

## I. ФИНАНСИ И ФИНАНСОВА СИСТЕМА

### I.1. Теоретични основи на финансите

Системата на здравеопазването функционира в условията на пазарна икономика повече от 15 години, но трудно се приспособява към изискванията на пазара. Едно от условията за успешно развитие на системата е здравните ръководители да познават и прилагат инструментите на финансовия мениджмънт (8, 11, 12).

Като сравнително ново понятие за нашата теория и практика финансовият мениджмънт често неоснователно се отъждествява със счетоводната отчетност. Всъщност това са различни характеристики, въпреки наличието на общи черти в тяхното проявление. Известно е, че същността на счетоводството се изразява в констатирането на финансова информация, т.е. счетоводството отразява това, което е било, което е постигнато като крайни финансови резултати. Финансовият мениджмънт има по-широк периметър на действие и е насочен към управление на финансови ресурси и резултати, с които започва и приключва всяка дейност в пазарното стопанство. Практиката показва, че съществуват толкова определения за това понятие, колкото хора го прилагат в една или друга степен. Финансовият мениджмънт изучава и се основава върху поредица от категории, като капитал, оборот, печалба, инвестиции, кредити, рентабилност, данъци (3, 7).

За възникването и функционирането на финансите са необходими две основни предпоставки:

- **стоково-парично стопанство** (парите представляват формата на проявление);

- **държава** (която определяме като политически организирано общество със собствено правителство и апарат, населяващо дадена територия).

Думата “финанси” произлиза от италианската дума *Finis*, *Finare*, което означава край, завършък с парично плащане. По-късно понятието *Financia* означава парично плащане на определен падеж или на определена дата; *Finances* - приходи на държавния бюджет, като след време към тях се причисляват и разходи на държавния бюджет. За първи път понятието *Financia* в смисъл, близък до съвременния, възниква в Италия през XIII - XV век. Днес под “*Финанси*” разбираме парични отношения, които изразяват процесите, свързани с формирането, разпределението и разходването на фондовете на държавата, предприятията и индивидите (3, 17, 28).

В исторически аспект развитието на финансите еволюира паралелно с развитието на стопанството и държавата. Представителите на класическата икономическа школа Адам Смит и Давид Рикардо виждат в лицето на държавата “едно необходимо зло”. По тяхно време се определя квота от средства, които трябва да се предоставят на държавата за изпълнението на функциите ѝ. Тази квота е била в размер на 1/10 от БВП. Адам Смит определя и *три правила*, които придобиват класически характер и действат повече от 150 г. за финансово-икономическото поведение на държавата. Те гласят:

1. *умерена стопанска дейност от страна на държавата;*
2. *неутрална спрямо конкурентните условия на пазара финансова политика;*
3. *балансиран държавен бюджет.*

Историческото развитие доказва, че пазарният механизъм не е в състояние да изведе икономиките, когато изпаднат в тежка икономическа криза, което налага активната намеса на държавата в стопанството чрез различни икономически стимули, за да се спре разрухата (32, 34, 36).

Изразител на новите идеи в икономиката става *Кейнс* чрез своя труд "Обща теория на заетостта, лихвите и парите". Той преобръща трите класически правила на Смит и те звучат така:

1. *активна стопанска дейност от страна на държавата;*
2. *целенасочена регулативна финансова политика от страна на държавата;*
3. *дефицитен държавен бюджет.*

Кейнсианските идеи водят и до съществени количествени промени в сферата на финансите. За да изпълни тези свои икономическо-социални функции, на държавата са й необходими повече средства (в някои случаи до 40 - 60% от БВП) (2, 35, 51).

## **I.2. Роля на държавата за развитието на финансовата система и политика**

Понастоящем съвременните държави изпълняват редица функции по регулиране на общественно-икономическия живот и в частност финансовите отношения. В специализираната литература е приета следната класификация:

I. Поддържане и гарантиране функционирането на пазарната система:

- *Осигуряване на правово-нормативна основа и условия, съдействащи за ефективното функциониране на пазарната*

система. Правителствата приемат пакет от закони, на които се основават взаимоотношенията в социално-икономическия живот; поддържат полиция, която да следи за спазването на тези закони;

- *Създаване на антимонополно законодателство* за защита на конкуренцията.

II. Засилване и модифициране на функционирането на пазарната система; за противодействие на пазарните провали:

- *Преразпределение на дохода и богатството.* Държавата чрез своите финанси трябва да противодейства на социалното разслоение, чрез данъчната система, системата за социално осигуряване, държавните трансфери и пр.
- *Преразпределение на ресурсите.* Ако се остави пазарното стопанство да разпределя факторите на производството, едва ли биха се получили оптимални продукти, отрасли и териториални структури. Държавата трябва да въздейства върху пазарния процес.
- *Стабилизиране на икономиката* - въздействие върху инфлация, безработица, икономически растеж, икономически структури (32, 43, 44, 47).

### **I.3. Финансова система и финансова политика**

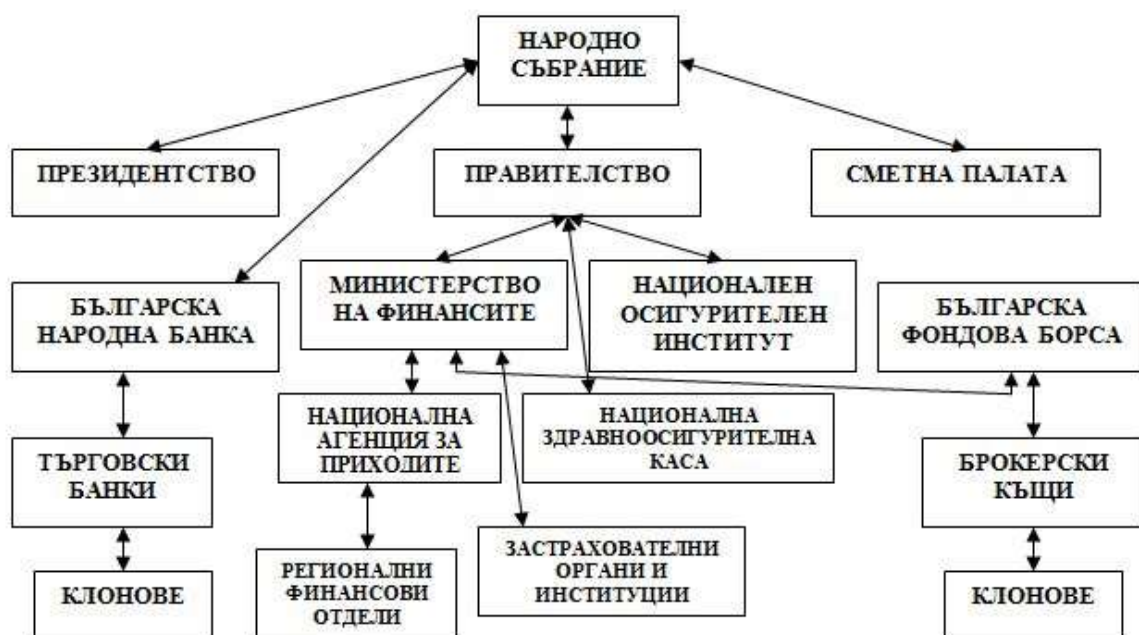
От *икономически аспект*, финансовата система е съвкупност от финансови отношения, на базата на които се образуват съответни фондове и се преразпределя обществената продукция. Финансовата система се състои от две структурни звена - *фискални отношения*, които са финансови отношения, изразяващи приходите

и разходите на публично-правните дела и *нефискални отношения*, разглеждащи приходите и разходите на физическите и юридическите лица (3, 28, 34, 35).

Фискалните финансови отношения включват: държавни приходи, държавни разходи, държавен бюджет, извънбюджетни парични фондове, приходи и разходи на местните бюджети.

Нефискалните финансови отношения включват: приходи и разходи на предприятията, банков кредит и спестовност, застраховане, социално осигуряване, лизинг, международни финанси, семейно-индивидуални финанси.

От *институционална гледна точка* финансовата система включва всички институции и учреждения (централизиран и децентрализиран), чрез които се осъществява управление на финансови отношения. На схемата по-долу са представени основните институции, които съставляват финансовата система на България. Разбира се, трябва да се отчита, че всеки стопански субект, юридическо и физическо лице има отношение към тази система в голяма или малка степен.



Зависимостите между отделните институции са двупосочни, вишестоящата институция определя финансовите параметри и следи за изпълнението им от подчинената. Особено наложително е да подчертаем значението на обратната връзка.

**Българската народна банка** (БНБ) е централна банка на Република България. Тя е юридическо лице и се отчита за своята дейност пред Народното събрание. Основната ѝ цел е да поддържа ценовата стабилност чрез осигуряване стабилността на националната парична единица и провеждане на парична политика в съответствие с изискванията на закона (20, 36).

БНБ действа в съответствие с принципа на отворената пазарна икономика при свободна конкуренция, като подкрепя ефективното разпределение на ресурсите. От момента на присъединяване на Република България към Европейския съюз и без да се засяга основната цел за поддържане на стабилността на цените, подкрепя общите икономически политики в Европейската общност, за да допринесе за осъществяване на нейните цели, както са посочени в чл. 2 от Договора за създаване на Европейската общност. Българската народна банка провежда политика на устойчив и неинфлационен растеж; съдейства за създаването и функционирането на ефективни платежни системи и осъществява надзор върху тях. Тя има изключителното право да емитира банкноти и монети в страната. БНБ регулира и осъществява надзор върху дейността на другите банки в страната с оглед поддържане стабилността на банковата система и защита интересите на вложителите. (Закон за БНБ)

**Министерство на финансите** е основано през 1879 г. в съответствие с Търновската Конституция. Целта му е била да

подготви и внесе в Народното Събрание Държавния Бюджет. Министерство на финансите играе важна роля до средата на 40-те години. Впоследствие функциите му са съществено ограничени в условията на административно-планова икономика. След 1989 г. с преминаването към пазарно стопанство, значението му нараства във връзка с необходимостта от стабилна финансова, фискална и бюджетна политика. След въвеждането на валутния борд през 1997 г. Министерство на финансите играе ключова роля в икономиката на България. Според сега действащото законодателство то е отговорно за финансовото ръководство и политика на държавата. Основна негова задача е да поддържа прозрачна финансова, фискална и бюджетна политика съгласно правителствената стратегия в условията на членство в Европейския съюз (3, 32, 42).

Ключова институция от финансовата система на България е **Националната Агенция за Приходите** (НАП), която е на пряко подчинение на Министерство на финансите. Данъчната администрация е създадена като самостоятелна структура през 1991 г. с постановление на Министерския Съвет. Към структурите ѝ са териториалните данъчни управления, данъчните служби и данъчните бюра. През следващите години се приемат закони, които уреждат всички данъчни отношения в страната: Закон за данъчната администрация (1993); Закон за данъчното производство (1993); Закон за данъка върху добавената стойност (1994); Закон за акцизите (1994); Закон за местните данъци и такси (1998); Данъчени процесуален кодекс (2000); От 1 януари 2006 г. започва реално да функционира НАП, като обединява събирането и обслужването на републиканските данъци (данък върху доходите, патентни данъци, ДДС, корпоративни данъци) и задължителните осигурителни вноски (здравни, вноските за пенсия, вноските за допълнително

задължително пенсионно осигуряване и др.). През 2007 г. е внедрена българската информационна система за обмен на информация по ДДС с държавите от Европейския съюз – VIES (92).

**Националният осигурителен институт** (НОИ), който също е част от финансовата система, е публична организация, която, на основата на законовото задължение за осигуряване, гарантира правото на пенсии и обезщетения на гражданите. Институтът осигурява качествено обслужване и управлява средствата на държавното обществено осигуряване по ефективен и прозрачен начин. Висш орган на неговото управление е Надзорният съвет, съставен от представители на държавата и на национално представените работодателски и синдикални организации (94).

**НОИ** администрира задължителните осигурителни програми за инвалидност, старост и смърт, болест и майчинство, трудови злополуки и професионални заболявания, безработица, както и информационното обслужване на осигурените лица за осигурителния им статус. Общите разходи на консолидирания бюджет на Държавното обществено осигуряване през 2007 г. възлизат на 5 557 млн. лева, което предполага завишени изисквания за ефективен финансов мениджмънт на институцията (94).

През 1998 г. Народното събрание прие Закон за здравното осигуряване (ЗЗО), който регламентира задължителното здравно осигуряване в България. В съответствие с този закон институцията, отговорна за здравното осигуряване на населението е **Националната здравноосигурителна каса** (НЗОК), която започва да функционира на 15 март 1999 г. Основната ѝ задача е да осъществява и администрира задължителното здравно



осигуряване в България, в частта му по управлението на събраните средства и заплащането на използваните здравни дейности и лекарства (в определен обхват и обем) в полза на здравноосигурените лица. Националната здравноосигурителна каса е юридическо лице, което се състои от Централно управление - със седалище в София, и районни структури (РЗОК) във всеки от 28-те областни центрове на България (21, 93).

Със Закона за здравното осигуряване събирането на здравноосигурителните вноски първоначално е възложено на НОИ, а от януари 2006 година – на НАП.

Основна цел на НЗОК е да осигурява и гарантира свободен и равнопоставен достъп на осигурените лица до медицинска помощ - чрез определен по вид, обхват и обем пакет от здравни дейности, както и свободен избор на изпълнител, сключил договор с районна здравноосигурителна каса. Задължителното здравно осигуряване в България се осъществява на базата на следните основни принципи (чл. 5 от ЗЗО):

- Задължително участие при набирането на здравноосигурителните вноски;
- Участие на държавата, осигурените граждани и работодателите в управлението на НЗОК;
- Солидарност на осигурените граждани при ползване на набраните в НЗОК средства;
- Отговорност на осигурените граждани за собственото им здраве;
- Равнопоставеност при ползването на медицинска помощ;
- Равнопоставеност на изпълнителите на медицинска помощ при сключване на договор с РЗОК;
- Самоуправление на НЗОК;

- Договаряне на взаимоотношенията между НЗОК и изпълнителите на медицинска помощ;
- Свободен избор за осигурените граждани на изпълнители на медицинска помощ, сключили договор с РЗОК;
- Публичност в дейността на НЗОК.

В институционалната структура на финансовата система на България следва да отбележим и застрахователните компании: общозастрахователни, животозастрахователни, здравноосигурителни и пенсионноосигурителни. С развитието на пазарната икономика и особено на механизма на конкуренцията тяхната роля ще нараства. Понастоящем мястото им е подценено (21, 93).

За целесъобразното и законосъобразно функциониране на финансовата система на страната са отговорни Сметната Палата, Националната Агенция за приходите, Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол, Данъчната полиция и техните регионални поделения.

**Сметната палата** продължава традициите в бюджетния контрол на Върховната сметна палата, създадена със закон през 1880 г. и функционирала до 1947 г. Първият български Закон за Върховната сметна палата е приет през 1880 г. от Второто обикновено Народно събрание въз основа на Законопроект, внесен от министъра на финансите Петко Каравелов. Функциите на върховната одитна институция се разширяват непрекъснато с течение на времето. Върховната сметна палата функционира до края на 1947 г., когато е преустановена дейността ѝ. През следващата 1948 г. се ликвидират и службите на областните сметни палати. Опит за възстановяване на Сметната палата се прави още в първите години на прехода към демокрация и пазарна икономика.

На своето последно заседание на 2 октомври 1991 г. Седмото Велико Народно събрание приема Закон за Сметната палата. Президентът на Републиката обаче упражнява правото си на отлагателно вето и връща закона за ново обсъждане, но междуременно парламентът е разпуснат. На 27 юли 1995 г. 37-то Народно събрание прие Закон за Сметната палата, с който се възстановяват традициите на бюджетния контрол в България. На 4 декември 2001 г. 39-то Народно събрание прие нов Закон за Сметната палата, с който нормативната уредба на българската върховна одитна институция се приведе в съответствие с международните одитни принципи и стандарти и регламентите на Европейския съюз (23, 36).

Съгласно сега действащия закон Сметната палата (СП) е независима при осъществяване на своята дейност и се отчита пред Народното събрание. Дейността на СП се основава на принципите на публичност и прозрачност. Тя има самостоятелен бюджет, който е част от републиканския бюджет на Република България. Основна задача на СП е да допринася за доброто управление на бюджетните и другите публични средства, както и да предоставя на Народното събрание надеждна информация за използването на средствата съгласно принципите за законосъобразност, ефективност, ефикасност и икономичност и за достоверното отчитане на изпълнението на съответните бюджети. (Закон за Сметната Палата) (23)

**Политиката** представлява в най-общ смисъл процесът, при който група хора взимат решения. Този процес може да се изразява в начина на получаване или поддържане на подкрепа за общи или обществени действия. Макар че обикновено терминът се прилага за правителствата, политиката се наблюдава при всички човешки

групови взаимодействия, включително корпоративни, академични или религиозни. Политиката предполага разнообразие от възгледи, както относно крайните цели, така и относно най-подходящите средства за постигането им (52, 66, 68).

**Финансовата политика** е сърцевината на всяка икономическа и социална политика. В тесен смисъл на думата тя представлява постигането на по-висока ефективност в процеса на набирането, разпределението и разходването на финансовите ресурси, т.е. как, по какъв начин, чрез какви инструменти се осъществява това. В широк смисъл, финансовата политика определя начина за използване на финансите за постигане на икономическите и социални цели на обществото. Финансовата политика може да бъде два типа според общите ѝ характеристики:

- Кейнсианска финансова политика - характеризира се със силна държавна намеса за сметка на големи държавни разходи и високи данъци;
- Либерална финансова политика - ограничаване регулативните функции на държавата, намаляване на държавните разходи, намаляване на данъците (3, 87).

Финансовата политика се реализира на практика от две държавни институции: Министерство на финансите (МФ) и Българска Народна Банка (БНБ) (разгледани по-горе). Общата финансова политика, поради факта че се осъществява от тези две звена, може да бъде разделена на парична или монетарна финансова политика (провеждана от БНБ) и фискална (финансово-бюджетна) финансова политика (провеждана от МФ).

Паричната политика се дефинира като управление на паричната база (или паричното предлагане). След кризисната 1997

г. и въвеждането на Валутния борд (Паричния съвет) БНБ практически води силно ограничена парична политика. С въвеждането на валутен съвет основна цел на БНБ става поддържането на стабилността на националната парична единица, което се постига чрез привързване на българския лев към германската марка и чрез въвеждане със Закона за БНБ на фиксиран валутен курс от 1 лева за 1 марка, а понастоящем на 0,51 евро за 1 лв . Това ниво не може да бъде променяно без промяна в Закона за БНБ. Гаранция за стабилността на валутния курс е пълното покритие на монетарната база с валутни резерви. Паричната политика си служи със следните инструменти: определяне на дисконтовия процент; политика на задължителните минимални резерви; политика на открития пазар на ДЦК (5, 32, 35, 35).

Паричната политика, провеждана от Централната Банка, цели да повлияе върху паричното предлагане или върху лихвения процент. Увеличаването на паричното предлагане води до намаляване на лихвените проценти, което стимулира инвестициите и потреблението. В дългосрочен план този ефект може да бъде прекратен в резултат на инфлацията. Подобна политика може да бъде успешна само в краткосрочен период.

Фискалната политика се изгражда върху принципите на кейнсианската теоретична концепция. В нейния инструментариум се включват правителствените разходи и данъците. Това е държавна икономическа политика, провеждана от правителството чрез разработването и изпълнението на държавния бюджет (2, 69, 87).

Основните инструменти на тази политика са:

- измененията в обема и структурата на държавните (правителствените) разходи;

- промените в системата на данъците и данъчните ставки.

Провеждането на съвременната фискална политика е насочено към изменение на съвкупните разходи, респективно на съвкупното търсене, с което се оказва въздействие при формирането на:

- равновесното равнище на съвкупното производство;
- равнището на заетост;
- равнището на цените.

По този начин фискалната политика се свързва главно с т.нар. икономика на търсенето или кейнсианската теоретична концепция, според която съвкупното търсене има определящо значение при формиране на основните макроикономически зависимости (съвкупното търсене си създава необходимото му съвкупно предлагане) (3, 31, 35).

Фискалната политика е съвкупност от икономически подходи, действия и инструменти, чрез които се оказва влияние при формирането на съвкупното търсене с цел насочване на съвкупното производство и заетостта към желаното равнище при стабилно равнище на цените.

Главната цел на общата финансова политика на държавата е повишаването на ефективността на икономиката като основа за подобряване качеството на живота. По-важните принципни задачи в областта на политиката на публичните финанси са:

- изграждане и поддържане на уравновесен държавен бюджет;
- рационално и икономично използване на финансовите ресурси;
- поддържане на стабилността и покупателната способност на паричната единица;

- поддържане на цялостна финансова балансираност в икономиката и в отделни нейни звена и подсистеми;
- действия чрез финансовата политика за повишаване на икономическия растеж.

Конкретната финансова политика в България има за цел да съдейства за изграждането на адекватни на преходния период данъчни закони и данъчна политика; последователно прилагане на самофинансиране на стопанските организации и изключване на бюджетното субсидиране; ограничаване на бюджетния дефицит и стремеж към балансиране на бюджета; намаляване на вътрешния и външния държавен дълг; намаляване на инфлацията; създаване чрез бюджета на социални гаранции и сигурност за населението (3, 28, 43).

Функциите на финансите могат да се класифицират като: *разпределителна функция*, съдейства за разпределението на доходите; *управленско-регулативна функция*; *контролна функция*.

### **Въпроси за самоподготовка:**

1. Кои са основните характеристики на финансите?
2. Посочете как се е развивала теорията за финансите през вековете.
3. Как е изградена финансовата система на България от институционална гледна точка?
4. Какво е значението на финансовата политика?