



Динамика на държавните разходи в условията на Парижен съвет (1998-2004 г.)

Ст. ас. Мария Нейчева
Бургаски свободен университет

При действащия режим на Парижен съвет в България от 1997 г. основен лост за макроикономическо регулиране и стабилизация е държавният бюджет, който въплаща идеите на управляващите относно данъчната и разходната политика. За да бъде точно оценена тази политика, обаче е необходимо да бъдат разграничени дискреционните от автоматичните промени в бюджета. Както е известно от макроикономическата теория, бюджетните параметри включват два компонента:

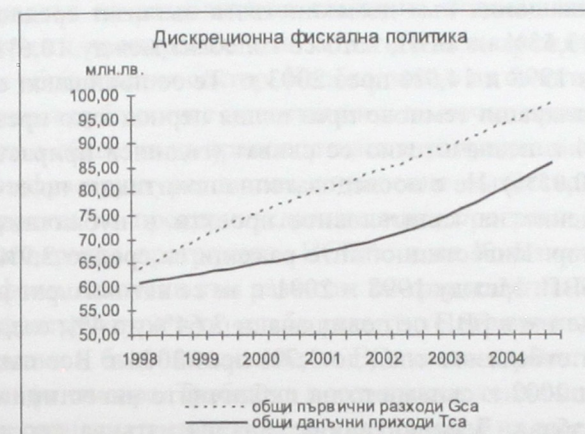
1. Според ортодоксалната макроикономическата теория държавните разходи, изключвайки трансферните плащания, са относително постоянен компонент на БВП и не се колебаят в синхрон със стопанския цикъл. Но изследванията относно цикличната сензитивност на държавния бюджет доказват, че държавното потребление и капиталови разходи също реагират на бизнес цикъла (вж. Gavin and Perotti 1997, Talvi and Vegh 2000, Lane 2003). Логично е да се предполага, че заплатите и възнагражденията на бюджетните служители нарастват в период на икономически разцвет и се съкращават по време на криза. Капиталовите разходи също често се прилагат като антицикличен инструмент по време на рецесия. Този възглед се възприема в настоящото изложение.
2. Освен използвания подход най-широко приложение за изолиране на цикличния и структурния компонент в държавния бюджет намират методът на Бланчард или т.нар. фискален импулс на Бланчард (Blanchard 1993, Alesina and Perotti 1995) и методът, базиран на еластичността на бюджетните категории (ROger and Ongena 1998).
3. За по-подробно описание на метода и неговите предимства за прилагане при макроикономическите параметри вж. Hodrick and Prescott 1997, Brandner et al 1997.
4. Консолидираният държавен бюджет на РБ обхваща Републиканския бюджет, бюджета на социалното и здравно осигуряване, бюджета на съдебната власт, бюджетите на БАН и висшите училища, местните бюджети и извънбюджетни сметки и фондове. Той дава най-пълна представа за фискалната позиция на страната. В литературата се препоръчва като алтернатива бюджетът на консолидираното централно правителство (изключват се общинските бюджети и извънбюджетните сметки), но за икономиките в преход се предпочита консолидираната фискална програма предвид по-слабата степен на децентрализация и по-големия дял на извънбюджетните фондове.

цикличен и структурен. Първият отразява влиянието на бизнес цикъла върху данъчните приходи и трансферни плащания чрез действието на вградените стабилизатори¹. Коректно работещите стабилизатори смекчават колебанията в деловата активност и подпомагат антицикличното влияние на фиска. Структурният компонент отразява промените в бюджета в резултат на целенасочена политика от страна на властите и се дефинира като бюджетния резултат при потенциалното равнище на БВП.

В литературата са известни различни методики за изчистване на цикличните колебания в макроикономическите параметри². Широко приложение за циклично коригиране на държавния бюджет и "изолиране" на тенденциите във фискалната политика намира филтърът на Ходрик-Прескот (НР филтър)³. Този метод е приложен в настоящото изследване с цел оценка на политиката относно държавните разходи в годините на подготовка за присъединяване към ЕС и в режим на Парижен съвет. Филтрирани са сезонно коригираните дефлирани (база 1995=100) тримесечни динамични редове за общите данъчни приходи (Т) и първични държавни разходи (G) и техните компоненти: държавно потребление (GC), трансферни плащания (TP) и капиталови разходи (GK) на консолидирания държавен бюджет на РБ в периода 1998-2004 г.⁴. Разгледани са държавните разходи без тези за лихвени плащания по вътрешния и външния дълг, които не отразяват пряко провежданата в дадения период фискална политика. Държавното потребление включва разходите за заплати и възнаграждения, издръжка на държавния апарат. Добавени са и разходите за субсидии.



Трансферните плащания обхващат разходите за социално подпомагане, осигуряване и грижи и стипендии. Капиталовите разходи са разходите за придобиване на ДМА в общественения сектор или публичните инвестиции. Консолидираният държавен бюджет на РБ обхваща Републиканския бюджет, бюджета на социалното и здравно осигуряване, бюджета на съдебната власт, бюджетите на БАН и висшите училища, местните бюджети и извънбюджетни сметки и фондове. Той дава най-пълна представа за фискалната позиция на страната. В литературата се препоръчва като алтернатива бюджетът на консолидираното централно правителство



Фигура 1. Динамика на агрегираните бюджетни категории (млн.лев)*.

* Изчисления на автора по данни на МФ.



Фигура 2. Годишен темп на ръст на бюджетните параметри (%)*.

* Изчисления на автора по данни на МФ.

5. Приет през 1997 г., Пактът за стабилност и растеж (Stability and Growth Pact) е отговорът на ЕС относно възможни проблеми с фискалната дисциплина в Европейския паричен съюз. Принципно насока на пакта е поддържането на "бюджет, близък до балансиран или бюджетен излишък в средносрочен период", което "ще позволи на страните членки да се справят с цикличните колебания при поддържане на бюджетен дефицит в рамките на референтната стойност от 3%".

(изключват се общинските бюджети и извънбюджетните сметки), но за икономиките в преход се предпочита консолидираната фискална програма предвид по-слабата степен на децентрализация и по-големия дял на извънбюджетните фондове.

Тенденциите в провежданата от властите фискална политика са графично илюстрирани на фиг. 1, представяща динамиката на структурните (циклично коригирани) общи данъчни приходи (Tca) и общи бюджетни разходи (Gca), и фиг. 2, илюстрираща годишния прираст на агрегираните бюджетни категории.

Както се вижда, през целият разглеждан период се провежда политика на дискреционна експанзия (вж. Табл. 1).

С изключение на 1998 г. структурните бюджетни дефицити са далеч извън границата от 3%, наложена от Пакта за стабилност и растеж⁵. Все пак в последните две години от периода бюджетният резултат се подобрява поради по-бързия ръст на

Таблица 1. Бюджетен баланс по консолидирания държавен бюджет в периода 1998-2004.

	Първичен бюджетен баланс* (% БВП)**	Структурен първичен бюджетен баланс (% БВП)***	Деклариран първичен бюджетен баланс****
1998	-2.3	-2.3	5.3
1999	-5.1	-4.3	2.8
2000	-5.1	-5.5	3.0
2001	-5.7	-6.1	2.9
2002	-7.4	-6.2	1.6
2003	-6.2	-5.7	2.1
2004	-4.4	-5.0	3.6

*Изчисления на автора по данни на МФ; изключени са неданъчните приходи, обясняващи около 22-23% от общите приходи.

** Реални данни (дефлатор 1995=100) за всички бюджетни категории и за БВП.

*** Изчислени чрез филтъра на Ходрик-Прескот ($\lambda=480$).

**** Отчитат се общите бюджетни приходи, т.е. са добавени и неданъчните приходи.



данъчните постъпления в сравнение с този на първичните разходи. Необходимо е да се уточни, че направеният извод относно провежданата политика е в контраст с наложилите се възглед за фискални рестрикции в периода на Паричен съвет. Основната причина е в това, че тук не са отчетени неданъчните приходи, доколкото те не се считат за инструмент за стабилизация в икономическата теория. Когато първичният бюджетен резултат се изчислява въз основа на общите приходи, балансът е положителен през целия период (Табл. 1), което потвърждава заявената от властите политика на затягане на фискалната дисциплина след 1998 г. Считам обаче, че макроикономическият анализ на бюджетната политика изисква неданъчните приходи (включват приходи от наеми на сгради и продажба на държавно имущество, концесиониране, помощи) да не бъдат вземани под внимание. Освен това анализите не диференцират цикличния компонент на фискалните категории. Възходящото развитие на националната икономика в резултат на стабилизацията, настъпила след 1998 г., автоматично увеличава данъчните постъпления и регистрираният положителен бюджетен резултат в периода в голяма степен е провокиран не от значително съкращаване на разходите, а от по-високите приходи, резултат от действието на бизнес цикъла в икономиката.

Трябва да се отбележи, че дискреционните фискални експанзии във фазата на икономически растеж могат да имат силен негативен ефект в периоди на последваща рецесия, тъй като наблюдаваната тенденция към по-високи държавни разходи потрудно може да бъде овладяна. Такъв е случаят с развиващите се латиноамерикански икономики, за които етапът на икономически бум през 90-те е последван от дълбока криза (вж. Perry 2003).

Анализът на динамиката на разходните компоненти дава по-точна представа за провежданата бюджетна политика. Независимо че общите разходи G увеличават дела си в БВП, има съществени различия в политиката относно отделните компоненти на държавните разходи (табл. 2).

Данните показват опити за ограничаване на фискалната експанзия в отделни години. Държавното потребление (GC) заема най-голям дял от разходите и е в размер около 19% от БВП. В началото на периода (1999-2002 г.) са наложени рестрикции на държавното потребление, но се забелязва ускорен ръст в последните две години. Значителни про-

Таблица 2. Дял на структурните разходни категории в БВП.

	98	99	00	01	02	03	04
G	33,9	36,0	36,6	37,1	37,3	37,7	37,8
GC	19,5	19,7	19,2	18,9	18,8	19,0	19,2
TP	10,6	12,2	13,3	14,2	14,7	14,9	14,9
GK	3,6	4,1	4,1	4,0	3,8	3,7	3,7

** Изчислени чрез HP филтър ($\lambda=480$) по данни на МФ.

мени отбелязва социалната политика. Трансферните плащания към домакинствата възлизат средно на 13,55% от БВП, като се колебаят между 10,6% през 1998 и 14,9% през 2003 г. Те се повишават с намаляващи темпове през целия период като през 2004 г. незначително се свиват (годишен прираст от -0,05%). Не е последователна политиката по отношение на капиталовите проекти в публичния сектор. Инвестиционните разходи са средно 3,9% от БВП. Между 1998 и 2001 г. те се активизират и делът им в БВП се повишава от 3,64% до 4%; след това отбелязват спад до 3,7% през 2004 г. Все пак след 2002 г. свиването на публичните инвестиции се забавя. Дескриптивният анализ изтъква липса на устойчива тенденция и воля за съкращаване на държавните разходи и по-специално на разходите за издръжка, заплати и възнаграждения и социални помощи. Макар и да се забелязват такива опитите не са значителни и достатъчно продължителни.

Резултатите насочват към намерилата широка популярност в последните години хипотеза за кейнсианско влияние на държавните разходи върху макроикономическата активност. Примерите от развитите европейски икономики показват, че в разрез с ортодоксалната Кейнсианска парадигма рестриктивната фискална политика има стимулиращ ефект върху икономиките, докато фискалните експанзии влияят негативно върху съвкупното производство и потребление на домакинствата.⁶ В разглеждания период годишният темп на ръст на реалния БВП се корелира отрицателно с темповете на ръст на общите държавни разходи (-0,77), разходите за държавно потребление (-0,60) и трансферите (-0,48). Обратно, положителният корелационен коефициент между прираста на циклично коригираните публични инвестиции и ръста на БВП (0,50) показва, че капиталовите разходи

6. В релевантната литература тези ефекти са известни като кейнсиански ефекти на фискалната политика (non-Keynesian fiscal policy effects). Теоретичен и емпиричен обзор може да бъде намерен в Hemming et al (2002), Prammer (2004).



стимулират растежа на икономиката. Все пак коефициентът на корелация не доказва каузалност и за оценка влиянието на структурния бюджет върху българската икономика е необходим по-задълбочен анализ.

Като член на Европейския съюз България ще трябва, следвайки Пакта за стабилност и растеж, да спазва 3% бариера за структурния си бюджетен дефицит и да поддържа балансиран държавен бюджет. В този смисъл принципна насока на фискалната политика трябва да бъде ограничаване експанзията на държавните разходи без увеличаване на данъчната тежест. Важно е да се контролира ръстът на разходите за социално подпомагане и грижи, за издръжка и за заплати и възнаграждения в общественния сектор. Необходимо е да се активизират публичните инвестиции и по-точно проектите в областта на транспортната и комуникационна инфраструктура; в това отношение съществена е ролята на предприемаческите програми, по-конкретно програмата ИСПА, и на Кохезионния фонд, насочени към развитие на транспортната инфраструктура в по-слабо развитите страни кандидати и бъдещи членове на ЕС, които страната ни съфинансира. Трябва да продължават тенденциите в социалната политика за увеличаване на заетостта и стимулиране на бизнеса за разкриване на нови работни места и да бъде засилен административният контрол с цел намаляване случаите със злоупотреби при получаване на държавни помощи, обезщетения и компенсации от домакинствата. Съществена стъпка е и подобряване структурата и качеството на работа на държавната администрация, което ще позволи да се осигури един по-малоброен, но по-производителен и качествен държавен апарат и ще занижи общата сума на разходите за заплати и възнаграждения и харчовете за стоки и услуги, формиращи съществена част от държавното потребление. Като цяло е необходимо съкращаване на общите публичните разходи и промяна на съотношението между разходните компоненти.

Въпреки че от макроикономическа гледна точка рестриктивната фискална политика изглежда единствената икономически разумна алтернатива пред управляващите, тя би могла да бъде политически неизгодна и може да доведе до отслабване на "реформаторските усилия". Основната причина за това е, че ограничаването на трансферните плащания обикновено е съпроводено от значителни негативни социални последици поради важната им преразпределителна роля в страни с висока безработица като България, където, макар и намаляващо, нивото

на безработица остава сравнително високо (от 17,88% през 2001 г. безработицата спада на 12,60% през 2004 г.). Освен това значителна част от литературата относно развиващите се икономики изтъква проблема за "изтощение от реформите" (reform fatigue). Докато драстичните промени често се възприемат като положителна стъпка, продължителен период на рестриктивна икономическа политика води до възраждане на популистски тенденции. Този проблем би могъл да се разреши чрез стимулиране на инфраструктурни инвестиции, които благоприятстват заетостта и растежа, като в същото време намаляват разходите за социални компенсации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Alesina, A., R. Perotti, *Fiscal expansions and adjustments in OECD countries*, WP 5214, NBER, 1995.
2. Blanchard, O., *Suggestions for a new set of fiscal indicators*, OECD, WP 79, 1993.
3. Brandner, P., L. Diebalek, H. Schuberth, *Structural Budget Deficits and Sustainability of Fiscal Positions in the European Union*, Oesterreichische National Bank, WP26, 1998.
4. Gavin, M., R. Perotti, *Fiscal policy in Latin America*, NBER Macroeconomics Annual, vol. 12, issue 1, 1997.
5. Hemming, R., M. Kell, S. Mahfouz, *The Effectiveness of Fiscal Policy in Stimulating Economic Activity - a Review of the Literature*, IMF, WP 208, 2002.
6. Hodrick, R., E. Prescott, *Postwar US Business Cycles: an Empirical Investigation*, Journal of Money, Credit and Banking, vol. 29, issue 1, 1997.
7. Lane, P., *The cyclical behavior of fiscal policy: evidence from the OECD*, Journal of Public Economics, vol 87, 2003.
8. Perry, G., *Can fiscal rules help reduce macroeconomic volatility in the Latin America and the Caribbean Region?*, WP 3080, World Bank, 2003.
9. Prammer, D., *Expansionary Fiscal Consolidations? An Appraisal of the Literature on Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy and a Case Study for Austria*, Monetary Policy and the Economy, 3, 2004.
10. Roger, W., H. Ongena, *The commission services' cyclical adjustment methods, paper, presented at Indicators of Structural Budget Balances Conference*, Banca D'Italia, Perugia, 26-28 November, 1998.
11. Talvi, E., C. Vegh, *Tax base variability and procyclical fiscal policy*, NBER, WP 7499, 2000.
12. www.minfin.government.bg