

Кръгла маса

„Фискалните правила – варианти за България”

26 януари 2012

Фискални правила – дефиниция

- Числови
 - количествени ограничения върху бюджетни агрегати
- Институционални
 - Процедури за провеждане на фискална политика
- Целта на правилата => устойчиви финанси
 - Бюджетно салдо
 - Дълг
 - Разходи
 - Приходи

Склонност към дефицит => правила

- Асиметрична информация
- Нетърпение => “краткосрочни изкушения”
- Експлоатация на бъдещи поколения
- Изборен риск
- Фаворизиране на отделни групи
- Инфлационен риск

История на фискалните правила

- Средата на XIX в. – федерални държави
- Набират популярност след 70-те и 80-те години
- 7 страни през 1990 г.; 80 страни през 2009 г.
- Най-голяма популярност, около 3/4 – бюджетно салдо и/или дълг
- Разходни правила – набират популярност

Наблюдение: стремеж към ограничаване на държавното преразпределение

Теория на фискалните правила (1)

- Поставят дългосрочни цели
 - предвидимост
- Представяват законов ангажимент
 - доверие
- Намаляват склонността към трупане на дефицит
- Дисциплиниращ ефект
- Могат да подобрят ефективността

Теория на фискалните правила (2)

- Проциклични...
 - ...историческият преглед не го подкрепя
 - В дългосрочен план трупането на дълг вреди
- Излишна бюрокрация (фискален съвет)...
 - ...която намалява асиметричната информация
- Творческо счетоводство...
 - ...но увеличават санкциите => по-нисък стимул
- Не са панацея

Ефекти от фискална консолидация (1)

- МВФ, 2011 г. – консолидация заради висок дефицит/дълг в периода 1978-2009 г.
- От 157 епизода на фискална консолидация само при 20 има спад на БВП
- При 52 епизода преобладава вдигането на данъци
- При 101 епизода преобладава свиването на разходите

Ефекти от фискална консолидация (2)

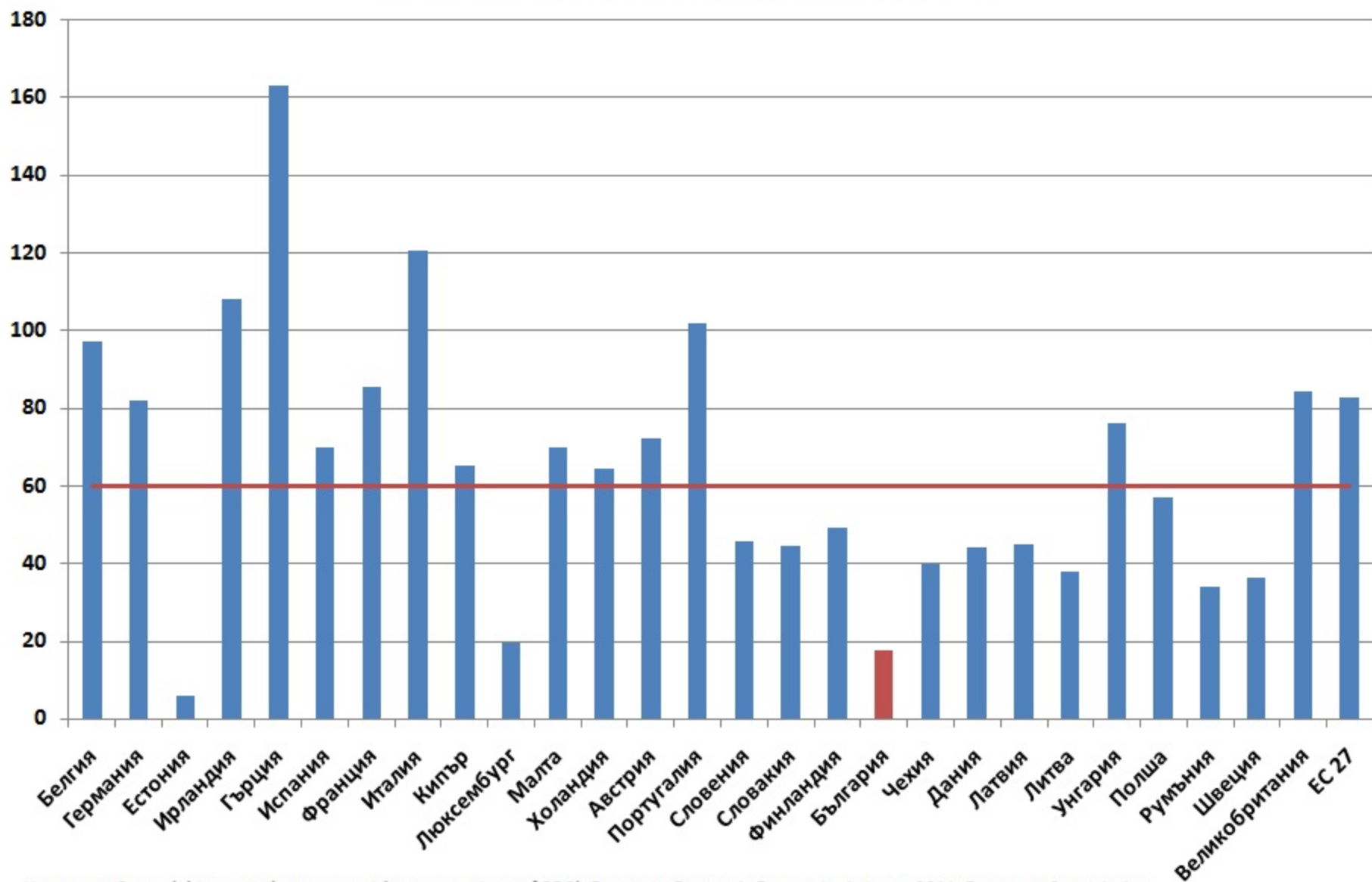
- Алесина и Арданя, 1998 г. – фискална консолидация в 10 страни, 51 епизода
- Структурата на консолидацията е по-важна от размера
- Всички епизоди, включващи разходни мерки, водят до ръст на БВП
- Фискалните корекции са политически рентабилни (Алесина, Пероти и Таварес, 1998 г.)

Някои изводи

- Фискалните правила може да не са панацея...
... но предлагат решения на редица проблеми
... те са отговор на (възможни) грешни
управленски решения, а не на създалата се криза
- Няма доказана негативна връзка между фискална консолидация и растеж, но...
- Има ясна негативна връзка между трупане на дълг и икономическо развитие в дългосрочен план

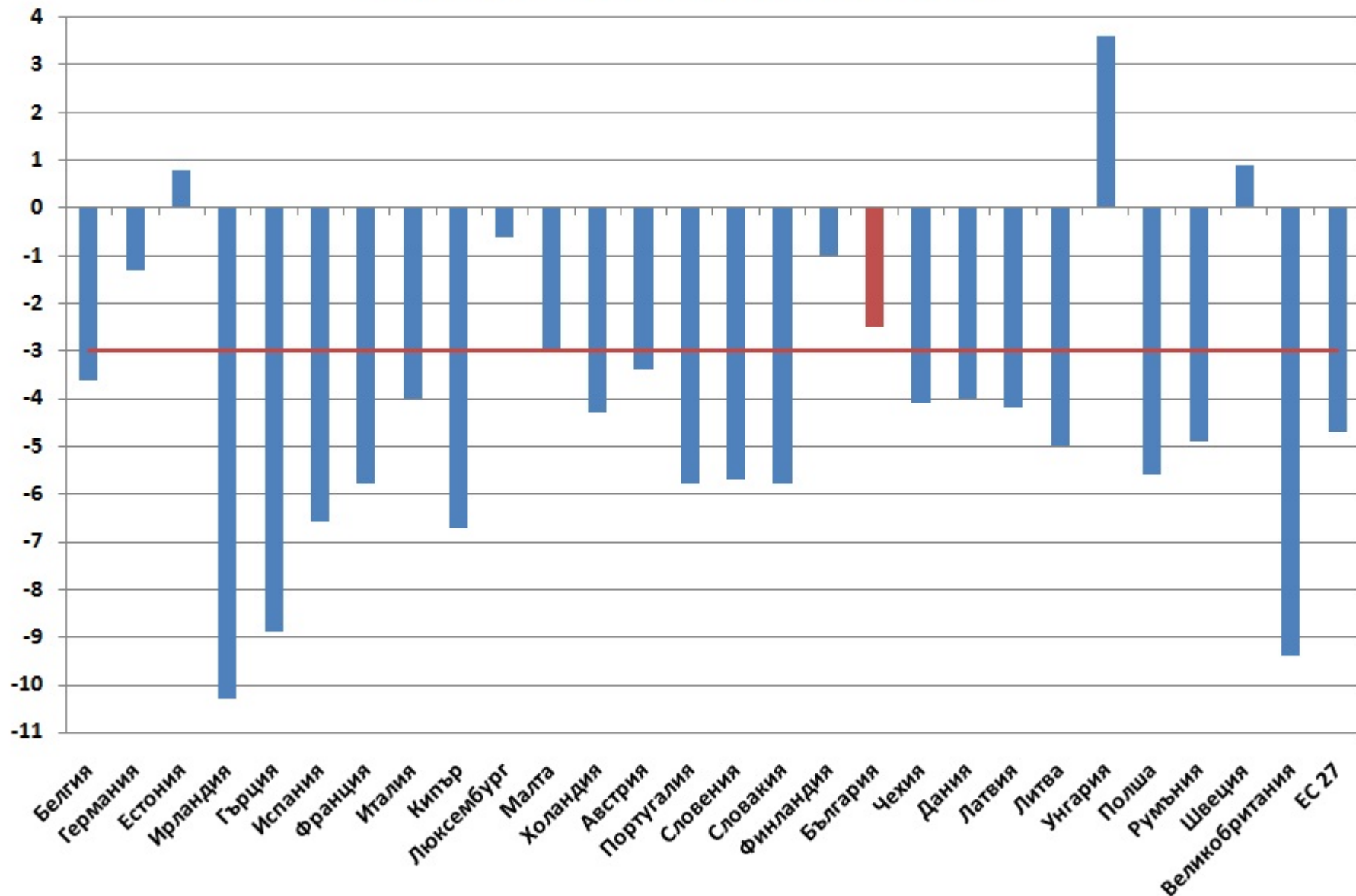
Фискални правила в България –
какво се предлага и какви са
основните възражения?

Държавен дълг ЕС-27 (% от БВП, 2011)



Източник: Gross debt, general government (as a percentage of GDP); European Economic Forecast – Autumn 2011, European Commission

Бюджетно салдо ЕС-27 (% от БВП, 2011)



Източник: Net lending (+) or net borrowing (-), general government (as a percentage of GDP); European Economic Forecast – Autumn 2011, European Commission

Фискални правила в България

Закон за устройство на държавния бюджет & Закон за държавния дълг

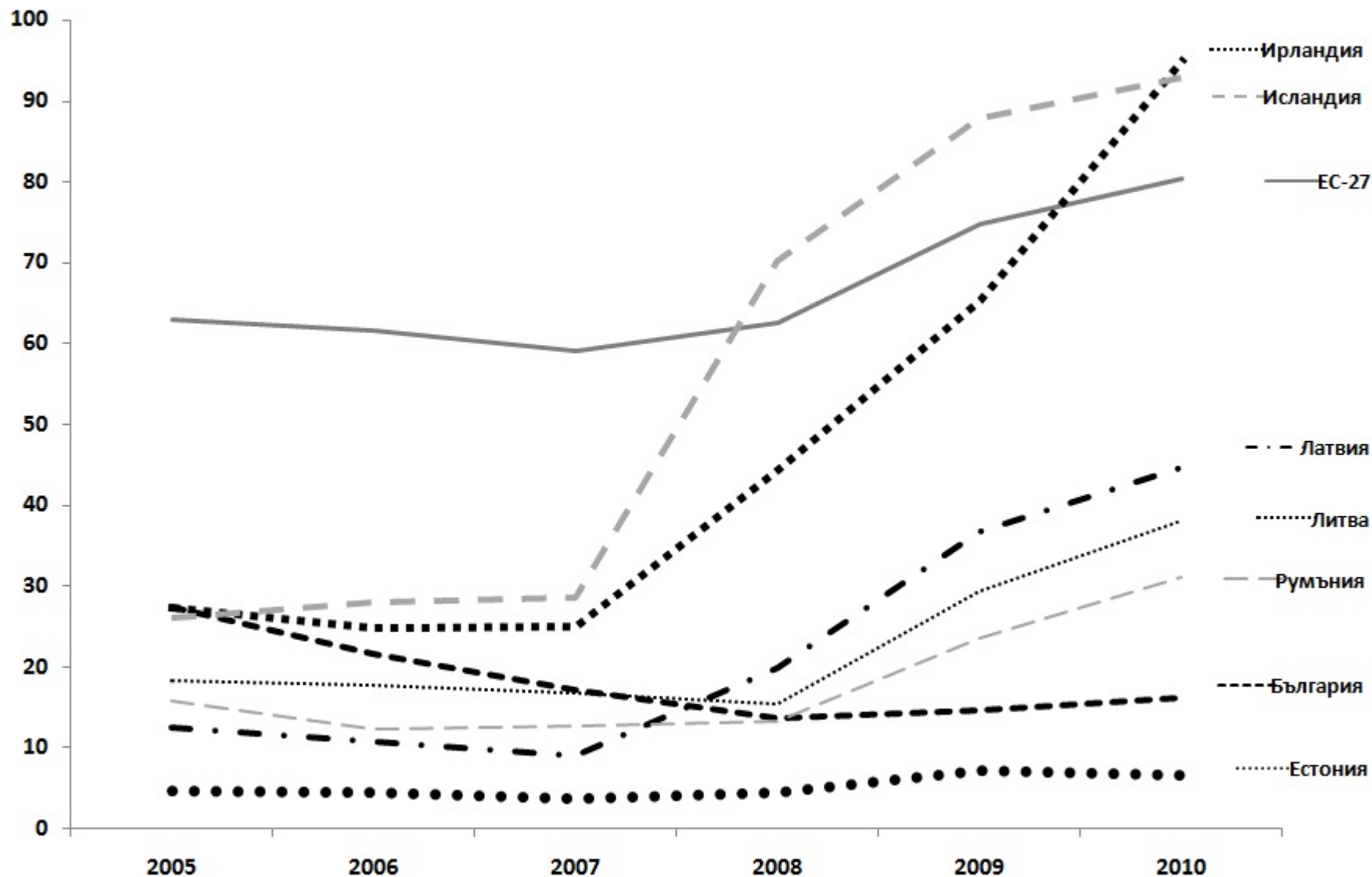
- Максималният размер на **разходите** по консолидираната фискална програма не може да надвишава **40 на сто от прогнозния брутен вътрешен продукт (2011 г.)**
- Проектът на държавния бюджет се придружава от консолидирана фискална програма. Когато бюджетното салдо по консолидираната фискална програма е **дефицит**, то не може да надвишава **2 на сто от brutния вътрешен продукт (2011 г.)**
- Неизплатената част на консолидирания **държавен дълг** към края на всяка година като съотношение спрямо прогнозния брутен вътрешен продукт не може да надвишава съотношението от предходната година, докато това съотношение е над **60 на сто... (2002 г.)**

Предложени фискални правила в Конституцията?

“Република България провежда предвидима, последователна и устойчива фискална политика”

- Закони, с които се изменя или допълва... допустимият **размер на бюджетното салдо**, се приемат с мнозинство две трети от всички народни представители
- Закони, с които се установяват нови видове **данъци върху доходите или печалбите**, или се променят данъчните ставки на съществуващите данъци върху доходите или печалбите, се приемат с мнозинство две трети от всички народни представители

Държавен дълг (% от БВП; 2005 - 2010)



Източник: General government gross debt (percentage of GDP); Eurostat

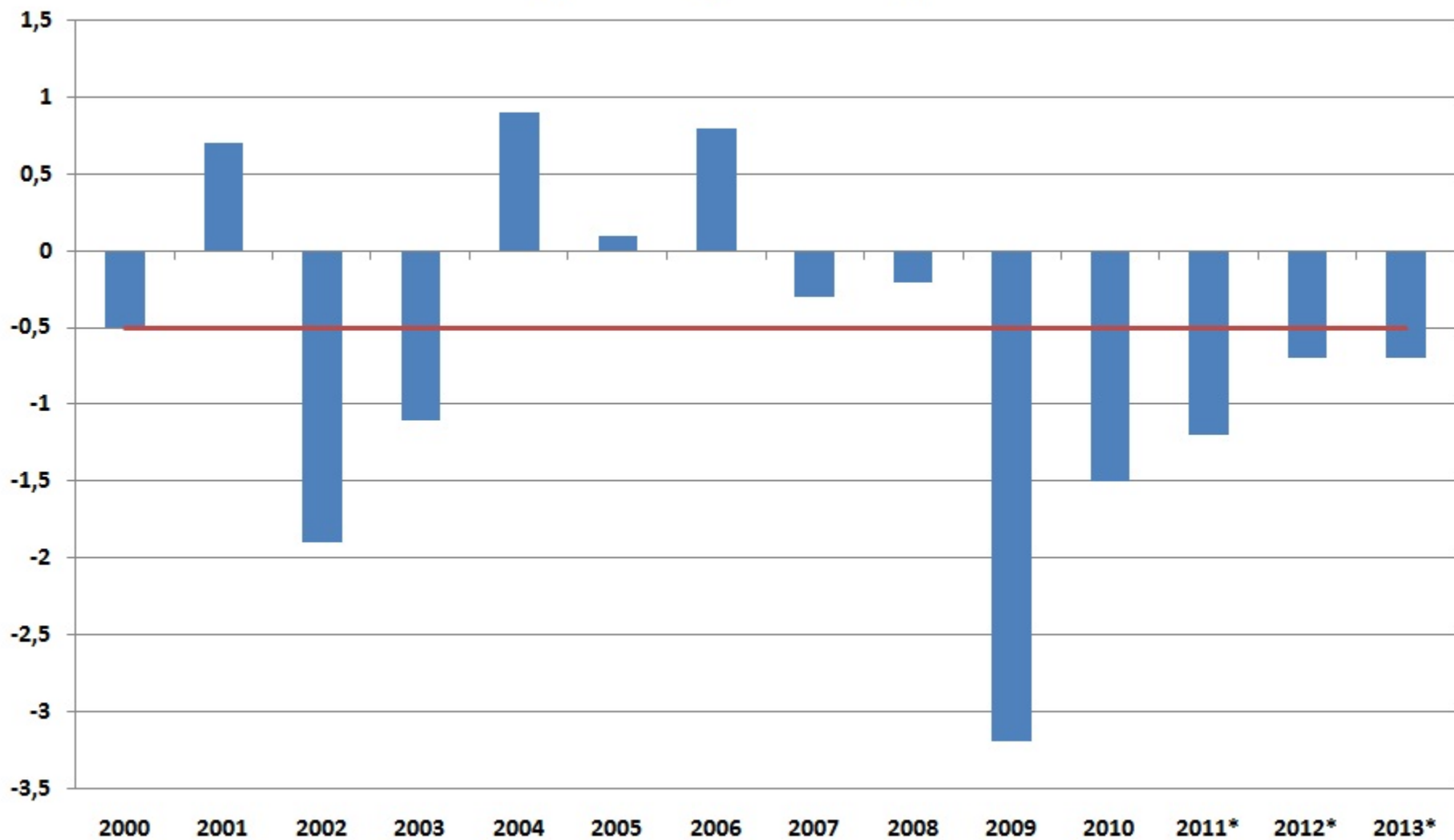
Какво се обсъжда в Европа?

Fiscal Compact

- “Бюджетната позиция следва да бъде балансирана или в излишък – ... годишният **структурен дефицит** не трябва да надвишава **0,5% от БВП**” (отнася се до коригиран спрямо икономическия цикъл годишен баланс без еднократни и временни мерки)
- “Страните по договора могат временно да се отклоняват единствено при **извънредни обстоятелства**” (отнася се до случай на необичайно явление извън контрола на съответната страна по договора, което оказва значително влияние върху финансовата позиция... или до периоди на сериозен икономически спад...)
- “В случай на установени значителни отклонения... ще бъде задействан автоматично **корекционен механизъм**”

“...посредством разпоредби с обвързващ и постоянен характер, за предпочитане на **конституционно ниво**...”

Циклично изгладено бюджетно салдо - България (% от БВП, 2000 - 2013)



Източник: Cyclically adjusted net lending (+) or net borrowing (-), general government (as a percentage of GDP); Cyclical Adjustment of Budget Balances – Autumn 2011, European Commission

Какви са възраженията по родните правила?

- Принципна позиция против записването на каквито и да е било правила в Конституцията
- Принципна позиция против правилата за държавните разходи и преките данъци
- Липса на гъвкавост, тоест изключения от наложените фискални ограничения при извънредни обстоятелства
- Разминаване с европейските правила – главно по отношение на т. нар. “структурен дефицит”

Различни правила, различен контекст, различни аргументи...

- Правило за държавните разходи – гласувано в закон; не е предвидено записване в Конституцията; няма отношение към европейските правила
- Правило за преките данъци – внесен текст за промяна на Конституцията; няма отношение към европейските правила, но има отношение към дебата за данъчна хармонизация
- Правило за държавния дълг – гласувано в закон; не е предвидено записване в Конституцията; има отношение към европейските правила
- Правило за бюджетната позиция – гласувано в закон; внесен текст за промяна на Конституцията; силно обвързано с европейските правила

Изводи и препоръки

- Дебатът следва да е фокусиран върху правилата за **бюджетното салдо** – неслучайно т. нар. Fiscal Compact се занимава именно с този тип ограничения
- Следва да се вземе под внимание, че бюджетната позиция на България е силно зависима от циклични фактори
- Правилото за бюджетното салдо следва:
 - Да отразява както “счетоводния”, така и структурния дефицит
 - Да залага **нулев структурен дефицит**
 - Да бъде разписано в **Конституцията**
- Отворен е въпросът за прилагането на правилата: Кой следи за тяхното спазване и какво се случва при отклонения от разписаните текстове?

И.П.И

Институт за пазарна икономика

„Фискалните правила – варианти за България”

www.ime.bg

26 януари 2012