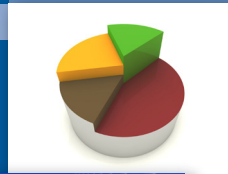


# АНАЛИЗИ ПО ИКОНОМИЧЕСКА ПОЛИТИКА



## Фискална политика и управление на фискалния дефицит

Отражения и изводи за България

Калин Маринов

- Материалът е насочен към някои от основните аспекти на фискалната политика и възникването на фискалния дефицит, както и потенциални вътрешни и външни заплахи при управлението му. Разглежда как икономическата криза еволюира във фискална в страните от Централна и Източна Европа и прави преглед на инструментите и подходите за управление на кризата в България.
- Въз основа на предложената рамка на Националния бюджет за 2011 година са анализирани три възможни сценария. Независимо от очакванията за постепенно възстановяване на икономиката, нарастващата заплаха от навлизане в период на постоянно високи фискални дефицити остава.
- В дългосрочен аспект фокусът на фискалната политика трябва да бъде поставен върху социалната политика и усилията да се следват политики с дългосрочно планиране, вместо ударението да пада само върху краткосрочно балансиране на бюджета.
- Бъдещите характеристики на българската фискална политика зависят в значителна степен от неотложните реформи в пенсионната и системата на здравеопазването. Всяко следващо забавяне на тяхното реализиране увеличава риска от възпрепятстване на възстановяването и растежа.

Ноември 2010



**Издател:** Фондация Фридрих Еберт, Бюро България

**Редакция:** Мария Петрова

**Графично оформление, предпечат и печат:** Графимакс 02 ООД



## Съдържание

<b>1. Въведение</b> .....	2
<i>Фискална политика и фискален дефицит</i> .....	4
<i>Възникване на фискалния дефицит</i> .....	5
<i>Кое е плашещото във фискалния дефицит?</i> .....	6
<b>2. Социално-икономически живот при фискален дефицит</b> .....	9
<i>Фискален дефицит и икономически растеж</i> .....	9
<i>Фискална криза и социални предизвикателства</i> .....	9
<b>3. Фискална политика и управление на фискалния дефицит</b> .....	12
<i>Цели на фискалната политика</i> .....	12
<i>Трябва ли фискалната политика да бъде подчинена на ограничаването на фискалния дефицит?</i> .....	12
<i>Подходи за управлението на фискалния дефицит</i> .....	13
<b>4. Фискална политика на България</b> .....	16
<i>Краткосрочни сценарии</i> .....	16
<i>Заклучения и предложения за реформи</i> .....	24

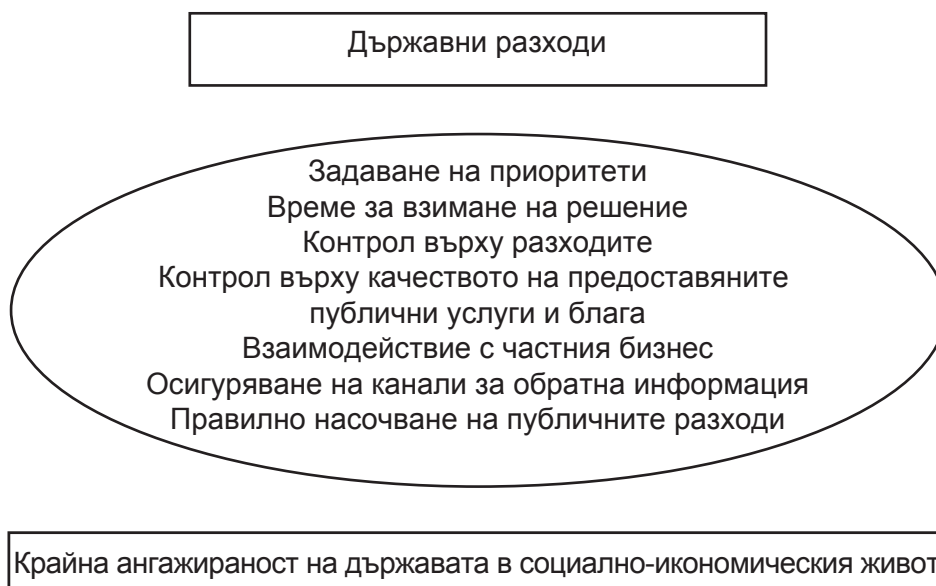
## АБРЕВИАТУРИ

БВП	Брутен вътрешен продукт
ЕБВР	Европейска банка за възстановяване и развитие
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕЦБ	Европейска централна банка
МВФ	Международен валутен фонд
ПЧИ	Преки чуждестранни инвестиции
СБ	Световна банка
ЦИЕ	Централна и Източна Европа

## 1. Въведение

Дебатите около фискалната политика неизменно са свързани с разбиранията до каква степен държавата се е ангажирала с участието си в социално-икономическия живот на страната. Най-често индикаторът, който се прилага, за да се измери до каква степен държавните органи участват в социално-икономическия живот, е съотношението на публичните разходи към размера на БВП. Този показател обаче в никакъв случай не може да бъде прилаган за измерване на ефективността на тези разходи и обема на ангажираност на държавата, които се реализират на практика. Дори сравнението правено между отделни държави по това съотношение трябва да бъде тълкувано в по-дълбок смисъл. Липсващият елемент, за да може обемът на публичните разходи към БВП да бъде прилаган като достоверен измерител за участието на държавата, е достигната крайна ангажираност на държавата (качество и количество на предоставяните публични блага и услуги) с осигуреното финансиране и не е нищо друго освен т.нар. ефективност на разходите. Що се отнася до ефективност на публичните разходи, трябва да се знае, че този показател е всеобхватен и позволява спекулирането с него. Ще се опитаме да сведем до минимум размера на това спекулиране и за целите на настоящия дискуссионен материал предлагаме следната трактовка за ефективността на публичните разходи (Фиг. 1):

Фигура 1: Предлагана концепция за ефективността при разходването на публичните средства



Източник: Институт за икономическа политика

Седемте фактора на ефективността на публичните разходи, които имат и пряко отношение към евентуалната поява на бюджетен дефицит, могат да бъдат дефинирани по следния начин:



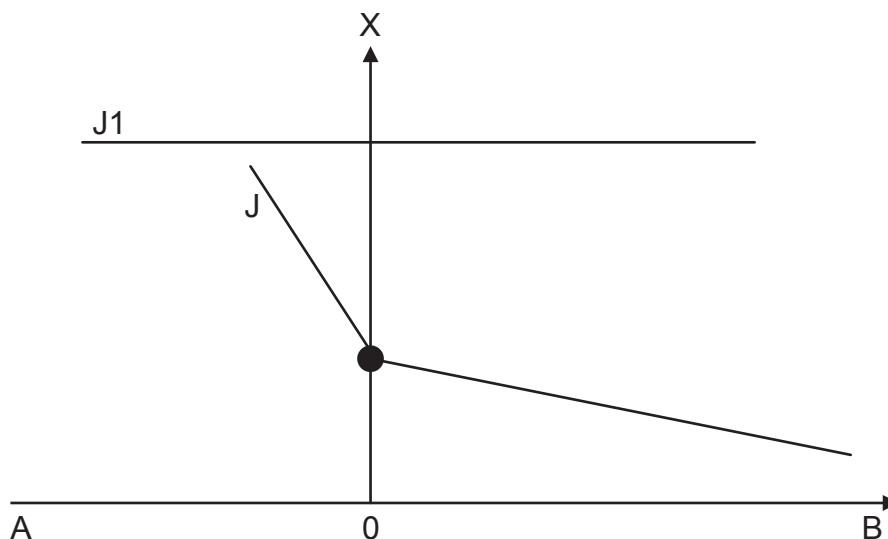
1. Задаване на приоритети – приоритетите трябва да бъдат степенувани и съобразени с разполагаемите бюджетни средства. Необходима е дългосрочна визия, последователност и точен анализ, за да се идентифицират сферите с най-неотложни нужди. Политика, която е концентрирана към отстраняването на голям брой основни проблеми, трудно може да бъде осъществена;
2. Време за взимане на решение – фактор, който отдавна е ключов на корпоративно ниво, но вече се превръща в признак на конкурентоспособност и на национално. Ако този фактор не е налице, не може да се очаква успешно управление на бюджетния дефицит в краткосрочен план;
3. Контрол върху разходите – необходим е анализ на разходите по дейности. Преди оставянето на дейности в частния сектор е необходимо да се подсигурят конкурентни условия чрез ясни правила и регулации. Оттегляне на държавата от дадена сфера, само по себе си, може да бъде по-опасно, с оглед на създаването на дискриминационни практики за бизнес организациите и обществото, отколкото недокрай ефективното ангажиране на държавата. Следващата стъпка е, освен въвеждане на нормативната рамка и нейното навременно прилагане в съответствие с „буквата“ на закона<sup>1</sup>;
4. Контрол върху качеството на предоставяните публични услуги и блага – да се създадат действащи механизми на контрол, когато осигуряването на обществените услуги и блага се делегира на частни изпълнители (обществени поръчки);
5. Взаимодействие с частния бизнес – трябва да има ясно самосъзнание кога държавните органи са в ролята на регулатор и кога в ролята на равнопоставен партньор;
6. Осигуряване на канали за обратна информация – създаване на механизми за интензивен обществен дебат със заинтересованите страни. Ясно дефиниране на целите и търсените резултати от подобни обсъждания;
7. Целесъобразно насочване на публичните разходи – особено важно при социалните плащания. Тяхното правилно насочване би спомогнало за избягване на неконтролируемото им увеличаване и достигането им до действително нуждаещите се. Този фактор е особено актуален за настоящата ситуация, както в България, така и в страните от цяла Централна и Източна Европа, тъй като социалните разходи нарастват, подхранвани от влошаването на ситуацията на пазара на труда и натиска върху пенсионните системи.

От постигането на ефективност при разходването на публичните средства много често, но не само, зависи следването на фискална политика на балансиран бюджет. Изброените седем фактора, които са пряко свързани с ефективността обаче нямат свойството да могат да се изменят със същите темпове, с които би се изменила икономическата обстановка на национално и глобално ниво. Това се вижда съвсем ясно в страните от цяла Европа в месеците на икономически спад в периода 2008-2010 г. и много от тях бяха принудени да се стремят към увеличаване на ефективността при фискална политика в условията на бюджетен дефицит. Именно в моменти на рецесия, когато данъчните постъпления намаляват, а социалните плащания се увеличават, факторите, от които зависи ефективността на публичните разходи, са призвани да бъдат системата, която да определи как с постоянно намаляващите ресурси да бъдат посрещнати възможно най-голям обем нужди на обществото. Тази т.нар. система

<sup>1</sup> Прилагането на закона трябва да бъде в смисъла на закона и не формално изпълнение на всичките му предписания

за ефективност трябва да бъде постоянно оптимизирана дори когато националната икономика е в подем и разполагаемите средства за публични разходи са повече. При равни други условия отношението между ефективността при разходването на публичните средства и бюджетното салдо може да получи следното графично изобразяване (Граф. 1):

Графика 1: Бюджетно салдо и ефективност на разходването на бюджетните средства



Източник: Институт за икономическа политика

Приемаме, че по оста  $AB$  са разположени стойностите на бюджетното салдо, а по оста  $OX$  ефективността при разпределението на публичните средства. Пречупената права  $J$  показва най-често срещания модел на фискална политика – когато бюджетното салдо стане нула и се появи дефицит, се търси рязко увеличаване на ефективността на обществените разходи. При равни други условия би следвало фискалната политика да бъде подчинена на постоянно отстояване на висока ефективност, която не намалява при наличието на бюджетен излишък. Това идеално положение може да бъде представено с правата  $J1$ . Така управляващите би следвало да се стремят да оптимизират ефективността на разходите, премествайки  $J$  към нейното идеално състояние  $J1$ .

### Фискална политика и фискален дефицит

Основната функция на фискалната политика е стабилизацията на националните икономики. Постепенно тази стабилизираща роля се разширява в още два аспекта – преразпределение на доходите и релокация на ресурсите. Състоянието на бюджетното салдо и появата на дефицит е естествено отражение на обстановката в националната икономика и не може да бъде еднозначен показател за адекватността на следваната фискална политика.

## **Възникване на фискалния дефицит**

Фискалният дефицит се появява при превишение на съвкупните разходи в държавния бюджет над съвкупните приходи. Важно е да се спомене, че чистата теория разпознава три типа бюджетен дефицит – структурен, цикличен и съвкупен. Разбиранията за понятието структурен дефицит са, че неговото възникване е свързано със следваната данъчна политика и предприетите инвестиционни проекти, подкрепени от държавата. В този случай размерът на бюджетния дефицит може да бъде по-лесно контролиран и до определена степен управляван. Структурният бюджетен дефицит може да възникне и в периоди на стабилна икономическа обстановка, когато е налице определен ръст на БВП.

Именно със състоянието на икономическата среда е свързано и определението на втория тип бюджетен дефицит – цикличния. Понятието се използва, когато състоянието на бюджетни разходи, превишаващи приходите, е породено от функциониране на икономиката под потенциала ѝ, т.е. когато са налице фактори водещи до спад на БВП. Тези фактори може да включват намаляло вътрешно потребление, намалял експорт, прекратяване или ограничаване на доставките на суровини.

Третият тип бюджетен дефицит е съвкупният. Той е налице, когато цикличният се появи в момент на следвана политика на структурен дефицит. Разумно е фискалната политика при ръст в икономиката да бъде водена при балансиран бюджет без големи излишъци и значителни дефицити. За да се избегне появата на съвкупен дефицит е най-добре политиката на структурен дефицит да се води в рамките на 1-2 години, след което отново да се премине към балансиран или бюджет с излишък. По този начин биха могли да се извлекат ползи от структурния дефицит. Анализите обаче са противоречиви дали е възможно на практика фискалните политики да бъдат управлявани с такава точност в краткосрочен период.

Въз основа на съществуващите анализи могат да бъдат изведени следните основни групи от причини за появата на фискален дефицит, свързани с приходната и разходната част на фиска.

### *Свързани с приходната рамка:*

- Печалбата на действащите на територията на страната предприятия намалява – спад в постъпленията от корпоративен данък и спад в постъпленията от данък върху доходите;
- Ръст на безработицата и намаляване на постъпленията от данък върху доходите и осигурителните плащания;
- Така при общото намаляване на разполагаемите ресурси в икономиката, затягането на кредитната политика на банките оказва допълнителен, непряк ефект върху намаляването на данъчните постъпления;
- Особено за страните от ЦЕИ важен фактор за потреблението се явяват и паричните потоци от чужбина, и преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ). Поради икономическата криза в Западна Европа и САЩ техният размер също намалява във всички страни от региона и България не е изключение;
- Намаляване на събираемостта на данъчните постъпления – обикновено при осезаем спад на всички постъпления от данъци се наблюдава тенденция към повишаване на събираемостта им чрез национални механизми за контрол.

*Свързани с разходната рамка:*

- Увеличаване на броя на обезщетенията за безработица вследствие на нарастващата безработица;
- Увеличаване на броя на хората, получаващи плащания от пенсионната система;
- Изплащането на държавен дълг, натрупан в предходни периоди, който не може да бъде разсрочен;
- Довършване на инвестиционни проекти, чието замразяване ще доведе до загуба на вече направени инвестиции или ще трябва да се плати почти същата сума под формата на неустойки и разходи за поддръжка на обекта в текущото му състояние;
- Нисък контрол върху разходването на публичните средства.

### ***Кое е плашещото във фискалния дефицит?***

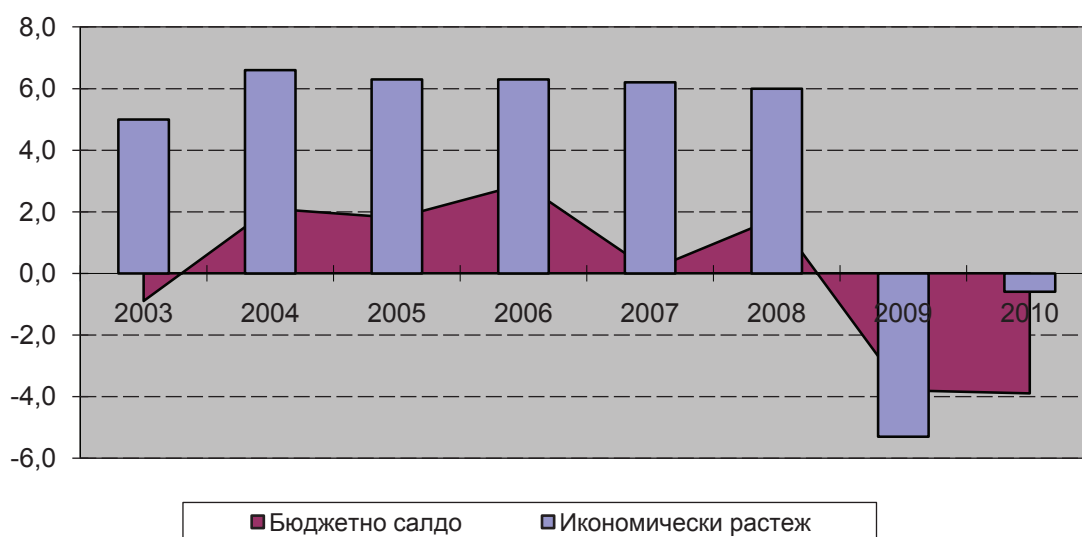
- Проблемите, породени от бюджетния дефицит, може да се задълбочат, ако той стане хроничен и се запази в продължение на няколко години, и не е резултат само от икономическите реалности в страната;
- Дори ако за дадена година бъде избегнато повишаването на данъците, но бюджетният дефицит няма темпове на намаление, е твърде вероятно да се прибегне към тази мярка в следващ бюджетен период. Държавният резерв е буферът, който дава възможност на финансовите власти да пренастроят политиката си към икономическите реалности в страната. Допълнително финансиране може да бъде получено с увеличаване на държавния дълг, но ако бюджетният дефицит се запази, правителството ще трябва да предложи по-неблагоприятни условия, за да привлече потенциалните купувачи на дълг;
- Възможно е възникването на допълнителни задължения на държавата към вътрешни изпълнители. По този начин за бизнеса в страната ще бъдат създадени допълнителни затруднения под формата на липса на ликвидност, която при икономическа криза е ключова за функционирането на предприятията;
- Акумулиране на допълнителен държавен дълг в продължение на повече години с бюджетен дефицит ще затрудни фискалната политика и в бъдещи периоди, когато националната икономика бележи възход. Така настоящият бюджетен дефицит би имал негативно отражение и върху бъдещите политики в здравеопазването и социалните дейности. Дори да се води политика на бюджетен дефицит трябва да се избягва неговото финансиране чрез емитирането на дълг. Трябва да се търсят варианти за покриването му от фискалния резерв, приватизацията и разпродажба на ДМА, които да бъдат подновени при необходимост в периоди на икономически растеж и по-голям обем от постъпленията;
- Обслужването на държавен дълг в бъдещи периоди ще ограничи възможностите за намаляване на данъчната тежест и евентуален процес на отписване на дейности към частни изпълнители (ограничаване на държавните разходи).

В България годините на бюджетен излишък (2004-2006 г.) позволиха въвеждането на по-ниски данъчни ставки за корпоративния данък и данъка върху доходите на физическите лица със ставка от 10%. По този начин бе допълнително стимулирано привличането на



преки чуждестранни инвестиции, които ускориха развитието на икономиката и растежът на БВП. Излишъкът в края на пет последователни години (Граф. 2) обаче бе постигнат с цената на отлагане на някои ключови инфраструктурни проекти, но за сметка на това позволи натрупването на държавен резерв в размер от над 8 млрд. лв. до 2009 г. Лишаването от евентуални бъдещи ползи за икономиката, благодарение на по-добрата ѝ инфраструктурна база, осигури краткосрочна стабилност в месеците на икономически спад. Източникът на стабилност обаче ще бъде изчерпан за следващата бюджетна рамка, тъй като според актуализация на Бюджет 2010 резервът ще може да бъде намален до 4.5 млрд. лв. В случай че икономиката не си върне възходящия тренд, ще е нужна допълнителна рестрикция на разходите или установяването на нови източници на бюджетни приходи. Бюджетният дефицит от 2009 г. и увеличението му от 2010 г. само по себе си не може да бъде разглеждано като катастрофално, ако ръстът на отрицателното салдо бъде преодолян в периода 2011-2012 г. В случай на нарастване и през следващата бюджетна рамка, може да бъде предизвикана нестабилност във функционирането на валутния борд, породена от евентуалното понижение на стойностите на фискалния резерв до нива от около 3.2 млрд. лв.

Графика 2: Бюджетно салдо (в % от БВП) и икономически растеж на България (%) (2003-2010 г.)\*



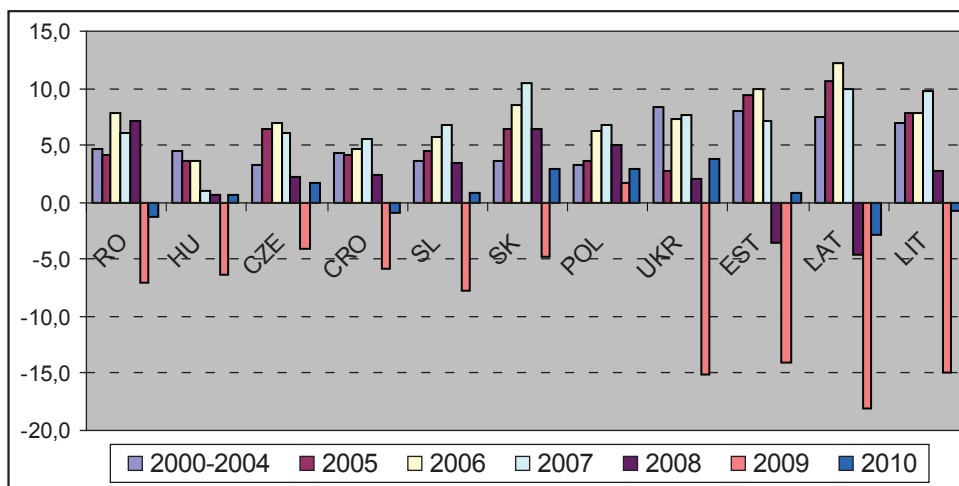
Източник: Българска народна банка (БНБ)

\*Данните за бюджетното салдо за 2010 г. са прогнозни и са заложен в актуализацията на Бюджет 2010

Ситуацията по отношение на фискалните индикатори е сходна в страните от ЦИЕ, като единствено Естония от избраните 11 страни регистрира излишък в годините на икономически растеж (Граф. 3 и Граф. 4). Много от правителствата на страните от ЦИЕ не изпитаха притеснение от отчетените бюджетните дефицити и предприеха намаляване на данъците, за да стимулират допълнително икономиките си и вътрешното потребление чрез повишаване на разполагаемите средства. Може би най-голямото постижение на разглежданите страни вследствие

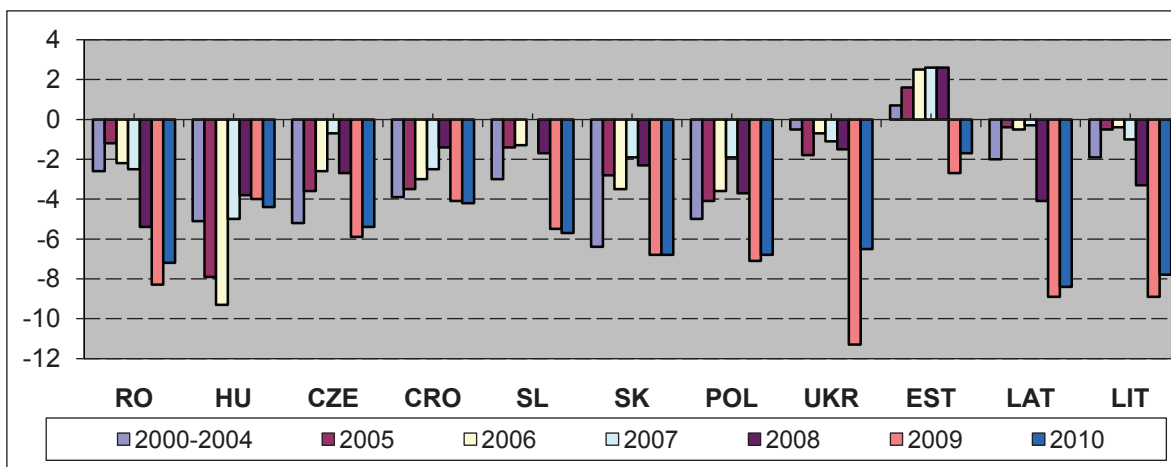
на поддържания структурен дефицит бе не толкова осигуряването на по-ускорен икономически растеж, а на по-бърза конвергенция спрямо сраните от Западна Европа по отношение на стандарта на живот и средното равнище на разполагаемите доходи. Сигурен белег за тези развития е нарастването на индивидуалното потребление в тези страни. Настъпилият икономически спад обаче неутрализира положителните тенденции по отношение на намаляването на бюджетните им дефицити от 2006 и 2007 г. и ги тласна до нива по-високи от тези преди годините на най-значителен икономически ръст в последното десетилетие. На практика в тези икономики през 2009 г. се наблюдава т.нар. съвкупен бюджетен дефицит.

Графика 3: Икономически растеж в страни от Централна и Източна Европа (ЦИЕ) (2000-2010 г.)\*



Източник: Национални статистически институти и агенции в избраните страни  
\*Данните за 2010 г. са прогнози в съответствие със сериите с икономически прогнози на FocusEconomics

Графика 4: Бюджетно салдо в страни от Централна и Източна Европа (ЦИЕ) в % от БВП (2000-2010 г.)\*



Източник: Национални статистически институти и агенции в избраните страни  
\*Данните за 2010 г. са прогнози в съответствие със сериите с икономически прогнози на FocusEconomics

От графиките 2, 3 и 4 е видно, че не може да се изведе зависимост между това дали е поддържан бюджетен излишък или дефицит и равнището на икономически растеж. През цялата 2009 г., първата година на икономически спад, също не може да се дадат ясни заключения коя политика е довела до по-леко преживяване на кризата. Евентуални различия могат да се появят по отношение на периода на възстановяване на икономиката. Разбира се, трябва да се отчете, че друг фактор с основно значение за икономическия растеж са ПЧИ, които в България на глава от населението в повечето случаи надвишават тези в останалите разглеждани страни. Ако този фактор бъде изолиран, все пак ще се окаже, че структурният дефицит е водил до висок икономически растеж. Изследването на това предположение обаче не е обект на настоящия дискуссионен материал и би се потвърдило след допълнителни и по-задълбочени анализи.

## 2. Социално-икономически живот при фискален дефицит

### *Фискален дефицит и икономически растеж*

Не липсват теории за целенасочени фискални политики на бюджетен дефицит. Финансовите власти могат да изберат да водят фискална политика на бюджетен дефицит дори когато имат възможност за балансиран бюджет или бюджет на излишък. Аргументите зад подобно решение могат да бъдат обобщени в две основни точки:

- Държавните разходи могат да стимулират икономическия растеж. Ако например се осигурят средства за капиталови инвестиции в инфраструктура, това би имало благоприятен макроикономически ефект в дългосрочен период. В този контекст и допълнителните разходи правени в сферата на образованието и здравеопазването могат да доведат до повишаване на производителността на труда и подобряване на функционирането на пазара на труда.
- Публичните разходи могат да се приемат и като ускорител на съвкупното търсене, тъй като в моменти на икономически спад и растяща безработица то намалява. Към този механизъм, без да се позовават на теоретичните възгледи, се насочиха редица от правителствата в Европа по време на икономическите колебания в периода 2008-2010 г. Аргументите зад подобна политика са, че държавата трябва да се опита да поддържа производството на икономиката близо до нейния потенциал, за да не се стига до остри сривове на пазара на труда.

Ако този подход на стимулиране на икономическия растеж със структурен бюджетен дефицит е свързан с масово увеличаване на публичните разходи, е възможно да породи и значителна допълнителна инфлация. При вече текущо наличие на висока инфлация трябва да се внимава с увеличаването на държавните разходи.

### *Фискална криза и социални предизвикателства*

В тази точка ще засегнем социалните аспекти на фискалната политика, а именно тези аспекти, които я отличават от финансовата политика на едно предприятие, което в общия случай е заинтересовано да увеличи приходите си, да намали разходите си и в крайна сметка да максимизира печалбата си.

Публичният интерес или социалното благосъстояние е трудно да бъдат дефинирани еднозначно. Те са резултат от постигането на система от взаимосвързани цели. Неизбежно обаче тежестите на всяка от целите е различна за различните страни. Те зависят от многообразието на гражданите, регионите, етническите групи и демографските дадености. Често управляващите, с програмите, които следват, се опитват да дадат допълнителен приоритет на някоя от целите, като по този начин те предполагат, че ще постигнат в по-голяма степен главната цел, а именно общото увеличаване на общественото благосъстояние.

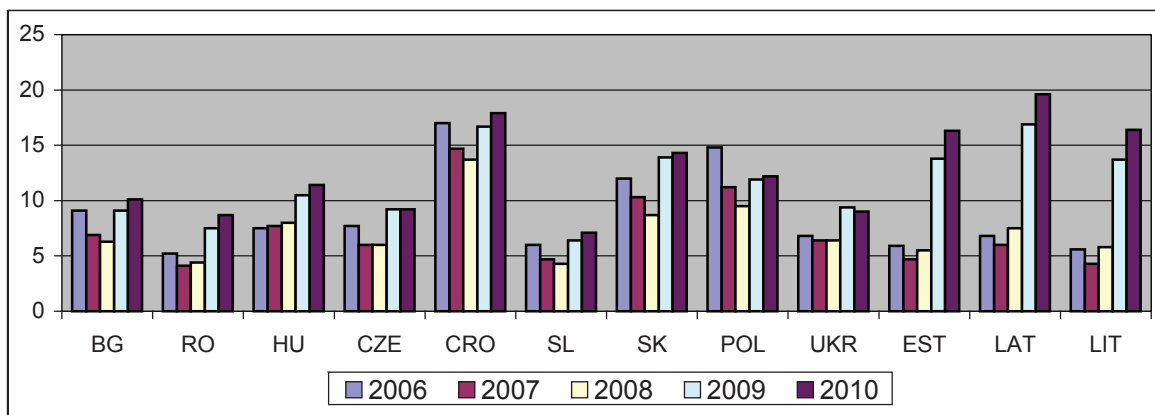
Единственото доказано допускане по отношение на поставянето на реални рамки на понятието публичен интерес е, че колкото по-хомогенно е обществото, толкова по-малко могат да бъдат диверсифицирани целите и съответно по-лесно адресирани. Признак за хомогенност на обществото може да бъде наличието на средна класа и липсата на голяма разлика в стандарта на живот на различните слоеве.

Воденето на фискална политика с бюджетен дефицит означава ли фискална криза или е обикновен етап от нея? За фискална криза на практика би могло да се говори, когато дори основните държавни политики биват реално блокирани и замразявани заради липса на финансиране. Вероятността такива последствия да се превърнат в реалност се увеличава с нарастване на броя на бюджетните периоди с дефицит, особено когато и икономиката се намира в продължителна рецесия.

На практика увеличаването на разходите в социалната сфера е сигурен индикатор за икономическа криза, особено когато те са свързани с т.нар. автоматични стабилизатори, каквото е плащането на обезщетение при безработица. Средствата, разпределяни от държавата по този начин, нарастват в бюджетите на всички държави, засегнати от кризисните проявления, като могат да варират въз основа на установения ред в социално-икономическия живот. Тук най-ясно на преден план излиза значението на един от установените фактори на ефективността на публичните разходи, а именно правилното им насочване или по-точно казано адресирането им към най-нуждаещите се групи от индивиди. Кратък преглед на икономиките от Централна и Източна Европа (ЦИЕ) за последните четири години показва, че нарастването на безработицата е общо явление и не е характерно само за България (Граф. 5). Ръстът на индикатора е виден за 2009 г., а в някои от страните ще се запази поне и през 2010 г.

В случая с безработицата на практика в следващите години ще имаме двоен ефект върху държавните разходи. От една страна акумулираният сега бюджетен дефицит, покрит със създаване на дълг, ще трябва да бъде изплащан в бъдещ период. В същото време е добре известно, че размерът на безработицата има свойството много бързо да следва отрицателния тренд на икономиката, но в същото време при възстановяване е необходим времеви лаг от минимум една или две години, за да се постигне осезаемо намаление на показателя. Въпреки това е безспорен фактът, че добре насочени политики по запазване на заетостта могат да ускорят възстановяването ѝ, типичен пример в това отношение е често цитирания „Германски модел“. Дори броят на новите, постъпващи в групата на безработните да намалява, то общият им брой няма да търпи големи промени, тъй като намирането на работа ще бъде все още затруднено. В първите години на икономически растеж е съвсем нормално предприятията да наблегнат на увеличаване на производителността на труда си преди да придобият увереност за наемането на нов персонал.

Графика 5: Безработица в края на годината в страните от Централна и Източна Европа (2006-2010 г.)\*



Източник: Национални статистически институти и агенции в избраните страни  
\*Данните за 2010 г. са прогнози в съответствие със сериите с икономически прогнози на FocusEconomics

Така съществуващите социални мрежи ще продължат да заделят средства за регистрираните безработни в съответствие с възприетите на национално ниво механизми за стимулиране на активното търсене на работа и трудовата заетост. Така, ако в годините на икономически растеж механизмите са били променени именно с тази цел, за да се избегне трайната безработица, сега е възможно управляващите да потърсят намаляване на разходите чрез нови реформи на тези механизми. Подобни реформи с двойна аргументация могат да бъдат намаляването на броя на месеците, в които се получава обезщетението за безработица или намаляването на процента на обезщетението спрямо получаваната работна заплата. Вместо тези промени, които заплашват цялостното функциониране на социалните мрежи, в много от разглежданите страни бе засилен контрола и бяха въведени допълнителни санкции за работодатели, които принуждават служителите си да се регистрират като безработни.

Проблем, който засяга почти всички страни от Централна и Източна Европа, е състоянието на пенсионните системи, които също бяха поставени под огромен натиск в резултат на икономическия спад и последвалите фискални ограничения. Най-често използваната мярка за облекчаване на държавните разходи в това отношение е увеличаването на пенсионната възраст, но този подход е използван и при предишни кризисни години и възможностите му за прилагане са значително ограничени, дори ако се оставят на втори план отрицателните обществени нагласи към подобна политика. Натискът върху пенсионните системи бе допълнително засилен и от намерението на много заети в предпенсионна или пенсионна възраст да потърсят защита от безработица именно от тази система. Не трябва да се забравя влиянието, което ще има общото застаряване на населението в Европа през следващите десетилетия. В голяма степен този фактор налага преосмислянето на някои постулати за фискалната политика, налагани през последните няколко десетилетия в посока на отчитането и признаването на увеличаващата се тежест на необходимите средства за социалните мрежи.

### 3. Фискална политика и управление на фискалния дефицит

#### *Цели на фискалната политика*

Важен въпрос, който възниква при разглеждането в детайли на проблематиката около бюджетния дефицит, е дали целите на фискалната политика не се размиват и тя не се подчинява изцяло на преодоляването на отрицателното салдо. По този начин се изисква повишаване на ефективността ѝ, но се губи дългосрочната визия за отстояваните приоритети и следваните програми.

#### *Трябва ли фискалната политика да бъде подчинена на ограничаването на фискалния дефицит?*

Фискалната политика може да бъде подчинена на цел, като например постигане на балансиран бюджет, ако това е част от дългосрочната визия за бъдещето на страната, членство в еврозоната с всички последващи позитиви и негативи или съобразяване с нормите за бюджетна политика, поставени например в съответствие с членството в ЕС<sup>2,3</sup>. В тези случаи страната трябва да действа в ролята на отговорен партньор, който е ангажиран да положи всички възможни усилия, за да не привнесе допълнителни сътресения към останалите членки.

При съобразяването с подобни норми всяка страна се сблъсква с действителността, че в краткосрочен период бюджетният дефицит може да бъде органичен в твърде малка степен и той по-скоро се обуславя от съществуващите икономически реалности. Когато се избере да се следва политика, подчинена изцяло на намаляване на бюджетния дефицит, е необходимо да се направи анализ дали неговите стойности в краткосрочен период от една година да не бъдат поставени на втори план, а на първи да бъдат изведени рамките, в които той трябва да бъде поставен в следващите 2-3 години. Разбира се, подобна политика изглежда политически примамлива в търсенето на благоприятни сигнали към момента, но крие и опасност да води със себе си някои негативи:

- Потенциалните инвеститори трудно могат да бъдат убедени в бъдещата макроикономическата стабилност на дадена страна, ако тя регистрира висок бюджетен дефицит и то при регионално сравнение. Дори заявката за ограничаване на фискалните разходи и намаляването на дефицита няма да подейства успокояващо. Възможно е дори да се възприеме по-скоро като знак, че в следващия период е възможно увеличаване на данъчни ставки или спиране на инфраструктурни проекти, чрез които да се намали отрицателното бюджетно салдо, а подобни мерки в никакъв случай не могат да се тълкуват благоприятно от бизнес организациите;
- Фискалната политика при бюджетен дефицит може да доведе до неговото лавинообразно нарастване, ако не бъде подкрепена от икономически растеж, който до голяма степен,

<sup>2</sup> През септември 2010 г. бе приета идеята за въвеждане на т.нар. "Европейски семестър". Според новия механизъм 27-те страни-членки на ЕС ще изпратят в Брюксел бюджетните си планове и оценки за 2012 г. При необходимост отговорните органи на Европейската комисия ще излязат със становища и препоръки по следваните политики. Целта е да се гарантира по-добра координация на националните политики на ниво ЕС. Документите ще бъдат върнати на правителствата през лятото на 2011 г., за да могат при желание предложенията да се отразят в националните бюджетни рамки за 2012 г. преди тяхното официално приемане. Все още няма ясно определени санкции, които ще бъдат наложени на държава, която не се съобрази с препоръките и не предостави достатъчно аргументирано становище, защо не ги приема.

<sup>3</sup> България има подобен ангажимент, обуславян от членството в ЕС. През юли 2010 г. Съветът за икономически и социални въпроси в Брюксел даде началото на процедури заради прекомерен бюджетен дефицит за България, Дания, Кипър и Финландия. Конкретно за България причината за процедурата е надхвърлянето на референтната стойност от 3% бюджетен дефицит през 2009 г. Препоръките на Европейската комисия за страната са да успее да сваля дефицита си до нива от 2.7-2.8% през 2011 г.



особено за страните от ЦИЕ, поради големината им, е обвързан с външни фактори. Подобен подход ще бъде прилаган по-успешно от водещите икономики в глобален мащаб;

- Дори бюджетен дефицит в рамките на една или две години създава предпоставки за натрупване на задлъжнялост и може да доведе до известна загуба на суверенитет при воденето на фискална политика.

### **Подходи за управлението на фискалния дефицит**

Подходите за управлението на фискалния дефицит могат да бъдат разделени в две основни направления според икономическата обстановка, в която възникват:

**А) В условията на стабилна икономика и икономически растеж** фискалният дефицит може по-лесно да бъде прогнозиран и управляван. Много правителства избират да налагат фискална политика с дефицит, за да предизвикат още по-ускорено развитие на икономиките си. Подобен агресивен подход обаче ги лишава от възможността да акумулират резерви, които могат да бъдат използвани при принудително достигане на период на бюджетен дефицит. Както вече бе споменато в настоящото изследване, в това отношение се забелязва разлика в следваните политики между България и останалите 11 страни от ЦИЕ, разглеждани в настоящото изследване.

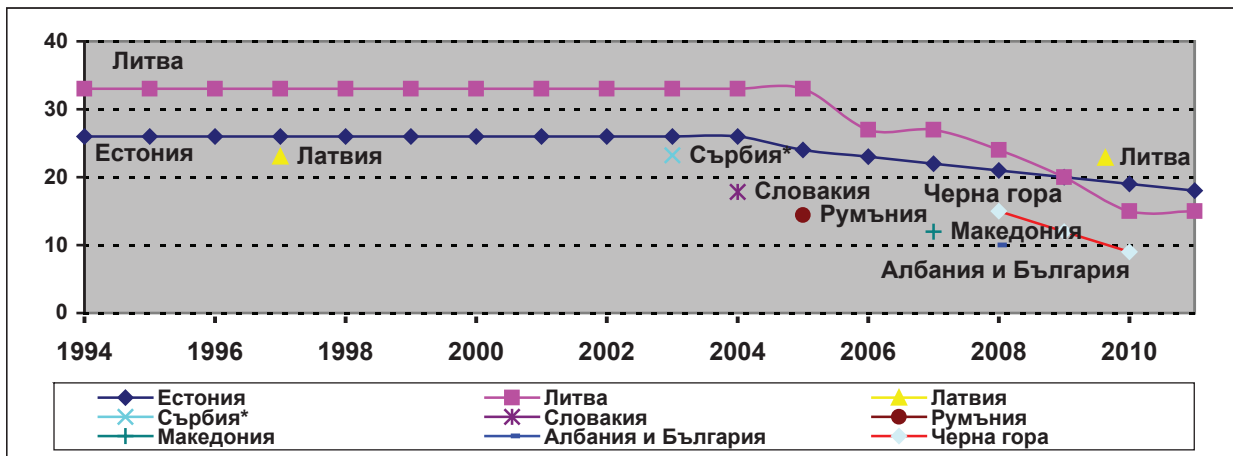
Положителните и отрицателните последствия от поддържането на структурен дефицит най-общо могат да бъдат обобщени в следните аспекти:

Опасностите от структурния дефицит:

- Невъзможност да бъде акумулиран резерв, който да бъде използван в кризисни години;
- Макар и в по-малки размери, структурният дефицит също води до натрупване на държавен дълг;
- В условия на икономическа криза към стойностите на структурния дефицит се прибавят тези на цикличния. Двата параметъра трудно могат да бъдат разграничени, тъй като границите им се размити. Полученият съвкупен дефицит постепенно започва да се третира като изцяло цикличен;
- По-големият общ дефицит изисква да бъдат вкарвани по-значителни финансови потоци в държавния бюджет за компенсирането му;
- Евентуален сигнал, че преди настъпването на кризата фискалната политика не е била добре настроена, което може да е резултат от ниски данъци, за които да се потърси увеличаване на ставката при задълбочаването на фискалната криза;
- Структурният дефицит би могъл в някои случаи да създава възможност за намаляване на данъчни ставки, особено ако се прецени, че постъпленията ще се увеличат в следствие например на изсветляване на икономиката.

На Граф. 6 може да бъде проследена тенденцията за намаляването на корпоративния данък в избрана група страни от ЦИЕ. Тези реформи са предприети с основна цел привличане на по-голям обем ПЧИ и те я изпълниха. От графиката обаче е видно, че едновременното намаляване до голяма степен отново създава конкуренция и индивидуалният ефект за отделна страна е далеч по-малък, отколкото би бил той, ако дадена страна въведе по-нисък данък без да е последвана от останалите.

Графика 6: Преглед на корпоративното данъчно облагане в страни от ЦИЕ (1994-2010 г.)



Източник: Национални статистически институти и агенции в избраните страни

Все още е твърде рано да се правят изводи и сравнения относно индикаторите на голямата група страни и България по отношение на по-острото изпитване на кризисните ефекти или по-бързото им преодоляване.

Положителни предпоставки, създавани от структурния дефицит:

- В основата на всички допускания за положителното влияние на структурния дефицит е твърдението, че правителствата си го позволяват, за да осигурят допълнителен тласък на националната икономика. Косвените цели са да се постигне по-високо ниво на икономическа конвергенция и увеличаване на общественото благосъстояние;
- Именно оставянето на по-висок разполагаем доход в населението може да задвижи икономиката. Такъв изглежда случаят с Полша, където големият вътрешен пазар с почти непроменена покупателна способност помага за запазването на положителен ръст на икономиката. Още едно доказателство, че за по-големите икономики може би е разумно увеличаването на разходите и структурен дефицит поне в краткосрочен период;
- В някои случаи, когато структурният дефицит е използван за финансиране на дългосрочни цели (инфраструктура, образование и др.), това до определени граници може да бъде оправдано от възвръщаемост в бъдещ период. За да се потвърдят тези цели обаче, е необходим детайлен преглед на ефективността на публичните разходи.

**Б) При спад в икономиката** фискалният дефицит заедно с ръстът на безработицата са едни от най-сигурните показатели за оценка на дълбочината на сътресението. В този случай понятието "управление на фискалния дефицит" до голяма степен се припокрива с по-широко налаганото "управление на кризата". Преодоляването на рецесията със собствени ресурси от страна на държавите на практика е пряко обвързано с размера на националната икономика и нейната устойчивост. "Управлението на кризата" варира от задаване на тенденции в глобален мащаб от най-могъщите икономики, до смекчаване или засилването на тези тенденции от страна на малките икономики. Темпът на намаляване на данъчните





постъпления е пряк индикатор за устойчивостта на националната икономика и нивото на нейното развитие, а в същото време и основна предпоставка за възникването на дефицит.

В условията на икономически спад приоритетите на фискалната политика постепенно изчезват и на преден план се поставят опитите да се ограничи и намали бюджетния дефицит. На практика почти всяка икономическа рецесия води до отрицателно бюджетно салдо. Тази зависимост може да бъде избегната само от страни, които са износители на природни ресурси и имат възможност да увеличат процентът от приходите си от износ, който се влага в публичния сектор.

При настъпването на настоящата икономическа криза, следвайки ефекта на доминото, първата реакция на всяко от правителствата бе да предприеме програми с увеличаване на разходите, насочени към бизнеса, прилагайки мерките на големите икономики. Защитните им сили обаче не бяха достатъчни и резонансите засегнаха силно и социалната сфера, задълбочавайки впоследствие и бюджетните дефицити.

В подобна ситуация дългосрочните цели изчезват и се действа „на аварийен принцип“, т.е. недостатъчните средства се заделят за най-наболелите проблеми.

На практика съветите, които могат да бъдат изведени за фискални политики при икономическа криза и бюджетен дефицит, са следните:

- В случаи на наличен фискален резерв е по-добре той да се използва за покриване на дефицит, но да е ясно посочено до каква степен може да се разполага с него. В случая с България неговото прекалено свиване може да създаде проблеми за функционирането на валутния борд;
- Да не се търси директно наливане на средства в бизнеса без финансирането да е обвързано с дългосрочни цели. В това отношение мерките за запазване на заетостта, като например директно субсидиране на компании, които декларират затруднения, може да се окажат успешни, но са с подчертано краткосрочен характер. Като положителен пример тук отново може да бъде посочен „Германския модел“. Ползи, които биха могли да се извлекат от подобни инструменти, са свързани с осигуряването на допълнително време за реакция на предприятията, но не решават проблемите им в дългосрочен период;
- Опитите да се търси увеличаване на приходите с вдигане на данъчни ставки трябва да бъдат избягвани. В краен случай увеличението им трябва да започне с такива налози, които засягат отделни групи, а не масово обществото. Например увеличаването на ставката по най-масовия данък – ДДС – трябва да се прилага едва когато всички други механизми са изчерпани. Нейното нарастване, освен че ще намали допълнително крайното потребление, ще предизвика и по-значителен инфлационен импулс;
- Да се направи опит да се увеличи събираемостта на данъчните постъпления и да се положат допълнителни усилия да се прекратят установените и възможните злоупотреби;
- Задължително е замразяването на заплати и пенсии, поне до преодоляването на свиването на икономиката;
- Пазарът на труда да бъде разглеждан приоритетно, за да може дори малкото съществуващи възможности за създаване на заетост да бъдат използвани;

- В случаите, когато страната е членка на ЕС и е възможно допълнително финансиране по програмите на Общността, то трябва да бъде използвано дори с цената на необходимото съфинансиране, тъй като подобен тип „инвестиция“ на практика носи позитиви още с реализирането си. При изисквано съфинансиране от 25% реално прекият ефект се увеличава с три пъти от използването на средства по европейските програми, а в бъдещ период могат да бъдат извлечени и допълнителни ползи. Приоритет трябва да бъде даван на проекти, които създават заетост и по-точно на тези, които предвиждат поддържането на тази заетост по един или друг начин след приключване на времевата рамка на проекта. Типичен пример за подобен инструмент е ОП „Конкурентоспособност на българската икономика“.

#### 4. Фискална политика на България

##### *Краткосрочни сценарии*

През годините на икономически растеж България поддържаше благоразумна фискална политика, която не позволи допускане на бюджетен дефицит и резултира в натрупване на фискален резерв. Въпреки това, на пръв поглед тази успешна фискална политика подлежи на критика в две основни насоки. От една страна някои ключови инфраструктурни проекти бяха забавени или отложени, а от друга страна усвояването на европейските фондове бе крайно незадоволително. На практика натрупаният фискален излишък представлява пропуснати възможности за извличане на бъдещи ползи, както за цялото общество, така и за отделните стопански единици. Въпреки това, много анализатори апелираха за политика на балансиран бюджет без да се допуска структурен дефицит, какъвто се наблюдаваше в редица страни от ЦИЕ.

През 2009 и 2010 г. стабилизиращата роля на фискалния резерв не може да бъде пренебрегната и трябва да се отбележи, че в действителност именно той е стълбът, поддържащ бюджетния дефицит все още на поносимо равнище, имайки предвид цялостния спад на българската икономика. Наред с това този своеобразен буфер позволи на правителството досега да няма нужда от преговори с МВФ за стабилизационно споразумение. В същото време обаче натрупаният дефицит от -3.9% от БВП през 2009 г. принуди страната ни да се откаже от плановете си за влизане в еврозоната.

С поглед към бъдещето и предизвикателствата, стоящи пред фискалните власти, са съставени три краткосрочни сценария на фискални рамки на публичните финанси, с които са съобразени и потенциалните развития на националната и световната икономика. В основата на анализа ни са параметрите на Националния бюджет 2011, който е все още в процес на разработване във времето, когато е подготвяно настоящото изследване.

##### Параметри на Бюджет 2011

Националният бюджет за 2011 година е планиран да бъде прилаган при възстановяване на икономиката и икономически растеж от 3.6%. Очаква се ръстът да бъде резултат от нарасналото външно търсене и увеличен износ. В допълнение, икономическият растеж

се предвижда да бъде подхранван и от увеличен поток на ПЧИ с между 20% и 30% в сравнение с 2010 г.

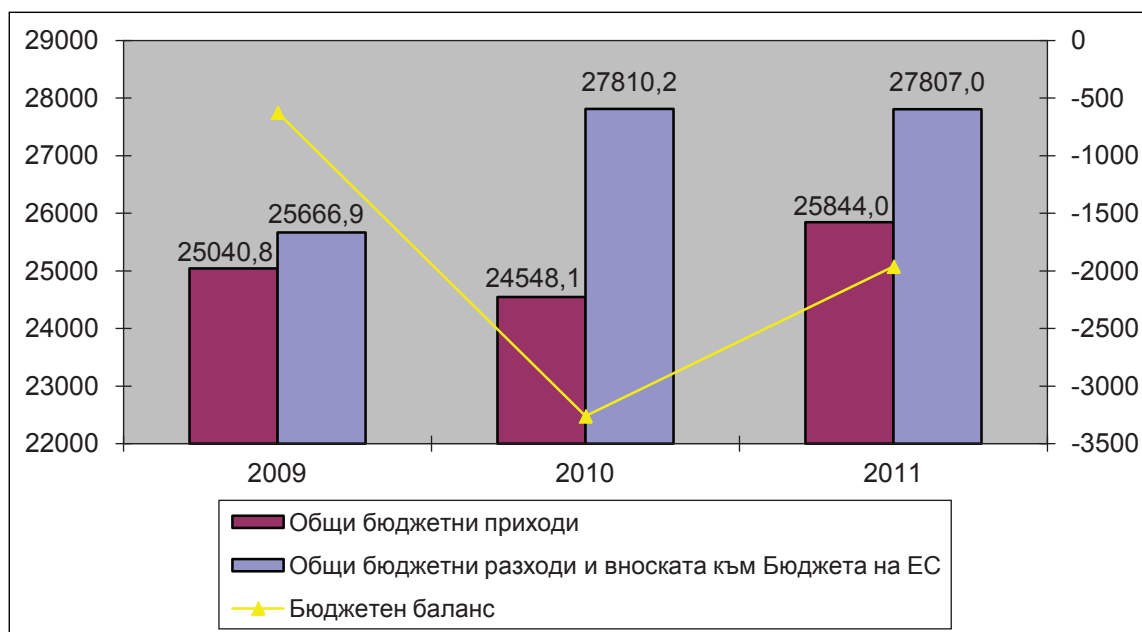
Таблица 2: Визия за българската икономика през 2011 г.

Макроикономическа рамка	2009 г.	2010 г. оценка	2011 г. прогноза
<b>БВП (млн. лв)</b>	<b>68,537.2</b>	<b>71,726.4</b>	<b>77,076.7</b>
Икономически растеж	-4.9%	0.7%	3.6%
<b>Индекс на потребителските цени</b>			
В края на периода	1.6%	4.5%	2.6%
Среден за периода	2.5%	3.2%	3.7%
<b>ПЧИ (млн. евро)</b>	<b>3,281.9</b>	<b>1,500.0</b>	<b>1,980.0</b>
% от БВП	9.4%	4.1%	5.0%

Източник: Министерство на финансите на Република България

Публичните разходи са планирани да останат на нивото си от 2010 г. и под прага от 40% от БВП. Бюджетните приходи е заложено да нарастнат номинално с 1 295.9 млрд. лв., докато делът на публичните приходи към размера на БВП, които се преразпределят чрез Националния бюджет ще намалее с 0.8%. Прогнозите са за бюджетен дефицит в размер на 1 963 млрд. лв. или около 2.5% от очаквания размер на БВП. Същевременно в изменението на Закона за държавния бюджет за 2010 г. е предвидено дефицитът на годишна база да бъде 3.8% от БВП, като някои прогнози на външни анализатори предвиждат той да достигне до 4.0-4.2%. С въвеждането на някои допълнителни мерки се предвижда неговият процент от БВП да бъде намален. Прогнозният праг, поставен от МВФ, е за дефицит в размер на 2.8% от БВП, докато някои допълнителни разчети на правителството показват, че той може да бъде намален и дори до 2.2%.

Графика 7: Общ поток на приходите и разходите към националния бюджет за периода 2009-2011 г.

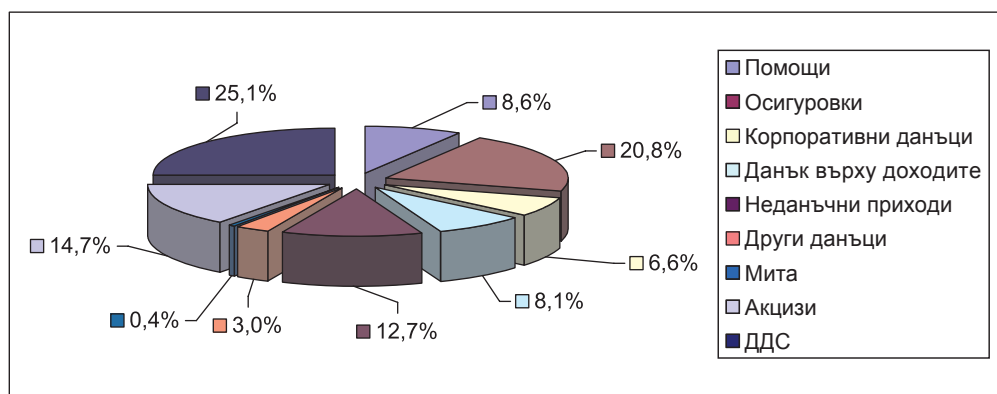


Източник: Министерство на финансите на Република България

Прогнозите са номинално увеличение на приходите от корпоративен данък, акцизи и ДДС. Най-осезаемо е очакваното нарастване на постъпленията от ДДС с приблизително 300-350 млн. лв., следвано от ръст в размера на 250-300 млн. лв. от корпоративни данъци. В същото време обаче спадът на приходите от осигуровки е възможно да надхвърли ръстът на приходи от ДДС, корпоративен данък и акцизи дори с 20%. Индикативни за бюджета са заложените в бюджетната рамка 2011 приходи от международна помощ и неданъчни приходи. Тези две категории включват приходите на министерства и общини, както и приходи свързани с нови емисии на дългови инструменти. Фискалният резерв също остава на разположение за финансиране на краткосрочни плащания до установения в закона минимален праг.

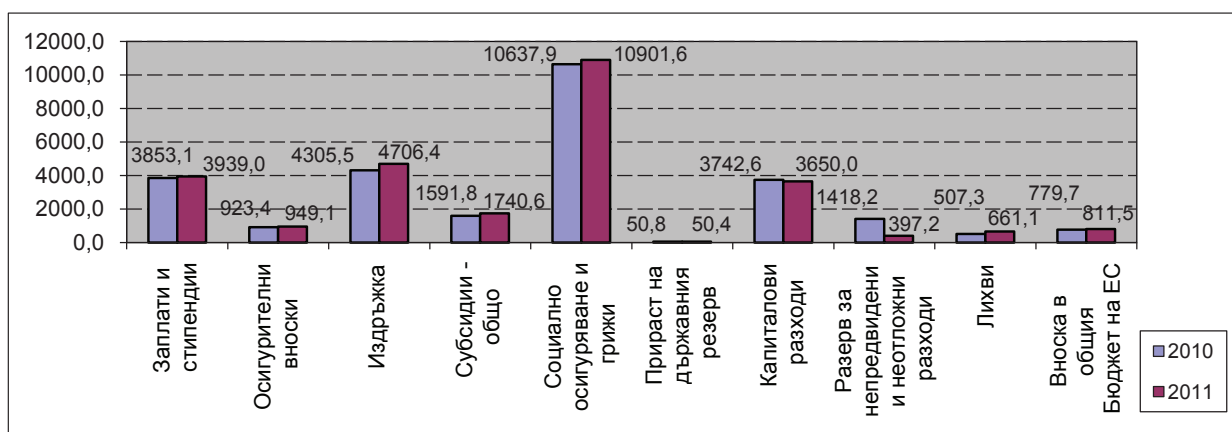
Общият обем на публичните разходи се очаква да бъде непроменен. Планира се обаче тяхното реструктуриране и преразпределение между различните институции. Средствата за капиталови разходи ще бъдат допълнително намалени, за да може да се осигурят допълнителни ресурси за посрещане на текущи нужди, включително и за продължаващо нарастване на социалните разходи.

Графика 8: Очаквана структура на публичните приходи 2011 г.



Източник: Министерство на финансите на Република България

Графика 9: Очаквана структура на публичните разходи през 2011 г.



Източник: Министерство на финансите на Република България

Представените до тук данни ще бъдат използвани като основа за разработването на три алтернативни сценария. За всеки от тях ще бъдат валидни следните допускания:

- Инфлация в размер до 4-5% (за 2011 и 2012 г.);
- Замразяване на заплатите в публичния сектор и пенсиите;
- Допълнително намаляване на фискалния резерв до 4.5 млрд. лв. в съответствие със законовите норми. При евентуално негово намаляване под 3 млрд. лв. е заплашено функционирането на валутния борд;
- Запазване непроменени данъчните ставки по ДДС, корпоративен данък и индивидуалните данъци върху доходите.

В сценариите се променят основно специфичните допускания за ръст на БВП, поток на ПЧИ, както и на някои други фактори. Тези допускания дават специфични отражения върху бюджетния баланс.

**Първи сценарий: Допълнително свиване на домашното потребление и влошаване на социалните индикатори**Специфични допускания:

- Ръст на БВП: 3-4% (за 2011 и 2012 г.)
- Ръст на ПЧИ: до 30% (за 2011 и 2012 г.)

Променящ се фактор:

- Домашното потребление: Отрицателен процент на изменение за трета последователна година

Очаквани отражения върху бюджетния баланс:

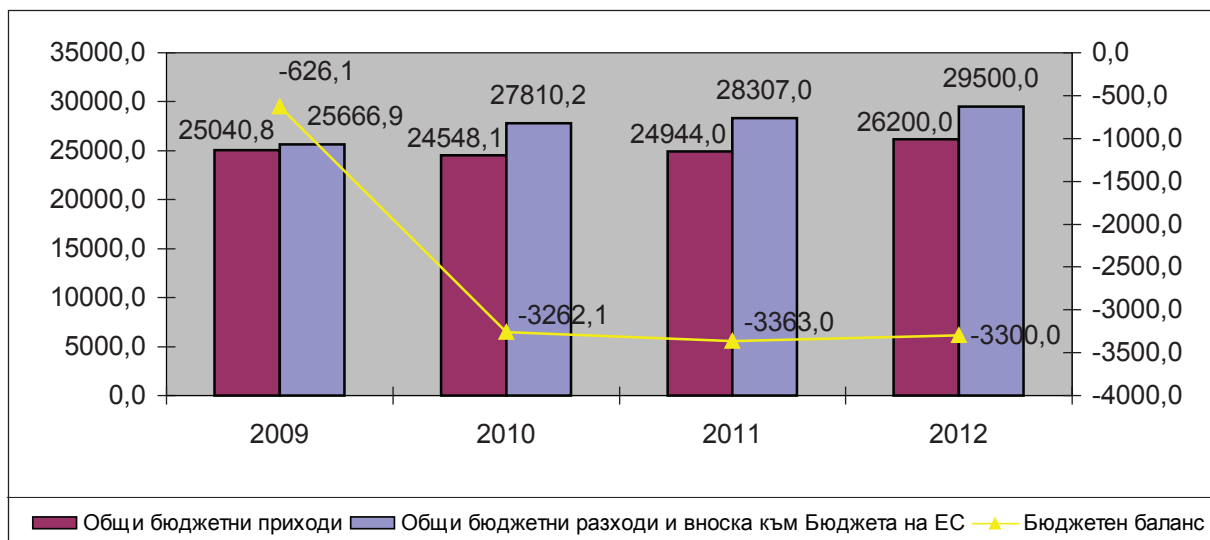
- По-нисък размер на приходите: 700-900 млн. лв. (за 2011 г. в сравнение със заложените в бюджетната рамка)
- По-висок размер на разходите: 500-800 млн. лв. (за 2011 г. в сравнение със заложените в бюджетната рамка)

В този сценарий допускаме, че намалението в постъпленията от непреки данъци като ДДС и акцизи ще продължи и през 2011 г. От друга страна дори очакваното увеличение на постъпленията от корпоративен данък в следствие на ръст в икономиката от 3.0-4.0% няма да бъде в състояние да компенсира спадът в общото ниво на индивидуалните доходи в страната и покупателната способност поне в период от една година. Белезите за възстановяване на заетостта и ръст на средното ниво на доходите ще бъдат видими с определен времеви лаг от 2-3 години след установяването на постоянен икономически растеж. В първата половина на 2010 г. се наблюдава влошена структура на средните доходи. Например делът на доходите от заплати намалява от 52.8% до 50.3% във второто тримесечие на 2010 г. в сравнение със същия период на 2009 г. В същото време пък дяловете на приходите от пенсии и социални плащания нарастват. Допълнително в трето тримесечие на 2010 г. е отчетен и спад на средните доходи на домакинствата с около 1-2%. Отчитайки тези тенденции е трудно да очакваме възстановяване на вътрешното потребление по-рано от четвъртото тримесечие на 2011 г. и то само при висок икономически растеж от над 3%. Без ръст на вътрешното потребление е трудно да се очаква осезаемо увеличение на приходите от ДДС и акцизи.

Спадът в средните индивидуални доходи от средата на 2010 г. може да бъде обяснен и с появата на сезонната заетост, която обикновено се характеризира с по-ниски нива на възнаграждение. Ако обаче тази тенденция се запази и в последното тримесечие на 2010 г., съпътствана с нарастваща безработица, това може да бъде сигурен белег, че през 2011 г. могат да бъдат очаквани по-ниски постъпления от социално-осигурителни вноски. Дори при положение, в което през 2011 г. се наблюдава стабилизиране на нивото на безработицата и нейното намаляване, ръст на средните доходи на домакинствата реалното увеличаване на вътрешното търсене трябва да се очаква с известно отстояние във времето. Отчитайки този фактор, очакваният общ ръст в данъчните постъпления за 2011 г. трудно може да надвиши 400-600 млн. лв. и по-голямата част от това увеличение ще бъде въз основа на корпоративните данъци. Настоящата рамка на публичните разходи крие допълнителни рискове от тяхното общо нарастване през

следващите бюджетни периоди, ако не бъдат приложени необходимите реформи. Недостигът на средства и отложените разходи през 2009 г. и 2010 г. в здравната система и увеличаващия се натиск върху пенсионната система могат до доведат до ръст на разходите по двете пера в размер от 500 млн. лв. през 2011 г. до 1200 млн. лв. през 2012 г.

Графика 10: Общ поток на приходите и разходите към националния бюджет за периода 2009-2012 г. (Първи сценарий)



Източник: Институт за икономическа политика

От настоящия сценарий може да бъде изведен извода, че сам по себе си икономически ръст в рамките на 3.0-4.0% няма да бъде в състояние да акумулира такива данъчни приходи, които да продължат да захранват нереформирани здравна и пенсионна системи. Не трябва да се забравя, че икономическият растеж в годините преди настъпването на кризата бе подхранван от вътрешно потребление и солиден поток от ПЧИ. Този начин на функциониране на българската икономика е до голяма степен програмиран в нея към момента и ще бъде необходимо време преди тя да се насочи в друга посока на развитие. В настоящия сценарий бюджетният дефицит е възможно да регистрира дори известно увеличение в номинално изражение през 2011 г. с отлагането на реформите в двете системи и то най-вече по отношение на насочеността на средствата. Бюджетният дефицит при подобни темпове на икономически растеж заплашва да продължи да нараства и да придобие цикличен характер.

**Втори сценарий: Слаб ръст на износа и нисък икономически растеж**

Специфични допускания:

- Ръст на БВП: 0.5-3% (за 2011 и 2012 г.)
- Ръст на ПЧИ: до 10% (за 2011 и 2012 г.)

Променящ се фактор:

- По-нисък икономически растеж и по-нисък ръст на износа

Очаквани отражения върху бюджетния баланс:

- По-ниско равнище на бюджетните приходи: 1100-1300 млн. лв. (за 2011 г. в сравнение със заложените в бюджетната рамка)
- По-високо ниво на бюджетните разходи: 800-1000 млн. лв. (за 2011 г. в сравнение със заложените в бюджетната рамка)

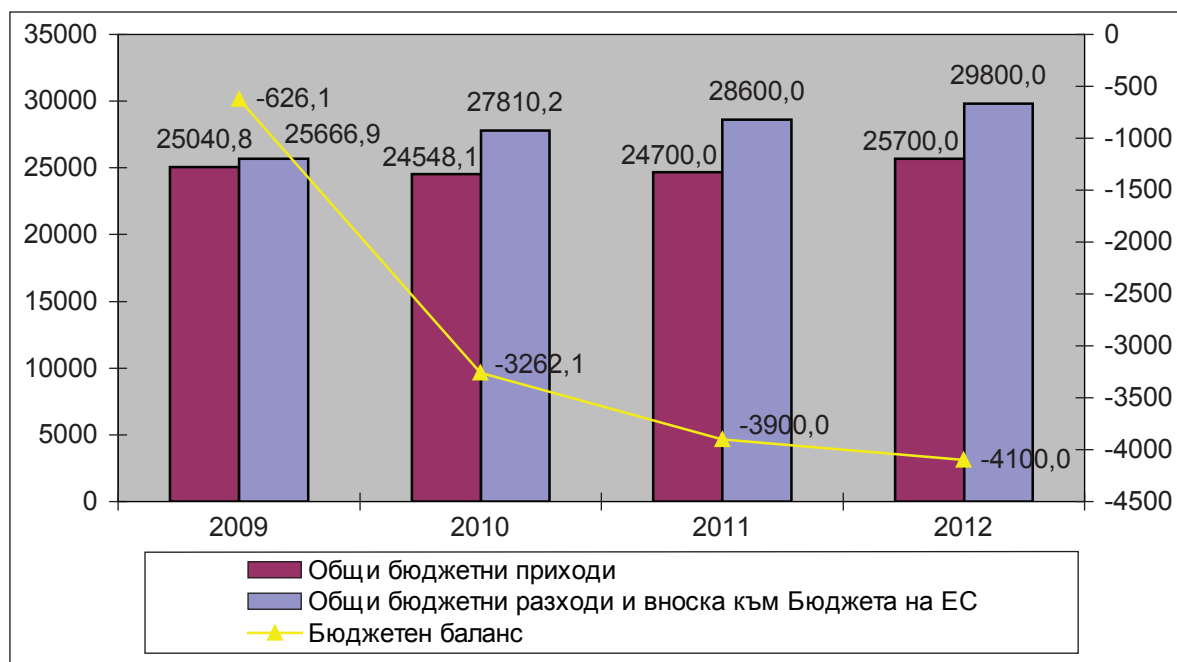
В този сценарий се разглежда състоянието на публичните финанси в случай на по-ниска стойност на износа от очакваната. Причината може да е заложена в по-бързо от очакваното съживяване на местното производство в страните, към които е насочен износа ни и българските предприятия да се изправят срещу по-осезаема конкуренция, която да им попречи да реализират продукцията си. Ниската активност на икономиката в този сценарий предопределя и намаляващо потребление на домакинствата за трета поредна година, което ще доведе до допълнително свиване на приходите от ДДС и акцизи. Отново покачване може да се очаква единствено по постъпленията от корпоративен данък. Ниската икономическа активност няма да е в състояние да предизвика създаването на голям брой нови работни места и това ще рефлектира със създаването на допълнителен натиск върху социално-осигурителните мрежи. Към момента правителството адресира текущите си нужди от финансиране с издаване на ДЦК, които в преобладаващата си част са с матуритет от две години и половина, което означава, че реалната тежест от тях ще започне да се усеща още в края на 2012 и началото на 2013 г.

Благоприятен е фактът, че националните доплащания към директните плащания за единица площ по Общата селскостопанска политика ще започнат да намаляват след 2011 г. според предварително подписаното споразумение за прилагането ѝ в България и финансовата рамка на ЕС за периода 2007-2013 г. Постепенно това ще освободи допълнителни средства, които могат да бъдат преразпределени по други пера, докато директните плащания, предоставяни директно от Бюджета на ЕС, ще продължат да нарастват с по 10% докато достигнат нивата в страните от ЕС15. Когато се обръща внимание на директните плащания на единица площ и по-специално съпътстващите ги национални доплащания трябва да се знае, че голяма част от размера им се покрива по програма Развитие на селските региони, а не директно от държавния бюджет. Не трябва да се забравя, че селското стопанство в България продължава да концентрира значителна част от работната ръка и лишаването на сектора от позволените национални доплащания ще го изправи в неравна борба с останалите страни от ЕС, а също така и под силен ценови натиск при внос от трети страни.

В този сценарий ясно се вижда, че при нисък икономически растеж, при настоящата обусловеност на функциониране на системата, задълбочаването на бюджетния дефицит е неизбежно и дори с въвеждането на реформи той ще бъде факт поне до 2012 г.



Графика 11: Общ поток на приходите и разходите към националния бюджет за периода 2009-2012 г. (Втори сценарий)



Източник: Институт за икономическа политика

### Трети сценарий: Висок икономически растеж и висок ръст на ПЧИ

#### Специфични допускания:

- Ръст на БВП: 6-9% (за 2011 и 2012 г.)
- Ръст на ПЧИ: до 40% (за 2011 и 2012 г.)

#### Променящ се фактор:

- По-висок икономически растеж и по-висок приток на ПЧИ

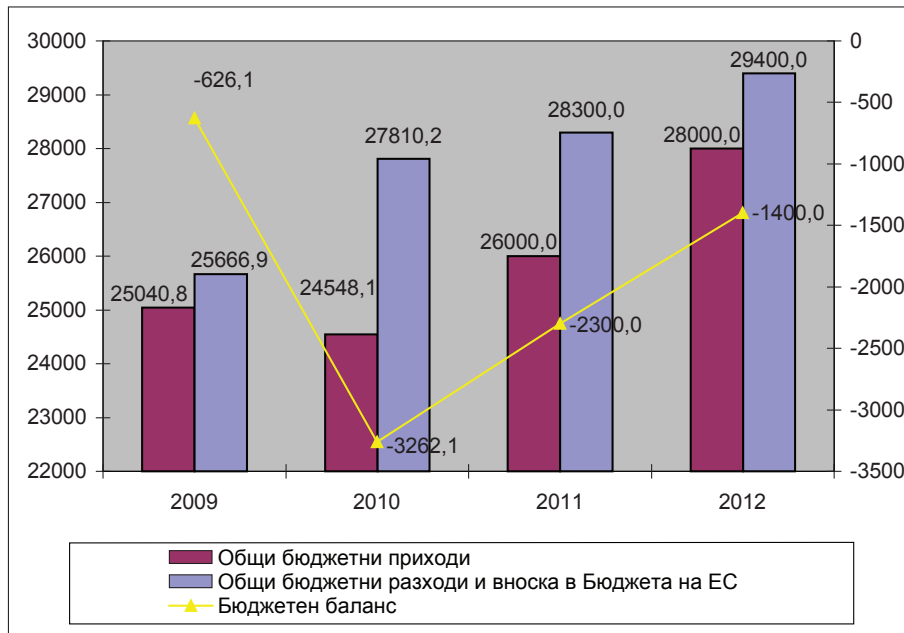
#### Очаквани отражения върху бюджетния баланс:

- По-висок размер на бюджетните приходи: 200-400 млн. лв. (за 2011 г. в сравнение със заложените в бюджетната рамка)
- По-висок размер на бюджетните разходи: 400-600 млн. лв. (за 2011 г. в сравнение със заложените в бюджетната рамка)

Трети сценарий допуска нива на икономически растеж равни и дори по-големи от тези в годините преди кризата. Разглеждайки този сценарий трябва да сме наясно, че той може да се приеме за твърде оптимистичен, но на практика това е моделът, който най-добре пасва на България в настоящото състояние на механизмите, управляващи публичните финанси. Съвсем нормално е в години на висок икономически растеж за правителството да е по-лесно постигането на балансиран бюджет или бюджетен излишък. В този случай обаче реформите не трябва да бъдат забравяни. Бързият икономически растеж в малка и отворена икономика може да бъде доста неустойчив и дългите периоди на финансова политика с бюджетен дефицит трябва да бъдат избягвани.

В този сценарий наблюдаваме бързо намаляване на бюджетния дефицит през 2011 и 2012 г., но в дългосрочен план икономиката ще се нуждае от същия или дори от по-висок икономически растеж, за да компенсира недостатъците на социалната, здравната и пенсионната система. Намалението на бюджетния дефицит в този сценарий е гарантирано от поголемия поток от данъчни приходи, съчетан с по-нисък размер на социалните плащания, в това число плащанията за превенция на безработица и компенсациите за безработица. В същото време обаче средствата, преразпределяни към здравната и пенсионната система ще продължат да нарастват, тъй като ще съществува възможност за финансирането на несъвършенствата в тях.

Графика 12: Общ поток на приходите и разходите към националния бюджет за периода 2009-2012 г. (Трети сценарий)



Източник: Институт за икономическа политика

### Заклучения и предложения за реформи

Представените три сценария са разработени при липса на значителни реформи в трите най-невралгични сфери – здравна, социална и пенсионна система. Отлагането на реформите в тези три сфери ще попречи на България да има балансиран бюджет без значение какви намаления на бюджета се направят. Дори да бъдат направени значителни съкращения на разходите през 2011 г. и се постигне балансиран бюджет или бюджет с нисък дефицит, то въпросът ще стои на дневен ред след две или три години и тогава възможностите за допълнителни фискални рестрикции ще бъдат ограничени. Така опасността България да регистрира бюджетен дефицит за четири или пет години е напълно реална и трябва да бъде приета при разработването на дългосрочните фискални рамки. Като доказателство могат да бъдат приети трите сценария за периода 2011-2012 г., изложени до момента. Видно е, че при всеки от тях, дори при икономически растеж, бюджетът не може да бъде

балансиран в дългосрочен аспект, като това може да се случи единствено в краткосрочен план в оптимистичния трети сценарий. При него обаче правителството просто ще получи известна отсрочка за провеждането на реформите.

Реалната оценка на ситуация изисква да се отбележи, че дори при иницирането на качествени реформи бюджетният дефицит може да остане факт, но неговата величина да бъде намалена в краткосрочен период. Не трябва да се забравя, че в случай на малка отворена икономика като тази на България, възникването на фискалния дефицит може да бъде предизвикано от външни фактори, а ефектите от тях могат да бъдат повлияни само до известна степен от националните политики.

Конкретните реформи трябва да съдържат следните елементи:

#### Социална сфера

- По-добра насоченост, тъй като често хората, които са най-силно нуждаещи се остават встрани или нуждите им не са напълно покрити от правителствените програми. Контролът на процеса по оценка на степента на загуба на трудоспособност трябва да бъде подобрен.
- Подобряване на качеството на социалните услуги и в същото време увеличаване на ефективността на правителствените програми и политики. Ясен пример за социална система, която трябва да бъде спешно реформирана, е подхода и отглеждането на деца, останали без родителски грижи. Настоящата система на институционализиране на децата трябва да бъде премахната. Децата трябва да останат в по-силен досег с обществото, което ще направи по-лесно и приобщаването им към него на следващия етап.

#### Пенсионна система

- Осигуряване на по-ясно изразена връзка и обвързаност между равнището на доходите на индивида през годините и размера на полагащата му се пенсия. Това ще създаде стимули на работниците да настояват пред работодателите за регистриране на възнаграждението им в пълен размер.
- Ограничаване на възможностите за ранно пенсиониране в някои категории труд. Възможно е тази опция да бъде запазена на доброволен принцип, но да не бъде осигурявана от държавата. Всеки работник трябва да има точна информация за пенсията, която ще получава в момента на пенсионирането си, което ще му даде възможност да избира на индивидуален принцип.

#### Здравеопазване

- Съществува необходимост да се въведе минимална здравна осигуровка, гарантирана от държавата, която да гарантира покритие на основни здравни услуги за всички граждани. Въвеждането на частни осигурителни фондове за покриването на тези основни нужди от здравеопазване също ще подобри ефикасността на предоставящите услугата. Тази стъпка обаче трябва да бъде предприета само когато държавните органи са подсигурили необходимото законодателство, което ще гарантира равенство и конкурентност между тези фондове. Допълнително частно осигуряване за специфични или по-добри услуги трябва да бъде осигурено за индивидуален избор.

- По-стриктни процедури за оценка на болниците и услугите, които те осигуряват. България все още поддържа висок брой на болничните легла на човек от населението, но в същото време качеството на услугите е незадоволително.
- Въвеждане на повече публично-частни партньорства в тази област и привличане на ПЧИ. Необходимо е осигуряването на развитието на професионален мениджмънт на болници и клиники.

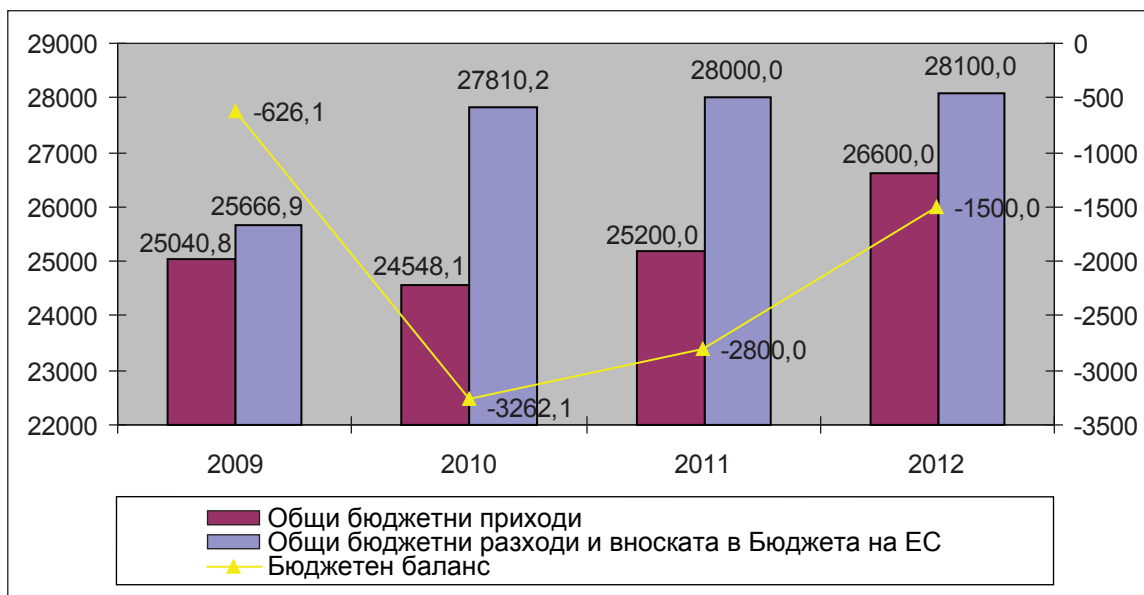
#### Намаляване на сивата икономика

- Въвеждане на максимален праг за плащанията в брой за домакинства и юридически лица.
- Увеличаване на контрола от страна на държавните институции, особено на пазара на труда.

Може да бъде предположено следното измерение на резултатите от предложените реформи на общия размер на публичните разходи и приходи в периода 2011-2012 г. в съответствие с трите сценария:

- Първи сценарий: Незабавно бавно намаляване на бюджетния дефицит през 2011 г.

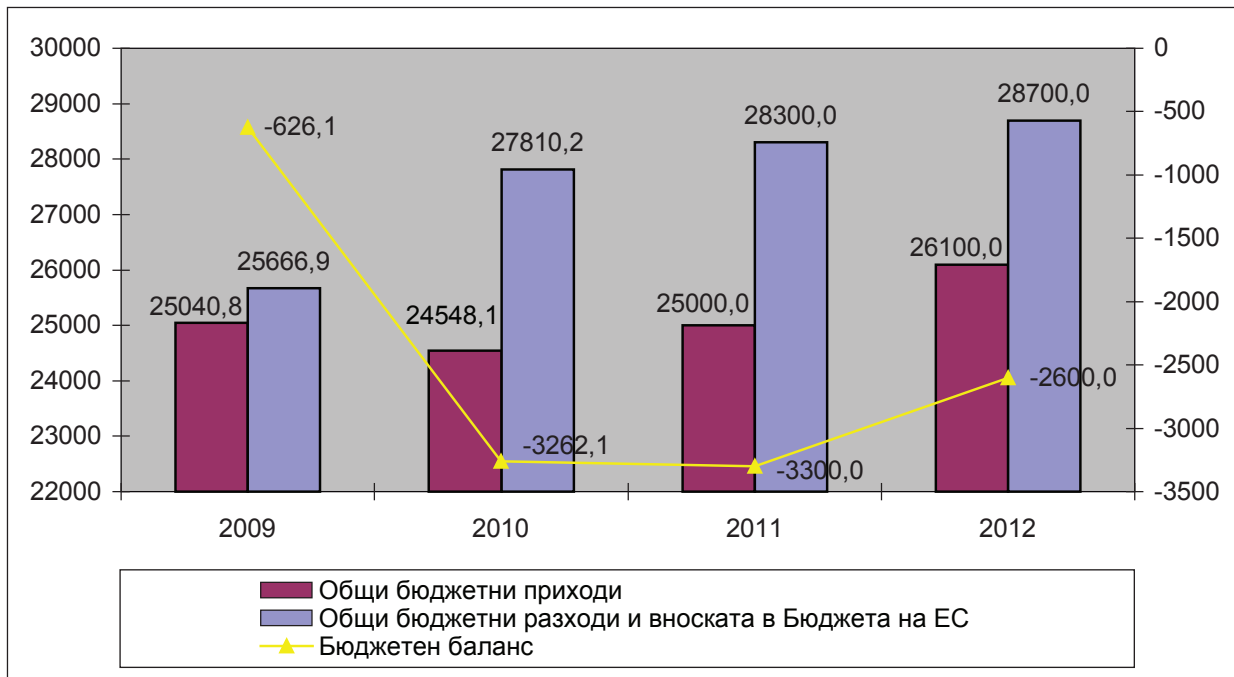
Графика 13: Първи сценарий след реформите



Източник: Институт за икономическа политика

- Втори сценарий: Преодоляване на увеличението на фискалния дефицит, избягване на цикличните измерения и бавно понижение в следващата бюджетна рамка.

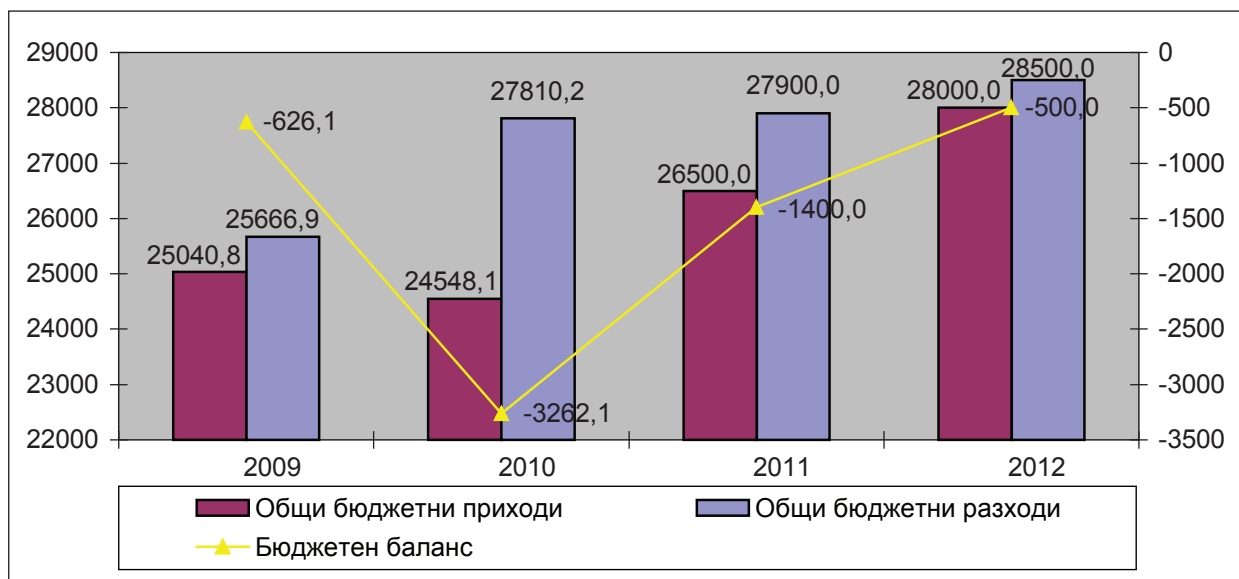
Графика 14: Втори сценарий след реформите



Източник: Институт за икономическа политика

- Трети сценарий: Незабавно рязко намаляване на фискалния дефицит, значително увеличаване на данъчните постъпления.

Графика 15: Трети сценарий след реформите



Източник: Институт за икономическа политика

## Коментари по текущи правителствени политики

Необходими са радикални реформи в пенсионната, социалната и здравната система, за да бъде избегнато навлизането на дългосрочна фискална рамка на бюджетен дефицит и правителството си дава сметка за това. Същевременно тези реформи продължават да бъдат отлагани и политиките на всички страни от ЦИЕ са предимно насочени към балансиране на бюджета. Решаването на фискалната дилема обаче налага радикални реформи днес. България трябва да започне незабавно тяхното въвеждане, за да бъдат избегнати гръцкия и румънския сценарии. Приоритетите, заложи в фискалните политики на Националния бюджет за 2011 г. обаче пораждат някои съмнения, че това ще се случи.

Обещаваща е политиката, поета от българското правителство през 2009 г. и 2010 г. по посока започване на някои важни инфраструктурни проекти, които значително могат да благоприятстват икономиката в дългосрочен план. Дори още по-окуражително е, че тези инициативи са финансирани чрез програми на ЕС.

Евентуалното увеличение на данъчната ставка за туристически услуги на 9% изглежда разумно, тъй като това е сектор на българската икономиката, който се възстанови най-бързо през 2010 г., след спадът регистриран през 2009 г. и в същото време е по-близо до външното търсене от всеки друг. Въпреки това, реалното увеличение на бюджетните приходи от този данък за 2011 г. може да се очаква най-рано от второто тримесечие, когато международните туристически фирми ще подпишат първите договори с българските туристически агенции.

Увеличението на акцизите върху горивата бе очаквана мярка от българския бизнес, макар и първоначално планирана за по-далечен бъдещ период. Без съмнение тази мярка ще предизвика инфлационен импулс, но истинското предизвикателство ще остане фискалният дефицит и как той може да бъде намален.

Всяко допълнително увеличение на данъчните ставки трябва да бъде избягвано, а дискусиите около ДДС трябва да преминат на последно място в политическата програма. Подобен ход на вдигане на най-значимия данък би ограничил допълнително индивидуалното потребление, което към момента е сериозно засегнато от високата безработица и намаляването на средното ниво на приходите. Евентуално въвеждане на данък или акциз върху луксозните стоки и недвижимата собственост, или високите доходи е социално приемлив инструмент. Подобна ставка може да акумулира допълнителни приходи, които да бъдат със специална насоченост да подкрепят реформи в социалната политика.

Най-важната точка за поддържане в провежданите политики през 2011 г. е тенденцията на увеличаване на усвояването на средствата от ЕС. Чрез някои от програмите, които предстои да бъдат изпълнени, може да бъде осигурено финансиране за капиталови разходи, което е една от областите, пострадали най-много от рестриктивна фискална политика.

---

За автора:

Калин Маринов е икономист и понастоящем изпълнителен директор на Института за икономическа политика, София. Притежава бакалавърска степ по "Макроикономика" и магистърска по "Международни икономически отношения, със специализация управление на проекти" от Университета за национално и световно стопанство, София.

Редакционен екип  
Фондация Фридрих Еберт  
Бюро България  
П.К. 958  
ул. Княз Борис I 97  
1000 София  
България

Заявки  
Институт за  
икономическа политика  
Калин Маринов  
e-mail: [epi@epi-bg.org](mailto:epi@epi-bg.org)  
факс: (+359 2) 9520847

Всички текстове са достъпни онлайн  
[www.fes.bg](http://www.fes.bg)

Мненията, изразени в тази публикация,  
принадлежат на автора/авторите и не  
отразяват непременно позицията  
на Фондация Фридрих Еберт.