

## ПУБЛИЧНИЯТ ДЪЛГ И АКТУАЛНАТА МУ НОРМАТИВНА УРЕДБА

*Доц. д-р Валентина Александрова и докторант Петър Балджиев  
Югозападен университет „Неофит Рилски“ – Благоевград*

### THE PUBLIC DEBT AND ITS CURRENT LEGAL AND REGULATORY FRAMEWORK

*Associate Professor, Valentina Aleksandrova, PhD and Phd student Petar Baldzhiev  
South-West University “Neofit Rilski” – Blagoevgrad*

#### Резюме

Настоящият доклад разглежда един от актуалните въпроси свързан с публичния дълг и това е въпросът касаещ уредбата му в Закона за публичните финанси и промените, които е необходимо да бъдат направени предвид очертаващата се криза във връзка с пандемията COVID-19.

**Ключови думи:** публичен дълг; държавен дълг; нормативна уредба

#### Abstract

This report addresses one of the current issues related to public debt and this is the issue concerning its regulation in the Public Finance Act and the changes that need to be made in view of the emerging crisis related to the COVID 19 pandemic .

**Key words:** public debt; government debt; legal and regulatory framework

**Doi:** <https://doi.org/10.36997/LBCS2020.224>

#### Въведение

Безспорна е актуалността на въпросите за публичния дълг и съществуващите проблеми в този контекст. Единствено чрез спазването на Европейските и национални законодателни изисквания може да се постигне правилно и рационално управление на публичния дълг. Целта на доклада е да очертае актуалната нормативна уредба на публичния дълг, като ще бъде разгледана необходимостта от законодателни промени, отнасяща се до държавния дълг, предизвикани от възникналата пандемия от COVID-19 в световен мащаб, като по конкретно ще бъде обсъден проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси.

#### Изложение

Управлението на публичния дълг е от основно значение в съвременната финансова теория. Държавният дълг представлява „всички финансови задължения, поети от името и за сметка на държавата при спазване изискванията на Конституцията, съставляват държавния дълг и представляват задължение на държавата“<sup>1</sup>. Съвременната нормативна регламентация на публичния дълг се намира в редица законодателни актове (Закон за държавния дълг, ежегодния Закон за държавния бюджет на Република България, Закон за публичните финанси, Закон за общинския дълг и др.) и европейски норми и правила (Маастрихтските критерии и процедурата за макроикономически дисбаланси).

Последиците от световната икономическа криза, причинени от COVID-19, се разпростират върху всички страни от Европейския съюз. Това води до необходимост от

---

<sup>1</sup> Закон за държавния дълг.

увеличаване на разходите, с цел справяне с последиците от коронакризата. Това увеличение на разходите на фона на влошаването на бюджетните дефицити води до голямо нарастване на публичният дълг сред голяма част от държавите в Европейския съюз, като това се отнася и за България. Предвид очаквания сериозен икономически спад вследствие на разпространението на COVID-19 в Европейския съюз бе активирана общата клауза за дерогация от Пакта за стабилност и растеж, улесняваща координирането на бюджетните политики в периоди на сериозен икономически спад. Тя позволява на държавите членки да се отклонят от бюджетните задължения, които обичайно се прилагат, като същевременно дава възможност на Комисията и на Съвета да предприемат необходимите мерки за координиране на политиката в рамките на Пакта. Друго основание за промени в законодателството е и необходимостта от по-лесно и безпроблемно усвояване на европейски средства, до който България ще има достъп посредством Плана за възстановяване на Европа<sup>2</sup>, който предоставя възможности за държавите-членки на Европейския съюз за достъп до ресурси от фондове, програми и механизми, които целят устойчиво, съгласувано и справедливо възстановяване на държавите-членки на Европейския съюз от кризата, породена от пандемията от COVID-19. Такива са и част от мотивите към внесения от Министерство на финансите Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси<sup>3</sup>, като съгласно тях с неговото изменение и допълнение се цели:

- „Създаване на по-голяма гъвкавост по отношение на националните фискални правила при наличието на извънредни обстоятелства и премахване на предпоставките за проциклично въздействие на ограниченията;

- Ясно дефиниране на ограниченията и допустимите отклонения;

- Премахване на ограниченията, които биха възпрепятствали усвояването на средства от европейските фондове и програми, в т.ч. и във връзка с предстоящото реализиране на Плана за възстановяване на Европа;

- Създаване на възможност неусвоени допълнително одобрени разходи по бюджетите на ПРБ да бъдат използвани за изпълнението на други приоритетни политики, с оглед по-ефективно разходване на ограничения финансов ресурс“.

Предлаганите изменения, обект на нашия анализ, са свързани със създаване на нова ал. 3 в чл. 25 от Закон за публичните финанси, която дава възможност дефицитът на сектор "Държавно управление" на годишна основа да надвишава 3 на сто от brutния вътрешен продукт при извънредни обстоятелства (необичайни събития) извън контрола на Министерския съвет, имащи сериозно въздействие върху финансовата позиция на сектор "Държавно управление". Това би довело до по-голяма гъвкавост по отношение на националните фискални правила при наличието на извънредни обстоятелства. Разбира се, надвишаването би довело и до увеличаване на публичния дълг, поради покриването на бюджетния дефицит със заемни средства. Поради тази причина трябва да се помисли дали не е необходимо допълнително конкретизиране на съществуващата дефиниция за „извънредни обстоятелства“ и за методологията, според която дадени разходи ще се определят като извънредни.

<sup>2</sup> План за възстановяването на Европа- [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_bg](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_bg)

<sup>3</sup> Закон за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси- [file:///C:/Users/ADMIN/AppData/Local/Temp/Proekt\\_ZID-na-ZPF\\_2020-2.pdf](file:///C:/Users/ADMIN/AppData/Local/Temp/Proekt_ZID-na-ZPF_2020-2.pdf)

Мотиви към проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси - [file:///C:/Users/ADMIN/AppData/Local/Temp/Motivi\\_ZID-na-ZPF\\_2020-1.pdf](file:///C:/Users/ADMIN/AppData/Local/Temp/Motivi_ZID-na-ZPF_2020-1.pdf)

Второ, предлага се изменение в чл. 27 ал. 4 от Закона за публичните финанси, с което се променя размера на ограничението на годишния бюджетен дефицит по консолидираната фискална програма, изчислен на касова основа, като той се променя от 2 на сто от брутния вътрешен продукт на 3 на сто от брутен вътрешен продукт. Предложеното изменение в ал. 5 е свързано с възможност за надвишаване на размера на ограничението единствено при извънредни обстоятелства, като е отменена възможността за неспазване на ограничението за бюджетния дефицит по Консолидирана фискална програма, в случай че не се нарушава ограничението за дефицита на сектор „Държавно управление“. Това е свързано с осигуряване на възможности за по-голяма гъвкавост при наличието на извънредни обстоятелства. Същото предложение е в унисон с Маастрихтския критерий<sup>4</sup> относно дефицита на сектор "Държавно управление" на годишна основа, изчислен въз основа на методологията на Европейската система от национални и регионални сметки на Общността<sup>5</sup>, не може да надвишава 3 на сто от брутния вътрешен продукт. Според оценката дадена от Организация за икономическо сътрудничество „всички фискални правила имат добра теоретична обосновка, но българските национални фискални правила са сложни, което може да попречи на разбирането им от политиците и прозрачността за широката общественост, предизвикателство, което не е уникално за България в рамките на Европейския съюз. Следователно може да има някакъв потенциал за разглеждане на опциите за опростяване, като същевременно се запазят трите ключови цели на настоящия набор от правила – за ограничаване на публични разходи, за осигуряване на дългосрочна фискална устойчивост на публичния дълг и за насърчаване на антициклична фискална политика“. Счита се, че предложените промени в Закона за публичните финанси биха допринесли за „по-голяма гъвкавост при наличието на извънредни обстоятелства“<sup>6</sup>, което би следвало да доведе до по-лесно справяне с бързо променящи се и непредвидими обстоятелства, би рационализирило националните фискални правила и доближи същите до приетите от голяма част от страните в Европейския съюз практики.

Трето, предлага се в чл. 28, ал. 1 от Закона за публичните финанси да се създаде изречение второ: „В обхвата на разходите по изречение първо не се включват разходите, извършвани от сметки за средства от Европейския съюз, както и по други международни програми и договори, които са с режим на сметки за средства от Европейския съюз съгласно чл. 8, ал. 4, включително свързаното с тях национално съфинансиране.“ С предложението се „цели изключване на разходите, извършвани от сметки за средства от Европейския съюз, включително и по други международни програми и договори, които са с режим на сметки за средства от Европейския съюз, от обхвата за максималния размер на разходите по консолидираната фискална програма, който не може да надвишава 40 на сто от брутния вътрешен продукт, с цел да не се ограничава усвояването на средства от европейските фондове и програми“<sup>7</sup>. Несъмнено фондовете на Европейския съюз са важен източник на средства за финансиране на държавните разходи.

<sup>4</sup> Маастрихтския критерий, Критерии за конвергенция (критерии за сближаване)- <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/html/convergence-criteria.bg.html>

<sup>5</sup> Регламент (ЕС) № 549/2013 На европейския парламент и на съвета от 21 май 2013 година относно Европейската система от национални и регионални сметки в Европейския съюз- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0549>

<sup>6</sup> Мотиви към проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси - [file:///C:/Users/ADMIN/AppData/Local/Temp/Motivi\\_ZID-na-ZPF\\_2020-1.pdf](file:///C:/Users/ADMIN/AppData/Local/Temp/Motivi_ZID-na-ZPF_2020-1.pdf)

<sup>7</sup> Мотиви към проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси - [file:///C:/Users/ADMIN/AppData/Local/Temp/Motivi\\_ZID-na-ZPF\\_2020-1.pdf](file:///C:/Users/ADMIN/AppData/Local/Temp/Motivi_ZID-na-ZPF_2020-1.pdf)

Изваждането им от обхвата на фискалното правило в известна степен се отклонява от добрите практики, установени по отношение на управлението на публичните финанси. „Провеждането на последователна фискална политика, съобразена с принципите на бюджетиране и заложените правила за бюджетна дисциплина, предполага да не се отдава значение на източника на средствата и съответни да не диференцира подходът към националните и европейските средства<sup>8</sup>“. Това несъмнено би оказало въздействие върху икономиката, независимо от източника на финансиране, като е възможно да се получат потенциално вредни икономически дисбаланси.

Четвърто, предлага се изменение в чл. 37, ал. 1 т. 4 от Закона за публичните финанси, както следва: „други гаранции, които са предвидени в закон, или произтичат от международни задължения на Република България и/или от правото на Европейския съюз, с изключение на гаранциите по чл. 51, ал. 3, т. 4, буква "а" от Закона за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции инвестиционни посредници.“ Предложението очертава в максимална степен възможните случаи, за които се предвижда издаване на държавни гаранции.

Пето, относно допълненията в чл. 109, ал. 3 от Закона за публичните финанси предложените текстове регламентират одобряването на допълнителни разходи/трансфери по бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет, в случаите на не усвояване от първостепенни разпоредители с бюджети на одобрени от Министерския съвет допълнителни разходи/трансфери по реда на тази алинея. Това ще даде възможност неизразходваните средства да бъдат използвани за изпълнението на други приоритетни политики, с оглед по-ефективно разходване на ограничавания финансов ресурс. Целта на направеното предложение в чл. 109, ал. 4 от Закона за публичните финанси е разширяване на възможностите за финансиране на бюджетното салдо, вкл. за сметка на икономии на разходи/трансфери по бюджета на съответния първостепенен разпоредител с бюджети. Държавният бюджет се приема със закон и Народното събрание одобрява разходите, които подлежат на изпълнение. Възможността неизразходваните средства да бъдат използвани за изпълнението на други приоритетни политики на практика ще даде възможност одобрени разходи, но неусвоени по предназначението си „да бъдат насочени и разходвани без да са обсъдени и одобрени от парламента<sup>9</sup>“. Това крие риск от съзнателно залагане на по-високи разходи и по-ниски приходи от прогнозните, за да може неизразходваните средства да бъдат преразпределяни без санкция от народното събрание. Скрит остава критерия за определяне на приоритетните политики от обществото. Тук е необходимо да има законов механизъм, който да предвижда разпределението на одобрени разходи, но неусвоени по предназначението си.

### **Заключение**

В резултат на предложените промени ще бъде възможно, в рамките на предстоящия период 2021–2023 г., да бъде поет нов държавен дълг в “рамките на 4,5 -6,8 млрд. лв. годишно, като планираните обеми, превишават погашенията по дълга за същия период

---

<sup>8</sup> Становище относно Проект за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси от Фискален съвет на България - <https://www.fiscalcouncil.bg/medias/uploads/stanovishta/stanovishe-otnosno-proekt-za-izmenenie-i-dopolnenie-na-zakona-za-publichnite-finansi.pdf>

<sup>9</sup> Становище относно Проект за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси от Фискален съвет на България- <https://www.fiscalcouncil.bg/medias/uploads/stanovishta/stanovishe-otnosno-proekt-za-izmenenie-i-dopolnenie-na-zakona-za-publichnite-finansi.pdf>

(1,1млрд. лв. –3,0млрд. лв.)<sup>10</sup>. Предизвиканата от пандемията COVID-19 криза в икономиката ще даде отражение и в приходната част на бюджета, което ще наложи необходимостта от законодателни промени и многобройни промени в подзаконови нормативни актове. Въпреки това предложената промяната във фискалните правила към настоящият момент ще даде възможност за финансиране на държавния бюджет чрез допълнителен държавен дълг, като промяната във фискалните правила трябва да бъде много внимателно обсъдена и дискутирана с оглед на това, че промените ще доведат до увеличаване на държавния дълг, като не следва да се допусне неговия размер да застраши финансовата стабилност. За целта би следвало промените да бъдат широко дискутирани и да бъдат взети на база консенсус в обществото и между политическите партии, които участват в управлението.

### Използвана литература

1. Закон за държавния дълг- Налице е: <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2135458339> [достъп за последен път. 23.11.2020].
2. План за възстановяването на Европа- Налице е [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_bg](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_bg) [достъп за последен път. 23.11.2020].
3. Закон за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси. Налице е: [file:///C:/Users/ADMIN/AppData/Local/Temp/Proekt\\_ZID-na-ZPF\\_2020-2.pdf](file:///C:/Users/ADMIN/AppData/Local/Temp/Proekt_ZID-na-ZPF_2020-2.pdf) [достъп за последен път. 23.11.2020].
4. Закон за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси- [file:///C:/Users/ADMIN/AppData/Local/Temp/Proekt\\_ZID-na-ZPF\\_2020-2.pdf](file:///C:/Users/ADMIN/AppData/Local/Temp/Proekt_ZID-na-ZPF_2020-2.pdf) [достъп за последен път. 23.11.2020].
5. Мотиви към проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси -[file:///C:/Users/ADMIN/AppData/Local/Temp/Motivi\\_ZID-na-ZPF\\_2020-1.pdf](file:///C:/Users/ADMIN/AppData/Local/Temp/Motivi_ZID-na-ZPF_2020-1.pdf) 1. [достъп за последен път. 23.11.2020].
6. Регламент (ЕС) № 549/2013 На европейския парламент и на съвета от 21 май 2013 година относно Европейската система от национални и регионални сметки в Европейския съюз- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0549> [достъп за последен път. 23.11.2020].
7. Мотиви към проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси -[file:///C:/Users/ADMIN/AppData/Local/Temp/Motivi\\_ZID-na-ZPF\\_2020-1.pdf](file:///C:/Users/ADMIN/AppData/Local/Temp/Motivi_ZID-na-ZPF_2020-1.pdf) [достъп за последен път. 23.11.2020].
8. Становище относно Проект за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси от Фискален съвет на България - <https://www.fiscalcouncil.bg/medias/uploads/stanovishta/stanovishe-otnosno-proekt-za-izmenenie-i-dopolnenie-na-zakona-za-publichnite-finansi.pdf> [достъп за последен път. 23.11.2020].
9. Стратегия за управление на държавния дълг 2021–2023

**За контакти:** Доц. д-р Валентина Александрова  
Югозападен университет „Неофит Рилски“ – Благоевград  
E-mail: [aleksandrovalentina@abv.bg](mailto:aleksandrovalentina@abv.bg)  
докторант Петър Балджиев  
Югозападен университет „Неофит Рилски“ – Благоевград  
E-mail: [petarbaldgiev@abv.bg](mailto:petarbaldgiev@abv.bg)

---

<sup>10</sup> Стратегия за управление на държавния дълг 2021–2023