

Глобални предизвикателства и устойчиво развитие на публичния сектор в България

доц. г-р Лилия Йотова
УНСС, катедра „Икономика“
e-mail: liliyotova@abv.bg

Резюме: Забавянето на темповете на икономически растеж в глобален, регионален и национален аспект е предизвикателство пред стабилността на публичните финанси и единството на техните икономически и социални функции. Постигането на стратегическата цел на България за изграждане на конкурентоспособна, основана на знанието икономика изисква инвестиции в човешкия капитал, а за това е необходим устойчиво развиващ се публичен сектор. Данните за неговото състояние показват, че в тази сфера дистанцията на страната ни от средното европейско равнище е значителна, а конвергентните процеси – бавни и неосезаеми за гражданите. Наред с обективните фактори, тук се подчертава значението на приоритетите в разходната политика и тяхното следване при определяне на конкретните бюджетни параметри. Отстоява се идеята за по-добър баланс между стабилизиращите макроикономически функции на бюджета и ролята му на фактор за устойчиво развитие на публичния сектор. Във връзка с това се предлага умерено изпреварващ темп на растеж на публичните разходи в сравнение с темпа на растеж на БВП, както и реструктуриране с акцент върху инвестициите в човешки капитал и икономика на знанието.

Ключови думи: публичен сектор, публични разходи, устойчиво развитие.

JEL: E62, H10, H50.

1. Критерии за устойчиво развитие на публичния сектор

В концептуално отношение устойчивото развитие на публичния сектор следва да се разбира като по-обхватно и включващо в себе си устойчивостта на публичните финанси. Последните са средство за постигането на икономически, социални и политически цели, за които обществото делегира правомощия на държавата за прехвърляне на част от оскъдните ресурси от частния към публичния сектор. За неговото състояние и развитие се съди по комплекс от показатели, отразяващи ресурсната осигуреност, количеството и качеството на благата и услугите, които предоставя на населението. Според критериите за устойчивост:

1) В рамките на икономическите възможности на страната трябва да нарастват ресурсите на публичния сектор, така че дейностите да задоволяват потребностите на днешните поколения, като се създават условия за ненамаляващо задоволяване на потребностите на бъдещите поколения. Това означава да се постигне оптимален размер

на публичния сектор, а вътре в него – баланс между текущата издръжка на дейностите и инвестициите с дългосрочен ефект, който да отговаря на оформилите се демографски, икономически и социални тенденции и приетите общи стратегии и политики от Европейския съюз.

2) В структурно отношение устойчивостта предполага последователност, но и гъвкавост на политиките по отношение на приходната и разходната страна на бюджетите, адаптивност към предизвикателствата от глобален, регионален и вътрешен характер; предвиждане на преките и косвените ефекти от разнообразни рискове и съответните компенсационни и буферни механизми за тяхното преодоляване. Във финансов аспект изискването за устойчивост задължава спазването на разумна и балансирана фискална политика с цел да не се допуска прехвърляне на дългово бреме към следващите поколения.

3) От гледна точка на функционалните (икономически, политически и социални) механизми устойчивост се постига, когато данъчното бреме и ползите за крайните бенефициенти се разпределят според принципите на социалната справедливост и без да намаляват стимулите за използване на производствените фактори, осигуряват условия за смекчаване на доходното и социално неравенство, редуциране на бедността и интензифициране на процесите на социално включване. Устойчивото развитие на публичния сектор следва да се разглежда като елемент от общата стратегия и като условие за нейната успешна реализация, доколкото без държавна намеса пазарните процеси биха генерирали дефекти с непредвидими мащабни последици.

Новите глобални предизвикателства са свързани с неблагоприятни промени в макросредата, но и с демонстрирана политическа воля за спазване на твърдите бюджетни ограничения. Забавянето на икономическо-

то развитие на световната и европейска икономика и индициите за навлизане в рецесия вече коригират официалния разчет за очаквания темп на растеж в България през следващата година на 4,7 %, които бизнесът и експертните среди определят като твърде оптимистични. Реални са опасенията за нарастване на безработицата, свиване на вътрешното търсене и произтичащите от това рискове за приходната част на бюджета. От друга страна, пренесеният от международните пазари чрез повишаване на цените на енергоносителите инфлационен натиск налага корекция на разходната страна на бюджета. Следва да се добави и заявената готовност за по-активна намеса в реалната икономика и на финансовите пазари в случай на настъпване на крайно неблагоприятни събития. Твърдото намерение на правителството е да използва фискалната политика за противодействие на дисбалансите в икономиката (най-вече на дефицита по текущата сметка, който надхвърля 20 % от БВП) чрез поддържане на положително салдо на консолидираната фискална програма не по-малко от 3 % от БВП и максимално ниво на бюджетните разходи – 40 % от БВП.

Друга част от предизвикателствата са свързани с *осъществяването на стратегически цели*, по които България е част от общата европейска политика. Целите от Лисабон ни ангажират за изграждане на конкурентоспособна, основана върху знанието икономика, а това е комплексна задача, насочена към реформи на пазара на труд, сферата на образованието, науката и научните изследвания, информационните технологии. Това предполага засилване на инвестициите в човешкия фактор и като цяло в условия, които генерират дългосрочни фактори на растежа. Силен бюджетен ангажимент има и по линия на Съвместния меморандум по социално включване, както

и във връзка с множество национални програми в социалната сфера, насочени към подобряване на положението на специфични групи в обществото.

Към глобалните предизвикателства следва да се добавят и вътрешни, свързани с влошената демографска структура на населението, която показва, че не може да се разчита на количествено нарастване на работната сила, но със сигурност ще нарастват разходите за здравеопазване, пенсии, социално подпомагане и грижи. Тревога буди и образователната структура на населението; високият процент на преждевременно напусналите училище; високият процент на неучещите и неработещи младежи във възрастов диапазон от 15 до 25 години, високият процент на продължителната безработица в рамките на иначе ниския коефициент на обща безработица; регионалните различия в бедността и нейният етнически профил; увеличената заболяемост и смъртност от сърдечно-съдови и ракови заболявания; задълбочаващите се екологични проблеми, състоянието на инфраструктурата и т.н.

Глобалните предизвикателства в комбинация с вътрешното състояние на публичния сектор и способността му да решава (или не) проблемите е действителната заплаха за фискалната устойчивост, а в по-общ план – за устойчивото развитие като цяло. Известно е, че реформите за реструктуриране на този сектор стартираха по-късно,

провеждаха се непоследователно с променящ се интензитет и противоречиви ефекти, при това – без подкрепата и одобрението на мнозинството от избирателите. Заявяваните социални ангажименти, разписването им в стратегии, програми и планове за действие все още не са дали резултати, които да позволят оценка за нарастване на ефективността от използването на публичните ресурси.

2. Равнище и динамика на публичните разходи

От 1998 година досега БВП на страната нараства непрекъснато, а постигнатата макроикономическа стабилност създава предпоставки за устойчиво нарастване на ресурсите за публичния сектор. За съотношението между темповете на изменение на публичните разходи и тези на БВП може да се съди по стойността на коефициента на еластичност на публичните разходи (таблица 1).

Установяват се вълнообразни стойности, при които периоди на изпреварващ ръст на публичните разходи в сравнение с ръста на БВП се редуват с такива на забавен ръст. Причината би могла да бъде прекомерното използване на бюджета като инструмент на целенасочена фискална политика за противодействие на цикличното развитие. Но съществуващата разлика в стойността на

Таблица 1. Коефициент на еластичност на публичните разходи от БВП

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008* | 2009** |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|--------|
| Стойност на коефициента | 1,93 | 1,32 | 0,64 | 0,82 | 1,54 | 0,66 | 0,94 | 0,63 | 1,44 | 1,28 | 0,99 |

* по план,

** по проект.

Изчисленията са на автора по данни от Министерство на финансите.

коефициента на еластичност в периоди с еднаква базисна макроикономическа характеристика (икономически растеж) по-скоро говори за липса на концептуална рамка, която да определи целите, които трябва да се постигат в различните отрасли и като цяло в публичния сектор.

Поради разнородния характер на дейностите в публичния сектор, стратегиите и политиките се разработват от отрасловите и функционални министерства, но финансирането на нито една от тях не може да се осъществи извън взаимната им обвързаност в рамките на консолидираната фискална програма. Тя се изразява върху съвкупност от политики, които определят конкретните приоритети и насоки на въздействие. В приложение 3 към Доклада по Закона за държавния бюджет на Република България за 2009 г. са определени 7 политики, които следва МФ. Сред тях имат място политиките по приходната страна на бюджета, дълга, насърчаване участието на страната ни в процесите на глобализация, дори за сигурност, стабилност и сътрудничество в света, но няма обособена разходна политика. Същата имплицитно е включена в политиката „Устойчиви и прозрачни публични финанси“, чиято цел е „търсене на съответствие между разпределението на ресурсите и заложените стратегически цели и получаването на по-висока добавена стойност при предоставяне на публични услуги на гражданите“. Вижда се, че устойчивостта се разбира главно като

текуща финансова стабилност и недопускане на фискални дисбаланси като контрамярка на формирани се икономически дисбаланси. Следователно добавената стойност трябва да се реализира от правилно насочване на ограничените ресурси към дейности, които възвръщат във времето към обществото повече, отколкото са направените разходи (идеята за ориентирания към резултатите бюджет).

Високо ли е равнището на държавна намеса в икономиката на България, голям или малък е дялът на публичния сектор в икономиката? Отговорът на този въпрос е нормативен и се разполага в диапазона между двете крайности. Общоприето е за това да се съди по дела на държавните разходи в БВП. Едно сравнение на структурата на БВП по разходни елементи на България и средно на ЕС показва следното (вж. таблица 2).

В сравнение с останалите държави от ЕС, разходите за крайно частно потребление в България имат най-висок относителен дял в БВП; тези за крайно потребление на държавата са едни от най-ниските, а на бруто капиталобразуването са едни от най-високите. Това потвърждава тезата за приоритетното значение на частната инвестиционна активност като главен фактор на растежа. Според тези данни българската държава е с по-скромно (в сравнение с другите от ЕС) участие в крайното използване на БВП. Общо за държавни разходи тя отделя

Таблица 2. Разходни компоненти като % от БВП за 2006 г.

| | Крайно частно потребление | Крайно потребление на държавата | Бруто капиталобразуване | Външен баланс на стоки и услуги |
|----------|---------------------------|---------------------------------|-------------------------|---------------------------------|
| ЕС | 57,8 | 20,8 | 21,1 | 0,2 |
| България | 70,4 | 16,6 | 31,7 | -18,8 |

Източник: *European Economic statistics, 2008 edition, Eurostat statistical books.*, p. 163. <http://www.europa.eu.int/comm/eurostat>

по-малко и като абсолютен размер, и като относителен дял, което е продиктувано от избрания модел (тук не коментираме кой го е избрал и при какви ограничения).

Делът на държавните разходи в БВП в сравнение със средните показатели за ЕС е значително по-нисък. Известно е, че държавните разходи са показателни за ресурсите, с които се осигуряват публичните услуги и социалните трансфери и се формира благосъстоянието както на обществено, така и на индивидуално равнище (за някои от случаите това са единствени източници на благосъстояние). Тяхното равнище и структура са отговорът на глобалните предизвикателства, в тях е заложено условието за изпълнение на стратегическите цели на общата европейска политика.

Както се вижда от данните в таблица 3, по абсолютни стойности държавните разходи в България понастоящем са около 12,5 % от средното им равнище в ЕС, при което това съотношение се е повишило само с около 4 пункта в сравнение с 2002 година (тогава те са били 8,8 % от тях).

Съотношение между държавните разходи на България и средното на ЕС е близо, но по-ниско от аналогичното по показател БВП – през

2007 г. България има 14 % от БВП на ЕС 25 (по пазарни цени на човек от населението), а през 2002 – 10 %. За това, че вътрешните публични разходи се конвергират по-бавно към средното европейско равнище, говори и нарастващата разлика между относителния им дял в БВП. Ако се доверим на посочените по-горе данни, тя се движи между 7 и 10 процентни пункта, за които стоят и силно различаващи се абсолютни стойности.

3. Приоритети в разходната политика

Тази картина няма да се промени съществено според възприетата концептуална рамка и конкретни параметри на бюджета за следващата 2009 година, който е инструмент за изпълнението главно на стабилизационни фискални функции. В този смисъл той е продължение на рестриктивната политика, която е характерна за годините след 1997 (в отделни години – по-строга, в други – по-умерена).

Най-важната характеристика на бюджета е планираното *положително салдо* в размер на 3 % от БВП. Постигането на баланс между приходи и разходи през 2003 година е безспорен успех, особено на фона на бюджетен

Таблица 3. Държавни разходи в България и ЕС 27

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--------------------------------|------|------|--------|--------|--------|--------|
| В евро на човек от населението | | | | | | |
| ЕС 27 | 9562 | 9797 | 10 136 | 10 544 | 10 951 | 11 392 |
| България | 845 | 918 | 1018 | 1111 | 1193 | 1421 |
| В % от БВП | | | | | | |
| ЕС | 46,8 | 47,4 | 46,8 | 46,9 | 46,3 | 45,8 |
| България | 40,3 | 40,3 | 39,7 | 39,2 | 36,4 | 37,8 |

Източник: *European Economic statistics, 2008 edition, Eurostat statistical books, p. 169.*
<http://www.eurostat.eu.int/comm/eurostat>

дефицит за тази година средно за ЕС – 3,1 % от БВП. Поддържането на бюджетен излишък у нас за последните пет години ни нарежда сред „първенците“ в Общността, а към това следва да се добави и намалението на brutния държавен дълг под 20 % от БВП (в ЕС 27 средно той е 58,7 % от БВП). Наличието на бюджетен излишък в макроикономически контекст е гаранция срещу неблагоприятна конюнктура, благодарение на него могат да се създават буфери срещу негативни шокове. В условията на очаквано понижаване на темпа на растеж това означава, че трябва да са преценени въздействията на въведените стабилизатори както

по линия на приходите, така и по линия на разходите.

От гледна точка на приходната част на бюджета наличието на излишък е доказателство за ефективна данъчна политика, но по отношение на *разходите*, като се има предвид състоянието на сектора и задачите, които трябва да се решават – това са спестени средства от планирано недофинансиране. За това говори възпроизведената им структура, в която отново за социални разходи (образование, здравеопазване, социално осигуряване, подпомагане и грижи, култура) се отделят около 21 % от БВП (средно за

Таблица 4. Разходи по функции – Консолидирана фискална програма

| Консолидирана фискална програма (% от БВП) | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008* | 2009** |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|---------------|
| Приходи и помощи | 40,6 | 40,8 | 42,0 | 40,8 | 42,6 | 44,1 | 44,3 |
| Разходи | 40,6 | 39,1 | 38,9 | 37,2 | 39,1 | 40,0 | 40,0 |
| Разходи по функции по КФП (% от БВП) | | | | | | | |
| I. Общи държавни служби | 3,2 | 2,9 | 3,0 | 3,1 | 3,5 | 3,2 | 3,4 |
| II. Отбрана и сигурност | 5,2 | 5,1 | 5,1 | 4,8 | 5,3 | 5,0 | 4,8 |
| III. Образование | 4,3 | 4,3 | 4,2 | 3,9 | 3,9 | 4,2 | 4,1 |
| IV. Здравеопазване | 4,9 | 4,6 | 4,7 | 4,1 | 4,2 | 4,2 | 4,2 |
| V. Социално осигуряване, подпомагане и грижи | 13,9 | 13,5 | 13,1 | 12,6 | 12,0 | 12,3 | 12,6 |
| VI. Жилищно строителство, благоустройство, комунално стопанство и опазване на околната среда | 1,4 | 1,5 | 1,7 | 2,0 | 2,4 | 2,5 | 2,7 |
| VII. Почивно дело, култура, религиозни дейности | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,9 | 0,7 | 0,7 |
| VIII. Икономически дейности и услуги | 4,8 | 4,7 | 4,7 | 4,4 | 4,7 | 6,1 | 6,1 |
| IX. Разходи, неклассифицирани в другите функции | 2,1 | 1,8 | 1,6 | 1,3 | 2,2 | 2,2 | 2,1 |
| Бюджетно салдо | 0,0 | 1,7 | 3,1 | 3,5 | 3,5 | 3,0*** | 3,0*** |

* – план,

** – проект,

*** – разликата от 1,1 за 2008 г и 1,3 за 2009 г съставлява делът на вноската в общия бюджет на ЕС.

Източник: Министерство на финансите.

ЕС 27 тези разходи надхвърлят 30 % от БВП). Това контрастира на афишираните социални ангажменти за включване в пазара на труда на групите, застрашени от риск на бедност, и осигуряване на достъп до права, ресурси, блага и услуги за нуждаещите се. В общественото пространство обикновено се анонсират процентните изменения в номиналните трансфери (които в най-добрия случай компенсират част от натрупаната инфлация), но не се взема отношение по въпроса за осигурения достъп на всички до невралгични публични услуги, каквито са тези на здравеопазването. Съмнителна е възможността да се постигне приоритетната цел за повишаване качеството на образованието с 14,3 % ръст на средствата през следващата, в сравнение с текущата година.

Разходите за здравеопазване и образование у нас имат един от най-ниските относителни дялове в сравнение със средното равнище за Общността и особено в сравнение с някои от най-развитите държави, в които разходите за образование са между 6 % и 7 % от БВП, а тези за здравеопазване надхвърлят 7 % (за Швеция, Дания, но също и за Португалия, Естония и Латвия). Различия има и по отношение на разходите за социално осигуряване, подпомагане и грижи, чийто дял в БВП у нас е с 5 пункта по-нисък от средния за ЕС, а в сравнение с някои страни (Люксембург, Швеция) гистанцията е още по-голяма, тъй като при тях разходите за социална защита надхвърлят 25 % от бюджетите им¹. Другите европейски държави отделят значителни финансови ресурси и за научноизследователска и развойна дейност. Според данните на Евростат средно за Европейския съюз те са 1,84 % от БВП, докато за Швеция те са 3,8 %, за Финландия – 3,45 %. Със своите 0,48 % България остава на едно от последните места сред членуващите в ЕС държави.

Инвестициите в човешкия капитал все още не са приоритет на държавната политика. Разходите за човешки ресурси като относителен дял от БВП на България са 4,51 %, а средно за ЕС те надхвърлят 5 %, като в някои от държавите членки, например Дания, са по-високи от 8 %.

До определени изводи води продължаващият растеж на средствата за икономически дейности и услуги – предвиденото абсолютно нарастване в сравнение с текущата година е 18,8 %, а те вече възлизат на 6,1 % от БВП на страната. По размер са на второ място след разходите за социално осигуряване, подпомагане и грижи; два пъти повече са от средствата за жилищно строителство, благоустройство, комунално стопанство и опазване на околната среда; значително повече от разходите, предвидени за здравеопазване или за образование. Близко половината от тези средства са предназначени за транспорт и съобщения (47 %); една трета от тях са за селско стопанство, горско стопанство, лов и риболов. Оформя се тенденция на нарастване на субсидиите към нефинансовите предприятия с 36,2 %. Доколко ефективно и ефикасно се изразходват финансовите ресурси за тези отрасли говори състоянието на транспортната инфраструктура и качеството на транспортните услуги.

Сред приоритетите на бюджета за следващата година е увеличаването на размера на *публичните инвестиции*, като се определя, че същите не бива да бъдат под 7 % от БВП. Това е необходима мярка, като се има предвид, че разходите за дълготрайни материални активи (ДМА) и придобитите материални дълготрайни активи в обществения сектор намаляват като относителен дял от общо разходите за ДМА в икономиката за

¹ Eurostat, Statistics in focus. Economy and Finance, 11/2006.

последните години, което показва, че прогължава характерният за прехода процес на неговата декапитализация. Известно е, че поради високия дял на лихвените плащания през тези години приоритет тогава беше осигуряването на текущата издръжка, и в този смисъл декапитализацията на публичния сектор може да се определи като част от икономическата и социалната цена на прехода. Тревожното е, че тази тенденция се задълбочава след 2004 година, а това показва, че нейните последици трудно ще се преодолеят в средносрочен период.

Нарастването на размера на публичните инвестиции през текущата и следващата бюджетна година води до реструктуриране на разходите, при което се увеличава дялът на капиталовите разходи и резерва за сметка на намаляване на дела на текущите разходи. Нещо повече – допуска се възможност за допълнително прехвърляне от текущи към капиталови разходи като фискален буфер в случай на неблагоприятни събития. Допуска се също така при необходимост от общо

намаление на разходите това да стане за сметка само на текущите, но не и на капиталовите разходи.

В проекта за бюджет през следващата година е предвидено капиталовите разходи да нараснат с 20,9 %, като тяхното използване да бъде насочено главно за развитието на публичната пътна и железопътна инфраструктура с национално значение. Допуска се и възможност за допълнителна инвестиционна програма в размер на 1 млрд. лв. със средства от резерва и от евентуално намаляване на положителното бюджетно салдо с до 1 % от БВП (в абсолютен размер – около 700 млн. лв.). Реализацията на тези насоки би интензифицирала процесите на изграждане на съвременна публична инфраструктура главно с комуникационно значение.

4. Заключение

Погледът върху държавния бюджет от позициите на стратегическата цел – да

Таблица 5. Разходи за ДМА и придобити ДМА в общественя сектор (в % от общо разходи за ДМА и общо придобити ДМА)

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|------------------------------------|------|------|------|------|
| Разходи за ДМА в общественя сектор | 20,8 | 19,0 | 15,7 | 14,2 |
| Придобити ДМА в общественя сектор | 19,3 | 18,1 | 12,9 | 10,1 |

Източник: Статистически справочник 2008, НСИ, С., 2008, с. 116, 119.

Таблица 6. Структура на нелихвените разходи (в %)

| | 2007 | 2008* | 2009** |
|--------------------------|-------|-------|--------|
| Нелихвени разходи – общо | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Текущи разходи | 84,1 | 79,3 | 78,9 |
| Капиталови разходи | 14,3 | 17,9 | 18,0 |
| Резерв | 1,6 | 2,8 | 3,1 |

* по план,

** по проект.

Изчисленията са по данни от Министерство на финансите.

осигури устойчиво развитие на публичния сектор, показва, че:

1) Осигурена е фискална стабилност при подценени разходи в определени сектори (най-вече социалния) и надценени приходи (най-вече от косвени данъци). Същата може да бъде нарушена под въздействието на рецесионни тенденции в икономиката чрез механизма на възрадените стабилизатори, а при възприетата буферна политика това може да доведе до политическа неустойчивост поради заявената готовност да се жертват текущи разходи.

2) Въпреки че в Доклада по проекта на държавния бюджет за 2009 година се определят четири приоритета на разходната политика, данните за структурата на тези разходи показват силен акцент върху един от тях – държавните инвестиции в публична инфраструктура с активно използване на механизмите на публично-частното партньорство. Като се имат предвид изкривяванията поради нерешени институционални проблеми в прилагането на договорната система, това най-вероятно ще бъде и процес на обратно прехвърляне на средства от публичния към частния сектор с разсрочен

във времето нееднозначен икономически и социален ефект.

3) Преструктуриране на публичните разходи по същество не се предвижда и няма индикации за увеличаване на продуктивните разходи за инвестиции в човешкия фактор и в икономиката на знанието, чиято роля за изграждане на конкурентоспособност ще остане скромна. Отговорът на негативните глобални предизвикателства ще ангажира средства, което ще намали необходимите ресурси за постигането на стратегически европейски цели.

4) Твърдението, че България ще посрещне тези предизвикателства в много по-добро макроикономическо състояние от някои други европейски страни отговаря на формалните съотношения в някои от показателите, но не отговаря на реалното състояние на публичния сектор, който, за да се доближи до средното европейско равнище, изисква: умерено изпреварващ устойчив темп на разходите в сравнение с темпа на нарастване на БВП; действително преструктуриране с отказ от неефективни и неприсъщи на държавата разходи; приоритетно насочване на средствата към инвестиции в човешкия капитал и икономиката на знанието. **ИА**