



ПРОЕКТОБЮДЖЕТ 2011 – ПРЕГЛЕД, АНАЛИЗ, ПРЕПОРЪКИ

Институт за пазарна икономика

Септември 2010

РЕЗЮМЕ

За първи път имаме на разположение проектобюджета за следващата година два месеца преди крайния срок за гласуване. Тепърва ще се водят дискусии, които се надяваме да са на базата на аргументи, очаквани ефекти и необходими средства. Ако трябва да посочим трите най-важни неща от прегледа на проекта, то това са:

- Запазват се ставките на преките данъци
- Липсва дори една по-конкретно разписана реформа
- Има ясна заявка за нов дълг и дефицит.

Това е повод за голяма тревога. В момент, когато стягането на бюджетите и намалението на държавните разходи се обсъжда по цял свят, българското правителство счита, че планирането на дефицит и задържането на разходите на нивото от 2010 може да се нарече фискална консолидация. Е, това не е фискална консолидация, или поне не според общоприетите разбирания.

По време на обсъждането на проекта за 2010 миналата година ние представихме принципите, които искаме и трябва да се спазват при изготвянето на бюджета. Те важат с още по-пълна сила сега, като вече трябва да добавим и няколко нови.

- **Равни права** за всички – премахване на данъчните преференции и борба с данъчните измами
- **Ниски осигуровки** – решително намаляване на осигурителната тежест в страната, като единствено работеща мярка срещу нарастващата безработица. Ниските осигуровки ще бъдат още по-постижими при успех на мерките по горната точка
- **Децентрализация** – финансова самостоятелност на общините чрез прехвърлянето на част от преките данъци към местните власти
- Чувствително **съкращаване на разходите** за администрация, отбрана и сигурност, култура и икономически дейности
- Парите за образование и здравеопазване да следват учениците/студентите и болните, като **изборът на получателите им** да бъде от решаващо значение
- Реформа на пенсионната система – преминаване към система на **лични пенсионни сметки**
- **Недопускане на бюджетен дефицит**
- **Неиздаване на нов дълг.**

МАКРОРАМКА

Като цяло макрорамката за 2011 г., върху която почива проектобюджетът за догодина, не се различава от основните допусканията, публикувани през юли месец. В този смисъл нашият [коментар](#), че макрорамката представлява комбинация от нереалистични допускания и неамбициозни бюджетни цели продължава да важи с пълна сила.

Макроикономически показатели	2009 Отчет	2010 Очаквано	2011 Прогноза
БВП (млн. лв.)	68 537	71 644	77 113
- реален растеж (%)	-4,9%	0,7%	3,6%
Хармонизирана инфлация (%)			
- в края на годината	1,6%	4,5%	2,6%
- средна за периода	2,5%	3,2%	3,7%
Валутен курс (USD/BGN)			
- в края на годината	1,36	1,58	1,58
- средногодишен	1,40	1,53	1,58
Текуща сметка (% от БВП)	-9,1%	-3,4%	-2,9%
Преки чуждестранни инвестиции (млн. евро)	3212,5	1800,0	1980,0
- в % от БВП	9,2%	4,9%	5,0%

Източник: Министерство на финансите

На първо място, допускането за реален ръст на икономиката от 3,6% през 2011 г. изглежда доста оптимистично, предвид вътрешната среда и очакванията за изключително слабо ускоряване на растежа в еврозоната през 2011 г. (до 1,3% спрямо 1% за 2010 г. според МВФ). Вътрешните двигатели на растеж също не са ясни – дори и износът да запази бурния си растеж, това не е гаранция, че цялата икономика също ще расте, както се вижда от началото на тази година. За да се случи това, вътрешното потребление също трябва да се възстанови, а чуждите инвестиции да потекат към България в предишните си размери. И докато ние също очакваме вътрешното потребление да започне да расте от края на тази или началото на следващата година, темпът на неговото възстановяване може да бъде доста бавен. Чуждите инвестиции в България, които бяха основен двигател на растежа преди кризата, в момента са сведени до минимум. Вероятността да се възстановят до предишните си размери от над 20% от БВП на година в следващите 2-3 години е изключително ниска, предвид масовото оттегляне на инвеститорите от нововъзникващите пазари след кризата.

Накратко казано, прогнозата на правителството за икономически растеж за България на фона на глобалните и вътрешни условия изглежда доста оптимистична, което от своя страна води до залагането на оптимистични прогнози и за бюджетните приходи. Последното е изключително опасно и създава висок риск от неизпълнение на бюджета, последващи ревизии, загуба на доверие и както видяхме тази година – дори и процедура по свръхдефицит от страна на Европейския съвет.

Прогнозата за продължаващо свиване на дефицита по текущата сметка, от 3,4% през 2010 г. до 2,9% също изглежда крайно нереалистична. От една страна, вътрешното потребителско търсене се очаква да отбележи ръст през 2011 г., което неминуемо ще генерира внос на потребителски стоки. От друга, правителството залага продължаващ ръст на износа и през 2011 г. но не отчита първо, високата база на износа от 2010 г. (т.е. темповете на износен ръст най-вероятно ще се забавят през 2011 г.) и второ, голямата доза вносен компонент (т.е. суровини и материали) в българския износ. Т.е. нищо чудно през 2011 г. да имаме по-бърз растеж на вноса, отколкото на износа и прогнозата за свиване на дефицита по текущата сметка до почти 3% да не се сбъдне. Да не говорим, че последните години икономическият растеж в България е бил съпътстван от висок дефицит по текущата сметка – докато за 2011 г. правителството едновременно очаква сериозен ръст на икономиката и свиване на дефицита по текущата сметка. Единственото хубаво нещо, което може да последва от залагането на ниска прогноза за дефицита по текущата сметка, е евентуално да има положителен ефект върху данъчните приходи в бюджета, ако вносът нарастне по-бързо от очакваното.

Прогнозата за инфлацията също заслужава внимание. Докато повечето макроикономисти в страната очакват инфлацията в края на 2010 г. да е около 2% или малко над 2% заради ниската база от 2009 г., когато годишната инфлация беше дори отрицателна през октомври и ноември, правителството залага ръст до цели 4,5%. Тази прогноза е изключително опасна, тъй като директно води до по-високи очаквания за бюджетните приходи в номинално изражение през 2010 г. На базата на тези приходи съответно се залагат и приходите за 2011 г., което създава сериозен риск от неизпълнение, на каквото вече бяхме свидетели през настоящата година.

Извън конкретните макроикономически прогнози, това, което също е крайно озадачаващо в прогнозите на правителството, е тяхната непоследователност. Така например, при ревизията на бюджета за 2010 г. само преди 2-3 месеца имплицитният БВП, който беше заложен там, беше около 68 200 млн. лева, а очакваният му реален ръст – от 1%. В проектобюджета за 2011 г. вече виждаме съвсем различни числа – ръст от 0,7%, но за сметка на това номинален БВП за тази година от 71 644 млн. лева или с цели 5% по-висок спрямо предишната прогноза. Дори и в един и същ документ – [доклада](#) към проектобюджета за 2011 г. - се явяват две различни прогнози за БВП през 2010 г. – 71 644 млн. лева (на стр. 20) и 69 183,7 млн. лева (на стр. 160). Всъщност последните прогнози показват по-малко преразпределение на средства през бюджета (т.е. по-малка намеса на държавата в икономиката), но дали това ще бъде постигнато, е крайно съмнително предвид странните числови еквилибристики при прогнозите.

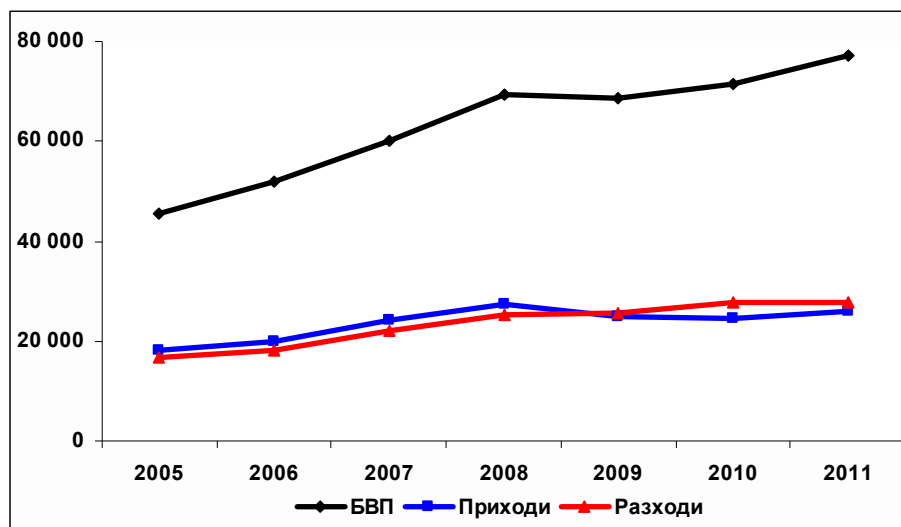
Ясно е, че разнообразието от различни числа за един и същ показател създава възможност за манипулиране на прогнозите в целия проектобюджет за 2011 и съответно подрива доверието в способността на правителството да залага последователни и икономически издържани прогнози. А разстоянието от лошите прогнози до ревизия на бюджета по посока по-висок дефицит е една малка крачка, както вече видяхме тази година.

ФИСКАЛНА ПРОГРАМА

През 2011 г. се предвижда ръст на приходите с над 1 млрд. лв. и запазване на разходите спрямо 2010 г., което автоматично води до дефицит от порядъка на 2 млрд. лв.

Ръстът на приходите е почти изцяло зависим от развитието на икономиката ни, тоест от по-високи приходи от косвени данъци и данък печалба. Ако тези положително очаквания за икономиката ни не се оправдаят, то бюджетът ще бъде изправен пред нови проблеми.

Разходите не само се запазват на нивата от 2010 г., но и начинът на тяхното разходване остава същият, тоест не се предвиждат структурни реформи нито в пенсиите, нито в здравето, нито в администрацията и нейните функции. Липсата на промени връзва ръцете на управляващите по отношение на държавните харчове и при нужда съкращенията ще бъдат също толкова трудни, колкото и през тази година. Всичко това означава, че ако икономиката не тръгне рязко нагоре, както се надява правителството, то нищо чудно да се изправим пред нови актуализации и дефицити.

Графика 1: БВП, Публични приходи и разходи (млн.лв.)

Източник: Министерство на финансите

ПРИХОДИ И ДАНЪЧНА ПОЛИТИКА

Данъците се запазват такива, каквито са – това е най-общо казано записано в проектобюджет 2011. Дискусиите за плоския данък и ДДС засега са забравени и правителството дори поема ангажимента да не променя основните данъци до края на мандата си. Осигуровките също са заложили непроменени, въпреки течащите дебати за пенсионна и здравна реформа, които, ако се случат, няма как да не повлияят на вноските. Така или иначе, засега данъците в общи линии се запазват същите, което на фона на кризата и дупката в бюджета си е добра новина. В същото време, обаче, липсата на реформи и залагането на дефицити поставя данъците в страната ни под определен натиск през следващите години, което може да промени намеренията на управляващите.

Какво ново?

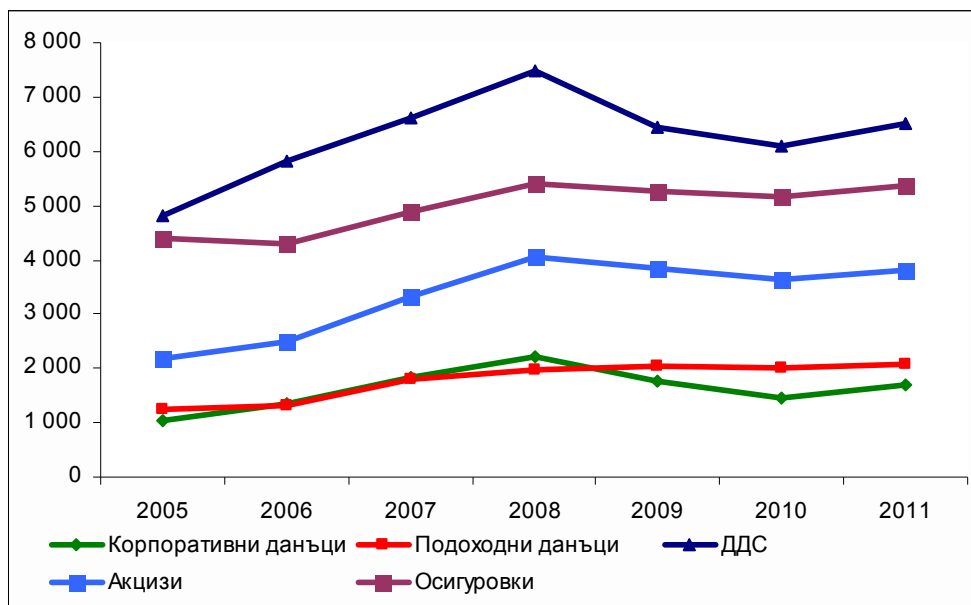
В проектобюджет 2011 г. не са заложили промени при основните данъци в страната – 10% данък върху доходите на физическите лица (без необлагаем минимум), 15% данък върху доходите от стопанска дейност на едноличните търговци, 10% корпоративен данък, 5% данък дивидент и 20% ДДС. Не се предвиждат промени и при осигуровките, което означава, че облагането на труда ще се запази същото, както през 2010 г.

Промените в данъчната политика отново ще бъдат при акцизите – покачване на някои акцизни ставки и съответно повече приходи (според оценките на правителството), както и по отношение на ДДС за туристическите услуги. Последното не се очаква да има реален ефект върху бюджета – ефектът от намаляването на ставката за индивидуалните туристи ще бъде компенсиран от увеличаването на ставката за организирания туризъм (отново според оценките на правителството). Наред с това се предвиждат промени в корпоративното облагане по отношение на амортизационните норми за дълготрайните активи, което най-просто казано означава повече данъци за фирмите и съответно приходи в бюджета. Странното е, че и през тази година правителството търси повече приходи с подобни трикове, но продължава да толерира множеството преференции в данъчните ни закони.

Приходи

Заложените приходи в проектобюджет 2011 са 25 844 млн. лв., което е повече от очакваното през 2010 г. (24 548 млн. лв.) и от реализираното през 2009 г. (25 041 млн. лв.). Единствено през 2008 г. приходите са били повече (27 313 млн. лв.), което се дължеше на рекордните постъпления от косвени данъци и данък печалба. Приходите от данъците върху труда се държат сравнително стабилно през последните години въпреки кризата и се очаква да нараснат през 2011 г., докато косвените данъци и данък печалба, които бяха сериозно сринати през 2009 и 2010 г., се очаква да тръгнат отново нагоре през 2011 г. Тези допускания на правителството обаче стъпват на силно положителни допускания за ръст на родната икономика, които, ако не се оправдаят, могат до доведат до повтаряне на опита от 2010 г. и актуализация на Бюджет 2011.

Графика 2: Данъчни приходи - избрани данъци (в млн. лв.)



Източник: Министерство на финансите

Подходно облагане

Плоският данък доказва своята ефективност и в трудни времена – приходите от данъците върху доходите на физическите лица не бяха засегнати от кризата и останаха стабилни както през 2009 г., така и през 2010 г. Нещо повече, през 2011 г. са заложили приходи в размер на 2,1 млрд. лв., което е с 100 млн. лв. повече от рекордната за бюджета 2008 г. По всичко личи, че плоският данък пак ще бъде отличникът на бюджета – няма друг данък, който през 2011 г. да бие по приходи 2008 г.

През 2011 отново не се предвиждат промени при облагане на едноличните търговци, въпреки че дискусиата за намаляването на ставката от 15 на 10 процента е актуална поне от 2008 г. – годината на въвеждането на плоският данък. Подобна мярка не само няма да ошети бюджета, но ще даде глътка въздух на едноличните търговци, което само би подпомогнало възстановяването на родната икономика.

Корпоративно облагане

През 2011 г. е заложило възстановяване на постъпленията от корпоративни данъци, тоест да се върнат на нива от 1,7 млрд. лв. – това означава ръст от над 20% спрямо приходите през 2010 г. и достигане на нивата от 2009 г. Подобно развитие звучи наистина обнадеждаващо, но то до голяма степен зависи от възстановяването на икономиката ни.

Предвижда се запазване на ставката от 5% за данък дивидент, отново въпреки дебатите от последните години за неговото премахване. Отмяната му би опростила данъчната ни система и би направила страната ни по привлекателна за инвестиции, като в същото време ефектът върху бюджета не би бил толкова сериозен и може да бъде компенсиран с преосмисляне на данъчните преференции.

Проектобюджет 2011 предвижда запазване на данъчните преференции в корпоративното облагане – като например преотстъпване на корпоративния данък на земеделските производители и на фирми за извършване на производствена дейност в общини с висока безработица. Тези облекчения ощетяват бюджета и трябва да бъдат преразгледани, особено когато се предвижда дупка в бюджета и се търсят начини да се активизира приходната част.

Косвено облагане

Дискусиите за промени на ДДС (нагоре/надолу) от предходната година не са намерили отражение в проектобюджет 2011 и ДДС се запазва на същите нива. Въпреки това промените при облагането на туристическите услуги са интересни и дават повод за размисъл.

Преференциалното облагане на туристическите услуги никога не е било широко дискутирано или адекватно защитено пред обществото. 7-те процента ДДС върху туристическите услуги (пакетни услуги за настаняване) се появиха през 2007 г. и оттогава остават встрани от дебата за бюджета. Сега се предлага увеличение на ставката до 9%, но и разширяване на преференцията, като вече ще покрива и индивидуалното настаняване. В проекта на проектобюджет 2011 е записано, че мярката няма да има ефект върху бюджета, тоест двата ефекта ще се компенсират, но това не изчерпва въпроса. Разширението на преференцията означава, че повече услуги ще се ползват от по-ниската ставка, което си е една победа на определена група със специални интереси над всички останали. Това само ще предизвика допълнителен натиск от други подобни групи (хляб, книги и т.н.), чиято цел ще е допълнително да изкривят облагането в своя полза. Точно това е пътят, по който не трябва да се тръгва – разширението на преференцията, пък дори и с увеличена (но пак преференциална) ставка, е грешна стъпка. Облагането трябва да е максимално опростено и еднакво за всички, което се постига с единна ДДС ставка от 20% без изключения.

През 2011 г. се предвижда увеличение на някои акцизни ставки – газьол, керосин, безоловен бензин и тютюн за пушене. В резултат на тези изменения се очакват допълнителни приходи в размер на 65 млн. лв. Общо през 2011 г. са заложили приходи от акцизи в размер на 3,8 млрд. лв., които идват главно от тютюневите изделия (1,6 млрд. лв.) и горивата (1,9 млрд. лв.).

Осигуровки

През 2011 г. не се предвиждат промени в осигурителната тежест. Въпреки дискусиите за пенсионна и здравна реформа, в бюджета не се предвиждат промени по отношение на вноските. Нещо повече, в бюджетната прогноза до 2013 също не са записани никакви промени, което вече се разминава с намеренията за реформи, които се очаква да се случат от 2012 г. Това разминаване донякъде е обяснимо с липсата на ясна идея и воля за реформи, което носи известна несигурност за следващите години. Тази несигурност явно е довела дотам, че във финансовото министерство са си направили всички сметки с допускането, че нищо няма да се промени до края на мандата. Имайки предвид, че правителството вече закъснява с реформите, то подобни допускания в бюджетната прогноза може да означават и пълното абдикиране от структурните реформи в страната.

Приходите от социално и здравно-осигурителни вноски са заложили на нива, близки до тези от предходните години, достигайки около 5,4 млрд. лв. – 3,7 млрд. лв. от осигурителни вноски за държавно обществено осигуряване и 1,7 млрд. лв. от здравноосигурителни вноски.

Изводи и предложенията на ИПИ

Запазването на данъчните ставки е добрата новина, но това не бива да ни отклонява от основните проблеми пред данъчната ни политика. Осигурителната тежест, данъчните преференции и процесът на децентрализация са все теми, които очакват своето развитие. Ако в това отношение не се предприеме нищо през идните години, проблемите само ще се задълбочат и от това ще пострада джобът на данъкоплатеца. Това са структурни проблеми, които могат да бъдат разрешени и да имат ползотворен ефект за бюджета, който да позволи дори допълнително намаляване на данъчната тежест в страната. Част от конкретните ни предложения са:

- Намаление на данъците – не 15%, а 10% данък върху доходите от стопанска дейност на едноличните търговци, както и отмяна на данък дивидент
- Премахване на данъчните преференции – включително диференцираната ставка на ДДС за туристическите услуги, както и специалното третиране на земеделците и предприятията в общините с висока безработица
- Намаляване на осигурителната тежест към държавата – прехвърляне на осигурителни вноски (за пенсия и здраве) от държавата към лични партии
- Децентрализация – реални стъпки чрез отстъпване на данъчни правомощия за постигане на финансова самостоятелност на общините.

РАЗХОДИТЕ В ПРОЕКТА ЗА БЮДЖЕТА ЗА 2011 – СПЕСТЯВАНЕ ОТ 3 МЛН.ЛЕВА

В проектобюджет 2011 частта за бюджетните разходи започва така: „*За първи път в най-новата ни история държавата планира да похарчи не повече от предходната година. Това е израз на волята на правителството за предприемането на мерки за фискална консолидация*”.

Да, като погледнем цифрите става ясно, че планираните разходи (с вноската за ЕС) възлизат на общо 27 807 000 000 лв. в сравнение с очакваните разходи за 2010 от 27 810 300 000 лв. Сигурно разликата ще ви извади очите, но да, наистина става въпрос за намаление на общите разходи с точно 3 300 000 лв. За да си представите мащаба на общото намаление, нека посочим, че три милиона лева е предвижданият бюджет за туристическа реклама, толкова пари се предвиждат да бъдат похарчени от депутатите за представителни разходи през 2010 и почти толкова е бюджетът на Комисията Кушлев за тази година.

Общата картина

Ето и как ще се харчат парите.

Най-голяма част от бюджета отново ще заемат разходите за **пенсии и социално подпомагане** (9,7 млрд. лева или 12,6% от БВП). Няма и как да бъде иначе при пенсионна система, която не разчита на лични спестявания, а на държавния бюджет. Затова и през 2011 се планира разходите за пенсии и помощи да бъдат колкото общите разходи за издръжка на администрацията, образование, здравеопазване, отбрана и сигурност. Огромните средства обаче не се очаква да доведат до по-достойни пенсии, защото в проекта не е заложена реформа в тази посока. Единствените споменати промени са в посока строг контрол за достъп до пенсии, което по никакъв начин не адресира основните проблеми на системата.

Графика 3: Консолидирана фискална програма: разходи по избрани функции за 2011

Източник: Доклад към проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за 2011 г., МФ

Огромно увеличение се планира на средствата за програмите за подпомагане на заетостта, въпреки редицата констатации и анализи за абсолютната неефективност и нерационалност на този подход за справяне с безработицата и ниските доходи. Харченето на огромни средства според усмотрението на администрацията и чрез изплащане на обезщетения няма да направят пазара на труда по-голям или по-гъвкав, но ще пропилят значителни ресурси, които ще бъдат иззети от все още работещите в страната. Средно на човек от населението разходите за пенсии и социално подпомагане през 2011 ще възлизат на 1293 лв.

Разходите за селско стопанство, транспорт, туризъм, минно дело и др., които се включват в категорията „**Икономически дейности и услуги**” са на второ място с общо предвидени 3,76 млрд. лв. за 2011 или 4,9% от БВП. Тук се включват средствата за селско стопанство, лов и риболов, минно дело, горива и енергия; транспорт и съобщения; промишленост и строителство и туризъм. С огромния си размер тези разходи надвишават сбора от парите за култура и образование, например. Тук най-голям дял имат парите за транспорт и съобщения – изграждане на пътища, заеми за инфраструктурни обекти, субсидията за БДЖ и др. Неспособността на държавата да организира читави конкурси за концесии е причина около 2 млрд. лева от бюджета да се харчат от администрацията за инфраструктура. Следващото най-голямо перо са разходите за селско стопанство (това не са ЕС субсидиите) с над 1 млрд. лева средства за „*опазване на храните, провеждане борбата със заразни и паразитни болести по животните и растенията, за издръжка на горската и ловна стража с оглед опазване на горите и дивеча; за опазване селекцията в животновъдството с оглед подобряване породата им; за контрол на зърното и фуража; опазване и обогатяване на рибните ресурси в страната*”.

Средствата за **здравеопазване** (3,7% от БВП) са на трето място по размер с предвидените 2,89 млрд. лева и регистрират реален ръст от повече от 2%. Така, с изключение на 2009 година, сферата на здравеопазването е единствената, която има непрекъснато увеличение на парите, но и постоянно влошаване на оценката на потребителите за качеството на услугите. И тук няма посочена нито една реформа, а единствено са изброени структурите, които ще си разпределят парите. Не става ясно ще се правят ли промени, които да повишат качеството на здравеопазването и изборът на пациентите. За сравнение само ще посочим, че в проекта за бюджет 2010 миналата година имаше посочени поне няколко ясни реформи, които ще се осъществяват – оптимизация на болничната инфраструктура, разработване на нов тип здравна карта и промени в метода на финансирането. В настоящия проект няма нищо подобно и отново

оставаме с впечатлението, че просто ще се дават пари за сгради, заплати и издръжка за система, която не работи. На човек от населението средно за здравеопазване ще бъдат похарчени 384 лева през 2011.

Следват парите за **отбрана, полиция и сигурност**, за които са отделени 2,68 млрд. лева или 3,5% от прогнозния БВП. Средствата по това перо са съпоставими с парите, заделени за образование или здравеопазване. В проекта отново се говори за „изграждане на модерни и ефективни въоръжени сили” и въпреки намалението в категорията „отбрана”, разходите остават на високо ниво за страна, която е в криза и има изключително много възможности за оптимизация в сектора – в посока численост, имоти и техника. Средствата за полиция и съдебна власт отбелязват увеличение, без да става ясно дали това ще се отрази в повишаване защитата на личния живот и правото на собственост. В проекта срещу това перо просто са изброени структурите, които ще похарчат парите, без намек за намерения за реални реформи или описание за плановете за подобряване на работата им.

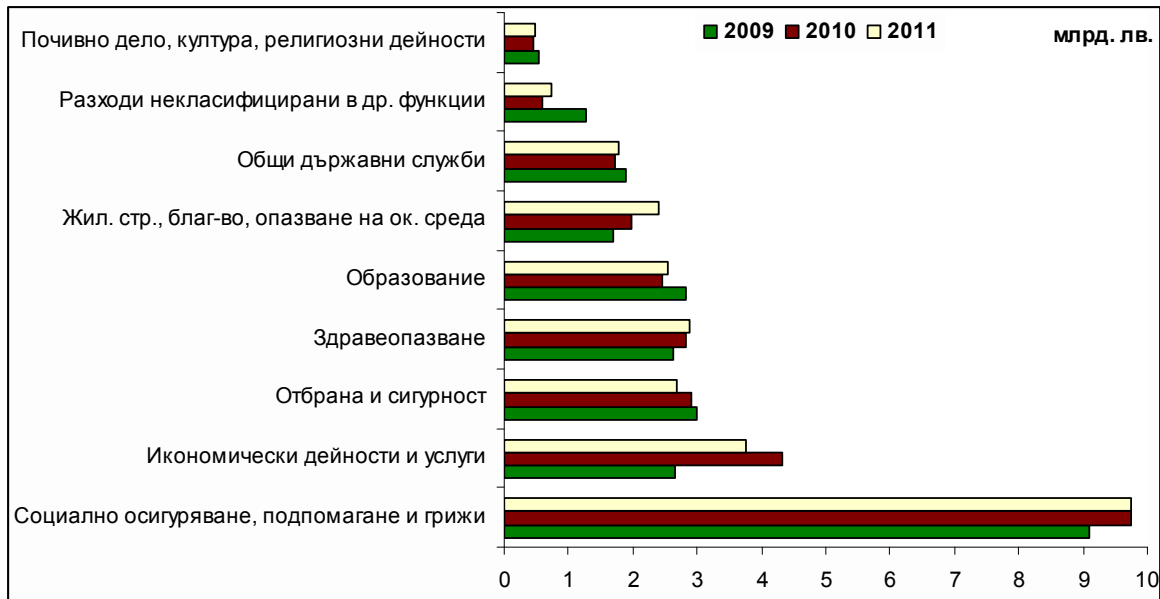
Незавидното пето място се заема от **образованието**, за което се планират 2,53 млрд. лева или 3,3% от БВП, което е леко увеличение спрямо плана за 2010. Четейки проекта оставаме с впечатление, че единственото, което ще се случва в образованието и през 2011 година ще бъде единствено в посока подобряване на материално-техническата база, управление, контрол и лицензиране, подпомагане на равния достъп и т.н. В тази част думи като повече свобода, избор, автономия и отговорност не присъстват, което отново означава, че шансовете за подобряване са малки, защото ще се разчита на чиновниците да предписват, инструктират, контролират, възлагат и въобще осъществяват пълен контрол.

Планираните средства за 2011 за **жилищно строителство и опазване на околната среда** възлизат на 2,38 млрд. лева или 3,1% от БВП. Тук се планира увеличение на средствата и това е категорията, която неизменно регистрира нарастване на парите в последните 6 години. За сравнение, средствата за строителство и околна среда нарастват с 63% от 2008 насам. Тук се включват дейностите по чистота, водоснабдяване и канализация и др. Интересното е, че отново няма нито една реформа в този сектор, която да подсказва мисъл на управляващите за промяна и търсене на ефективност. Администрацията е приела, че тя трябва да се „грижи” за комуналните услуги и сякаш не разглежда варианти като приватизация, концесия, публично-частни партньорства и въобще по-голямо участие на частния сектор в този вид инвестиции.

Разходите за администрацията в категорията „**Общи държавни служби**” са планирани на ниво от 1,77 млрд. лева или 2,3% от БВП. Административната реформа поне за момента не се отразява в посока намаление на разходите за функциониране на администрацията и те са почти на нивото си от тази година. Тук се включват и разходите за наука в общ размер на 209 млн. лв., като по-специално БАН запазва финансирането си от 2010 и няма промяна за следващата година. Според проекта през 2011 ще бъдат похарчени 235 лева на човек от населението за администрация и наука.

Последната категория разходи са тези за **почивно дело, култура и религиозни дейности** в размер на 468 млн. лева или 0,6% от БВП. Тук се включват парите за БНТ и БНР (общо 120 млн. лева), Министерство на културата, спортното министерство и субсидии за религиозни дейности. Отново ще се отделят средства за почивни бази и станции, за държавните медии и много обекти, определени като „важни” в момента и задължително субсидирани с парите на данъкоплатците – българският Лувър, спортната зала на Цариградско шосе и други, за които дори не знаем.

Графика 4: Консолидирана фискална програма: разходи по функции за 2009 (отчет), 2010 (актуализиран бюджет) и 2011 (становище на МС)



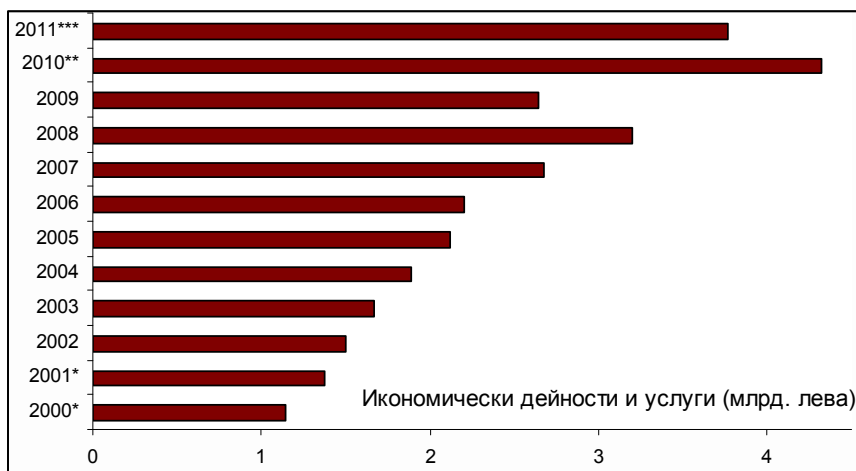
Източник: Доклад към проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за 2011 г., МФ

Намалени разходи

Три сфери получават по-малко пари в сравнение с предвидените през 2010.

Най-голямо намаление има в категорията **„Икономически дейности и услуги“** – от 4,3 млрд. лева през 2010 до 3,8 млрд. лева през 2011, т.е. намаление от почти 15%. Въпреки това тази категория е втората най-голяма в бюджета, което в условията на криза е абсолютно недопустимо. Нещо повече, парите за икономически дейности през 2010 бяха увеличени с невероятните 30% в сравнение с 2009 години и въпреки планираното намаление, те все още са чувствително по-високи в сравнение с периода 2002-2009.

Графика 5: Консолидирана фискална програма: Разходи за „Икономически дейности и услуги“

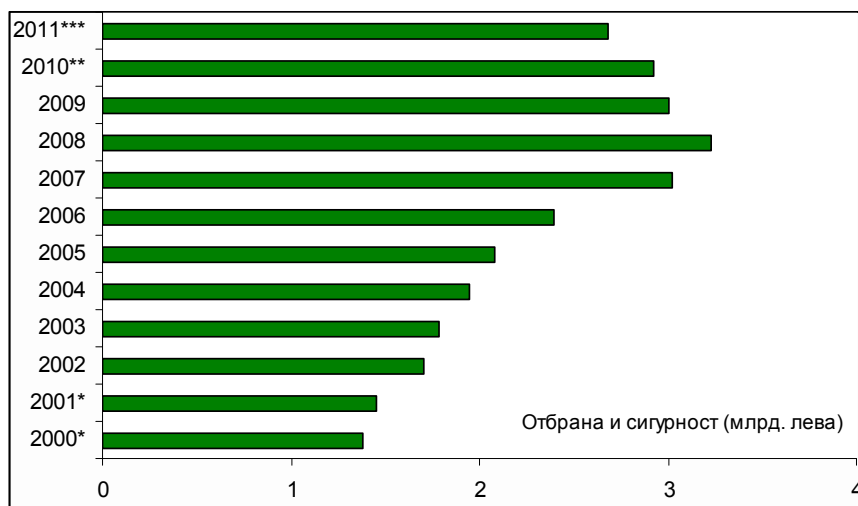


Източник: Отчети и проекти на МФ

Другата категория разходи със съкращаване през 2011 е **„Отбрана и сигурност“**. Предвидените средства са с почти 9% по-малко или 2,7 млрд. при 2,9 млрд. лева за 2010. В тази група обаче промяната не е еднозначна – докато за отбрана парите намаляват с 19%, то средствата за полиция и съдебната власт регистрират увеличение. Парите за полиция от националния бюджет нарастват, докато финансирането от ЕС намалява трикратно.

Бюджетните средства за гражданска защита и затвори остават непроменени.

Графика 6: Консолидирана фискална програма: Разходи за „Отбрана и сигурност“

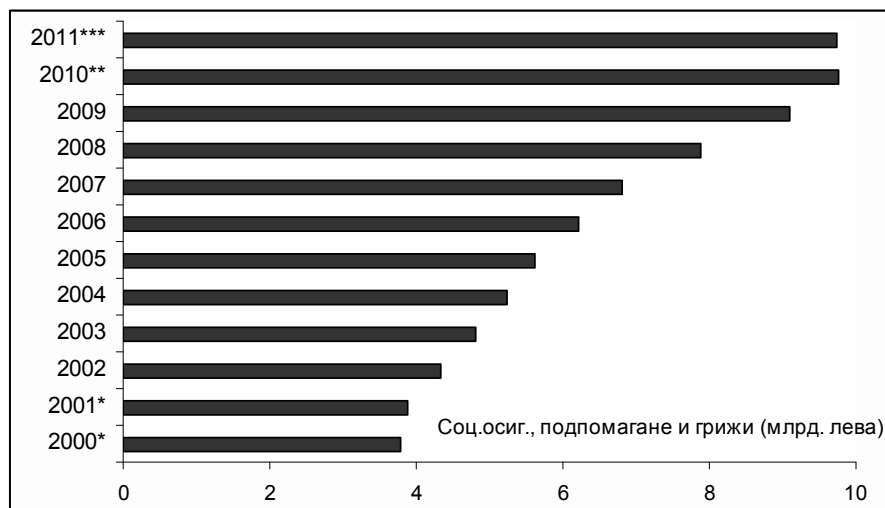


Източник: *Отчети и проекти на МФ*

Последното намалено перо в проекта за бюджет за 2011 са парите за **„Социално осигуряване, подпомагане и грижи“** – средствата са съкратени с 0,2% в сравнение с плана за 2010, достигайки 9,7 млрд. лева. Намалението идва от неувеличаването на вдовишките добавки и добавките за старост така, както е планирано за 2010.

Парите за „Програми, дейности и служби по социалното осигуряване, подпомагане и заетостта“ нарастват с 14%.

Графика 7: Консолидирана фискална програма: Разходи за „Соц. осигуряване, подпомагане и грижи“



Източник: *Отчети и проекти на МФ*

Увеличени разходи

Всички останали дейности получават увеличение на номиналните средства през 2011.

Най-значително нарастване от 20% има на разходите в категорията **„Разходи ,некласифицирани в другите функции“** – тук се включват разходите за лихви, придобиване на дялове, акции, съучастия и други финансови активи и възмездно финансиране и други разходи некласифицирани по другите функции.

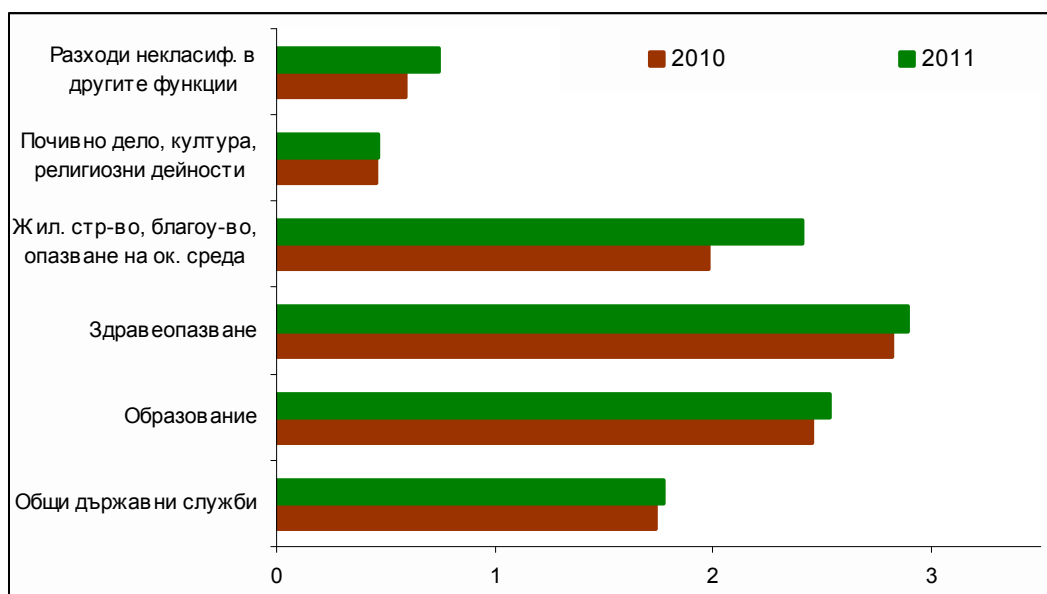
Следващо най-голямо нарастване има при парите за **жилищно строителство и опазване на околната среда** – предвиждат се почти 18% повече средства по това перо. Строежът на пътища и дейностите за водоснабдяване и канализация получават значително увеличение за 2011, най-вече финансирани от ЕС.

Ключовите дейности **образование** и **здравеопазване** регистрират увеличение на парите от съответно 3,2% и 2,6%. Интересно е, че в сферата на образование се планира намаление на парите от ЕС за сметка на парите от националния бюджет. При здравеопазването има предвидено увеличение както на националните средства, така и на европейските.

Интересен факт е обстоятелството, че по време на криза средствата по перото **„Почивно дело, култура и религиозни дейности“** също има общо увеличение от 2,1%. Причините тук не са изненада – предвижда се нарастване на средствата за култура с 2,7%, достигайки 368 млн. лева и увеличение на парите за почивно дело (нарастване с умопомрачителните 9,3%). Източникът на финансиране на културните разходи са както европейските, така и парите на българските данъкоплатци.

Още по-интересно обстоятелство е предложеното увеличение на бюджета за **„Общи държавни служби“**, който се планира да нарасне с 2%, достигайки 1,77 млрд. лева. Въпреки оптимизирането на администрацията с 10,9%, както се твърди в същия доклад, парите за изпълнителните и законодателни органи намаляват само с 1,5%, но за сметка на това се предлага увеличение от 25% на парите за общите служби (статистика, прогнозиране, бежанци, инвестиции, българи в чужбина и т.н.). Очаквано увеличение в тази група има и на парите за наука – с 10%, достигайки 209 млн. лв.

Графика 8: Консолидирана фискална програма: Разходи за избрани дейности (млрд.лева)



Източник: Доклад към проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за 2011 г., МФ

Изводи и предложенията на ИПИ

Очевидно е, че в проекта за бюджет 2011 няма реални и значими съкращения, които да позволят премахване на неефективните структури и дейности. Финансовото министерство отново е успяло да намери пари за всички, че и често да ги увеличи. Там, където има европейски пари, леко се намаляват парите на българските данъкоплатци (но не винаги), но има сектори, в които и европейското, и националното финансиране нараства в номинално изражение.

Липсата на значителни реформи в разходната част на бъдещия бюджет ни кара да подозираме няколко сценария:

- сегашният проект за 2011 тепърва ще се преработва и е просто основата, върху която да се обсъждат намаленията на разходите в следващите два месеца. Ако е така, то сме готови да дадем конкретни предложения за намаление на разходите;

или

- сегашният проект за 2011 е по-скоро окончателен и може да претърпи само незначителни промени. В този случай настоящото правителство не прави изключение от всички досега и доказва, че не може да прави смислени и разумни реформи. Това ще е правителството, което планира да похарчи над два пъти повече пари от преди 10 години по характерния за администрацията силно неефективен начин и в ситуация, в която останалите страни правят реални намаления на разходите;

или

- сегашният проект за 2011 е без реформи и без значително намаление на разходите, защото финансовото министерство е силно песимистично относно каквито и да е предложени, обсъждани и планирани реформи от останалите министерства и затова играе на сигурно и предвижда пари поне колкото за тази година. Това за съжаление отново е лош сценарий за нас, който ще отдалечи шансовете за по-бързо възстановяване на страната и подобряване на условията за живот и бизнес.

Ясно е, че няма как да предложим изключително конкретни предложения за намаление на разходите. Това е работа на администрацията, която, ако има поставена цел и санкции за непостигането ѝ, може да направи чудеса. Принципите, които трябва да се прилагат при съкращаване на харченето на пари са:

1. Продажба на активи – имоти, земя и т.н.
2. Прекратяване на ненужни дейности, които държавата не трябва да извършва
3. Прекратяване на всякакви субсидии, които не се изискват като национално съфинансиране на европейските средства
4. Спиране на субсидиите на държавните предприятия. Ако е необходимо гарантиране на някаква социална функция от страна на държавата (което също трябва да се подложи на съмнение за всеки разглеждан случай), то подпомагането трябва да е на потребителите/ползвателите, а не за предприятията.
5. Спиране на всякакви проекти, които изискват държавни гаранции
6. По-активно управление на инфраструктурата посредством концесиониране и други форми на публично-частни партньорства.

ДЕФИЦИТ, ДЪЛГ - НОВ ДЕФИЦИТ, НОВ ДЪЛГ И ТАКА НАТАТЪК

В проектобюджетът за 2011 г. правителството си предвижда възможността да емитира нов дълг до 3,5 млрд. лева – внушително число, което в пъти надхвърля емисиите нов дълг от последните години. Спрямо сегашното ниво на държавен дълг¹, това би представлявало увеличение с около една трета, а спрямо прогнозния БВП за 2011 г., заложен от правителството – допълнителни 4,5% от БВП (спрямо 14,5% от БВП към края на юли тази година).

Разбира се, тук говорим за брутен размер на възможните нови емисии дълг – в нетно изражение, ако се приспаднат погашенията по съществуващия дълг, увеличението ще бъде по-малко. Поглед върху проектобюджета за 2011 г. и по-специално планираното финансиране на дефицита, показва, че нетното увеличение на консолидирания дълг ще бъде с 1,513 млрд. лева догодина (2% от БВП), и то ще дойде изцяло от нетни емисии на външен дълг. И това, разбира се, ако правителството успее да генерира приходи от приватизация за 450 млн. лева през 2011 г. – иначе ще трябва и тази част от дефицита да бъде финансирана с дълг, което ще рече допълнителни 0,6% от БВП.

Освен значителното увеличение на дълга, правителството залага и възможност за сериозно набъбване на държавногарантирания дълг – с 0,8 млрд. лева догодина. Към края на август 2010 г., държавногарантираният дълг е бил 1,265 млрд. лева или тук отново имаме значително процентно увеличение – с цели 63% само за една година. Може би планираното нетно увеличение на гаранциите е по-малко, но конкретни числа за това няма.

В резултат на тези планове, правителството планира брутно увеличение на консолидирания държавен и държавногарантиран дълг с 4,3 млрд. лева или 5,5% от БВП спрямо сегашния размер от 16,4% от прогнозния БВП за 2010 г. Т.е. заложеното нарастване е с повече от 1/3 само за една година. И това при положение, че последните години имаме стабилно намаление на държавния и гарантирания от държавата дълг, с изключение на 2009 г., когато дългът (вкл. и гаранциите) нарасна със скромните 0,3% от БВП. Очевидно база за сравнение няма, при положение че планираното нарастване за 2011 г. е цели 5,5%.

За 2010 г. ситуацията е изключително неясна – за първите 7 месеца имаме нарастване на консолидирания държавен дълг с около 333 млн. лева или 0,5% от БВП. Ревизирият бюджет залага нетно нарастване на външния дълг с цели 2 млрд. лева през 2010 г., но не е ясно дали тази планирана емисия изобщо ще се осъществи тази година и ако не се осъществи, откъде ще бъде компенсирана с цел покриването на дефицита. Също така не е ясно до каква степен допълнителното нетно вътрешно финансиране в размер на 1 млрд. лева ще бъде за сметка на нови ДЦК на вътрешния пазар, или от фискалния резерв.

Някой би казал, че спадът на дълга през годините до 2009 г. е бил съпътстван от период на висок икономически растеж, който е позволявал бюджетни излишъци. Да, това е така, но и за 2011 г. правителството планира един доста сериозен ръст на икономиката от 3,6%. И въпреки това заложеният дефицит и съответно нуждата от дългово финансиране на този дефицит са значителни. А какво ще правят управляващите, ако, не дай си боже, не се изпълни тяхната прогноза за икономически растеж и съответно дефицитът се раздуе отвъд планираните 2,5% от БВП? Това е един доста песимистичен, но в същото време и доста вероятен сценарий (за коментар виж [тук](#)), за който не са заложили никакви буферни/резервни механизми в бюджета.

В крайна сметка това, което можем да очакваме за 2011 г., е сериозен ръст на държавния дълг, вследствие на което лихвените плащания през следващите години също ще се увеличат (както и самото правителство признава в доклада към проектобюджета). По принцип нивото на българския държавен дълг в момента е доста ниско, ако се сравни с останалите страни от ЕС. Теоретично, едно негово увеличение с 5-6% от БВП не би застрашило макроикономическата стабилност на страната. Но не там е въпросът. Чувствителността към дълговото финансиране на дефицитите сред инвеститорите, рейтинговите агенции и анализаторите се изостри значително покрай последната криза, след която стана ясно, че доста страни са поели по пътя на неустойчиви нива на дълга. Един скок на нашия дълг с над 1/3-та със сигурност не би

¹ Към края на юли 2010 консолидираният държавен дълг е бил 5321.9 млн. евро.

останал незабелязан от рейтинговите агенции, които ни наблюдават, и ще повлияе негативно ако не на самия странови рейтинг, то на неговата перспектива и възможност за подобрене. Освен това, ако планираното увеличение на дълга през 2011 г. наистина е в тези размери, България лесно би могла да попадне в спиралата на постоянни бюджетни дефицити и нов дълг – един омагьосан кръг, от който, както виждаме по примера на много европейски страни, излизането е твърде болезнено.

УСТОЙЧИВОСТ, РЕФОРМИ И ФИСКАЛНИ РИСКОВЕ

В проектобюджет 2011 се отделя внимание и на устойчивостта на публичните финанси, фискалните рискове в средносрочен и дългосрочен план и реформите, които са необходими. Много от написаните неща са верни и звучат добре, но са твърде общи и имат по-скоро пожелателен характер.

Говори се за поддържане на балансираните финанси и намаляване на държавния дълг, което контрастира със случващото се през тази година и със заложените параметри за следващите. На практика се залагат дефицити през целият мандат на сегашното правителство, което означава и трупане на дълг. През 2010 г. ясно видяхме какви са ефектите от появата на дефицит, при това финансиран със собствени резерви – лесни харчове, но не и реформи, спад в доверието към страната и бавно възстановяване. Появата на хронични структурни дефицити и трупането на дълг са най-лошата рецепта за излизане от кризата и ръст на икономиката.

В доклада се поставя и фокус върху разходите, като изрично се казва, че се предвижда „извършване на периодичен преглед на ефективността и целесъобразността на правителствените програми”. Този преглед не само е наложителен, но и е крайно време да започне да дава резултати. Вече видяхме при актуализацията на Бюджет 2010, че правителството не е готово с конкретни програми, които да бъдат съкратени, и се наложи съкращението да обхване всички министерства и програми (с някои изключения), тоест с презумпцията от всички по малко, тъй като не знаем кое е нужно и ефективно и кое не. И досега правителствените програми само биват реструктурирани и никога прекратявани, което е нелепо на фона на липсата на резултати и наличието на злоупотреби в някои от тях – при това тук говорим за констатации на Сметната палата, както и на самите министри, коментиращи програмите на своите министерства по време на предшествениците си. Нещо повече, като се разгледат заложените разходи на министерствата и техните програмни бюджети, ясно се вижда, че големи промени няма – няма закрити програми, няма и големи спестявания. Министерствата, които харчат най-много, като МВР и Министерство на отбраната, ще продължат да го правят по същия начин.

Нормално се поставя и фокус върху пенсиите и здравето, които генерират голяма част от публичните разходи. Структурните проблеми и в двете системи са очевидни и те представляват сериозна заплаха за бюджета. Нуждата от реформа се осъзнава, но отново не се конкретизира каква точно ще бъде реформата и кога ще се случи. Заложените параметри в бюджетната прогноза до края на мандата не отразяват никакви по-сериозни промени нито при здравето, нито при пенсиите, тоест засега правителството си прави сметките, без да предвижда структурни реформи.

В доклада се отстоява позиция за „постепенно намаляване размера на публичния сектор”, което обаче едва ли е възможно да се случи без преосмисляне на конкретни държавни ведомства и програми, както и структурни промени, каквито, както вече споменахме, няма и не се предвиждат. Цитират се определени съкращения в администрацията – почти 8 хил. щатни бройки, което звучи сериозно, но всички те се дължат по-скоро на козметични промени, а не толкова на преосмисляне на функции и съкращаване на конкретни дейности.

По отношение на финансовата децентрализация се пожелават много неща, но не се прави нищо. Говори се за подобряване на финансовото състояние на общините, но не чрез собствени приходи или прехвърляне на правомощия за администриране на данъци, а чрез по-ефективни и

обективни държавни трансфери. Нека трансферите бъдат ефективни и обективни, но това няма отношение към процеса на децентрализация, който минава през финансова независимост на общините.

УПРАВЛЕНИЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ФОНДОВЕ И ПРОГРАМИ

В проектобюджет 2011 предимство се дава на секторите, свързани със строеж на пътна, екологична и комунална инфраструктура, образование, конкурентоспособност на българските предприятия, високо качество на живот, доходи и социална чувствителност на обществото. Тези приоритети се подкрепят и от няколко програми и фондове, сред които Оперативните програми, съфинансирани от Структурните и Кохезионния фондове 2007-2013 на Европейския съюз (ЕС).

През 2011 година се очаква размерът на всички средства, получавани по линия на ЕС, да достигне 2 144,8 млн. лв. (1 896 млн. лв. по програмата за 2010 г.) или 2,8% от очаквания БВП и 9% от общите бюджетни приходи през 2011 година, а вноската на България в общия бюджет на ЕС да е 811,5 млн. лв. (779,7 млн. лв. за 2010 г.). На практика България трябва да похарчи 1 635,4 млн. лв. (вноска плюс съфинансиране), за да получи 2 145 млн. лв. Предприемствените програми вече изтичат, като само по ИСПА малка част от проектите могат да се удължат до 2011-2012 година. Така основните европейски средства идват главно по Оперативните програми и Общата селскостопанска политика (ОСП).

С разработването на проектобюджета правителството намали почти наполовина поисканите средства по оперативните програми, защото на този етап бюджетът не може да осигури цялата сума за съфинансиране, ако не заложи по-висок дефицит. Заложеният трансфер за национално съфинансиране на средствата от ЕС за 2011 г. е в размер на 823,9 млн. лв. (526,6 млн. лв. по програма за 2010 г.). Все пак, въпреки ниските лимити, при по-добро усвояване правителството може да одобри допълнително финансиране. Това, обаче, надали ще се случи, като имаме предвид, че към 31 август 2010 г. реално изплатените европейски средства са по-малко от 8% от всички средства, заделени за България.

Таблица 1: Изпълнение на Оперативните програми към 31 август 2010 година

	Общо (млн. лв.)	% на изпълнение
Договорени средства	2762,3	35,45%
Реално изплатени суми	627,1	7,82%

Източник: Министерски съвет

В проектобюджета е записано, че основен приоритет през 2011 г. ще бъде усвояването и ефективното разходване на средствата при гарантиране на максимална прозрачност и публичност на целия процес, за да може усвояването им да има оптимален положителен ефект върху икономиката и бюджета. В действителност, обаче, предвиждането на усвояемостта е практически невъзможно, а ефектите от еврофондовете, освен увеличаването на приходите, носят и много други негативи, вариращи от чистото изкривяване на стимулите и финансиране на нерентабилни проекти до увеличаване на възможностите за злоупотреби и корупционни практики. Факт е, че без структурни реформи и подобряване на институционалната среда в страната, наливането на повече средства в неефективните системи няма как да се отрази особено благоприятно на икономиката.

Очевидните проблеми се проявяват особено ясно при работата по оперативните програми, но са присъщи и за пропорционално раздаване на пари, каквито са директните плащания към земеделските производители като част от ОСП на ЕС. В проектобюджета по схемата за единно плащане на площ (СЕПП) са заложили 1 060,8 млн. лв, в т.ч. 767,4 млн. лв. за директни плащания и 293,4 млн. лв. за национални доплащания. Проблемът за бюджета тук е, че

средствата се осигуряват от националния бюджет и впоследствие се възстановяват от бюджета на ЕС. Очакванията на правителството са, че за директните плащания от ЕС ще бъдат възстановени 627,8 млн. лв. или 80%. Подобна е схемата и за заложените 53 млн. лв. по схемите за животни. Още едно голямо плащане, този път за развитие на селските райони, прибавя в бюджета още 611,9 млн. лв. (от които 146 млн. лв. са национални средства). Явно е, че става въпрос за много пари, но ако разгледаме разпределението им², става ясно, че този ресурс е концентриран в малка група бенефициенти и реално не изпълняват социалната функция, която правителството му възлага. Друг е въпросът за подпомагането на определени сектори в икономиката за сметка на по-производителните такива.

Като заключение трябва да се спомене, че приходите в бюджета от очакваните европейските средства за 2011 година представляват по-малко от 3% от БВП и едва 1,7%, ако извадим вноската на България. Цялостната добра политика в страната чрез осигуряването на благоприятна бизнес среда, малка намеса на държавата и осъществяването на належащите реформи в голяма степен може да изчисти неблагоприятните ефекти от наливането на «готови пари» в икономиката.

² За повече информация вж. Петър Ганев и Филип Колев, „[Помощи за милиони](#)”, Преглед на стопанската политика, брой 491