

ас. д-р ИВАН ТОДОРОВ

ЮГОЗАПАДЕН УНИВЕРСИТЕТ „НЕОФИТ РИЛСКИ”, БЛАГОЕВГРАД

ПРОБЛЕМИТЕ НА ДЪРЖАВНИЯ БЮДЖЕТ: ПОСЛЕДИЦИ И РЕШЕНИЯ

STATE BUDGET PROBLEMS: CONSEQUENCES AND SOLUTIONS

Assistant Prof. Dr. IVAN TODOROV

SOUTH-WEST UNIVERSITY “NEOFIT RILSKI”, BLAGOEVGRAD

Abstract: Under a currency board arrangement, state budget is the only tool of macroeconomic policy. Main defects in budget structures and their socio-economic effects have been outlined. An attempt has been made to analyze the basic problems in the budget and fiscal policies of Bulgaria and recommend adequate solutions to these problems.

Key words: budget structures, fiscal policies, currency board

1. Увод

Най-новата стопанска история на България се характеризира с честа смяна на полярни икономически идеологии и доктрини, които намират своето отражение в провежданата от държавата макроикономическа политика. От 1944 до 1989 г. държавата упражняваше пълен контрол върху икономиката в съответствие с предписанията на марксизма. В края на осемдесетте и началото на деветдесетте година на двадесети век бе направен опит за провеждане на дискреционна макроикономическа политика от неокейнсиански тип, който се провали и завърши с икономическата криза от края на 1996 и началото на 1997 г. Причините за този провал са както външни (настъпление на неолиберализма в световен мащаб, нужда да се изпълняват предписанията на международните финансови институции), така и вътрешни – забавяне на икономическите реформи, липса на последователност и професионализъм от страна на макроикономическия елит при формулирането и провеждането на икономическата политика и др.

В средата на 1997 г. у нас бе въведен паричен съвет – специфичен режим на фиксиран валутен курс, рожба на неокласическата икономическа теория. Валутният борд лиши България от

възможността да провежда самостоятелна парична политика. Единственият инструмент за монетарно въздействие върху икономиката останаха изискванията за размера на задължителните минимални размери на търговските банки в централната банка. ЗМР имат своя специфика, която изисква с тях да се борава изключително внимателно: липсва им гъвкавостта, обратимостта и дозирания ефект на останалите монетарни инструменти. Фини и дозирани въздействия върху икономиката чрез ЗМР са невъзможни, така че на практика България е лишена от всички инструменти на монетарната политика. Единственият бюджет за държавно въздействие върху икономиката в условията на паричен съвет остава държавният бюджет, което превръща правилно формулираната и прецизно провеждана бюджетно-фискална политика в императив.

2. Недостатъци на българската бюджетно-фискална политика

Държавата може да регулира икономиката чрез промени в параметрите на отделните бюджетни структури: приходи, разходи, салдо, начин на използване на салдото (финансиране или инвестиране). Бюджетната политика е свързана с разходната, а фискалната политика – с

приходната част на държавния бюджет. Основен недостатък на цялостната българска бюджетна-фискална политика е системното и хронично недофинансиране на ключови социални сфери на образование, здравеопазване, наука и др. Последниците са липса на достатъчно иновации, влошаване на качеството на човешкия капитал, спад на конкурентоспособността на националната икономика и увреждане на потенциала ѝ за дългосрочен растеж.

Анализът на приходната част на държавния бюджет разкрива следните проблеми:

- Наличие на екстремно-потребителска данъчна система - изразява се в няколкократното превишение на приходите от косвени данъци над приходите от преки данъци в държавния бюджет. В годините преди глобалната криза това превишение бе около 4 пъти и намалено около три пъти в годините на кризата и след нея.

- Пропорционално подоходно облагане - свързано е с въвеждането от началото на 2008 г. на единна данъчна ставка от 10% върху доходите на физическите и юридическите лица и с премахване на съществуващия дотогава необлагаемия минимум върху доходите на индивидите. България има едни от най-ниските ставки на преките подоходни данъци в целия Европейски съюз и относително високи ставки на косвените данъци;

- Нисък размер на приходите от помощи - означава ниска усвояемост на средствата по фондовете на ЕС.

Разходната част на държавния бюджет има следните недостатъци:

- Нисък размер на бюджетните разходи като процент от БВП – под 40%, при стойност на този показател средно за ЕС над 50%;

- Неэффективно изразходване на бюджетни средства (например в здравеопазването);

- Неравномерно харчене на бюджетни средства през годината (слабо в началото и силно в края на годината),

което стимулира спад на цените през първото тримесечие и покачването им през последното тримесечие на годината.

Частите „Бюджетно салдо“ и „Финансиране на бюджетния дефицит (Инвестиране на бюджетния излишък)“ показват следните дефекти:

- Налагане на национални изисквания за бюджетен дефицит от 2%, които са по-ограничителни от европейските стандарти (3%);

- Финансиране на бюджетния дефицит предимно със средства от фискалния резерв, което доведе до рязкото намаляване на последния от 9 на 4 млрд. лв.;

- Наличие на идеи предстоящите плащания по външния дълг да се финансират със средства от т.нар. Сребърния фонд.

3. Социални и икономически последици от проблемите в бюджетните структури

Социалните и икономически последици от така откритите проблеми в отделните части на държавния бюджет са изключително неблагоприятни.

Екстремно потребителската данъчна система е изключително несправедлива от социална гледна точка – тя облагодетелства хората с най-високи доходи и ощетява хората с най-ниски доходи. При нея е нарушен основен принцип на оптималното данъчно облагане – данъчната ставка да нараства с намаляване на пределната полезност на дохода. Премахването на прогресивното подоходно облагане и на необлагаемия минимум на доходите, както и въвеждането на пропорционален подоходен данък, лишават данъчната система у нас от една от основните ѝ функции – намаляване на икономическите и социални неравенства. При пропорционалното облагане всички доходи се облагат с единна ставка и съотношението между по-високите и по-ниските доходи преди и след облагането се запазва непроменено.

Основните аргументи, с които бе въведен „плоският“ данък – увеличаване на инвестициите (най-вече чуждестранните), повишаване на приходите от преки данъци и намаляване на дела на „сивата“ икономика, не се оправдаха, което предизвиква основателни съмнения в ефективността на пропорционалното данъчно облагане у нас. Инвеститорите (най-вече чуждестранните) не се влияят толкова от ниските данъчни ставки и ниската цена на труда, а от други фактори – равнище на корупция, начин на функциониране на държавната администрация и правораздавателната система, наличие на бюрокрация, качество и производителност на работната сила, качествена инфраструктура и др. Спадът на инвестициите (включително чуждестранните) показва негативната оценка на инвеститорите и останалите стопански агенти за цялостната бизнес среда у нас, включително за качеството на работа на държавните институции и на провежданата макроикономическа политика. Спадът на приходите от преки данъци като процент от БВП пък е индикатор за влошаване на ефективността на приходната администрация.

Високите (и като данъчни ставки, и като дял от бюджетните приходи) косвени данъци имат тежка икономическа и социална цена. Те натоварват цените на енергийните ресурси, стоките и услугите, намаляват потреблението, водят до повишаване на инфлацията и спъват икономическия растеж при равни други условия. С увеличаване на дохода пределната ефективна данъчна ставка на облагането с косвени данъци намалява, което представлява скрита форма на регресивно данъчно облагане.

Още един аргумент против екстремно потребителската данъчна система у нас е, че тя противоречи на тенденциите в данъчното облагане в ЕС. Средно за ЕС данъчната система е хибридна, т.е. характеризира се с относителна равностойност на приходите от преки и приходите от косвени данъци. Настоящата

суверенна дългова криза в Еврозоната се очаква да доведе до засилена координация в сферата на фискалната политика, което рано или късно би трябвало да постави ниския пропорционален подоходен данък у нас в разрез с европейските изисквания.

Ниският процент на усвояемост на средствата от фондовете на ЕС означава пропуснат икономически растеж, който по различни оценки варира между 3% и 5% от БВП. Тези средства са безвъзмездни, не влошават показателите за държавен дълг и бюджетен дефицит и не са обвързани с ограничителните изисквания, срещу които се отпускат средствата от международните финансови институции. Затова непълното им усвояване може да се класифицира като престъпна и скъпо струваща небрежност.

Законодателното фиксиране на бюджетните разходи в размер до 40% от БВП при средна стойност на този показател за ЕС над 50% и при надвиснала опасност от нова рецесия представлява прокрзисна, а не антикрзисна мярка. Същото може да се каже и за законовото налагане на бюджетен дефицит до 2% от БВП при допустими от Маастрихтския критерии 3%.

Бюджетите на социалното осигуряване (НОИ и НЗОК) имат хронични дефицити, които се налага да бъдат финансирани с преки плащания от държавния бюджет в размер на около 2 млрд. лв. годишно. Реформата в пенсионната и здравната система безспорно е нужна, но е твърде обширна като проблематика и затова не е предмет на разглеждане в настоящата статия.

Икономиката е инерционна система и наложилият се модел на неравномерно харчене на бюджетни средства в отделните месеци на годината натоварва стопанските структури. През месеците на бюджетни рестрикции потребителското търсене и цените падат, което поставя на изпитание страната на предлагането – продавачи и производители. През

месеците на разхлабване на бюджетните рестрикции потреблението и цените растат, което затруднява страната на търсенето – домакинствата и фирми. Редуването на месеци с дефлация и инфлация възпрепятства гладкото функциониране на икономическата система, затова е препоръчително разходването на бюджетни средства да бъде поплавно и равномерно в отделните месеци и тримесечия на годината.

Големината на фискалния резерв е показател за платежоспособността на българското правителство и буфер срещу евентуални икономически благополучия. В момента размерът му е критично нисък – около 4 млрд. лв. Понататъшното му снижаване за финансиране на бюджетни дефицити и на плащания по държавен дълг не е препоръчително, тъй като това може да доведе до намаляване на кредитния рейтинг на нашата страна и да оскъпи получаването на кредити от българското правителство. Резонно е предстоящите плащания по външния дълг и бюджетните дефицити да се финансират чрез нови заеми и тези заеми да се вземат възможно най-бързо. Българското правителство пропусна да вземе средства от МВФ през 2009 г. при изключително благоприятни условия. Всяко изчакване може да доведе до влошаване на условията, при които България да получи външно финансиране. Причини за подобно влошаване могат да бъдат неизпълнение на планираните бюджетни приходи и бюджетен дефицит, влошаване на международната икономическа конюнктура, действия на спекуланти на финансовите пазари и др.

Идеите да се инвестират парите от пенсионните вноски на гражданите (т.нар. Сребърен фонд) в ДЦК без инвестиционен рейтинг са в разрез със здравата икономическа логика и добрите практики на макроикономическо управление. Подобни действия могат да изкривят българския финансов пазар и да застрашат стабилността на пенсионните фондове, тъй като поставят българското

правителство в привилегировано положение спрямо останалите емитенти на ценни книжа и не дават нужната степен на сигурност на вложените пенсионни средства.

4. Препоръки

Решенията на проблемите в бюджетните структури и породените от тях проблеми би трябвало да се търсят в следните посоки:

1. Подобряване на усвояемостта на средствата от Еврофондовете. Като се вземе предвид, че усвояемостта на средствата от ЕС е около 30%, има огромни резерви в това отношение;

2. Въвеждане на умерено прогресивно подоходно данъчно облагане;

3. Финансиране на предстоящите плащания по външния дълг чрез външни заеми, а не от Фискалния резерв;

4. Въвеждане по-ниски ставки на ДДС и акцизите за електрическата енергия и енергоносителите, които се използват за промишлени цели. Подобна мярка е насочена към намаляване на производствените разходи, цените и стимулиране на потреблението и производството;

5. Балансиране на бюджета не чрез понижаване размера на разходите, а чрез тяхното оптимизиране и чрез увеличаване на събираемостта на приходите;

6. Трансформиране на данъчната система от екстремно потребителска в хибридна;

7. Увеличаване на делът на бюджетните разходи като процент до равнища, съпоставими със средните за Евроразоната. Поддържането на бюджетни параметри, клонящи към средните за Евроразоната, би трябвало да гарантира изпълнението на Маастрихтските критерии за публичните финанси.

Като цяло може да се заключи, че структурите на държавния бюджет на България съдържат в себе си редица дефекти и пораждат множество проблеми, които изискват адекватни управленски решения. Дали българското

макроикономическо управление прите- | да се намери и приложи тези решения, е
жава нужната воля и компетентност, за | трудно да се прогнозира.