

ПРОБЛЕМИ И ПЕРСПЕКТИВИ НА ФИСКАЛНИЯ СЕКТОР В БЪЛГАРИЯ

Направен е анализ на бюджетното салдо, централен индикатор за процесите във фискалния сектор, и начините за неговото финансиране – от фискалния резерв и чрез държавен дълг. Разкрити са детерминантите му – общите държавни приходи и разходи, като са проследени техните тенденции и структура. На тази база са открити главните проблеми при формиране на приходите и разходите в държавата, обясняващи динамиката на бюджетното салдо. Анализът се задълбочава в структурата на публичните бюджети, откроявайки генераторите на излишъци (републиканският бюджет и отношенията с ЕС) и на дефицити (общинският сектор и този на социалното осигуряване и грижите). От тази перспектива общият бюджетен дефицит е резултат от невъзможността излишъците по републиканския бюджет и от отношенията с ЕС да покриват дефицитите на общините и социалното осигуряване. Отделено е внимание на структурата и актуалните проблемите на данъчните приходи. Открити са икономическите ефекти на подоходните данъци, тъй като се смята, че те влияят пряко върху стопанската активност и икономическия растеж. Предложена е стратегия от стъпки за решаване на проблемите, разкрити от анализа на фискалния сектор.

JEL: E62; G17; H20

Във фискалния сектор са съсредоточени интересите в държавата. В условия на паричен съвет той е и главен инструмент за управление на икономиката в рамките, предоставени от Пакта за стабилност и растеж и Закона за публичните финанси (в сила от началото 2014 г.). Фискалният сектор, който е и успешен гарант за финансовата стабилност досега, е поставен под натиск от всички страни: от населението - за увеличаване на заплати, пенсии и обезщетения; от бизнеса - за редукция на данъчноосигурителната тежест и навременни плащания по програми и държавни поръчки; от Европейския съюз – за спазване на договорите и запазване на финансовата стабилност. От справянето с тези разнопосочни предизвикателства до голяма степен зависи развитието на икономиката и обществото в България в близко бъдеще.

Бюджетно салдо, фискален резерв и държавен дълг

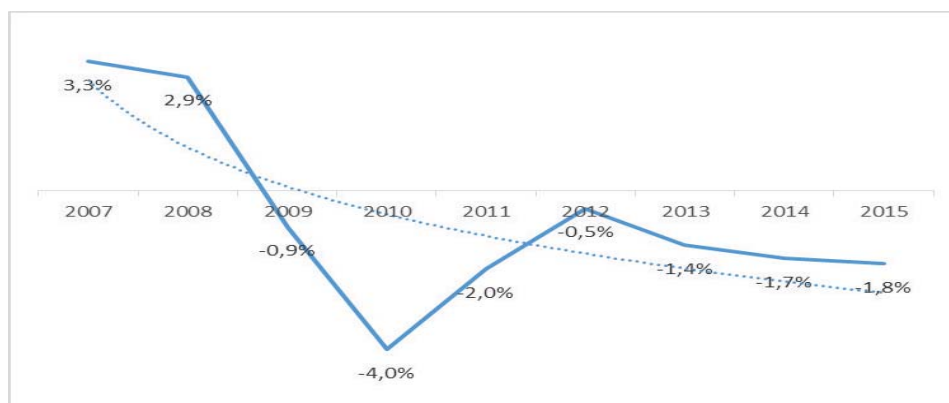
Бюджетното салдо - централен индикатор за процесите във фискалния сектор, е следствие от обективните икономически и социални предпоставки на българското стопанство, както и от провежданата фискална политика. Динамиката му за 6-годишен ретроспективен период (2007-2012 г.) очертава обща тенденция към влошаване – от рекорден излишък през 2007 г. (3.3% от БВП) то спада до 2.9% през 2008 г. и преминава в растящ дефицит през следващата 2009 г., достигаш в края на 2010 г. до -4.0% от БВП, което е с една трета повече

* НБУ, департамент „Икономика“; e.kalchev@nbu.bg

от допустимите -3.0% по договора от Маастрихт и Пакта за стабилност и растеж. През 2011 г. дефицитът е ограничен до -2.1%, а в края на 2012 г. е едва -0.5% от БВП (фиг. 1), което в абсолютно изражение отговаря на превишение на държавните разходи над приходите с малко над 350 млн. лв.¹

Фигура 1

Динамика на бюджетното салдо 2007 - 2015 г. (% от БВП)



Източник: НСИ, МФ, прогноза 2013-2015 г.

През 2008 г. завършва възходящата фаза на световния икономически цикъл, движен от банковия кредит и инвестициите в недвижими имоти, водещ в България до реален растеж на икономиката до над 6% годишно.² С края на възходящата му фаза приключва и провежданата дотогава у нас (пасивна) фискална политика на растящи бюджетни излишъци (при плавно намаляване на данъчноосигурителните размери), на слаб контрол върху събираемостта, на растящ фискален резерв и намаляващ държавен дълг, както и на бързо растящи държавни разходи. Благоприятното развитие на световната и европейската икономика до настъпването на финансовата криза и значителният ресурс в разпореждане на българското правителство не са използвани за провеждане на структурни реформи в държавната администрация, инфраструктурата, бизнес-средата, образованието, здравеопазването, енергетиката, някои отрасли на икономиката, нито поне за пълно изплащане на държавния дълг, което да създаде повече пространство за фискалната политика в по-трудни икономически периоди.

Такъв период настъпва през 2009 г., когато спадът на БВП с -5.5% и последващият средногодишен реален растеж на икономиката от под 1% до края на 2012 г. налагат управлението на бюджетните дефицити като главен

¹ Национален статистически институт (Брутен вътрешен продукт), Министерство на финансите (Консолидирана фискална програма), собствени изчисления.

² Eurostat. Real GDP Growth Rate.

елемент на фискалната политика. За резкия старт на неблагоприятната тенденция на дефицити повлияват и заложените в началото на 2009 г. разходи за повишаване на пенсиите, за заплащане на неналежащи инвестиции в енергетиката и за значително производство на скъпа електроенергия от възобновяеми енергийни източници. Тези инвестиции стават платими главно от 2010 г. нататък и допринасят за -4 % бюджетен дефицит.

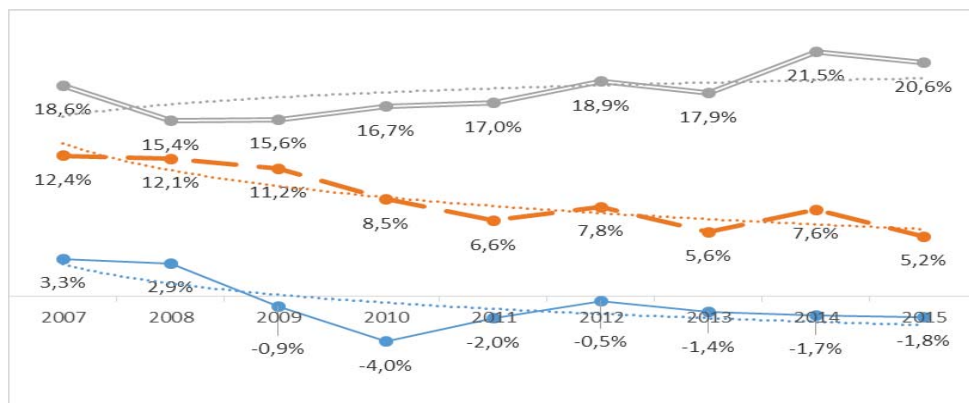
Фискалната политика от последните две години логично се концентрира върху понижаване и финансиране на дефицитите. За тази цел е мобилизиран финансовият потенциал на държавата, в т.ч. със Закона за държавния бюджет е „национализиран“ резервът на Националната здравноосигурителна каса. България успешно емитира нов външен дълг на ниска цена, с който обслужва по-стари задължения - средства, с които не разполага.

Увеличените разходи от края на 2009 г., както и последвалите разходи за покриване на бюджетните дефицити за 2010 и 2011 г., ефективно понижават нивото на *фискалния резерв*, който след рекордните 12 млрд. лв. (октомври 2008 г.) намалява, а след 2011 г. и вече трайно се стреми към „санитарния“ минимум от 4.5 млрд. лв., въпреки че частично спада под него, а в случаите, когато служи за временно депо на новоемитиран държавен дълг, го надвишава.³

Негативните тенденции в динамиката на бюджетното салдо (най-ниската крива на фиг. 2) и на фискалния резерв (средната крива), частично компенсирани икономическите последици от финансовата криза у нас, се съпътстват от тенденция към повишаване на държавния дълг (най-горната крива).

Фигура 2

Бюджетно салдо, фискален резерв и държавен дълг 2007 - 2015 г.
(% от БВП)



Източник: НСИ, МФ, прогноза 2013-2015 г.

³ Министерство на финансите (Фискален резерв).

Посочената тенденцията също е неблагоприятна, въпреки че равнището на държавния дълг е все още далеч под границата от 60% от БВП, защото това задлъжняване не се свързва нито с отчетливо нарастване на БВП, нито с изграждане на структурен и капиталов потенциал, гарантиращ по-значителен растеж в бъдеще. Изграждането на модерна пътна инфраструктура е правилна икономическа политика, но все пак тя е само елемент от бизнес-средата наред с високото ниво на корупцията, неефективната правосъдна система, спадащата квалификация на трудовите ресурси, политическата и юридическата непредвидимост и др. Липсата на реално приложими последователни стратегии за икономическо развитие, около които да е обединен потенциалът на нацията, сериозно и дългосрочно възпрепятстват растежа на българската икономика, въпреки че състоянието на пътната структура се подобрява. Известен е и повишеният риск от по-значителна суверенна задлъжнялост в условия на паричен съвет, което също допринася за негативната оценка на политиката за последователно увеличаване на вътрешния и външния дълг на държавата.

Въпреки че относителният дял на държавния дълг в БВП през 2007 г. е сравним с този от 2012 г., в абсолютен размер през 2012 г. той е с повече от 3.5 млрд. лв. по-голям, отколкото в началото на периода. След спад с около 0.5 млрд. лв. през 2008 и задържане на това ниво през следващата година дългът нараства устойчиво до 2012 г. със средно около 1 млрд. лв. годишно, достигайки 14.7 млрд. лв.⁴

Протестите от началото на 2013 г. насам често се концентрират в искания за плащания от страна на държавата и са предизвикателство пред сегашната и бъдещата фискална политика. Всъщност предизвикателството е по-голямо, защото, първо, перспективите за растеж на българската икономика до 2015 г. са твърде скромни,⁵ и второ, разходите са вече щедро планирани – например в Бюджет 2013 те се увеличават с около 11% на фона на нарастването им с по около 4% за предходните три години, а кореспондиращият им бюджетен дефицит е планиран на ниво от -1.4% от БВП при -0.5% за 2012 г.

За развитието на бюджетните разходи до 2015 г. са възможни два сценария. Единият (популистският) е свързан с тяхното значително повишаване в отговор на исканията на хората. Такъв ръст не се подкрепя от съответно нарастване на държавните приходи. При структурата на българската икономика той е постижим чрез увеличаване тежестта на данъците. Предвид това, че те ще се понесат в крайна сметка от населението, в ситуация на перманентни протести подобна стъпка е малко вероятна. Следователно повишаването на държавните разходи е възможно само за сметка на увеличаващи се бюджетни дефицити (отвъд 3-процентната граница на Маастрихтския договор и Пакта за стабилност и растеж), които могат да се финансират единствено

⁴ Министерство на финансите (Годишен обзор на държавния дълг).

⁵ Вж. Ганев, 2013, с. 15.

вено с нарастващ държавен дълг. Подобно „изтъргуване“ на ниската задлъжнялост на държавата и на свързаната с нея финансова стабилност минава през нарушаване (или промяна) на Закона за публичните финанси, предвиждащ 2% граница за държавния дълг,⁶ процедура за прекомерен дефицит срещу България от страна на Европейската комисия, растяща цена на българския държавен дълг, вероятно реализиране на натрупани негативни потенциали в икономиката (например междуфирмената задлъжнялост) и завръщане на Международния валутен фонд в българската фискална политика. С други думи, не може да се твърди, че чрез раздаване на пари на нуждаещите се ще се подобри положението на икономиката. Политиките на държавни разходи са успешни за постигане на ускорен икономически растеж, свиване на безработицата и т.н. само когато те са за (подходящи) инвестиции, а не за потребление.

Конструктивният сценарий, подкрепян тук (вж. фиг. 1 и 2), предвижда задържане на разходите и бюджетния дефицит до 2% - граница на Закона за публичните финанси, и стартиране на неизбежни последователни структурни реформи, макар и в днешните много по-неблагоприятни условия. В областта на фискалната политика те включват мерки за повишаване приходите на държавата въз основа на действащите размери на данъците. Някои стъпки за увеличаване на събираемостта са вече инициирани със създаването на електронна връзка на фирмите с Националната агенция за приходите (НАП), с опитите за повишен контрол от приходната администрация, с постепенното усъвършенстване на материалното и процесуалното данъчноосигурително законодателство, както и със стартиралите реформи в НАП и Агенция „Митници“. Тези мерки могат да са успешни само ако са подкрепени от политическа воля за включване на всички задължени по налозите лица в понасяне на бремето им. Същевременно са необходими и мерки за повишаване на ефективността, контрола и прозрачността при използване на държавните приходи. И в този сценарий е вероятно известно увеличаване на държавния дълг за хоризонта на прогнозата, но политиката по дълга трябва да е максимално консервативна.

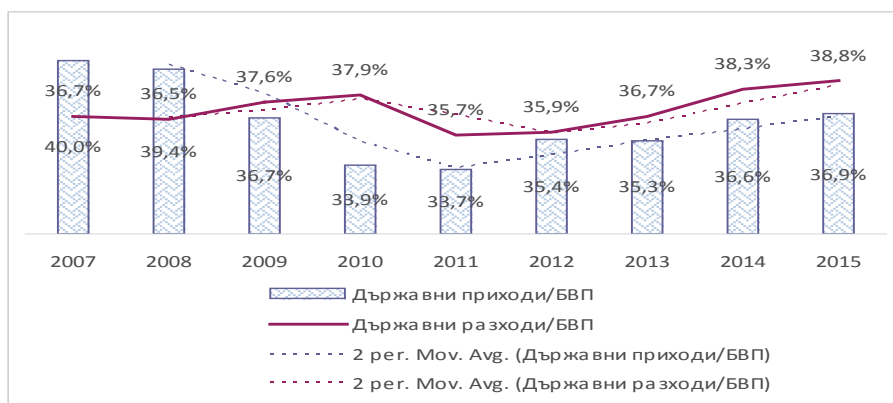
Размер и структура на държавните приходи и разходи

Икономическите последици от световната финансова криза във фискалната област се проявяват в значително намаляване *приходите на държавата*, които от 40% от БВП в началото на периода спадат до 33.7% през 2011 г., след което бележат тенденция към нарастване, която се очаква да продължи до края на прогнозния хоризонт, достигайки до около 37% от БВП през 2015 г. (вж. фиг. 3). В абсолютен размер те се повишават от около 24 млрд. лв. през 2007 г. до около 27.5 млрд. лв. към 2012 г., което означава ръст от 15%, отговарящ на средногодишен темп от 2.7%.

⁶ Закон за публичните финанси, чл. 27 (4).

Фигура 3

Преразпределение през държавния бюджет 2007 - 2015 г. (% от БВП)



Източник: НСИ, МФ, прогноза 2013-2015 г.

Бюджетните разходи са по правило по-консервативни от бюджетните приходи, тъй като са резултат от политически, социални и договорни ангажменти на държавата, а не, подобно на приходите, следствие преди всичко от състоянието на икономиката (нива на потребление, внос, печалби, доходи и т.н.). Тази особеност се проявява в немонотонно свиване на относителния дял на държавните разходи в БВП до около 34% за 2011 г. и неговото плавно нарастване, като се очаква той да достигне близо 39% от БВП. В абсолютен размер разходите нарастват от 22 млрд. лв. през 2007 г. на 27.8 млрд. лв. през 2012 г., т.е. с близо 26%, което отговаря на средногодишен темп от 4.7%.⁷

Политиката на растящо преразпределяне през бюджета ще продължи и през следващите години, като относителният дял на държавните приходи трайно ще надвишава този на държавните разходи в БВП.

В *структурата на разходите* по консолидираната фискална програма (КФП) за миналата година се отличава огромният дял на разходите за социално осигуряване и грижи (43%), който се е повишил (вж. стрелката на табл. 1) в сравнение с 2007 г. със значителните 8 процентни пункта (пр.п.). През 2012 г. тези разходи са вече 2.3 пъти по-високи от разходите за заплати в държавата, чийто относителен дял е без промяна, и 2.7 пъти по-големи от разходите за издръжка, делът на които бележи спад с -4 пр.п. от тези 6 години назад (вж. табл. 1). Смуцаващ е спадът в дела на капиталовите разходи с -4 пр.п. от нивото му в предкризисната 2007 г., което през 2012 г. е само 13% от общите разходи на държавата. Положителен факт е задър-

⁷ Национален статистически институт (Брутен вътрешен продукт), Министерство на финансите (Консолидирана фискална програма), собствени изчисления.

жането на ниско равнище през 2012 г. на относителния дял на субсидиите (4%) и на лихвите (2%).⁸

Таблица 1

Относителен дял на държавните разходи по видове за 2012 г. (%) и разлика с 2007 г. (пр. п.)

	Заплати	Издръжка	Субсидии	Лихви	Социално осигуряване	Капиталови разходи	Вноска в ЕС
2012	19%	16%	4%	2%	43%	13%	3%
Разлика с 2007	→ 0%	↓ -4%	→ 1%	↓ -1%	↑ 8%	↓ -4%	→ 0%

Източник. МФ.

Разпределението на разходите по видове е консервативно и не може да се промени драстично от период към период. Актуалното разпределение е резултат от това през предходните периоди, от състоянието, перспективите и структурата на приходите, както и от приоритетите на политиката по разходите. В табл. 1 проличават нейните главни ограничения и потенциали. Централната детерминанта на тази политика са *растящите разходи за социално осигуряване и грижи, които представляват ограничение за всички останали приоритети*. Те трябва да се реализират с малко над половината от средствата, определени за разходване от държавата. Тъй като се очаква относителният дял на разходите за социално осигуряване и грижи да се увеличава поради неблагоприятната демографска ситуация, емиграцията, ниското ниво на пенсиите и изборния потенциал на пенсионерите, растящата безработица и др., перспективите пред политиката по разходите са твърде ограничени.

Успех би било задържането на относителния дял на разходите за заплати на ниво от около 20% от разходите в бъдеще, предвид исканията за тяхното повишаване, което е възможно само ако системно се намалява числеността на администрацията в държавата. Фактът, че подобно намерение е дежурно декларирано, но не е било осъществявано, не поражда оптимизъм, че това ще се случи в бъдеще, особено на фона на безработицата и на не твърде благоприятните перспективи за ограничаването ѝ.

През 2012 г. делът на разходите за издръжка бележи спад в сравнение с предкризисната 2007 г. и показва един от потенциалите за реструктуриране на държавните разходи. Мерките за реализирането му минават през довършване на приватизацията и оптимизиране чрез нови технологии и повишен контрол.




Фискална политика на пренасяне на икономическите проблеми в бъдещето не се осъществява само по линия на растящия държавен дълг, но и под формата на свит дял на разходите за инвестиции, което съответно свива и базата за постигане на бъдещ икономически растеж. За 2012 г. делът на разходите за инвестиции и за текущо потребление на правителството и общини-

⁸ Министерство на финансите (Консолидирана фискална програма).

те са съответно 23 и 77% от общите им разходи (табл. 2). За правителството това означава разширяване дела на потреблението (свиване в дела на инвестициите) с 3 пр.п., а за общините разширяването на потреблението (свиването на инвестициите) е с малко над 5 пр.п.⁹

Таблица 2

Дял на текущите и капиталовите разходи, 2012 г. (%)
и промяна от 2007 г. (пр. п.)

	Текущи разходи - правителство	Капиталови разходи - правителство	Текущи разходи - общини	Капиталови разходи - общини
2012	77,3%	22,7%	77,2%	22,8%
Промяна от 2007	 3,1%	 -3,1%	 5,4%	 -5,4%

Източник. МФ.

Единственият начин за преодоляване на комплексните проблеми пред българската икономика е постигане на ускорен икономически растеж при запазване на финансовата ѝ стабилност, а ключов инструмент за това са инвестициите. Фактът, че към края 2012 г. при бюджетна рамка от над 9.4 млрд. EUR европейски средства (в т.ч. за инвестиции) делът на инвестициите и на правителството, и на общините се свива в сравнение с годината на присъединяването на България към ЕС, когато е нямало такива щедри възможности, е твърде негативен. Реално усвоените европейски средства до края на 2012 г. са малко над 30% от бюджетната рамка, което подкрепя този извод.¹⁰

Структурата на държавните приходи зависи основно от структурата и размерите на налозите, както и от възможностите за усвояване на европейски средства. Данъчната политика през ретроспективния период е консервативна въпреки ежегодните (главно технически) промени в данъчните и осигурителните закони, а структурата на приходите е устойчива. Към 2012 г. данъчната система осигурява над половината от приходите (58%) независимо от лекия спад от 2 пр.п. в дела ѝ в сравнение с 2007 г., подкрепяна от осигурителната система – 20%, докато неданъчните приходи и помощите (главно от ЕС) съставляват общо около 20% от общите приходи, като делът на първите леко намалява (с 2 пр.п.), а този на помощите се покачва (с 4 пр.п.).

Делът на приходите от осигуровки е стабилен, тъй като те са дължими по трудови и граждански договори.¹¹ В годината на присъединяването помощите (главно от ЕС) са относително малки и до 2012 г. се удвояват, достигайки не особено значителните 2.3 млрд. лв., което приблизително удвоява и

⁹ Министерство на финансите (Централно правителство и Местни бюджети)

¹⁰ Министерство на финансите (Консолидирана фискална програма) и Структурните фондове на ЕС (Изпълнение на оперативните програми).

¹¹ Министерство на финансите (Социално осигуряване).

дела им в общите приходи (от около 5 на около 9%) за сметка на дяловете на данъчните и неданъчните приходи.

Таблица 3

Относителен дял на държавните приходи по видове за 2012 г. (%) и разлика с 2007 г. (пр.п.)

	Данъци	Осигуровки	Неданъчни приходи	Помощи от ЕС
2012	58%	20%	13%	9%
Разлика с 2007	↓ -2%	→ 0%	↓ -2%	↑ 4%

Източник. МФ.

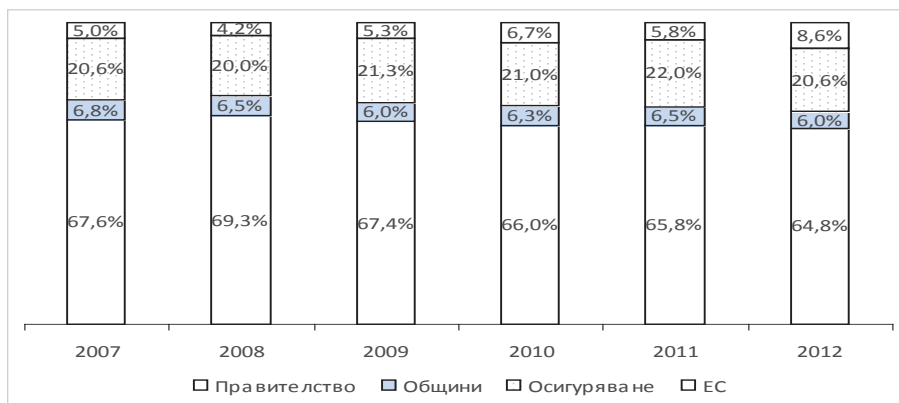
Бюджетна структура

Развитието на бюджетната структура е централна тенденция във фискалния сектор, изразяваща се в динамика на относителните дялове на правителството, общинския сектор (общините), сектора на осигуряването и грижите и на финансовите отношения с ЕС в общите приходи и разходи на държавата.

Към общите приходи през 2012 г. правителството допринася с близо 65%, общините – само с 6%, осигуряването с малко по-малко от 21%, а ЕС – с по-малко от 9% (фиг. 4).

Фигура 4

Структура на приходите – правителство, общини, осигуряване, ЕС, 2007 – 2012 г. (% от общите приходи на държавата)



Източник. МФ.

Въпреки че тази структура е сравнително устойчива, тя показва ясни тенденции към плавно намаляване приноса на правителството и увеличаване този на ЕС във финансирането на държавата при много нисък устойчив дял на общините. Общо през разглеждания период приходите на правителството

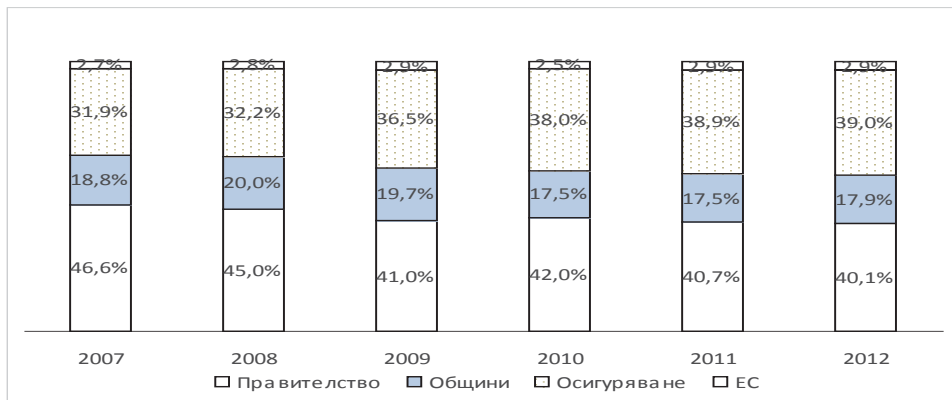
са нараснали с 11%, тези на осигуряването - с 14%, помощите от ЕС – с 85%, а приходите на общините - само с 3%.¹²

Предвид обстоятелството, че помощите от ЕС са до голяма степен в разпореждане на правителството, описаната структура и динамика показва устойчива централизирана структура на публичните приходи, даваща на правителството властови ресурс, свързан с разпределянето им. Въпреки че местната власт (и общинският съвет, и кметът) се избира от суверена, тя няма солидна и независима от правителството икономическа база за управление. Широко прокламираната през последните над десет години политика на фискална децентрализация не се случил, нито се наблюдават никакви, макар и слаби, тенденции към осъществяването ѝ. Структурата на приходите не се променя дори през 2008 г., когато на общините е придаден патентният данък и са увеличени правомощията им при събирането и определянето размерите на местните данъци и такси. Собствените приходи на общините и преди, и сега са твърде незначителни.

През 2012 г. правителството реализира само 40% от разходите на държавата, т.е. далеч под половината, въпреки че провежда националната вътрешна и външна политика и че от него се очаква повишаване на благосъстоянието на гражданите (фиг. 5).

Фигура 5

Структура на разходите – правителство, общини, осигуряване и грижи, ЕС, 2007 – 2012 г. (% от общите разходи на държавата)



Източник. МФ.

Делът на разходите за социално осигуряване и грижи е само с около 1 пр. п. по-малък от този на правителството, макар че делът на приходите му в общите приходи е повече от 3 пъти по-нисък. Подобна е и картината с дела на разходите на общините – той също е около 3 пъти по-висок (18%) от дела

¹² Министерство на финансите (Данни по консолидираната фискална програма).

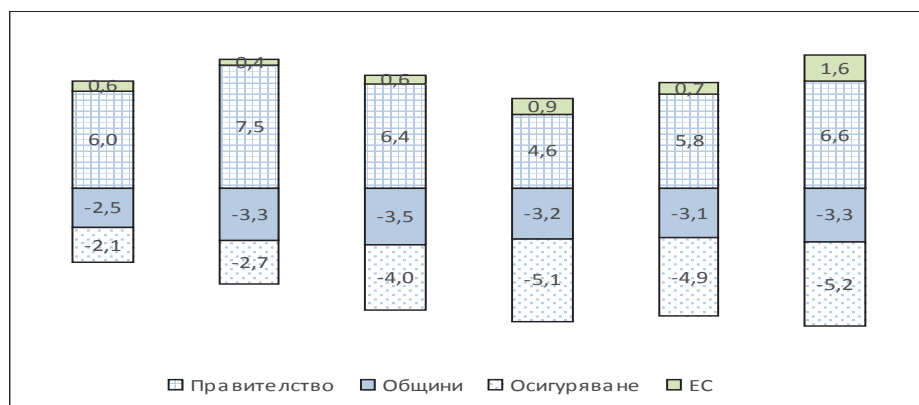
им в приходите. Делът на вноската на България в бюджета на ЕС е под 3%, т.е. около 3 пъти по-нисък, отколкото на помощите в приходите.

При динамиката в структурата на общите разходи на правителство, общини, социално осигуряване и грижи и ЕС се очертават по-значими тенденции от тези, разкрити при приходите. Делът на правителствените разходи се свива с -4.5 пр. п., а този на общините с около -1 пр.п., докато делът на социалното осигуряване и грижите се увеличава с малко над 7 пр.п. Ако разходите за социално осигуряване и грижи през 2007 г. са малко над 7 млрд. лв., то към 2012 г. те са вече малко над 10.8 млрд. лв., т.е. за 6 години са се повишили с 54%, което отговаря на средногодишен темп от 9% (на фона на темп на нарастване на приходите от осигурителни вноски от под 3% средногодишно).¹³ *Този изключително интензивен ръст на разходите за социално осигуряване и грижи, съчетан с многомилиардния им размер, представлява най-голямата заплаха и предизвикателство пред фискалната политика в България.* Още повече, че тези разходи активно лишават от ресурс всички останали политики на държавата. Всяка стъпка за увеличаване на пенсиите, обезщетенията за майчинство, безработица и т.н., която не се предхожда от мерки за повишаване на приходите на социално-осигурителната система, допълнително ще редуцира и без това ограничените шансове за постигане на по-значителен икономически растеж и благосъстояние в България.

Съвкупното действие на посочените тенденции води до следната картина на салдата на четирите основни фискални институции в държавата (фиг. 6).

Фигура 6

Структура на годишни салда - правителство, общини, осигуряване, ЕС, 2007 – 2012 г. (млрд. лв.)



Източник. МФ.

¹³ Министерство на финансите (Данни по консолидираната фискална програма).

Растящите излишъци на правителството и тези от финансовите отношения на България с ЕС финансират хроничните милиардни дефицити на сектора на общините и на социалното осигуряване и грижи. Тъй като от 2009 г. насам излишъците, въпреки че растат, са недостатъчни за финансиране на константния дефицит на общинския сектор (средно за периода -3.2 млрд. лв.) и на активно растящия дефицит (1.5 пъти за периода) на социалното осигуряване и грижи, е привлечен фискалният резерв (чийто потенциал е вече изчерпан) и нарастващият правителствен дълг. Възможните политики към тази неблагоприятна тенденция се групират в два сценария.

Популистският сценарий се свързва с увеличаване разходите на осигурителния сектор в отговор на исканията на хората и продължаване политиката на „моркова и тоягата” към общините за сметка на нарастващ държавен дълг, изтласкващ решаването на проблемите в бъдеще.

Конструктивният сценарий изисква фискална политика на синхронизирани, непопулярни и трудни реформи, провеждани във враждебна среда. Първо, наложителна е реформа на осигурителната система, засягаща разходната и приходната ѝ база, така че да бъдат ограничени растящите дефицити, които тя хронично генерира. Трябва да се започне със запущване на „течовите”, свързани с освидетелстваните като инвалиди лица, да се преразгледа ранното пенсиониране, да се изравнява постепенно възрастта за пенсиониране между мъжете и жените, да се увеличава постепенно пенсионната възраст и да се понижават административните разходи. Ако все пак е неизбежно, трябва плавно да се увеличат социалноосигурителните вноски. Тези стъпки, обединени в обща стратегия, биха ограничили дефицитите и биха освободили ресурс за провеждане на структурни реформи.

Необходим е консенсус за степента на децентрализация на общинския сектор и евентуалното му подкрепяне с по-адекватни собствени приходоизточници. Наложителна е солидна реформа на административната система, свързана с намаляване броя на заетите и увеличаване на заплащането, професионалните изисквания и контрола в нея. Ако в резултат не може да се свие делът на разходите за заплати, то реформата поне трябва да е неутрална към него. Нужна е и реформа на данъчната система, запазваща тежестта и подобряваща икономическите ѝ ефекти.

Структура и някои икономически ефекти на данъците

Структурата на данъчните приходи към 2012 г. показва относителен дял на косвените данъци (ДДС и акцизи) около 70% от данъчните приходи (вж. табл. 4), докато подоходните (върху доходите и печалбите) заемат около 24%. За митата и всички други данъци (в т.ч. всички местни) остават 7%. Такава структура е сравнително устойчива за периода от 2007 г. насам, като в сравнение с началото му показва понижаване на дела на ДДС с около -1 пр.п. за сметка на разширяване на този на акцизите с малко над 2 пр.п., както и

свиване на дела на данъците върху печалбата (с над -3 пр.п.) при разширяване дела на личните подоходни данъци (с 2 пр.п.).¹⁴

Таблица 4

Относителен дял на държавните приходи по видове, 2012 г. (%) и промяна от 2007 г. (пр.п.)

	Данъци върху печалбата	Данък върху доходите на физическите лица	Данък върху добавената стойност	Акцизи и пътна такса	Мита и митнически такси	Други данъци
2012	9,3%	14,4%	44,8%	25,4%	0,7%	5,3%
Промяна от 2007	-3,4%	1,9%	-0,9%	2,4%	-0,6%	0,5%

Източник. МФ.

Повишеният относителен дял на приходите от акцизи се дължи главно на неколкостранно увеличаваните им размери. Доколкото за това са допринесли мерките за засилен контрол и борба с контрабандата, е трудно да се установи, защото информацията в тази насока са противоречиви. В абсолютен размер акцизите са нараснали за периода със 732 млн. лв., докато при двойно по-големия по обем ДДС това увеличение е с 553 млн. лв.

Делът на данъците върху печалбата устойчиво се свива от 2008 г. насам, когато той е над 13% от данъчните приходи, и тази тенденция пряко съвпада с настъпването на световната финансова криза. В абсолютен размер приходите от тези данъци през 2012 г. са по-ниски с -354 млн. лв. от размера им през 2007 г. За разлика от тях приходите от личен подоходен данък са по-високи с 489 млн. лв., което обяснява и разширения им дял в общите данъчни приходи.

За разлика от други държави-членки на ЕС, които в отговор на финансовата криза повишават данъчните си размери, България следва последователна политика на запазването им. Въведени са нов данък върху застрахователните премии, приходите от който са незначителни (съответно 22 и 26 млн. лв. за последните две години), и данък върху лихвите по депозитни сметки в търговските банки, който също няма съществени ефекти върху приходите. Отстояването на ниски размери, особено на стимулиращите бизнеса и инвестициите подоходни данъци, трябва да бъде оценено положително, защото така страната запазва данъчните си предимства. Въпреки че на практика не водят до необходимия ръст вътрешни инвестиции, нито привличат значим поток от чуждестранни, те са положителен елемент на бизнес-средата, която иначе се свързва преди всичко с проблеми – неефективно работеща съдебна и административна система, все още недостатъчно развита инфраструктура,

¹⁴ Министерство на финансите (Данни по консолидираната фискална програма).

многобройни разрешителни режими, корупция, бюрокрация, спадаща квалификация, слаба трудова дисциплина и т.н.

Наред с поддържането на ниски размери на подоходните данъци структурата им също не се променя, което ги прави неадекватни пред предизвикателствата на икономическата криза и в частност при стимулирането на реални инвестиции. За илюстрация са достатъчни няколко примера.

Доходите на физическите лица от труд (по трудов договор) се облагат с 10%, докато доходите им от капитал (от собственост на капиталово дружество) – с 10% корпоративен данък и след това с 5% данък върху дивидентите, т.е. с ефективен данък от 14.5%. След като факторът „капитал” е натоварен с 45% по-голяма данъчна тежест от фактора „труд”, как българската и международната общност да разбере дали инвестициите в реален бизнес, т.е. икономическият растеж, са желани? Към това се добавя и фактът, че 60% от осигурителната тежест падат върху бизнеса (капитала), а само 40% - върху наетите лица (труда). Онова, което трябва да се направи, е да се премахне данъкът върху дивидентите, за да се изравни данъчната тежест върху труда и капитала. Би трябвало да продължи и спрелият процес на изравняване на осигурителната тежест между работодатели и наети. Тук всъщност не става дума за проактивна данъчна и осигурителна политика, целяща приоритетно стимулиране на инвестициите, а само за изравняване на данъчната тежест върху двата фактора в икономиката и създаване на пазарни стопанските субекти да избират равноправно доходите на кого от тях и доколко да предпочитат и преследват.

Друг аргумент за такава стъпка е, че в условията на рецесия данъкът върху дивидентите има допълнителен негативен ефект върху икономическия растеж, защото възпрепятства извеждането на капитала от неефективни предприятия (браншове) и насочването му към ефективни (например от строителство към лека промишленост). Проява на този дисбаланс се наблюдава за втора поредна година като декларирани многомилionни заплати, твърде екзотични за българската икономика. Те логично се обясняват с избягването на данъка върху дивидентите чрез „преобличане” на разпределени печалби като многомилionни доходи.

Трети аргумент за премахване на данъка върху дивидентите е, че той води до дисбаланс между инвестициите във финансови инструменти – доходите (дивидентите) от акции се облагат, докато лихвите и отстъпките по облигации - не. Кои инвестиции - в бизнес (в акции) или (предимно) в държавни облигации, ще изведат българската икономика от икономическата криза? Четвърти, макар и не последен, аргумент за премахване на този данък е, че приносът му към данъчните приходи не е съществен, което прави такава политическа стъпка относително евтина и реалистична.

В изпълнение на Стратегия „Европа 2020” в Националната програма за реформи (в т.ч. актуализацията ѝ от април 2013 г.) за малките и средните предприятия (МСП) е предвидена ролята „на основен двигател на иконо-

мически растеж, за създаване на заетост и за стимулиране на иновациите в страната”, като правителството се ангажира да им осигури подходяща бизнес-среда за развитие (с. 46).¹⁵ Поражда се логично въпросът дали данъчната политика ги подкрепя?

Нека разгледаме облагането на малките предприятия (едноличните търговци и свободните професии). Едноличните търговци са изключени от общата данъчна основа¹⁶ и подлежат на облагане, но не колкото труда (с 10%), не дори колкото собствениците на капиталови дружества – с 14.5%, а с окончателен данък от 15%. Ако към това се прибавят рисковете и неудобствата на неограничената отговорност и формирането на данъчната основа по разпоредбите на Закона за корпоративното подоходно облагане, т.е. на сравнима административна цена с капиталовите дружества, без преувеличение можем да заключим, че регистрираните предприемачи в тази характеристика за дребния бизнес регистрационна форма са най-онеправдани сред всички останали.

Облагаемият доход на свободните професии се калкулира, като от фактическите приходи се изважда фиксиран процент разходи (най-често 25%), след което годишната данъчна база се формира чрез приспадане на социалните и здравните осигуровки и се включва в общата данъчна основа. Нека си представим архитект (например в провинциално селище), работил по два проекта в година от икономическата криза и получил общ хонорар от 6000 лв. Той е плащал офис 3000 лв., заплата на сътрудник 3000 лв. плюс 700 лв. осигуровки, 1800 лв. за издръжка, както и си е внесъл осигуровки за 1000 лв. Облагаемият му доход за тази година е 4500 хил. лв. (75% от 6000 лв.), а данъчната основа 3500 лв. (4500 лв. минус 1000 лв. за неговите осигуровки). Следователно той дължи 350 лв. данък. Неясно остава защо, след като финансовата му равностметката за тази година е -3500 лв. загуба, той трябва да плаща 350 лв. данък, който се добавя към нея (загубата става -3850 лв.)?

Въпреки множеството проблеми на данъчната политика, засягащи преди всичко ефектите на структурите за облагане на доходите и печалбите, както и ниската им обща събираемост, тя като цяло може да се оцени положително.

*

Опитът от развитието на българската икономика през последните 15 години показва, че финансовата стабилност е необходимо, но не и достатъчно условие за постигане на икономически растеж и благоденствие.

Това, че България попада във възходящия спекулативен балон на световната икономика, довел до финансовата криза и мъчителните икономически последици от нея, не означава, че стопански растеж е възможен без провеждане

¹⁵ Вж. и редакциите на програмата от април 2011 г., с. 39, 69, 72, 88; април 2012 г., с. 31-33.

¹⁶ Има се предвид тази по Закона за данъците върху доходите на физическите лица (ЗДДФЛ).

на целенасочени структурни реформи. Не финансовата стабилност при завидно ниски нива на данъците върху доходите е причината за бедността на хората в страната, а това, че мъчително постигнатата стабилност не е последвана от структурни реформи, които да създадат благоприятна среда за бизнес и живот.

На практика фискалният сектор се намира в началото на рисковата в дългосрочен план тенденция към системен растеж на държавния дълг. Възможните позитивни действия пред фискалната политика в средносрочен план са:

- Да се отстоява фискалната стабилност.
- Европейските фондове и програми са шанс за изграждане на потенциал за икономически растеж при запазване балансите в публичните финанси, поради което фискалната политика по-ефективно и активно трябва да подпомага процеса на усвояването им.
- Да се осъществи реформа на системата за социално осигуряване и грижи с цел ограничаване на дефицитите ѝ, което ще освободи ресурс за провеждане на структурни реформи.
- Да се преразгледа финансирането на общинския сектор, като се подсили със собствени източници, което да намали и финансовия ангажимент на правителството към него.
- Нужна е политическа воля за провеждане на политика за повишаване събираемостта на налозите с цел включване на всички задължени по тях лица в понасянето на тежестта им.
- Да се подобрят структурата и икономическите ефекти на подоходните данъци при задържане на размерите им с цел стимулиране на реалните инвестиции и бизнеса; да се преосмисли ролята на данъка върху дивидентите в българската данъчна система.
- Да се мобилизира политическа воля за продължаване на реформата в държавната администрация с цел постигане на по-ниски разходи и увеличаване на ефективността ѝ.

Използвана литература:

Ганев, К. (2013). Основни макроикономически показатели за развитие на България и прогноза до 2015 г. – В: Белева, И. и М. Димитров (ред.). Икономическо развитие и политики в България: оценки и очаквания. С.: "ГорексПрес".

Закон за данъците върху доходите на физическите лица. - ДВ, бр. 95 от 24.11.2006 г., изм. и доп. бр. 94 от 30.11.2012 г., в сила от 01.01.2013 г.

Закон за корпоративното подоходно облагане. - ДВ, бр. 105 от 22.12.2006 г., изм. и доп. бр. 94 от 30.11.2012 г., в сила от 01.01.2013 г.

Закон за публичните финанси. - ДВ, бр. 15 от 15.03.2013 г., в сила от 01.01.2014 г.

Министерство на финансите. (2012). Европа 2020: Национална програма за реформи.

Министерство на финансите (2012). Национална програма за реформи.

Проблеми и перспективи на фискалния сектор в България

Република България. Национална програма за реформи 2011-2015 г. В изпълнение на Стратегия „Европа 2020”. С., 2011.

Интернет-източници:

Министерство на финансите. Статистика. Годишен обзор на държавния дълг, <http://www.minfin.bg/bg/statistics/2>

Министерство на финансите. Статистика. Данни по консолидираната фискална програма (годишни), <http://www.minfin.bg/bg/statistics/13>

Министерство на финансите. Статистика. Консолидирана фискална програма, <http://www.minfin.bg/bg/statistics/13>

Министерство на финансите. Статистика. Местни бюджети, <http://www.minfin.bg/bg/statistics/13>

Министерство на финансите. Статистика. Социално осигуряване, <http://www.minfin.bg/bg/statistics/13>

Министерство на финансите. Статистика. Фискален резерв, <http://www.minfin.bg/bg/statistics/4>

Министерство на финансите. Статистика. Централно правителство, <http://www.minfin.bg/bg/statistics/13>

НСИ. Брутен вътрешен продукт, <http://www.nsi.bg/otrasal.php?otr=10>

Структурните фондове на ЕС. Изпълнение на оперативните програми, <http://www.eufunds.bg/bg/page/31>

Eurostat. Real GDP Growth Rate, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00115>

11.VI.2013 г.