

IV. БЮДЖЕТ

IV.1. Същност, функции и роля на бюджета. Принципи на съставяне на бюджета. Бюджетна технология

Бюджетът е сравнително нова финансова категория, свързана с държавата и финансите. Възникването и формирането му се определя от три предпоставки:

- висока степен на развитие на стоково-паричните отношения;
- изграждане на централизирана държава;
- установяване на парламентарно-демократична форма на държавно управление (2, 35, 52).

Финансовата история разполага с фрагменти на бюджетоподобна практика още от епохата на робовладелската държава. Има сведения, че в Персия през VII в. преди новата ера са съществували бюджетоподобни наченки. Елементи на бюджетоподобната практика се срещат и в древна Гърция. Така например Аристотел пише: “Който иска да обсъжда държавните финанси – трябва да познава приходите – какви са и колко големи са. Независимо от това трябва да се познават и разходите, за да се премахнат някои, ако са излишни, или да се намалят, ако са големи, защото богатството зависи от намаляването на разходите”. Фрагменти на бюджетоподобна практика има и в древен Рим.

Феодализмът със своето затворено натурално стопанство и политическа раздробеност не е изпитвал нужда от институцията на бюджета. Тя постепенно се заражда в т.нар. свободни градове. Получили своята политическа, икономическа и финансова независимост от феодала, свободните градове е трябвало да организират свое финансово стопанство. Градските управи установяват приходните форми и тяхната организация, обема и

структурите на разходите върху основата на една сравнително демократична организация. И понеже се касае за обществени средства, започват да се водят на отчет събраните приходи и разходи. Именно по този начин се поставят основите на бюджета, като установена на законодателна основа и с публичен характер, сметка за приходите и разходите и разходите на държавата (2, 35, 52).

Необходимо е да се има предвид, че в Англия още през 1086 г. Вилхелм Завоевател въвежда народни книги за разходите и списък на данъците – “домиздей букс”, които могат да се считат за предистория на английския бюджет. Първият съвременен и на законодателна основа бюджет е приет и утвърден през 1688г. в Англия, с което се поставят основите на съвременната бюджетна практика (2, 35, 52).

Първият бюджет в България след освобождението от османско владичество за времето от 1.03.1879 г. до 1.04.1890 г. е съставен от временното гражданско управление към щаба на руската армия под ръководството на княз В. А. Черкарски. Любопитно е, че приходите и разходите на този бюджет са установени във френски франкове поради това, че българската парична система не е била доизградена, а текстовата част на бюджета е на руски език.

Счита се, че произходът на думата бюджет е от древнолатинското “**bylga**” - чувал, чанта, трансформирала се в древнофренския език в “**bouge**” – кожена чанта. Министърът на финансите на Англия е внасял проектобюджета за разглеждане от парламента в специална кожена чанта или папка, наречена “budget”. Така започва да се нарича и съдържанието в папката или чантата – сметките за приходите и разходите на държавата. Думата бюджет

се възприема в почти всички страни и придобива международно значение.

Едно от най-кратките и обобщени определения на бюджета е: **опис (сметка) на предполагаемите приходи и разходи на държавата за текущата година, утвърдени от парламента.** Външно той приема форма на санкционирана от законодателния орган сметка за приходите и разходите на държавата, но това не изчерпва неговата същност. Той е твърде сложна финансово-икономическа категория и има различни аспекти, страни и характеристики: правна; финансово-техническа; социално-икономическа; военно-политическа (2, 35, 52).

Бюджетът се приема и гласува от законодателния орган като закон за бюджета. Дискусионен е въпросът дали той има характер на *материален закон* или е само *законодателен акт*. Някои го свеждат до нивото на *административен акт*. Мотивите са следните: законът се приема, за да се изпълнява. Законът за бюджета може да не се изпълни и това да не поражда вина и отговорност. Така например при влошена конюнктура, стихийни бедствия и др. подобни обстоятелства приходите на бюджета намаляват, което обуславя съкращаването и на някои негови разходи. В подобни случаи санкции няма и не може да има. Освен това конкретните данъчни закони фиксират задълженията на данъкоплатците и санкциите, на които те подлежат при неакуратното изпълнение на техните фискални задължения. Въобще цялостната приходна система на бюджета обикновено се изгражда, регулира и управлява от самостоятелна и несвързана пряко със закона за бюджета нормативна уредба. Законът за бюджета има сила главно по отношение на държавните разходи –

той фиксира техния обем и структурира, които са задължителни за органите на изпълнително-разпоредителната власт.

Следователно законът за бюджета има **характер на особен закон**. От финансово-техническа гледна точка бюджетът е обобщена сметка за приходите и разходите на държавата за текущата финансова година, т.е. “държавният бюджет обхваща приходите и разходите на държавата за една бюджетна година”. Изготвянето на синтетичната сметка за приходите и разходите на държавата е свързано с огромна аналитично-изчислителна работа. При нея трябва да се установят постъпленията в бюджета от всеки определен данъкоплатец и да се предвидят разходите за издръжка на всяко учреждение, за да могат тези данни да се обобщят на национално равнище като приходи и разходи на държавата, на бюджета. Следователно от финансово-техническа гледна точка, бюджетът е съвкупност от хиляди страници текст, цифри и таблици, чието синтезирано изражение е обобщена сметка-баланс за приходите и разходите на държавата за определен период от време, обикновено една година. Финансово-техническата е видимата страна на бюджета, докато социално-икономическата му страна е в голяма степен невидима. Бюджетът е първостепенен финансово-политически инструмент за разпределение на значителна част от стойността на БВП в отраслов, териториален и в социален аспект (2, 35, 52).

В икономическата теория няма възприета единна класификация за функциите, които изпълнява бюджета. Според видния съвременен икономист – финансистът от САЩ Р. Масгрейф, бюджетът изпълнява следните три функции:

- осигуряване на ресурси за задоволяване на обществените потребности;

- регулиране на разпределението на националния продукт;
- съдействие за стабилизация на икономиката.

Тези функции имат най-общ характер и претендират за широка популярност.

Друг съвременен германски икономист – финансистът В. Нол формулира пет функции:

- административно-контролна – чрез бюджета парламентът упражнява контрол върху дейността на административно-разпоредителните органи;
- парламентарно-контролна – бюджетът като своеобразно огледало на финансово-икономическата дейност на парламента и правителството;
- политическа – бюджетът като точен цифров израз на политиката на правителството;
- финансово-стопанска – бюджетът е основа и средство за установяване на ред и контрол във финансовото и националното стопанство като цяло;
- стопанско-политическа – адаптиране на бюджета и бюджетната политика към стопанските събития и реалности (2, 35, 52, 81).

Смята се, че изграждането на всеки бюджет трябва да почива на следните общи принципи:

- ограниченост на приходите;
- степенуване на държавните разходи;
- съгласуване между потребности и средства;
- икономически принцип – от държавните разходи да се търси възможно най-голяма изгода.

В хода на общественно-икономическото развитие са възприети и някои специални или финансово-технически принципи.

Принципът за пълнотата на бюджета изисква в бюджета да бъдат включени всички приходи и разходи, които финансовото стопанство трябва да осъществи в продължение на бюджетната година. Този принцип не допуска да има приходи и разходи вън от рамките на бюджета, т.е. държавният глава или правителството не могат да събират приходи или да извършват разходи, които не са включени в бюджета и не са гласувани от парламента.

Близък на принципа за пълнота е принципът за точност на бюджета. Приходите и разходите на бюджета трябва да бъдат точно изчислени. Ако този принцип не се спазва, би се стигнало много лесно до разстройване на финансовото стопанство. Неточното определяне на приходите и разходите може да доведе както до незадоволяване на редица обществени потребности, така и до нарушаване на уравновесеността на бюджета. Добре съставеният бюджет обаче трябва да бъде и пълен, и точен.

Принципът за реалност на бюджета е близък до принципа за точност, но не се покрива с него. Точността на бюджета има повече технически смисъл, докато при реалността му става дума за икономическа обосновааност на приходите и разходите, за провеждането им в съответствие с реалностите в икономиката и националното стопанство като цяло. И така, бюджетът трябва да бъде не само пълен и точен, но и реален.

Важен принцип в областта на бюджетната действителност е единството на бюджета. Упражняването на няколко бюджета в дадена страна не позволява да се добие пълна и точна картина за разходите и приходите на финансовото стопанство, включително и за действителния обем на данъчното бреме на данъкоплатците. Под единство на бюджета се разбира изпълнението на един-единствен бюджет, не на няколко бюджета едновременно. От това

не следва, че единството предполага или повелява премахването на местните бюджети (2, 3, 55).

Един от най-важните принципи е **бюджетното равновесие**. Бюджетът не трябва да се съставя и да се приключва с дефицит. Разходите трябва така да се определят, че техният размер да се покрива напълно от редовните приходи. Състоянието на бюджета – дали е уравновесен, или приключва с дефицит – оказва определено положително или отрицателно въздействие върху паричното обръщение и инфлацията. Откакто съществува бюджет се говори и за бюджетно равновесие. Още Аристотел е казал, че който иска да управлява добре, трябва да увеличи разходите според наличните възможности, т.е. в рамките на осигурените приходи. В противен случай бюджетният дефицит е неизбежен, а той води до държавната задлъжнялост, паричната емисия, инфлацията и нарастването на данъчното бреме.

Важен принцип при изграждането на бюджета е неговата специализация или класификация. Под класификация на бюджета се разбира групирането и подреждането на бюджетните приходи и разходи на основата на определени признаци и правила. Класификацията на бюджета е израз на неговата специализация. Принципът на бюджетната специализация (класификация) се отнася главно до разходната част на бюджета, защото установените приходни форми и техният характер предопределят класификацията на приходната му част.

И не на последно място принцип, върху който се изгражда бюджетът, е неговата гласност и публичност. Този принцип изисква на дебатите в парламента при обсъждането на бюджета да се даде пълна и гласност чрез средствата за масова информация, включително като се допуска да присъстват на заседанията на

парламента интересувачи се от въпроса граждани. След като бюджетът се приеме от законодателното тяло, той подлежи на публикуване (в държавен вестник и периодичен печат), за да стане достояние на данъкоплатците, обществеността и целия народ (52).

Изграждането и упражняването на бюджета е свързано с определена технология или процедура. Тя се регламентира законодателно във всяка една страна. Независимо от различията в отделните страни, бюджетната технология има общи основи, които са общо-приети и общо-валидни. Бюджетният процес обхваща сложната бюджетна технология по изготвянето на проекто-бюджета, неговото разглеждане и приемане, изпълнение и приключване. Следователно бюджетният процес включва няколко основни етапа (фази):

- съставяне на проекто-бюджета;
- обсъждане и приемане на проекто-бюджета от върховните изпълнителни и законодателни органи;
- изпълняване на бюджета в рамките на бюджетната година;
- приключване и отчитане изпълнението на бюджета (2, 35, 52).

Сроковете и процедурите на всички тези етапи на бюджетния процес са регламентирани със Закон за устройство на държавния бюджет.

IV.2. Видове бюджети

В зависимост от обхвата на бюджета различаваме централен бюджет и бюджети на местните самоуправителни тела или общински бюджети. Централният бюджет обхваща приходите и

разходите на централните органи на държавната власт и управление. В обстановката на автономна бюджетна практика между централния бюджет и бюджета на самоуправителните тела не съществува органическа връзка.

Бюджетите на отделните министерства, които са съставни части на генералния или общия държавен бюджет, се наричат частни или съставни бюджети. Различават се и т.нар. специални бюджети, които се отнасят до отделни дейности на държавата, обособени в самостоятелни учреждения или в автономни предприятия.

Като се има предвид характера на разходите (респ. тяхната периодичност или случайност), които трябва да бъдат посрещнати от бюджета, различаваме редовен и извънреден бюджет. Извънредният се отнася до случайно възникнали разходи, чието покриване обикновено става с извънредни приходи. Периодът на един извънреден бюджет може да бъде по-къс или по-дълъг от една година в зависимост от характера на разходите, които трябва да посрещне.

Във връзка с тези два вида бюджети трябва да се посочи и съществуването на т.нар. допълнителен бюджет. Самото му наименование подсказва, че той допълва редовния. Съществуването на допълнителен бюджет е предизвикано главно от неточността на редовния, което понякога се допуска съзнателно от някои правителства. По политически съображения често редовният бюджет се представя в намален обем, а няколко месеца по-късно парламентът трябва да приеме и един допълнителен бюджет. Практиката на допълнителните бюджети улеснява правителствата да преминат парламентарната бариера при гласуване на бюджета.

Ако се вземе предвид начинът на обхващането на приходите и разходите, различаваме брутен и нетен бюджет. Брутният отразява приходите заедно с разходите в техните абсолютни величини. Ако например приходите от държавните болници се показват в пълния им размер по приходната част на бюджета, а разходите (персонални и веществени) по издръжката им се отразяват в разходната част на бюджета, в такъв случай говорим за бруто-бюджет. Нетният, за разлика от брутния, показва само чистите приходи или чистите разходи, т.е. разликата или салдото между тях. Именно това салдо или разлика между тях се отразява в държавния бюджет (2, 35, 52).

Съвременната бюджетна практика в западните страни се представя от т.нар. смесени бюджети – бюджети, които съдържат в себе си както брутни, така и нетни приходи и разходи. Постъпленията от различните данъци по правило се посочват в брутния им размер, а приходите от стопанската дейност на държавата, когато съответните предприятия са автономни, се отразяват в нетния им размер.

В зависимост от начина на обсъждане и гласуване на бюджета, в парламента в някои страни (Англия) говорят за постоянни и променливи бюджети. Тук всъщност трябва да се разграничава постоянна и променлива част на бюджета. Постоянната част съдържа относително стабилни в продължение на по-дълъг период от време приходи и разходи. Такъв е и случаят например със заплатите на държавните служители, погашенията и лихвите по държавните заеми и др. Променливата част включва онези приходи и разходи, които показват по-голямо колебание през всеки следващ бюджетен период. При гласуването на бюджета в парламента се разисква само или главно променливата му част. Тази практика позволява на законодателното тяло да се занимае

по-подробно именно с тези разходи, които показват по-големи колебания, а същевременно и по-бързо да приеме целия проектобюджет (47, 52, 53, 84).

От гледна точка на изпълнението различаваме бюджет за изпълнение (текущ бюджет) и изпълнен бюджет. Бюджетът за изпълнение е гласуваният за предстоящия бюджетен период бюджет. Той влиза в сила от първия ден на новата бюджетна година. Изпълненият бюджет отразява степента на действителното изпълнение на приходната и разходната част на упражнения вече бюджет.

За свръхсметни кредити се говори, когато по предложение на правителството законодателното тяло усилва кредитите по някои раздели и параграфи на редовния бюджет. Обикновено това подсилване на бюджетните кредити става, когато приходната част на бюджета показва по-големи от очакваните постъпления. Но подсилване на бюджетните разходни параграфи може да стане и без да са налице повече приходи, т.е. за сметка на други разходи.

Бюджетните дванадесетини се практикуват, когато проектобюджетът не е приет от законодателното тяло в срок, а новият бюджетен период вече е започнал. В такъв случай на бюджетните организации се разрешава ежемесечно да извършват разходи за сметка на новия бюджет.

За разлика от държавния, който обхваща само държавните приходи и разходи, националният бюджет се стреми да обхване постъпленията и разходите на цялото национално стопанство, от където идва и наименованието му. С други думи, той отразява разпределението, насочването и използването на БВП. Държавният бюджет е част от националния бюджет; вторият служи за обосновка на първия. Националният обикновено се съставя за седем-

десетгодишен период при т.нар. непрекъснат планов хоризонт и се разпределя по години. Като се има предвид целта, за която се съставя един или друг бюджет – диагноза или прогноза – нерядко в западната литература се среща разграничаването на бюджетите на бюджетни диагнози и прогнози. Бюджетът–диагноза обикновено е краткосрочен, докато бюджетът–прогноза е средносрочен или дългосрочен (2, 35, 43).

Следователно съществува тенденция не само към разширяване обхвата на бюджета, но и към удължаване на срока, за който се съставя. В зависимост от срока, за който се съставят, бюджетите могат да се разграничат на: краткосрочни (едногодишни), средносрочни (5 годишни) и дългосрочни (10 и повече години).

IV.3. Понятие за бюджетно равновесие и дефицит. Въздействие на бюджетния дефицит върху икономиката

Бюджетното равновесие е обект на особено внимание в икономическата теория и практика и е един от основните въпроси в бюджетната политика. Най-често бюджетното равновесие се приема като аритметично равенство между приходи и разходи, при което салдото на бюджетния баланс е нула. Освен аритметично равновесие, съществува функционално равновесие на бюджета и функционално неравновесие на бюджета. Функционалното равновесие на бюджета е такова състояние на бюджета, при което приходите гарантират осъществяването на съответните функции на бюджета, за които той е предназначен. Всеки бюджет е подчинен на определена основна цел, като например социален бюджет, бюджет на приватизацията. Функционалното равновесие има да голяма

степен субективен характер, тъй като при него няма аритметично изравняване между приходната част и функциите. Но от аналитична гледна точка, функционалното бюджетно равновесие е изключително важно.

Когато бюджетните приходи са по-малки от бюджетните разходи, имаме бюджетен дефицит. А когато бюджетните приходи са по-големи от бюджетните разходи, в този случай се регистрира бюджетен суфицит (излишък), което е много рядко състояние. В практиката се отделя по-голямо значение на бюджетния дефицит, тъй като той е свързан с по-сериозни последствия за икономиката, а и пътят към него е по-лек. Бюджетното равновесие може да се използва като обект или инструмент на бюджетната политика. На практика това е постижимо като се съкратят бюджетните разходи. Когато бюджетното равновесие е инструмент на бюджетната политика, равновесието придобива второстепенно значение, доколкото дефицитът ще бъде резултат от активното изпълнение на бюджета за постигане на определени цели (2, 35, 52).

Бюджетното равновесие и неравновесие са функция от състоянието и тенденциите в развитието на икономиката, но трябва да се подчертае, че бюджетното равновесие и неравновесие не дават сами по себе си представа и не могат да са доказателство за равновесното или неравновесното състояние на икономиката на дадена страна. Поради тази причина, те не могат да служат като показател за оценяване качеството на стопанската дейност. Бюджетът може да бъде балансиран дори при сериозно смущение на равновесието в икономиката и обратно. Но крайният хроничен дефицит и натрупващият се на тази основа държавен дълг, вече са свидетелство за нарушено равновесие на икономиката, защото както бюджетният дефицит, така и държавният дълг се изчисляват в

процент спрямо БВП. В зависимост от последователното включване на определени групи разходи по обслужването на дълга към бюджетното салдо, се образуват няколко разновидности на бюджетен дефицит, т.е. той има своя структура.

Бюджетното салдо е съотношението между бюджетните приходи и бюджетните разходи. Когато към бюджетното салдо се прибави сумата на плащанията по вътрешния дълг за бюджетната година, се получава вътрешният бюджетен дефицит. Ако към вътрешния бюджетен дефицит се прибавят и задълженията по обслужване на външния дълг за годината, се стига до т.нар. касов бюджетен дефицит. Когато към касовия бюджетен дефицит се прибавят неизплатените държавни заеми от предходните години, се образува общият бюджетен дефицит.

Бюджетният дефицит бива планов и фактически. Плановият бюджетен дефицит е заложен и утвърден чрез Закона за държавния бюджет. Фактическият бюджетен дефицит е дефицитът, отчетен при приключване на бюджета към края на годината.

В зависимост от причините, пораждащи бюджетния дефицит, той бива структурен и цикличен. За да се определи размерът на структурния бюджетен дефицит, е необходимо да се направи сравнение на някаква база, характеризираща равновесието на стопанската активност. За такава се взема естественото равнище на безработицата, защото при нея икономиката работи при оптимално натоварване на производствените фактори. Затова се взема за база 6-7% безработица и 80-85% натоварване на производствените мощности. При този ориентир се сравняват бюджетните приходи с относително стабилните бюджетни разходи. Ако приходите са по-малко от разходите, в този случай се получава структурен бюджетен дефицит. Ако се получи бюджетен дефицит в резултат от навлизане

на икономиката в рецесия и депресия, този дефицит се нарича цикличен бюджетен дефицит, който представлява разликата между фактическия бюджетен дефицит и структурния бюджетен дефицит. Разграничаването на цикличен от структурен бюджетен дефицит има важно значение за провеждането на фискалната политика. При нисък структурен бюджетен дефицит (1-2%) може да се провежда активна бюджетна политика, т.е. да се допусне повишаването на бюджетния дефицит с оглед увеличаване на държавните инвестиции, но ако цикличният бюджетен дефицит е по-висок, то тогава бюджетният дефицит не може да се използва като инструмент за въздействие върху икономиката (2, 35, 52).

Въздействието на бюджетния дефицит върху икономиката може да се обособи в две групи според характера на процесите, върху които влияе: въздействие върху реалните процеси на икономиката (предизвиквайки изменения в икономическия цикъл, стопанската активност, икономическия растеж, безработицата и пр.) и въздействие върху стойностните процеси на икономиката (предизвиквайки изменения в цените, лихвените проценти и инфлацията).

Бюджетният дефицит може да стимулира икономическата активност чрез създаването на определено допълнително търсене по линията на съвкупните бюджетни разходи, но този положителен ефект зависи от източника на финансиране на бюджетния недостиг. Ако той се финансира за сметка на налични вътрешни кредитни ресурси чрез прегрупирането им, равновесието между търсенето и предлагането в страната не се нарушава, т.е. не се създава допълнителна покупателна сила. Същото е и положението, ако се използват за покриване на бюджетния дефицит външни източници. Тогава ще има повишаване на предлагането, което в условията на

дефицитна икономика не може да доведе до инфлация. Ако бюджетният дефицит се покрие за сметка на външни източници, то само нараства търсенето и предлагането, т.е. предизвиква се оживление в икономиката. Равновесието между търсенето и предлагането се нарушава единствено, когато бюджетният дефицит се финансира за сметка на нова парична емисия (в България този процес е под контрола на Валутния борд). Това би довело до покачване на цените, защото производството не се е променило. Вътрешното търсене може да се стимулира и когато бюджетният дефицит се е формирал и за сметка на намаляване на данъците при неизменни разходи. Експанзионистичната бюджетна политика, насочена към заетост, и, водеща по този начин до бюджетен дефицит, е един от проинфлационните фактори посредством създаване на дефицитно търсене (2, 35, 52).

Бюджетният дефицит влияе и върху лихвения процент чрез механизма на неговото кредитиране. Големите потребности от заемни средства за финансиране на бюджетния дефицит водят до увеличаване на лихвения процент на кредитния пазар, а оттам отново до икономически спад. Покачването на лихвения процент има за последица увеличаването на бюджетните разходи по обслужването на дълга през следващите бюджетни години, поради нарасналото лихвено бреме. Ето така на практика се получава един омагьосан кръг, влиза се в спирала - по-голямото търсене на кредити води до нарастване на лихвения процент, което пък от своя страна води до по-големи разходи, правени от държавния бюджет, за поддръжка на дълговото бреме.

Въпроси за самоподготовка:

1. Какво представлява бюджетът? Върху какви основни принципи е изграден?
2. Посочете стъпките при съставяне на бюджет.
3. Как въздейства върху икономиката бюджетният излишък? А бюджетният дефицит?
4. Изгответе личен и семеен бюджет за три месеца, за една година. След това дайте оценка на изпълнението.