

ЦИКЛИЧНА ДИНАМИКА НА ОСНОВНИ ФИСКАЛНИ АГРЕГАТИ В БЪЛГАРИЯ ЗА ПЕРИОДА 1998-2014 Г.

Изследвана е цикличната динамика на бюджетните приходи и разходи, както и на техните компоненти. С помощта на времеви ред от дефлирани статистически данни е изчислена еластичността на отделните бюджетни пера към икономическа динамика както за целия разглеждан период, така и отделно за следкризисните години. Основният извод е, че в България се наблюдава предимно проциклична динамика на агрегатите, като най-слабо чувствителни към промяната в икономическата конюнктура са разходите за заплати и издръжка, а най-чувствителни – капиталовите разходи. Тези резултати откриват възможността за преосмисляне на фискалната политика, при което публичните инвестиции се използват и като инструмент за макроикономическа стабилизация.

JEL: H50; H61

Публичният сектор е изключително важен компонент от съвременните икономики – в различните страни той заема средно между една трета и една втора от общата икономическа активност и извършва широк набор от дейности, включващи производство и предоставяне на стоки и услуги, провеждане на регулации и осъществяване на трансфери към други сектори. Предвид размера и важността му, динамиката на неговите финансови потоци оказва значително влияние върху общото икономическо развитие. Целенасоченото провеждане на фискална политика може да бъде използвано както за икономическа стабилизация, така и да се превърне в ускорител на неблагоприятните тенденции в макроикономически план.

Това поставя въпроса за динамиката на публичните финанси спрямо икономическото развитие в центъра на дискусиата за оптималната стопанска политика. Следвайки подхода на Lane (2003), цикличната динамика може да се дефинира като поведението на фискалната политика спрямо колебанията на икономическия цикъл. Процикличната траектория на фискалните агрегати подпомага растежа в условия на подем и засилва рецесионната тенденция при цикличен спад. Антицикличната динамика действа в противоположната посока – тя забавя растежа при цикличен ръст и противодейства на икономически спад в кризисна обстановка. Макар че желаната оптимална политика често е антициклична (или поне ациклична) по своя характер, това невинаги е лесно постижимо на практика. Нерядко фискалните решения се взимат в условия на сложен конфликт между заинтересуваните страни - значителен натиск за увеличени разходи при стопански подем и силна съпротива за намаляването им при рецесия, което води до реализации на политиката, далеч от оптималните.

* СУ „Св. Климент Охридски“, Стопански факултет, катедра „Икономика“, gerunov@uni-sofia.bg

Тук са разгледани емпиричните данни за българската икономика през периода 1998-2014 г. и е изследвано доколко движението на основните фискални агрегати е било проциклично или антициклично. Използвайки годишни данни за основните икономически и фискални агрегати от Министерството на финансите и Националния статистически институт, може да бъде характеризирана количествено чувствителността на бюджетните приходи и разходи спрямо движенията на БВП чрез изчисление на съответните еластичности. Устойчивостта на коефициентите на еластичност е изследвана чрез пресмятане на техните стойности след навлизането на страната в цикличен спад през 2009 г., като са очертани основните изводи за управлението на публичните финанси, които следват от изведените тенденции.

Преглед на теоретичните и емпиричните резултати

От теоретична гледна точка основните течения в макроикономическата мисъл не дават ясна позитивна прогноза за фискалната динамика. Те до голяма степен се ограничават до нормативната такава, като (нео)класиците препоръчват еднозначно балансиран бюджет, докато (нео)кейнсианците предпочитат бюджетът да е балансиран на циклична основа (Perotti, 2004). Класическата и неокласическата теория изказват съмнение в ефективността на фискалната политика поради ясно изразената тенденция на икономиката да реализира малки отклонения от потенциалното си производство и бързо да се завръща на потенциалния БВП дори след големи по размер колебания. В този смисъл политиката не може да донесе значителна полза поради ограничената нужда от икономическа стабилизация.

В школата на рационалните очаквания този аргумент е допълнен и с допускането, че провеждането на фискална политика е почти невъзможно, тъй като поведението на икономическите агенти и активното включване на техните очаквания води до намаление на нейната ефективност. Това безсилие на политиката е въплътено в хипотезата за Рикардова еквивалентност, при която дефицитите на правителството са посрещнати с равно намаление на индивидуалното потребление, така че ефектът на агрегирано ниво е нулев (Barro, 1974; Gruen, 1997). Оттук следва и (нео)класическото предписание за поддържане на балансиран бюджет, при който приходите през текущия период са равни на реализираните разходи.

За разлика от класическата традиция в кейнсианската се отчита възможността фискалната политика да има положителен ефект върху икономическото развитие, поради което управлението на публичните финанси се разглежда като мощен инструмент на икономическото управление. Това означава, че по време на ръст правителството трябва да поддържа излишъци, а през години на спад – да реализира дефицити с цел да стимулира икономиката. Спрямо целия бизнес-цикъл приходите трябва да са равни на разходите, като и двата

показателя са приведени към нетна настояща стойност. Дори при допускането за съвършено рационални агенти, пазарната структура, характеризираща се с негъвкавости на цени и заплати, предопределя невъзможността на стопанските субекти идеално да адаптират своето поведение. При това положение съществува възможност за подобряване на общественото благосъстояние чрез фискални интервенции. Въпреки че активистките политики са силно дискуссионни през годините непосредствено преди кризата, много правителства използват възможностите на фиска за справяне с нея (Feldstein, 2009). В този смисъл теоретичното предписание е фискалните агрегати да имат антициклична или ациклична динамика, тъй като кейнсианците вярват в ефективността на фискалната политика като инструмент на макроикономическата стабилизация.

Макар теоретичните предписания на основните икономически школи да препоръчват поддържане на балансиран бюджет, емпирично се наблюдава известна склонност към реализиране на бюджетни дефицити от страна на много правителства. По-новите разработки в областта на политическата икономия отчитат на какво се дължи това, тъй като системата на взимане на фискални решения е структурирана така, че да доведе до нежелана проциклична динамика. Изборният цикъл може да се отдели като важна детерминанта на движението на потоците в публичния сектор (Alesina et al., 1997; Drazen, 2001). При наблюдяването на избори правителствата се изкушават да изразходват повече средства в опит да спечелят гласоподавателите си, което влошава техните бюджетни позиции. Желанието за разширени харчове се материализира като инструмент за реализиране на политически дивиденди чрез публични проекти или ръст на бюджетните разходи. Емпирично този феномен се наблюдава в практиката на голям брой държави и при много различни институционални конфигурации (Persson, 2001; Shi & Svensson, 2006). В своето изследване Persson (2001) разглежда 61 държави за периода 1960-1998 г. и използвайки набор от панелни регресионни модели, намира ясно изразена и статистически значима зависимост на фискалните резултати от изборните цикли.

В друго мащабно изследване Shi & Svensson (2006) използват данни за 85 държави за периода 1975-1995 г. и откриват статистически практически значим ефект на електоралните цикли върху фискалните агрегати. Според представените данни годините, когато се провеждат избори, се характеризират и с дефицити, които са с 1% от БВП по-високи от средните си стойности. Трябва да се отбележи, че и самата структура на правителството може да окаже ефект върху фискалните решения – липсата на монолитни мнозинства или наличието на много центрове на власт могат да доведат до непоследователност на фискалните решения и до практическа невъзможност за провеждане на антициклична политика (Persson & Tabellini, 2008).

Влияния върху фискалните решения идват и по линия на други центрове на власт извън правителството. Групи със специфични интереси влизат в конкуренция за разпределение на бюджетните излишъци с ясното съзнание, че дори те да не се състезават, излишъкът ще бъде разпределен между останалите

(Lane & Tornell, 1996, 1998; Tornell & Lane, 1998, 1999). В такъв смисъл бюджетният излишък се разглежда като общо благо, което е на разположение на определени елити или центрове на власт. Този процес силно затруднява провеждането на политика на балансиран бюджет, тъй като колкото по-разсеяна е властта, толкова по-проциклична ще бъде и политиката.

От особена важност е и тенденцията към увеличаване на общия натиск за разширяване на бюджетните разходи в моменти на икономически ръст (Talvi & Vegh, 2000). Тъй като при цикличен подем приходите осъществяват нива над дългосрочните си структурни стойности, а разходите – под тях, в този случай се реализират излишъци. Наличието на свободен фискален ресурс кара заинтересуваните страни – домакинства, фирми, организации от публичния и неправителствения сектор и др., интензивно и понякога успешно да лобират за допълнителни средства. Потенциален двигател на този процес е несъвършеното осъзнаване на реалната данъчна цена на придобитото по такъв начин поради несъвършената информация, с която обществеността разполага – т.нар. фискална илюзия (Wagner, 1976). Така колебанията на производството предизвикват процикличност на фискалните агрегати.

В обобщение се вижда, че макар теоретичната препоръка да насочва към антициклична динамика на публичните финанси, то конфигурацията на взимането на решения често предполага точно обратното. В действителност именно това се наблюдава в емпиричен план. Има редица изследвания, които проучват движението на бюджетните компоненти спрямо цикличната динамика, насочващи към този извод (Fiorito & Kolintzas, 1994; Ballabriga & Martinez-Mongay, 2002; Afonso & Claves, 2008). В едно от най-пълните изследвания в областта Lane (2003) се фокусира върху страните от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и анализира динамиката на техните фискални агрегати за периода 1960-1998 г. Той открива ясно изразена процикличност на правителственото потребление, като посочва, че основният двигател зад това явление е движението на заплатите в публичния сектор.

В скорошно изследване Lamo et al. (2013) проучват страните-членки на Еврозоната, САЩ, Япония, Дания, Швеция и Великобритания. Те разглеждат динамиката на фискалните разходи спрямо набор от индикатори на икономическата активност (БВП на човек от населението, реален БВП, безработица), като налагат различни корекции за цикличната им позиция. Използвайки различни статистически методи, авторите проследяват цикличната динамика на основните агрегати – потреблението на публичния сектор, разходите за заплати в него, компенсацията на наетите, заетостта в сектора и междинното потребление. Като основни резултати могат да се очертаят ясно изразената процикличност на разходите, особено от гледна точка на тези за колективно потребление и неговите компоненти. Процикличността е предизвикана и от дискреционната фискална политика на повечето разглеждани държави, като в това може да се види склонност към балансиране на бюджета и при нужда – провеждане на фискална консолидация.

Изследванията в областта на фискалната политика и динамиката на основните фискални променливи показват, че на практика се наблюдава преобладаващ процикличен характер на политиката, който е по-силно изразен през периоди на избори или политическа нестабилност. С такова поведение се характеризират в по-голяма степен разходните компоненти на бюджета, докато при приходните то е по-слабо изразено. Вероятно това се дължи на действието на автоматичните стабилизатори. Тенденцията към процикличност важи с особена сила за развиващите се икономики и е малко по-незначителна в развитите държави с установени институции.

Изследванията за България също отделят значително внимание на въпросите за фискалната политика и нейното значение за икономическото развитие на страната. Управлението и програмирането на публичните финанси е залегнало основно в мащабни теоретични и практически разработки (Ненова, 2006; Минасян, 2008), където е отчетено като важен инструмент на икономическата политика. Нейчева (2005) разглежда влиянието на фиска върху макроикономическата динамика в България, като използва филтър на Ходрик-Прескът, за да получи циклично коригирани мерки за бюджетния дефицит. Тяхното моделиране показва, че в зависимост от времевия период може да се наблюдава както проциклична, така и антициклична динамика. Хубенова-Делисивкова (2009) разглежда фискалната политика в контекста на присъединяването ни към структурите на Европейския съюз и отчита конвергенцията на практиките в нашата страна към тези в ЕС.

В едно от последните изследвания по темата Калчев (2013) прави преглед на фискалната динамика в България. Той посочва основни характеристики на приходите и разходите и дава препоръки, които ще спомогнат за стабилизирание на динамиката, обосновавайки фискалната политика като важен инструмент на икономическото управление. Отчитайки рисковете от процикличност на политиката, други автори (Манлиев, 2012) препоръчват намаляване на дискреционния компонент в управлението на публичните финанси и въвеждане на фискални правила, които да ограничат политиките по време на подем и да доведат до ациклична или проциклична динамика на агрегатите.

В контекста на тази литература главната цел тук е да се разгледат основните бюджетни компоненти и да се изчисли количествено тяхната еластичност към растежа. По такъв начин се постига по-прецизен анализ на колебанията на фискалните агрегати за период, който досега не е бил изследван в своята пълнота.

Динамика на приходите и разходите на държавния бюджет в България

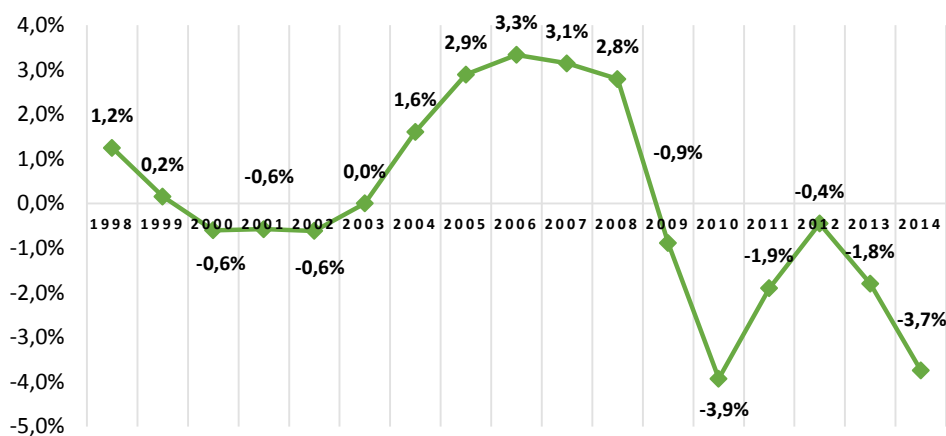
Периодът 1998-2014 г. се характеризира с особено интензивна динамика на фискалните агрегати в нашата страна. Началото му е белязано с излизане от икономическата криза през 1996-1997 г. и съпътстващото го бързо нарастване на

Циклична динамика на основни фискални агрегати в България за периода 1998-2014 г.

БВП до 2008 г. Този период се отличава с повишаващи се приходи и разходи, като все пак разликата между тях остава преобладаващо положителна. Бюджетният дефицит след 2003 г. неизменно има положителни стойности, като през 2006 той достига 3,3% от БВП (фиг. 1).

Фигура 1

Бюджетно салдо за периода 1998-2014 г.



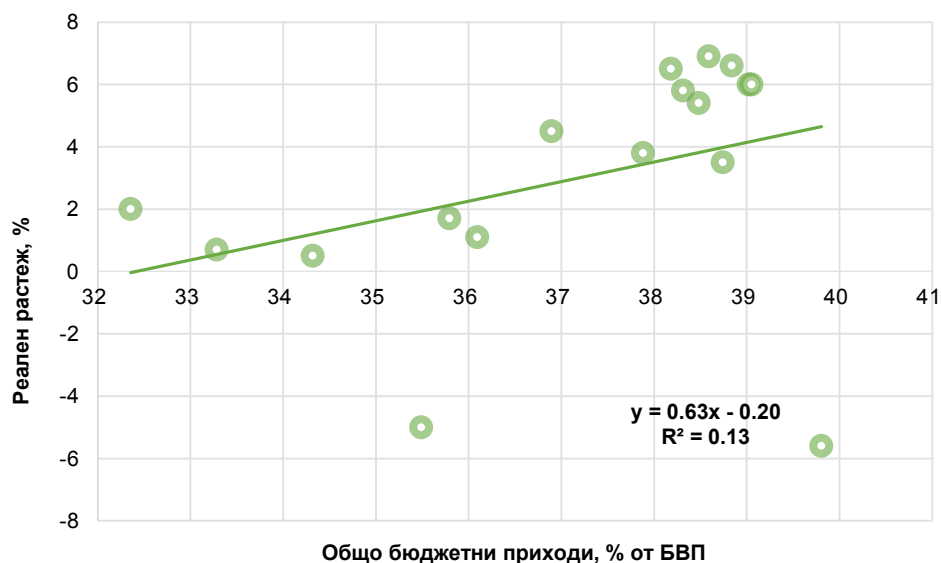
Източник. Министерство на финансите. Данни по консолидираната фискална програма (годишни), 1998-2014 г.

През 2000-2008 г. се наблюдава и рязко намаление на държавния дълг - както във връзка с положителните дефицити, които способстват за поддържане на нивото му, така и по линия на изплащане на облигационни задължения, като през 2008 г. той достига до 13% от БВП. През 2009 г. негативната външна конюнктура оказва влияние и на България, която навлиза в период на икономически спад. Само през 2009 г. икономиката се свива с 5%, а възстановяването през следващите години е сравнително бавно и анемично. Тези тенденции неминуемо се отразяват и върху фискалната позиция на публичния сектор. Тя се влошава значително и навлиза в период на дефицити, най-големият от които е регистриран през 2010 г. – 3,9% от БВП.

Сравнително бавното възстановяване не позволява балансиране на бюджета при условия на поддържане на относително стабилни разходи, като натрупаните дефицити водят и до ръст на държавния дълг през периода. Към края на 2014 г. той достига до 28% от БВП. Средносрочните очаквания са за намаляване на дефицитите по консолидираната фискална програма и за овладяване на ръста на държавния дълг. От гледна точка на цикличната динамика на основните фискални агрегати заслужава да се отбележи силната чувствителност на приходните агрегати към стопанския цикъл (вж. фиг. 2).

Фигура 2

Връзка между растежа и бюджетните приходи през периода 1998-2014 г.



Източник. Министерство на финансите. Данни по консолидираната фискална програма (годишни), 1998-2014 г.

Нарастването на икономиката е свързано с повишаване на приходите, което се дължи до голяма степен на разширяването на основния приходоизточник за фиска в България – данъчните постъпления. При икономически подем се наблюдава увеличаване на разполагаемите доходи на домакинствата, както и на стопанската активност и печалбата. Допълнително растежът е свързан и с промяна на очакванията на икономическите агенти, което предизвиква засилване на инвестиционната и деловата активност. Посочените тенденции водят до увеличаване на облагаемата основа (база) в икономиката и дори при непроменени данъчни ставки се отчита чувствителен ръст на приходите. В този смисъл приходната част на бюджета проявява известна зависимост от икономическата динамика, като двете имат положителна корелация - $r = 0,37$.

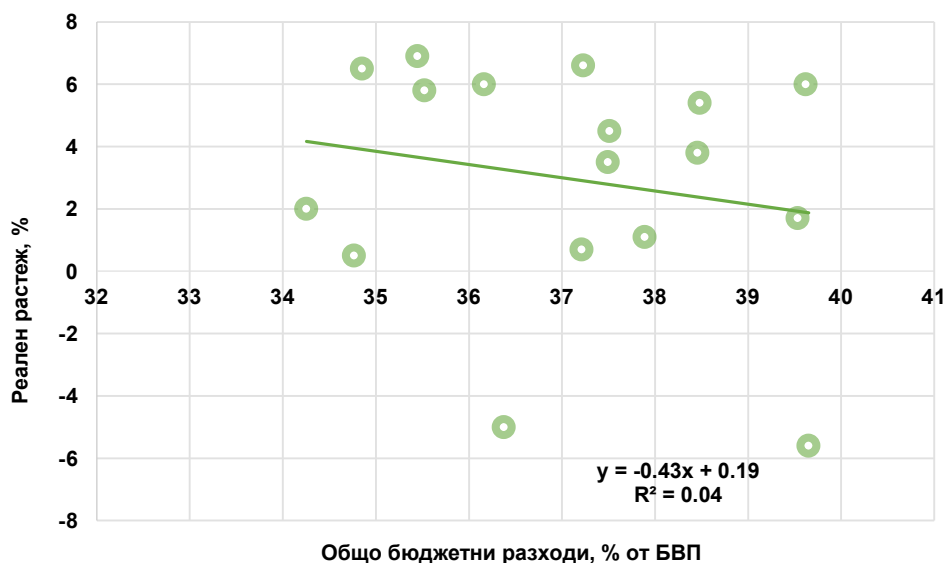
За разлика от видимата пряка връзка между бюджетните приходи и стопанския цикъл подобна зависимост не е в сила за бюджетните разходи. Макар че в дългосрочен план разходите са ограничени от приходите спрямо бюджетното ограничение на публичния сектор, в краткосрочен аспект те зависят от дискреционно политическо решение. Принципно е възможно публичният сектор да разходва повече, отколкото набира, като за целта финансира дефицита си чрез

Циклична динамика на основни фискални агрегати в България за периода 1998-2014 г.

натрупване на дълг, сенъораж или директна монетизация. Поради системата на паричен съвет България трябва да разчита предимно на натрупването на дълг, тъй като паричният съвет не позволява монетизация на дефицита или дискреционно увеличение на паричната маса, което да доведе до реализиране на приходи от сенъораж. Това поражда очаквания за много по-слабо изразена циклична динамика на разходите, което се случва и в България през разглеждания период (вж. фиг. 3). Свиването на икономиката води до значително по-малко понижение на бюджетните разходи като дял от БВП, като тенденцията почти изчезва през подпериода 2000-2014 г. Макар че през разглеждания период се наблюдава слаба фискална консолидация, корелацията между приходите и разходите остава на много ниски нива – тя е едва -0,2 (отрицателният знак се дължи на разнопосочното движение на приходите и разходите). Корелационният коефициент за 2000-2014 г. е $r = 0,033$, което показва изключително крехката връзка между двата показателя. Независимо дали се разглежда пълният период, или не, се налага изводът, че разходите са много по-слабо свързани с цикличната динамика от приходите във фиска.

Фигура 3

Връзка между темпа на икономически растеж и бюджетните разходи за периода 1998-2014 г.

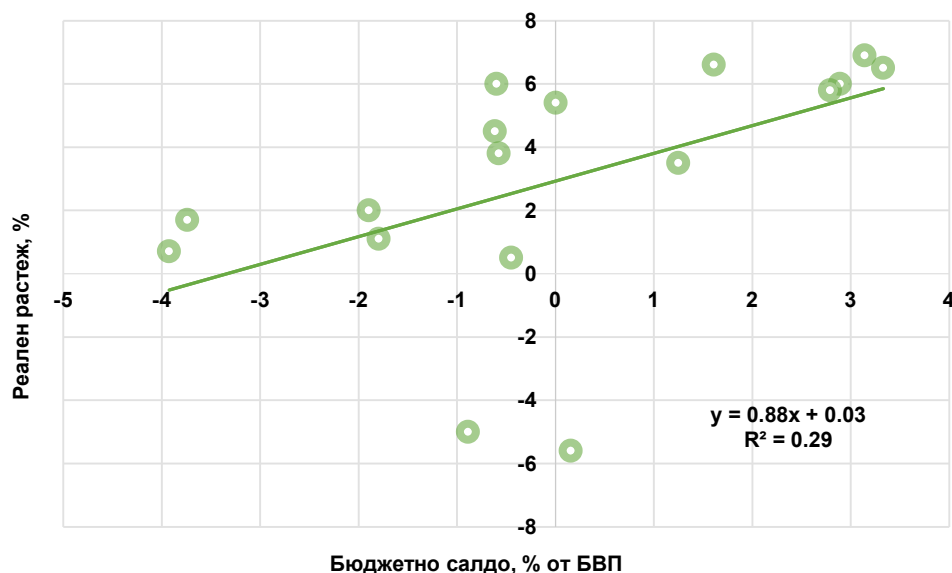


Източник. Министерство на финансите. Данни по консолидираната фискална програма (годишни), 1998-2014 г.

Във фискалните данни за България не се наблюдават епизоди на рязка фискална консолидация поради липсата на паралелна циклична динамика на приходите и разходите – първите са много по-чувствителни към икономическата конюнктура. Това предопределя и движението на бюджетното салдо, което е силно и положително свързано с растежа. През годините на подем бюджетът регистрира излишъци, а при спад – дефицити (вж. фиг. 4). Това е видимо и от големия по размер корелационен коефициент между двата агрегата – $r = 0,52$.

Фигура 4

Връзка между растежа и бюджетното салдо
за периода 1998-2014 г.



Източник. Министерство на финансите. Данни по консолидираната фискална програма (годишни), 1998-2014 г.

Съвкупната динамика на фискалните променливи в България е много по-близка до прогнозите на моделите на политическата икономия за взимане на фискални решения (Alesina et al., 1997; Tornell & Lane, 1998; Talvi & Vegh, 2000), отколкото до нормативните препоръки на основните макроикономически школи. На този фон по-нататък ще разгледаме два основни въпроса – какъв е точният размер на коефициентите на чувствителност на фискалните агрегати към икономическата динамика и какво е поведението на отделните им компоненти спрямо цикъла.

Циклична динамика на приходите и разходите

Чувствителността на дадена зависима променлива към определена независима такава може да се измери количествено, като се използват коефициенти на еластичност. Еластичността ε_j на фискалната променливата F_j към brutния вътрешен продукт Y се дефинира по следния начин:

$$\varepsilon_j = \frac{\frac{\Delta F_j}{F_j}}{\frac{\Delta Y}{Y}} = \frac{Y \Delta F_j}{F_j \Delta Y}.$$

Тази мярка представя отношенията между процентните изменения на двете разглеждани променливи. Един от най-интуитивните начини за нейната оценка е чрез иконометрично изчисление на регресионното уравнение между двете величини, изразени под формата на натурални логаритми. Тук с β_i са означени регресионните коефициенти, а с θ – грешката:

$$\ln F_j = \beta_0 + \beta_{1j} \ln Y + \theta.$$

Изчислявайки това регресионно уравнение за i наблюдения по метода на най-малките квадрати, се получава мярка за коефициента β_1 , което е и търсената еластичност за всяка отделна променлива F_j :

$$\beta_1 = \varepsilon_j = \frac{\sum Y_i F_i - \frac{1}{n} \sum Y_i \sum F_i}{\sum Y_i^2 - \frac{1}{n} (\sum Y_i)^2}.$$

Еластичностите могат да заемат както положителни, така и отрицателни стойности. Положителните коефициенти на еластичност показват, че изменението на дадения фискален агрегат е еднопосочно с промяната на темпа на икономически растеж, а отрицателните – че е разнопосочно. Ако стойността е по-голяма от 1, може да се определи, че фискалната променлива е чувствителна (или еластична) спрямо цикличната динамика, а ако е по-малка от 1, то тя има ниска чувствителност (еластичност) към бизнес-цикъла.

Еластичностите на бюджетните приходи и разходи, както и техните компоненти са изчислени емпирично, като са използвани времеви редове от годишни данни за фиска от Министерството на финансите и за номиналния БВП от НСИ. Данните са дефлирани със средногодишния темп на нарастване на индекса на потребителските цени (отново по данни на НСИ). Получените резултати са представени в табл. 1, 2 и 3, като са изчислени както еластичностите за целия период 1998-2014 г., така и за два подпериода – предкризисния до 2008 г. и периода на криза и посткризисните години (2009-2014). Тъй като посткризисните еластичности са изчислени на базата на сравнително малко наблюдения, тези резултати трябва да се интерпретират с повишено внимание.

Общо оценките на коефициентите на еластичност през подпериодите се характеризират и с по-големи по размер доверителни интервали, което също трябва да се вземе предвид при интерпретацията.

В табл. 1 са представени изчислените еластичности на приходите спрямо растежа. Правят впечатление сравнително високите стойности на повечето компоненти. Общата еластичност на данъчните приходи е 0,84, докато през кризисните години тя нараства до 1,04. Тези оценки означават, че с всеки процент икономически спад се очаква приходите от данъци да се понижат с 0,8 до 1%. Особено висока е чувствителността на данъците върху потреблението – еластичността на ДДС е 1,37 за целия период, а при акцизите – 1,89. Потребителите са силно чувствителни към увеличението на тези налози и са склонни да търсят алтернативи на своето потребление. Вероятно част от тях намаляват потреблението си, а други се снабдяват с такива стоки извън формалните пазари. Това важи с особена сила за акцизните стоки, например горивата, цигарите или алкохола. Интересно е да се отбележи ниската еластичност на акцизите през последните 6 години, която показва, че е достигнато известно стабилизиране на пропорцията „потребление между формалните и неформалните пазари“.

Таблица 1

Еластичност на приходите спрямо
цикличната динамика

Приходоизточник	1998-2014 г.	1998-2008 г.	2009-2014 г.
<i>Данъчни приходи</i>	0,835	1,074	1,038
Данъци върху печалбата	0,128	0,635	-0,280
Данък върху доходите на физическите лица	0,287	0,027	2,003
Данък върху добавената стойност	1,366	1,762	0,698
Акцизи	1,892	2,071	0,146
Мита и митнически такси	-2,808	-1,303	1,856
Социално- и здравноосигурителни вноски	0,350	0,546	1,914
Други данъци	1,511	1,741	1,430
<i>Неданъчни приходи</i>	-0,148	0,253	-1,147

Трябва да се обърне внимание и на резкия ръст при еластичността на облагането на физическите лица – през последните 6 години коефициентите на еластичност имат значително по-високи стойности спрямо изчислените за пълния разглеждан период. Възможно е това да се дължи на динамиката при предлагането на труд по време на криза и при преминаването на някои от работещите към сивия сектор на икономиката. Подобна нетипично голяма стойност вероятно е движена предимно от цикличния спад на икономиката и от ръста на безработните.

Циклична динамика на основни фискални агрегати в България за периода 1998-2014 г.

По сходни причини расте и еластичността на някои основни неданъчни приходи и на социалните и здравноосигурителните вноски, тъй като те са силно зависими от намаляващия разполагаем доход на населението. Извън основните данъци също се отчита висока еластичност от около 1,5 за останалите данъчни налози. Част от изчислените еластичности се влияят и от външната среда – динамиката на митническите такси и митата е до голяма степен предопределена от влизането на България в ЕС.

Бюджетните разходи са ключов инструмент за провеждане на фискалната политика и както беше посочено, те са по-слабо чувствителни към цикличната динамика спрямо повечето приходни компоненти. При икономически спад от 1% разходите намаляват средно с 0,8%, но през последните години в условията на фискална консолидация този процент нараства. Най-бавно се адаптират нивата на текущите разходи – те се понижават средно само с 0,65% при спад на растежа с 1%, като разходите за заплата и осигурителните вноски, както и разходите за издръжка са най-нечувствителни – техните еластичности са съответно 0,51 и 0,22. В случая с разходите за издръжка през последните 6 години дори се наблюдава смяна на знака.

Таблица 2

Еластичност на разходите по предназначение
спрямо цикличната динамика

Разходи по предназначение	1998-2014 г.	1998-2008 г.	2009-2014 г.
<i>Общо разходи</i>	0,848	0,773	1,385
<i>Текущи разходи</i>	0,652	0,556	1,302
Заплати и осигурителни вноски	0,505	0,437	0,833
Издръжка	0,223	0,552	-0,280
Субсидии	0,734	0,408	0,502
Лихви	-2,647	-2,320	1,015
Социално осигуряване, подпомагане и грижи	1,406	1,158	2,236
<i>Капиталови разходи и прираст на държавния резерв</i>	1,626	1,784	1,437

Висока е еластичността и при разходите за социално осигуряване и грижи, както и при капиталовите разходи. Спад на икономиката с 1% намалява инвестициите на публичния сектор с 1,5-1,6%, което потенциално може да се отрази негативно върху бъдещия растеж. Като обща тенденция се наблюдава устойчивост на текущите разходи, особено на тези за заплати, осигуровки и субсидии (спорно е обаче доколко те са продуктивни разходи). Същевременно най-чувствителни към конюнктурата са капиталовите разходи. В този смисъл правителственото потребление е антициклично, но неговите инвестиции са проциклични.

Таблица 3

**Еластичност на разходите по функция
спрямо цикличната динамика**

Разходи по функции	1998-2014 г.	1998-2008 г.	2009-2014 г.
Общи държавни служби	0,325	0,711	-1,087
Отбрана и сигурност	0,587	0,891	-1,200
Образование	0,851	0,863	0,617
Здравеопазване	1,208	1,145	3,539
Социално осигуряване и подпомагане	1,035	0,802	1,265
Строителство и благоустройство	1,810	1,559	3,217
Почивно дело, култура и религии	0,998	0,979	3,496
Икономически дейности	0,734	0,624	2,354
Други	-0,562	-1,033	2,165

Изследването на еластичността на разходите по функции води до сходни заключения (табл. 3). Тя е най-ниска при общите държавни служби, което говори за сравнително непроменливите разходи за администрация през голяма част от разглеждания период (0,33), както и при службите за сигурност и отбрана (0,59). В условията на фискална консолидация през 2009-2014 г. от почти ациклична тя става антициклична. Отново най-високи стойности на еластичността се отчитат при разходите за строителство и благоустройство, които са близки по своя смисъл до капиталовите разходи. През този период ръстът на икономиката с 1% е свързан с тяхното увеличение с 1.8%, а след 2009 г. – с 3.5%. Немалка част от посочените колебания се дължат и на факта, че повечето инвестиции идват по линия на средства от Европейския съюз. Поради големия си обем те влияят пряко върху икономическото развитие, вследствие от което се проявява известна ендегенност при измерването. В общи линии, през последните години нараства еластичността на правителствените разходи, но те остават в огромната си част проциклични.

Трябва да подчертаем, че представените стойности на еластичностите включват както дискреционен, така и недискреционен компонент. Динамиката на бюджетните приходи или разходи е определена не само от политическите решения, но и от редица фактори, които са извън обхвата на влияние на фискалните власти, например стопанската конюнктура или потенциални положителни/отрицателни външни шокове. В този смисъл еластичностите не са изрична мярка за проведената през разглеждания период политика, а отчитат общата динамика на агрегатите под действието на всички влияния, на които те са изложени.

Дискусия

Еластичността на бюджетните приходи и разходи позволява да се разбере до каква степен стопанските агенти са склонни да променят поведението си при

настъпило обективно изменение в икономическата обстановка. Данъчните еластичности показват количествено доколко те са чувствителни към средата и как това се отразява на най-важното приходно перо на фиска. Прави впечатление, че с особена чувствителност са данъците върху потреблението и с по-малка – тези върху труда. От гледна точка на стопанската политика е ясно, че при икономически спад трябва да се провизират потенциални загуби на ресурс по линия на намалените приходи от тези две групи от данъци. Облагането на труда също регистрира висока кризисна еластичност, което би могло да окаже потенциално негативни ефекти не само върху приходите на фиска, но и върху цялостната икономика. В общ план приходите имат ясно изразен процикличен профил, което е очаквано предвид тяхната силна свързаност с бизнес-цикъла.

Подобна емпирична зависимост подчертава необходимостта от намаляване на процикличния ефект на приходните агрегати върху стопанската динамика. В моменти на цикличен спад правителството може и трябва да предприеме действия за насърчаване на събираемостта, с което да доведе до ефективното понижаване на коефициентите на еластичност на различните приходни компоненти. Допълнително кризисните периоди са и моменти за потенциална промяна на данъчните ставки, с което икономиката да бъде стимулирана. В зависимост от разположението на конкретния данък върху кривата на Лафер за българската икономика е възможно такъв стимулиращ ефект да бъде реализиран дори с понижаване на данъчната ставка. Потенциалът за намаление на тази еластичност има и своите граници – в условия на криза потиснатата икономическа активност неизменно се отразява върху приходите, а промяната на данъчната система не може изцяло да компенсира това.

При разходите еластичностите са също в по-голямата си част положителни. Текущите разходи, особено заплати и издръжки, се влияят сравнително слабо от икономическата динамика. Много по-чувствителни са капиталовите разходи, както и тези, насочени към ключови обществени системи – социалната и здравноосигурителната. При всички случаи разходните пера се движат в синхрон с растежа, което предопределя и техния процикличен характер. Единствените антициклични компоненти по време на криза са тези за общи държавни служби и отбрана и сигурност, чиято икономическа продуктивност остава спорна. Описаният разходен профил предопределя цялостната проциклична роля на публичния сектор, който ускорява допълнително растежа при подем, но задълбочава спада в обратния случай. Подобен цикличен профил на фискалните агрегати е в съответствие с идеите за ежегодно балансиран бюджет, но оставя малка възможност за ефективно противодействие на рецесионни тенденции в икономиката или на отрицателни външни шокове.

В рамките на своята разходна политика фискалните власти разполагат със значителни средства да противодействат на икономическия спад и да управляват прекомерно агресивния подем. Инструментите на разходната част на бюджета са и по-гъвкави, тъй като на практика са ефективно ограничени не от данъчните приходи, а от възможността и желанието правителството да поема допъл-

нителен дълг на вътрешните и международните пазари. Тази възможност позволява съществено увеличение на бюджетните разходи в условия на криза, което на практика би довело до спад на тяхната еластичност и до намалена процикличност на поведението им.

Фискалните агрегати не бива да се разглеждат само на съвкупно ниво – от значение са не просто размерът и динамиката на държавните приходи и разходи, но и техният състав и същност. Прави впечатление изключително високата чувствителност на капиталовите разходи към конюнктурата. Това означава, че при цикличен спад или при нужда от фискална консолидация често първи се съкращават капиталовите разходи, и то в непропорционален обем спрямо текущите. Тъй като капиталовите разходи и разходите за образование и наука не просто влияят положително върху растежа сега, но и увеличават дългосрочните производствени възможности в икономиката (съвкупното предлагане), те трябва да бъдат приоритетни и запазени в пълен обем. Ефективната антициклична политика може да включва не просто стабилизиране на тяхното ниво, но и увеличението им по време на икономически спад.

Важна задача на фискалната политика при икономически подем е да осигури достатъчно финансови резерви, които да бъдат използвани по време на спад. Тук трябва да се отчетат също потенциалните загуби на приходи и евентуалният ръст на разходите, движени от негативната циклична динамика. За да се постигне повече гъвкавост в управлението на публичните финанси, може да се обмисли идеята за бюджет, който да е балансиран на циклична основа. От една страна, това е предизвикателно през годините на растеж, тъй като трябва да се устои на изкушението за разширяване на публичните разходи, но от друга, позволява натрупване на фискални ресурси и разширяване на фискалното пространство по време на криза. Подобен подход за управление на бюджета може да бъде обезпечен както чрез определяне на ясни правила и осигуряване на по-голяма публичност, така и чрез разширение на институционалните контролни механизми в страната. Възможен път за постигане на това е да се прецизират правомощията на новосформиращия се в България фискален съвет.

При нужда от фискална консолидация поради неустойчиво високи нива на задлъжнялост или поради политическо решение тя трябва да се извършва по линия на текущите разходи, особено тези за заплата и издръжка. Независимо от болезнения краткосрочен ефект поради директното освобождаване на служителите или намаляване на тяхното възнаграждения в средносрочен план се наблюдава положителен фискален резултат, а също и подобрена ефективност вследствие от отпадането на прекомерната регулация.

Този въпрос обаче трябва да се анализира на детайлно ниво, така че оптимизацията да не застраши качествено предоставяне на важни публични блага и продължителното протичане на ключовите процеси в публичния сектор. В такъв смисъл рационализацията трябва да бъде извършена преимуществено по линия на регулаторните органи чрез премахване на непродуктивните регула-

ции, по отношение на административното обслужване чрез реформиране на системата от режими и регистри, както и във връзка с оптимизацията, електронизацията и реинженеринга на процесите. Фискалната консолидация може да се осъществи не просто чрез съкращения на персонал и намаляване на употребата на сградния фонд, но и чрез по-добро оползотворяване на наличните ресурси посредством въвеждането на споделени услуги, подобрена отчетност и повече конкурентни стимули в публичния сектор.

Изчислените в изследването коефициенти на еластичност могат да бъдат използвани като един от инструментите за провеждане на рационална и целенасочена фискална политика. Те отразяват средните колебания на фискалните агрегати при различна икономическа конюнктура, поради което могат да се приложат при планиране на политиката в динамика, без това прекомерно да усложни анализа. Оптимално политиката трябва да разчита на данъци със слаба еластичност поради ниската им социална загуба и да отчита рисковете от високата еластичност на някои разходни пера. Същевременно еластичността съдържа и адаптивното поведение на правителствата и може да се използва като мярка на тяхното отношение и предпочитания, като по този начин обогатява публичния дебат за връзката между оптималната и реално провежданата фискална политика. В този смисъл коефициентите на еластичност представляват важна информация, която може да допълни анализа на фискалното управление.

*

В това изследване е разгледана цикличната динамика на основни фискални агрегати за българската икономика през периода 1998-2014 г., използвайки публично достъпни статистически данни. В съзвучие с много от емпиричните изследвания в тази област откриваме, че бюджетните приходи са много по-силно свързани със стопанската динамика, отколкото бюджетните разходи. Измерването на съответните еластичности показва, че огромната част от фискалните агрегати и техните компоненти имат ясно изразено проциклично поведение. Това крие рискове както през периоди на подем, така и при спад. При икономически възход поведението на публичния сектор може да допринесе за прегряване на икономиката, а по време на криза – да задълбочи спада.

Като негативна тенденция се откроява много силната чувствителност на инвестиционните разходи към колебанията на производството. Те са подчертано проциклични и с висока еластичност, нарастваща през посткризисните години. За разлика от тях потенциално по-нископродуктивните текущи разходи за издръжка и заплати имат сравнително слаба еластичност към обективните икономически реалности и отбелязват малък по размер спад само при изричната нужда от фискална консолидация. Подобно поведение е в синхрон с наблюдаваната в редица други икономики процикличност и вероятно отразява политическите реалности при налагане на мерки за спестяване.

Прегледът на емпиричните данни води до препоръката за провеждане на проактивна фискална политика, която да поддържа балансиран бюджет спрямо икономическия цикъл. Във връзка с това рационалното управление на публичните финанси трябва да се фокусира не толкова върху агрегираните фискални величини, получаващи прекомерно голямо внимание, а най-вече върху специфичните компоненти на приходите и разходите. Инвестиционните разходи са класически инструмент на стабилизационната макроикономическа политика, като се препоръчва увеличаване на капиталовите вложения в условия на цикличен спад. Самоцелният ръст на определен разходен компонент обаче трябва да бъде изоставен в полза на подробен анализ разходи-ползи на всеки отделен проект и осъществяване на проектите с най-големи нетни ползи.

Ключово в управлението на публичните финанси е постигането на деликатния баланс между дългосрочна устойчивост и реализиране на краткосрочни икономически и социални цели. В условия на силно изразена проциклична динамика е възможно първите да изместват вторите, като по този начин се увеличава цената на политиката, изразена в загубено благосъстояние. Възможно алтернативно решение е нуждите от фискална консолидация да се посрещнат с понижаване на непроизводителните разходи на публичния сектор в условия на разширени инвестиции, които да осигурят стабилизация в настоящето и бъдещ растеж.

Използвана литература:

Калчев, Е. (2013). Проблеми и перспективи на фискалния сектор в България. - Икономическа мисъл, N 6, с. 35-51.

Манлиев, Г. (2012). Преоценката на стабилизационната роля на фискалната политика. - Икономическа мисъл, N 5, с. 3-29.

Минасян, Г. (2008). Финансово програмиране. С.: ИК „Класика и стил“.

Ненова, М. (2006). Макроикономически анализ на финансовите потоци. „Амброзия НТ“.

Afonso, A., P. Claeys (2008). The dynamic behaviour of budget components and output. - Economic Modelling, 25(1), p. 93-117.

Alesina, A., N. Roubini, G. D. Cohen (1997). Political cycles and the macroeconomy. MIT Press.

Ballabriga, F., C. Martinez-Mongay (2002). Has EMU shifted policy? (N 166). Directorate General Economic and Monetary Affairs (DG ECFIN). European Commission.

Barro, R. (1974). Are Government Bonds Net Wealth? - Journal of Political Economy, p. 1095-1117.

Drazen, A. (2001). The political business cycle after 25 years. – In: NBER Macroeconomics Annual 2000, Vol.15, MIT Press, p. 75-138.

Feldstein, M. (2009). Rethinking the Role of Fiscal Policy.- The American Economic Review, 99(2), p. 556.

Циклична динамика на основни фискални агрегати в България за периода 1998-2014 г.

Fiorito, R. & T. Kollintzas (1994). Stylized facts of business cycles in the G7 from a real business cycles perspective. - *European Economic Review*, 38(2), p. 235-269.

Gruen, D. (1997). Ignorance and Ricardian Equivalence. - *The Economic Record*, 73, 20, p. 35-44.

Houbenova-Delisivkova, T. (2009). The Fiscal Policy of Bulgaria in the Context of the EU Membership. *Economic Studies*, N 1, p. 145-160.

Lamo, A., J. J. Pérez, L. Schuknecht (2013). The cyclicity of consumption, wages and employment of the public sector in the euro area. - *Applied Economics*, 45(12), p. 1551-1569.

Lane, P. R., A. Tornell (1996). Power, growth and the voracity effect. - *Journal of Economic Growth*, 1, p. 213-241.

Lane, P. R., A. Tornell (1998). Why aren't Latin American savings rates procyclical? - *Journal of Development Economics*, 57, p. 185-200

Perotti, R. (2004). Estimating the effects of fiscal policy in OECD countries. Working Paper N 276. Università Bocconi.

Persson, T. (2001). Do political institutions shape economic policy? (N w8214). National Bureau of Economic Research.

Persson, T. & G. Tabellini (2008). Political Institutions and Policy Outcomes: What are the Stylized Facts? SSRN Working Paper Series.

Shi, M. & J. Svensson (2006). Political budget cycles: Do they differ across countries and why? - *Journal of public economics*, 90(8), p. 1367-1389.

Talvi, E., C. Vegh (2000). Tax base variability and procyclical fiscal policy. NBER Working Paper # 7499.

Tornell, A., P. R. Lane (1998). Are windfalls a curse? A non-representative agent model of the current account. - *Journal of International Economics*, 44, p. 83-112.

Tornell, A., P. R. Lane (1999). The voracity effect. - *American Economic Review*, 89, p. 22-46.

Wagner, R. E. (1976). Revenue Structure, Fiscal Illusion and Budgetary Choice. - *Public Choice*, 25, p. 45-61.

15.IX.2015 г.