

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА НА СЪСТАВЯНЕТО НА ДЪРЖАВНИЯ БЮДЖЕТ НА ПРИМЕРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Емил Димов¹, Митко Димов², Весела Петрова³

¹ Минно-геоложки университет „Св. Иван Рилски“, 1700 София, emil_dimov@abv.bg

² Минно Геоложки Университет „Св.Иван Рилски“, 1700 София, dimov_mgu@abv.bg

³ Минно-геоложки университет „Св. Иван Рилски“, 1700 София, vessela.st@gmail.com

РЕЗЮМЕ. Изследвани са теоретичните и практическите аспекти на формирането и разходването на държавния бюджет на България. Целта е да се оптимизира съставянето на държавния бюджет, като се приведе в съответствие с теоретичните постановки и се елиминират порочните практики

THEORY AND PRACTICE OF COMPILATION OF STATE BUDGET ON BASIS OF THE EXAMPLE OF BULGARIA

Emil Dimov¹, Mitko Dimov², Vessela Petrova³

University of Mining and Geology "St. Ivan Rilski", 1700 Sofia, emil_dimov@abv.bg

University of Mining and Geology "St. Ivan Rilski", 1700 Sofia, dimov_mgu@abv.bg

University of Mining and Geology "St. Ivan Rilski", 1700 Sofia, vessela.st@gmail.com

ABSTRACT. The authors have examined the theoretical and practical aspects of the formation and expenditure of the state budget of Bulgaria. The main goal is to optimize the compilation of the state budget, in order to be aligned with the theoretical formulations and to eliminate the corrupt practices

Държавният бюджет е своеобразен план (баланс) на правителството за приходите и разходите през определен период от време, обикновено за една календарна година. Той е специфична макроикономическа категория, в която намират синтезиран израз множество променливи величини. Държавният бюджет има приходна и разходна част.

Приходната част на бюджета се формира от:

- данъци, такси и мита;
- приватизация на държавно имущество;
- надбавки по ценни книжа;
- държавни съкровищни бонове;
- наеми от държавно и общинско имущество;
- лихви;
- дейности на бюджетни организации;
- осигурителни вноски;
- получени кредити от страната и чужбина;
- субсидии и временни безлихвени заеми;
- други.

Разходната част на бюджета по функции включва:

- I група - Общо държавни служби (изпълнителни и законодателни органи, наука и общи служби);
- II група - Отбрана и сигурност (отбрана, полиция, противопожарна служба и сигурност, органи на съдебната власт);
- III група - Образование;
- IV група - Здравеопазване;
- V група - Социално осигуряване и грижи;

VI група - Жилищно строителство, благоустрояване и комунално стопанство;

VII група - Дейности по почивното, културното и религиозното дело;

VIII група - Икономически услуги;

IX група - Други.

Когато има несъответствие между приходите и разходите се появява бюджетен дефицит или бюджетен излишък.

Текущият бюджетен дефицит може да бъде структурен и/или цикличен.

Структурен бюджетен дефицит е оня, който съществува дори когато стопанството функционира на границата на производствените си възможности. Той е резултат от провеждането на определена фискална политика и се дължи главно или на недоброто разчитане на данъчните ставки, или на необоснованите бюджетни разходи.

Цикличният бюджетен дефицит е онази част от текущия бюджетен дефицит, която се дължи на обстоятелството, че икономиката функционира под равнището на потенциалните си възможности, т.е. дължи се на кризисното развитие на икономиката.

Това разграничаване на текущия бюджетен дефицит на структурен и цикличен има важно значение за макроикономическия анализ и за провеждането на съответната

фискална политика. То позволява да се диференцират въздействията, предизвикани от промените в данъчно-бюджетната политика от тези, които са резултат от измененията в икономическия цикъл, и на тази основа да се приложи ефективна фискална терапия.

Макроикономическата политика включва използването на инструментите на икономическата политика (т.е. законодателство, данъци и тарифи, държавни разходи, лихвени проценти, контрол на валутния курс) за постигане на специфични си цели (т.е. по-бърз икономически растеж, по-ниска инфлация, заетост и т.н.). Фискалната политика има тенденция едновременно да оказва въздействие върху съвкупното търсене и съвкупното предлагане.

Съвременната фискална политика е теоретично обоснована в трудовете на Дж. М. Кейнс и неокейнсианците и е насочена към преодоляването на т.нар. разриви в БВП и стабилизирането на стопанското развитие.

Фискалната политика е съвкупността от правителствени мерки по регулирането на приходите и разходите за постигането на определени социално-икономически цели - регулиране на икономическото развитие, преодоляване на безработицата и осигуряване на пълна заетост, борба с инфлацията, въобще за управление на националното стопанство чрез използването на данъчната система и правителствените разходи. Това въздействие намира израз в две посоки:

Първо, в непосредственото въздействие на данъчното облагане върху равнището на разполагаемия доход и оттук върху потребителските разходи и спестяванията, чрез които се предопределя съвкупното търсене;

Второ, във въздействието на данъчната политика върху използването на ресурсите и обема на производството, и оттук върху съвкупното предлагане.

Съвременната фискална политика се отличава от провежданата в миналото главно по разграничаването на структурния бюджет от цикличния бюджет и бюджетен дефицит. Като възприема свиването на съвкупното търсене за причина за икономическата нестабилност, Дж. М. Кейнс определя промените в държавния бюджет като мощен инструмент в ръцете на правителството за активно въздействие и за управление на стопанството. Различието между структурен и цикличен бюджет е свързано с различието между целенасочената или дискреционна политика и автоматичните регулатори. В по-голямата си част структурните приходи и разходи се състоят от въведени по законодателен път целенасочени програми (обществени инвестиционни програми, програми за наемане на безработни, промени в данъчната ставка), докато цикличните дефицити и излишъци се предизвикват от т.нар. автоматични регулатори

За да се разкрие въздействието на фискалната политика върху съвкупното търсене следва да се изясни въпроса за същността и видовете разриви в БВП. Под "РАЗРИВ В БВП" разбираме отклонението на реалния БВП ПОД или НАД номиналния БВП.

Когато това отклонение е "ПОД" говорим за рецесионен или дефлационен разрив. Той е израз на недостатъчното съвкупно търсене, измерва се чрез вертикалното разстояние между линията на равновесните съвкупни разходи при пълна заетост и успоредната под нея линия на действителните съвкупни разходи и показва сумата, с която следва да се увеличат съвкупните разходи за да се "изчисти" разрива.

Когато това отклонение е "НАД", говорим за инфлационен или експанзионистичен разрив. Той е израз на прекомерно голямото съвкупно търсене, измерва се чрез вертикалното разстояние между линията на равновесните съвкупни разходи при пълна заетост и успоредната над нея линия на действителните съвкупни разходи и показва сумата, с която следва да се намалят съвкупните разходи, за да се "изчисти" разрива.

Ако правителството е загрижено да стабилизира съвкупното търсене посредством активна фискална политика, подходът, който би трябвало да следва, е достатъчно целенасочен: ако търсенето в частния сектор падне (примерно поради екзогенно намаление на инвестициите), то следва да намали данъците, за да стимулира възстановяването на потреблението и/или увеличи собствените си разходи; и обратното, ако се прецени, че търсенето в частния сектор е изключително високо. Това приложение на фискалната политика често се нарича "настройване", тъй като целта му е да "настрои" темпа на растеж на съвкупното търсене. Базисният механизъм на настройването се илюстрира ясно от основните компоненти на търсенето в частния сектор и техните детерминанти. Номиналният доход се определя по следния израз:

$$PY = C + I + G + X - M, \quad (1)$$

където: C е потребление, I - инвестиции, X - износ, M - внос, G - държавни разходи.

От това равенство се вижда, че едно увеличение в данъчните ставки, при равни други условия, води до намаление в потреблението и инвестициите и по този начин в номиналния доход. Вероятно е да има и по-нататъшни ефекти: примерно намалението в номиналния доход има тенденция да намалее вноса и посредством ефекта си върху търсенето на пари също и лихвените проценти. Увеличение пък *или* на екзогенните държавни разходи (примерно за строителство), *или* на ендогенните разходи (примерно чрез увеличаване на достъпността на помощите за безработни) ще доведе, при равни други условия, до увеличение в номиналния доход.

Как могат да бъдат "лекувани" или "изчиствани" разривите?

До Кейнс са били предложени два начина - единият чрез изместване на кривата на съвкупното предлагане, а другият - чрез изместване на кривата на съвкупното търсене. Общото и за двата варианта е, че по същество те представляват своеобразна интерпретация на основните положения на класическата и неокласическата доктрина, в основата на която лежи положението, че пазарът е в

състояние сам да преодолява разливите и да довежда икономиката до "естественото" състояние на пълно използване на производствените фактори.

За разлика от тях кейнсианците се опитват да решат проблема по един трети начин - чрез специфичната фискална политика и нейните инструменти да се въздейства върху съвкупните разходи, като се стимулира или ограничава производството за да се урегулират до равнището на равновесните съвкупни разходи. Рецесионният или дефлационен разлив се изчиства с помощта на експанзионистична фискална политика, която намира израз в увеличаването на правителствените разходи и в намаляването на данъчното облагане, вследствие на което се формира бюджетен дефицит, който е "хирургическото" средство за лекуването на този тип разливи.

Инфлационният или експанзионистичен разлив се изчиства чрез провеждането на рестриктивна (ограничителната) фискална политика, която намира израз в намаляването на правителствените разходи и увеличаването на данъчното облагане, вследствие на което се формира бюджетен излишък.

Следователно инструментите, които фискалната политика използва и в двата случая, са правителствените разходи и данъчното облагане. Теоретичният анализ се основава на два подхода при установяването на равновесното равнище на дохода: първият се отнася до необходимостта от съвпадение между инвестиции и спестявания (т.нар. IS анализ), а вторият се отнася до еквивалентността между съвкупно търсене и съвкупно предлагане (т.нар. AD/AS анализ), т.е.

$$AD = AS \quad (2)$$

$$I = S \quad (3)$$

$$AD = C + I + G \quad (4)$$

$$AS = C + S + Tx \quad (5)$$

$$I + G = S + Tx \quad (6)$$

Ако изходим от БВП, т.е. от дохода, измерен по разходния метод, който включва четирите големи групи разходи, а именно:

$$Y = C + I + G + nX \quad (7)$$

и заместим потреблението C с неговата функция $a + cYd$ в уравнение (7), ще получим

$$Y = a + cYd + I + G + nX \quad (8)$$

Разполагаемият доход се определя по израза:

$$Yd = Y - Tx \quad (9)$$

и

$$C = f(yd) = a + c(Y - Tx) \quad (10)$$

$$Y = a - c(Y - Tx) = I + G + nX \quad (11)$$

След следните преобразувания:

$$Y - cY = a - cTx + I + G + nX \quad (12)$$

$$Y(1 - c) = a - cTx + I + G + nX \quad (13)$$

за БВП по разходния метод получаваме следните изрази:

$$Y = \frac{1}{1 - c} (a - cTx + I + G + nX) \quad (14)$$

$$Y = k.(a - cTx + I + G + nX). \quad (15)$$

Оказва се, че равновесният обем на реалния БВП при дадено равнище на цените, който пазарните агенти са готови да купят, е стойността на т.нар. прост мултипликатор k , умножена по общата сума на автономните разходи. Това означава, че, примерно, увеличаването на правителствените разходи с единица ще доведе до нарастване на БВП с няколко единици. В това е ефекта на мултипликатора.

Възможно е да се използва само единият от инструментите на фискалната политика, а възможно е да се използват и двата. Естествено е във втория случай ефективността на фискалната политика да е по-висока.

Характерна особеност на фискалната политика е необходимостта от навременното прилагане на мерките, независимо дали на експанзионистичната или на рестриктивната. Всяко закъснение намалява нейната ефективност и води до нежелани резултати.

Поради горната особеност в данъчно-бюджетната система съществува особен набор от фискални инструменти, които са вградени в нея и са известни като автоматични стабилизатори. Те не се нуждаят от непрекъсната законодателна регламентация и автоматично предизвикват бюджетен дефицит при рецесия и бюджетен излишък при инфлационен бум. Към тях спадат:

- автоматичното данъчно приспособяване (подходящият данък, данъкът върху печалбата, както и данъкът върху добавената стойност);

- автоматичните промени по линия на правителствените трансферни плащания (главно обезщетенията при безработица), които са изградени на антициклична основа.

Фискалната политика в България е изправена пред сериозни икономически и политически рискове. Икономиката на страната продължава да стагнира и макар очакванията за 2014 г. да са за по-висок растеж на европейската и съответно българската икономики, бюджетът трябва да е подготвен и за евентуален негативен сценарий. Политическите рискове пред страната изглеждат още по-сериозни. Наблюдава се притеснителна

устойчивост в появата на дефицит в изборни години – на практика след провеждане на парламентарни избори сме принудени да започнем отново консолидация на бюджета и намаляване на дефицитите (примери – 2009 и 2013 г.). Политическата нестабилност в страната е допълнителен негативен фактор, като фискалната политика следва да отчита вероятността от предсрочни избори.

При провеждане на фискалната политика би трябвало да се акцентира на следното:

- Реално свиване на текущите разходи (за заплати и текуща издръжка) в публичния сектор с минимум 10% спрямо планираното – засяга всички административни звена, като единствено разходите за образование да не се променят за сметка на по-сериозни оптимизации в силовите ведомства и съкращаване на структури.

- Пенсионна реформа – ограничаване на възможностите за ранно пенсиониране, продължаване на покачването на възрастта за пенсиониране и пренасочване на 2 проценти пункта от пенсионната вноска към частен фонд така, както беше планирано преди повече от десет години;

- Здравна реформа – разбиване на монопола на НЗОК и пренасочване на 2 процентни пункта от здравната вноска към избран частен здравен фонд. Една такава стъпка ще върне донякъде доверието в системата, давайки стимули на работодателите да се осигуряват и позволявайки на частната инициатива да предостави много по-добра услуга.

Предложените промени следват логиката на изчистване на данъчните закони от преференции и неефективни данъци, оптимизиране на разходите на администрацията, свиване на субсидиите за закъсали държавни предприятия, по-добро управление на държавната собственост и приватизация, засилване на капиталовия стълб на пенсионната система и разбиване на монопола на НЗОК, както и реални средства за развитие на регионите чрез прехвърляне на данъчни правомощия и увеличаване на стимулите на местните власти за създаване на по-добра среда за бизнес и заетост.

Бюджетът на България трябва да осигурява устойчиви публични финанси и балансираност, ефективни държавни харчове и средства за инвестиции в регионите, повече избор за данъкоплатците в осигурителните системи и като цяло една фискална политика, отчитаща икономическите и политически рискове в страната.

Таблица 1.

Консолидиран бюджет 2014 (проект на МС) и Алтернативен бюджет, предложен от ИПИ

Величина	МС 2014	ИПИ 2014
Общо приходи (млн. лв.)	30 886	29 870
Общо приходи (% от БВП)	37,9	36,6
Общо разходи (млн. лв.)	31 453	28 938
Общо разходи (% от БВП)	38,6	35,5
Вноска в общия бюджет на ЕС (млн.лв.)	905	905
Бюджетно салдо (млн. лв.)	-1 472	27
Бюджетно салдо (% от БВП)	-1,8	0,0

Управляващите очакват приходите от данъци да се увеличат с близо 1,5 млрд. лв. през 2014 г. на фона на сериозното им неизпълнение спрямо плана за 2013 година, което беше основният им аргумент за актуализация на бюджета. По-ниски приходи на фона на непроменени или по-високи от предвидените разходи, както е фокусът на политиките, означава по-висок дефицит в края на 2014 г. спрямо предвидения. Също така означава и по-висок дефицит спрямо 2013 г., а бюджетът за 2014 г. залага именно обратното: свиване на дефицита от 2% до 1,8%.

Необузданият оптимизъм за събираемостта ясно се вижда от очакванията за постъпления от здравно-осигурителни вноски и акцизи – ръст от съответно 70 млн. лв. и 260 млн. лв. Това изглежда изненадващо на фона на очаквания ръст на приходите от тях през 2013 г. – съответно с 20 млн. лв. и 70 млн. лв. Вярно е, че пазарът на труда и потреблението показват признаци на съживяване през тази година, които да се очаква да продължат и през 2014 г., но не трябва да се забравя, че това става на фона на сериозна политическа нестабилност и социално недоволство. Последните, освен че влияят негативно на инвестициите, заетостта и потреблението, влошават и доверието на обществото в институциите, което води до избягване на дължими плащания.

В същото време неданъчните приходи през следващата година се очаква да са с близо 500 млн. лв. по-ниски в сравнение с 2013 г. Това би било чудесно, ако е резултат от намаляване на обема на таксите, които бюджетът събира, но не – те остават непроменени. Основният виновник за спада са приходите и доходите от собственост – близо 300 млн. лв. по-малко. През 2013 г. с актуализацията на бюджета се увеличават приходите от собственост заради еднократни постъпления от. Явно такива не се очакват през 2014 г. Очакваните приходи от собственост през 2014 г. са малко над 1 млрд. лв., докато през 2012 г. са били 1,2 млрд. лв.

Рискове не липсват и в разходната част. Планираните средства за заплати са почти непроменени и се очаква да са около 4,2 млрд. лв., колкото са били и през 2012 и колкото бяха заложили и през 2013 г. Би било добре, ако през 2014 г. тези разходи останат непроменени вследствие на оптимизации, но опитът от последните години показва, че съкращенията в администрацията имат краткотраен и ограничен ефект върху бюджета, тъй като обикновено са последвани от нови раздувания на щатове.

Друг интересен момент е, че разходите за заплати на министерства и агенции могат да се променят с решение на Министерския съвет (МС), ако има икономии по други пера или при намаление на разходите за заплати в други ведомства. С други думи, не само че ще може да се прехвърлят разходи между различни пера в една структура, ами и ще могат да се взимат средства от други структури. МС може да променя утвърдените със закона максимални размери на ангажименти за разходи и задължения през 2014 г. на министерства и агенции след като те представят годишните си отчети за 2013 г. Всичко това означава, че бюджетът все повече се отдалечава от това, което се гласува в парламента, което като цяло

обезсмисля неговото гласуване. Със същия успех МС просто може да каже колко пари му трябва за текущи разходи и да ги харчи както намери за добре.

Досегашният резерв за структурни реформи и допълнителни фискални мерки се превръща в резерв за икономически растеж и държавност и също така се увеличава с малко над 300 млн. лв. до 640 млн. лева, което е 90% ръст. Най-вероятно тук са включени 500-те млн. лева, заделени за т.нар. Публична инвестиционна програма „Растеж и устойчиво развитие на регионите“. Както МФ обяснява, тази програма представлява нов механизъм за финансиране на публични инвестиционни проекти и програми на конкурентен принцип. Тъй като предварително не е ясно проектите на кое министерство ще бъдат одобрени, тези пари са заложи в общия резерв за икономически растеж. Въпреки заявления „конкурентен принцип“, обаче, притесненията за прозрачността и начина на разпределяне на средства от това перо остават.

От една страна е хубаво, че в бюджета има резерви, тъй като гореизброените опасности са достатъчно реални и могат да се материализират дори и без влошаване на икономиката. От друга страна това е резерв, който се харчи по усмотрение на МС и не подлежи на санкция или отчет, а управляващите единствено уведомяват как ще изразходват средствата. Няма обсъждане на целесъобразността, ефективността и дори нуждата от този разход.

Като цяло бюджетът води до повече въпроси, отколкото до изясняване каква ще бъде водената политика през 2014 г. и в средносрочен план. Има заявки за реформи, но те са мъгляви, а някои от тях като заявеното монополизирание на Здравната каса, не са подкрепени от предвидените приходи и разходи. По всичко личи, че управляващите ще се опитат да концентрират в себе си колкото се може повече правомощия за управлението на бюджета и съответно да лишат обществото от какъвто и да било дебат за това как се изразходват публичните средства.

Не се наблюдава реален проблем със събираемостта на приходите; изоставането се дължи единствено и само на оптимистичните приходи, заложи в самия бюджет за 2014 година, което съответно налага актуализация на бюджета. Ето и малко подробности и конкретни числа.

Приходите и помощите в консолидирания бюджет за периода януари ÷ май са с 0,2% по-ниски от миналогодишните, като данъчните приходи растат с 2,7%, а неданъчните приходи се свиват с 9,8%. Въсъщност минималният спад тази година се дължи единствено и само на неданъчните приходи, които през миналата година бяха по-високи заради еднократни постъпления от 148 млн. лева под формата на дивидент от Държавната консолидационна компания (ДКК), платен през май месец.

При данъчните приходи се вижда ясно, че има най-сериозно нарастване при приходите на социалното осигуряване (със 187 млн. лева), което би трябвало да се дължи на нарастването на минималната заплата, минималните и максималния осигурителни прагове от началото на 2014 г., както и повишаването на заетостта

тази година. Наблюдава се и леко увеличение при данъците, събирани от държавния бюджет (с около 40 млн. лева спрямо първите 5 месеца на 2013 г.) и при данъчните приходи на местните власти (с около 20 млн. лева).

Наистина, при някои основни приходоизточници като ДДС (със 115 млн. лева по-малко събрани тази година) и корпоративния данък (8 млн. лева) има леко изоставане спрямо 2013 г., но то е напълно компенсирало от по-високите приходи от акцизи и от данък общ доход. По-малкото приходи от ДДС се обясняват от МФ с по-високите размери на възстановен данък тази година, а лекия спад при корпоративните данъци – с трансформирането на хазартния данък в такса и събирането му като неданъчен приход на началото на 2014 г.

Ръстът в приходите от акцизи, от друга страна, може би се дължи на мерките за запущването на пробойните при събирането на непреки данъци, а данък общ доход вероятно расте заради по-високата минимална заплата и заради първия от няколко години по-сериозен ръст на броя на заетите: с 39 100 повече през първите 3 месеца на 2014 г. спрямо година по-рано.

Предвид всичко казано по-горе, може да се направи изводът, че е нужна ревизия на бюджета с цел занижаването на заложените приходи до едни по-реалистични нива. Ако приемем, че като цяло данъчните приходи в националния бюджет тази година продължат да се движат с темповете от първите 5 месеца, то за цялата 2014 г. може да се очаква ръст с около 600 млн. лева спрямо 2013 г., а не както е заложи в бюджета – с около 1,7 млрд. лева, т.е. необходимата ревизия на данъчните приходи е за около 1,1 млрд. лева или 1,35% от прогнозния БВП.

За да не превишим лимита за фискален дефицит от 2%, то, отчитайки сегашната цел в бюджета за дефицит от 1,8% от БВП, би следвало ревизията да се стреми към намаление на разходите с около поне 1,15% от БВП или с около 938 млн. лева. Как би могло това да се случи, предвид спрениите европейските средства по някои мерки по оперативните програми (например по ОПОС) и съответно поемането на всички разходи по сключени договори от националния бюджет тази година, не е много ясно. Така например, само по Оперативна програма „Околна среда“ от септември 2013 г. ЕК е спряла всички плащания и до момента националният бюджет е поел плащания за 360 млн. евро. За сравнение, националното съфинансиране по цялата програма, за целия й период на действие, е 334 млн. евро.

Една възможност за рязане и евентуално пренасочване на разходи би могла да бъде така наречения Фонд за икономически растеж и държавност, който бе заделен през 2014 и който разполага с ресурс от 500 млн. лева. Отчитайки спорните нужди и ефекти от (някои от) одобрените набързо проекти на общините по този фонд (например за селски стадиони, подземни паркинги и др.), то там, където е възможно, могат да се потърсят възможности за неосъществяване или замразяване на поне част от тези проекти. В настоящата предизборна

обстановка, обаче, едно такова решение би било изключително трудно.

Като цяло, данните за бюджета за 2014 г. аргументират нуждата от ревизия на приходите надолу до едни изпълними нива, което би било относително лесно. Големият проблем е по отношение на разходите, където също ще трябва да се реже близо милиард, ако искаме да спазим националното законодателство (или по-малко, ако искаме да спазим поне европейския лимит от 3% дефицит максимум). Освен самия проблем с намирането на възможни за рязане разходи, въпросът с времето на актуализацията също не е за подценяване. Предвид настоящата предизборна обстановка, най-вероятно бремето на ревизията ще падне върху следващото правителство и парламент, когато (края на октомври – началото на ноември най-рано) може и да бъде късно за

намаление на разходи с такъв значителен размер. Т.е. към момента неизпълнение на Закона за държавния бюджет и превишаване на националния лимит от 2% за дефицита изглежда твърде вероятно.

Литература

Димов, Е. 2009. *Макроекономика*. С., Нова звезда.

www.ime.bg

www.minfin.bg

www.bnb.bg

www.nsi.bg

Статията е препоръчана за публикуване от кат. „Икономика“.