

ТЕНДЕНЦИИ НА РАЗВИТИЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ НА БЪЛГАРИЯ В КОНТЕКСТА НА СТРАТЕГИЯТА „ЕВРОПА 2020“

ЕМИЛ КАЛЧЕВ, гл. ас. д-р¹

В икономики, базирани на пазарна алокация на ресурсите, ролята и въздействията на фискалната политика върху развитието на публичните финанси и икономиката трудно се поддават на обобщаваща интерпретация. Още повече че традициите, ресурсната база, геополитическите реалности и политическото управление на държавите, както и чувствителността на икономиките към фискални въздействия, се различават значително. Различни са и приоритетните цели, които те в даден момент преследват, както и ролята на фискалната политика като инструмент за постигането им. Поставянето на членките на ЕС в рамката на стратегията „Европа 2020“ ги принуждава да възприемат различни подходи, за да достигнат до изпълнението на едни и същи цели. Въпреки че е натрупан значителен и разнороден, теоретичен и практически опит в фискалната политика, в контекста на „Европа 2020“ тя е изправена пред нови предизвикателства и в двата си елемента - политика на публичните приходи и политика на публични разходи. Средоточие на тези политики е бюджетното салдо и по-специално бюджетните дефицити. Този проблем става все по-актуален за България предвид преминаването ѝ от бюджети с излишък към такива с дефицит. Освен това важно е какъв относителен дял заемат бюджетните приходи и разходи от брутният вътрешен продукт, както и какво е отношението между централен бюджет, местни бюджети и парабюджети. За ориентация на анализа е смислено не само да бъде фиксирана главната му перспектива, но и очертани основните идейни направления в сферата на публичните финанси. С основание може да се твърди, че централна цел на пазарните икономики и в частност на фискалната политика е постигането на интензивен икономически растеж.²

Детерминанти на фискалната политика

Задълбочаващите се концентрация и глобализация на финансовия капитал след ерата на реалния социализъм, поставиха императиви пред националните правителства и икономическите общности, налагайки на практика

¹Департамент „Икономика“, Нов български университет; гр. София, Р. България
E-mail: e.kalchev@nbu.bg

²King, R.C. and Rebelo, S., 1990. Public Policy and Economic Growth: Developing Neoclassical Implications. *NBER Working Paper Series* [online] Available at: <http://www.nber.org/papers/w3338.pdf> [Accessed 30 September 2012].

някои от постулатите на неокласиците в областта на фискалната политика.³ За да привличат чуждестранни инвеститори, правителствата, преследвайки ускорен икономически растеж, са принудени да консолидират бюджетите си, да намаляват данъците, както и да излъчват сигнали, убеждаващи глобалната инвестиционната общност в последователността и предвидимостта на фискалната си политика. Рейтинговите агенции придобиха огромно влияние в световната икономика и фискалната политика се стреми да следва критериите им за оценка.⁴

Световната финансова и икономическа криза предизвика остра нужда от преосмисляне ролята на фискалната политика. От една страна, опитът с преодоляването на Великата депресия от 30-те години на миналия век възкръсна и се чува настойчиви гласове държавата да се заеме с активно харчене за стимулиране на съвкупното търсене.⁵ От друга страна, глобалните реалности в началото на ХХІ век са коренно различни. Най-малко, глобалните финанси налагат ясни ограничения, а много от съвременните държави са свръхзадължени. Ново активно харчене в такава ситуация е немислимо. Но и пазарът, там където е неконкурентно производството на стоки и услуги, също не сработва. Какво да се прави? Вероятно създаването на дългосрочни предпоставки за повишаване конкурентноспособността на националните отрасли и икономики от държавата, ако тя има възможност за това и там където пазарът не се справя успешно, е правилен отговор на този въпрос към момента. Именно на това залага и стратегията „Европа 2020“.

Данъчната система доставя основната част от приходите на съвременните бюджети. В нормативен план и тя носи белезите на дихотомията - „неокейнсианци - неокласици“. За първите тя е инструмент за активно въздействие и в нея трябва да са вградени ред изключения, стимулиращи икономическото поведение на определени социални групи и отрасли. За вторите данъците трябва да не деформират решенията на икономическите актьори, вземани въз основа на пазарни сигнали. В практически план, особено за малки и отворени икономики, тази традиция е определяща. Чрез реализирането на разходи правителството доставя публични блага - текущо административно обслужване, национална и социална сигурност и т.н., и инвестира в икономиката. Отново, ако то харчи много, в (нео)кейнсианската доктрина това значи, че стимулира съвкупното търсене и растежа. Обратно, в

³ Минасян, Г., Макроикономическа политика: Правила срещу дискреция. Икономическа мисъл, бр. 6, 2002, с. 3-30.

⁴ Gautam Setty, G. and Dodd, R., 2003. Credit Rating Agencies: Their Impact on Capital Flows to Developing Countries. *Financial Policy Forum*. [online] Available at: <<http://www.financialpolicy.org/FPFSR6.pdf>> [Accessed 20 February 2012].

⁵ Байчева, Р., 2011. Сергей Станишев: „Перспективата на нашата страна е в свободните граждани, силна и социална държава и солидарно общество“. Долина [online] 22 май. Достъпно: <http://vdolina.com/index.php?option=com_content&task=view&id=477&Itemid=43> [Достъп на 02 март 2012].

(нео)класическата то трябва да харчи малко, защото в противен случай изземва ресурси от частната икономика, където използването им е по-ефективно. Как трябва да се организира фискалната политика? Емпирични изследвания и практиката на бързо растящи икономики (Китай, Ирландия, Естония, Финландия, Турция) показват, че публичните инвестиции в пътна инфраструктура, образование (най-вече училищно), развитие на технологии и предприемаческа култура, иновации, здравеопазване и комуникации стимулират икономическия растеж.⁶

Фискалната политика в стратегията „Европа 2020”

Първо, за възстановяване на устойчивия растеж в ЕС е необходимо публичните финанси да се поставят в рамките на цялостна и дългосрочна стратегия.

Второ, да се прекратят краткосрочните антикризисни мерки и да се въведат средносрочни и дългосрочни реформи за насърчване на устойчивостта на публичните финанси и за увеличаване на икономическия растеж.

Трето, наложителна е фискална консолидация, като процесът на ограничаване на дефицита под 3 % от БВП следва да приключи до 2013 г.

Четвърто, консолидирането в контекста на Пакта за стабилност и растеж предполага определянето на приоритети, в които най-същественото е съдържанието и качеството на държавните бюджетни разходи. Те трябва да са в области, стимулиращи растежа, като: образование и квалификация, научни изследвания, развойна дейност и инвестиране в мрежи (високоскоростен интернет, енергийни и транспортни връзки и др.).

Пето, в приходната част на бюджета следва да се обърне особено внимание на качеството на системата на приходите/данъците.

Шесто, когато се наложи да се увеличат данъците, това следва да се извършва, като същевременно данъчните системи се правят така, че да насърчват растежа.

Седмо, следва да се избягва увеличаването на данъците върху заетостта, а по-скоро данъчната тежест следва да се пренасочи към енергетиката и околната среда.

Осмо, фискалната консолидация и дългосрочната финансова устойчивост трябва да бъдат придружени от значителни структурни реформи, особено на системите за пенсионно осигуряване, здравеопазване, социална защита и образование.

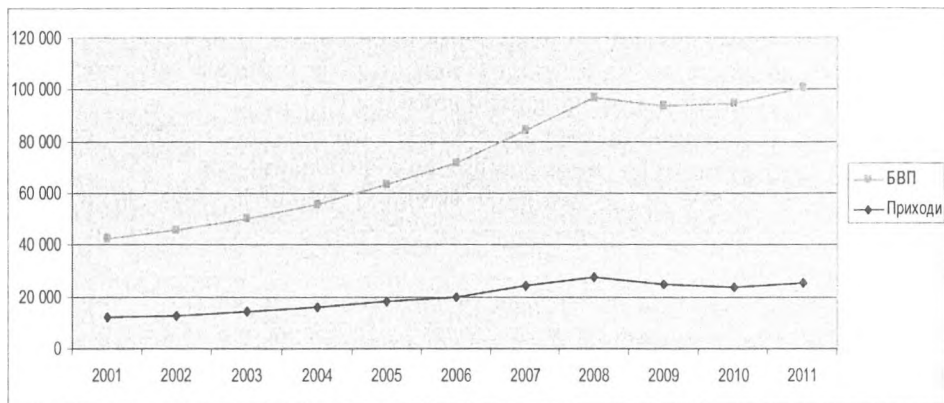
⁶ Mandi, U., Dierx, A. and Ilzkovitz, F. The Effectiveness and Efficiency of Public Spending, *Economie Papers* 301. [online] Available at: <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication11902_en.pdf> [Accessed 10 October 2012].

Тенденции в публичните финанси на Р. България

Централен индикатор за процесите във фискалната сфера е бюджетното салдо. Неговата динамика в декадата след финансовата криза от 1996/97 г. очертава ясна тенденция за подобряване. След снижавачи се дефицити консолидираният бюджет достига баланс през 2003 г., а в следващите четири години реализира устойчиво нарастващ излишък, който към 2007 г. е на рекордно ниво от 3,5 на сто от БВП. След 2007 г. тази тенденция е пречупена и салдото от положително се насочва към отрицателно. Така през 2008 г. излишъкът спада до все още значителните 2,9 на сто от БВП, през следващата година той е 0,9 на сто, а през 2010 г. преминава в сериозен дефицит от 4 на сто от БВП, който е ограничен през 2011 г. до 2,1 на сто.

Общите разходи на държавата, съответно на промените на бюджетното салдо, до 2009 г. са под нивото на общите приходи, а в следващите две години са над тях. Бюджетните излишъци се насочват във фискалния резерв и той до октомври 2008 г. нараства (немонотонно) до 12 млрд. лв. Оттогава той бележи устойчива тенденция на намаляване, като за дефицитната 2010 г. редуцията е с около 1,7 млрд. лв., а за 2011 г. - с около 1 млрд. лв.

Приходите на държавата са следствие от състоянието на икономиката, като се вижда от фиг. 1.



Фигура 1. БВП и общи приходи на държавата 2001- 2011 г. (млн. лв.)

Растящите общи приходи (и излишъци) след 2003 г. кореспондират с нарастващо преразпределяне през бюджета (наложно бреме), което към 2007 г. доближава ниво от 43 на сто от БВП. След това то устойчиво намалява, достигайки към 2011 г. равнище от под 34 на сто от БВП.

Абсолютният размер на общите разходи на държавата нарастват плавно от 2001 г. насам. Сравнение в структурата им по функции за периода през 2001 и 2011 г. е дадена в таблица 1.

Таблица 1

Разходи по функции през 2001 и 2011 г. (в % от БВП)

Функции	2001 г.	2011 г.
Общи държавни служби	3,1	2,4
Отбрана и сигурност	4,8	4,6
Образование	3,9	3,8
Здравеопазване	3,9	4,3
Социално осигуряване, подпомагане и грижи	13,3	13,6
Жилищно строителство, благ оустройство, комунално стопанство и опазване на околната среда	1,7	2,2
Почивно дело, култура, религиозни дейности	0,7	0,7
Икономически дейности и услуги	4,5	4,8
Други	3,5	1,6

В началото и края на периода се констатира подобна картина в разпределението на общите разходи в държавата по функции, което свидетелства за твърде консервативна политика и липса на значими структурни реформи, подкрепени от фискалната политика. От таблица 1. не можем да заключим, че разходната политика на държавата за периода е ориентирана към постигане на икономически растеж в съответствие със стратегията „Европа 2020“.

За последните четири години тенденцията за плавно нарастване в обема на държавните разходи се запазва, но в структурата им се наблюдават промени, ненаблюдавани преди това. Относителният дял на разходите на правителството в общите разходи на държавата се понижава от около 48 на сто за 2008 г. до около 44 на сто към 2011 г., както и този на общините - от 20 на 18 на сто, докато разходите на социално осигуряване се повишават от 32 на 39 на сто от общите разходи на държавата. Разликата между разходите на правителството и тези на социалното осигуряване за 2008 г. е около 4 млрд. лв., докато през 2011 г. тя е само около 200 млн. лв. Повишените разходи на социалното осигуряване от 8,2 на 10,5 млрд. лв. не кореспондират със съответстващо им увеличение в приходите му (от осигурителни вноски) - те през 2011 г. са само със 110 млн. лв. повече от тези през 2008 г. Това е и причината за скок в трансферите от правителството към социалното осигуряване от 2,8 млрд. лв. през 2008 г. на близо 5 млрд. лв. към 2011 г. На този фон трансферите от правителството към общините в началото и края на този период са в константен размер от по около 3 млрд. лв.

Поради спада на правителствените приходи от 20 млрд. лв. през 2008 г. на 18 млрд. лв. през 2011 г. относителният дял на трансферите към социалното осигуряване и общините нараства драстично, достигайки общ размер от близо 45 на сто от приходите на правителството.

Причината за намаляване постъпленията на правителството са намалените данъчни и неданъчни приходи в сравнение между 2008 и 2011 г. Най-

драстично са се свили приходите от данъка върху добавената стойност - с около 900 млн. лв., следвани от тези от корпоративен данък - с над 700 млн., и от акцизи и пътна такса - с около 200 млн. лв. В противовес, приходите от личен подоходен данък са нараснали с над 200 млн. лв. Неданъчните приходи също са намалели с около 600 млн. лв.

Относителният дял на brutния държавен след 1996/97 г. дълг постепенно намалява, като от 66 на сто от БВП през 2001 г. той достига през 2008 г. 13,7 на сто, след което се покачва до 17 на сто от БВП към 2011 г.

Интерпретация на тенденциите в публичните финанси

След избухването на световната финансова криза през 2008 г. и достигането и до България до към края на 2009 г. ситуацията, в която се провежда фискална политика, е коренно променена. Действащите досега тенденции са пречупени. Станалата традиционна политика на пасивно следване на икономическия цикъл и прикриване зад удобния параван на неокласическата доктрина, както и на отказ от структурни реформи, е вече невъзможна. Реалният растеж на БВП от близо 6 на сто за периода преди 2008 г. изглежда мечта. Същото се отнася и за фискалната политика, базирана на излишъци и разпределянето им. Необходим е нов подход, ориентиран към проактивна икономическа и фискална политика.

След 2009 г. икономиката е в рецесия, вносът и потреблението намаляват. Оттук и приходите на правителството се свиват. Ключовият макроикономически проблем отпреди - дефицитът по текущата сметка на платежния баланс, е разрешен от само себе си, както и проблемът с растящата инфлация непосредствено преди кризата. Появява се известен проблем с финансовата сметка на платежния баланс поради нетно изтичане на капитал от българската икономика.

В резултат на глобалните тенденции и загубените ценно време и възможности за довършване на структурните реформи към настоящия момент в тежест на фискалната сфера се струпват няколко негативни обстоятелства, предполагащи разходи от страна на държавата, за които тя не разполага с достатъчен текущ и акумулиран финансов ресурс. Намалените общи приходи, поради снижено потребление и внос, както и поради слаби финансови резултати на фирмите, не кореспондират с леко покачващите се разходи на държавата за функционирането на недореформираните сектори и институции и за смекчаване на социалната цена на кризата. За покриване на дефицитите в държавния бюджет за 2010 и 2011 г. е редуциран фискалният резерв и е увеличен вътрешният дълг на правителството, но тези източници на средства няма да могат да покриват бъдещи дефицити. За харченето на фискалния резерв има не само законови ограничения, но и сериозни опасения, че така се компрометира финансовата стабилност на страната, които го правят много

непопулярно. От друга страна, вътрешният пазар трудно може да поеме значителен допълнителен правителствен дълг.

Очевидна е необходимостта от краткосрочен импулс за икономиката и изграждане на база за дългосрочен растеж, премахвайки пречките пред него от страна на държавата. Пътната инфраструктура е в лошо състояние и пречатства икономическия растеж. Нейното изграждане, както и строежът на публични сгради, ще дадат не само краткосрочен импулс, но ще създадат база и за дългосрочен растеж. Още повече че строителният бранш има най-голям капацитет от периода на бума, и е най-засегнат от рецесията. Изглежда, че кейнсианската класика от 30-те години на миналия век е приложима в България от втората декада на новото хилядолетие. Проблемът е откъде ще дойдат средствата за реализирането на тази политика. Най-добре е, ако главните пътища, части от европейски коридори, бъдат построени с европейски средства. Изграденият административен капацитет и доверие от последните години е предпоставка за това, но реалната им усвояемост е все още твърде ниска. Осъществяването на тази политика предполага стабилно съфинансиране от републиканския бюджет, което, ако не е налично, може да я компрометира.

Във възходящата тенденция на икономиката, в условията на бюджетни излишъци и растящ фискален резерв, беше пропусната възможността за изплащане или значително намаляване външния държавен дълг. Общият интерес в този случай отстъпи пред други съображения. Поради това в настоящия период финансите на държавата са натоварени с обслужването на дълга в много по-трудни условия. Така например в началото на 2013 г. са дължими плащания по еврооблигации в размер на над 800 млн. евро., с които правителството за тази цел не разполага и беше принудено да емитира нов външен дълг.

За покриване на бюджетните дефицити, провеждането на адекватна икономическа политика и обслужване на държавния дълг е необходимо стабилизиране и увеличаване на приходите. То може да се осъществи чрез увеличаването на данъците, подобряване на събираемостта и настъпването на по-добра конюнктура, съпътствана с увеличаване на потреблението и вноса.

Правителството анонсира въвеждане на нов данък върху лихвите по депозитите в търговските банки. Стъпките за подобряване на събираемостта на данъците са вероятно ключов елемент от фискалната политика. Очаква се включване на бизнеса в електронна връзка с НАП да дадат резултат.

Сравнението на тенденциите и реалностите в сферата на публичните финанси в България и стратегията „Европа 2020” позволява, без претенции за изчерпателност, да бъдат направени следните изводи:

Първо, публичните финанси не са поставени в рамките на цялостна и дългосрочна стратегия, а фискалната политика е по-скоро политика „на парче“.

Второ, ако приемем, че субсидиите на държавата за ремонт и строежи на публични сгради и др. инфраструктурни обекти са антикризисни мерки, можем да установим, че освен тях няма друга нито идейна, нито практическа платформа за средно и дългосрочни реформи, нито пък по някакъв начин се гарантира устойчивостта на публичните финанси, а още по-малко може да се твърди, че те способстват за увеличаване на икономическия растеж. Просто се следва статуквото.

Трето, чисто формалният критерий за фискална консолидация, като дефицитът е под 3 % от БВП, е реалистична към момента, но, ако следването на статуквото и маниерът на засилено харчене продължи, тя закономерно ще се окаже непостижима в бъдеще.

Четвърто, приоритети, в които да се търси качеството на държавните бюджетни разходи на практика няма. Областите, стимулиращи растежа, като: образование и квалификация, научни изследвания, развойна дейност са в окаяно състояние. От тях нито една не е реално реформирана. Инвестициите в мрежи (високоскоростен интернет, енергийни и транспортни връзки и др.) имат напредък, но дори новите построените пътища и инфраструктура се отличават с относително ниско качество, което показва експлоатацията им. Енергопレンосната система е на практика от ерата на социализма, а в областта на високоскоростния интернет България заема добро място в ЕС.

Пето, в приходната част на бюджета качеството на системата на данъците е ниско. Данъчните размери са ниски, но данъчната система, особено подоходната, няма концептуална база. Тя създава погрешни стимули и ефекти върху икономическото поведение на гражданите и фирмите.

Шесто, данъците се увеличават, но това не се извършва така, че да се стимулира растежът. Новият очакван данък върху лихвите по депозитите изнемва ресурс от икономиката и го предоставя на правителството, което не е добър стопанин.

Седмо, увеличаването на данъците няма да засегне пряко заетостта, но те не са и „зелени“ данъци.

Осмо, фискалната консолидация и дългосрочната финансова устойчивост отдавна са налице в България, но липсват ефективни структурни реформи, особено на системите за пенсионно осигуряване, здравеопазване, социална защита и образование.