



Бюджетната технология и политика и възможностите за тяхното използване за изход от стопанската криза

*Доц. Николай Атанасов,
МУ - Пловдив,
Катедра „Здравен мениджмънт
и икономика на здравето“*

Въведение

В условията на съвременното пазарно стопанство бюджетната (фискална) политика стои на заден план, дотолкова доколкото се е наложило неолибералното становище, че данъците и бюджетните разходи са неефективни инструменти за стимулиране на икономическия растеж и достигане до равнище на потенциален БВП. В условията на настоящата криза обаче всички страни бързо прибягнаха до активно използване на държавните разходи, т.е. заложиха на експанзионистична бюджетна политика, за да избегнат икономическа катастрофа.

В настоящата статия е направен опит за разглеждане на промените в бюджетната политика, нейният характер, а така също и технологията на управление на бюджета през последните години на преход и по-точно в периода след въвеждането на паричния съвет у

нас. Разглеждат се очакванията и потенциалните негативни ефекти от прилагането на пазарни подходи на управление в сферата на публичните финанси. Възможностите за използване на инструментите на бюджета за подпомагане на националното стопанство за излизане от рецесията предизвикаха широки дискусии у нас. Направеният в тази връзка анализ позволява да бъдат формулирани някои препоръки, относно използването на бюджета за по-бързо възстановяване на икономиката и ориентирането ѝ към растеж.

Финансовата политика и отношението на кейнсианската и неолибералната икономически школи относно нейния характер.

През последните двадесет години икономиката на България се трансформира от командно административна в пазарна. Този процес навярно е приключил, защото главното условие – наличие и доминиране на частната собственост е вече налице. Националното ни стопанство има немалък частен сектор и то във всички сфери – производство, търговия, услуги, в т.ч. и в сферата на смесените публични блага, за каквито традиционно са считани образованието, здравеопазването и някои други. Очакванията на обществото са в пазарните условия, създадени във всички отрасли и сфери на дейности (без само в ограничен кръг от държавни дейности, осигуряващи чисти блага) ограничените ресурси да се разпределят и използват с възможно най-висока степен на ефективност. Резултатите би следвало да намерят израз в повишаване на равнището на жизнен стандарт, качеството на живот, равнището на образование, на конкурентно способност на националното стопанство и др.

Съвсем логично е в процеса на такава трансформация – от държавна към частна собственост и осигуряване на предимство на пазара, който определя начина на разпределение и използване на оскъдните ресурси, да се наложат, утвърдят и да доминират либералните възгледи за дейността на държавата, респ. за провежданата от нея финансова политика. Нещо повече условия за такова доминантно положение имаме в световен план, дотолкова доколкото от началото на 70-те



години на 20-ти век макроикономическата политика на индустриално развитите държави се завърна отново либералните възгледи за саморегулирането на пазарните сили, ненакърнени от държавна намеса. Дали обаче устойчивото икономическо развитие е възможно в такива условия, в условия на свободен, високо либерализиран пазар, който не признава национални граници и дори в множество случаи не зачита обществени интереси. Настоящата световна стопанска криза, с последиците от която се бори националното правителство, а и все още правителствата на всички индустриални държави, потвърди кейнсианската теза, че свободният пазар не е в състояние да осигури в дългосрочен план пълна заетост на ресурсите. Изводът е, че подемот, рецесията и депресията, формиращи стопанския цикъл на икономическо развитие на обществото са нормално явление в условията на либерално пазарно стопанство.

На въпроса как да се бори обществото със стопанската цикличност и по скоро с негативните последици от нея, така че да се осигури стабилен и устойчив темп на икономически растеж кейнсианската и неолибералната школи дават различни отговори, като препоръчват различен набор от инструменти. Ако за регулиране на инвестициите и заетостта либералната школа препоръчва да се използва лихвения процент, а не данъците и бюджетните разходи, то кейнсианците са на противното мнение. Последните виждат в данъчните размери и бюджетните разходи по-ефективния инструмент за регулиране на свръхинвестициите и инфлацията. Нещо повече отношението на кейнсианската школа към бюджетния дефицит и държавния дълг не е негативно, тъй като държавните разходи могат да бъдат използвани активно с цел стимулиране на потреблението в икономиката, т.е. да се използват като инструмент, подпомагащ стопанството да се доближи до състояние на пълна заетост.

Отношението на неолибералната парадигма към данъците, разходите, дефицита и дълга на държавата са коренно противоположни на кейнсианството. Неолибералите са за ограничаване на данъчното облагане и преди всичко на преките

данъци. Данъчните постъпления в условията на либералната парадигма се формират най-вече по пътя на косвеното облагане. Тъй като митата в периода след Втората световна война са с намаляващи фискални функции, а акцизите са данъци, насочи само върху потреблението на определен кръг от блага, то следва, че либералната финансова политика трябва да разчита най-вече на данъка върху добавената стойност. От тук и отношението на либералната школа е доходът да се облага не при неговото получаване (при източника), а при изразходването му (при потреблението).

По отношение на държавните заеми и дълг неолибералната школа се обявява за тяхното ограничаване, т.е. до намаляването и изплащането им, тъй като те са заплаха за икономическото развитие. Тази теза се защитава чрез търсенето на т.нар. избутващ ефект на държавните заеми. Според защитниците на тази теза държавното заемане води до нарастване на лихвените проценти. При нарастване на лихвените проценти ще се свият инвестициите в частния сектор и общият ефект би бил намаляване на БВП. По емпиричен път обаче тази теза намира доста трудно обяснение. Причините се коренят във факта, че фискалната и парично-кредитната политики се намират в определено единство – използването на по-голям дефицит и заеми за неговото финансиране се съпровождат от експанзивна парична политика, целяща увеличаване на паричното предлагане. Ефектът от взаимодействието на двете политики намира израз в запазване на лихвените проценти на ниско ниво и предотвратяване на потенциално намаляване на частните инвестиции. Тук е основателен въпросът **дали е възможно провеждането на такава финансова политика в национални условия – едновременно поддържане на ниски лихвени проценти и увеличаване на бюджетните разходи чрез емисия на нов дълг на финансовите пазари.** За добро или лошо такава политика е невъзможна в нашите условия, поради ограниченията на паричния съвет, с който държавните заеми и дълг са твърде несъвместими. Въпреки това възможностите за използване на бюджетната (фискална) политика в условията едновременно на паричен съвет и на рецесия е един твърде актуален въпрос.

Доминирането на неолибералните



възгледи за управление на стопанството доведе до това, че в много страни бе намалено равнището и теглото на дълга, но и не само това – в немалко страни особено в тези от централна и източна Европа бяха съкратени сериозно данъчните размери на преките данъци. Намалението на данъците, което е явен белег на провеждане на либерална политика – даване на по-голяма свобода за инвестиции и текущо потребление в частния сектор обаче се извърши в период на икономически растеж и то такъв, какъвто не е имало в тези страни за целия период след началото на пазарна трансформация. Намалването на преките данъци в период на растеж и прегряване е всъщност отказ от регулиране на икономическия цикъл и непризнаване на пазарните провали и крахове от не толкова далечното минало. От кейнсиански позиции беше по-логично запазването на преките данъци (имаме предвид подоходните най-вече) на относително високи равнища в периода на растеж и дори при опасения за прегряване на икономиките. Какви промени в бюджетната процедура и политика настъпиха през периода на прехода и какви са опасенията и проблемите ни сега в условията на рецесия, последвала от периода на високи инвестиции, особено на финансовите пазари. Това ще се опита да разгледаме в следващото изложение.

Усъвършенстване на процеса по изготвяне на проектобюджета чрез прилагането на корпоративни подходи на управление и планиране на ресурсите.

През последните двадесет години бяха положени немалки усилия от страна на държавните институции за модернизиране и усъвършенстване на бюджетните процедури и практики. Тези усилия у нас намериха обобщен израз във въвеждането на програмно-целевия бюджет (или както е наричан още **програмен и ориентиран към резултатите** начин на съставяне на бюджета) и в прилагането на т.нар. единна бюджетна сметка. Друго инициатива за усъвършенстване на управлението в публичния сектор е създаването на т.нар. информационна система за финансово управление (ИСФУ). Тук ще се спрем на тези промени на бюджетната технология, от които се очаква бъдещо

повишаване на ефективността на ресурсите в публичния сектор и най-вече на държавните разходи.

Програмно-целевият подход на съставяне на държавния бюджет се прилага за първи път в България като пилотен проект през 2002 г. в Министерството на околната среда и водите¹. През следващите няколко години останалите министерства и държавни агенции постепенно възприемат този метод на съставяне на бюджета.

Както личи от наименованието, програмно-целевото бюджетирание е подход, в основата на който приходите и разходите се обособяват и представят по отделни програми в рамките на централните ведомства и организации. С други думи оправдаването на бюджетните разходи става чрез програмите на министерствата и централните държавни агенции. С осъществяването на съответните програми министерствата постигат **предварително поставени стратегически и тактически цели**. Всяка програма е свързана със създаването на определени **публични блага (услуги)**.

Планирането на приходите и разходите на програмно-целевия бюджет става в съответствие с предварително формулирани целеви стойности на т. нар. **показатели за изпълнение**. Това са количествени или качествени измерители на резултатите от дейността на бюджетните институции.

В основата на програмно-целевия бюджет лежи връзката „резултати – планиране“. Процедурите по разработването, а и в по-широк смисъл на управлението на съвременния бюджет изискват да се събира информация относно текущото изпълнение на показателите и сравнение с планираните, целеви стойности. **Анализът на изпълнението на показателите** е основа за вземане на решения за промени в политиката, целите и програмите на бюджетните организации. Целта е да се поддържа непрекъснат процес на усъвършенстване на дейността на държавните организации, като се търси повишаване на ефективността на разходите и степента на

¹ Вж. „Годишен наръчник на министерствата, въвеждащи програмния и ориентирания към резултатите подход на бюджетирание“ изд. на Министерството на финансите на Р България, София, 2005 г., с. 4.



задоволеност на обществото по отношение на консумираните публични блага и услуги. Така централно място и основно значение при този начин на разработване и управление на бюджета заемат **резултатите от дейността** на първостепенните разпоредители с бюджетни кредити във връзка с формулираните области на политиката и поставените цели.

Програмно-целевият бюджет има определена форма на разработване и представяне, която притежава елементи, дефинирани в следната последователност:

- стратегически цели на бюджетната организация;
- очаквани ползи/ефект по области на политиката;
- оперативни цели;
- програми;
- публични услуги, осигурявани чрез съответните програми;
- показатели за изпълнение и техните желани равнища.

Формулирането на областите на политиката и на свързаните с нея стратегически цели са в основата на стратегическото планиране, което по същество е първата фаза при разработване на бюджета на организацията. Възможни са два подхода при дефинирането на стратегическите цели. При първия подход целите следват и отразяват непосредствено организационната структура на управление на ведомството. Вторият подход, който се счита за по-ефективен, изисква стратегическите цели да бъдат обособени според областите на политиката. Счита се също така, че и организационната структура на управление е по-добре да е ориентирана спрямо областите на политиката.

Ползите и ефектите отразяват резултатите от въздействието на държавните организации върху обществото като следствие от постигането на вече формулираните цели. Ползите и ефектите се измерват чрез предварително разработени показатели. На тяхна база се извършва планирането и отчитането на изпълнението на бюджета. После въз основа на анализа на изпълнението на показателите за полза/ефект се правят изводи за икономичността, ефикасността, ефективността и качеството на предлаганите публични блага. Резултатите от анализа на изпълнението на

показателите за полза/ефект са основа за вземането на решения за промяна, като целта е да се подобри дейността на бюджетната организация.

Оперативните цели подпомагат реализирането на стратегическите и са тясно свързани с програмите, чието изпълнение би следвало да обезпечи тяхната реализация. Към дефинирането на оперативните цели се поставят следните по-важни изисквания:

- да допринасят за постигането на стратегическата цел;
- да бъдат лесно измерими, за да може да се определи равнището на постигането им и посоката на развитие на организацията;
- чрез тях да може да се проследят отговорностите във връзка с реализацията им;
- да бъдат реалистични, постижими и да отчитат тенденциите на изменение на заобикалящата организацията среда;
- да са времево ограничени, т.е. да могат да бъдат поставени срокове, относно тяхната реализация;
- да са ориентирани към целеви групи от потребители, като се отчита специфичния характер на осигуряваните чрез съответните програми публични блага и услуги.

От своя страна програмите се дефинират като съвкупност от дейности и проекти в бюджетната организация, чрез които оперативните цели могат да бъдат постигнати. За изпълнението на програмите е отговорен конкретен програмен ръководител, определен от висшето ръководство. Програмните ръководители вземат участие в изготвянето на областите на политиката и на стратегическите цели, а така също са отговорни за дефинирането на оперативните цели и изпълнението на планираните стойности на показателите.

Показателите на програмно-целевия бюджет са инструмент за оценка и анализ на планираното и постигнатото в дейността на организацията за определен период от време по отношение на поставените цели.

Анализът на показателите по съответните програми се осъществява от гледна точка на законосъобразност, икономичност, ефективност, ефикасност и качество на осигуряваните публични блага и е нужно да се използва при разработването на бюджета за следващата година.



Законосъобразността е изискване, според което приходите, разходите на бюджета, тяхното определяне, начин на събиране и изразходване да не противоречат на изискванията на нормативната уредба. Икономичност в публичния сектор означава необходимите ресурси да бъдат придобивани с възможно най-малки разходи, но при спазване на изискванията за количество и качество на публичните блага. Ефективността се измерва с отношението на направените разходи за вложените ресурси в дейността към стойността или количеството на създадените от организацията крайни блага. Ефикасността се установява чрез съотнасяне на отчетните стойности на показателите, т.е. на резултатите към степента на задоволеност на потребителите на публичните блага. Например, ако при един и също равнище на разходите се произвеждат повече крайни блага нараства икономическата ефективност в дейността на организацията, но ако не е постигнат планирания, желан ефект от изпълнението на програмите (например не е постигната желаната степен на задоволеност на потребителите на публични блага или качеството се е влошило) ресурсите са били използвани нерационално.

Ако трябва да обобщим, технологията на управление на програмно-целевия бюджет започва с дефинирането на областите на политиката, после стратегическите цели, оперативните цели, програмите, дейностите и проектите, продуктите и услугите, показателите за изпълнение и най-накрая очакваните ефекти и резултати. Този процес се повтаря след като се направи анализ на резултатите по показателите на бюджета. Т.е. прилага се следния цикъл на управление на бюджета: планиране; изпълнение; проверка и мониторинг; анализ на резултатите и отново планиране и т.н..

Потенциални негативни последици от абсолютизиране на пазарния подход в публичния сектор.

В крайна сметка методът на управление на програмно-целевия бюджет е твърде близък, дори бихме могли да кажем, че е аналогичен на фирмената технология на управление. Или с други думи през последните години

наблюдаваме преливане на управленски практики, възникнали в частния сектор и характерни за него към публичните организации. Към този процес може да отнесем също така и метода „разходи-ползи”, който използва дисконтираните парични потоци, породени от разходите и ползите при изпълнението на публичните инвестиционни проекти и въз основа на който се прави селекция и избор на най-ефективен от икономическа гледна точка вариант. Аргументите в случая са да се повиши бъдещата ефективност и ефикасност на държавните разходи.

Задълбочаването на пазарния подход в публичните финанси, чрез възприемане на корпоративни методи на управление и планиране, може и най-вероятно ще доведе до преразпределяне на средства вътре в самия държавен сектор. Причината за това е, че при вземането на решения ще се изхожда предимно от финансово-икономически критерии. Степента, в която обаче се възприемат пазарни механизми и подходи за управление в публичния сектор трябва да бъде ограничена от евентуалните загуби за обществото, породени от подценяване на природата публичните блага. За тях са характерни големи външни ефекти, които се разпростират не само върху отделни групи от индивиди, но и върху цялото общество. Много от благата или услугите, осигурявани от публичния сектор се консумират колективно, те са неделими и от консумацията им не могат да бъдат изключвани индивиди.

Тези проблеми трябва да бъдат отчитани при използването на пазарните подходи в публичния сектор, още повече че в много случаи резултатите от публичните програми и проекти не могат да бъдат парично измерени и оценени.

В крайна сметка става ясно, че е твърде възможно (особено за страни с нисък жизнен стандарт) по-активното прилагане на пазарните подходи в публичния сектор да доведе до преразпределение на средствата от програми и дейности, осигуряващи положителни ефекти за обществото като цяло, които са трудно или невъзможно парично измерими към осигуряването на делими в процеса на потребление блага. Ползите от делимите блага могат да бъдат лесно персонифицирани и парично оценени. Потреблението на делими блага по правило е съпроводено с плащането на



потребителски такси. Следователно не без основание авторитетни автори в областта на публичните финанси считат, че ролята на таксите в съвременните либерални икономики се засилва „... в резултат на изискванията на пазарния или икономическия подход.”² Този процес в крайна сметка би могъл да се окаже основа за бъдеща приватизация на определени дейности по предлагане на публични блага и услуги (със смесен характер), т.е. до свиване на държавния и нарастване на частния сектор.

Като обобщение бихме могли да кажем, че пазарните подходи на управление, приложени без отчитане на особеностите на благата, „произвеждани” в публичния сектор могат да доведат до ограничаване или лишаване на някои индивиди от консумацията им. Т.е. ще се е налице загуба на обществено благосъстояние, която би могла да намери в конкретните случаи различни проявления – влошаване на качеството на живот, намаляване на производителността на труда, на равнището на образование и др. Изводът е, че спечелената ефективност от съблюдаване на пазарните, корпоративни подходи за вземане на решения в публичния сектор могат да струват на обществото загуба на благосъстояние. Последното ще е резултат от затрудняване и ограничаване на достъпа до публични блага, т.е. до изключване на някои индивиди от консумацията им, предвид невъзможността да бъде заплатена тяхната цена.

Въвеждане на единната бюджетна сметка като инструмент за финансов контрол и механизъм за централизирано управление на паричните потоци в публичния сектор.

Като част от реформите в управлението на ресурсите в публичния сектор у нас през 2000 г. бе въведена нова система за касово изпълнение и отчитане на бюджета известна като **единна бюджетна сметка (или още като трежъри систем)**.

Чрез прилагането на единната сметка се постига **централизация и консолидация** на паричните средства в публичния сектор. Това

обстоятелство повишава възможностите на Министерство на финансите за осъществяване на наблюдение и контрол върху движението на входящите, изходящите парични потоци, и паричната наличност, генерирани в резултат от дейността на всички държавни организации. С други думи очакванията относно приложението на единната бюджетна сметка са да се повиши ефективността от **управлението на плащанията, паричните потоци и ликвидността** в публичния сектор.

Едновременно с въвеждането на единната сметка отпадна административно определяния монопол на избрани банки по обслужването на бюджета – такава възможност има всяка финансова институция, подписала рамков договор с Министерство на финансите. Въвеждането на системата през 2000 г. е свързано с откриването на две сметки, със специален режим на работа, на всяка бюджетна организация в обслужващия я банков клон – транзитна сметка и сметка за наличности.

Транзитните сметки се използват за централизиране на приходите и възстановените разходи на организациите в съответните сметки в БНБ. В този смисъл те са отворени “на входа” за всякакви постъпления, а “на изхода” – само за централизиране (осъществяване на преводи) към единната сметка в БНБ. Никакви други плащания не могат да бъдат правени от транзитните сметки освен преводите към единната сметка в БНБ. Първоначално тези сметки функционират при следния базисен режим на работа – централизирането на средствата се извършва ежеседмично (в предварително определен ден от седмицата), ако салдото надхвърля 1 000 лв. В края на месеца салдото на транзитните сметки задължително се занулява, като целият остатък по тях се превежда по единната сметка в БНБ.

Сметката за наличности е отворена “на входа” само за постъпления от единната сметка, нареждани от нейния титуляр, а “на изхода” – само за тегления в брой и за покупка на валута. В първия работен ден от месеца, следващ всяко тримесечие наличността по сметката се превежда служебно от банките по единната бюджетна сметка в БНБ.

Въвеждането на единната бюджетна сметка е съпроводено със съществени допълнения към функциониращата през 2000 г.

² Вж. Стоянов, В. Теоретични и публични финанси. С.: Галик, 2009 г., с. 393.



платежна система – БИСЕРА³. Създава се система за електронни бюджетни разплащания (СЕБРА). В системата се поддържат лимити за всеки от бюджетните разпоредители. Чрез СЕБРА съответният първостепенен разпоредител с бюджетни кредити има възможност да наблюдава и контролира наредените плащания от всяка от подчинените му организации. При надхвърляне на лимита от определен второстепенен разпоредител, първостепенният може да коригира или да откаже определени плащания.

За нуждите на единната сметка и СЕБРА чрез Наредба №3 за плащанията са въведени нови платежни документи за приложение в бюджетния сектор – "Бюджетно платежно нареждане" и "Преводно нареждане/вносна бележка за плащане от/към бюджета".

Следователно чрез СЕБРА и единната бюджетна сметка е възможно да се осъществява **непрекъснато наблюдение и контрол** от страна на Министерството на финансите и на първостепенните разпоредители с бюджетни кредити, по отношение на плащанията на подчинените им организации, от гледна точка на спазване на поставените ограничения в държавния бюджет.

Друг инструмент за провеждане на централизиран контрол, а с това и увеличаване на ефективността на управлението на ресурсите в публичния сектор е изграждането и въвеждането в експлоатация на т.нар. **информационна система за финансово управление (ИСФУ)**, като първоначалните усилия по разработването ѝ започват през 1998 г..

Прави впечатление, че обхватът на ИСФУ е много широк. Чрез системата се отчитат движението на всички парични и материални потоци в целия бюджетен сектор. В този смисъл генерираните от нея отчети могат да обхванат както определени съставни бюджети, така и консолидирания държавен бюджет.

Въвеждането на системата става едновременно с промени в счетоводството на бюджетните организации. Тези промени се

изразяват в нови изисквания към Единната бюджетна класификация (ЕБК) и техните отчети относно форма, съдържание и периодичност. Отчетите за изпълнението на бюджета се подготвят на базата на националната ЕБК, която започва да се разработва на основата на изискванията на Международната методология за държавни финанси – GFS 1986 на МВФ.

ИСФУ позволява на бюджетните организации да изготвят своите отчети за касовото изпълнение на техните бюджети според изискванията на Министерство на финансите. То от своя страна има задължението да съставя, внася в Министерски съвет и да публикува отчети за касовото изпълнение на консолидирания държавен бюджет. Отчетите биват месечни, тримесечни и годишни, като към всеки от тях има отделни изисквания относно срокове на представяне на необходимата информация, начин на групиране и обобщаването ѝ, срокове за разпространение и публикуване.

Системата е **високо интегрирана** – включва в себе си както счетоводната система за текущо отчитане на стопанските операции (т.е. поддържането на главна книга, съставяне на оборотни ведомости и различни счетоводни справки), така и модули за документиране и извършване на безналичните плащания, доставките и задълженията, продажбите и вземанията, водене на инвентарни книги, съставяне на ведомости за работни заплати, оценка на служителите и други. Едновременно с това системата осигурява възможности за централизиран контрол от по-висшестоящите разпоредители с бюджетни кредити, и най-вече от страна на министерство на финансите, върху процесите в бюджетните организации и по-специално – върху тяхното текущо финансово и имуществено състояние.

Проблемите пред бюджетната политика, породени от световната стопанска криза и възможното ѝ използване за стимулиране на растежа.

Най-голямата стопанска криза в следвоенната история на света засегна сериозно националното стопанство. Негативните последици на кризата се отразиха с определено закъснение в сравнение с индустриално

³ На сегашния етап се прилага платежната система за брутен сетълмент в реално време (РИНГС). Нейни съставни части остават БИСЕРА и СЕБРА.



развитите страни, но те бяха очаквани по редица причини. Първата и основна причина е свързана с факта, че необичайно високите темпове на растеж през последните години бяха резултат от влизането на немалко количество преки чуждестранни инвестиции, а втората, че през периода на прехода структурата на българския износ бе насочена главно към европейските страни, в които обемът на потреблението и промишленото производство се сви с темпове, небивали след периода на Великата депресия. С други думи силната зависимост на националното стопанство от чуждестранното, което е последица от високата степен на либерализация през последните 15 – 20 години, довела до свободно движение на производствените фактори, предопределиха кризисните тенденции на местно ниво.

С какво обаче се отличаваше бюджетната политика през последните години и какви възможности има тя да реагира на кризата?

В периода след въвеждането на паричен съвет правителствата провеждаха балансирана фискална политика – на нисък дефицит и почти балансиран бюджет. От 2006 г. обаче фискалната политика намери израз в планирани бюджетни излишъци на републиканския бюджет. Екстремална в това отношение беше 2008 г., когато планираният и заложен в годишния закон за бюджета излишък беше 1,302 млрд. лв. Планираните излишъци се използваха за финансирането на нетните емисии на ДЦК.

Характерното за целия период след въвеждането на паричния съвет беше приключването на бюджета с излишъци, които са в БНБ, като формират т.нар. фискален резерв.⁴ Така до преди кризата фискалният резерв нарасна до 8,39 млрд. лв., което е около 12% от БВП на страната към края на 2008 г.

Една от основните последици от балансираната, а през последните три години преди кризата и консервативна фискална политика е **намаляване на бремето на държавния дълг**. Ако отношението на brutния

консолидиран държавен дълг към БВП през 1997 г. е 105,1%, то в края на 2008 г. е намаляло до 14,1%⁵. За сравнение средното бреме на държавния дълг, измерено със същия показател за всички страни от Европейския съюз, е 61,5%⁶. Вижда се, че страната ни се намира доста под средното равнище за ЕС. Тежестта на дълга намалява по две причини: балансирана и консервативна бюджетна политика; относително високи темпове на растеж на номиналния БВП. Номиналният БВП за 1999 г. например е 23,79 млрд. лв., а за 2008 г., непосредствено преди влошаването на икономическата динамика, достигна до 66,728 млрд. лв.⁷

Друг важен елемент на бюджетната политика е начинът на използване на **данъчните размери**. В това отношение у нас бяха извършени няколко много важни стъпки, разкриващи **неолибералния характер** на промените преди началото на кризата. В края на миналия и самото начало на 21-ви век се осъществи постепенно намаляване на броя на етажите и размерите на данъка върху доходите на физическите лица. Прогресията ставаше от скокообразна в плъзгаща се. Този процес приключи със замяна на прогресията с единен размер от 10%, което се случи през 2007 г. Подобни промени претърпя и другия подоходен данък - корпоративният. От началото на въвеждането си през 1996 г. той използваше класна прогресия с два размера, като имаше и връхнина от 10% за общинските бюджети. В последствие остана един размер, който по-късно през 2007 г. беше намален на 10%.

Промените в данъците през 2007 г. бяха наречени „въвеждане на плосък данък върху доходите“. За неолибералния плосък данък е характерно максималното придържане към принципите за единство и неутралност спрямо икономическите процеси. У нас обаче наблюдаваме изключения от тези принципи, защото:

- данъкът върху печалбата на едноличните търговци е 15%;

⁵ Показателите са изчислени от автора по данни от „Държавен дълг“, изд. на МФ и БНБ и по данни на НСИ. Вж. на сайта на Министерство на финансите – www.minfin.bg и на НСИ – www.nsi.bg.

⁶ Изчислението на показателя е на автора по данни от интернет сайта на Евростат - <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>.

⁷ Вж. на www.nsi.bg.

⁴ Изискванията за поддържане на фискален резерв бяха възприети по препоръка на МВФ през първите години след въвеждане на паричен съвет, като гаранция за плащанията по външния дълг на страната, който в края на миналия век представляваше значително съотношение към БВП.



- данъкът върху дивидентите е 5%;
- капиталовата печалба от операции на български регулиран пазар на ценни книжа е освободена от облагане с подоходен данък;
- организаторите на хазартни игри и търговско корабоплаване се облагат със специфични данъци.

Резултатът от промените в данъчното облагане намират израз в замяната на прогресиите с единни размери. Т.е. в сферата на данъчната политика у нас се възприе неолибералната теза за вредното влияние на прогресивните данъци върху икономическия растеж, затова те бяха заменени от единни и в същото време доста ниски за Европа стойности. На сегашния етап в нашата данъчна система липсват прогресивни данъци и облагането е изцяло пропорционално. С други думи виждаме, че провежданата у нас бюджетна политика не разчита на данъка като на регулаторен и преразпределителен механизъм, което е явен признак на нейния неолиберален характер.

Намаляването на преките данъци се извърши в период на растеж на БВП, опасения за прегряване на икономиката и относително висока инфлация (сравнена с тази в евро зоната). Така че ако бюджетната политика целеше регулиране на икономическия цикъл в неговата възходяща фаза трябваше да се поддържат сравнително високи нива на данъчно облагане на доходите и най-вече на тези от финансови инвестиции.

Друг явен признак, говорещ красноречиво за либералния характер на бюджетната политика е **намаляването на процентното отношение на общите държавни разходи спрямо номиналния БВП**. През 2000 г. делът на разходите в БВП е 42,6%, а през 2008 г. е спаднал до 37,4%.

Така задълбочаването на кризата през 2009 г. и особено в началото на 2010 г., когато се получи неочаквано голям спад в данъчните постъпления, т.е. формира се неочаквано по-голям от предвидения дефицит, завари фискалните финанси в следните условия:

- ниски данъчни размери на подоходните данъци;
- относителни високи стойности на ДДС;
- натрупан значителен фискален резерв;
- необичайно ниско съотношение на

брутен държавен дълг спрямо БВП в сравнение със средното за Европа;

- натрупан фискален резерв, достигащ до около 12 % от БВП от преди кризата;
- намален дял на публичните разходи в БВП.

Едновременно с това трябва да отчитаме особено важния факт, че страната не провежда гъвкава парична политика, поради естеството на паричния съвет. Тъй като двете политики – парично-кредитната и бюджетната се провеждат в синхрон и единство, то следва да се има предвид, че ограниченията, поставени от валутния борд пред паричното предлагане не позволяват и на фискалната политика да бъде експанзивна. А индустриално развитите страни провеждаха именно експанзионистична фискална политика – **увеличаване на разходите чрез дефицитно, дългово бюджетно финансиране**. Макар че кризата засяга страната ни от близо една година и половина у нас не се пристъпи към такива действия в публичния сектор.

Очевидно е, че възможностите за преодоляване на кризата чрез стимулиране на търсенето, инвестициите и заетостта не са толкова големи. Конвенционалните инструменти на паричната политика не могат да бъдат използвани (поне докато страната ни не влезе в евро зоната). Преките данъци са ниски и не е целесъобразно тяхното намаляване, въпреки че приемлива антикризисна мярка би била тяхното намаляване, за да се стимулират търсенето и инвестициите в частния сектор.

За справяне с недостига от данъчни постъпления и финансирането на дефицита, породени от кризата могат да се приложат следните няколко инструменти, самостоятелно или в определена комбинация:

- по активна роля на държавата на финансовия пазар чрез емисии на ДЦК за финансиране на бюджетния дефицит, в т.ч. и емисия на международния капиталов пазар;
- увеличаване на данъците и социално-осигурителните вноски;
- приватизация на държавни активи;
- рязко и значително съкращаване на публичните разходи.

Първата мярка допуска по-голям дефицит и финансирането му със заеми. Положителните страни на този подход са, че ще



се осигурят бързо нужните на бюджета средства и ще се подкрепи платежоспособното търсене в икономиката. Недостатъците намират израз в нарастване на бъдещото данъчно бреме и евентуално повишаване на лихвените проценти.

Втората инициатива запазване на относително балансиран подход в управлението на бюджета чрез увеличаване на данъците и/или въвеждането на нови такива ще има отрицателното влияние върху текущото потребление и инвестициите. Такава мярка по-скоро ще затрудни частния сектор и ще забави изхода от кризата затова изглежда твърде неприемлива.

Постъпленията от приватизация в период на криза ще са ниски, затова този инструмент не би дал желаните резултат.

Свиването на разходите в публичния сектор има своите граници. То е обусловено от запазването на количеството и качеството на осигуряваните публични блага, а така също и неохотата на политиките при съкращения на работни места.

Заклучение

Да се върнем отново към емисията на дълг като възможен вариант за дефицитно финансиране. Той изглежда лесен за осъществяване, тъй като до началото на кризата кредитният рейтинг на правителството е добър. Това ще му позволи да получи висока цена за емисията на нови книжа на международния пазар. Както отбелязахме сключването на държавен заем ще позволи своевременно да бъдат посрещани неотложните разходи в публичния сектор, да се избегне напрежението в недофинансираните социални сфери, породено от намалелите данъчни постъпления.

Сумата, срокът и лихвата на заема трябва да са съобразени с **възможностите за безпроблемното му погасяване**. Тези възможности произтичат или са функция на данъчните постъпления. Бъдещото повишаване на нивото им ще се използва за погасяване на заемите, сключени по време на кризата. С дълговото финансиране на дефицита ще се избегне повишаването на данъчното бреме в периода на рецесия, с което няма да се съкрати равнището на разполагаем доход в частния

сектор, т.е. няма да се повлияе негативно върху платежоспособното търсене и върху инвестициите.

За да доведе до желаните резултати емисията на дълг трябва да бъде съобразена не само с възможностите за бъдещото му погасяване, но и с избора на пазар, на който да бъде осъществена. В тази връзка е по-добре да се избере външния пазар, за да не се влияе неблагоприятно върху равнището на спестявания и лихвите в националното стопанство, които са твърде важни за изхода от кризата. Възможно е и да се избере комбиниран подход – определено съчетание от заеми от националния и международните капиталови пазари.

Другият аспект на емисията – **начин на погасяване** – би следвало да бъде с изцяло погасима номинална стойност на падежа. Това ще позволи на правителството за периода на заема да плаща само купонни лихви, а главницата, която ще натовари бюджета да бъде погасена в период, когато нивото на данъчните постъпления е нараснало в резултат на задвижване на икономиката към растеж.

Емисията на дълг е съпроводена с поемане на **определени рискове** пред публично-финансовия сектор. Те се свързват с вероятността лихвите и главниците да не бъдат погасени от държавата в съответните срокове и до бъдещо покачване на данъците. Това са неблагоприятните последици от прекомерното дългово бреме. Ако обаче дългът бъде държан в разумни граници, като се изхожда от анализ на възможностите за погасяването му, той би могъл да доведе до желаното балансиране на бюджета и подпомагане на икономиката за изход от рецесията.

Използвана литература

1. Адамов, В. и др. Бюджет и бюджетна политика. В. Гърново: „Абагар”, 2003.
2. Браун, С., и др. Икономика на публичния сектор, Адаптиран вариант. С.: PSSA, 1998.
3. Брусарски, Р. Анализ “Разходи-ползи”. С.: Кинг, 2000.
4. Масгрейв, Р., Масгрейв, П. Държавни финанси. С.: Тракия-М, 2001.
5. Масларов, М. “Международни



финанси”, Princeps, С., 2004.

6. Мишкин, Фр. Теория на парите, банковото дело и финансовите пазари. С.: Отворено общество, 1999.

7. Кейнс, Дж. М. Обща теория на заетостта, лихвата и парите С.: ИК Христо Ботев, 1993.

8. Павлов, Н. Либерализация на социалното осигуряване: предизвикателства, подходи, решения. В. Търново: Абагар, 2007.

9. Стоянов, В. Теоретични и публични финанси. С.: Галик, 2009.

10. Стоянов, П. Основни начала на финансовата наука. С.: Св. Климент Охридски, 2004.

11. Стратегия за изграждане на информационна система за финансово управление в бюджетния сектор – актуализирана версия за периода 2004 –2008 г. С.: изд. на МФ, 2004.

12. Годишен наръчник на министерствата, въвеждащи програмния и ориентирания към резултатите подход на бюджетирание. С.: изд. на МФ, 2005.

13. www.minfin.bg.

14. www.nsi.bg.