, ускорява процеса на глобализация.

Пандемията, предизвикана от SARS-CoV-2 в началото на 2020 г., е явление, пряко повлияно от процеса на глобализация. От една страна, улесненото движение на населението между границите на различни държави способства за бързото разпространение на вируса по целия свят. От друга страна, тясната обвързаност на икономиките една с друга и

блокираните вериги за доставки се проявяват като трансмисионен канал за различни шокове в сферите на производството в глобален мащаб. От трета страна, трансферът на знание в международен план подпомага разработването на ваксини в безпрецедентно кратки периоди и т.н.

Процесът на динамично изменение на факторите – технологични, социални, демографски, екологични, икономически, политически – категорично обуславя необходимостта всички стопански субекти да се адаптират с ускорени темпове към новите условия на средата. За целта тези субекти следва непрекъснато да оптимизират управлението на своите ограничени ресурси, и то по такъв начин, че с тях да постигнат максимални резултати. Именно преходът от ефикасност към ефективност е процесът, който бележи транзицията от Третата към Четвъртата индустриална революция.

В съвременното ни бюджетът се утвърждава едновременно като водещ инструмент за ефикасно управление на ресурсите и за постигането на ефективни резултати. Затова той намира приложение в процесите при всички икономически субекти – както на микрониво (отделен индивид, различни формирания), така и на макро- (международни организации, държави) (Йоловски, 2022b).

При прехода към по-ефикасно оползотворяване на ресурсите, традиционната методика за съставяне на бюджети еволюира. За целта се разработват се различни иновативни подходи като *бюджетирането на нулева база*. Впоследствие фокусът на обществото се насочва от ефикасността към постигането на ефективност. Този стремеж намира изражение в методики като *резултатно-ориентираното бюджетиране*.

Може да се приеме, че еволюцията на бюджетите се реализира под влиянието на три основни групи фактори – вътрешноприсъщи, външни и извънредни. При първата от тях катализирането на тази еволюция се реализира чрез създаването и утвърждаването на иновации, които

подпомагат стопанския субект да реализира целите, присъщи за дейността му. При втората – въздействието върху посоката на развитие на бюджетите се обуславя от външни за субекта цели, свързани с развитието на средата. При третата група водещо е въздействието на непредвидими събития.

Първата група фактори е свързана с характеристиките на всеки бюджет. Тя изразява естествения процес на еволюция. Основното ѝ въздействие е под влиянието на различни иновации, които се реализират най-вече чрез бюджетните методики. Факторите в тази група се възприемат от автора като вътрешноприсъщи, тъй като при избора на бюджетна методика субектите са водени от собствените си цели.

От една страна, методиките определят различни приоритети – например прехода от ефикасност (*бюджетиране на нулева база*) към ефективност (*резултатно-ориентирано бюджетиране*). От друга страна, самите методики също се развиват под влияние на научно-технологичния прогрес. *Бюджетирането на база дейности* например се реализира успешно чрез интегрираните информационни системи. *Непрекъснатото бюджетиране* предполага използването на големи обеми данни за прогнозиране и моделиране на условията на средата.

Факторите във втората група са обусловени не от собствените присъщи цели на субекта, а от такива, които са продиктувани от изменението на средата. Възможно е желаните резултати да бъдат дефинирани в определено направление – например равенство между половете или екологично и социално управление. Това предоставя основа за насочването на бюджетните методики към преодоляването на конкретно предизвикателство. Такъв подход е реализиран например съответно при *бюджетирането по полове* и *зеленото бюджетиране*.

Но външните фактори могат да повлияят не само в посока разработване на специфични методики, а да въведат изисквания към бюджетните практики – както към процедурите за съставяне на бюджети,

така и по отношение на конкретни параметри. Такива са например усилията в Европейския съюз по хармонизиране на фискалната политика между държавите-членки. Още през 1992 г. с Маастрихтските критерии са заложили изисквания за поддържане на бюджетния дефицит под 3% от БВП, а на нивото на публичния дълг – под 60% от БВП. В периода 2011-2013 г. – в резултат на световната финансово-икономическа криза от края на първото десетилетие на XXI в. – прилагането на фискални правила в Европейския съюз е надградено съществено.

Често под въздействие на външните фактори биват въвеждани изисквания със задължителен характер, които са нормативно регламентирани. *Зеленото бюджетиране* например е насочено към изпълнението на т.нар. *ESG цели* (свързани с екологично и социално управление). От своя страна, фискалните правила са утвърдени чрез Директива 2011/85/ЕС, Договора за стабилност, координация и управление в икономическия и паричен съюз (т.нар. „фискален пакт“) и Регламент (ЕС) No 473/2013. Това означава, че върху съвременното бюджетно управление в публичния сектор нормативните изисквания, произтичащи от външната среда оказват съществено въздействие.

Факторите в третата група се проявяват при настъпването на непредвидими събития, които предизвикват социално-икономически шокове. Те също повлияват както бюджетните процедури, така и конкретни параметри. Предизвиканата от SARS-CoV-2 криза например от началото на 2020 г. създава условия на безпрецедентна за нашето съвремие несигурност. Тя се дължи на множество фактори: нарушени вериги за доставки, строгост на мерките за физическа дистанция, непредвидимо поведение на предприемачите и потребителите, ваксинационна политика и т.н. Всички тези явления имат отражение върху бюджетните практики и в частния, и в публичния сектор. При процедурите се наблюдава промяна в честотата на прогнозиране и бюджетиране, адаптиране на срокове и др. За параметрите

е характерно понижение на приходите, а в публичния сектор – и повишаване на разходите.

Подобен е ефектът от неочаквания военен конфликт между Руската федерация и Украйна от началото на 2022 г., който оказва въздействие върху икономическите процеси в целия свят (Башикаров & Стоянов, 2022). А също така и от условията на висока инфлация в световен план (и особено в определени държави-членки на ЕС), която се проявява като едно от няколко взаимообвързани явления – пандемията, войната и енергийната криза.

В обобщение може да се приеме, че от средата на XX в. бюджетите се изменят изключително динамично под влиянието на множество фактори. Този процес очевидно и закономерно води до разширяването на техните функции. Същевременно задълбочава утвърждаването на специфични подходи за частния сектор – от една страна, и за публичния и нестопанския – от друга. Докато първоначално в дейността на всяко формирование се прилага *историческо (традиционно) бюджетиране*, днес съществуват множество методики, които в съчетание с различни външни изисквания, могат да бъдат тясно насочени към конкретните цели на субекта.

Авторът счита, че значението на бюджетирането в публичния сектор е по-високо за обществото спрямо частния или нестопанския, тъй като обхватът на въздействие е по-широк. От една страна, това е валидно по отношение на ресурсите, които се разпределят. От друга – на обхвата от субектите, върху които има влияние. А също и по отношение на широкия кръг от аспектите от живота или дейността им, които са засегнати.

Актуалността и значимостта на изследването, осъществено в настоящия труд, са обусловени от динамичното изменение на редица фактори, които повлияват бюджетните практики. Преодоляването на предизвикателствата, пред които обществата в нашето съвремие са изправени, предполага максимизиране на ползите от прилагането на

бюджетиране в публичния сектор. За целта е необходимо да се изследва каква е посоката на влияние на въпросните фактори.

Обект на изследването са бюджетните практики в публичния сектор, които намират изражение в процедурата по съставянето на бюджети и параметрите, които се залагат в тях.

Предмет на изследването е влиянието на различни групи от фактори върху бюджетното управление в публичния сектор. Те са насочени към реализирането на нови цели, свързани с преодоляването съвременните предизвикателства пред обществото. В резултат водят до динамичното адаптиране на бюджетните практики с условията на средата.

Основната цел на изследването е свързана с идентифицирането на различни фактори, повлияващи развитието на бюджетното управление в публичния сектор, и оценка на интензитета на техния ефект. Повишавайки осведомеността, резултатите следва да представят възможности за адаптиране и оптимизиране на бюджетните практики, както и да идентифицират области, в които е необходимо надграждане на съществуващата експертиза.

Реализирането на поставената цел предполага изпълнението на няколко *изследователски задачи*:

- да се анализират съвременните роли и функции на бюджетите, като се изследва развитието на бюджетната практика от създаването ѝ до надграждането чрез иновативни методики;
- да се идентифицират водещите фактори на външната среда и извънредните събития, които повлияват съвременните бюджетните практики в публичния сектор, като се изследва тяхното въздействие;
- да се осигурят и анализират емпирични данни за влиянието на такива фактори върху бюджетните практики в България;

- да се осигурят и анализират емпирични данни относно оценката на водещи експерти за това влияние върху бюджетните практики в България и Европейския съюз.

Основната теза на изследването е, че съществува необходимост от оптимизиране на бюджетното управление в публичния сектор, свързана с адаптирането към все по-динамично изменящите се условия на средата. Тя се декомпозира до следните *хипотези*:

1. Съществуват неизползвани възможности за повишаване на ефикасността и ефективността на бюджетното управление в публичния сектор чрез внедряване на иновативни бюджетни методики.
2. Бюджетното управление в публичния сектор следва да се характеризира с достатъчна степен на гъвкавост, която да позволи адаптиране към съвременните цели на обществата и преодоляването на предизвикателствата, предизвикани от извънредните събития.
3. Влиянието на трите групи фактори върху бюджетното управление е съществено, но в практиката не се наблюдава широко приложение на съвременни бюджетни методики, нито достатъчна степен на гъвкавост.

Изследването е проведено при няколко ограничителни условия. Първо, акцентът попада върху бюджетирането в публичния сектор. Част от представените в труда методики и конкретни особености на бюджетите са характерни за частния сектор. Включването им е свързано с възможностите за интегриране на добри практики и цялостното взаимодействие между двете направления при развитието на бюджетирането.

Второ, фокусът на цялостното изследване в монографията е приложен. В Първа глава акцентът е предимно научно-теоретичен. От своя страна, Втора глава има основно научно-приложен характер. Трета глава е изцяло приложна, като представя данни от проведена експертна оценка. Тази особеност е обусловена в значителна степен от професионалния опит на автора.

Трето, използвани са емпирични данни, нормативни актове и други информационни източници, достъпни до 15.09.2022 г. По тази причина данните за 2022 г. са прогнозни, поради което не са пряко съпоставими с тези за предходни години. Включването им в анализа с цел разширяване на обхвата на изследвания период. От своя страна, изборът на времеви рамки е осъществен по такъв начин, така че да осигури симетрични времеви периоди преди и след пандемията от COVID-19.

Четвърто, допитването до експерти в областта на бюджетното управление в публичния сектор, е ограничено до представители (експерти и ръководители) в независими фискални институции на държави от Европейския съюз. Този подход е предпочетен от автора по няколко причини. На първо място, съществува обективна възможност обхватът и дейността на ресорните административни структури (министерства) да се различава в отделните държави. Същевременно ролята и функциите на независимите фискални институции са ясно и централизирано регламентирани в нормативните актове на Европейския съюз. На второ място, счита се, че ресорните органи биха били по-склонни към субективна оценка, доколкото самите те са участници в бюджетния процес. Докато по своята същност фискалните институции по дефиниция и замисъл са независими.

Пето, групата от респонденти е формирана в експериментален порядък на принципа на отзовалите се. Счита се, че анонимното попълване допринася за по-активно участие на представители на независимите фискални институции.

Шесто, при дискусията за управлението на публичните финанси е неминуемо споделянето на определени позиции. Те са изцяло освободени от политически оттенък, доколкото авторът не е и не е бил член на политическа партия към датата на публикуване на монографичния труд или преди това.

Седмо, използвани са информационни източници единствено на български и английски език.

ПЪРВА ГЛАВА: ФАКТОРИ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТНИТЕ ПРАКТИКИ

Настоящата глава на монографичния труд е с научно-теоретичен характер. В структурно отношение са обособени две основни смислови части. В изпълнение на първата основна задача на изследването са формулирани следните подзадачи:

- да се анализира влиянието на вътрешноприсъщи фактори, които задават посоката на еволюция на бюджетирането;
- да се установят съвременните роли и функции на бюджетирането;
- да се идентифицират потенциални възможности за приложение на иновативни бюджетни методики в публичния сектор.

Първата част накратко разглежда историческото развитие на бюджетирането, функциите, които е изпълнявало през времето, и факторите, които обуславят посоката на еволюирането на традиционната методика. Впоследствие са представени иновативните бюджетни методики, като се анализира необходимостта от създаването им. Оценени са предимствата и недостатъците им, както и приложимостта им в публичния сектор. На тази база в обобщение е формулирана еволюцията във функциите, които изпълняват бюджетите – в резултат от разработването на нови методики. От такава гледна точка се дискутира необходимостта от нова дефиниция за бюджета и класификация на методиките, която да послужи като основа при създаването на нови.

По отношение на втората основна изследователска задача са формулирани следните подзадачи:

- да се идентифицират фактори на външната среда, оказващи влияние върху бюджетирането в публичния сектор;

- да се изследват условията за възникването на тези фактори и какви цели следва да се постигнат чрез тяхното въздействие върху бюджетните практики;
- да се анализира въздействието на такива външни фактори, които повлияват бюджетирането в публичния сектор в нашето съвремие.

За реализирането на тези подзадачи, втората част от Първа глава разглежда два основни фактора на влияние върху бюджетните практики в публичния сектор в Европейския съюз. Първият от тях са числовите фискални правила като средство за постигане на по-висока фискална устойчивост. Те имат пряко въздействие върху бюджетните параметри, като поставят определени ограничения за някои от тях. Същевременно спазването им обуславя необходимост от модифициране на бюджетната процедура и създаване на независим орган, който да извършва мониторинг. Към настоящия вид на фискалните правила обаче са отправени редица критики. В краткосрочен период предстои тяхното изменение, което също ще има неминуем ефект върху бюджетните практики

Вторият водещ фактор са ESG политиките на ниво Европейски съюз, които следва да хармонизират и ускорят тези, провеждани от правителствата на отделните държави. Като едно от основните средства в тази посока се разглежда методиката на *зеленото бюджетниране*. Принципите и особеностите при осъществяването ѝ са представени в повече детайли, доколкото се очаква разширяване на нейното приложение както в публичния, така и в частния сектор.

1. Вътрешноприсъщи фактори за еволюционно развитие на бюджета

Бюджетирането е единственият процес, който обхваща всички организационни дейности и нива. В частния сектор това е валидно както за цялото предприятие, така и за всеки клон, продукт, екип или отдел (Hansen, et al., 2003). Такова твърдение се отнася и за публичния сектор, при който всички структурни единици са част от единна бюджетна система. Съответно измененията при един елемент водят до такива при друг. Именно по тази причина една от функциите, които бюджетите осъществяват, е да осигуряват хармоничното функциониране между тези структурни единици (Ross, 2008).

Въпреки съществената значимост на бюджетирането като организационен процес в управлението на всички стопански субекти (държава, предприемачи, нестопански организации, домакинства и т.н.), може да се приеме, че изследователската дейност, насочена към неговия анализ, остава относително фрагментарна. На първо място, основни направления се обособяват в зависимост от сектора – частен или публичен (Йоловски, 2017). Тази посока на развитие е от съществено значение за изследването в настоящия монографичен труд, поради което е разгледана по-подробно в последващото изложение.

Второ, обособяват се различни подходи в рамките на отделните направления в областта на социалните и стопанските науки. Възприема се, че водещи са икономика, социология и психология (Covaleski, et al., 2007). Авторът обаче счита, че не следва да се подценява мястото на бюджетирането и в други направления. Очевидно, то е централно също и при мениджмънта. Съществуват и юридически аспекти, които са свързани с „обличането“ на държавните бюджети в закони (Христов, 2021) и необходимостта от спазване на определени изисквания по отношение на параметрите, заложиени в тях. Безспорно, бюджетите са инструменти за реализиране на цели, а съответно и на

определени политики. От строго икономически аспект, това е свързано с реализирането на стабилизационната функция на фискалната политика и минимизирането на отклоненията от потенциалното ниво на производство, които се наблюдават през различните фази на икономическия цикъл (Дацов, 2021). Но бюджетът в публичния сектор може да се прилага и като инструмент на социалната политика чрез ролята му за преразпределението на доходите. Споделя се виждането, че тези направления в изследователската дейност в значителна степен се развиват изолирано едно от друго (Covaleski, et al., 2007).

Трето, в рамките само на едно от направленията – икономика, също се обособяват самостоятелни подходи (Йоловски, 2017). Корпоративните и публичните финанси например разглеждат бюджета като средство за въздействие върху външната и вътрешната среда при ефикасно изразходване на ограничените ресурси. Счетоводството се фокусира върху събирането, анализирането и обработването на информацията, необходима за съставянето на самия бюджет, така че да бъде обезпечено реализирането на заложените цели. Дефрагментирането може да продължи – управленското счетоводство е ангажирано от гледна точка на планирането, а финансовото – на отчетността (Велчева, 2015).

Разгледаните особености не са напълно нови за изследователската дейност в областта на бюджетирането у нас (Йоловски, 2017). Въпреки това се подкрепя твърдението, че в България то все още рядко е предмет на анализ (Велчева, 2015). Такова виждане е особено валидно по отношение на посъвременни тенденции – разработването на иновативни бюджетни методики (Йоловски, 2022а; Кръстева, 2014; Митев, 2010), прилагането на актуални технологични решения в процеса (Рупска & Йоловски, 2022), въвеждането на различни изисквания към бюджетите в публичния сектор и т.н.

Самостоятелното развитие на представените направления затруднява трансфера на добри практики от едно към друго – например от частния към публичния сектор или от една бюджетна методика към друга. Затова авторът

счита, че от една страна, е необходимо синтезирано да се изследват съвременните тенденции при развитието на бюджетирането, които се възприемат като фактори за неговата еволюция. А от друга – външните фактори, които повлияват върху процедурата за съставянето на бюджети или параметрите, заложи в тях.

1.1. Развитие на бюджетната практика

По отношение на историческото развитие на бюджетирането са осъществени редица изследвания както в чужбина, така и у нас (Йоловски, 2017; Кръстева, 2014; O'Sullivan & Sheffrin, 2003). При тях се наблюдава неразрешена дискусия относно редица въпроси например за етимологията на понятието или относно възникването на самата практика (Кръстева, 2014; Митев, 2010; Златанова, 2016). Настоящият труд обаче няма за цел да разглежда подробно детайлите в исторически план, нито да вземе отношение по спорните въпроси. В случая изследването на бюджетната практика не е самоцелно. То е насочено към установяване на основните изисквания, наложени по отношение на бюджетите, и водещите функции, които те са изпълнявали в своето еволюционно развитие. Те се възприемат и като фактор за обособяване на различните изолирани направления, представени по-горе в изложението.

За основополагащ момент при утвърждаването на бюджета се възприема „сгукването“ на „Балона „Южно море“ през 1720 г. Министър-председателят на Великобритания прилага бюджетирането като средство за възстановяване на **доверието** и на **финансовата стабилност** (Йоловски, 2017). На тази основа може да се приеме, че началото на тази практика е поставено в публичния сектор. Такова разбиране е логично и с оглед на съображенията, споделени от автора, относно по-високата обществена значимост на публичното пред корпоративното бюджетиране.

Въпросният финансов шок от началото на XVIII в. е пример за едно непредвидимо или извънредно събитие. В резултат от неговото настъпване са необходими допълнителни мерки, чрез които да бъдат преодолените негативните последици. Такива явления продължават да се наблюдават и днес. Характерен пример е финансово-икономическата криза от края на първото десетилетие на XXI в. От своя страна, тя е основен аргумент за затвърждаването на практиката по прилагане на числови правила по отношение на бюджетите на държавите от Европейския съюз.

Наблюдава се двупосочна взаимовръзка на влияние, която се проявява циклично и води до усъвършенстване на бюджетния процес. Ефектът от едно неблагоприятно явление обуславя необходимостта от бюджетни мерки, които да способстват за преодоляване на негативните последици. Настъпването му води до негативно въздействие, чийто анализ служи като основа за надграждане на бюджетните практики. От своя страна, нововъведенията следва да повишат стабилността, като минимизират ефекта от подобни шокове занапред – Фигура 1 .

Фигура 1 Цикличен процес на еволюционно развитие на бюджетирането



Източник: Собствена фигура

Този процес обаче е безкраен, тъй като непредвидимите събития са различни по своето естество и също се видоизменят под влиянието на нововъзникващи глобални фактори. Пример в тази посока е пандемията от COVID-19. Тя не е финансово-икономическа криза – както представените до момента, но предизвиква безпрецедентен шок за икономиката и бюджетното управление в публичния сектор.

При историческото развитие се наблюдават и други особености. За първи път държавен бюджет у нас е разработен след Освобождението (Златанова, 2016). Той е съставен само от разходен раздел. Тази особеност насочва към друга съществена роля на бюджета, а именно – на първо място чрез него трябва да се реализира **финансиращата функция** на държавните разходи (Христов, 2021). Тя е свързана с предоставянето на желаните публичните блага. Идентифицирани са разходите, които следва да бъдат покрити, и е установен размерът на необходимите средства. По този начин се реализират и други функции, които бюджетът изпълнява в публичния сектор. Първата от тях е свързана с **прозрачност и отчетност** относно изразходването на обществени ресурси. От своя страна, тя поставя основата, необходима за оптимизиране на целите и процесите с оглед постигането на по-високи **ефикасност, ефективност и икономичност**.

От изложението до момента е видно, че съществуват значими различия между бюджетните практики в частния и в публичния сектор. Някои от тях са:

1) Обхват – в публичния сектор в бюджетната система се включват всички отделни структурни единици. Това обуславя множество стъпки на обобщаване на информацията, тъй като един самостоятелен бюджет може да представлява отделна позиция или част от нея в такъв на по-високо ниво. Тази особеност може да се наблюдава и в частния сектор, но е значително по-силно изразена в публичния.

2) Ресурси – поради по-широкия обхват и необходимостта благата да достигнат до всеки член на обществото, в публичния сектор обикновено са необходими ресурси със значително по-висока обща стойност.

3) Финансиране – съществена част от приходите в държавния бюджет са данъчни. Те са безусловни вземания, чието събиране може да бъде наложено чрез принудителни мерки. Това обуславя наличие на условия за по-висока степен на сигурност при планирането на постъпленията, по-добра събираемост, а в резултат и по-успешно управление на ликвидността.

4) Цели – в публичния сектор водещите цели са абстрактни и трудноизмерими. Основни приоритети са например опазването на здравето и живота, осигуряването на достъп до образование, допринасяне за удовлетворението и стандарта на живота на населението чрез качеството на обществените блага и т.н. В частния сектор обикновено целите са по-конкретни, ограничени са до по-тесен кръг от възможности и в повечето случаи количественото им измерване не представлява предизвикателство. Такива са например финансовият резултат и други, свързани с него ключови индикатори на представянето, като например пазарен дял. Но дори по-абстрактни показатели като удовлетвореността на потребителите частният сектор разполага с по-добър контрол, по-ясни и еднотипни условия за анализ и т.н.

5) Нормативна обусловеност – съставянето на бюджети в публичния сектор е регламентирано в съответната законова уредба. В частния сектор също е възможно приемането на рамка с определени вътрешни правила, но не е задължително.

6) Прозрачност – бюджетите в публичния сектор са достъпни за обществото, като се предвидени и законови механизми за изискване на допълнителна по-детайлна информация. В частния сектор обикновено бюджетните са конфиденциални, като разкриването на информацията в тях може да доведе до негативни последици за организацията.

7) Гъвкавост – вследствие на други вече представени особености – по-висок размер на необходимите ресурси, по-всеобхватна бюджетна система, по-трудни промени в параметрите вследствие на необходимостта от промени на закони – бюджетите в публичния сектор се характеризират с по-ниска степен на гъвкавост. Тази специфика има както положителен ефект – повишава устойчивостта и предвидимостта, така и отрицателен – понижава способността да се реагира на външни събития.

Представените особености се проявяват като фактори за разработване на различни бюджетни методики в публичния сектор спрямо частния. Същевременно авторът възприема тези иновации за естествения еволюционен път за развитие на бюджетирането. Счита се, че е необходим синтезиран преглед на основните сред тях, за да се установи кои функции на бюджетите са акцентирани в създаването им и дали способстват за утвърждаването на нови такива. В допълнение, възможно е заимстването на определени принципи от една методика при реализирането на друга. Подобен подход не е ограничен само в рамките на единия от двата сектора.

1.2. Несъвършенствата на традиционното бюджетиране като фактор за необходимостта от еволюционно развитие

Иновативните методики се разработват и усъвършенстват най-вече под влиянието на различните потребности, които бюджетите удовлетворяват през времето. Определянето на различни цели – доверие, стабилност, прозрачност, ефективност и ефикасност и т.н., или поставянето на акцент върху някоя от тях, обуславя и различен подход за начина и времевите периоди на планиране, за подбора на данни, за принципите на разпределение на ресурсите и т.н.

Условията за възникването и развитието на различните бюджетни методики се свързват най-вече с необходимостта от преодоляване на недостатъците на *традиционното бюджетиране*. То не успява пълноценно

да допринесе за изпълнението на новите цели и изисквания, които организациите си поставят. Не е възможно да се определят категорични граници между отделните особености на прилагането на традиционно бюджетиране, т.е. да се прецени изменение при коя точно от дейностите от методиката би го трансформирало в по-съвременна такава. По тази причина за целите на анализа авторът изследва само най-крайният и консервативен подход на прилагане.

При него разработването на бюджета за следващия период се базира или върху този за предишния, или върху отчета за очакваното изпълнение към края на текущата година. Не е възприето да се правят актуализации, които изменят параметрите. По тези причини то се нарича още *историческо*. Проблемът е, че не се осъществява анализ за възникналите отклонения.

Същевременно, върху субектите, които изпълняват бюджетите, въздействат множество психологически фактори (Goode & Malik, 2011; Jensen, 2001), обуславящи несвойствено поведение (т.нар. „бюджетни игри“). Най-често то е свързано с нарастване на разходите. Това е така вследствие на стремежа към максимално оползотворяване на средствата съобразно поставената горна граница. Субектите се опасяват, че в противен случай през следващата година за тях ще бъдат алокирани по-малко ресурси, защото не са аргументирали необходимостта си от такива през текущия период. Затова традиционният подход се нарича още *инкрементален* (нарастващ)¹.

Възможно е също разходите да са нараснали еднократно поради конкретно събитие. Ако подобни обстоятелства не бъдат анализирани, това

¹ В някои случаи се прави разграничение между традиционното и инкременталното бюджетиране (Йоловски, 2022а). Счита се, че при второто предварително е заложен определен темп на нарастване, който може да бъде фиксиран в определена абсолютна (сума) или относителна стойност (процент), или да бъде обвързан с друг индикатор (най-често инфлация, номинален или реален икономически растеж, размер на минимална или средна заплата и др.). Приема се, че за целите на анализа тази разлика не е от съществено значение.

повишение ще бъде интегрирано в базата за следващия период въпреки спорадичния си характер.

Друг водещ недостатък на историческото бюджетиране е, че акцентът попада единствено върху финансиращата функция – да се осигурят достатъчно средства за функционирането на определената структура (без значение от нейната големина или нивото ѝ в системата). Тази методика не се ангажира с поставените цели – не се определят показатели за тяхното постигане, не се оценява ефективност, тя не се обвързва с ресурсите и т.н. Това е съществен пропуск, доколкото бюджетът не е само финансов план, а инструмент за управление на представянето и въздействието на организацията (Йоловски, 2022а).

Традиционният бюджет е статичен и представлява моментна „снимка“ на намеренията и очакванията към определена дата. По тази причина той не е гъвкав и съответно не може да реагира на измененията в средата. Между отделните бюджети, съставени по тази методика, се осъществява своеобразен „времеви скок“, при който не се взема предвид развой на събитията междуременно.

Въпреки своите недостатъци традиционното бюджетиране се прилага и в нашето съвремие (Златанова, 2016), макар и в изолирани случаи. Това твърдение се потвърждава и от емпиричните данни в Трета глава. Следва да се подчертае, че днес в практиката обикновено тази методика частично се усъвършенства. Например осъществява се (не)регулярен мониторинг по изпълнението и при необходимо се внасят изменения.

2. Бюджетът през призмата на иновативните бюджетни методики

За преодоляването на всеки един от недостатъците на *традиционното бюджетиране* са разработени различни алтернативни методики. *Бюджетирането на нулева база* е насочено към анализ на

разходите и превенция на безконтролното им нарастване. *Непрекъснатото бюджетиране* адресира проблема с чести изменения в средата и необходимост от адаптиране към тях. *Резултатно-ориентираното бюджетиране* се стреми да гарантира постигането на заложените цели, като акцентира върху оптималните измерители за оценка на тяхното реализиране. Обикновено тези методики се анализират поотделно в различни публикации (Митев, 2010; Кръстева, 2014; Deloitte, 2015). При разглеждането им в рамките на едно изследване авторът обикновено се представят съвсем обобщено (Йоловски, 2017), като рядко се осъществява частичен сравнителен анализ (Йоловски, 2022а).

2.1. Бюджетиране на нулева база

Докато кризата след „спукването“ на балона „Южно море“ се проявява като фактор за разработването на първите бюджети в публичния сектор, то и бюджетирането на нулева база (*zero based budgeting*) възниква при сходни обстоятелства. Правителството в САЩ я прилага през 70-те години на миналия век – след финансовата криза, като основната цел е контролиране на разходите за постигане на фискална консолидация (Deloitte, 2015).

Основната разлика спрямо *традиционното бюджетиране* е, че нито една позиция не се прехвърля автоматично в бюджета за следващия период. При *бюджетирането на нулева база*, всяка група разходи се разглежда отделно (Callaghan, et al., 2014), като могат да се приложат за различните им класификации – постоянни и променливи, производствени и непроизводствени (Рупска, et al., 2015), текущи и капиталови и т.н. За да се одобри финансиране на съответните разходи, е задължително необходимостта от тях да бъде аргументирана.

Основните позитиви от прилагането на *бюджетиране на нулева база* са свързани с превъзможването на една част от *бюджетните игри*. Неконтролираното нарастване на разходите се ограничава, насърчава се

колаборацията в организацията и се стимулира критичното мислене, тъй като всички предположения се поставят под съмнение (Deloitte, 2015).

Счита се също, че тази методика допринася за подобряване на връзката между бюджета и стратегическите цели. Авторът не подкрепя такова твърдение. Акцентът при бюджетирането на нулева база е в посока на анализ относно необходимостта от ресурси за осъществяването на дадена дейност, а не за приноса на тази дейност към крайния желан резултат или за относимостта на този резултат към целите. Второто е характерно за *резултатно-ориентираното бюджетиране*.

В допълнение, следва да се подчертае, че *бюджетирането на нулева база* не е задължително свързано със съкращаване на разходи. Затова не следва да се възприема и прилага като инструмент на реализиране на цели на програми за икономии. Напротив, възможно е при анализа да бъде установена дори по-висока необходимост от ресурси.

Съществуват и изисквания, които ограничават потенциалния кръг от организации, в които *бюджетирането на нулева база* да бъде прилагано. На първо място, такива са нововъзникващи формирования – в публичния или частния сектор. При стартъпите например не са налични ресурси и експертиза за прилагането на такава методика. За тях са характерни и различни предизвикателства от тези, които се преодоляват чрез нея. Тъй като е времеемко, прилагането на *бюджетиране на нулева база* в публичния сектор рискува спазването на сроковете, определени чрез нормативните актове. Гъвкавостта на създадените чрез тази методика бюджети спрямо непредвидени събития е още по-ниска, защото не се предвижда буфер от средства, които да не бъдат алокирани за точно определен разход.

Бюджетирането на нулева база има и редица недостатъци. То е изключително времеемък процес, поради което е и скъп. Затова следва да се прилага конвенцията за разходи и ползи. Ако ресурсите, необходими за прилагането му, превишават изгодите, които то носи за организацията,

методиката не трябва да се използва. Възможно е да се прояви като деструктивно по отношение на оперативната дейност в организацията (Deloitte, 2015). Един от водещите недостатъците е свързан с това, че когато прилагането на методиката не успее да допринесе за реализирането на желаните цели, разходите за реализирането на такъв експеримент са много високи – съответно превишават значително ползите.

Предимствата и недостатъците по отношение на прилагането на *бюджетиране на нулева база* в публичния сектор са систематизирани от автора в Таблица 1.

Таблица 1 Предимства и недостатъци на *бюджетирането на нулева база* в публичния сектор

Предимства	Недостатъци
Допринася за повишаване на разходите чрез насърчаване на активното разпределение на ресурсите вместо автоматично увеличаване на стойностите по бюджетните позиции	Процесът е скъп, сложен и времеемък. Възможно е да обуслови внедряване на външна експертиза. Възможно е да доведе до нарушаване на срокове, регламентирани в нормативни документи.
Повишава организационната ефективност, като мотивира различните публични структури да работят съвместно, за да приоритизират активно програмите	Прилагането на методиката обуславя висок риск пред организации с ограничено финансиране и когато съкращаването на разходи е несигурно.
Подобрява съответствието между разпределението на ресурсите и стратегическите цели, като задължава разходните центрове да идентифицират своята мисия и приоритети	Процесът на приоритизиране представлява предизвикателство за структури, при които водещи са по-абстрактни нематериални резултати. Не е подходящо за формирания при които дейностите са с ниска степен на рутинност.
Подобрява общественото възприятие чрез повишаване на прозрачността и отчетността.	Възможно е да бъдат въведени ограничения и да се възпрепятства завършването в рамките на бюджетния процес. Не е подходящо за нови формирания.

Източник: собствена таблица по Deloitte (2015)

Въпреки че решава някои проблеми, *бюджетирането на нулева база* създава други. Първоначално методиката в публичния сектор в САЩ се прилага частично. Възприети са 80-85% от разходите за предходния период като база, а аргументация е необходима само за останалите над това ниво. Впоследствие през 80-те години на миналия век е отменена (Deloitte, 2015). Прилагането ѝ започва да се разширява интензивно отново в края на

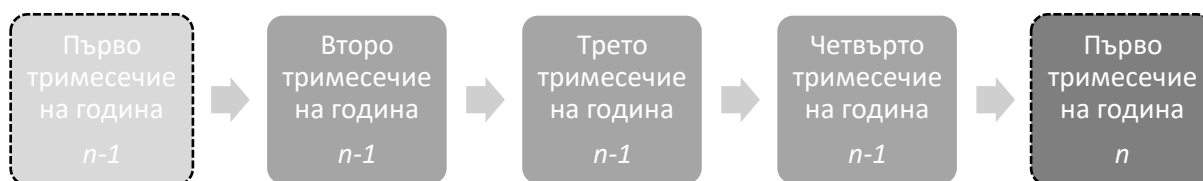
първото десетилетие на ХХІ в. в резултат на последиците от финансово-икономическа криза. На този етап обаче методиката е значително усъвършенствана. Приносът за прогреса е развитието на технологиите, което съкращава значително времето, необходимо за обработването на големи обеми данни (Hawke, et al., 2017).

2.2. Непрекъснато бюджетирание

Методиката, при която развитието на технологиите, има най-съществено влияние, е *непрекъснатото бюджетирание* (continuous budgeting, rolling budgets). То е разработено и започва да се утвърждава в частния сектор през 90-те години на миналия век. (Frow, et al., 2010) вследствие на повишаването на несигурността на пазара и съкращаването на жизнения цикъл на продуктите.

По тази причина основната цел на *непрекъснатото бюджетирание* е да противодейства на измененията на средата, като осигури фиксиран хоризонт за бъдещето с максимално точни параметри по позиции. Целта е да се осигури едновременно гъвкавост и контрол (Frow, et al., 2010). Методиката изисква планът да се актуализира при избран период – например месец или тримесечие. При изтичането му, такъв с аналогична дължина се добавя след последния. Пример е представен във Фигура 2.

Фигура 2 Периоди на планиране при непрекъснатото бюджетирание



Източник: Собствена фигура

Хоризонтът напред е винаги постоянен – най-често тригодишен, едногодишен, полугодие или тримесечие. Постоянният анализ на измененията на средата, които имат влияние върху бюджетните параметри, обуславя висока необходимост от данни. Тя се отнася както до техния същностен обхват (множество различни фактори, които въздействат), така и до времевия (максимално продължителен период, но релевантен към настоящия). Тази особеност може да се възприеме като ограничение или дори недостатък. Следва обаче да се подчертае, че под влиянието на дигитализацията събирането и обработването на големи обеми данни става все по-достъпно (Рупска & Йоловски, 2022). Те са необходими за четирите основни елемента на непрекъснатия бюджет (Precious & Gibbs, 2022):

1. Исторически данни за предходните периоди
2. Допускания за бъдещите нива на дейностите
3. Бюджетираните стойности за съответния период
4. Отклонението между фактическите и бюджетираните стойности за съответния период.

Счита се, че *непрекъснатото бюджетиране* има съществени предимства (Musov, 2018). Сред тях са: фокусиране върху средносрочно планиране; понижаване на несигурността; използване на по-релевантни данни; поставяне на по-реалистични цели, което повишава мотивацията, поради по-високата вероятност за реализирането им.

Авторът счита, че своевременният анализ на бюджетните отклонения е по-вероятно да идентифицира правилните причини за тяхното възникване. В допълнение, друг положителен аспект е повишената гъвкавост през фазите на икономическия цикъл и по-бързата реакция към външни шокове от непредвидени събития. На последно място честият анализ на отклоненията води и до подобряване на точността при целеполагането и при моделите за прогнозиране на средата, които осигуряват входните данни.

Фигура 3 Анализ на отклоненията при непрекъснатото бюджетиране като фактор за подобряване на прогнозирането и планирането



Източник: Собствена фигура

Методиката има и недостатъци. Един от тях е, че поради непрекъснатия характер, бюджетният период рядко съответства с отчетния. Също както при *бюджетирането на нулева база*, тук се изисква специфична експертиза и значителен ресурс от време. Възможно е и развитие, при което непрекъснатото ревизиране на целите да демотивира мениджмънта и служителите. Ако условията са благоприятни, текущата оценка за степента на изпълнение на таргетите може да се окаже по-ниска след добавянето на нов период. Постоянните изменения също имат деструктивен характер върху процесите, доколкото е необходимо непрекъснато съобразяване с нови условия и т.н.

Прилагането на *непрекъснато бюджетиране* е характерно за частния сектор. Някои от принципите му обаче са заложили и управлението на публичните финанси. Държавите в Европейския съюз например съставят тригодишни бюджетни рамки. Бюджетната процедура у нас изисква да се прогнози за динамиката при фискалните параметри два пъти годишно –

през пролетта и през есента. Така при Средносрочната бюджетна прогноза и при Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза се вземат предвид измененията, които настъпват междувременно в средата. Следва обаче да се подчертае, че те не въвеждат изменения в държавния бюджет. Този въпрос е разгледан по-подробно във Втора глава. Прилагането на отделни принципи на непрекъснатото бюджетиране в публичния сектор безспорно би имало предимства – особено при преодоляването на непредвидени шокове, които се наблюдават с висока честота напоследък – като пандемията от COVID-19, военният конфликт между Руската федерация и Украйна, енергийната криза, трайноповишената инфлация и т.н.

2.3. Бюджетиране, ориентирано към резултатите

Разгледаните до момента методики адресират различни недостатъци на традиционната. *Бюджетирането на нулева база* ограничава безконтролното нарастване на разходите, но все пак планът остава статичен през целия период. *Непрекъснатият* подход осигурява по-висока гъвкавост и своевременно адаптиране към динамично променящите се условия на средата.

Бюджетът обаче е, на първо място, *инструмент* или *средство* за управление на представянето – за постигане на целите, заради които съответното формиране съществува. Дори традиционната методика изпълнява финансираща функция – да се гарантират достатъчно ресурси за осъществяване на дейностите. Нито една от представените до момента обаче не е ангажирана с анализ до каква степен постигнатите резултати действително допринасят за реализиране на целите.

Измерването на този аспект обаче е изключително сложна задача. В последните десетилетия изследователската дейност както в частния, така и в публичния сектор е изключително ангажирана с този въпрос. В резултат

са разработени различни методики, модели, индикатори на представянето, индекси и т.н.

В частния сектор например традиционно се възприема, че основната цел е печалба. Тя има количествено изражение, което може да бъде съпоставено с желаната норма. Обикновено други показатели допринасят за успеха на бизнеса. Повишаването на пазарния дял означава подобряване на позицията спрямо конкурентите и по-добри перспективи за печалба.

В публичния сектор обаче основната цел е благоденствието на обществото. Постигането ѝ преминава през различни етапи. На първо място, съществуването на държавата е обусловено от необходимостта да се предоставят чисти публични блага – като гарантирането на териториалната цялост и вътрешния ред. Впоследствие публичният сектор се ангажира и със смесени – като образование и здравеопазване, които обаче могат да се възприемат и като своеобразни *достойни блага* (merit goods). На по-късен етап се утвърждава ролята на държавното управление за устойчивостта и за смекчаването на негативните ефекти от шоковете (например минимизирането на отклоненията през фазите на икономическия цикъл или реакцията спрямо непредвидени събития). А също и за гарантиране на справедливо или честно разпределение на ресурсите и т.н., и т.н.

Постигането на всички тези резултати предполага ефикасност и ефективност при осигуряването на ограничените ресурси и при тяхното управление. Всички дейности са насочени към една цел – благоденствието на обществото. Въпросът обаче е: в каква степен те допринасят за нейното реализиране?

На първо място, предизвикателството е свързано определянето на най-подходящите ключови индикатори на представянето. На второ – със създаването на инструмент за тяхното измерване. В системата на образованието например успехът често се измерва числово – оценка от определена скала или дял от общия брой точки и т.н. При такъв подход има

множество проблеми. Съпоставими ли са резултатите между различни сфери, които се поставят от съответен оценител? А тези в една и съща сфера от различни оценители? Между едни и същи въпроси за различни аспекти на тази сфера или между различни типове въпроси? Но всички тези въпроси са без значение, защото не предоставят информация в каква степен образованието е постигнало своите цели. А именно – справяне с различни житейски предизвикателства; удовлетворение от професионалната реализация и всички свързани с нея аспекти – доходи, социален статус и др.; принос към управлението на личния живот и постигането на поставените от индивида цели и т.н.

Тъй като ресурсите са ограничени, е необходимо да се идентифицират тъкмо тези дейности, които имат най-висок принос за постигане на организационните цели. Това би позволило алокирането на средствата в посоката, в която ще допринесат за най-добър резултат. Именно такава е задачата на *резултатно-ориентираното бюджетиране* (performance-based budgeting)². Затова и неговото приложение в сферата на образованието (съобразно представените по-горе примери в изложението) е широко (Lasher & Greene, 2001).

Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) е ключов поддръжник на тази методика. Нейното прилагане започва през 90-те години, но усилията за утвърждаването ѝ са по-съществени от средата на първото десетилетие на XXI в. (OECD, 2019).

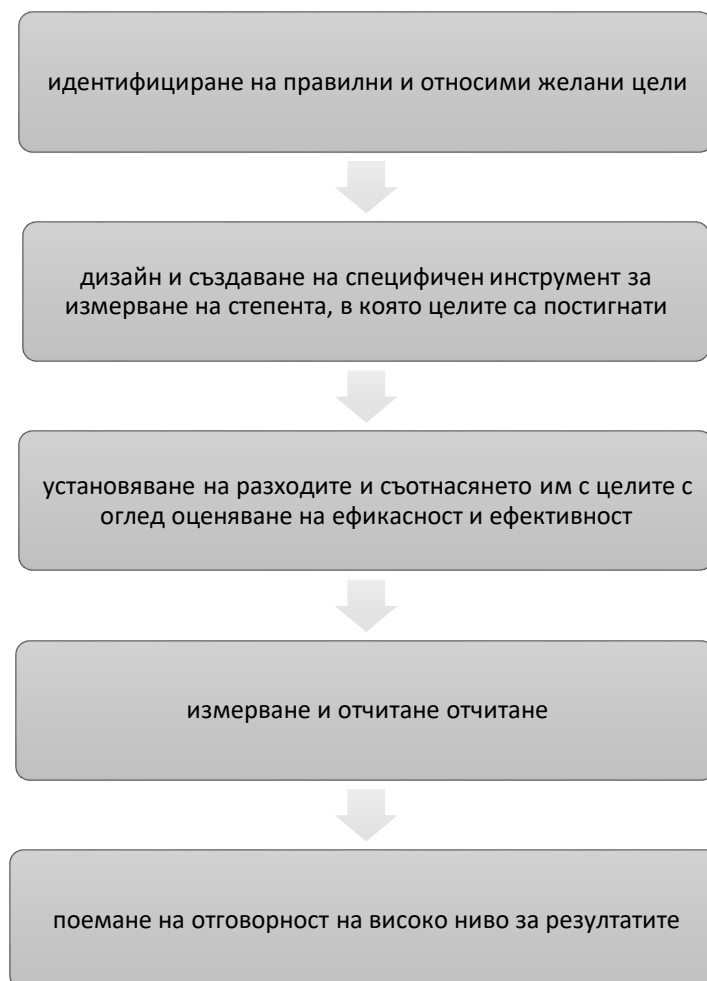
Методиката е характерна за публичния сектор, тъй като целите там са по-абстрактни и по-трудно могат да бъдат измерени количествено както в частния. Но въпреки че преследват положителния финансов резултат, предприемачите имат също мисия. Възможно е те да си поставят и други цели – например равенство между половете (което да постигнат чрез *бюджетиране по полове*),

² Синонимно се срещат също: *бюджетиране, ориентирано към резултатите*; *бюджетиране на база резултати*; *бюджетиране на база представяне* и *бюджетиране на представянето*.

различни социално-отговорни и/или климатични (и прилагане на *зелено бюджетиране*) и т.н. По тази причина анализът на *резултатно-ориентираното бюджетиране* е от съществено значение и за частния сектор.

При алокирането на ресурсите, тази методика изисква те бъдат насочени към реализирането на специфични цели и измерими резултати. Тя е своеобразно средство за използване на мисията, визията, стратегическите и оперативните цели като мотивация при разпределянето на ресурси (Carter, 1994). За успешното ѝ прилагане на *резултатно-ориентирано* бюджетиране е необходимо да се осъществят няколко стъпки (Diamond, 2003; Young, 2003) - Фигура 4.

Фигура 4 Стъпки при прилагане на резултатно-ориентирано бюджетиране



Източник: Собствена фигура

Резултатно-ориентираното бюджетиране има множество предимства. Най-явните от тях са в няколко направления. На първо място, постига се възможно най-съществения принос за реализиране на крайните желани цели. Второ, установява се каква е зависимостта между ресурсите и резултатите. Трето, идентифицират се дейности, които не са достатъчно ползотворни и следва да бъдат модифицирани или заменени от нови.

Методиката се характеризира и с недостатъци. Прилагането ѝ е изключително трудно и изисква както специфична, така и широка експертиза. При реализирането има различни подготвителни етапи преди самото бюджетиране, което прави цялостния процес на прилагане значително по-дълъг. Възможно е манипулирането на определени резултати, които са по-абстрактни, или неправилното им интерпретиране. Грешки при първите етапи – поставянето на правилни цели и разработването на подходящ инструмент за измерване, драстично понижава ползите от последващото прилагане на методиката. Непоемането на отговорност прави прилагането на резултатно-ориентирано бюджетиране безпредметно.

2.4. Програмно бюджетиране

Програмното бюджетиране е една от най-разпространените методики в публичния сектор. Това твърдение се потвърждава и от емпиричните данни в Трета глава. То е и единствената иновативна методика, която се прилага у нас.

Програмното бюджетиране води началото си от публичния сектор. Счита се, че негов първообраз е приложен за първи път в САЩ под инициативата на президента Линдън Джонсън. Това се случва през 60-те години на миналия век, т.е. исторически то възниква преди *бюджетирането на нулева база*. Естеството на методиката е такова, че приложението ѝ в частния сектор е практически невъзможно.

Често *програмното бюджетиране* се спяга синонимно с *резултатно-ориентираното*. Тази неточност се допуска, тъй като бюджетът в програмен формат значително допринася за оценката на резултатите (т.е. той е в основата и на двете методики). Именно по тази причина съществува убеждението, че *програмното бюджетиране* е елемент от *бюджетирането, ориентирано към резултатите* (Duncan & Robinson, 2009).

При програмния бюджет позициите се формират по определени дейности или цели вместо по функционалното предназначение съобразно разходните елементи. Задължително е представянето на: целите на програмата; резултатите, които тя следва да постигне; мерките и действията, с които ще бъдат реализирани целите; измерителите за оценка на програмата и разходите.

Видно е, че са налице редица сходства с *резултатно-ориентираното бюджетиране*. Въпреки това, авторът счита, че има две отличителни разлики и още една, която е доста специфична, но съществена. Последната е свързана с целите. При *програмното бюджетиране* акцентът е в по-висока степен върху резултатите (outputs), а при *резултатното* – върху ефекта от тях и въздействието, което се постига (outcome). Оттук следва и двете отличителни разлики. Първата е, че при *програмното бюджетиране* не е категорично необходимо разработването на специфичен инструмент или методика за измерване. Втората се отнася до поемането на отговорност, което също не е задължителен елемент. Друга особеност е, че *бюджетирането* по отделни програми затруднява измерването на ефекта, когато принос имат няколко от тях.

Прилагането на програмно бюджетиране е съпроводено с редица предизвикателства, като България е типичен пример в това отношение. У нас прилагането на тази методика е въведено като задължително през 2014-та година със Закона за публичните финанси. Държавата обаче има опит в

прилагането ѝ още от началото на века при реализирането на проект, чрез който получава помощ от правителството на Нидерландия. През различните етапи е осигурена подкрепа и от Европейската комисия, Международния валутен фонд и Световната банка (Дацов, 2021). Този процес обаче така и не е финализиран и до днес, макар че през 2017-та усилията са възобновени. Авторът подкрепя виждането (Фискален съвет на България, 2022), че е необходима реформа при прилагането на методиката. Счита се, че към настоящия етап дори следва да бъдат предприети стъпки към надграждането ѝ до резултатно-ориентирано бюджетиране като по-съвременна нейна алтернатива.

2.5. Други иновативни методики

Съществуват множество други методики за бюджетиране. Авторът приема, че те или принципи от тях са по-слабо застъпени в публичния сектор. *Непрекъснатото бюджетиране* също е характерно за частния, но е разгледано подробно по няколко причини. Първо, негови принципи са заложили при изготвянето на многогодишните бюджетни рамки. Второ, авторът счита, че в публичния сектор съществуват неизползвани възможности за внедряване и на други негови предимства. Трето, то е особено полезно в условия на висока несигурност, чието настъпване е все по-характерно за нашето съвремие.

Бюджетирането на база дейности обаче е пример за методика, типична изключително за частния сектор. *Капиталово бюджетиране* е характерно и за двата, но обхватът му е по-ограничен, доколкото се отнася до дългосрочни времеви периоди и съществени инвестиции. Това не означава, че ползите от прилагането му в частния сектор трябва да се подценяват, а дори напротив.

Бюджетирането по полове е свързано с гарантирането на равни права и защита от дискриминация. То обаче е тясно специфична методика, която

не касае само един аспект от управлението. Подобен подход се прилага при *зеленото бюджетиране*, но то е разгледано самостоятелно в последващото изложение като резултат от въвеждането на ESG политики.

Счита се обаче, че в публичния сектор е възможно прилагането на принципи от *кай(д)зен бюджетиране*. Тази методика е изградена около едноименната концепция. Наименованието се превежда като „*промяна към по-добро*“, без да се уточнява дали тя е еднократно явление, или непрестанен процес. Затова концепцията се асоциира с постоянното подобрение (continuous improvement). Първоначално е насочена най-вече към технологичните процеси в производството, като целта ѝ е да съкрати разходите.

Водещ принцип при кайзен е колективният ангажимент на всички организационни нива, свързан с идентифицирането на проблеми и осъществяването на подобрения. Концепцията служи като средство за съчетаване на индивидуалните силни страни на всеки член на екипа, като по този начин се утвърди своеобразен инструмент за внедряване на подобрения (Йоловски, 2022а).

Прилагането на концепцията е първоначално свързано с поетапно реализиране на малки стъпки в конкретно направление. Промените се осъществяват бързо, без да се налага допълнително планиране. Необходимо е обаче подобренията да бъдат насочени към конкретните аспекти, при които се очаква най-силно въздействие.

От една страна, философията на кайзен може да се прилага при управлението на всяка от утвърдените програми. От друга, тя може да надгради самия бюджетен процес – без значение от предпочетената методика. Подходящи направления в това отношение са (Йоловски, 2022а):

- мониторинг и анализ на осъществяваните разходи;

- установяване и анализ на последици от вземането на различни решения;
- координиране и синхронизиране на функционирането на различните отдели;
- осъществяване на вътрешен одит и др.

Съществуват и известни ограничения пред потенциално внедряване в публичния сектор. В частния обикновено и по-висши мениджъри вземат участие в различни оперативни процеси. Бюджетната система обаче е изключително сложна и вертикално развита. По тази причина е необходимо да се идентифицират различни подходящи нива, на които кайзен концепцията да се прилага.

Следва да се подчертае, че внедряването на промени обуславя риск от настъпването последици, които са нежелани. Философията прилага собствен подход при предвиждането на такива рискове. Обикновено въведените промени са малки и се случват в експериментална среда. Решението за последващо внедряване в по-широк аспект се предприема след задълбочен анализ на резултатите. Тази особеност е от изключително значение за публичния сектор, при който е крайно нежелателно да се осъществяват мащабни експерименти с неясен изход. Авторът счита, че кайзен концепцията може съществено да допринесе в условия на висока несигурност, поради задълбочения анализ на връзката между причина и следствие в дадено направление.

3. Класификация на иновативните бюджетни методики

Развитието на бюджетния процес и иновативните бюджетни методики разширяват значително функциите на бюджета. Необходимо е осъществяването на обобщение, за да се изведат заключения относно

неговата роля в нашето съвремие. Авторът счита, че предложените от него три основни класификации (Йоловски, 2022а) допринасят в това отношение.

Концепцията за *вертикалност* е изградена върху бюджетната система, а именно – няколко бюджета са елементи (позиции) в друг. Например бюджетът на функция „Социално подпомагане, осигуряване и грижи“ включва в себе си тези на Държавното обществено осигуряване и на Министерството на труда и социалната политика. Възможно е да се осъществи обобщаване *„нагоре“*, тъй като тази функция е само една от всички, които се реализират чрез държавния бюджет. Това може да се случи и *„надолу“* – например за всеки от фондовете на Държавното обществено осигуряване – „Пенсии“, „Пенсии за лица по чл. 69“, „Пенсии, несвързани с трудова дейност“, „Трудова злополука и професионална болест“, „Общо заболяване и майчинство“ и „Безработица“.

По-*„ниските“* нива на обобщаване обикновено имат цели, подчинени на характерните за по-*„високите“*. Именно така се реализира и взаимовръзката между тях, чрез която се вземат и решенията за алокирането на ресурси. Счита се, че те са подходящи, когато целите имат ясни количествени стойности, които са лесно измерими. В случая различни методики са приложими за целите на бюджетното управление – *историческо, на нулева база, непрекъснато*.

Счита се, че бюджетирането може да се разглежда и в *хоризонтален* аспект. Той е характерен за случаите, в които е необходимо управлението на един определен процес (определяне на цели за него и осигуряването на ресурси за постигането им), който се случва на конкретно организационно ниво. Типичен пример в това отношение в публичния сектор е *капиталовото бюджетиране*. Инвестиции са необходими за всяка от държавните функции – „Отбрана“, „Здравеопазване“, „Образование“ и др.

Затова често се прилагат практиката единно централно звено да координира цялостно този процес (Фискален съвет на България, 2022).

В подобен *хоризонтален* аспект могат да се разглеждат и усилията за постигане на други цели, които не са толкова пряко обвързани с първопричината за съществуването на организацията. Съответно ресурсите, алокирани за тяхното реализиране, са само една част от всички налични. Целите обикновено са по-абстрактни и често измерването им предполага разработването на специална методика. Затова се утвърждават такива, които са *насочени към резултатите* – като *зеленото бюджетиране* или *бюджетирането по полове*.

Възможно е да се осъществи и друга основна класификация на методиките – в зависимост от данните. В бюджетния процес се използват както прогнозни стойности – очакванията за развитието на средата, което не зависи от организацията; така и планови, които са изразение на заложените цели. Прогнозната финансова информация – ПФИ (Кавалджиева, 2016) е от съществено значение за финансовото отчитане и мениджмънт. Отчетните стойности също намират приложение – при анализа на отклоненията и като база за следващия период. Те могат да се отнасят както за вътрешната среда, така и за външната.

При всяка от бюджетните методики се дава превес на различни стойности. Данните за миналото (отчетни или планови за предходен период) са в основата на *историческото бюджетиране*. При *непрекъснатото* те се актуализират по-често и за по-малки периоди. Освен тях съществено значение имат и прогнозните. До известна степен, определянето на плановите стойности е *водено* от фактически данни и очаквания, отколкото от поставените крайни цели.

Концепцията при *бюджетирането на нулева база* е напълно противоположна. То изключва изцяло данните за миналото, свързани с отчета за изпълнението или плана за предходния период. Методиката

изисква аргументирането на необходимостта от извършване на разходите за текущия период.

Счита се, че от разгледаните примери *историческото бюджетиране* и особено *непрекъснатото*, са водени от данни (data-driven), докато това на нулева база е водено от резултатите (performance-driven), тъй като разходите са обвързани с тяхното постигане. Първият тип са консервативни и условно може да се приемат за „обърнати назад“ – към миналото. Водеща при тях е сигурността, че заложените цели ще бъдат реализирани, но не и че това е максимално постижимото или оптималното. По тази причина се счита, че те са подходящи най-вече при силна „чувствителност“ към външната среда или в условия на висока несигурност.

От своя страна, *водените от резултатите* методики са насочени към вземане на такива решения – с оглед на обстоятелствата, че поставените цели да бъдат реализирани. Може да се каже, че те са „обърнати напред“ – към бъдещето. Заложените планови стойности в тях не са обвързани в толкова висока степен с минали събития.

На последно място, методиките могат да се разглеждат като *ориентирани към ресурси* (resource-based) и *ориентирани към представяне* (performance-based). Но каква е разграничението между *водените от резултати* и *ориентираните към представяне*? *Бюджетирането на нулева база* и *програмното бюджетиране* са по различен начин насочени към осъществяването на определени дейности в изпълнението на дадени цели. Тяхната функция обаче е по-скоро да гарантират реализирането на резултатите. Те обаче не оценяват дали целите са *правилните* и дали постигат желаното крайно въздействие. Съответно и поемането на отговорност не е задължителен елемент.

При *резултатно-ориентираното бюджетиране* обаче целият процес започва от определянето на правилни и измерими цели. Всички негови етапи са насочени към тях – дефиниране, измерване, съотнасяне към

разходите, поемане на отговорност. От такава позиция авторът (2022а) счита, че *резултатно-ориентираното бюджетниране* може да се разглежда като самостоятелна методика, когато е насочено към присъщата мисия на организацията. Но може да се разглежда и като категория от методики, които са насочени към други определени цели. *Бюджетнирането по полове* и *зеленото бюджетниране* например се явяват специфични подходи за постигане на желани резултати – превенция на дискриминация или въглеродна неутралност. При тази категория водещи са крайните цели, а ресурсите, които са необходими, са от второстепенно значение. *Историческото бюджетниране* акцентира върху финансиращата функция – осигуряване на достатъчни средства за дейностите. Съответно то е *водено от ресурсите*.

За по-ясно разграничаване на концепциите, които стоят в основната на двете класификации, е представен пример (Йоловски, 2022а) и визуализация – Фигура 5.

Фигура 5 Матричен модел за класифициране на бюджетни методики в зависимост от данните и целите



Източник: Собствена фигура

Данните за миналото се изключват при *бюджетирането на нулева база*. Съответно може да се приеме, че то е *водено от резултатите*. Същевременно то не е *ориентирано* към тях, защото неговата основна цел е аргументиране относно изразходването на ресурси. *Непрекъснатото бюджетиране е водено от данните*, доколкото именно измененията в тях и стремежът към актуалност са аргумент за изключване на един период и добавяне на следващ. В зависимост от динамиката във външната и вътрешната среда обаче то може да бъде насочено както към ресурсите, така и към представянето.

4. Съвременни роля и функции на бюджета

Динамичното развитие на бюджетирането е свързано с разширяване на неговите роля и функции. Тази тенденция поставя въпроса относно осъвременяване на дефиницията за *бюджет*, или поне за допълването ѝ в различен контекст.

При по-ограничаващо разбиране то може да се отъждестви с финансов план. Но характерно е включването и на натурални измерители, свързани с вложение на ресурси или желани резултати. Затова най-утвърдената дефиниция е „количествено изражение на план за определен период от време“ (Ross, 2008).

Концепциите за използването на бюджета като инструмент за контрол чрез формиране на центрове за отговорност или за мотивация на служителите и ръководителите не са нови. Авторът счита, че е необходимо да се изследват потенциални посоки за разширяване на понятието *бюджет* с оглед на съвременните тенденции при неговото развитие и приложение.

4.1. Бюджетът като елемент от система

Най-разпространеното разбиране се отнася до един-единствен бюджет, който се разглежда самостоятелно. В действителността обаче той почти сигурно ще бъде обвързан с други. Затова в организациите се разглежда *система от оперативни бюджети* (Рупска, et al., 2015). В практиката тя обикновено дори е дигитализирана. Съответно изменение на позиция в някой от планове може да доведе до автоматична верижна реакция при останалите.

Аналогични взаимовръзки са налице в публичния сектор. Те могат да се разглеждат както вертикално, така и хоризонтално. Например повишаването на разходите за пенсии при запазване на осигурителните приходи води до повишаване на дефицита на Държавното обществено осигуряване. Това ще доведе до необходимост от по-висок трансфер от държавния бюджет. Той ще бъде финансиран или чрез съкращаване на други разходи, или чрез генериране на дефицит.

Хоризонтален е ефектът, когато се разглежда зависимостта между отделните функции. При запазване на бюджетното салдо и размера на приходите, повишаването на разходите за „Образование“ би довело до понижаване на тези за „Здравеопазване“ или „Отбрана“ например. Именно по тази причина държавният бюджет всъщност и *израз на приоритетите в политиките*.

Между отделните позиции също са налице зависимости, които намират отражение при основните параметри – приходи (постъпления), разходи (плащания) и салдо. Понижаване на първите например води до генериране на дефицит, ако вторите не бъдат съкратени. Представените хоризонтални и вертикални зависимости, както и тези между отделните позиции и основните параметри, са изключително базови, но въпреки това не са намерили отражение при по-разпространените понятия за бюджет.

Следва да се подчертае също, че съставянето на плана е само един етап от цялостния процес, който протича при предварително определена последователност. Същевременно бюджетът е обвързан не само с планирането, но и с контрола. Той е от ключово значение при анализа на отклоненията между фактическите и плановите стойности. В обобщение, може да се твърди, че в организациите е утвърдена система (Weggeland & Mendlowitz, 2012), от която бюджетът е **елемент**.

4.2. Бюджетът като инструмент за динамично разпределяне на средства

Разбирането за бюджета като *план* го възприема по-скоро статично. Това е логично, доколкото той наистина е моментна „снимка“ на ресурсите, алокирани към резултатите. В условията на дигитализация обаче измененията в него могат да се случват през много кратки интервали или почти в реално време. Комуникацията чрез приложно-програмни интерфейси (API) позволява автоматичен обмен между различни интегрирани информационни системи или между отделните елементи на една от тях. Регистрирането на определени събития (например внезапно значително поскъпване на суровините) може да доведе до автоматично актуализиране на целите към края на разглеждания период. Именно стремежът към по-висока точност стои в основата на *непрекъснатото бюджетиране*.

Но дори динамиката да не се разглежда в реално време, подходът бюджетът да се актуализира вече е утвърден. Дори в публичния сектор поне два пъти в годината се разработват средносрочни бюджетни прогнози. Процесът по тяхното създаване също е времеемък. Разглеждането на бюджетната процедура във Втора глава свидетелства, че дейностите в тази посока продължават почти през цялата година. Тези особености означават,

че бюджетът е **съвкупност от динамично изменящи се целеви стойности**, чрез които организацията се адаптират към измененията на средата и отговоря на новите условия.

Още при *историческото бюджетиране* една от най-присъщите функции на бюджета е финансираща – да се гарантира наличието на достатъчно средства за осъществяване на дейностите. Но ресурсите са ограничени, което означава, че те задължително следва да бъдат разпределени по приоритетност. Бюджетът се проявява като инструмент тъкмо в тази посока.

Динамиката при бюджетното управление, която се наблюдава в нашето съвремие обаче разширява тази функция. Статичната моментна „снимка“ дава информация за стойностите общо за целия период. Такива обаче липсват по отделни подпериоди. Превишението на постъпленията над плащанията за цялата година означава, че очакваните налични средства са достатъчни. Но към определен подпериод – например първото тримесечие, е възможно това да не е изпълнено. По тази причина бюджетът може да се прояви като **инструмент за динамично разпределяне на средства**, чрез който се управлява ликвидността. От една страна, той функционира като предупредителна система, тъй оценява текущата необходимост от ресурси в различните направления. Така се проявява като индикатор за влошаване на ликвидността и сигнализира за необходимост от повишаване на събираемостта. От друга страна, при постъпването на средства, бюджетът предоставя информация къде е приоритетно насочването им.

4.3. Разширяване на концепцията за бюджет

Безспорно, водещата функция на бюджета е свързана с реализирането на целите. Това означава, че той се проявява като

инструмент за управление на представянето на организацията.

Успешното осъществяване на тази функция обаче предполага и реализирането на всички представени до момента в изложението, а именно:

- 1) измерване на целите;
- 2) оценка за необходимите ресурси за постигането им;
- 3) обвързване на целите с ресурсите;
- 4) приоритизиране на дейностите съобразно приноса им за постигане на целите;
- 5) координация между отделните звена;
- 6) мотивиране на служители и ръководители да се стремят към постигане на желаните краен резултати;
- 7) динамично разпределяне на постъпващите средства съобразно приоритетите за финансиране;
- 8) адаптиране към динамично изменящите се условия на средата;
- 9) реализиране на контрол чрез установяване на бюджетни отклонения;
- 10) усъвършенстване на процеса чрез идентифициране на необходимост от ревизиране на прогнозни модели или оптимизиране на целите.

В обобщение може да се приеме, че бюджетът е елемент от система за управление на представянето, който представлява количествен план на динамично изменящи се целеви стойности, изразяващи взаимовръзката между целите на организацията и ресурсите, необходими за постигането им.

5. Влияние на външните фактори върху бюджетното управление в публичния сектор

Иновативните бюджетни методики възникват по различен начин. При някои от тях това се случва вътре в организацията – например разработването на *кайзен концепцията* се свързва с частната компания Toyota (Kato & Smalley, 2011).

Създаването на други е обусловено от външни събития. *Бюджетирането на нулева база* е инструмент за преодоляване на икономическа криза. Приложимостта на *непрекъснатото бюджетиране* се разширява значително благодарение на технологичното развитие. В първия случай редизайна на бюджетната методика е по собствена инициатива. Разширяването на функциите се случва чрез иновиране в подхода на прилагане. Безспорно, външното събитие е фактор, който мотивира нуждата от нова методика, но не задава посоката на разработването ѝ. Във втория случай технологиите само подпомагат удовлетворяването на специфични информационни потребности, които вече са залежали в основата на концепцията. Те също не определят конкретни измерения на методиката.

Непредвидимите неблагоприятни събития (например финансовите или икономическите кризи) водят до негативни шокове, които неминуемо имат отражение върху бюджетните процес. Напоследък интензивността на настъпването им се ускори – COVID-19 пандемията, военният конфликт между Руската федерация и Украйна, енергийната криза, високата инфлация и т.н. Те повлияват както процедурата за съставянето на бюджети (честота на прогнозиране, крайни срокове и т.н.), така и параметрите (приходи, разходи, салдо, ниво на дълга). Ефектът е временен, настъпва внезапно и продължителността му е неясна. Сами по себе си обаче такива събития не задават конкретна посока за изменение на бюджетните

методики. Този процес се случва по естествен път и изразява вътрешноприсъщата способност на бюджета да се адаптира към средата.

Авторът счита, че други фактори с външен произход могат да обусловят изменения при в бюджетния процес – както по отношение на параметрите, така и на методиките. Те са свързани най-вече с цели, които имат външен произход, защото са утвърдени не от организацията, а от друг субект. В частния сектор такива обстоятелства са много по-малко вероятни. В публичния обаче могат да се приложат различни примери. Авторът разглежда два от тях – фискалните правила и ESG политиките.

5.1. Фискалните правила като средство за постигане на дългосрочна фискална устойчивост

Числовите фискални правила представляват конкретни изисквания към нивото на определени бюджетни параметри. Най-често те налагат своеобразен „таван“ на измененията при тях. Обикновено се свързват най-вече с Маастрихтските критерии, но всъщност практиката по прилагането им световен план е от много по-ранен период, а обхватът е по-широк.

Между страните-членки на Европейския съюз е налице известен дисбаланс. В еврозоната се провежда единна парична политика от Европейската централна банка. Правителствата обаче имат свобода при осъществяването на фискална политика. Чрез Маастрихтските критерии все пак са въведени две изисквания, които частично я ограничават – дефицитът не следва да надвишава 3% от БВП и общият размер на държавния дълг не следва да бъде по-висок от 60% от БВП.

Вследствие на финансово-икономическата криза от края на първото десетилетие на XXI в. е въведена втора генерация фискални правила (Пальова, 2022). Добавено е изискване за придържане към средносрочна бюджетна цел (medium-term budgetary objective – МТО), която

първоначално е заложена на 0,5% от БВП за държавите в еврозоната и 1% от БВП за тези извън нея. При неспазването на това правило относно определената специфична цел за съответната държава, правителството следва да съобрази бюджетните параметри с ограничението за ръста на разходите (expenditure benchmark). В допълнение, въведена е фигурата на *независимите фискални институции* като орган, който да осъществява мониторинг за спазването на тези числови изисквания.

Целта на фискалните правила е постигането на фискална устойчивост в дългосрочен план. Съществено значение за прилагането им има пандемията от COVID-19. Вследствие на настъпването ѝ, е активирана общата клауза за дерогация. Допуска се временно отклонение от фискалните правила поради извънредните събития. Този специален режим е валиден през 2020-та, 2021-ва и 2022-ра година, като изгледите към момента са да бъде продължен и през 2023-та година. По такъв начин се реализира подходът на Европейския съюз, при реагирането на кризите се осъществява възможността всяка от държавите да предприеме индивидуални мерки съобразно различната степен на ефектите (Симеонов, 2015).

Към фискалните правила са отправени и редица критики – сложност при прилагането, склонност към процикличност и т.н. В момента се провежда дискусия относно ревизията им в рамките на Европейския съюз. Безспорно е обаче, че те въвеждат външния изисквания към бюджетното управление, които частично ограничават свободата. Планирането следва да се осъществява по такъв начин, че спазването на правилата да бъде изначално съобразено.

Съществуват обаче и национални фискални правила. Като цяло те са множество на брой. За водещо сред тях у нас се възприема ограничението за размера на разходите като дял от БВП – 40%. То попада в обхвата на мониторинга, осъществяван от Фискалния съвет заедно с дълговото и балансовите (средносрочна бюджетна цел и салдо) правила. Друго национално правило е свързано с дефицита по Консолидираната фискална

програма. Вследствие на различните методологии – национална (на касова основа) и европейска (на начислена основа), неговата стойност не съответства на салдото на сектор „Държавно управление“. Този въпрос е разгледан по-съществено във Втора глава.

Съществуват обаче и други правила. Такова е например националното изискване относно максималния размер на нов дълг, който може да бъде поет през годината. То се различава от останалите в значителна степен. На първо място, приема се ежегодно със Закона за държавния бюджет за съответната година, за разлика от представените до момента, които са заложили в Закона за публичните финанси. Второ, разгледаните правила не са с фиксирана стойност, а зависят от БВП. Максималният размер на нов дълг се изразява в абсолютно числово измерение. Класификация на фискалните правила по различни критерии е представена в Таблица 2.

Таблица 2 Класификация на фискалните правила

Критерии	Видове	Примери
Произход и обхват на приложение	национални международни	таван на разходите – 40% таван на дълга – 60%
Изискване към бюджетни параметри	балансови (салдо) разходни дългови	дефицит – 3% таван на разходите – 40% таван на дълга – 60%
Стойност	фиксирана променлива	размер на новопоет дълг таван на дълга
Валидност	постоянна (със ЗПФ) едногодишна (със ЗДБРБ)	таван на дълга размер на новопоет дълг

Източник: Собствена таблица

Временната дерогация на фискалните правила води до отклонения от по-консервативното бюджетно управление. В някои държави дори се наблюдава съществена промяна на курса на фискалната политика. Авторът счита, че България е една от тях, като това твърдение е аргументирано във Втора глава. Това е валидно не само за периода с по-силен ефект на пандемията (до средата на 2021-ва година), но и след това. След първата пандемична година у нас се наблюдава влошаване, а не подобряване на дефицита, въпреки

отминаването на неблагоприятния ефект. Авторът приема, че тази тенденция аргументира влиянието на фискалните правила върху бюджетното управление.

5.2. Влияние на ESG политиките. Зелено бюджетиране

Числовите правила поставят определени ограничения при разработването на бюджетите. Други фактори с външен произход също оказват влияние върху посоката на управление, като задават конкретни цели и дори могат да обусловят създаването на методики, чрез които да бъдат постигнати тези цели. Счита се, че ESG политиките са пример за такъв фактор (International Monetary Fund, 2019), който тепърва ще оказва въздействие върху фискалната политика. Същевременно, вероятността те да бъдат тясно обвързани с числовите правила е значителна (Pekarov & Schratzenstaller, 2020).

Под *ESG политики* авторът възприема всички усилия, свързани с устойчивото развитие, противодействието на климатичните промени и прехода към зелена икономика. Изследването им не е ново явление, доколкото в края на миналия век и особено в началото на текущия се утвърждават като един от водещите акценти не само сред научната дейност, но различни анализи в публичния или частния сектор.

Авторът приема като по-значимо събитие утвърждаването на Рамката за политиките в областта на климата и енергетиката до 2030 г. (European Council, 2014) и Парижкото споразумение. Влиянието на тези усилия върху бюджетното управление обаче предстои тепърва да нараства, доколкото тласък за реализиране на ESG политики от правителствата дава Европейският зелен пакт, представен от Европейската комисия през декември 2019-та година (Пальова, 2022).

Изследването в настоящия монографичен труд няма за цел подробно да разгледа всички аспекти на ESG политиките и планираните мерки и действия за насърчаване на тяхното имплементиране. На първо място, счита

се, че такива тепърва ще бъдат разработвани и прилагани чрез държавните бюджети. Този процес в известна степен се забави, поради настъпването на вече споменатия низ от непредвидими събития, които изправиха социално-икономическия живот пред редица предизвикателства. Второ, въпросът за зеления преход е широкообхватен и предполага задълбочен самостоятелен анализ.

Безспорно е, че ефектът от Зеления пакт върху националните бюджети е съществен. Поставените цели изискват реализирането на множество дейности, които следва да бъдат финансирани чрез различни източници. Това се осъществява както от националните бюджети, така и със средства, които се разпределят на европейско ниво между държавите чрез различни инструменти като InvestEU, NextGenerationEU и Европейските структурни и инвестиционни фондове.

Прилагането на бюджетна методика, насочена към приоритетите на ESG политиките е логичен ход, доколкото бюджет е инструмент за реализиране на цели. Тази идея не е нова (Wilkinson, et al., 2008), но напоследък все по-бързо се приема като водещ инструмент за реализиране на климатични цели (Battersby, et al., 2021). Също както по отношение на *резултатно-ориентираното бюджетиране*, водещите усилия за прилагане на *зелено бюджетиране* са на ОИСР. Тя действа в сътрудничество с други водещи международни организации като Международния валутен фонд и Европейската комисия (OECD, 2020a; OECD, 2020b; OECD, 2021).

Финансовите аспекти на климатичните промени не е нова за науката у нас (Вазов & Желязкова, 2018; Желязкова, 2013; Вълчев, 2021). Изследванията на конкретни бюджетни методики, насочени към реализирането на ESG политики обаче, остават като цяло ограничени (Йоловски, 2022b).

Съобразно представените до момента класификации, зеленото бюджетиране може да се разглежда като *водено от резултатите* и

ориентирано към представянето. Всъщност, авторът го възприема като своеобразна разновидност на *резултатно-ориентираното бюджетизиране*. Основната особеност е, че поставените цели са „зелени“ – насочени са към смекчаване на климатичните промени и адаптиране към тях; запазване на биоразнообразието; поддържане на качеството на въздуха и водата и т.н.

ОИСР (2020а) приема система от четири стълба, необходима за успешно имплементиране на зеленото бюджетизиране: стабилна стратегическа рамка; средства за създаване на доказателства и съгласуваност на политиката; отчетност, която да гарантира отговорност и прозрачност; благоприятна рамка за бюджетно управление. Технологията на прилагане включва пет основни елемента:

Зелено маркиране (green tagging) – всяка предприета мярка чрез бюджета се категоризира според ефекта ѝ за околната среда или климата. Групираното допринася за по-лесното управление на следващ етап. Класифицирането се осъществява на база анализ дали въздействието положително, отрицателно или неутрално влияние.

- *Оценки на въздействието върху околната среда* – необходимо е тази утвърдена практика в публичния сектор да се разшири, като анализът следва да обхваща всички нововъведени мерки.
- *Екосистемни услуги, включително ценообразуване на въглеродните емисии* – остойностяване на външните ефекти върху околната среда като емисии на парникови газове. При публичния сектор това касае предимно данъчната система и търговията с въглеродни емисии.
- *Зелена перспектива към прегледите на разходите* – прегледите на разходите (spending review) са успешен подход независима оценка на публичните разходи (Дацов, 2021). Предвижда се разширяването му чрез на въздействието на бюджетните мерките върху екологичните и климатични цели, утвърдени на национално или европейско ниво.

- *Зелена перспектива в целите по отношение на представянето* – необходимо е да се приоритизират тези цели, чието изпълнение допринася за реализиране на екологичните и климатични цели на национално или европейско ниво.

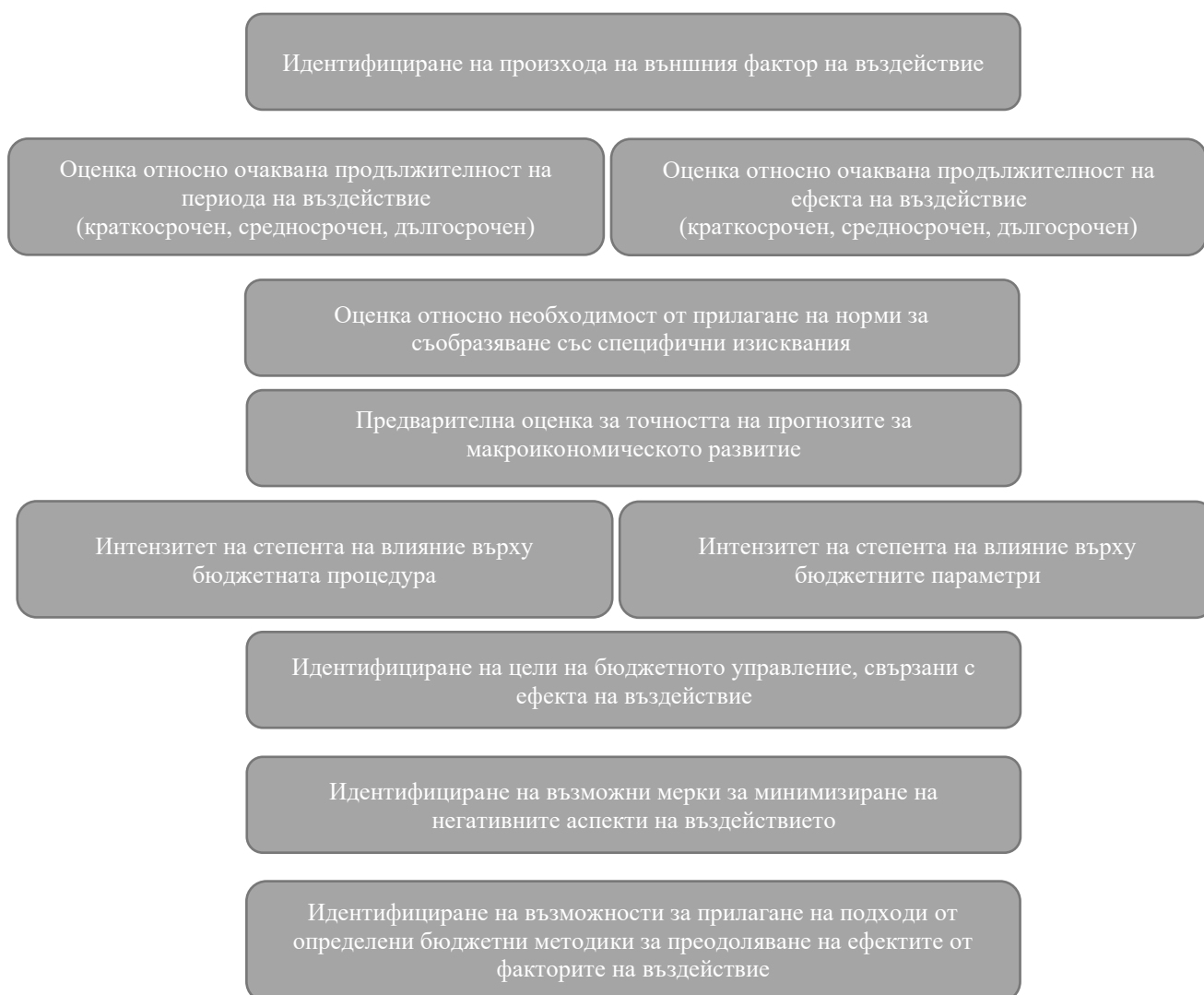
Зеленото бюджетиране все още не се прилага широко. Малка част от бюджетните рамки на държавите-членки на Европейския съюз инкорпорира климатичните промени и екологичните рискове (OECD, 2021). Това заключение се потвърждава и от емпиричните данни в Трета глава. Водещото предизвикателство пред методиката обаче е идентично с *резултатно-ориентираното бюджетиране*. Измерването на степента на реализиране на целите остава сложна задача. Приети са единни подходи – като остойностяване на ефектите като емисия на парникови газове. Така се осигурява съпоставимост, но тя е само частична. Това е така по две причини. На първо място, решението не е универсално – съществуват множество ефекти, относими към зелените приоритети, които не могат да бъдат трансформирани в подобна стойност. Второ, необходимо е да се гарантира прилагането на ясна и единна методика за остойностяване, както и да се осъществява контрол.

Авторът счита, че съвременните тенденции обуславят утвърждаване на зеленото бюджетиране като задължителна методика в публичния сектор (Йоловски, 2022b). Внедряване ѝ обаче предполага подготовка и изграждане на експертиза. У нас не са предприети съществени усилия в тази посока и се наблюдава изоставане спрямо относно предложените от ОИСР, ЕК и МВФ иновации. Авторът приема, че имплементирането на методиката на зеленото бюджетиране предстои да бъде водещ приоритет в бюджетното управление в публичния сектор. Очаква се съвременните тенденции да бъдат свързани с неговото масово внедряване.

6. Модел за оценка на въздействието на външни фактори върху бюджетирането

Авторът счита, че при възникване на условия, които предполагат изменение в бюджетния процес – процедура, параметри или прилагана методика, използването на модел за предварителна оценка на очакваното въздействие ще допринесе за по-добри резултати. Въз основа на установените до момента изводи от изследването, е предложен такъв – Фигура 6.

Фигура 6 Модел за последователна оценка на въздействието на външни фактори върху бюджетния процес



Източник: Собствена фигура

Предвид очакванията относно *зеленото бюджетиране*, авторът счита, че то се явява пример, при който прилагането на подобен анализ ще допринесе за идентифициране на необходимите ресурси, съставянето на план от мерки и действия по внедряването му и т.н. Този процес безспорно би подпомогнал изграждането на експертиза в България, така че да се гарантира успешното имплементиране на методиката. Счита се, че предложеният модел може да се адаптира, така че да се приложи при вземане на решение за внедряване на други бюджетни иновации.

ВТОРА ГЛАВА: ВЛИЯНИЕ НА ВЪНШНИ ФАКТОРИ И ИЗВЪНРЕДНИ СЪБИТИЯ ВЪРХУ БЮДЖЕТНИТЕ ПРАКТИКИ В БЪЛГАРИЯ

Втора и Трета глава от настоящия монографичен труд включват две основни емпирични изследвания. Първото от тях представлява проучване за влиянието на други фактори с външен произход – непредвидими събития. То разглежда ефекта върху бюджетните практики в България на пандемията от COVID-19, войната между Руската федерация и Украйна, високите нива на инфлация и политическата нестабилност. По този начин се допълва реализирането на втората основна изследователска задача и се изпълнява третата.

Във Втора глава е изследвано въздействието на факторите върху бюджетната процедура и бюджетните параметри. Целта е да се аргументира съществената им степен на влияние, като се онагледят конкретни ефекти чрез прилагането на емпирични данни.

Значителна част от анализа е посветена на макроикономическите параметри. Те се явяват условията, при които е създаден държавния бюджет, а съответно – обуславят целите, които той си поставя. Затова е осъществен сравнителен анализ относно точността на макроикономическата прогноза на Министерството на финансите и тази на Българската народна банка. Изборът им е логически обоснован от факта, че Министерството съставя проекта на държавния бюджет, чрез който правителството провежда фискалната си политика. От своя страна, централната банка е отговорна за провеждането на парична политика. Обикновено двете институции действат съгласувано, доколкото съчетанието от фискално-монетарен микс има съществено значение за посоката на развитие на икономиката, но следва обаче да се отчете, че в момента БНБ не провежда активна парична политика в условията на паричен съвет.

1. Въздействие на извънредни събития върху бюджетните практики в България

Изследването разглежда три основни аспекта, върху които авторът счита, че извънредните събития имат най-съществено влияние. Те са обособени в три самостоятелни части и включват:

- въздействие върху *бюджетната процедура* – технически и юридически измерения на разработването, утвърждаването и актуализирането на държавния бюджет;
- влияние върху *макроикономическото прогнозиране* – общоикономически аспекти, които служат като мотиви за предложените бюджетни мерки;
- изменения в *бюджетните параметри* – финансови измерения на провежданата фискална политика – причинени от непредвидените събития или необходими за преодоляване на негативните ефекти от тях.

Емпиричното проучване е осъществено чрез съчетаването на няколко основни качествени и количествени изследователски метода: кабинетно проучване, анализ на съдържанието и вторичен анализ на публичнодостъпни данни. Информационното осигуряване на нормативни актове е реализирано чрез правно-информационната система CielaNet, собственост на „Сиела Норма“ АД. Включените в анализа отчетни и прогнозни данни са достъпни на уебсайтовете на Министерството на финансите, Националния статистически институт, Евростат, Българската народна банка, Фискалния съвет на България и Мрежата на независимите фискални институции в Европейския съюз.

Авторът възприема, че пандемията от COVID-19 поставя началото на низ от непредвидими събития, които имат съществено значение за социално-икономическия живот. Тя е последвана от неочаквания военен

конфликт между Руската федерация и Украйна. Тези явления се проявяват като фактори за възникване на енергийна криза и заедно с нея се явяват предпоставки за динамично нарастване на равнището на цените. Междувременно в България се установява и период на политическа нестабилност с чести парламентарни избори, съпроводени със смени на служебни и редовни правителства.

На първо място, анализът обхваща периода на несигурност – от обявяването на извънредно положение в България до текущия момент. Тези условия имат влияние върху три бюджета и три бюджетни процедури. Второ, авторът се спира върху симетрично отдалечен период във времето преди настъпването на низа от непредвидими събития. Затова анализът е осъществен въз основа на три държавни бюджета, утвърдени при стандартни условия – за 2017-та, 2018-та и 2019-та година, и три, разработени в условия на несигурност – за 2020-та, 2021-ва и 2022-ра година.

Авторът възприема два основни подхода при разглеждането на *бюджетните параметри*. От една страна, анализирани са измененията план спрямо план, т.е. Закон за държавния бюджет на Република България за n-тата година е сравнен с този за n-1-вата година (например 2019-та спрямо 2018-та година). Този подход позволява да се изследват потенциални изменения при тенденциите в целите, които правителството си поставя.

От друга страна, анализирани са отклоненията между планираното и фактическото изпълнение в рамките на една година, като са сравнени Закона за държавния бюджет на Република България за n-тата година с Отчета за изпълнението на държавния бюджет на Република България за n-тата година. Този подход позволява да се оценят потенциални неточности при планирането, ако такива са налице.

Следва да се подчертаят някои съществени методологични особености и ограничения. На първо място, държавният бюджет може да се разглежда в различен обхват. В България е утвърдена т.нар. Консолидирана фискална програма – Фигура 7. Трите основни бюджета, които се приемат, са: Държавният бюджет, този на Държавното обществено осигуряване (управляван от Националния осигурителен институт) и този на Националната здравноосигурителна каса. Така се разделят целево осигурителните вноски – здравни и социални, от останалите приходи. Устройството на бюджетната система на публичния сектор варира в различните държави.

Фигура 7 Структура на Консолидираната фискална програма



Източник: Дацов, 2021

Обикновено при фискалните анализи у нас се разглежда предимно Консолидираната фискална програма (като дори се нарича още Консолидиран държавен бюджет). В Закона за публичните финанси обаче е направено ясно разграничение между европейските фискалните правила, които са валидни за сектор „Държавно управление“, и националните, които

се отнасят до Консолидираната фискална програма. То се дължи на различните методики, които се прилагат у нас на национално ниво и като цяло за Европейския съюз.

Съществуват и други особености – например показателите за сектор „Държавно управление“ се представят на начислена база, докато при Консолидираната фискална програма се прилага касова база. Всъщност това означава, че от счетоводна гледна точка приходите и разходите по КФП всъщност са парични потоци – постъпления и плащания. Типичен пример за тази съществена разлика са средствата по Плановите за възстановяване и устойчивост. Те ще се отчетат като приход (постъпление) по КФП, но не и за сектор „Държавно управление“. При начислената база приходът ще бъде признат, когато бъде реализиран разходът, за който е получен.

Налице е силна взаимосвързаност между отделните бюджети – във фонд „Пенсии“ на ДОО например се наблюдава значителен дефицит, който се покрива със средства от държавния бюджет. Здравните осигуровки се насочват целево за финансиране на здравеопазването, но по начина на прилагането им се явяват по-скоро данък, чрез който се реализира преразпределителна функция. Това е така, защото здравното обслужване, което пациентите получават, не зависи от размера на направените от тях вноски. Същевременно за целите на фискалния анализ осигурителните вноски често се приравняват на преките данъци и т.н.

Авторът е на мнение, че като цяло е необходимо предприемането на стъпки в посока хармонизация и стандартизация с цел изглаждане на методологични особености. Едно от възможните решение за Европейския съюз е например въвеждането на Международните счетоводни стандарти в публичния сектор (Фесчиян, 2015). Във всеки случай, необходимо е едновременно прилагане на принципите на текущо начисляване и на съпоставимост на приходите и разходите при един и същ обхват. При настоящите условия салдото

на сектор „Държавно управление“ например не съвпада със салдото по КФП, не само защото обхватът им е различен, но и защото се прилага различна база (съответно начислена и касова). По аналогичен начин в частния сектор обикновено се съставят както бюджет за приходите и разходите, така и такъв за паричните потоци (Рупска, et al., 2015).

От гореизложеното е видно, че прецизното уточняване на представените методологични особености изисква задълбочен анализ. Това обаче не е основна задача на изследването в настоящия монографичен труд. По тази причина при използването на *държавен бюджет* условно се има предвид целият публичен сектор у нас (въпреки че държавният бюджет е само компонент от КФП), дефиниран по националната методология (т.е. по КФП при касова база). Авторът счита, че този подход е по-широко разпространен в изследователската дейност, което осигурява и по-висока степен на съпоставимост на данните. Именно такъв подход следва да се приложи, ако например се определя делът на държавата в икономиката.

На второ място, бюджетът за 2020-та година не е изначално разработен с очакванията за последвалите събития. Затова е налице значително разминаване при параметрите на първоначално заложения план в края на 2019-та година и последвалата актуализация вследствие на пандемията. Тъкмо по тази причина обаче през 2020-та година най-ясно се очертава ефекта от непредвиденото събитие. Трето, 2022-ра година все още не е приключила съответно не е възможно в анализа да бъде включен Отчет за изпълнението на държавния бюджет на Република България за тази година.

По отношение на *бюджетната процедура* авторът разглежда спазването на заложените срокове и честотата на актуализиране на вече приетия държавен бюджет. При *макроикономическото прогнозиране* е анализирана честотата на публикуване на прогнози и тяхната точност. При *бюджетните параметри* фокусът на изследването попада върху: общия размер на приходите, приходите от косвени данъци, приходите от преки

данъци, общия размер на разходите, нивото на държавния дълг и бюджетното салдо.

Но докато държавният бюджет е статична моментна снимка на намеренията на правителството, то бюджетната процедура е динамичен процес, който протича почти през цялата година, предхождаща тази, за която бюджетът е утвърден. Затова, от една страна, анализът разглежда три бюджетни процедури – за 2018-та, 2019-та и 2020-та година, протекли при стандартни условия през предходните години (съответно 2017-та, 2018-та и 2019-та). А от друга страна – изследвани са три бюджетни процедури в условия на несигурност – за 2021-ва, 2022-ра и 2023-та година. Тук отново следва да се подчертае една особеност – че бюджетната процедура за последната година не е приключила, поради което не е осигурена абсолютна съпоставимост на данните.

1.1.Особености на бюджетния процес в България

Разработването на държавния бюджет у нас е регламентирано в Глава шеста на Закона за публичните финанси. Тази дейност е в ресора на Министерския съвет, но се осъществява чрез министъра на финансите. Освен проект на самия бюджет се изготвя тригодишна бюджетна прогноза и макроикономическа прогноза (пролетна и есенна).

Важно е да се подчертае различието между тригодишните *бюджетни* рамки (budgetary framework) и тригодишните *фискални* рамки (fiscal framework). В практиката те често се използват взаимнозаменяемо. По-прецизният анализ обаче ги разглежда като две самостоятелни понятия. Бюджетът е инструмент на фискалната политика. Съответно той има технически измерения, изразени чрез конкретните числови бюджетни параметри. Фискалният аспект, от своя страна, е свързан с провеждането на политики. Тези политики имат свои собствени цели, които биха могли да

бъдат по-абстрактни. Респективно те се адаптират към очакваните изменения в околната среда.

Затова акцентът в бюджетните рамки е какви са планираните параметри и как ще бъдат постигнати (приходи, разходи, салдо, ниво на дълга). При фискалните рамки фокусът попада върху това какви дългосрочни политики се цели да се провеждат чрез въпросните бюджетни параметри (макроикономическа стабилност, социално равенство и справедливост, ускорен икономически растеж и т.н.). Безспорно, двете понятия са близки – особено предвид, че бюджетните параметри са изражение на тези приоритетни политики – например делът от БВП, с който финансира определена държавна функция, по презумпция съответства на важността ѝ за стратегията на правителството, а съответно – и за обществото.

Организацията за съставянето на бюджета и прогнозите се осъществява съгласно бюджетна процедура, която се утвърждава ежегодно в срок до 31-ви януари от Министерския съвет. Съгласно чл. 67, ал. (2) от Закона за публичните финанси тя определя етапите, сроковете, отговорностите и изискванията за разработването им. В нея е въведен и програмният формат, т.е. у нас е нормативно заложено изискването за приложение на програмното бюджетиране като иновативна методика. В тази връзка са разработени и стандарти за използване не само на стойностни показатели, но и на натурални.

От процедурата се установява, че бюджетният процес практически е непрекъснат в рамките на календарната година. До края на първия месец – януари, се уточняват техническите аспекти, свързани с конкретни срокове за разработването на държавния бюджет. Впоследствие, процедурата разграничава два основни етапа – до средата на август и след нея. Те обаче са декомпозирано до множество отделни дейности на всички институции, ангажирани с бюджетния процес.

По-значимите според автора подетапи са няколко.

1.1. До края на март обикновено се разработва пролетна макроикономическа прогноза от Министерството на финансите.

1.2. В първата част на месец април трябва да бъде изготвена средносрочната бюджетна прогноза за период от три години след текущата.

1.3. До втората част на април бюджетната прогноза следва да се съгласува с първостепенните разпоредители с бюджет, Националното сдружение на общините в Република България и Фискалния съвет. Впоследствие Министерството на финансите я внася в Министерския съвет.

1.4. В третата част на април бюджетната прогноза следва да бъде одобрена от Министерския съвет.

2.1. През втората част на август се изготвя предварителна оценка на основни макроикономически показатели.

2.2. През третата част на септември Министерството на финансите осъществява предварителна оценка за проектобюджетите; изготвя законопроекти за изменение и допълнение на данъчните закони и разработва есенната макроикономическа прогноза

2.3. През първата част на октомври министърът на финансите разработва законопроекта за държавния бюджет за следващата година и проекта на актуализирана средносрочна прогноза, която представлява мотивите към предложения бюджет

2.4. През втората част на октомври проектите се съгласуват с първостепенните разпоредители с бюджет, Националното сдружение на общините в Република България и Фискалния съвет.

2.5. През третата част на октомври, проектът на държавния бюджет се обсъжда на заседание на Националния съвет за тристранно

сътрудничество. Проектите биват одобрени от Министерския съвет, а впоследствие се внасят и в Народното събрание.

Бюджетният процес продължава след внасянето на проекта в Народното събрание. Този етап няма как да бъде част от бюджетната процедура, която се утвърждава от Министерския съвет. Изпълнителната власт не би могла да постави срокове пред Народното събрание, тъй като България е парламентарна република.

Когато проектът на държавния бюджет бъде внесен в Народното събрание, той се разглежда на заседания на ресорните парламентарни комисии, от които водеща е Комисията по бюджет и финанси. След приемането му на първо четене в комисия следва да бъде гласуван и в пленарна зала.

В случай че проектът на бюджет бъде утвърден на първо четене в пленарна зала, народните представители имат възможност да правят предложения за промени. Този етап е от съществено значение. Въпреки че бюджетът се разработва от Министерството на финансите и се утвърждава от Министерски съвет, тъй като изразява приоритетите на правителството, между първо и второ четене той може да бъде „прекроен“ в значителна степен съобразно вижданията на парламента. Липсата на силно мнозинство в Народното събрание или многопартиен формат на коалиция, подкрепяща правителството, може да доведе до съществено отклонение на приетите спрямо предложените бюджетни параметри. Тъкмо такива обстоятелства се наблюдават у нас през 2021-ва и 2022-ра година.

Предложенията за промени в проекта се обсъждат на второ четене на заседания на ресорните парламентарни комисии, от които водеща е Комисията по бюджет и финанси. Тя приема становища дали подкрепя, или не всяко от предложенията.

Процесът продължава с гласуването на държавния бюджет на второ четене в пленарната зала на Народното събрание. Ако това не се случи до

края на текущата календарна година, през следващата за всеки месец се прилага 1/12 част от бюджета за предходната до приемането на нов. Такива обстоятелства настъпиха у нас в началото на 2022 г.

Утвърждаването на бюджета приключва с трансформирането му в нормативен акт – Закон за държавния бюджет на Република България за съответната година. Важно е обаче да се подчертае, че осъществяването на някои промени по конкретни параметри са възможни и самостоятелно от Министерството на финансите чрез реструктуриране.

Министерският съвет разполага и с известна свобода по отношение на изразходването на средства, които се явяват непланиран излишък. Това обстоятелство обуславя значителното повишение на държавните разходи през декември спрямо останалите месеци. Тази практика се наблюдава често през последните години. Необходимо е да се подобри методиката на контрол, доколкото реализирането на излишък може да бъде заложено предварително чрез подценяване на очакваните приходи. От една страна, така се отчита по-висока събираемост спрямо реално постижимата при нормални обстоятелства. От друга страна, се осигурява възможност за по-непрозрачно и неефективно изразходване на публичните средства.

По-съществени отклонения от първоначалния план не могат да бъдат реализирани без приемането на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за съответната година от Народното събрание. Добрите практики не предполагат чести актуализации, за да се гарантира достатъчна предвидимост – необходима за процеса на планиране от икономическите субекти. В последните години в България обаче бюджетите биват актуализирани често.

Обикновено в края на всеки месец Министерството на финансите публикува данни относно отчетеното изпълнение на приходи и разходи към края на предходния месец и очакваното изпълнение към края на текущия. Официален финален отчет обаче се утвърждава едва през септември на

следващата година. Той се анализира както от Сметната палата, така и от Фискалния съвет. Това означава, че последният изпълнява своите функции както за предварителна (ex-ante), така и за последваща (ex-post) оценка.

1.2. Бюджетният процес в България при стандартни условия в периода от 2017-та до 2019-та година

Бюджетните процедури, протекли през периода от 2017-та до 2019-та година преминават без съществени отклонения спрямо съответното решение на Министерски съвет, с което са утвърдени – Таблица 3. Ежегодно в срок са публикувани по две макроикономически прогнози – пролетна и есенна, както и две бюджетни прогнози – актуализирана и средносрочна. Държавният бюджет е приеман своевременно след внасянето му в Народното събрание.

Таблица 3 Дейности по бюджетния процес при стандартни условия в периода 2017-2019

Характеристика	Година		
	2017	2018	2019
Макроикономически прогнози (пролетна и есенна – брой)	2	2	2
Бюджетни прогнози (средносрочна и актуализирана – брой)	3 ³	3 ³	3 ³
Актуализации на бюджетните параметри за текущата година (брой)	0	0 ⁴	1
Приемане на държавния бюджет за следващата година	в срок	в срок	в срок

Източник: Собствена таблица

³ Авторът отчита измененията на Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза през декември като една допълнителна прогноза освен регулярните две, регламентирани в процедурата. Поради липса на информация не е възможно да се оцени доколко тези традиционни актуализации са съществени.

⁴ През 2018-та година все пак е осъществена една актуализация, която включва изменения в бюджетните параметри. Новите стойности за текущата година са предложени през декември в проекта на закон за бюджета за следващата. Внесени са обаче съвсем минимални промени в параметрите на държавния бюджет, които не засягат общия размер на разходите, приходите или салдото. Те отразяват по-скоро резултата от фискалната динамика през годината, а не цели или намерения на правителството. С оглед на всички тези съображения, актуализацията не се възприема от автора за съществена, поради което не е отчетена в таблицата.

През 2017-та е въведено едно изменение в държавния бюджет за текущата година. То обаче не засяга параметрите – приходи, разходи или салдо. С преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за българската агенция по безопасност на храните са внесени редакционни промени в текста, свързани с разширяването на Министерството на земеделието храните и горите. През 2018-та година са внесени минимални изменения, които не влияят върху общия размер на разходите, приходите или салдото².

През 2019-та година са реализирани три изменения. Но само една актуализация – в средата на годината, е съществена и внася промени в параметрите. Тя е свързана със закупуването на многофункционални бойни самолети F-16 Block 70. Актуализацията не предлага обновени политики или по-всеобхватни изменения, които да засягат множество бюджетни позиции. Въпреки това общият размер на разходите нараства с приблизително 1,8 млрд. лв., което намира отражение и в посока увеличение на дефицита. В стойностно изражение ефектът е съществен, като има и макроикономическо отражение, поради което авторът счита актуализацията за значима.

Не се споделят и позициите на Министерството на финансите и на Фискалния съвет (2019), че тази мярка следва да бъде третирана като еднократна (one-off measure). Счита се, че тя нарушава най-вече Първия, но и Четвъртия принцип, въведени от Европейската комисия в Ръководството по прилагане на Пакта за стабилност и растеж (2019). Впоследствие се потвърди, че възникват допълнителни разходи, свързани с оборудването на самолетите, поддръжка и консумативи, обучението на пилотите и т.н. От такава гледна точка не следва мярката да бъде изключвана при оценката на фискалните правила – структурен баланс, спазване на средносрочна бюджетна цел и фискална позиция.

Втора актуализация на бюджетните параметри през 2019-та година е реализирана при приемането на проекта на закон за следващата. Измененията тук не са съществени, т.е. наблюдават се сходни обстоятелства с края на 2018-та година. По тази причина въпросната актуализация не е отчетена от автора в таблицата.

Извън рамките на стандартната бюджетна процедура на 22 декември 2017-та година с Решение на Министерския съвет № 808 са приети изменения в Актуализираната средносрочната бюджетна прогноза за периода 2018-2020 г. Може да се каже обаче, че тази практика е стандартна, тъй като се наблюдава традиционно и в други случаи. Целта е да се постигне по-висока степен на съответствие на параметрите в приетата прогноза и фактическото изпълнение.

Промените, внесени в прогнозата извън бюджетната процедура, обаче не подлежат на задължително съгласуване с първостепенните разпоредители с бюджет, нито с Фискалния съвет. Задължение на последния е да повишава обществената осведоменост по фискалните въпроси. По тази причина подобен подход за актуализация може да се приеме като своеобразно заобикаляне на добрите практики. Той понижава прозрачността на управлението на публичните финанси. Авторът счита, че всяко изменение на такива параметри следва да се осъществява при достатъчно широк обществен дебат.

В допълнение, всяка макроикономическа прогноза (с единични изключения, разгледани в последващото изложение) бива публикувана в собствен раздел на уебсайта на Министерството на финансите – *Икономическа политика*. Бюджетните прогнози обаче са на разположение в секцията на *Бюджет* за съответната година. Там се поддържа единствено последната версия. Това означава, че липсва не само документът, публикуван през пролетта, но и есенният, който е заменен от актуализация в края на декември.

Авторът счита, че такава практика също ограничава прозрачността. Затруднява се анализът относно изменения в отделните бюджетни параметри, тъй като не е налична информация относно техните първоначални стойности. По тази причина не може да се установи дали актуализацията въвежда съществени изменения, или не. Необходимо е да се разчита на други източници (например становища на Фискалния съвет), които обаче не са напълно изчерпателни и всеобхватни (т.е. винаги ще се наблюдава липса на определени данни).

1.3. Влияние на извънредните събития върху бюджетния процес в България в периода от 2020-та до 2022-ра година

Следва да се подчертае, че в следващия разгледан период – от 2020-та до 2022-ра година, при практиката относно публикуване макроикономическите прогнози също се наблюдава частична неконсистентност – Таблица 4. Например при приемането на актуализацията на държавния бюджет в средата на 2021 г. в мотивите са включени допусканията за макроикономическите параметри, но без да е представена цялостна прогноза. По тази причина, тъй като не е спазен форматът на стандартния документ, липсват данни от ключово значение – например очакванията за динамиката при БВП в номинално изражение – абсолютна стойност или растеж. В края на 2021-ва година е представена макроикономическа прогноза във внесения от служебното правителство проект на бюджет. По-късно той е оттеглен с Решение на Министерския съвет, а въпросната прогноза впоследствие не е достъпна в раздела *Икономическа политика*.

Таблица 4 Дейности по бюджетния процес при извънредни условия в периода 2020-2022

Характеристика	Година		
	2020	2021	2022*
Макроикономически прогнози (пролетна и есенна – брой)	1	5	4
Бюджетни прогнози (средносрочна и актуализирана – брой)	2	0	2
Актуализации на бюджетните параметри за текущата година (брой)	2	1	1
Приемане на държавния бюджет за следващата година	в срок	извън срок	извън срок ⁵

*до момента – 15.09.2022 г.

Източник: Собствена таблица

През 2020-та година настъпва COVID-19 пандемията, която неминуемо има съществено отражение както върху бюджетната процедура, така и върху бюджетните параметри. Считано от 13-ти март, в държавата е въведено извънредно положение. В резултат не са публикувани нито пролетна макроикономическа прогноза, нито средносрочна бюджетна. Част от информацията, която традиционно се включва в тях, е заложена обаче в Конвергентната програма на Република България за 2020-2023 г.⁶ Въпреки че високата степен на несигурност води до предизвикателства пред създаването на макроикономически прогнози, авторът не счита, че това е валиден аргумент за липсата на такива. Възприема се, че при тези условия икономическите агенти имат дори по-изразена потребност от допускания за

⁵ Обикновено приемането на държавния бюджет се осъществява в първото десетдневие на декември. Такава е практиката и през предходния анализиран тригодишен период. Това осигурява достатъчно технологично време, необходимо за неговото прилагане от началото на януари. На 05.10.2022 г. обаче предстоят парламентарни избори. Съществуват два основни сценария. Народното събрание да гласува бюджет, внесен от служебното правителство, или такъв, разработен от редовното. В първия случай авторът счита, че технологичното време, необходимо за обявяване на изборните резултати от Централната изборителна комисия, свикването на Народното събрание от президента, и гласуването на две четения на заседания на ресорните комисии и на заседания в пленарна зала, е повече от оставащото до първото десетдневие на декември. Вторият сценарий би бил още по-дълъг, тъй като предполага формиране на мнозинство, излъчване на правителство и разработване на бюджет. В края на 2021-ва и началото на 2022-ра година този процес продължава от 14-ти ноември до 25-ти февруари 2022-ра година или приблизително три месеца и половина. С оглед на тези обстоятелства условно се приема, че вероятността държавният бюджет да не бъде приет в срок е много по-висока от противоположната. Дори да бъде гласуван в рамките на календарната година, след средата на декември се счита, че това е по-скоро извънредно явление, което ще затрудни прилагането му от началото на януари поради ограниченото технологично време.

⁶ Този документ се разработва ежегодно и се представя на Европейската комисия. По тази причина не е отчетен от автора към макроикономически или бюджетни прогнози, които се публикуват отделно.

основните макроикономически индикатори, въз основа на които да изградят своите планове.

Есенна макроикономическа прогноза и актуализирана средносрочна са представени заедно с проекта за държавен бюджет за следващата година. При втората в края на годината отново се наблюдава изменение – практика, която е представена при анализа на предходния период.

Приети са две по-съществени актуализации в параметрите на държавния бюджет. Първата от тях е утвърдена в началото на април. В нея са заложили първоначалните очаквания за отражение на пандемията върху икономиката и бюджета, както и отговорът на фискалната политика (Металова, 2021). Съществени изменения се наблюдават в три основни параметъра – приходи, трансфери и салдо. Първото от тях е свързано с понижение на очакваните приходи с приблизително 2 млрд. лв., което представлява 7,2% от първоначално заложената стойност.

Второто е насочено към увеличаване на трансфера към Държавното обществено осигуряване с 1,4 млрд. лв. Чрез него се реализира основната антикризисна мярка на правителството към този момент – Програмата за поддържане на заетост, известна като „мярка 60/40“. Същевременно разходите в Държавното обществено осигуряване се увеличават и поради други фактори: ръста на безработните вследствие на затварянето на определени бизнес и изплащането на обезщетения за временна нетрудоспособност на болни и карантинирани. В резултат двете изменения водят и до промяна в бюджетното салдо – от минимален излишък в размер на 62,4 млн. лв. до дефицит от приблизително 3,5 млрд. лв.

Въпреки текущата динамика на развитието на пандемията и множеството мерки, през годината не е предложена друга актуализацията на бюджетните параметри. Втората за 2020-та е внесена в края ѝ – успоредно с приемането на бюджета за следващата. Авторът не подкрепя подобен подход по три причини.

На първо място, информацията в държавния бюджет се взема предвид от множество икономически субекти. Тя следва да бъде „изпреварваща“, а не „догонваща“ събитията. Второ, фокусът на обществената дискусия попада именно върху проекта за новия държавен бюджет. Тази позиция се споделя и от Фискалния съвет (2020). Трето, на толкова късен етап вече са налични достатъчно статистически данни, което осигурява възможност да се заложат такива стойности в плана, които да бъдат близки до отчетните. Това би понижило изкуствено отклоненията между тях.

Отчита се допълнително понижение на приходите с още около 0,9 млрд. лв. Разходите нарастват със сходна стойност. В резултат планираното бюджетно салдо се влошава с 1,7 млрд. лв.

През 2020-та година е публикувана една макроикономическа прогноза вместо стандартните две. През 2021-ва година периодът за публикуването ѝ през пролетта съвпада с изтичането на мандата на редовното правителство. На този етап влиянието на пандемията започва да отслабва, а като определящ фактор при бюджетния процес се утвърждава политическата нестабилност. Аргументът да не се представи нито макроикономическа, нито средносрочна бюджетна прогноза е свързан с непредвидимостта към този момент на бъдещите политики, които предстои да бъдат заложи. Авторът оценява, че добра практика в такъв случай би било разработването на базов сценарий при непроменени политики. Тъкмо такъв подход приложи Министерството на финансите в края на месец август през 2022-ра година. В допълнение – към разглеждания период така или иначе са разработени допускания за основните макроикономически и бюджетни параметри, които се подават към Европейската комисия в Конвергентната програма.

Въпреки първоначалната липса на навременна пролетна макроикономическа прогноза, през 2021-ва година се наблюдава изключително интензивно публикуване на такива прогнози – общо пет. Три

от тях са оформени по стандартен начин и са достъпни в раздел *Икономическа политика* – пролетна (оповестена със закъснение – през юни), есенна (от октомври) и актуализирана есенна (от ноември).

Още една е публикувана през декември по аналогичен начин. Тя съпътства предложения от служебното правителство бюджет за 2022 г. След решението на Министерския съвет за оттегляне на проекта, файлът вече не достъпен на уебсайта на Министерството на финансите. През годината е разработена и още една прогноза за макроикономическите параметри, която обаче не е оформена като самостоятелен документ. Тя е публикувана през юли – като част от мотивите за предложената от служебното правителство актуализация на държавния бюджет. Въпреки липсата на ключови индикатори – като абсолютна стойност на БВП или номинален растеж, авторът счита, че тя следва да бъде отчетена като прогноза. От една страна, е достатъчно всеобхватна и различна от предходната, а от друга – е от съществено значение, тъй като съдържа мотивация за предложения бюджет. Споделя се позицията, че по-добра практика е публикуването ѝ като самостоятелен документ (Фискален съвет на България, 2021).

Въпреки че пролетната макроикономическата прогноза е публикувана впоследствие със закъснение – през юни, средносрочна бюджетна така и не е оповестена. При изменението на бюджета, предложено през юли от служебното правителство, също не е представена такава. Тъй като не е внесен в срок и проект на бюджет за следващата година, липсва и актуализирана средносрочна прогноза за фискалните параметри. Това означава, че през цялата 2021-ва година не са публично известни очакванията за бюджетните показатели в средносрочен план.

През годината е реализирана една актуализация на бюджетните параметри. Тя е внесена от служебното правителство през юли, а е одобрена през септември. Между първо и второ четене са предложени съществени

изменения, част от които са приети впоследствие. При тези условия се наблюдават някои недостатъци на бюджетния процес. Обикновено проект на бюджет или на закон за неговото изменение се внася от редовно правителство. То има ясна подкрепа от управляващата коалиция от парламентарно представените партии. По тази причина предложенията за изменения между първо и второ четене рядко водят до съществено отклонение от предложения план. В такъв случай анализът и оценката за фискалните ефекти от приетия бюджет биха били сходни с тези на внесен проект.

Служебното правителство обаче няма парламентарна подкрепа. По тази причина иницирирането на актуализация в бюджета от негова страна е противоречив подход. От една страна, хоризонтът пред него е като цяло кратък, което ограничава възможността за стратегическо планиране и реализиране на политики.

От друга страна, парламентът може да „прекрои“ в значителна степен предложенията. Същевременно отговорността за взетите решения се размива при разпределянето ѝ между партиите и служебното правителство. На трето място, съществените изменения де факто водят до различен краен продукт от процеса. Той обаче не преминава през задължителна съгласувателна процедура. Липсва и задължение за Фискалния съвет да анализира финално утвърдения вариант на бюджет – респективно се ограничава предварителната (ex-ante) оценка за спазването на числовите правила.

На последно място, при конкретните обстоятелства необходимостта от актуализация остава дискуссионен въпрос. След средата на 2021-ва година ефектът от пандемията върху икономиката видимо отслабва. Споделя се и виждането, че предложените мерки могат да бъдат реализирани чрез реструктуриране на разходите (Фискален съвет на България, 2021).

В допълнение, измененията са свързани с повишение на разходите с близо 1,8 млрд. лв. В значителна степен те са насочени към финансиране на увеличението на пенсиите включително чрез добавки. Към тогавашния момент предложението се третира като еднократна мярка, свързана с преодоляването на пандемията. Неговият характер обаче е условно-постоянен. Впоследствие добавките бяха включени в размера на пенсиите, с което се потвърди трайното отражение върху публичните финанси.

Влиянието на актуализацията върху бюджетното салдо обаче е ограничено, тъй като се залага и нарастване на приходите. От една страна, допълнителните постъпления са аргументирани с повишена събираемост. Съществува обаче и разбирането, че те по-скоро се дължат на започналото ускоряване на инфлацията (Фискален съвет на България, 2021).

От друга страна, очакват се входящи парични потоци и по Плана за възстановяване и устойчивост. Те обаче са целеви (Тодоров, 2022) и използването им за финансиране на условно-постоянни текущи разходи повлиява негативно дългосрочната фискална устойчивост. Същевременно постъпването на тези средства в държавния бюджет е крайно несигурно. Към момента – вече девети месец от следващата година, България все още не е получила първо плащане по своя План за възстановяване и устойчивост и перспективите в това отношение остават неясни.

При настъпването на 2022-ра година все още не е приет държавен бюджет. Проектът е внесен в края на януари, като в началото на март приетият закон е обнародван в Държавен вестник. Мотивите са изложени в Актуализирана средносрочна бюджетна прогноза, която вместо през октомври на предходната година, е разработена през януари на текущата.

Част от документацията към актуализацията е и макроикономическата прогноза. Тя се явява първа за годината, но четвърта за последните четири месеца (считано от октомври на предходната година) и шеста – за последните осем (считано от юни на предходната година).

Проектът на бюджет е приет от действащото към този момент мнозинство без съществени изменения между първо и второ четене. Заявени са обаче намерения за актуализация на бюджетните параметри, която да влезе в сила през второто полугодие. Споделя се виждането, че подобна практика нарушава принципите за устойчивост, предвидимост и прозрачност при управлението на публичните финанси (Фискален съвет на България, 2022).

При стандартни условия в началото на април са публикувани пролетна макроикономическа прогноза и средносрочна бюджетна прогноза. Това обаче се случва едва два месеца след последните версии на тези документи, разработени през януари. Три месеца след началото на годината вече са налични две макроикономически прогнози. Последната се явява седма от юни на предходната година насам (т.е. за десет пълни месеца, доколкото е публикувана в началото на единадесетия). Дискусионна е и ползата от средносрочната бюджетна прогноза, предвид че предстои актуализация на държавния бюджет след два месеца – в началото на юни.

Проект за изменение на утвърдения преди три месеца държавен бюджет е предложен в началото на юни. Основната му цел е да предложи антикризисни мерки, насочени към преодоляване на предизвикателствата, обусловени от високия темп на инфлация. Предложените мерки обаче се възприемат като противоречиви. Счита се, че „разхлабването“ на фискалната дисциплина, свързано с повишение на разходи, генериране на дефицит и поемане на дълг би оказало по-скоро проинфлационен ефект (Фискален съвет на България, 2022). Впоследствие равнището на цените продължава да нараства – с по-висок от очаквания от Министерството на финансите темп. Анализът на статистически значима връзка между мерките и темпа на инфлация обаче предполага задълбочено самостоятелно изследване и окончателни отчетни данни.

При внасянето на проекта в Министерски съвет вече няма ясно мнозинство в Народното събрание. Това обстоятелство обуславя сходна ситуация с предложената по аналогичен начин актуализация от служебното правителство по-малко от година по-рано. Развоят на събитията е близък, като между първо и второ четене са внесени значими изменения на бюджетните параметри.

Проектът за актуализация предлага промени със значително и трайно въздействие върху фискалното управление в средносрочен период. Въпреки това към мотивите не е включена самостоятелна бюджетна прогноза. Представени са обаче очакванията за макроикономическите параметри. За последната година – от началото на юни 2021-ва година до началото на юни 2022-ра година, тази прогноза се явява осма по ред.

Политическата нестабилност през текущата година продължава, доколкото предстоят нови предсрочни парламентарни избори. Това означава, че проектът на бюджет за 2023-та година няма да бъде разработен от редовно правителство. От своя страна, такова обстоятелство предполага или предлагането на изцяло нов проект, ако такова бъде излъчено, или поредно „прекрояване“ от страна на парламента съобразно „плаващи“ мнозинства по различните въпроси.

Следва да се подчертае, че Министерството на финансите изготвя още една прогноза извън регламентираните в бюджетната процедура – в края на август. Тя не е оформена като самостоятелна детайлна макроикономическа или бюджетна, но съдържа основни параметри в двете направления. Министерството на финансите я разглежда като базов сценарий за бюджетна прогноза. Но тъй като не е достатъчно детайлизирана, въпреки че включва някои бюджетни параметри, авторът я отчита при макроикономическите, които обикновено се характеризират със значително по-ограничен обем. Този ход на Министерството се възприема като силно позитивен, доколкото частично компенсира липсата на бюджетна прогноза

при приемането на актуализацията в края на юни. Повишава се обществената осведоменост по фискалните въпроси, а вниманието се насочва към предизвикателствата пред реализирането на консолидация, а респективно и пред фискалната устойчивост. Този въпрос е от съществено значение за България поради потенциалния риск от процедура по прекомерен дефицит и с оглед покриването на критериите за присъединяване към еврозоната.

1.4. Сравнение на бюджетния процес в България при стандартни и при извънредни условия

В обобщение може да се приеме, че непредвидените събития имат различен ефект върху бюджетната процедура – Таблица 5. Периодът на условия на висока несигурност се характеризира с много по-чести актуализации на държавния бюджет. Същевременно бюджетните прогнози не се публикуват толкова често. Политическата несигурност води и до забавяне на утвърждаване на бюджета за следващата година, което затруднява планирането при всички стопански субекти – особено на формированията в публичния сектор.

Таблица 5 Дейности по бюджетния процес в периода 2017-2022

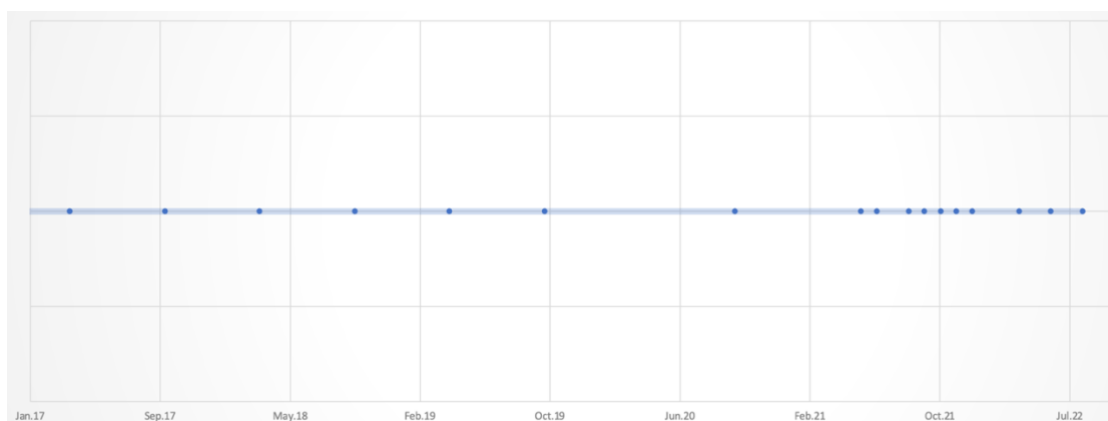
Година						
Характеристика	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Макроикономически прогнози	2	2	2	1	5	4
Бюджетни прогнози	3	3	3	2	0	2
Актуализации на бюджетните параметри	0	0	1	2	1	1
Приемане на държавния бюджет	в срок	в срок	в срок	в срок	извън срок	извън срок

Източник: Собствена таблица

През периода, в който пандемията има по-силно влияние – от март 2020-та година до средата на 2021-ва година, макроикономическите

прогнози се публикуват през по-дълги интервали от време. Впоследствие се наблюдава тъкмо противоположната практика, която съпровожда установилата се политическа нестабилност – Фигура 8.

Фигура 8 Честота на публикуване на макроикономически прогнози в периода 2017-2022



Източник: Собствена фигура

В известна степен през втория период се наблюдава практика, която се доближава до *непрекъснатото бюджетиране*. Процесът не е организиран съобразно особеностите на методиката, но крайният резултат е сходен. Макроикономическите очаквания се актуализират почти всеки месец, а бюджетните параметри – през около половин година.

От една страна, при равни други условия, такъв подход се характеризира с позитиви, типични за тази методика. Водещ сред тях е по-високата гъвкавост спрямо изменящите се условия на външната среда. Той има съществено предимство в условията на несигурност. От друга страна обаче, обстоятелствата са обусловени от политическа нестабилност, съпроводена с непостоянство при реализираните мерки. Затова според автора се проявява и основният негатив на тази методика, а именно – деструктивност по отношение на утвърдените процеси. В известна степен може да се приеме, че поради съществените изменения на очакванията в условията на несигурност, прилагането на принципи на непрекъснатото бюджетиране в публичния сектор би възпрепятствало спазването на предвидимост, прозрачност и устойчивост, характерни за управлението на публичните финанси.

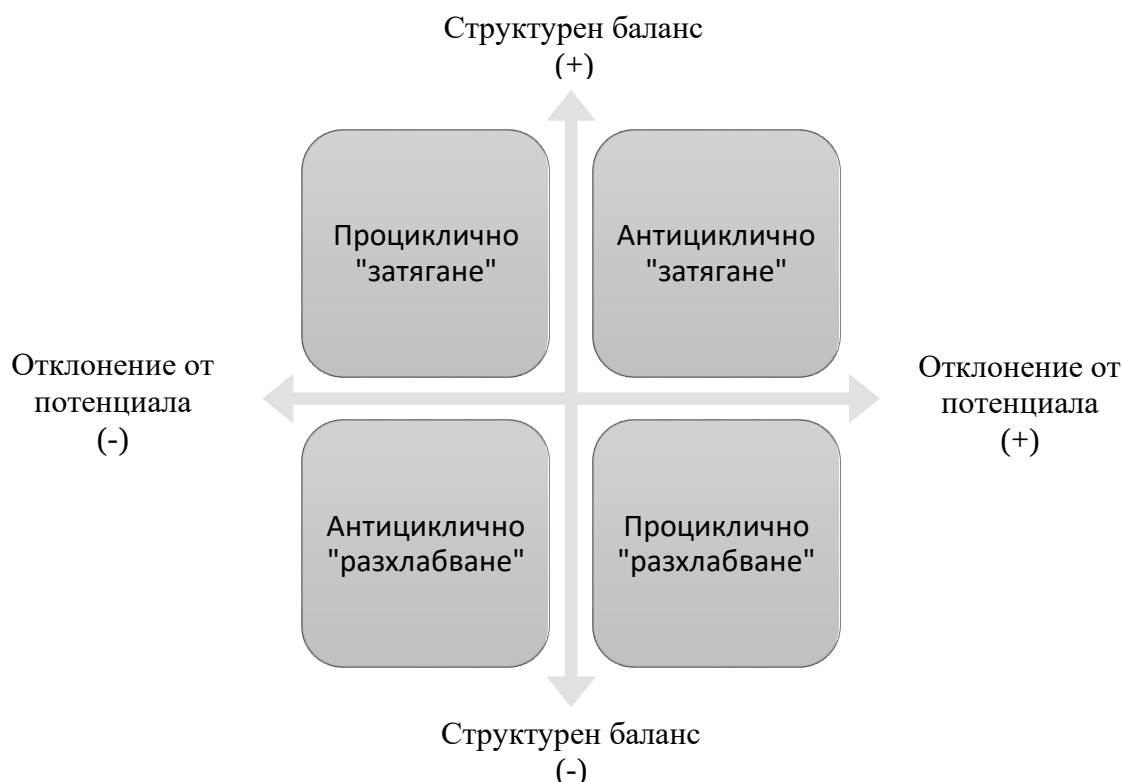
2. Макроикономическото прогнозиране при висока несигурност – нестабилна основа за бюджетно управление на България

2.1. Връзка между макроикономически и бюджетни параметри

Макроикономическото прогнозиране е основен елемент от бюджетния процес в публичния сектор. Бюджетът е инструментът на фискалната политика, а тя традиционно е насочена към въздействие върху различни макроикономически параметри. Държавното управление се стреми да осъществява стабилизационна функция, с която да „изглади“ отклоненията от дългосрочния тренд на развитие, които характеризират различните етапи от икономическия цикъл.

В тази връзка обикновено се провежда антициклична политика, която следва да минимизира производствения разрыв (output gap). Но тя може да се реализира в посока „затягане“ (tightening) или в „разхлабване“ (loosening) в зависимост от структурния баланс и отклонението между реалния и потенциалния БВП – Фигура 9.

Фигура 9 Фискална политика при отклонение от потенциала в зависимост от структурния баланс



Източник: Собствена фигура по Дацов (2021)

Изчисляването на производствения разрыв обаче се явява предизвикателство. Различни организации са утвърдили собствени методологии, част от които не са публични оповестени. Те подлежат на постоянно усъвършенстване. Същевременно оценките за отклонението между реалния и потенциалния БВП се изменят във времето след отчитането на повече и по-точни отчетни и статистически данни. Този показател е от водещо значение за фискалните правила, поради което някои приемат, че в настоящия си вид те имат по-скоро процикличен характер.

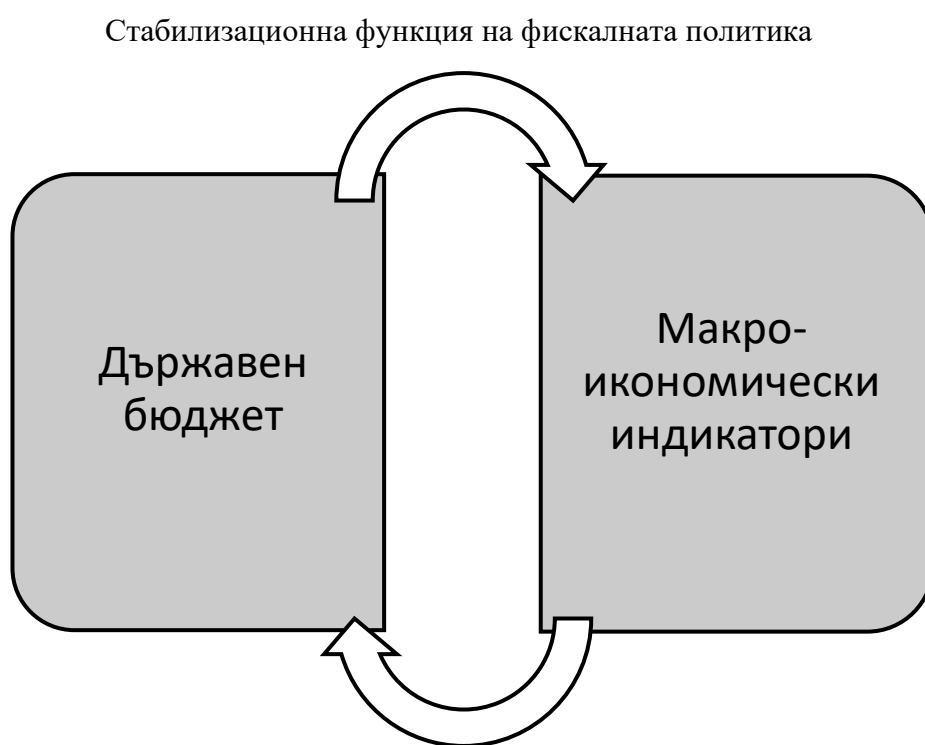
Но докато по отношение на отклонението от потенциала съществуват нерешени дискусии, то водещ приоритет на фискалната политика остава въздействието върху други макроикономически параметри. Такъв е например стремежът към понижаване на безработицата, чрез което да се осигури по-висока заетост на ограничените човешки ресурси. А също и насърчаването на икономическия растеж, чрез който да се гарантира повишаване на жизнения стандарт на населението. Поддържането на равнището на цените е приоритет на централните банки, доколкото чрез инструментите на паричната политика могат по-успешно да таргетират този аспект на динамиката в икономиката. Счита се обаче, че фискалната политика също оказва своето отражение. Във всеки случай инфлацията е фактор, който се взема предвид при решаването на въпроси, свързани с бюджетното управление.

Точността на макроикономическата прогноза е от съществено значение за планирането на бюджетните параметри. Ако размерът на БВП бъде надценен например, това ще доведе до по-ниски от очакваните приходи, респективно до по-висок дефицит и необходимост от поемане на дълг. Аналогични са обстоятелствата, свързани с фискалните правила. Обикновено се изразяват като процент от БВП. Но ако те бъдат заложени на границата на спазването, а впоследствие неговата стойност е по-ниска от очакваното, съществува риск да се окажат нарушени. Оценката за

отклонението от потенциалния БВП е особено значение, защото лесно може да промени фискалната позиция от антициклична в проциклична. Този риск става още по-висок с отдалечаването на стойността на структурния баланс от началото на координатната ос (Фигура 9).

От една страна, фискалната политика въздейства върху макроикономическото развитие, за да реализира своята стабилизационна функция – Фигура 10. От друга страна, то влияе върху динамиката на бюджетните параметри. Именно по тази причина макроикономическото прогнозиране е толкова важен елемент от бюджетния процес.

Фигура 10 Връзки на взаимодействие между фискалната политика и икономиката



Зависимост на бюджетните параметри от икономическото развитие

Източник: Собствена фигура по Христов (2021)

2.2. Макроикономическите прогнози на Министерството на финансите и на БНБ

В България фискалната политика се провежда от Министерския съвет под инициативата и чрез организацията на Министерството на финансите. Затова е напълно логично то да бъде ангажирано с разработването на макроикономическа прогноза, която да послужи като база и като мотиви за предложените бюджетни параметри. В държавите от еврозоната е въведено изискване независимите фискални институции да разработват собствени очаквания за развитието на макроикономическите индикатори. Те ги използват, за да дадат обективна оценка за допусканията на съответното министерство на финансите.

С оглед на тези съображения прогнозите на независимите фискални институции са най-подходящи за сравнителен анализ относно точността на очакванията на правителството. За България обаче не е валидно такова изискване, защото държавата все още не е членка на еврозоната. Съответно Фискалният съвет на България не разработва собствена макроикономическа прогноза.

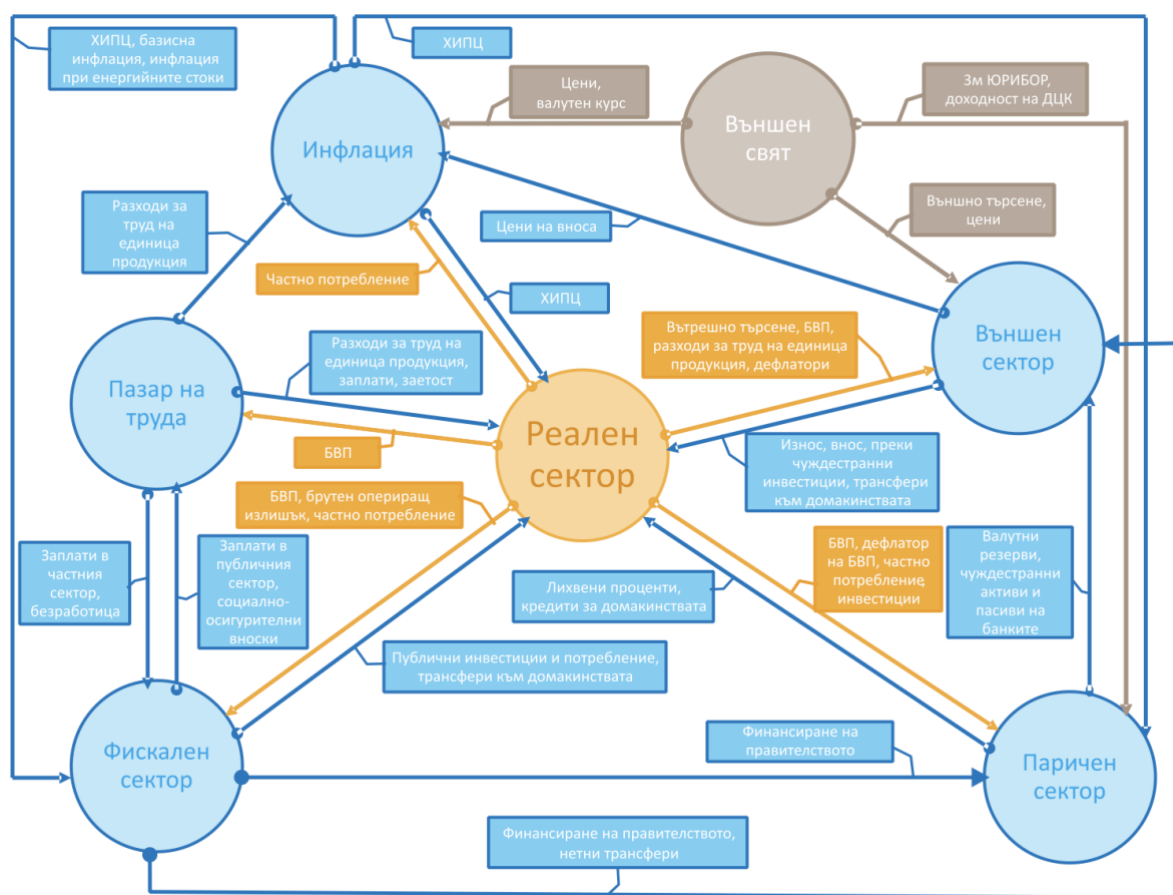
Най-подходящата алтернатива за сравнителен анализ относно точността е прогнозата на Българската народна банка. Традиционно централните банки също изготвят свои прогнози, тъй като провеждат монетарна политика. Реализирането на поставените макроикономически цели може да се осъществи както чрез мерки на фискалната политика, така и на паричната (Дацов, 2021). Последната също въздейства върху икономиката, което обуславя и т.нар. фискално-монетарен микс – съчетание от парични и фискални инструменти.

Въведеният в България паричен съвет ограничава възможностите на БНБ за осъществяване на активна парична политика (Чобанов, 2008). Това не възпрепятства Банката да осъществява функции по наблюдение и анализ

на икономическото развитие. Тя разработва собствена макроикономическа прогноза, която до 2020-та година публикува два пъти годишно – също като Министерството на финансите, а след това – четири пъти – в края на всяко тримесечие.

От 2008 г. насам БНБ (БНБ, 2015) използва собствен макроикономически модел за прогнозиране – BNB Quarterly Projection Model (БНБ, 2008). Моделът постоянно се развива, но към 2015 г. основните посоки на влияние са представени на Фигура 11.

Фигура 11 Основни блокове и най-важни посоки на влияние между блоковете в прогностичния модел на БНБ



Източник: БНБ, 2015

От своя страна, Министерството на финансите използва модела SIBILA, като през 2015-та година се предприемат стъпки към преминаването от версия 1.0 към 2.0. През 2019-та година обаче е

разработен и собствен симулационен макроикономически модел за оценка на ефекти върху основни макроикономически и бюджетни показатели (Ганев, et al., 2019).

Проведеният сравнителен анализ се осъществява въз основа на вторични количествени данни с прогнозен характер, оповестени от Министерството на финансите и Българската народна банка. Те са съотнесени към емпиричните отчетни данни, публикувани от Националния статистически институт.

2.3. Сравнителен анализ на макроикономическите прогнози

В условията на извънредни събития макроикономическото прогнозиране от страна на правителството у нас също става непредвидимо. Периодът от началото на пандемията до зараждането на политическата нестабилност се характеризира с по-ниска честотата на публикуване на прогнози от обичайното, а следващият – с много по-висока. По презумпция, колкото по-кратък е периодът от разработването до прогнозата до края на прогнозния период, толкова по-точна би следвало да е тя. По тази причина при сравнителния анализ се използват данни, които са съпоставими в най-висока степен – публикувани в най-близките възможни времеви периоди.

От 2016 г. до юли 2020 г. БНБ публикува по две прогнози – във Втори и Четвърти брой на „Икономически преглед“, т.е. през юли на текущата година и през февруари на следващата. От своя страна, Министерството на финансите оповестява своята пролетна прогноза в края на март или началото на април, а есенната – в края на септември или началото на октомври. Това означава, че не е налице пълна съпоставимост, тъй като прогнозите се разминават с интервал между един и два месеца.

За целите на анализа се сравняват стойностите на Четвъртия брой на „Икономически преглед“ на БНБ за предходната година (от февруари на

текущата година) с пролетната макроикономическа прогноза на Министерството на финансите (от март на текущата година). Очакванията от втория брой (от юли на текущата година) се съпоставят с есенна макроикономическа прогноза (от септември на текущата година). За този период това се явяват респективно първата и втората прогноза за всяка от двете институции.

Следва да се отбележи, че БНБ също възприема практика на по-често прогнозиране в условия на несигурност. По тази причина след юли 2020 г. очакванията за макроикономическото развитие се представят в самостоятелен документ. Централната банка обаче публикува регулярно и предвидимо своята прогноза, а именно – четири пъти годишно – в края на всяко тримесечие. Това означава, че допусканията в края на първото от тях съответстват като времеви период с пролетната прогноза на Министерството на финансите, а тези за третото – с есенната. От методологическа гледна точка това обстоятелство осигурява много по-висока степен на съпоставимост на данните в периода на несигурност.

Оценяват се два основни макроикономически индикатора – реален растеж и безработица. Отклонението е представено в абсолютна стойност (пр.п.) и относителна стойност (процент). Така за него не е взета предвид посоката на отклонение, а се работи с абсолютни стойности (съответно в пр.п. или процент). В таблиците те са посочени със съответния знак, за да се уточни посоката на отклонението – подценяване или надценяване. Тъй като 2022-ра година все още не е приключила и не са налични отчетни данни, допусканията за нея са представени само с информативна цел.

Поради високата степен на несигурност във втория период, се разглеждат единствено данните за текущата година от прогнозата. Не са анализирани данните за инфлацията, поради множеството методологии, които се прилагат за нейното измерване (ХИПЦ и ИПЦ – съответно средногодишно или към края на периода). И Министерството на финансите,

и БНБ представят данните за ХИПЦ, който се използва с цел съпоставимост на ниво Европейски съюз. Но при обобщеното таблично визуализиране на макроикономическите индикатори първото обикновено представя средногодишната стойност на показателя, докато втората се фокусира върху стойността в края на периода. Официалният измерител на инфлацията в страната, който прилага Националният статистически институт, обаче е ИПЦ.

2.3.1. Оценка на точността на прогнозите относно реалния растеж на БВП

Данните за очакванията за реалния растеж от страна на БНБ и на Министерството на финансите са представени в Таблица 6.

Таблица 6 Точност на прогнозите на МФ и на БНБ относно реалния растеж на БВП

Година Стойност	2017		2018		2019		2020		2021		2022
	пр.	ес.	пр.	ес.	пр.	ес.	пр.*	ес.	пр.	ес.	пр.
Отчет	3,5		3,1		3,7		-4,4		4,2		-
МФ	3,0	4,0	3,9	3,6	3,4	3,4	-	-3,0	2,7	4,0	2,6
Отклонение (пр.п.)	-0,5	0,5	0,8	0,5	0,3	0,3	-	1,4	-1,5	-0,2	-
Отклонение (%)	17%	13%	21%	14%	9%	9%	-	47%	56%	5%	-
БНБ	2,8	3,6	4,2	3,9	3,6	3,7	-	-5,5	3,8	3,9	2,1
Отклонение (пр.п.)	-0,7	0,1	1,1	0,8	-0,1	0,0	-	-1,1	-0,4	-0,3	-
Отклонение (%)	25%	3%	26%	21%	3%	0%	-	20%	11%	8%	-

Източник: Собствена таблица по данни на МФ, БНБ и НСИ

*поради липсата на пролетна макроикономическа прогноза на Министерството на финансите за 2020 г., не е осъществена съпоставка със съответната прогноза на БНБ.

За периода преди пандемията най-високата абсолютна стойност на отклонението е 0,8 пр.п. при Министерството на финансите. Най-ниската е 0,3 пр.п. За разглеждания период се очертава ясна тенденция към склонност да се надценява очакваният икономически растеж. Само в една от шест прогнози – първата, се наблюдава подценяване.

БНБ също е по-склонна да надценява растежа, но в две от шест прогнози го е подценила. И тук най-високата стойност на отклонението е 0,8 пр.п., но най-ниската е 0. Всъщност при три от шестте прогнози грешката на Банката е била съвсем минимална – в рамките до 0,1 пр.п. При всяка от останалите обаче отклонението е по-високо спрямо Министерството на финансите. Въпреки това средната стойност на грешката в периода преди пандемията при БНБ е 0,43 пр.п. и е по-ниска спрямо 0,48 пр.п. при Министерството.

Ако се изключи минималното отклонение от 0,1 пр.п. в началото на 2019-та при БНБ, единственият останал случай на подценяване на БВП, е в началото на 2017-та. Тогава се наблюдава и единственият такъв и при Министерството на финансите. Тримесечните данни за динамиката при реалния растеж, отчетени от НСИ, не индикират за внезапно ускоряване на икономиката през второто полугодие. Изглежда в макроикономическите модели не е взет предвид в достатъчна степен определен фактор. Необходимо е обаче по-задълбочено изследване, което да анализира обстоятелствата в детайли.

Тенденцията към надценяване на БВП не се отчита като положително явление. В изложението в първата част на главата са аргументирани рисковете, които то обуславя.

В условията на несигурност прогнозата на Министерството на финансите е значително по-неточна. Това е валидно както спрямо прогнозите на същото при стандартни условия, така и спрямо тези на БНБ за същия период. Регистрират се надценяване и подценяване съответно с 1,4 пр.п. и 1,5 пр.п. Изчисляването на средна стойност на грешката няма особена изследователска стойност, доколкото периодът на анализ е значително по-кратък.

В условията на несигурност БНБ е трайно склонна да подценява икономическия растеж. Наблюдава се едно съществено отклонение – от 1,1

пр.п., но през 2020-та година, която се характеризира с най-висока степен на несигурност. Допусканията, заложиени през 2021-ва година, са значително по-близки до реалните отчетни данни. И за този период очакванията на БНБ за реалния растеж на БВП са по-точни от тези на Министерството на финансите.

2.3.2. Оценка на точността на прогнозите относно безработицата

Допусканията на БНБ и на Министерството на финансите по отношение на безработицата са представени в Таблица 7.

Таблица 7 Точност на прогнозите на МФ и на БНБ относно безработицата

Година Стойност	2017		2018		2019		2020		2021		2022
	пр.	ес.	пр.	ес.	пр.	ес.	пр.*	ес.	пр.	ес.	пр.
Отчет	6,2		5,2		4,2		5,1		5,3		-
МФ	6,9	6,5	5,9	5,4	4,6	4,4	-	5,6	5,0	5,5	5,0
Отклонение (пр.п.)	0,7	0,3	0,7	0,2	0,4	0,2	-	0,5	-0,3	0,2	-
Отклонение (%)	10%	5%	12%	4%	9%	5%	-	9%	6%	4%	-
БНБ	7,1	6,9	5,8	5,2	4,8	4,6	-	6,1	5,1	5,5	5,2
Отклонение (пр.п.)	0,9	0,7	0,6	0,0	0,6	0,4	-	1	-0,2	-0,2	-
Отклонение (%)	13%	10%	10%	0%	13%	9%	-	16%	4%	4%	-

Източник: Собствена таблица по данни на МФ, БНБ и НСИ

*поради липсата на пролетна макроикономическа прогноза на Министерството на финансите за 2020 г., не е осъществена съпоставка със съответната прогноза на БНБ.

За предпандемичния период и при двете институции е характерно нивото на безработицата да бъде надценявано. При Министерството на финансите отклонението е в диапазона между 0,2 пр.п. и 0,7 пр.п., а при БНБ – между 0,0 пр.п. и 0,9 пр.п. При първото средната стойност на грешката е 0,42 пр.п., а при втората – 0,53 пр.п. Може да се обобщи, че като цяло прогнозата на Министерството на финансите е по-точна по отношение на безработицата спрямо тази на БНБ.

Отново се наблюдава момент, при който очакванията и на двете институции са най-близки до реалната стойност. През есента на 2018-та година прогнозата на БНБ е абсолютно точна, а на Министерството на финансите се отклонява с най-ниската стойност на грешка – 0,2 пр.п.

Като цяло и при двете институции прогнозата за безработицата е по-точна от тази за реалния растеж на БВП в предпандемичния период. Средната относителна стойност на отклонението за БВП е съответно 14% при Министерството на финансите и 13% при БНБ. По отношение на безработицата тези стойности са по-ниски – съответно 8% и 9%.

Прогнозата на Министерството на финансите за този макроикономически индикатор остава точна и в условията на несигурност в периода от 2020-та до 2022-ра година. Най-ниската стойност на грешка е 0,2 пр.п., а най-високата – 0,5 пр.п. При БНБ минималното отклонение е 0,2 пр.п., но максималното – 1 пр.п. Това означава, че се запазва тенденцията прогнозата на Министерството на финансите по отношение на безработицата да бъде по-точна от тази на Централната банка.

За разлика от предходния период, при този и двете институции са подценили стойността на макроикономическия индикатор. В общо три прогнози при Министерството на финансите това се е случило веднъж, а при БНБ – два пъти. Като цяло обаче при очакванията за безработицата не се наблюдават толкова значителни отклонения, както при БВП.

2.4. Оценка на отклоненията на макроикономическата прогноза в условия на несигурност

Изводите за точността на макроикономическите прогнози на Министерството на финансите и на БНБ са твърде относителни. При равни други условия (т.е. при неналичие на извънредни събития) се очаква, че колкото по-късно са разработени допусканията, толкова по-близки са техните стойности до реално отчетените (т.е. отклоненията да бъдат по-ниски).

В предпандемичния период обаче се наблюдава разминаване във времевия период на създаване на прогнозите. При Министерството на финансите през първото полугодие това се случва в края на март, а при БНБ – до средата на февруари. През второто полугодие – съответно в края на септември при Министерството и в началото на юли при Централната банка. Тези обстоятелства изначално обуславят очаквания прогнозата на БНБ да бъде по-неточна.

След 2020-та година се наблюдава по-висока степен на съответствие на времевите периоди, тъй като Централната банка публикува прогнози на тримесечна база. За първото и третото тримесечие съвпадат с пролетната и есенната на Министерството на финансите. В дадения период обаче се установява друг проблем, а именно – непредвидимото и нерегулярно разработване на макроикономически прогнози от негова страна.

С оглед на гореизложените съображения, авторът счита, че е необходимо в самостоятелна част в монографичния труд да анализира точността на очакванията за въпросния период. При този анализ е възможно включването и на инфлацията – съобразно предпочетения от Министерството на финансите метод за измерване – средногодишна стойност на ХИПЦ. 2020-та година е изключена, тъй като през нея е разработена само една прогноза – в края на третото и началото на четвъртото тримесечие. 2022-ра също не попада в обхвата, тъй като все още не са налични отчетни данни.

В анализа са включени данни за очакваните стойности на макроикономическите индикатори за 2021-ва година от следните прогнози:

- пролетна за 2021-ва година – публикувана през юни;
- макроикономическа прогноза, приложена през юли към мотивите за актуализация на държавния бюджет за текущата година на служебното правителство;

- есенна макроикономическа прогноза – публикувана през октомври;
- актуализирана есенна макроикономическа прогноза – публикувана през ноември;
- макроикономическа прогноза, приложена през декември към мотивите за държавния бюджет за следващата година от служебното правителство;
- макроикономическа прогноза, приложена през декември към мотивите на проекта на държавния бюджет за следващата година на служебното правителство;
- макроикономическа прогноза, приложена през януари към мотивите на проекта на държавния бюджет за текущата година на редовното правителство;

Очакваните стойности за основните макроикономически индикатори през 2021-ва година от всички публикувани макроикономически прогнози на Министерството на финансите са представени в

Таблица 8. При анализа са взети предвид абсолютните стойности на грешките. В таблицата обаче са представени и отрицателните (където има такива) с цел онагледяване на посоката на отклонението.

Таблица 8 Очаквания на Министерството на финансите за макроикономическите индикатори през 2021 г.

Прогноза	Юни	Юли	Октомври	Ноември	Декември	Януари	Отчет
Индикатор	2021	2021	2021	2021	2021	2022	
Реален растеж (%)	2,7	3,5	4,0	4,0	3,7	3,7	4,2
Отклонение (пр.п.)	-1,5	-0,7	-0,2	-0,2	-0,5	-0,5	-
Отклонение (%)	-55,6%	-20,0%	-5,0%	-5,0%	-13,5%	-13,5%	-
Инфлация (ХИПЦ, %)	1,8	2,0	2,2	2,4	2,8	2,9	2,8
Отклонение (пр.п.)	-1	-0,8	-0,6	-0,4	0	0,1	-
Отклонение (%)	-55,6%	-40%	-27,3%	-16,7%	0,0%	3,4%	-
Безработица (%)	5,0	5,3	5,5	5,5	5,5	5,4	5,3
Отклонение (пр.п.)	-0,3	0,0	0,2	0,2	0,2	0,1	-
Отклонение (%)	-6,0%	0,0%	3,6%	3,6%	3,6%	1,9%	-

Източник: Собствена таблица по данни на МФ и НСИ

Първата прогноза за 2021-ва година е публикувана в средата ѝ, което обуславя очаквания за по-висока точност. Както по отношение на реалния растеж, така и на инфлацията, допусканията се характеризират със значително отклонение спрямо отчетените стойности. Първият индикатор е съществено коригиран още през следващия месец.

Стойността на грешките се понижава с всяка следваща прогноза. Тази тенденция е очаквана, тъй като в модела се използват отчетни данни от по-скорошен период във времето. Все пак отклоненията са съществени дори в прогнозите от последното тримесечие. През октомври например инфлацията все още е подценена с 0,6 пр.п. (27,3% от първоначалната прогноза). През януари, очакваната стойност на реалния растеж за предходната година, все още е с 0,5 пр.п. по-ниска от отчетената впоследствие.

Всъщност актуализираната есенна прогноза от ноември се характеризира с по-висока степен на точност относно ръста на БВП. През цялата година при допусканията се наблюдава подценяване на този макроикономически индикатор.

Подценяването на инфлацията с 0,4 пр.п. към ноември (16,7% от първоначалната прогноза) се отчита като съществена неточност. От средата на 2021-ва година вече се наблюдава значително нарастване на равнището на цените. Оценката за инфлацията е с висока степен на важност при планирането. От една страна, тя води до ускоряване на номиналния растеж на БВП. Той, от своя страна, обуславя т.нар. *инфлационни приходи* в държавния бюджет. Но този макроикономически индикатор е съществен и за предприемачите, които планират своите материални и трудови разходи. Повишаването на равнището на цените води и до натиск за нарастване при последните – компенсацията на заетите.

Ненавременното идентифициране на инфлацията като проблем води до въвеждането на мерки на твърде късен етап, което понижава тяхната

ефективност. Към момента у нас се отчита значително по-висока инфлация спрямо средната за Европейския съюз и за еврозоната.

В заключение на втората част от Втора глава на настоящия монографичен труд може да се изведе обобщението, че макроикономическите прогнози, разработени и публикувани в условия на несигурност вследствие на пандемията от COVID-19 и политическата нестабилност у нас, се характеризират с непредвидима, но висока честота на публикуване. Последната обаче не допринася за повишаване на тяхната точност, тъй като отклоненията спрямо отчетените впоследствие данни остават значителни. Дискусионен остава въпросът дали макроикономическият модел за прогнозиране не се нуждае от модификация, чрез която да бъде адаптиран към условия на висока несигурност.

Гореизложените обстоятелства обуславят вероятността от допускане на грешки при планирането на бюджетните параметри. Съществени проблеми в това отношение са спазването на числовите фискални правила и определянето на подходяща фискална позиция. Позицията следва да бъде антициклична, а интензитетът на ефекта ѝ – да отговаря на очакваното отклонение от потенциалния БВП.

Особеностите, характеризиращи макроикономическото прогнозиране в условия на съществена несигурност, ограничават практическа полза от неговото осъществяване. Обикновено подобни документи изпълняват принципа за предвидимост при управлението на публичните финанси. Те осигуряват информация за стопанските субекти относно двете посоки на взаимодействие на държавния бюджет със средата.

От една страна, прогнозите включват информация за ефекта от икономическото развитие върху бюджета, а от друга – в тях е обоснован фискалният отговор на различни събития, чрез планираните мерки. Тази информация позволява на стопанските субекти в процеса на планиране да

се съобразят с действията на държавното управление. Те могат да бъдат свързани с поддържане на заетостта, промени в данъчната политика или в тази по доходите и т.н. Предприемачите вземат редица решение въз основа на тези намерения – например инвестиции в разширяване на производствения капацитет, или пък оттегляне от даден пазар.

Споделя се обаче виждането, че твърде честото актуализиране на прогнозните данни всъщност понижава предвидимостта, вместо да я повиши (Фискален съвет на България, 2022). Този ефект има негативно отражение не само върху управлението на публичните финанси, но и върху всички стопански субекти, които разчитат на официалните прогнози за своите планове.

Макроикономическата прогноза е основата за разработване на държавния бюджет. Значителните отклонения при очакванията за различните индикатори спрямо отчетените впоследствие стойности обуславят висок риск от вземане на неправилни решения. Същевременно авторът приема, че твърде ниската или твърде високата честота на макроикономическо прогнозиране създава нестабилна основа за управление на публичните финанси. Тези обстоятелства затрудняват осъществяването на стабилизационна функция чрез фискалната политика. Счита се, че е необходимо възстановяване на практиката за регулярно и предвидимо разработване на прогнози. В положителна посока се оценява подходът това да се случва четири пъти в годината, каквато е практиката на БНБ и Европейската комисия. В допълнение, необходимо е да се преоцени точността на макроикономическите модели за прогнозиране и при необходимост те да бъдат адаптирани към продължаващите условия на висока несигурност.

3. Извънредните събития като фактор за промяна на курса на фискалната политика на България

Поради наличието на двупосочната взаимовръзка между макроикономическите индикатори и държавния бюджет (Фигура 10), динамичното развитие на различните процеси в икономиката има отражение върху фискалните параметри и обратно. Предизвиканият от пандемията от COVID-19 шок е безпрецедентен за нашето съвремие. Той обуславя необходимостта от бърз и категоричен отговор чрез бюджетни мерки, които да изпълнят множество различни цели като например:

- запазване на здравето на населението – осигуряване на лични предпазни средства, на лекарствени продукти, на ваксини и др.; стимулиране на здравните работници на първа линия и компенсиране за допълнителния риск чрез по-високи възнаграждения; обезпечаване на болнично лечение и гарантиране на максимална част от населението до него и т.н.;
- превенция на разпространението на вируса чрез въвеждане на различни мерки за физическа дистанция – временно затваряне на обекти; ограничаване на броя на потребителите на закрито; изграждане на допълнителни съоръжения, които блокират прекия контакт и др.;
- поддържане на стандарта на живот – чрез осигуряване на компенсации за населението, което временно е нетрудоспособно поради болест или карантина;
- подкрепа за производството и потреблението – чрез временно поддържане на заетостта при затворени обекти; чрез данъчни преференции; запазване на нетния разполагам доход на уязвимите групи (като пенсионери) вследствие на повишените им лични разходи за запазване на здравето и т.н.

В изложението в началото на Втора глава е представен най-общо ефектът от всички тези мерки върху държавния бюджет – повишаване на разходи и понижаване на приходи, съответно генериране на дефицит и поемане на дълг за покриването му.

Задълбоченият анализ безспорно предполага да се изследват различните бюджетни аспекти – текущи и капиталови разходи, разходи по функции, данъчни и неданъчни приходи, събираемост и плаваемост на приходите и т.н. Налични са множество изследвания в тази посока, сред които и съвсем актуални (Metalova & Nenkova, 2021; Dimitrov, 2021). В случая целта на автора обаче е друга – аргументиране на силата на влиянието на непредвидените събития върху бюджетните параметри. Динамиката само на разходите по компоненти или по функции например е достатъчно всеобхватен въпрос за цялостно самостоятелно изследване. Същевременно структурата им е свързана с реализирането на определени политики, а настоящото изследване няма за цел да анализира такива.

С оглед гореизложеното в следващите точки е представена динамиката на три основни бюджетни параметъра – общо ниво на разходите, общо ниво на приходите и бюджетно салдо. За фискалната политика структурният баланс е от водещо значение. Сам по себе си обаче той не представлява бюджетен параметър. За определянето му бюджетното салдо се модифицира, при което се наблюдават специфични методологични особености, които често предизвикват дискусии. Поради тези съображения структурният баланс е изключен от анализа и се фокусира върху само върху салдото като бюджетен параметър.

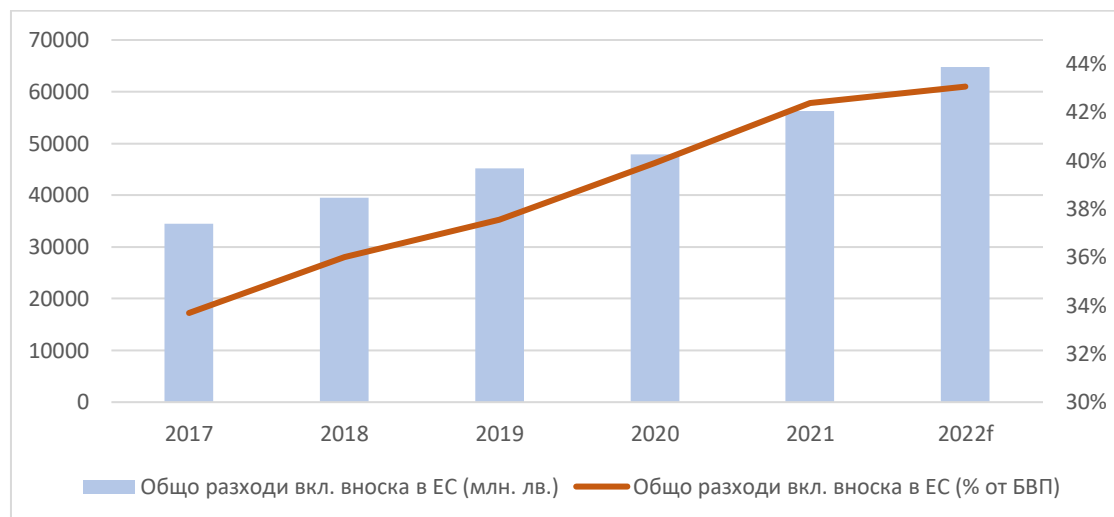
Изследван е периодът от 2017-та до 2022-ра година, като данните за последната са планови. Стойностите са представени както в абсолютна стойност, така и като дял от БВП. Вторият подход позволява да се изолира ефектът от номиналните изменения в размера на БВП.

1. Динамика на разходите по КФП в периода от 2017-та до 2022-ра година

През 2017-та година като дял от БВП разходите отбелязват най-ниската си стойност след 2012-та (Дацов, 2021). Понижението се случва след реализирани пикови стойности през 2014-та и 2015-та. Очаквано през следващите две години, те отбелязват лек ръст след постигнатото дъно.

Безспорно COVID-19 пандемията е фактор за тяхното допълнително повишаване, като те достигат най-високата си стойност от 1997-ма година насам (Дацов, 2021) – почти 40%. През 2020-та година е въведено изменение в Закона за публичните финанси, според което при изчисляването на разходите се преустановява отчитането на средствата от ЕС. Това позволява своеобразно „заобикаляне“ на националното фискално правило за големината на публичния сектор – до 40% от БВП.

Фигура 12 Динамика на разходите по КФП в периода от 2017-та до 2022-ра година



Източник: собствена фигура по данни на МФ

Но дори повишението вследствие на пандемията не е толкова значително, колкото отчетеното през 2021-ва и планираното за 2022-ра. Тази тенденция индикира за отклонение от поддържането на по-консервативна фискална политика, което се явява резултат от развитието на

политическите процеси в България. През 2021-ва година общите разходи достигат 42% от БВП, а през следващата се очаква да превишат 43% – най-високата стойност от 1995-та година насам (Дацов, 2021).

Изразено по този начин нарастването дори не може да бъде оценено в пълния си мащаб, защото междуременно значително се повишава номиналният размер на БВП вследствие на инфлацията. В абсолютна стойност през 2022-ра година се очаква разходите да достигнат приблизително 65 млрд. лв., т.е. с над 43% спрямо последната предпандемична година – 2019-та (45 млрд. лв.). Всъщност, ако се разглежда структурата на разходите, при текущите се наблюдава нарастване с още по-висок темп, което обаче се случва за сметка на капиталовите. Това ограничава т.нар. фискално пространство, което осигурява гъвкавост при временна необходимост от съкращаване на разходи.

Авторът счита, че множество фактори повлияват за нарастването на разходите. На първо място, временната дерогация на числовите фискални правила позволява съществено разхлабване на бюджетната дисциплина у нас. Второ, в условията на продължителна нестабилност, действията на политическите сили са в посока получаване на по-широка електорална подкрепа. Така те са мотивирани да предприемат мерки, които носят краткосрочен позитив върху определени групи, докато негативът, свързан с необходимостта от поемането и обслужването на допълнителен дълг, се отлага във времето. Това обаче става възможно, тъй като в рамките на по-малко от една календарна година в Народното събрание са внесени два проекта на държавен бюджет, за които липсва категорично парламентарно мнозинство. Именно тук се изразява проблемът с липсата на отговорност, който беше представен по-рано в изложението.

Според автора не може да се приеме, че нарастването на разходите се дължи на целенасочени политики. Утвърждаването на такива е свързано със

своеобразно стратегическо планиране. Нито едно от трите служебни и редовното правителство не са разполагали с достатъчно дълъг хоризонт, за да разработят и предложат дългосрочни и устойчиви решения.

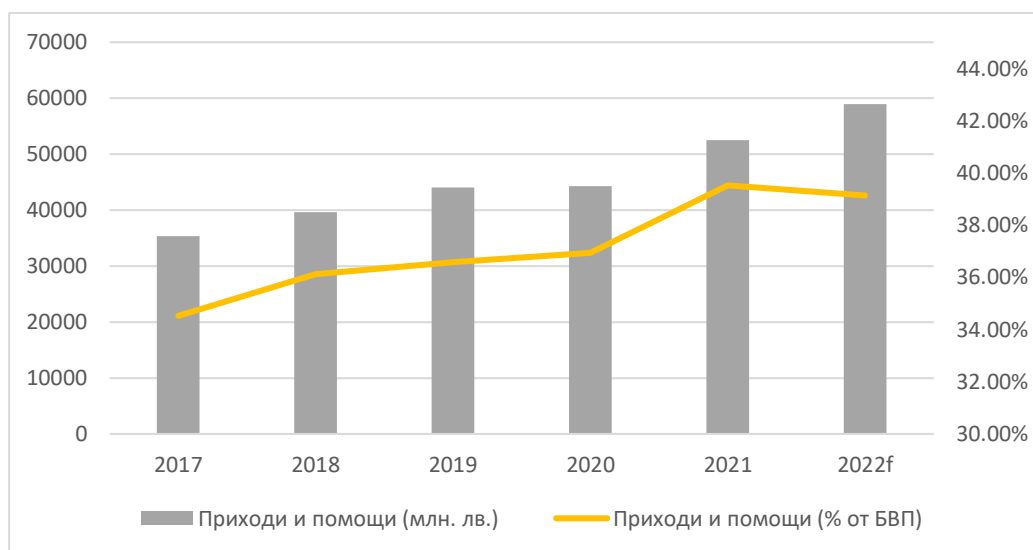
В резултат, съчетанието от дерогация на фискалните правила вследствие на пандемията, както и настъпилата политическа нестабилност създават условия за промяна на курса на фискалната политика – от по-консервативна към по-„разхлабена“.

2. Динамика на приходите по КФП в периода от 2017-та до 2022-ра година

Приходите по Консолидираната фискална програма също бележат трайна тенденция на нарастване в абсолютна стойност. Като дял от БВП, тя е по-слабо изразена в предпандемичния период, доколкото номиналната стойност на последния се повишава с изпреварващ темп.

През 2020-та година – в условията на извънредно положение, приходите не бележат ръст, а се запазват на нивото от предходната година. Тъй като и БВП не се променя в номинално изражение, те поддържат същото ниво спрямо него – Фигура 13.

Фигура 13 Динамика на приходите по КФП в периода от 2017-та до 2022-ра година



Източник: собствена фигура по данни на МФ

През 2021-ва обаче се наблюдава рязко и съществено увеличение на приходите. То може да се дължи на различни фактори като например повишение при събираемостта и/или плаваемост. Събираемостта изразява постъпилите в действителност приходи по линия на дадено задължение (Станчев, 2007). Това означава, че в съществена степен тя е свързана с ефективността на дейността на приходните агенции. От своя страна, плаваемостта (boууапсу) изразява отношението между повишението на приходите в сравнение с темпа на нарастване на БВП (Tanchev & Todorov, 2019).

При равни други условия, се приема, че номиналното увеличение на БВП води до същото и при приходите. Този процес е естествен и логичен. Повишението на равнището на цените увеличава основите при косвените данъци. От своя страна, това води до нарастване при приходите от ДДС, акцизи и мита. Същевременно с цел запазване на реалния разполагам доход и покупателна способност на наетите в условията на висока инфлация, обикновено възнагражденията също се увеличават с бърз темп. Така се повишават осигурителните приходи и тези от ДДФЛ.

Нарастването на приходите се дължи на множество комплексни фактори, които влияят едновременно. За да бъде установен интензитетът на всеки от тях, следва да се осъществи количествен анализ, като се потърси отговор на различни въпроси. Каква е стойността на плаваемостта на приходите съобразно тяхната структура и нарастването на номиналния БВП вследствие на инфлацията? Ако събираемостта е повишена – дали ефектът е еднократен – от стари задължения, или се наблюдава по-висока ефективност при Националната агенция за приходите и агенция „Митници“? Каква е стойността на еластичността на приходите спрямо въведените нови ставки?

Анализът на причините за нарастване на приходите през 2021-ва и 2022-ра година обаче не е сред основните цели на изследването. В същото

време той се явява от съществено значение от гледна точка най-вече на способността занаяпред чрез тях да се финансират разходите.

През 2022-ра година се наблюдава продължаващо нарастване на разходите с висок темп. При приходите обаче тази тенденция е по-слабо изразена. Като дял от БВП, те дори отбелязват слабо понижение. В известна степен това се дължи на приетите антикризисни мерки, които правителството въвежда. Те водят до пропуснати приходи в размер над 750 млн. лв.

Задържането на нивото на приходите при нарастване на разходите води до генериране на по-високи дефицити. За тяхното покриване е необходимо поемането на дълг. Постъпленията по Плана за възстановяване и устойчивост са само временно отлагане на проблема, доколкото те осигуряват ликвидност в краткосрочен план, но са свързани с бъдещи разходи впоследствие.

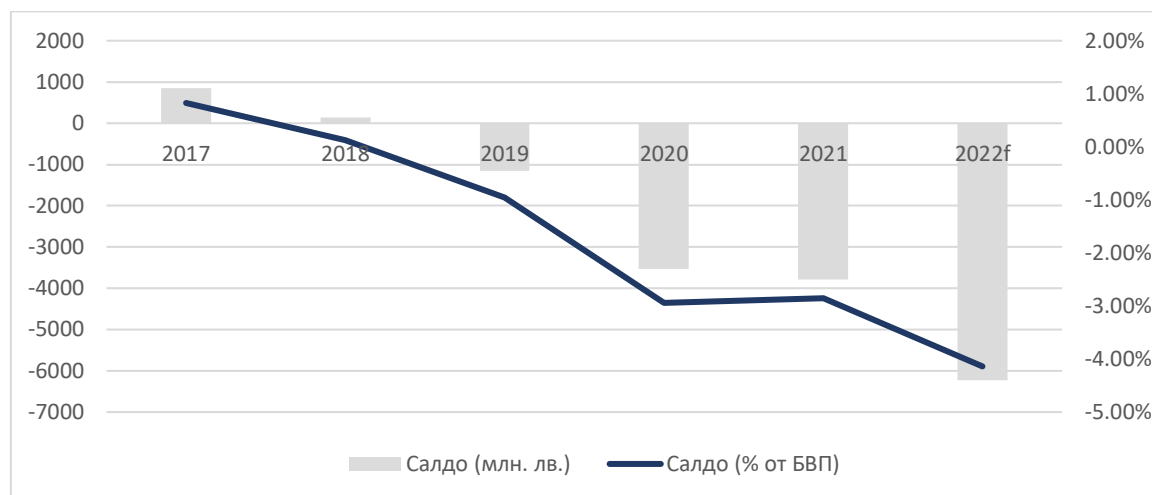
Представената тенденция обуславя рискове пред фискалната устойчивост. Съществуват и обстоятелства с висока степен на вероятност, които биха задълбочили предизвикателствата пред бюджета. Потенциално забавяне на икономическия растеж, обусловено от понижаване на потреблението и инвестициите, вследствие на инфлацията или повишаването на лихвените проценти, би довело до задържане на приходите. Същевременно бюджетът не може да реагира, поради ограниченото фискално пространство – нарастването на дела на условно-постоянните разходи за сметка на капиталовите.

3. Изменения в бюджетното салдо в периода от 2017-та до 2022-ра година

Изследваните тенденции неминуемо имат отражение и върху бюджетното салдо, което се явява резултатна величина от приходите и разходите. През 2017-та година е реализиран минимален излишък – под 1% от БВП. Следващата година приключва със съвсем близък до балансиран бюджет. През 2019-та обаче се наблюдава дефицит. Той е следствие от решението за покупка на многофункционални бойни самолети F-16 Block

70, което внася промени в разходите в средата на годината. Въпреки това стойността на отрицателното салдо отново е по-ниска от 1% – Фигура 14.

Фигура 14 Изменения при бюджетното салдо в периода от 2017-та до 2022-ра година



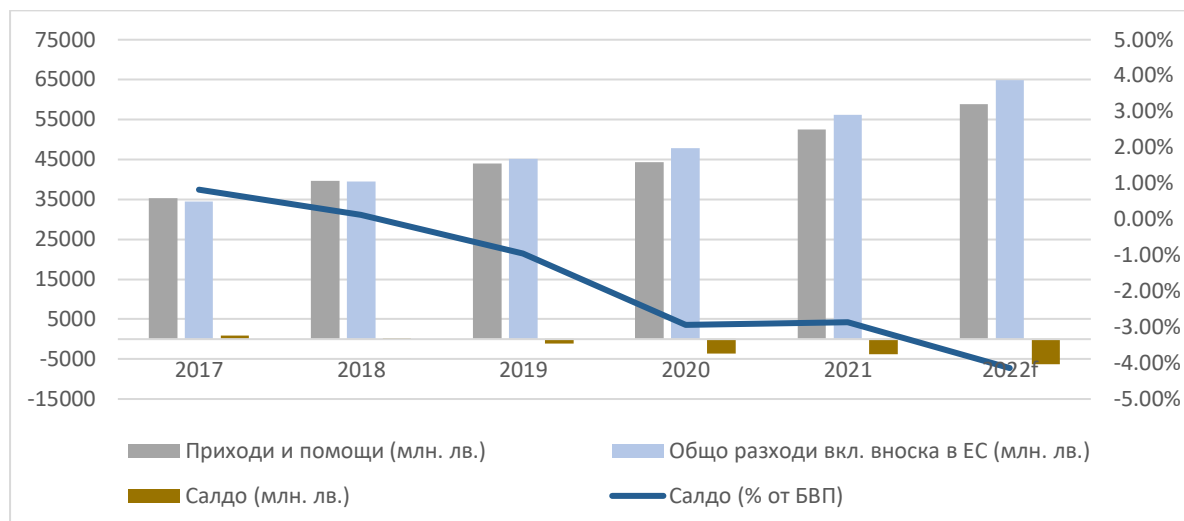
Източник: собствена фигура по данни на МФ

През 2020-та година очаквано е реализиран дефицит вследствие на шока, предизвикан от пандемията. През 2021-ва година обаче в номинално изражение той продължава да нараства, въпреки че ефектът на COVID-19 върху икономиката отслабва значително през второто полугодие.

За 2022-ра година се очаква дефицитът да нарасне допълнително в значителна степен. Той превишава 4% от БВП, а на начислена база при сектор „Държавно управление“ дори достига 6% (Министерство на финансите, 2022). Водещо влияние върху икономиката през годината имат военният конфликт между Руската федерация и Украйна, енергийната криза и ускоряващата се инфлация. Тези събития обуславят необходимостта от фискален отговор. Той обаче следва да бъде прецизно проектиран, доколкото съществува риск бюджетните мерки дори да допринесат за повишаване на равнището на цените. Споделя се позицията, че предложените в България имат тъкмо такъв ефект (Фискален съвет на

България, 2022). Цялостната динамика при трите основни бюджетни параметъра е представена на Фигура 15.

Фигура 15 Динамика при основните бюджетни параметри в периода от 2017-та до 2022-ра година



Източник: собствена фигура по данни на МФ

Наблюдават се още няколко проблема. На първо място, част от мерките са постоянни, но са насочени към краткосрочно влияние от еднократни събития. Второ, фискалният отговор на пандемията вече е на съществено ниво, което би следвало да е достатъчно за смекчаване на ефекта от новите шокове. Вместо да се поддържа дефицитът в аналогичен на предходните години размер, очакваната абсолютна стойност на увеличението му за 2022-ра година е близка до повишението, реализирано между 2019-та и 2020-та година вследствие на пандемията.

Трето, фискалната позиция има водещо значение за въздействието на бюджета върху икономиката, доколкото цели минимизиране на отклонението от потенциалния БВП. В това отношение определящ е структурният баланс, който не е изследван в изложението. Въпреки това е видно, че при разгледаните условия интензитетът на фискалния отговор е непропорционално силен на очаквания отрицателен производствен разрыв. Същевременно, въпреки че се планира антициклична позиция, следва да се

има предвид, че конкретни отделни решения създават условия за повишаване на цените.

На последно място, очакванията на Министерството на финансите за следващата година са още по-негативни. Дефицитът по КФП през 2023-та година достига 6,8% от БВП (Министерство на финансите, 2022). От една страна, очаква се дерогацията на фискалните правила да отпадне. Това означава, че България би била изправена пред процедура по прекомерен дефицит. В съчетание със значителна над средната инфлация за еврозоната, тези обстоятелства предполагат забавяне на въвеждане на единната валута у нас.

От друга страна, покриването на такъв недостиг на ресурси е трудно, тъй като се налага поемане на дълг в значителен размер. В тази връзка Министерството на финансите емитира дълг в размер на 2,25 млрд. евро на международните капиталови пазари на 15-ти септември през текущата година. Счита се, че този ход се предприема със закъснение, тъй като вследствие на повишаването на лихвите, реализираната доходност е значително по-висока спрямо възможните през предходни периоди. Изгледите занапред са финансирането чрез дълг да се осъществява.

Влиянието на извънредните събития върху бюджетните параметри у нас е съществено. Някои от особеностите при бюджетния процес – например внасянето на проект в Народното събрание без категорична парламентарна подкрепа – също имат отражение. Внезапната промяна на курса на фискалната политика у нас се реализира вследствие на COVID-19 пандемията, позволила дерогация на фискалните правила, и последвалата политическа нестабилност у нас. Тя обаче предпоставя съществени рискове пред фискалната устойчивост и застрашава стратегически цели на България като присъединяването на държавата към еврозоната.

ТРЕТА ГЛАВА: ЕКСПЕРТНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА СЪВРЕМЕННИТЕ ЯВЛЕНИЯ И ТЕНДЕНЦИИ ВЪРХУ БЮДЖЕТНИТЕ ПРАКТИКИ В ЕВРОПА

Трета глава представя резултати от допълнително самостоятелно емпирично изследване. То се изразва в осъществена оценка от представители (експерти и ръководители) на независими фискални институции в държави от Европейския съюз. Експертната оценка е реализирана чрез проведено от автора анкетно проучване относно въздействието на различни фактори върху бюджетното управление

Вижданията на респондентите са събрани чрез дигитална анкетна карта. Изследваните ефекти са сходни с тези във Втора глава, но целта е да се анализира и различно от авторовото мнение. Основната цел е да се установи степента на съответствие между вижданията, представени до момента в труда, и оценката на групата от независими експерти, при което да се потвърди или да се отхвърли хипотезата на автора.

В допълнение следва да се установи в каква степен са разпространени различни иновативни бюджетни методики в държавите от Европейския съюз.

1.1. Условия при провеждане на проучването

Емпиричното изследване е осъществено в периода от март 2022 г. до септември 2022 г., и включва няколко етапа:

1) Планиране – дефиниране на цели, подбор на изследователски методи, съставяне на график – в периода март 2022 г. – април 2022 г.

2) Дизайн на въпросник – определяне на подходящ обхват от въпроси и скали, които да позволят получаването, обработването и анализа на експертната оценка на респондентите – в периода май 2022 г. – юли 2022 г.

3) Събиране на данни – споделяне на хиперлинк за разпространяване на картата за експертна оценка – в периода август 2022 г. – септември 2022 г.

4) Обработка на данните, анализ и формулиране на изводи – септември 2022 г.

При провеждането на емпиричното изследване авторът взема предвид следните ограничения и особености:

Към момента на провеждане на емпиричното изследване авторът заема позиция на главен експертен сътрудник във Фискалния съвет на България. Респондентите са информирани, че той провежда проучването в лично качество, а не от името на институцията.

Изследването се приема за успешно, в случай че повече от половината държави от Европейския съюз се включат в него.

Следва да се подчертае, че са налице известни различия в наименованията и/или обхвата на функциите на независимите фискални институции. Например у нас органът се нарича Фискален съвет, но в други държави такава дейност се осъществява от формирание със сходна роля на Сметната палата в България. Затова авторът е избрал два обединяващи респондентите признака. Първият е, че всички организации изпълняват функциите, регламентирани в европейското законодателство относно *независима фискална институция*. Вторият е, че всички те са официални членове на Мрежата на независимите фискални институции в ЕС.

Авторът счита, че анонимността на респондентите би оказала положителен ефект върху мотивацията им да попълнят анкетата. В допълнение следва да се отбележи, че човешките ресурси на независимите фискални институции обикновено са ограничени. Комбинацията от различни характеристики на анкетираните – например ниво в йерархията, държава и владение на английски език, е вероятно да улесни

идентифицирането на конкретния респондент. По тази причина определени двумерни разпределения не са публично оповестени. Оценката на респондентите следва да бъде в личното им качество, а не официална позиция на независимата фискална институция.

Стремежът на автора е въпросите да бъдат точни и конкретни. С цел повишаване на мотивацията на участниците попълването на картата за оценка не следва да бъде повече от петнадесет минути. С оглед на същото съображение, полетата не трябва да бъдат задължителни, т.е. респондентите могат да пропуснат определен въпрос.

Проучването се провежда по собствена инициатива. Не е финансирано от частния, публичния или нестопанския сектор. Съответно ресурсите за осъществяването на изследването са ограничени. С оглед на това обстоятелство е използвана дигиталната платформа Google Forms. Този подход улеснява достъпа до респонденти от целия свят. Същевременно се понижава вероятността от грешки при дигитализиране, която би била характерна за въпросници на хартия или пренасяне на данни от пряко дълбочинно интервю.

Респондентите имат възможност да отправят критични бележки или препоръки в свободен текст след попълване на анкетната карта.

Данните са импортирани, обработени и анализирани в Microsoft Excel for Mac, версия 16.64. Същият софтуер е използван за визуализиране на резултатите чрез графики. Изследването на статистически зависимости е осъществено в SPSS, версия 19.

Хиперлинкът към картата за експертна оценка е разпространен от Секретариата към Мрежата на независимите фискални институции в Европейския съюз. Авторът изказва признателност за полученото съдействие от организацията.

Предоставената на експертите карта за оценка е на английски език, който не е майчин за автора и респондентите. С оглед на тази особеност е

възможно възникването на несъответствия в превода. При анализа на резултатите въпросите са представени на български език. В оригинал са включени в приложението.

Въздействието на различните фактори върху бюджетните практики е структурирано в две основни направления – процедура и параметри. Бюджетната процедура включва административни и технически аспекти – срокове и последователност на етапи при разработване и утвърждаване на прогнози и бюджети, съгласуване с други институции и т.н. Бюджетните параметри включват основно размера на приходите, на разходите, на салдото и нивото на дълга.

Оценката на експертите за влиянието на различните фактори върху бюджетните практики (процедура и параметри) е представена на ординална рангова скала от ликертов тип с позиции от 1 до 5, където 1 означава *слабо влияние*, а 5 – *силно влияние*. На същата скала респондентите оценяват и в каква степен бюджетните мерки са допринесли за постигането на заложените цели. Прилагането на такава скала има своите особености. В изследванията обикновено ранговете се приравняват на числови стойности, които могат да бъдат осреднявани и сравнявани. Такъв подход е възприел и авторът. Следва обаче да се има предвид, че оценките са субективни. Това означава, че 5 за един респондент може да съответства на 4 за друг. А също и че разликата в степента на влияние от 3 до 4 за един и същ респондент може да не съответства на степента на влияние от 4 до 5. В допълнение, респондентът от Белгия също е споделил за изпитани затруднения при попълването на картата именно поради наличието на субективизъм, който понижава научната стойност на резултатите. Точно субективизмът обаче е характерен недостатък при прилагането на експертна оценка като изследователски метод. Въпреки това авторът го предпочита, доколкото вече са осъществени множество количествени анализи на различни бюджетни параметри, които са публично достъпни. Съпоставянето на

количествените и на експертните оценки е подходящ предмет на самостоятелно изследване.

Картата за експертна оценка, която се отнася до България, е попълнена не от автора, а от друг представител на екипа на Фискалния съвет.

Последователността на представяне на резултатите в следващите точки следва логиката на изложението в настоящия труд, а не на въпросите в картата за експертна оценка.

1.2.Обобщена характеристика на респондентите

В картата за експертна оценка са включени само два въпроса за профилиране на респондентите. Първият от тях е задължителен и се отнася до независимата фискална институция, в която е професионалният им опит. В експертната оценка вземат участие представители от шестнадесет различни държави от Европейския съюз от общо двадесет и седем, което представлява приблизително 60%.

Авторът приема дела на отзовалите се респонденти като задоволителен. Счита се, че е осигурена достатъчна представителност на проучването. Изчерпателен списък на държавите и институциите е представен в Таблица 9. Наименованията на независимите фискални институции са представени съобразно изписването им на уебсайта на Мрежата на независимите фискални институции в ЕС.

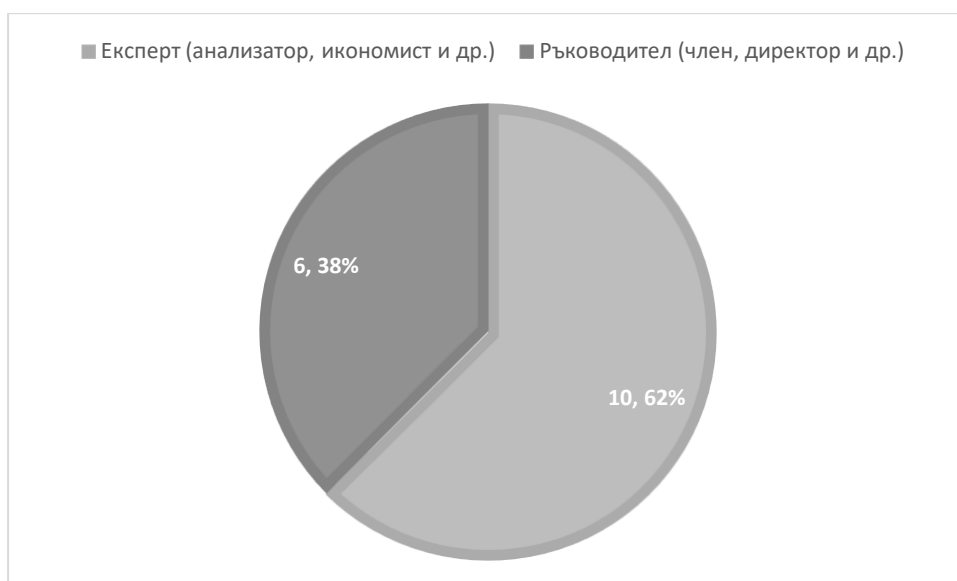
Таблица 9 Участници в експертната оценка от независими фискални институции по държави в ЕС

№ по ред на попълване	Независима фискална институция	Държава
1	National Audit Office	Литва
2	Irish Fiscal Advisory Council	Ирландия
3	Danish Economic Council	Дания
4	Slovenian Fiscal Council	Словения
5	Independent Authority for Fiscal Responsibility	Испания
6	Fiscal Discipline Council	Латвия
7	High Council of Public Finances	Франция
8	Conseil National des Finances Publiques	Люксембург
9	National Audit Office	Финландия
10	Parliamentary Budget Office	Италия
11	Czech Fiscal Council	Чехия
12	Bulgarian Fiscal council	България
13	Fiscal Policy Commission	Хърватия
14	Fiskalrat	Австрия
15	Council for Budget Responsibility	Словакия
16	Federal Planning Bureau	Белгия

Източник: Собствена таблица по данни от проведено проучване

Вторият въпрос се отнася до нивото в йерархията на организацията, което респондентите заемат. Отговорът не е задължителен с цел да не се предизвика стесняване на кръга от възможните индивиди, които са попълнили анкетата. Предоставени са три възможности – експерт (анализатор, икономист), администратор (секретар, специалист по връзки с обществеността) или ръководител (член на съвет, директор на отдел). В изследването не са се включили административни специалисти. Като успех се отчита значителният дял на респондентите – 37,5%, които заемат ръководна длъжност – Фигура 16.

Фигура 16 Структура на респондентите по йерархично ниво



Източник: Собствена фигура по данни от проведено проучване

Авторът оценява положително участието на респонденти на ръководни позиции. Приема се, че значителният им дял също допринася за представителността на резултатите. В последващия анализ не се отдава по-висока тежест на оценката на ръководителите. В текста не се осъществява разграничение между двете йерархични роли, като за всички респонденти синонимно се използва *експерти*.

1.3. Приложение на съвременни бюджетни методики в публичния сектор

Една от основните задачи на емпиричното изследване е да проучи в каква степен са разпространени иновативните бюджетни методики в публичния сектор. За целта на респондентите е зададен следният въпрос:

Включена ли е в нормативната уредба във Вашата страна някоя от посочените бюджетни методики (напр. на национално или местно ниво, за конкретна институция и др.). Моля, посочете всички относими.

Предоставени са четири отговора, а също и опция за свободно добавяне на друга възможност. Първият от тях е *програмното бюджетиране*, което се възприема от автора за най-разпространено в публичния сектор. Вторият е *зеленото бюджетиране*, което е включено с оглед неговата актуалност. Третият е *резултатно-ориентираното бюджетиране*, считано от автора за оптимално за публичния сектор. Четвъртият е *бюджетирането на нулева база*, което също се възприема за подходящо при управлението на публичните финанси.

Бюджетните методики, които се прилагат в държавите на респондентите, попълнили въпроса, са представени в Таблица 10. Респондентите от три държави не са предоставили информация. Италия е държавата, в която се прилагат най-много иновативни методики – общо четири.

Таблица 10 Бюджетни методики, приложими в публичния сектор на съответните държави

Държава	Бюджетни методики
Литва	Програмно бюджетиране
Ирландия	Зелено бюджетиране
Испания	Традиционно бюджетиране Програмно бюджетиране
Латвия	Програмно бюджетиране Резултатно-ориентирано бюджетиране
Франция	Програмно бюджетиране
Люксембург	Програмно бюджетиране
Италия	Програмно бюджетиране Зелено бюджетиране Резултатно-ориентирано бюджетиране Бюджетиране по полове
Чехия	Програмно бюджетиране
България	Програмно бюджетиране
Хърватия	Програмно бюджетиране
Австрия	Програмно бюджетиране Резултатно-ориентирано бюджетиране

Словакия	Програмно бюджетиране Бюджетиране на нулева база* *отнася се само до инвестиции и не е нормативно заложено
Белгия	Резултатно-ориентирано бюджетиране Бюджетиране на нулева база

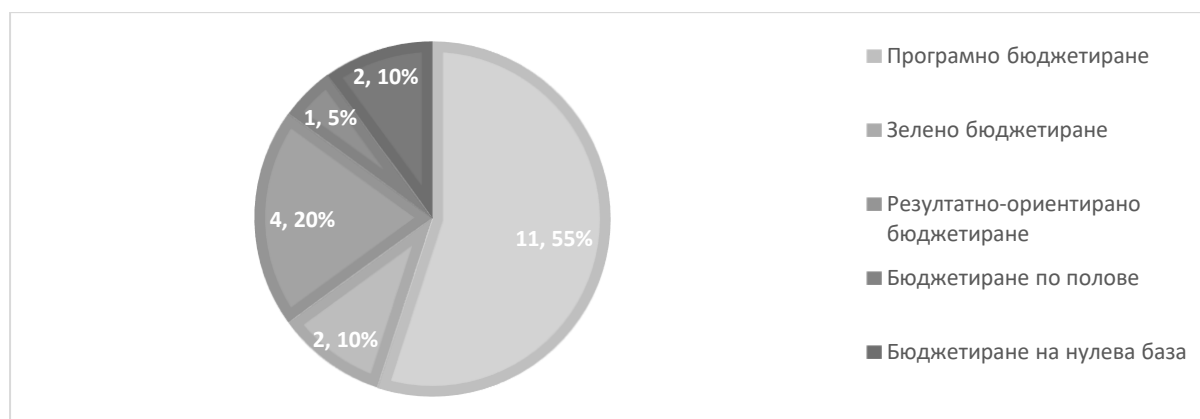
Източник: Собствена таблица по данни от проведено проучване

Освен предварително заложените възможности, респондентите са допълнили само още две методики – традиционно бюджетиране и бюджетиране по полове, които са посочени само по веднъж. Авторът счита този резултат като потвърждение на собствената си оценка спрямо разпространението разгледаните методики.

Традиционното бюджетиране е изключено от анализа, тъй като не е иновативна методика. Доколкото съставянето на бюджети е задължително в публичния сектор, то се прилага по презумпция, в случай че не е внедрен съвременен подход. От своя страна, приложението на бюджетиране по полове остава по-изолирана практика.

Разпространението на иновативните бюджетни методики по държави е представено във Фигура 17. Следва да се подчертае, че тъй като в някои от държавите се прилага повече от една методика, общият брой на отговорите има по-висока стойност от този на респондентите, отговорили на въпроса.

Фигура 17 Разпространение на иновативни бюджетни методики по държави



Източник: Собствена фигура по данни от проведено проучване

Най-прилаганата иновативна методика категорично е програмното бюджетиране. То е посочено при повече от половината отговори – 55%. Това се равнява на единадесет пъти, което представлява 84,5% от отговорилите на въпроса респонденти от тринадесет държави. Спрямо общия брой на всички респонденти делът му е 68,8%.

Друга относително по-често прилагана методика е резултатно-ориентираното бюджетиране. То е посочено четири пъти, което представлява 20% от всички отговори. Внедрено е в 30,8% от държавите на респондентите, попълнили въпроса, и при 25% от всички участници в изследването.

Като се вземат предвид ползите от методиката и усилията по нейното разпространяване, този резултат се отчита от автора като твърде нисък. Въпреки предизвикателствата пред внедряването на *резултатно-ориентирано бюджетиране*, то се приема като оптимална методика за публичния сектор.

Останалите възможности не са широко разпространени. Това се отнася и за *бюджетирането на нулева база*, което по принцип се приема за подходящо и разпространено в публичния сектор. Авторът счита, че приложението на тези методики предстои да се разширява. Това твърдение е особено валидно за *зеленото бюджетиране* в следващите години.

От резултатите е видно, че съществуват неизползвани възможности за внедряване на иновативни бюджетни методики в редица държави. Наличието на опит и експертиза относно конкретна методика в някои от тях обаче може да подпомогне внедряването ѝ в друга. Практиката за оказването на техническа помощ от една членка на друга не е нова за Европейския съюз и успешно може да се приложи по отношение на бюджетните методики.

Остава също въпросът дали има поле за подобрене в приложението на вече въведените методики. В Първа глава на настоящия монографичен

труд е споделено виждането, че макар в България да е нормативно заложено програмното бюджетиране, в практиката то не се осъществява ефективно. По тази причина е от съществено значение да се установи доколко приложението на иновативните бюджетни методики в публичния сектор на съответните държави отговаря на дизайна на тяхното имплементиране. Този въпрос обаче предполага провеждането на самостоятелно задълбочено проучване.

1.4.Ефект от въвеждането на фискални правила върху бюджетното управление

Настоящата и следващата точка са посветени на въздействието на разгледаните във втората част на Първа глава външни фактори – фискалните правила и ESG политиките. Посоката на влияние е представена на Фигура 18.

Фигура 18 Взаимовръзка между фактори на влияние, бюджет и цели



Източник: Собствена фигура

По отношение на фискалните правила на респондентите са зададени три въпроса. Първият и вторият се отнасят до въздействието върху бюджетните практики – съответно върху процедурата и параметрите. Третият е свързан с оценката относно степента, в която фискалните правила постигат своята цел. За водеща такава авторът е приел фискалната устойчивост. Това решение се аргументира с повишаването на значението на фискалните правила след финансово-икономическата криза от края на първото десетилетие на XXI в.

На респондентите са зададени следните три въпроса:

Как оценявате въздействието на въвеждането на фискални правила в ЕС върху бюджетната процедура във Вашата страна?

Как оценявате въздействието на въвеждането на фискални правила в ЕС върху бюджетната параметри във Вашата страна?

До каква степен фискалните правила в ЕС поддържат фискалната устойчивост във Вашата страна?

Оценката на респондентите по държави за степента на влияние на фискалните правила по скала от 1 (слабо влияние) до 5 (силно влияние) е представена в Таблица 11. В нея са обобщени резултатите за бюджетната процедура, бюджетните параметри и приноса към фискалната устойчивост.

Таблица 11 Влияние на фискалните правила върху бюджетната процедура, параметри и устойчивост

Държава	Бюджетна процедура	Бюджетни параметри	Фискална устойчивост
Литва	4	4	4
Ирландия	5	5	4
Дания	2	2	1
Словения	4	4	4
Испания	3	4	3
Латвия	2	4	4
Франция	4	3	2
Люксембург	1	1	1

Финландия	3	3	3
Италия	4	4	4
Чехия	1	1	2
България	2	2	2
Хърватия	3	3	4
Австрия	4	4	3
Словакия	5	4	2
Белгия	2	3	3
Мода	4	4	4
Медиана	3	3,5	3
Средна аритметична	3,06	3,19	2,88
Стандартно отклонение	1,29	1,17	1,09
Коефициент на асиметрия	-0,13	-0,70	-0,43
Коефициент на ексцес	-1,07	-0,29	-1,10

Източник: Собствена таблица по данни от проведено проучване

Степента на влияние от въвеждането на фискалните правила върху бюджетната процедура е оценена от респондентите като средна. Стойността на стандартното отклонение тук обаче е най-висока. Наблюдава се относително равномерно честотно разпределение, като 37,5% от отговорите са съсредоточени под средната оценка на скалата, а 43,75% – над нея – Таблица 12.

Таблица 12 Честотно разпределение на оценките относно влиянието на фискалните правила

Дял на оценката					
	1	2	3	4	5
Въздействие върху фактор					
Бюджетна процедура	12,50%	25,00%	18,75%	31,25%	12,50%
Бюджетни параметри	12,50%	12,50%	25,00%	43,75%	6,25%
Принос за фискална устойчивост	12,50%	25,00%	25,00%	37,50%	0,00%

Източник: Собствена таблица по данни от проведено проучване

Абсолютната стойност на броя на участниците в експертната оценка е ниска, поради което и анализът на честотното разпределение има по-слаб принос за изследването. Отрицателният коефициент на асиметрия води до изтегляне на върха надясно от стандартното разпределение, но стойността му е ниска – -0,13. Тази особеност се установява и от модата, чиято стойност (4) е по-висока от медианата (3) и средноаритметичната (3,08).

Държавите, в които влиянието на въвеждането на фискални правила е било най-слабо, са Чехия и Люксембург. Най-силен е бил ефектът в Ирландия и Словакия. У нас той е оценен като по-нисък от средния.

По отношение на въздействието на фискалните правила върху бюджетните параметри оценката на респондентите очаквано е по-висока спрямо процедурата – Таблица 11. Въпреки това нейната стойност също не е висока – средната аритметична се равнява на 3,19.

Абсолютната стойност на коефициента на асиметрия също е значително по-висока. Той отново е отрицателен – -0,7, което обуславя по-силното изтегляне надясно на върха на разпределението. По същата причина и модата, и медианата в случая имат по-високи стойности от средната аритметична – съответно 4 и 3,5. 50% от респондентите оценяват влиянието върху бюджетните параметри като по-силно от средното на скалата, а едва 25% – като по-слабо.

В обобщение може да се твърди, че оценката за влиянието на фискалните правила върху бюджетните параметри не е висока. Все пак следва да се отчете, че тя е по-висока от средното, като въздействието е по-силно спрямо това върху бюджетната процедура.

Една от основните цели на въвеждането на общовалидни фискални правила в Европейския съюз е гарантирането на фискалната устойчивост. Във втората част на Първа глава се обосновава относително ниската степен, в която те изпълняват своята задача. Аналогично е виждането на респондентите в експертната оценка.

Средната аритметична относително приноса на фискалните правила към устойчивостта е 2,88. Тя е по-ниска от средната стойност на скалата, въпреки че медианата и модата имат равни стойности с влиянието върху бюджетната процедура. По-малко от половината респонденти – 37,5%, оценяват приноса по-високо от средната степен на скалата, като нито един не е поставил най-високата оценка.

Аналогичен е делът на отговорилите, които считат ползата за фискалната устойчивост за по-слаба от средната степен на скалата – 37,5%. При тях обаче се наблюдават и две минимални стойности – при Люксембург и Дания. Това обуславя и по-ниската стойност на средната аритметична спрямо медианата.

Оценката на експертите за приноса на фискалните правила към фискалната устойчивост е по-ниска спрямо тези за въздействието върху бюджетната процедура и параметри. Стойността ѝ е и под средната степен на скалата. Резултатите потвърждават представената позиция, че фискалните правила не са успели да постигнат в достатъчна степен своята цел.

1.5.Ефект от утвърждаването на ESG политики върху бюджетното управление

Респондентите следва да отговорят на три въпроса, свързани с ESG политиките. Първият и вторият отново се отнасят до въздействието върху бюджетните процедура и параметрите. Третият също е свързан с целта, а именно – оценка относно степента, в която бюджетните мерки в съответната държава подкрепят трите ESG стълба.

На респондентите са зададени следните три въпроса:

Как оценявате въздействието на ESG регулациите и политиките върху бюджетната процедура във Вашата страна?

Как оценявате въздействието на ESG регулациите и политиките върху бюджетната параметри във Вашата страна?

До каква степен бюджетните мерки във Вашата страна подкрепят стълбовете на ESG?

На първия и втория въпрос са отговорили тринадесет от респондентите, а на третия – единадесет. Липсва информация за Дания, Люксембург, и Финландия, а частично – при Словакия и Белгия. Авторът счита, че част от респондентите не са отговорили на въпроса поради относително по-краткия срок от приоритизирането на ESG политиките спрямо фискалните правила например. Това обстоятелство обективно би затруднило част от експертите да изградят аргументирана оценка. Резултатите са представени в Таблица 13.

Таблица 13 Взаимодействие между ESG политиките и държавните бюджети на съответните държави

Държава	Бюджетна процедура	Бюджетни параметри	Съълбове на ESG
Литва	3	3	3
Ирландия	3	2	2
Словения	4	4	2
Испания	2	2	2
Латвия	3	3	2
Франция	3	1	2
Италия	1	2	3
Чехия	3	2	2
България	1	2	1
Хърватия	2	2	2
Австрия	3	3	3
Словакия	1	1	-
Белгия	1	2	-
Мода	3	2	2
Медиана	3	2	2
Средна аритметична	2,31	2,23	2,18
Стандартно отклонение	1,03	0,83	0,60
Коефициент на асиметрия	-0,19	0,53	-0,03
Коефициент на ексцес	-1,33	0,52	0,41

Източник: Собствена таблица по данни от проведено проучване

Честотното разпределение на отговорите е представено в Таблица 14.

Таблица 14 Честотно разпределение на оценките относно влиянието ESG регулации и политики

Дял на оценката					
	1	2	3	4	5
Въздействие върху фактор					
Бюджетна процедура	30,77%	15,38%	46,15%	7,69%	0,00%
Бюджетни параметри	15,38%	53,85%	23,08%	7,69%	0,00%
Подкрепа на ESG стълбове чрез бюджета	9,09%	63,64%	27,27%	0,00%	0,00%

Източник: Собствена таблица по данни от проведено проучване

Средната аритметична оценка относно степента на влияние на ESG регулациите и политиките върху бюджетна процедура е равна на 2,31. 46,15% от отговорилите считат този ефект за по-слаб от средната степен за скалата, а едва един респондент – от Словения – за по-силен. Модата и медианата са равни на 3, като общо 53,84% от експертите оценяват ефекта като среден или по-силен.

В резултат може да се твърди, че въздействието на ESG политиките и е по-скоро над средната степен по отношение на интензитета на влияние, отколкото над нея. Ниската средна аритметична е обусловена от неравномерното разпределение – повече респонденти са посочили най-ниската степен – 1, отколкото 2. Това означава, че се оформя група от държави (Италия, България, Словакия и Белгия), върху която ESG регулациите и политиките нямат влияние върху бюджетната процедура. Авторът счита изоставането на бюджетните практики като твърде вероятен фактор за този резултат. По отношение на България това твърдение е валидно, доколкото стълбовете на ESG все още не са се утвърдили като приоритет в публичните политики.

При резултатите за въздействието върху бюджетните параметри се наблюдава още по-ниска оценка. Средната аритметична е със сходна

стойност – 2,23, но стойностите на модата (2) и медианата (2) също са под средната степен за скалата (3). 69,23% от респондентите считат, че влиянието на ESG политиките е по-скоро слабо. По-висока оценка е поставена отново единствено от респондента от Словения.

Участващите експерти считат, че бюджетните мерки в техните държави не успяват да окажат съществена подкрепа за ESG стълбовете. Средната аритметична в това отношение е най-ниска – 2,18, като стойностите на модата (2) и на медианата (2) отново са под средната степен за скалата (3). 72,73% от респондентите считат, че приноса на бюджетните мерки е по-скоро слаб. Нито един не го оценява като по-скоро силен.

Въпреки че ESG стълбовете бяха приоритизирани в политиките на Европейския съюз в края на 2019-та година, може да се обобщи, че към настоящия момент те все още нямат съществено въздействие върху бюджетните практики. Съответно и държавният бюджет не се е утвърдил като ефективен инструмент за подкрепа на тяхната реализация. Авторът счита, че в значителна степен този резултат се дължи на низа от непредвидени събития, които забавиха конкретните мерки в посока ESG.

1.6. Влияние на пандемията върху бюджетните практики

Настоящата и следващите две точки се отнасят до въздействието на неочаквани събития върху бюджетните практики. Посоката на влияние се различава спрямо изследваните в предходната точка – Фигура 19. Анализираните фактори – фискални правила и ESG политики, имат собствени цели. При непредвидените събития целта е чрез определени бюджетни мерки да бъдат преодолените негативните последици от възникването им.

Фигура 19 Взаимовръзка между външни шокове и държавен бюджет



Източник: Собствена фигура

Във връзка с пандемията от COVID-19 за зададени общо седем въпроса. Два от тях отново са свързани съответно с въздействието върху бюджетните процедура и параметри.

Три от въпросите са насочени към размера на бюджетните мерки, свързани с пандемията. Респондентите имат възможност в свободен текст да впишат съответната стойност. Авторът изрично е уточнил, че те следва да бъдат измерени като процент от БВП, а посоченият размер – да представя официалната оценка на министерството на финансите в съответната държава. Въпреки това получените отговори са неконсистентни и несъпоставими. Някои от респондентите не са попълнили стойности. Други са посочили БНП вместо БВП. Трети са представили собствени оценки, а не на съответното министерство на финансите. По тази причина резултатите от третия, четвъртия и петия въпрос не са анализирани.

Шестият въпрос се отнася до влиянието на пандемията върху други фактори, свързани с бюджетния процес и икономическото развитие –

краткосрочна и дългосрочна фискална устойчивост, реален растеж, минимизиране на отклонението от потенциалния БВП (output gap), разработване и прилагане на ESG политики. Седмият въпрос засяга целта на бюджетните мерки, а именно – оценка относно степента, в която те са подпомогнали преодоляването на предизвикателствата, причинени от пандемията.

За целите на анализа първите два въпроса и последния са групирани от автора по аналогичен подход на разгледаните в предходните две точки. Те са формулирани както следва:

Как оценявате въздействието на пандемията от COVID-19 върху бюджетната процедура във Вашата страна (напр. по-често/по-рядко прогнозиране, отлагане на срокове и др.)?

Как оценявате въздействието на пандемията от COVID-19 върху бюджетните параметри във Вашата страна (приходи, разходи, салдо и др.)?

До каква степен бюджетните мерки във Вашата страна успяват да подпомогнат преодоляването на предизвикателствата, свързани с пандемията от COVID-19?

Оценката на респондентите по държави за степента на влияние на пандемията по скала от 1 (слабо влияние) до 5 (силно влияние) е представена в Таблица 15. В нея са включени резултатите за бюджетната процедура, бюджетните параметри и подкрепата на бюджетните мерки за преодоляване на пандемията.

Таблица 15 Взаимовръзка между пандемията и бюджетните практики

Държава	Бюджетна процедура	Бюджетни параметри	Преодоляване на последици
Литва	5	5	5
Ирландия	2	2	4
Дания	3	4	5
Словения	4	5	4
Испания	3	5	4
Латвия	4	4	3
Франция	4	5	3
Люксембург	1	3	4
Финландия	2	4	5
Италия	5	5	4
Чехия	5	3	4
България	3	3	1
Хърватия	3	5	3
Австрия	5	5	5
Словакия	3	5	-
Белгия	3	5	4
Мода	3	5	4
Медиана	3	5	4
Средна аритметична	3,44	4,25	3,87
Стандартно отклонение	1,21	1,00	1,06
Коефициент на асиметрия	-0,22	-1,03	-1,36
Коефициент на ексцес	-0,53	-0,14	2,83

Източник: Собствена таблица по данни от проведено проучване

Средната аритметична на експертите относно силата на влиянието на пандемията върху бюджетната процедура е 3,44. Въпреки че стойностите на модата и медианата са равни на средната за скалата, при честотното разпределение се наблюдават преобладаващи оценки над нея – Таблица 16.

Таблица 16 Честотно разпределение на оценките относно влиянието на пандемията от COVID-19

Дял на оценката					
	1	2	3	4	5
Въздействие върху фактор					
Бюджетна процедура	6,25%	12,50%	37,50%	18,75%	25,00%
Бюджетни параметри	0,00%	6,25%	18,75%	18,75%	56,25%
Подкрепа за преодоляване на пандемията чрез бюджета	6,67%	0,00%	20,00%	46,67%	26,67%

Източник: Собствена таблица по данни от проведено проучване

Едва 18,75% от респондентите възприемат въздействието на пандемията върху бюджетната процедура като по-скоро слабо в сравнение с 43,75%, които са посочили по-висока степен спрямо средната за скалата. Следва да се подчертае, че делът на експертите, оценили този ефект с 5, е по-висок спрямо тези, поставили 4.

Въздействието е оценено като слабо в Люксембург, Ирландия и Финландия. Представителят на Фискалния съвет на България е посочил средната степен на скалата. Това виждане се различава от позицията на автора за силно влияние на пандемията върху бюджетната процедура у нас, представена във Втора глава.

В обобщение може да се приеме, че оценката на експертите относно въздействието на пандемията върху бюджетната процедура е за по-скоро силен ефект. Той се възприема от респондентите като по-съществен фактор на влияние спрямо фискалните правила и ESG политиките.

По отношение на бюджетните параметри се наблюдава ясно изразена оценка за силно въздействие. Стойността на средната аритметична е 4,25, а стойностите на модата и медианата се равняват на най-високата степен на скалата. Това означава, че най-голям дял от респондентите са посочили оценка 5. От честотното разпределение се установява, че той е 56,25%, т.е.

над половината експерти считат, че въздействието на пандемията върху бюджетните параметри е било много силно.

Единственият отговор под средната за скалата е на респондента от Ирландия. Няма обаче нито един експерт, който да е посочил най-ниската стойност. Тези обстоятелства намират изражение в коефициента на асиметрия, който индикира за разпределение с връх значително по-надясно от нормалното.

Високата оценка за въздействие върху бюджетните параметри е логична. От една страна, мерките за физическа дистанция, блокираните вериги за доставки, влошаването на нагласите на предприемачите и домакинствата водят до по-нисък растеж. От него следват и по-ниски постъпления в държавните бюджети. Същевременно, от друга страна, подпомагането на икономическите субекти е свързано с различни мерки, които водят до нарастване на държавните разходи. Посоката на влияние върху двата бюджетни параметъра е различна, което обуславя генерирането на по-високи дефицити и финансирането им чрез дълг. Това води и до повишаване на нивата на дълг към БВП, защото, докато първият расте, вторият намалява или се задържа.

Но докато пандемията оказва силно въздействие върху бюджета, дали бюджетните мерки, предприети от правителствата, успяват да постигнат своята цел и да подпомогнат преодоляването на социално-икономическите предизвикателства, пред които COVID-19 поставя обществата? Оценката на респондентите за приноса в това отношение е по-ниска в сравнение с влиянието върху бюджетните параметри.

Стойността на средната аритметична е 3,87. Модата (4) и медианата (4) са над средната за скалата, но под максималната (5). Само експертът от България приема, че приносът е по-скоро слаб, като е посочил най-ниската възможна оценка. Това виждане съвпада с позицията на автора, изразена във Втора глава. Почти $\frac{3}{4}$ от респондентите – 73,34%, обаче са посочили

оценка по-висока от средната за скалата. Това обуславя разпределение, при което върхът е по-надясно от нормалното, както се потвърждава и от отрицателния коефициент на асиметрия.

В обобщение може да се приеме, че използвайки бюджета като инструмент за противодействие на пандемията, правителствата успешно подпомагат преодоляването на негативите от COVID-19. Силата на приноса обаче е по-ниска спрямо въздействието, което непредвиденото събитие има върху бюджета.

Шестият въпрос, свързан с пандемията, е насочен към оценката на експертите относно влиянието върху по-широки аспекти на икономическото управление. Той е формулиран по следния начин:

Колко силно считате, че е негативното въздействие на пандемията от COVID-19 на следните:

- *краткосрочна фискална устойчивост,*
- *дългосрочна фискална устойчивост,*
- *реален растеж на БВП,*
- *минимизиране на отклонението от потенциалния БВП (output gap),*
- *развитието и приложението на ESG политики.*

Ефектът от пандемията върху посочените отговори не е водещ приоритет в настоящото изследване. По тази причина анализът не се спира на всеки от отговорите поотделно по държави. Представена е единствено обобщена таблица с честотни разпределения и описателни характеристики.

Таблица 17 Влияние на пандемията от COVID-19 в по-широк аспект

Въздействие Оценка (бр. респонд.)	Краткоср. фиск. устойчив.	Дългоср. фиск. устойчив.	Реален растеж на БВП	Минимиз. на output gap	ESG политики
1	0	6	2	2	5
2	8	2	3	3	3
3	2	2	5	6	4
4	4	6	3	4	1
5	2	0	3	0	0
Общо	16	16	16	15	13
Мода	2	1, 4	3	3	1
Медиана	2,5	2,5	3	3	2
Средна аритм.	3	2,5	3,13	2,8	2,08

Източник: Собствена таблица по данни от проведено проучване

При преобладаващата част от възможностите се наблюдава ограничено въздействие на пандемията от COVID-19. Единствено по отношение на реалния растеж на БВП повече респонденти са оценили влиянието като силно спрямо посочилите по-ниска от средната степен за скалата. Съответно и стойността на средната аритметична е най-висока. Резултатът е логичен, доколкото този възможен отговор е в най-пряка взаимовръзка с бюджетните параметри.

Изразено слабо е въздействието върху внедряването и прилагането на ESG политики, доколкото модата е най-ниската стойност на скалата. От една страна, може да се приеме, че този резултат не съответства на позицията на автора за забавяне на ESG практиките вследствие на пандемията. От друга страна, тази позиция е валидна за по-високо ниво на управление – за целия Европейски съюз. Това означава, че резултатът може

да се интерпретира и в друга посока – на ниво отделни държави, разработването и внедряването на ESG политики от публичния сектор все още не е достатъчен приоритет (вследствие на забавянето на ниво Европейски съюз). Именно по тази причина въздействието на пандемията е по-слабо. Потвърждаването или отхвърлянето на тази хипотеза обаче предполага самостоятелно задълбочено проучване.

При останалите три показателя повече респонденти са оценили въздействието като слабо спрямо тези посочили по-висока от средната степен за скалата. Допълнителен анализ изискват резултатите, свързани с ефекта върху дългосрочната фискална устойчивост. Там модата има две стойности – най-ниската (1) и една степен над средната (4). Това означава, че държавите са относително равномерно разпределени в две групи, като се формират два върха. При първата от тях въздействието е било много слабо, а при втората – над средното.

Респондентът от Франция не е посочил отговор на въпроса относно въздействието на пандемията върху стремежа към минимизиране на отклонението от потенциалния БВП (output gap). В свободен текст той е посочил като коментар, че намира този въпрос за недостатъчно прецизен.

В заключение може да се обобщи, че респондентите намират влиянието на пандемията върху бюджета за по-силно спрямо ефекта ѝ върху други аспекти със социално-икономическо значение. Следва да се подчертае, че респондентите са експерти в сферата на фискалната политика, което може да бъде предпоставка да подценят други сфери на влияние на COVID-19, върху които нямат толкова преки наблюдения.

1.7. Влияние на военния конфликт между Руската федерация и Украйна върху бюджетните практики

Респондентите следва да отговорят на три въпроса, свързани с влиянието на военния конфликт между Руската федерация и Украйна. Първият и вторият отново се отнасят до въздействието върху бюджетните процедура и параметрите. Третият също е свързан с целта на бюджетните мерки, а именно – оценка относно степента, в която те са подпомогнали преодоляването на предизвикателствата, причинени от военния конфликт. Следва да се има предвид, че интензитетът, с който държавите са засегнати от това събитие, е различен. Той зависи от множество фактори – географска близост, отношения с Руската федерация и Украйна и др.

Въпросите към респондентите са формулирани по следния начин:

*Как оценявате въздействието на военния конфликт между Руската федерация и Украйна върху **бюджетната процедура** във Вашата страна?*

*Как оценявате въздействието на военния конфликт между Руската федерация и Украйна върху **бюджетните параметри** във Вашата страна?*

До каква степен бюджетните мерки във Вашата страна успяват да подпомогнат преодоляването на предизвикателствата, свързани с военния конфликт между Руската федерация и Украйна?

Оценката на респондентите по държави за степента на влияние на военния конфликт по скала от 1 (слабо влияние) до 5 (силно влияние) е представена в Таблица 18. В нея са включени резултатите за бюджетната процедура, бюджетните параметри и подкрепата на бюджетните мерки за преодоляване на социално-икономическите последици от пандемията.

Таблица 18 Взаимовръзка между военния конфликт и бюджетните практики

Държава	Бюджетна процедура	Бюджетни параметри	Преодоляване на последици
Литва	5	4	4
Ирландия	2	3	2
Дания	2	2	4
Словения	2	2	4
Испания	1	3	3
Латвия	2	4	4
Франция	2	4	2
Люксембург	1	3	3
Финландия	2	2	2
Италия	4	3	4
Чехия	3	4	4
България	1	2	3
Хърватия	3	4	3
Австрия	5	5	5
Словакия	3	4	-
Белгия	1	3	-
Мода	2	4	4
Медиана	2	3	3,5
Средна аритметична	2,44	3,25	3,36
Стандартно отклонение	1,31	0,93	0,93
Коефициент на асиметрия	0,86	0,00	-0,19
Коефициент на ексцес	-0,05	-0,91	-0,79

Източник: Собствена таблица по данни от проведено проучване

Честотното разпределение относно оценките за влиянието на военния конфликт върху бюджетната процедура и бюджетните параметри, както и за подкрепата на бюджетните мерки за преодоляване на последиците, са представени в Таблица 19.

Таблица 19 Честотно разпределение на оценките относно влиянието на военния конфликт

Дял на оценката	1	2	3	4	5
Въздействие върху фактор					
Бюджетна процедура	25,00%	37,50%	18,75%	6,25%	12,50%
Бюджетни параметри	0,00%	25,00%	31,25%	37,50%	6,25%
Подкрепа за преодоляване на военния конфликт чрез бюджета	0,00%	21,43%	28,57%	42,86%	7,14%

Източник: Собствена таблица по данни от проведено проучване

Влиянието на военния конфликт между Руската федерация и Украйна се възприема от експертите като по-скоро слабо. Стойностите и на трите описателни характеристики – средна аритметична (2,44), мода (2) и медиана (2), са под средната за скалата (3). 62,5% от респондентите са посочили степен, която е по-ниска от средната за скалата.

Единственият респондент, оценил въздействието с максималната възможност, е от Литва. Този резултат може да се аргументира с географската близост на Литва до Украйна, която предполага по-висока степен на засегнатост. Не са налични обаче достатъчно данни, които да подкрепят тази хипотеза, доколкото представители на други съседни държави като Полша и Естония например не са се включили в експертната оценка. Същевременно респондентите от Словакия и Латвия не са посочили стойности над средната за скалата. От друга страна, експертите от Италия и Австрия също възприемат влиянието като силно, без държавите да са толкова близо географски, колкото Литва.

Респондентът от Белгия счита, че етапът е твърде ранен, за да се осъществи оценка на въздействието на военния конфликт. Респондентът от Ирландия е пояснил, че бюджетната процедура се ускорява с две седмици вследствие на войната и инфлацията. Тези два коментара са добавени в свободен текст.

Значително по-високо е оценено въздействието върху бюджетните параметри. Средната аритметична (3,25) има по-висока стойност от медианата (3). Стойността на най-често посочваната степен (модата) – 4, също е над средната за скалата. Нито един експерт не е оценил с най-ниската възможност. Въпреки това, посочилите над междинната степен са по-малко от половината – 43,75%, поради което стойността на медианата не е по-висока от нея.

В обобщение може да се твърди, че категорично въздействието на военния конфликт е по-силно върху бюджетните параметри спрямо бюджетната процедура. Остава въпросът дали бюджетните мерки са допринесли достатъчно за преодоляване на последиците от това непредвидено събитие?

Подкрепата чрез бюджетни мерки за справяне с пандемията е оценена по-слабо спрямо въздействието на COVID-19 върху бюджетните параметри. По отношение на военния конфликт обаче, експертите отчитат по-силно влияние в противоположната посока. Средната аритметична е с най-висока стойност в тази група от въпроси – 3,36. Медианата също се равнява на 3,5, тъй като точно 50% от респондентите са посочили стойност над средната за скалата. Нито един от тях не е поставил най-ниската оценка. Липсват обаче данни за Словакия и Белгия.

Експертът от Австрия е посочил най-високата възможност на всеки от трите въпроса, което предполага висока степен на влияние на войната, а съответно – и необходимост от бюджетни мерки за преодоляване на последиците. Аналогични стойности обаче са посочени от него и по отношение на въздействието на пандемията. Това означава, че съществува вероятност конкретният респондент да е проявил субективизъм. Необходим е самостоятелен анализ, който да потвърди или да отхвърли хипотезите относно въздействието на непредвидените събития в Австрия.

1.8.Бюджетиране в условия на висока инфлация

Респондентите следва да отговорят на три въпроса, свързани с влиянието високата инфлация, която започна да се установява през второто полугодие на 2021 г. Първият и вторият отново се отнасят до въздействието върху бюджетните процедура и параметрите. Третият също е свързан с целта на бюджетните мерки, а именно – оценка относно степента, в която те са подпомогнали преодоляването на предизвикателствата, причинени от високата инфлация. Въпросите са формулирани по следния начин:

Как оценявате въздействието на повишаващата се инфлация върху бюджетната процедура във Вашата страна?

Как оценявате въздействието на повишаващата се инфлация върху бюджетните параметри във Вашата страна?

До каква степен бюджетните мерки във Вашата страна успяват да подпомогнат преодоляването на предизвикателствата, свързани с повишаващата се инфлация?

Следва да се има предвид също, че интензитетът, с който държавите са засегнати от тези условия, е различен. Той варира в зависимост от темпа на ускоряване на равнището на цените. Към края на юли годишната инфлация, измерена чрез хармонизирания индекс на потребителските цени (ХИПЦ), по данни на Евростат, има най-ниска стойност в Исландия (6,4%), а най-висока – в Естония (23,2%).

Оценката на експертите по държави за силата на влияние на високите нива на инфлация по скала от 1 (слабо влияние) до 5 (силно влияние) е представена в

Таблица 20. В нея са включени резултатите за бюджетната процедура, бюджетните параметри и подкрепата на бюджетните мерки за преодоляване на социално-икономическите последици от високата инфлация.

Таблица 20 Взаимовръзка между високата инфлация и бюджетните практики

Държава	Бюджетна процедура	Бюджетни параметри	Преодоляване на последици
Литва	5	5	4
Ирландия	4	4	2
Дания	1	2	2
Словения	4	4	4
Испания	3	3	3
Латвия	2	4	3
Франция	2	4	1
Люксембург	1	4	3
Финландия	1	3	2
Италия	4	4	4
Чехия	5	4	3
България	3	4	1
Хърватия	3	4	3
Австрия	5	4	4
Словакия	3	5	-
Белгия	2	4	-
Мода	3	4	3
Медиана	3	4	3
Средна аритметична	3,00	3,88	2,79
Стандартно отклонение	1,41	0,72	1,05
Коефициент на асиметрия	0,00	-1,04	-0,44
Коефициент на ексцес	-1,17	2,54	-0,81

Източник: Собствена таблица по данни от проведено проучване

Честотното разпределение е представено в Таблица 21.

Таблица 21 Честотно разпределение на оценките относно влиянието на повишаващата се инфлация

Въздействие върху фактор	Дял на оценката				
	1	2	3	4	5
Бюджетна процедура	18,75%	18,75%	25,00%	18,75%	18,75%
Бюджетни параметри	0,00%	6,25%	12,50%	68,75%	12,50%
Подкрепа за преодоляване на високата инфлация чрез бюджета	14,29%	21,43%	35,71%	28,57%	0,00%

Източник: Собствена таблица по данни от проведено проучване

Експертите са оценили въздействието на инфлацията върху бюджетната процедура като средно силно – средната аритметична, медианата и модата са равни и съвпадат с междинната степен на скалата. Респондентите са равномерно разпределени под и над нея – по 37,5%

Ефектът върху бюджетните параметри обаче е значително по-силен. Стойностите на модата (4) и медианата (4) са по-високи от тази на средната аритметична (3,88). Тя, от своя страна, е над междинната степен на скалата (3). 81,25% от респондентите намират въздействието върху бюджетните параметри за по-скоро силно. Нито един не е посочил минималната възможна стойност, а само експертът от Дания е поставил по-ниска от средната за скалата оценка.

Резултатите са логични, доколкото, от една страна, повишаващата се инфлация води до ускоряване на постъпленията от косвени данъци. Същевременно, от друга страна, подпомагането на предприемачите и домакинствата е свързано с различни мерки, които водят до нарастване на държавните разходи. За разлика от ефекта на пандемията, тук посоката на влияние и на двата фискални параметъра – приходи и разходи, е идентична. Това позволява управлението на инфлационната криза да не доведе

самостоятелно до генериране на дефицити и повишаване на дълга. Напротив, номиналният размер на БВП се повишава, което води до понижение на съотношението на дълг към БВП.

На последно място следва да се установи дали бюджетните мерки за преодоляване на последиците от високата инфлация успяват да постигнат своята цел. Експертите оценяват този принос като по-скоро слаб. Стойностите на модата (3) и на медианата (3) съвпадат с междинната степен на скалата. Средната аритметична обаче е по-ниска – 2,79. Преобладават респондентите, които считат приноса за по-скоро слаб – 35,72%. За по-скоро силен, той е възприет от 28,57%, но нито един експерт не е посочил максималната възможна оценка.

Наблюдава се аналогична тенденция спрямо въздействието на пандемията. Ефектът върху бюджетните параметри е силен, но приносът на мерките за преодоляване на негативните последици не е.

1.9. Анализ на статистически значими зависимости

При подобни проучвания един от основните изследователски въпроси е свързан с потенциалното наличие на статистически значими зависимости. Форматът на експертната оценка обаче предполага съвсем ограничени възможности в тази посока, доколкото респондентите не са тясно профилирани. Броят на участниците в него е по-ограничен спрямо стандартно анкетно проучване. Поради относително малкия обем на извадките при този изследователски метод анализът на статистически зависимости не е традиционен подход.

По отношение на различните фактори на въздействие също се наблюдават съответни особености, които понижават научната стойност на подобен анализ. От една страна, при фискалните правила и ESG политиките е по-трудно обвързването с конкретен показател (напр. фискална устойчивост или понижаване на въглеродни емисии), поради сложността на измерването на

ефекта. От друга страна, военният конфликт, инфлацията и ESG политиките все още са твърде нови явления, както е констатирано и от самите респонденти.

Предвид гореизложените съображения за изследването на статистически значими зависимости авторът се фокусира върху ефекта от COVID-19 пандемията. Допълнителен аргумент е, че оценката на експертите относно въздействието има най-високи стойности по отношение на този фактор.

Счита се, че при двата въпроса – относно въздействието върху бюджетните параметри и подкрепата за преодоляване на предизвикателствата чрез бюджетни мерки, е налице връзка със стойността на реалния растеж на БВП –

Таблица 22. Изследва се стойността само през 2020-та година, тъй като развитието на пандемията между отделните държави се характеризира с повече сходства. През 2021-ва година вече са налице фактори (например ваксинационното покритие), които обуславят различна динамика при заболяемостта и мерките във всяка страна.

Таблица 22 Реален растеж на БВП в държавите на респондентите през 2020 г. и експертни оценки

Държава	Реален растеж	Въздействие върху бюджетни параметри	Подкрепа чрез бюджетни мерки
Литва	-0,1%	5	5
Ирландия	6,2%	2	4
Испания	-2,0%	4	5
Латвия	-4,3%	5	4
Франция	-11,3%	5	4
Люксембург	-3,8%	4	3
Италия	-7,8%	5	3
Чехия	-0,8%	3	4
България	-2,2%	4	5
Хърватия	-9%	5	4
Австрия	-5,5%	3	4
Словакия	-4,4%	3	-
Белгия	-8,1%	5	3

Източник: Собствена таблица по данни на Евростат и проведено проучване

Предпочетен метод за установяване на зависимости е еднофакторният дисперсионен анализ (One-way ANOVA). Прилагането му по отношение на ординални (бални) скали се възприема противоречиво. Най-съществените недостатъци са два. На първо място, не е задължително отстоянията между различните оценки да са еднакви. Респондентите обикновено са по-малко склонни да посочват минимални или максимални стойности. Това означава, че „отстоянието“ от 1 до 2 или от 4 до 5 е по-голямо спрямо това от 3 до 4 или от 3 до 2. Второ, субективизмът, който отделните експерти проявяват, означава, че една и съща степен на влияние може да бъде оценена от един експерт с 3, от друг – с 4, а от трети – с 2. Тези особености правят осредняването на стойностите ненапълно коректен подход.

Двете променливи, между които се анализира наличието на зависимост са съответно оценките на експертите и реалния растеж (съответно експанзия или контракция на икономиката). Въз основа на първата в изследването са формирани от автора различни групи, т.е. това е променливата, която изследователят контролира (Ross & Horn, 2003). Хипотезата е, че съществуват статистически значими различия между тях спрямо реалния растеж на икономиката в конкретната държава.

Едно от изискванията на дисперсионния анализ е наличието на *нормално* разпределение. Ако такова не бъде потвърдено, по-уместен подход е прилагането на непараметричен тест като например анализа на Кръскъл-Уолис (Kruskal-Wallis analysis, наричан също One-way ANOVA on ranks). Възможен подход за проверка разпределението е прилагането на теста на Колмогоров-Смирнов (Kolmogorov-Smirnov Test).

Таблица 23 Резултати от тест на Колмогоров-Смирнов

		Оценка за влияние върху бюджетни параметри
N		16
Normal Parameters ^{a,b}	Mean	4,2500000
	Std. Deviation	1,00000000
Most Extreme Differences	Absolute	,336
	Positive	,227
	Negative	-,336
Test Statistic		,336
Asymp. Sig. (2-tailed)		,000 ^c
a. Test distribution is Normal. b. Calculated from data. c. Lilliefors Significance Correction.		
		Оценка за подкрепа чрез бюджетни мерки
N		15
Normal Parameters ^{a,b}	Mean	3,8666667
	Std. Deviation	1,06009883
Most Extreme Differences	Absolute	,283
	Positive	,183
	Negative	-,283
Test Statistic		,283
Asymp. Sig. (2-tailed)		,002 ^c
a. Test distribution is Normal. b. Calculated from data. c. Lilliefors Significance Correction.		

При отговорите и на двете групи се наблюдава нормално разпределение – Таблица 23. Това е аргумент анализът на зависимости да продължи с дисперсионен анализ, а не с този на Кръскъл-Уолис. Резултатите от проведения дисперсионен анализ са представени в Таблица 24.

Таблица 24 Дисперсионен анализ за статистически значими зависимости

Бюджетни параметри	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	F	Sig.
					6,454	,008
2,00000	1	0,062	.	.		
3,00000	3	-0,036	0,025	0,014		
4,00000	3	-0,027	0,010	0,006		
5,00000	9	-0,064	0,032	0,010		
Total	16	-0,044	0,041	0,010		

Подкрепа чрез бюджета	N	Mean	Std. Deviation	Std. Error	F	Sig.
					,395	,759
1,00000	1	-0,044	.	.		
3,00000	3	-0,066	0,024	0,014		
4,00000	7	-0,043	0,057	0,022		
5,00000	4	-0,028	0,028	0,014		
Total	15	-0,044	0,043	0,011		

Източник: Собствена таблица по данни от проведено проучване

От данните се установява, че при първия анализ равнището на значимост е по-ниско от стойност на грешката (0,05). Това е основание да се отхвърли нулевата хипотеза, т.е. да се възприеме, че е налице статистически значима зависимост между оценката за влиянието върху бюджетните параметри и реалния растеж. Наличието на взаимовръзка между тези две променливи изначално не е под въпрос. Приносът на резултата за изследването е, че аргументира проявяването на обективизъм от страна на експертите. Тяхната оценка съответства на силата на икономическия шок.

При втория анализ равнището на значимост е по-високо от грешката. Следователно нулевата хипотеза се потвърждава и не се наблюдава статистически значима зависимост. В случая обаче имат влияние и множество други фактори. Например за преодоляването на пандемията имат значение и други мерки, а не само бюджетните. Същевременно самото „преодоляване“ е абстрактно, доколкото то касае много аспекти, а не само

икономическите шокове. С най-висока важност сред тях е опазването на здравето. По тази причина авторът приема, че икономическият растеж не е достатъчно всеобхватен показател, за да се оцени степента на противодействие срещу последиците от пандемията.

1.10. Изводи от проведеното емпирично изследване

Проведеното емпирично изследване успява да реализира своята цел. Осигурени са данни относно експертната оценка на представители на независимите фискални институции в Европейския съюз. Извършеният анализ доказва, че различни фактори имат съществено влияние върху бюджетните практики в съответните държави. Обобщена информация относно описателните характеристики за силата на въздействие е представена в Таблица 25.

Таблица 25 Сила на въздействие на фактори на влияние върху бюджетните практики

Описателна х-ка	Средна аритметична			Мода			Медиана		
	Процедура	Параметри	Цели	Процедура	Параметри	Цели	Процедура	Параметри	Цели
Фискални правила	3,06	3,19	2,88	4	4	4	3	3,5	3
ESG политики	2,31	2,23	2,18	3	2	2	3	2	2
COVID-19 пандемия	3,44	4,25	3,87	3	5	4	3	5	4
Военен конфликт	2,44	3,25	3,36	2	4	4	2	3	3,5
Висока инфлация	3,00	3,88	2,79	3	4	3	3	4	3

Източник: Собствена таблица по данни от проведено проучване

Два от факторите на въздействие – фискалните правила и ESG политиките, са изразение на изисквания към държавите, които произтичат от външната среда. По-високо оценено е влиянието на фискалните правила, но това обстоятелство може да се дължи на по-краткия времеви период от

утвърждаването на ESG политиките като приоритет в края на 2019-та година до момента.

Три от факторите на въздействие са свързани с непредвидими събития – пандемията от COVID-19 и военния конфликт между Руската федерация и Украйна, както и частично произтичащата от тях бързонарастваща инфлация. Сред тях най-силно оценено е въздействието на пандемията.

Общата тенденция по отношение на степента на въздействието върху бюджетните практики е категорично ясна. Тя е по-висока спрямо параметрите, отколкото спрямо бюджетната процедура. Като цяло може да се приеме, че експертите оценяват влиянието на непредвидимите събития като по-силно спрямо това на произтичащи от външната среда изисквания. В преобладаващата част (при 4 от 5 фактора на влияние) степента, в която бюджетите допринасят за изпълнението на поставените цели, е по-ниска спрямо въздействието върху параметрите им.

Авторът счита, че резултатите могат да се интерпретират и в посока периода на въздействие. При първата група фактори, свързани с външни изисквания, се наблюдава дългосрочно влияние, което позволява постепенно адаптиране. При непредвидимите събития ефектът е краткосрочен и много по-силен. Установената статистическа зависимост е аргумент да се приеме, че оценката на експертите съответства на обективни количествени измерители.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Монографичният труд е посветен на актуална и значима тематика, насочена към съвременните тенденции при бюджетното управление. Те са свързани както с разработването на различни иновативни методики, така и с влиянието на редица фактори – множество последователни непредвидими събития, стремеж към зелен преход и др.

Изследователските задачи са успешно осъществени. С оглед на изводите и обобщенията може да се приеме, че трудът успява да потвърди трите хипотези, а съответно да докаже и основната теза. На първо място, аргументирани са различните предимства на иновативните бюджетни методики – непрекъснато, програмно, кайзен, зелено, резултатно-ориентирано и бюджетиране на нулева база. Счита се, че внедряването им представлява възможност за повишаване на ефикасността и ефективността на бюджетното управление в публичния сектор.

Второ, установено е съществено въздействие на външни фактори с висока честота на проявление върху бюджетната процедура и параметри. От една страна, такива са извънредни събития като пандемията от COVID-19, военният конфликт между Руската федерация и Украйна, енергийната криза и високата инфлация. Те имат силен ефект, който обаче е еднократен и временен. От друга, идентифицирани са фактори на трайно дългосрочно въздействие, свързани с външно приоритизиране на определени цели. Такива са фискалната устойчивост, за чието постигане са въведени фискални правила, и ESG политиките, които предполагат прилагане на методики като *зеленото бюджетиране*.

Приема се, че за постигането на гъвкавост могат да се приложат отделни принципи на иновативните бюджетни методики – например *непрекъснатото и резултатно-ориентираното бюджетиране* (в частност

– зеленото), чрез които бюджетното управление да се адаптира към съвременните цели на обществата и да преодолее предизвикателствата, предизвикани от извънредните събития.

Трето, както чрез собствен анализ на емпирични данни относно бюджетния процес в България от 2017-та до 2022-ра година, така и чрез независима експертна оценка на представители на шестнадесет независими фискални институции в Европейския съюз, е потвърдена високата степен на въздействие на външни фактори. Установена е и ниска степен на приложение на иновативни бюджетни методики.

Успешното реализиране на изследването е свързано с няколко приноса от научен и научно-приложен характер. На първо място, изследвани са съвременните тенденции при бюджетните методики като фактор за разширяване на функциите на бюджета. Осъществен е сравнителен анализ между практиките в частния и публичния сектор с цел да се идентифицират възможности за внедряване на определени подходи от първия във втория. Предложен е модел за матричен модел за класифициране на бюджетните методики в зависимост от поставените цели и данните, които имат водещо значение.

Второ, предложен е модел за последователна оценка на външните фактори, които имат най-силно въздействие върху бюджетния процес. Последният се разглежда в два аспекта – процедура и параметри. Счита се, че прилагането на подобен модел допринася за управлението на това въздействие, което може да се осъществи чрез избор на подходяща бюджетна методика.

Трето, изследвано е влиянето на основните фактори на въздействие върху двата аспекта на бюджетния процес за шестгодишен период в България. Идентифицирани са възможности за оптимизации, като са отправени конкретни препоръки. Осъществен е сравнителен анализ между

макроикономическите прогнози на Министерството на финансите и на Централната банка, за да се установи степента на точност на всяка от тях.

Четвърто, при анализа на динамиката на бюджетните параметри е установена промяна в курса на фискалната политика, която става възможна поради дерогацията на числовите правила. Тя обуславя риск пред фискалната устойчивост на страната и пред реализирането на стратегически цели, сред които попада присъединяването на България към еврозоната.

Пето, проведено е емпирично изследване с представители от независими фискални институции от шестнадесет държави в Европейския съюз. Измерена е силата на въздействие на различни фактори върху двата аспекта на бюджетния процес чрез анализа на резултатите от осъществената експертна оценка. Установена е степента на разпространение на различни иновативни бюджетни методики.

СПИСЪК С ФИГУРИ И ТАБЛИЦИ

Фигура 1 Цикличен процес на еволюционно развитие на бюджетирането	20
Фигура 2 Периоди на планиране при непрекъснатото бюджетиране.....	29
Фигура 3 Анализ на отклоненията при непрекъснатото бюджетиране като фактор за подобряване на прогнозирането и планирането	31
Фигура 4 Стъпки при прилагане на резултатно-ориентирано бюджетиране	35
Фигура 5 Матричен модел за класифициране на бюджетни методики в зависимост от данните и целите	44
Фигура 6 Модел за последователна оценка на въздействието на външни фактори върху бюджетния процес	58
Фигура 7 Структура на Консолидираната фискална програма	63
Фигура 8 Честота на публикуване на макроикономически прогнози в периода 2017-2022.....	84
Фигура 9 Фискална политика при отклонение от потенциала в зависимост от структурния баланс	85
Фигура 10 Връзки на взаимодействие между фискалната политика и икономиката	87
Фигура 11 Основни блокове и най-важни посоки на влияние между блоковете в прогностичния модел на БНБ	89
Фигура 12 Динамика на разходите по КФП в периода от 2017-та до 2022-ра година..	103
Фигура 13 Динамика на приходите по КФП в периода от 2017-та до 2022-ра година.	105
Фигура 14 Изменения при бюджетното салдо в периода от 2017-та до 2022-ра година	108
Фигура 15 Динамика при основните бюджетни параметри в периода от 2017-та до 2022-ра година.....	109
Фигура 16 Структура на респондентите по йерархично ниво	117
Фигура 17 Разпространение на иновативни бюджетни методики по държави	119
Фигура 18 Взаимовръзка между фактори на влияние, бюджет и цели	121
Фигура 19 Взаимовръзка между външни шокове и държавен бюджет.....	129
Таблица 1 Предимства и недостатъци на бюджетирането на нулева база в публичния сектор	28
Таблица 2 Класификация на фискалните правила.....	53
Таблица 3 Дейности по бюджетния процес при стандартни условия в периода 2017-2019.....	71
Таблица 4 Дейности по бюджетния процес при извънредни условия в периода 2020-2022.....	75
Таблица 5 Дейности по бюджетния процес в периода 2017-2022	83
Таблица 6 Точност на прогнозите на МФ и на БНБ относно реалния растеж на БВП...92	
Таблица 7 Точност на прогнозите на МФ и на БНБ относно безработицата	94
Таблица 8 Очаквания на Министерството на финансите за макроикономическите индикатори през 2021 г.	97
Таблица 9 Участници в експертната оценка от независими фискални институции по държави в ЕС.....	116
Таблица 10 Бюджетни методики, приложими в публичния сектор на съответните държави.....	118
Таблица 11 Влияние на фискалните правила върху бюджетната процедура, параметри и устойчивост	122

Таблица 12 Честотно разпределение на оценките относно влиянието на фискалните правила.....	123
Таблица 13 Взаимодействие между ESG политиките и държавните бюджети на съответните държави	126
Таблица 14 Честотно разпределение на оценките относно влиянието ESG регулации и политики	127
Таблица 15 Взаимовръзка между пандемията и бюджетните практики	131
Таблица 16 Честотно разпределение на оценките относно влиянието на пандемията от COVID-19.....	132
Таблица 17 Влияние на пандемията от COVID-19 в по-широк аспект	135
Таблица 18 Взаимовръзка между военния конфликт и бюджетните практики	138
Таблица 19 Честотно разпределение на оценките относно влиянието на военния конфликт	139
Таблица 20 Взаимовръзка между високата инфлация и бюджетните практики	142
Таблица 21 Честотно разпределение на оценките относно влиянието на повишаващата се инфлация	143
Таблица 22 Реален растеж на БВП в държавите на респондентите през 2020 г. и експертни оценки	145
Таблица 23 Резултати от тест на Колмогоров-Смирнов	146
Таблица 24 Дисперсионен анализ за статистически значими зависимости.....	147
Таблица 25 Сила на въздействие на фактори на влияние върху бюджетните практики	149

БИБЛИОГРАФИЯ

- Башикаров, К., Стоянов, Г. 2022. Счетоводни аспекти на военния конфликт между Украйна и Русия. Счетоводство. бр. 2. София. ИДЕС
- БНБ, 2008. The BNB Quarterly Projection Model. София
- БНБ, 2015. Прогноза на БНБ за основни макроикономически показатели за 2015–2017 година. Икономически преглед, бр. 4.
- Вазов, Р., 2019. Предприемачество и глобализация. VUZF Review. Sofia. Issue 1
- Вазов, Р. & Желязкова, В., 2018. Иновативни подходи при застраховането на рискове от климатичните промени. Годишник на ВУЗФ, бр. 12.
- Велчева, Й., 2015. Паричните потоци: бюджетирание, отчитане и анализ. Счетоводство, бр. 6.
- Вълчев, Б., 2021. Климатичните промени и глобалното управление. Икономически и социални алтернативи, бр. 2.
- Ганев, К., Василев, А. & Симеонова-Ганева, Р., 2019. Техническа документация на симулационния макроикономически модел за оценка на ефекти върху основни макроикономически и бюджетни показатели. София.
- Дацов, Л., 2021. Фискалната политика на България. Основни характеристики на финансовата политика на България. София. Св. Григорий Богослов.
- Димитрова, Р., 2022. Промени в туристическото предлагане в условията на глобализация. София: "Св. Григорий Богослов".
- Желязкова, В., 2013. Климатичните промени и екологичният риск в дейността на финансовите институции. София. Св. Григорий Богослов.
- Златанова, Т., 2016. Възможни подходи при съставяне и счетоводно отчитане на бюджета на съдебната власт в Република България. София. Св. Григорий Богослов.
- Йоловски, Д., 2017. От традиционно бюджетирание към система за безбюджетно управление - еволюция или революция при иновациите в управленските счетоводни модели. In: "Катедра "Счетоводство и анализ" 1920 – 2017, Сборник научни статии". София. Издателски комплекс - УНСС.
- Йоловски, Д., 2022a. Кайзен концепцията като основа за съвременна бюджетна методика. Колективната монография 2021 "България и ЕС: Финанси, Счетоводство, Финансов контрол". София. УИ "Стопанство".
- Йоловски, Д., 2022b. Бюджетното управление в оперативните организации в обществена полза. София. Св. Григорий Богослов.
- Йоловски, Д., 2022b. Зеленото бюджетирание като иновативна бюджетна методика – средство за постигане на глобалните климатичните цели. Счетоводството – наука, образование, практика. София. ИК УНСС.
- Кавалджиева, К. 2016. Управленско решение при извеждане на справедливата стойност на нематериални активи. Сборник с научни статии Икономиката на България и Европейския съюз: конкурентоспособност и иновации. София, ИК УНСС
- Кръстева, Х., 2014. Бюджетирание на нулева база при кризисно управление. Научни трудове на Русенския университет. Русе.
- Металова, Д. 2021. Как се отрази пандемията от COVID-19 на държавния бюджет на България през 2020 г.? Сборник с доклади от Шестнадесета международна научна конференция на младите учени на тема „Икономиката на България и Европейския съюз: предизвикателството COVID-19“. София. „Св. Григорий Богослов“
- Министерство на финансите, 2022. Прогноза за периода 2023-2025 г. - базов сценарий. София.
- Митев, П., 2010. Концепции на ориентирания към резултата бюджет. Икономически алтернативи. София.

- Пальова, Я., 2022. Ролята на публичните финанси за прехода към зелена икономика и устойчиво развитие на България през 2021-2027 г.. София. Св. Григорий Богослов.
- Пальова, Я., 2022. Фискални стимули и ефекти от европейските структурни фондове и политики в Централна и Източна Европа. София. Св. Григорий Богослов.
- Рупска, Т. & Йоловски, Д., 2022. Приложение на иновативни технологии в управленските счетоводни модели в условията на дигитализирана счетоводна система. Научни трудове на УНСС, бр. 1, pp. 233-257.
- Рупска, Т., Орешаров, Н. & Кавалджиева, К., 2015. Управленско счетоводство. София. ИК УНСС.
- Симеонов, К., 2015. Създаване на банков съюз в ЕС. София. УИ „Св. Климент Охридски“
- Станчев, К., 2007. Данъци, събираемост и справедливост. София. Институт за пазарна икономика.
- Тодоров, К., 2022. Стратегически мениджмънт и регулиране на бизнес процесите в държавата. Сборник с доклади от кръгла маса на тема: Стратегически мениджмънт и регулиране на бизнес процесите в държавата. София. Св. Григорий Богослов.
- Фесчийн, Д., 2015. Необходимост и перспективи в стандартизацията на счетоводството в публичния сектор. Счетоводство, бр. 2.
- Фискален съвет на България, 2019. Становище относно Законопроект за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 година. София.
- Фискален съвет на България, 2020. Становище относно проект на Закон за държавния бюджет на Република България за 2021 г., Актуализирана средносрочна бюджетна прогноза за 2021-2023 г. и проект на Стратегия за управление на държавния дълг за периода 2021-2023 г.. София.
- Фискален съвет на България, 2021. Становище относно проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2021 г.. София.
- Фискален съвет на България, 2022. Позиция относно инфлация и икономически растеж, представена на Кръглата маса, организирана от Комисията по бюджет и финанси на 31.05.2022 г.. София.
- Фискален съвет на България, 2022. Становище относно проект на Закон за държавния бюджет на Република България за 2022 г., Актуализирана средносрочна бюджетна прогноза за 2022-2024 г., макроикономическа прогноза и Стратегия за управление на държавния дълг 2022-2024 г.. София.
- Фискален съвет на България, 2022. Становище относно проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г.. София.
- Христов, М., 2021. Публични финанси (учебно помагало). София. Св. Григорий Богослов.
- Чобанов, Д., 2008. 11 години валутен борд. Преглед на стопанската политика.
- Battersby, B. et al., 2021. Green Budgeting: Towards Common Principles. Luxembourg. European Union.
- Callaghan, S., Hawke, K. & Mignerey, C., 2014. Five myths (and realities) about Zero-based budgeting. McKinsey.
- Carter, K., 1994. The performance budget revisited: Report on state budget reform. Legislative finance paper, Volume 91.
- Covaleski, M., Evans III, J., Luft, J. & Shields, M., 2007. Budgeting research: Three Theoretical Perspectives and Criteria for Selective Integration. Handbook of Management Accounting Research.
- Deloitte, 2015. Zero-Based Budgeting: Zero or Hero?
- Diamond, J., 2003. From program to performance budgeting: the challenge for emerging market economies. International monetary fund.

- Dimitrov, S. 2021. Development of the taxation of retirement products in Bulgaria. VUZF Review 6(4)
- Duncan, P. & Robinson, M., 2009. A basic model of performance-based budgeting. International monetary fund.
- European Commission, 2019. Vade Mecum on the Stability and Growth Pact. Brussels.
- European Council, 2014. Climate and energy polici framework.
- Frow, N., Marginson, D. & Odgen, S., 2010. "Continuous" budgeting: Reconciling budget flexibility with budgetary control. Accounting, organizations and society.
- Goode, M. & Malik, A., 2011. Beyond budgeting: the way forward?. Pakistan Journal of Social Sciences, 31(2).
- Hansen, S., Otley, D. & Van Der Stede, W., 2003. Practice developments in budgeting: An overview and Research Perspective. Journal of Management Accounting Research, Vol. 15.
- Hawke, K., Jochim, M., Mignerey, C. & Watson, A., 2017. Five new truths about zero-based budgeting. McKinsey.
- International Monetary Fund, 2019. How to mitigate climate change. Fiscal monitor.
- Şiriner, İ., Christiansen, Bryan. Dobрева, J. (2016). Political Economy of Globalization: Financialization & Crises, IJOPEC Publication, London
- Jensen, M., 2001. Corporate budgeting is broken - let's fix it. Harvard Business Review.
- Kato, I. & Smalley, A., 2011. Toyota Kaizen Methods: Six Steps to Improvement. New York: Productivity press.
- Lasher, F. & Greene, D., 2001. College and university budgeting: What do we know? What do we need to know?. The finance of Higher Education: Theory, Research, Policy, and Practice.
- Metalova, D., Nenkova, P., 2021. Tax Revenue Structure and Its Components in Bulgaria: Where Does Tax Revenue Come From? Finance, Accounting and Business Analysis. Vol. 3, Iss. 2.
- McGrew, A., 1992. A global society?. Modernity and its Future.
- Musov, M., 2018. Management Accounting: Integrating Basic Concepts and Meaning.. Sofia: Publishing House - UNWE.
- O'Sullivan, A. & Sheffrin, S., 2003. Economics: Principles in Action. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- OECD, 2019. OECD Good Practices for Performance Budgeting. OECD.
- OECD, 2020a. Green Budgeting Framework (Highlights). Paris: OECD Publishing.
- OECD, 2020b. Green budgeting and tax policy tools to support a green recovery. Paris: OECD Publishing.
- OECD, 2021. Green Budget Tagging: Introductory Guidance & Principles. Paris: OECD Publishing.
- Pekanov, A. & Schratzenstaller, M., 2020. The role of fiscal rules in relation with the green economy. Brussels: European Parliament.
- Precious, J. & Gibbs, M., 2022. What is a Continuous Budget?. In: Budgeting Methodologies in Accounting.
- Rodrigue, J.-P., 2020. The Geography of Transport Systems. New York: Routledge.
- Ross, L., 2008. Budgeting. Topic Gateway, Volume Series No 27.
- Ross, S. & Horn, R., 2003. Introductory Statistics: An Individualized Approach. Boston: Pearson Custom Publishing.
- Tanchev, S. & Todorov, I., 2019. Tax Buoyancy and Economic Growth: Empirical Evidence of Bulgaria. Journal of Tax Reform.
- Weggeland, P. & Mendlowitz, E., 2012. Applying the budget system. In: Handbook of budgeting.
- Wilkinson, D., Benson, D. & Jordan, A., 2008. Green Budgeting. Innovation in Environmental Policy? Integrating the Environment for Sustainability.
- Young, R., 2003. Performance-based budget systems – Public policy & practice.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Review of the current budget practices in the public sector

The study is aimed at Independent Fiscal Institutions. The survey is anonymous, but respondents could indicate the position they hold - expert, administrative or managerial.

The answers should represent the personal opinion of the respondents and not the official position of the IFI. The publication will explicitly include a disclaimer that the results do not reflect the official position of the IFIs on the questions asked.

The questionnaire will take up to 15 minutes to complete. The survey examines two aspects of the budgeting practices - **budget parameters** (revenue, expenditure, budget balance, debt level, fiscal sustainability, etc.) and **budget procedure** (forecasting, involving other/new institutions, deadlines adjustment, etc).

The results will be processed and analysed and will serve as the basis for a scientific publication.

The study is self-initiated and it is not funded by any organisation. It is noncommercial and will not generate any financial profit.

Your participation is highly appreciated. Thank you for your time.

The deadline to fill in the questionnaire is the 9th of September.

James Jolovski, PhD

*Required

1. Please choose your IFI from the drop-down list. *

Mark only one oval.

- ☐ Fiskalrat, Austria
- ☐ Federal Planning Bureau, Belgium
- ☐ High Council of Finance, Belgium
- ☐ Bulgarian Fiscal council, Bulgaria
- ☐ Fiscal Policy Commission, Croatia
- ☐ Cyprus Fiscal Council, Cyprus
- ☐ Czech Fiscal Council, Czech Republic
- ☐ Danish Economic Council, Denmark
- ☐ Estonian Fiscal Council, Estonia
- ☐ Economic Policy Council, Finland
- ☐ National Audit Office, Finland

- ☐ High Council of Public Finances, France
- ☐ Independent Advisory Board to the Stability Council, Germany
- ☐ Fiscal Council, Greece
- ☐ Parliamentary Budget Office, Greece
- ☐ Fiscal Council of Hungary, Hungary
- ☐ Irish Fiscal Advisory Council, Ireland
- ☐ Parliamentary Budget Office, Italy
- ☐ Fiscal Discipline Council, Latvia
- ☐ National Audit Office, Lithuania
- ☐ Conseil National des Finances Publiques, Luxembourg
- ☐ Fiscal Advisory Council, Malta
- ☐ CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Netherlands
- ☐ Dutch Council of State - Raad van State, Netherlands
- ☐ Portuguese Public Finance Council, Portugal
- ☐ Romanian Fiscal Council, Romania
- ☐ Council for Budget Responsibility, Slovakia
- ☐ Institute of Macroeconomic Analysis and Development, Slovenia
- ☐ Slovenian Fiscal Council, Slovenia
- ☐ Independent Authority for Fiscal Responsibility, Spain
- ☐ Swedish Fiscal Policy Council, Sweden
- ☐ Office for Budget Responsibility, United Kingdom

2. Please, indicate your position.

Mark only one oval.

- ☐ Expert (analyst, economist, etc.)
- ☐ Administrative (secretary, communications, etc.)
- ☐ Managerial (member, director, etc.)

3. How do you evaluate the impact of the COVID-19 pandemic on the **budget procedure** in your country (for instance more/less frequent forecasting, postponed deadlines, etc.)?

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Weak impact	☐	☐	☐	☐	☐	Strong impact

4. How do you evaluate the impact of the COVID-19 pandemic on the state **budget parameters** (revenue, expenditure, budget balance, etc.) in your country overall?

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Weak impact	☐	☐	☐	☐	☐	Strong impact

5. Could you, please, share the estimated size (% of GDP) of the state budget measures related to COVID-19 pandemic in 2020 (if assessed by Ministry of finance)?

6. Could you, please, share the estimated size (% of GDP) of the state budget measures related to COVID-19 pandemic in 2021 (if assessed by Ministry of finance)?

7. Could you, please, share the estimated size (% of GDP) of the planned state budget measures related to COVID-19 pandemic in 2022 (if assessed by Ministry of finance)?

8. How strong do you consider the negative impact of the COVID-19 pandemic on the following

Mark only one oval per row.

	1	2	3	4	5
short-term fiscal sustainability	☐	☐	☐	☐	☐
long-term fiscal sustainability	☐	☐	☐	☐	☐
real GDP growth	☐	☐	☐	☐	☐
minimising output gap	☐	☐	☐	☐	☐
development and implementation of ESG policies	☐	☐	☐	☐	☐

9. To what extent do the state budget measures in your country manage to support overcoming the challenges related to the COVID-19 pandemic?

Mark only one oval.

1 2 3 4 5

Weak support ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ Strong support

10. How do you evaluate the impact of the war conflict between the Russian Federation and Ukraine on the **budget procedure** in your country?

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Low impact	☐	☐	☐	☐	☐	High impact

11. How do you evaluate the impact of the war conflict between the Russian Federation and Ukraine on the state **budget parameters** in your country?

Mark only one oval.

1 2 3 4 5

Low impact ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ High impact

12. To what extent do the state budget measures in your country manage to support overcoming the challenges related to the war conflict between the Russian Federation and Ukraine?

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Weak support	☐	☐	☐	☐	☐	Strong support

13. How do you evaluate the impact of the raising inflation on the **budget procedure** in your country?

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Low impact	☐	☐	☐	☐	☐	High impact

14. How do you evaluate the impact of the raising inflation on the state **budget parameters** in your country?

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Low impact	☐	☐	☐	☐	☐	High impact

19. How do you evaluate the impact of ESG regulations and policies on the **budget procedures** in your country?

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Low impact	☐	☐	☐	☐	☐	High impact

20. How do you evaluate the impact of ESG regulations and policies on the state **budget parameters** in your country?

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Low impact	☐	☐	☐	☐	☐	High impact

21. To what extent do the state budget measures in your country support the ESG pillars?

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Weak support	☐	☐	☐	☐	☐	Strong support

22. Is any of the following budgeting methods legislated in any way in your country (for instance at national/local level, for specific institution, etc.)? Please, choose all that apply.

Tick all that apply.

- ☐ Program budgeting
- ☐ Green budgeting
- ☐ Performance-based budgeting
- ☐ Zero-based budgeting
- ☐ Other: _____

23. You can share additional information, clarifications or recommendations below.

This content is neither created nor endorsed by Google.

Google Forms