

ДЪРЖАВНИЯТ БЮДЖЕТ И НЕГОВИТЕ ДЕТЕРМИНАНТИ В ПЕРИОДА СЛЕД КРИЗАТА

Гл. ас. д-р Емил Калчев,
Департамент "Икономика, НБУ

THE STATE BUDGET AND ITS DETERMINANTES AFTER THE CRISIS

Chief. Assist. Prof. Emil Kalchev, PhD,
Economic Department, NBU

Резюме: *Бюджетът и по-специално неговото салдо е централен индикатор за процесите във фискалния сектор и икономиката на държавата. Салдото е следствие от обективните икономически и социални предпоставки на българското стопанство, както и от провежданата фискална политика на правителството. В този контекст се поставят двата главни въпроса: за неговата динамика след избухване на световната финансова криза и за начините на финансиране на бюджетните дефицити. Отговорите на тези въпроси дават представа за състоянието на бюджетната система и политика в България, както и за алтернативите пред тях в бъдеще.*

Ключови думи: *бюджет, бюджетно салдо, държавен дълг.*

JEL: *E62, G17, H20.*

Summary: *Budget balance is a central indicator of the processes in the fiscal sector and the economy of the state. It is a result of objective economic and social conditions of the Bulgarian economy, as well as the fiscal policy of the government. In this context, two core questions arise: for its dynamics after the outbreak of the global financial crisis and for the ways and means of financing budget deficits. The answers to these questions give an idea of the state of the fiscal system in Bulgaria and its alternatives in the future.*

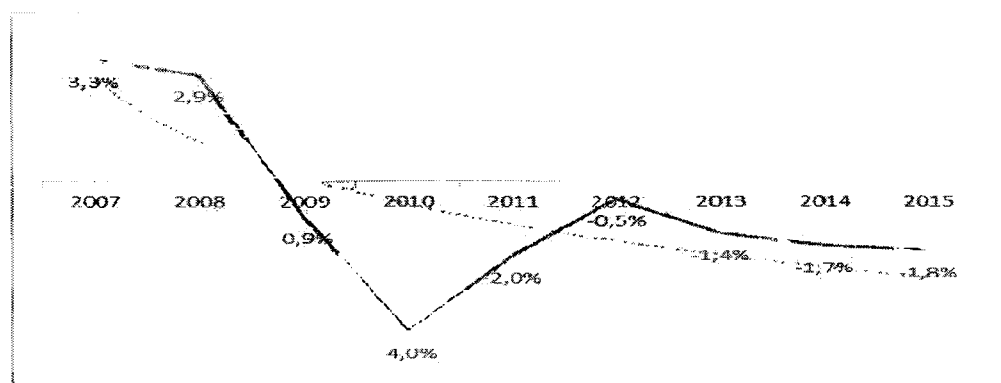
Key words: *state budget, budget deficit, sovereign debt*

JEL: *E62, G17, H20.*

1. Динамика на бюджетното салдо

Динамиката на бюджетното салдо в България за 6-годишния ретроспективен период (2007-2012 г.) очертава обща тенденция за влошаване – от рекорден излишък през 2007 г. (3,3% от БВП) то спада до значителните 2,9% в 2008 г., и преминава в растящ дефицит през следващата 2009 г., достигаш в края на 2010 г. до -4.0% от БВП, което е с една трета повече от допустимите -3.0% по договора от Маастрихт и Пакта за стабилност и растеж. През 2011 г. дефицитът е ограничен до -2,1%, а в края на миналата година е едва -0,5% от БВП (Фиг. 1), което в абсолютно изражение отговаря на превишение на държавните разходи над държавните приходи с малко над 350 млн. лв.

Фиг. 1. Бюджетно салдо 2007 – 2015 г. (в % от БВП)



Източник: НСИ, МФ, прогноза 2013-2015 г.

През 2008 г. приключва възходящата фаза на световния икономически цикъл, движен от банковия кредит и инвестициите в недвижимости, водещ в България до реален растеж на икономиката до над 6% годишно. С края на възходящата фаза приключва и провежданата дотогава у нас (пасивна) фискална политика на растящи бюджетни излишъци (въпреки плавното намаляване на данъчно-осигурителните размери), на слаб контрол върху събираемостта, на растящ фискален резерв и плавно намаляващ държавен дълг, както и на бързо растящи държавни разходи. Благоприятното развитие на световната и европейската икономика до избухване на финансовата криза и значителния ресурс в разпореждане на българското правителство не бяха използвани за провеждане на структурни реформи в държавната администрация, инфраструктурата, бизнес-средата, образованието, здравеопазването, енергетиката, някои отрасли на икономиката, нито поне за пълно изплащане на държавния дълг, което да създаде повече пространство за фискалната политика в по-трудни икономически периоди.

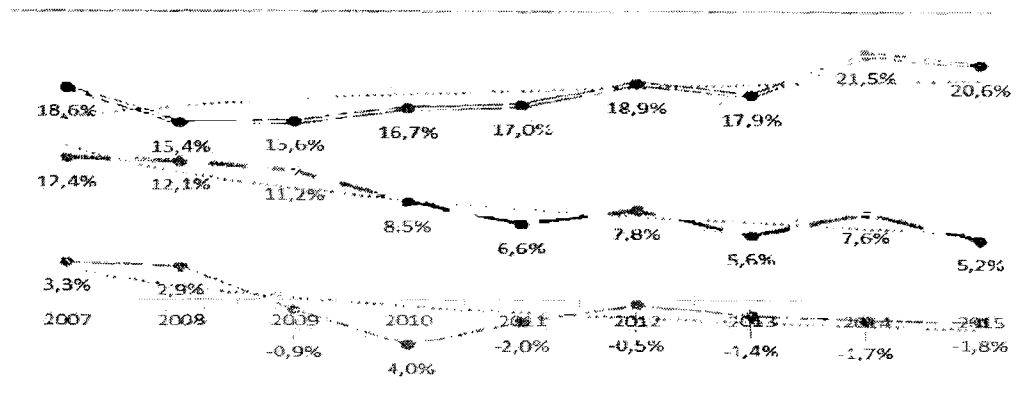
Такива периоди настъпиха през 2009 г., когато спадът на БВП с – 5,5% и последващият средногодишен реален растеж на икономиката от под 1% до края на 2012 г. наложиха управлението на бюджетните дефицити като главен елемент на фискалната политика. За резкия старт на неблагоприятна тенденция на бюджетни дефицити повлияха и заложените в началото на 2009 г. неблагоприятни тенденции на разходи за повишаване на пенсиите, за заплащане на неналежащи инвестиции в енергетиката и за значително производство на скъпа електроенергия от възобновяеми енергийни източници, които станаха платими главно от 2010 г. нататък и допринесоха за –4 % бюджетен дефицит. Фискалната политика от последните две години се концентрира върху снижаване и финансиране на дефицитите и тя беше успешна, както показва динамиката на бюджетното салдо. За тази цел беше мобилизиран целия финансов потенциал на държавата, в т.ч. резервът на Националната здравно-осигурителна каса беше "национализиран" със Закона за държавния бюджет. България успешно емитира нов външен дълг на ниска цена, с който обслужва по-стари задължения, средства, с които не разполагаше.

2. Фискален резерв

Увеличените разходи на държавата от края на 2009 г., както и последвалите разходи за покриване на бюджетните дефицити за 2010 и 2011 г., ефективно снижиха нивото на фискалния резерв, който след рекордните 12 млрд. лв. (октомври 2008 г.) намалява, а след 2011 г. и вече трайно се стреми към "санитарния" минимум от 4,5 млрд. лв., въпреки че частично спада под него, а в случаите, когато служи за временно депо на новоемитиран държавен дълг, го надвишава.

Негативните тенденции в динамиката на бюджетното салдо (най-ниската крива на фиг. 2) и на фискалния резерв (средната крива), частично компенсиращи икономическите последици от финансовата криза у нас, се съпътстват от тенденция за повишаване на държавния дълг (най-горната крива).

Фиг. 2. Бюджетно салдо, фискален резерв и държавен дълг 2007 – 2015 г. (в % от БВП)



Източник: НСИ, МФ, прогноза 2013-2015 г.

Тенденцията на повишаване на държавния дълг също е неблагоприятна, въпреки че равнището му е все още далеч под границата от 60% от БВП, защото това задлъжняване не се свързва нито с отчетлив растеж на БВП, нито с изграждане на структурен и капиталов потенциал, гарантиращ по-значителен растеж в бъдеще. Изграждането на модерна пътна инфраструктура е правилна икономическа политика, която показва и известен административен капацитет за икономическо управление, както и за усвояване на европейски средства, когато е налична реална политическа воля за това. Но все пак пътната инфраструктура е само елемент от бизнес средата, наред с високо ниво на корупцията, неефективна правосъдна система, спадаща квалификация на трудовите ресурси, политическа и юридическа непредвидимост и др. Липсата на реално приложими последователни стратегии за икономическо развитие, около които да е обединен потенциалът на нацията, сериозно и дългосрочно възпрепятстват растежа на българската икономика, въпреки че състоянието на пътната структура се подобрява. От друга страна, известен е повишеният риск от по-значителна суверенна задлъжнялост в условия на паричен съвет, което също допринася за негативната оценка на политиката за последователно увеличаване на вътрешния и външния дълг на държавата.

Въпреки че относителният дял на държавния дълг в БВП през 2007 г. е сравним с този от 2012 г., в абсолютен размер през 2012 г. той е с повече от 3,5 млрд. лв. по-голям от този в началото на периода. След спад около 0,5 млрд. лв. през 2008 г. и задържане на това ниво през следващата година, дългът нараства устойчиво до 2012 г. със средно около 1 млрд. лв. годишно, достигайки 14,7 млрд. лв.

Уличните протести от първите месеци на 2013 г., довели до оставка на правителството, предсрочни парламентарни избори и избор на ново правителство, се концентрират в искания срещу растящата бедност в България, резултат от ниски доходи и повишаващи се разходи по издръжката на домакинствата. Тези разнопосочни искания са свързани главно с натиск върху държавата за по-високи плащания и по-ниски вземания от населението, и са огромно предизвикателство пред настоящата и бъдещата фискална политика. Всъщност предизвикателството е по-голямо, защото, *първо*, перспективите за растеж на българската икономика до 2015 г. са твърде скромни, и *второ*, разходите в (предизборния) Бюджет 2013 вече са щедро планирани – те нарастват с около 11% на фона на нарастването им с по около 4% за предходните три години, а кореспондиращият им бюджетен дефицит за 2013 г. е планиран на ниво от -1,4% от БВП, при ниво от -0,5% за 2012 г. Поради това възможностите за повишаване на разходите до 2015 г. са силно ограничени.

За развитието на бюджетните разходи до 2015 г. са възможни два сценария. Единият, популистският сценарий, е свързан с тяхното значително нарастване в отговор на исканията на хората. Такъв ръст не се подкрепя от съответно повишение на държавните приходи, който със структурата на българската икономика е постижим единствено чрез увеличаване тежестта на данъците. Те обаче ще се понесат в крайна сметка от хората, и поради това са немислими в този сценарий. Следователно, увеличение на разходите може да се осъществи само за сметка на увеличаващи се бюджетни дефицити (отвъд 3-процентната граница на Маастрихския договор и Пакта за стабилност и растеж), които могат да се финансират единствено с нарастващ държавен дълг. Подобно политическо изкушение за "изтъргуване" на сравнително ниската задлъжнялост на държавата и на свързаната с нея финансова стабилност минава през нарушаване (или промяна) на Закона за публичните финанси, предвиждащ 2 % граница за държавния дълг, процедура за прекомерен дефицит срещу България от страна на Европейската комисия, растяща цена на българския държавен дълг, вероятно реализиране на натрупани негативни потенциали в икономиката (например междуфирмената задлъжнялост) и реална перспектива за завръщане на Международния валутен фонд в българската фискална политика. Изобщо, илюзия е, че раздаването на пари на нуждаещите се ще подобри положението на българската икономика, наред с временното подобряване на тяхното лично положение. Политиките на държавни разходи са успешни в

постигане на ускорен икономически растеж, свиване на безработицата и т.н., само когато разходите са за (подходящи) инвестиции, а не за потребление. Китай е модерен пример за такава политика. Широката маса от хората там живее твърде бедно и не получава плащания и подкрепа от държавата.

Другият, конструктивният сценарий, подкрепян тук (вж. Фиг. 1 и 2), предвижда задържане на разходите и бюджетния дефицит до 2% граница на Закона за публичните финанси, и стартиране на неизбежни, решителни и последователни структурни реформи, макар и в днешните много по-неблагоприятни условия, най-малкото поради напълно изчерпвания кредит на доверие към политическото управление на страната. Тези реформи в областта на фискалната политика трябва да включват мерки за повишаване приходите на държавата въз основа на действащите размери на данъците. Някои стъпки за повишаване на събираемостта са вече инициирани със създаване на електронна връзка на фирмите с Националната агенция за приходите (НАП), с опитите за повишен контрол от приходната администрация, с постепенно усъвършенстване на материалното и процесуално данъчно-осигурително законодателство, както и със стартиралите реформи в НАП и Агенция "Митници". Тези мерки ще бъдат успешни само ако са подкрепени от реална политическа воля за включване на всички задължени по налозите лица в понасяне на бремето им. Защото именно привилегированото положение на множество икономически субекти и групи, както и техните сенчести връзки с поредните управляващи, поставиха широкия кръг българи в икономическа безизходица, изкарвайки ги на улицата. В рамките на фискалната политика са необходими и реални мерки за повишаване на ефективността, контрола и прозрачността при използване на държавните приходи. Само така постепенно може да се възвърне изгубеното доверие на гражданите към управляващите. Известно увеличаване на държавния дълг и в този сценарий вероятно ще се наложи за хоризонта на прогнозата, но политиката по дълга трябва да е максимално съдържана и консервативна.

4. Бюджетна структура

Развитието на бюджетната структура е централна тенденция във фискалния сектор, изразяваща се в динамика на относителните дялове на правителството, общинския сектор (общините), сектора на осигуряването и грижите и на финансовите отношения с ЕС в общите приходи и разходи на държавата.

Към общите приходи на държавата в 2012 г. правителството допринася с близо 65%, общините – само с 6%, осигуряването с малко по-малко от 21%, а ЕС – с по-малко от 9%. Въпреки че тази структура е сравнително устойчива, тя показва ясни тенденции за плавно намаляване приноса на правителството и увеличаване този на ЕС във финансирането на държавата, при много нисък устойчив дял на общините. Общо през разглеждания период приходите на правителството са нараснали с 11%, тези на осигуряването – с 14%, помощите от ЕС – с 85%, а приходите на общините – само с 3%.

Предвид обстоятелството, че помощите от ЕС са в голяма степен в разпореждане на правителството, описаната структура и динамика говори за устойчива централизирана структура на публичните приходи, даваща на правителството огромна власт, свързана с разпределянето им. Въпреки че местната власт (и общинският съвет и кметът) се избира от суверена, тя няма солидна и независима от правителството икономическа база за управление. Широко прокламираната в последните над десет години политика на фискална децентрализация не се случи, нито се наблюдават никакви макар и слаби тенденции за осъществяването ѝ. Структурата на приходите не се променя дори около 2008 г., когато на общините беше придаден патентният данък и бяха увеличени правомощията им при събирането и определянето размерите на местните данъци и такси. Собствените приходи на общините и преди и сега са твърде незначителни.

През 2012 г. правителството реализира само 40% от разходите на държавата, т.е. далеч под половината, въпреки че провежда националната вътрешна и външна политика, и че от него се очаква повишаване благосъстоянието на гражданите. Делът на разходите за социално осигуряване и грижи е само с около 1 пр. п. по-нисък от този на правителството, макар че делът на приходите му в общите приходи е повече от 3 пъти по-нисък. Подобна е и картината с дела на разходите на общините – той също е около 3 пъти по-висок (18%) от дела им в приходите. Делът на вноската на България в бюджета на ЕС е под 3%, т.е. около 3 пъти по-нисък от дела на помощите в приходите.

При динамиката в структурата на общите разходи на правителство, общини, социално осигуряване и грижи и ЕС се очертават по-значими тенденции от тези от страната на приходите. Делът на правителствените разходи се свива с – 4,5 пр. п., а този на общините с около – 1 пр.п., докато делът на социалното осигуряване и грижите се разширява се увеличава с малко над 7 пр.п. Ако разходите за социално осигуряване и грижи през 2007 г. са малко над 7 млрд. лв., то към 2012 г. те са вече малко над 10,8 млрд. лв., т.е. за 6 години са нараснали с 54%, което отговаря на средногодишен темп от 9% (на фона на темп на нарастване на приходите от осигурителни вноски от под 3% средногодишно). Този изключително интензивен ръст на разходите за социално осигуряване и грижи, съчетан с многомилиардния им размер, представлява най-голямата заплаха и предизвикателство пред фискалната политика в България. Още повече, че тези разходи активно лишават от ресурс всички останали политики на държавата. Всяка политическа стъпка за по-нататъшно увеличаване на пенсиите, обезщетенията за майчинство, безработица и т.н., която не се предхожда от солидни мерки за увеличаване на приходите на социално-осигурителната система, допълнително ще редуцира и без това ограничените шансове за постигане на по-значителен икономически растеж и благосъстояние в България.

5. Структура на данъчните приходи

Структурата на данъчните приходи към 2012 г. показва относителен дял на косвените данъци (ДДС и акцизи) около 70% от данъчните приходи (табл. 1), докато подоходните (върху доходите и печалбите) заемат около 24%. За митата и всички други данъци (в т.ч. всички местни) остават 7%. Тази структура е сравнително устойчива за периода от 2007 г. насам, като в сравнение с началото му показва свиване дела на ДДС с около -1 пр.п. за сметка на разширяване този на акцизите с малко над 2 пр.п., както и свиване дела на данъците върху печалбата (с над -3 пр. п.) при разширяване дела на личните подоходни данъци (с 2 пр. п.).

Таблица 1. Относителен дял на държавните приходи по видове 2012 г. (в %) и промяна от 2007 г. (в пр. п.)

	Данъци върху печалбата	Данък върху доходите на физическите лица	Данък върху добавената стойност	Акцизи и пътна такса	Мита и митнически такси	Други данъци
2012	9,3%	14,4%	44,8%	25,4%	0,7%	5,3%
Промяна от 2007	↓ -3,4%	↑ 1,9%	↔ -0,9%	↑ 2,4%	↔ -0,6%	↑ 0,5%

Източник: МФ

Увеличеният относителен дял на приходите от акцизи се дължи главно на няколкократно увеличаваните им размери. Доколко за това са допринесли мерки за повишен контрол и борба с контрабандата от страна на агенция "Митници" е трудно да се установи, защото информацията в тази насока са твърде противоречиви и необосновани. В абсолютен размер акцизите са се повишили за периода от 2007 г. със 732 млн. лв., докато при двойно по-големия по обем ДДС това увеличение е с 553 млн. лв.

Делът на данъците върху печалбата устойчиво се свива от 2008 г. насам, когато той е над 13% от данъчните приходи, и тази тенденция пряко съвпада с избухването на световната финансова и икономическа криза. В абсолютен размер приходите от тези данъци през 2012 г. са по-ниски с -354 млн. лв. от размера им през 2007 г., за разлика от приходите от личен подоходен данък, които са по-високи с 489 млн. лв., което обяснява и разширения им дял в общите данъчни приходи.

За разлика от други държави членки на ЕС, които повишиха данъчните си размери в отговор на финансовата и икономическа криза, България следваше последователна политика на запазването им. Единствено беше въведен нов данък върху застрахователните премии, приходите от който са незначителни (съответно 22 и 26 млн. лв. за последните две години), и данък върху лихвите по депозитни сметки в търговските банки, което се очаква също да няма съществени ефекти върху приходите. Отстояването на ниски размери, особено на стимулиращите бизнеса и инвестициите подоходни данъци, трябва да бъде оценено положително, защото така страната запази данъчните си предимства, които въпреки че на практика не водят до необходимия ръст на вътрешните инвестиции, нито привличат значим поток от чуждестранни, са силно положителен елемент на бизнес-средата, която иначе се свързва преди всичко с проблеми – неработеща съдебна и административна система, все още недостатъчно развита инфраструктура, много разрешителни режими, корупция, бюрокрация, спадаща квалификация, слаба трудова дисциплина и т.н.

Заклучение

Съвкупното действие на очертаните тенденции води до това, че излишъците на правителството и тези от финансовите отношения на България с ЕС финансират хроничните милиардни дефицити на сектора на общините и на социалното осигуряване и грижите. Тъй като от 2009 г. насам излишъците са недостатъчни, въпреки че и двата растат, за финансирането на близо до константния дефицит на общинския сектор (средно за периода -3,2 млрд. лв.) и на активно растящия дефицит (1,5 пъти за периода) на социалното осигуряване и грижите е привлечен фискалният резерв (на който потенциалът му е вече изчерпан) и нарастващият правителствен дълг. Мерките за повишаване събираемостта на данъците не водят до осезаеми положителни ефекти за подобряване на бюджетното салдо и снижаване темпа на нарастване на държавния дълг.

Библиография

1. Министерство на финансите <http://www.minfin.bg/bg/statistics> (посещавано: април 2013 г.)
2. Министерство на финансите (2013). Национална програма за реформи. София: Министерство на финансите.
3. Министерство на финансите (2012). Европа 2020: Национална програма за реформи. София: Министерство на икономиката, София.