

# АЛТЕРНАТИВНА ОЦЕНКА НА СРЕДНОСРОЧНАТА БЮДЖЕТНА ПРОГНОЗА 2018-2020

*Ивайло Беев*

## BUDGETARY FORECAST 2018-2020: ALTERNATIVE EVALUATION

*Ivaylo Beev*

### Abstract

The study has made an alternative assessment of the budget forecast for the period 2018-2020. An adapted dynamic model is applied. The obtained results have been discussed and the relevant comparative analysis has been made.

*Key words: budget forecast, assessment.*

### Въведение

В изследването са анализирани прогнозните бюджетни дефицити, с оглед реалистичността на предвидения ръст на БВП очертани със средносрочната бюджетна прогноза (СБП) 2018-2020 г. За целта е въведен растежен модел (по Харод и Хансен), който дава възможност да се изведат прогнозни стойности за БВП, на основата на алтернативна (на правителствената) методика за оценка на динамиката на БВП. Анализирана е разликата между оценените с индуцирания модел стойности на БВП и тези, прогнозирани със СПБ, с оглед реалистичността на очертаната прогноза за динамиката на бюджетния дефицит. Направените изводи са съпоставени със заключенията на Фискалния Съвет в България (ФСБ), представени в Становището му относно СПБ.

Анализът е извършен на основата на официалните данни, оповестени със Средносрочната Бюджетна Прогноза 2018-2020 (СПБ); Становище на Фискалния Съвет в България (ФСБ); Указание на Министерство на Финансите (МФ) за подготовката и представянето на бюджетните прогнози на първостепенните разпоредители с бю-

джет за периода 2018-2020 г.; Директива 2011/85 на ЕС; данни на НСИ; статистика на БНБ и др.

### Изложение

Бюджетното салдо има два важни формиращи компонента – приходите и разходите. Съгласно Директива 2011/85 на ЕС (§ 21) „...средносрочната бюджетна рамка следва да съдържа, наред с другото, прогнози за всички основни разходни и приходни пера за съответната бюджетна година и за годините след нея на базата на непроменени политики. Всяка държава-членка следва да бъде в състояние да определи по подходящ начин непроменените политики и да ги оповести публично, **заедно с използваните допускания, методологии и други съответни параметри**“ (подчертаното – мое). От ключово значение за реалистичността на оценките (прогнозите) е ползваната методология. По отношение на „разходите“ – е налично „Указание на Министерство на Финансите (МФ) за подготовката и представянето на бюджетните прогнози на първостепенните разпоредители с бюджет за периода 2018-2020г.“; но начина по който се калкулират приходите – не става ясен от представената СБП 2018-2020. По тази причина разходите ще бъдат коментирани въз основа на цитираното Указание на МФ, а за приходите и в частност: динамиката на БВП – ще бъде приложена алтернативна методика.

**По отношение на разходите**, може да се направи обоснован извод, че те са реалистично формиращи, но това не означава, че те са и целесъобразни! Тези изводи се налагат от ползваната методология при определянето им. Процедурата е мащабна, но основана на относително прост принцип: всеки първостепенен разпоредител с бюджетни кредити (ПРБК) описва в стандартизирана форма потребностите си (така, както ги „вижда“ съответния ръководител, който на свой ред я извежда от визираните потребности на низходящите звена в ръководената от него организация) и чрез сумирането им се извежда резултативната величина на очакваните бюджетни разходи. Ако тази величина значително надвишава очакваните възможности на бюджета, се предприема по административен път т.нар. „орязване на разходите“, докато бюджетното салдо се нагласи до приемливо равнище. По този начин става ясно, че:

- правителствените цели, оповестени с правителствената програма за управление и определени със следваната икономическа политика, трудно могат да се разкрият като програмен приоритет „зададен“ пред ПРБК, чрез който да се обосноват едни или други разходи. Видно от Указанията на МФ, ПРБК формират равнището и вида на разходите по-скоро съобразно своите цели и визия за развитие, отколкото на основата на интегрирана представа за необходимото взаимодействие между видовете разходи, произтичащо от целенасочеността на икономическата политика.

- така изготвената СПБ – в частта с разходите, трудно може да се определи като проекция на политиките, заложили в многогодишната финансова рамка (МФР) и очертаните с нея приоритети. Така съответствието, което се открива при проучване на правителствената икономическа политика с очертаните с МФР приоритети, оставя впечатлението, че то е по-скоро добро съвпадение. Казано иначе – вместо правителството да поставя приоритетни задачи по ведомства и агенции, произтичащи от тези, консенсусно определени с МФР и така да се структурират разходите им, налице е тъкмо обратното: ПРБК сами определят разходните си приоритети, което поставя правителството в трудното положение „някак си“ да им придаде вид, съответстващ на заложените с МФР.

Следователно: от представеното със СБП 2018-2020, се остава с впечатлението, че разходите са проста механична съвкупност, а не целенасочено ползван инструмент. Тъй като вместо да се подходи от целите през инструментите и необходимите средства и това да формира величината на разходите, тяхната величина е механичен сбор на заявените потребности на разпоредителите с бюджетни кредити. Така правителството е принудено да прилага подход на лимитиране на разходите (познатите „тавани“, налагащи т.нар. „орязване“ на бюджетите), продиктувано от невъзможността да се продуцира достатъчен ръст в БВП. Казаното поставя въпроса за приходите в бюджета, доколкото именно ръста на БВП е най-същественния генератор в приходната част на бюджета, респ. най-желания източник за финансиране на дефицита.

**По отношение на приходите.** В приходната част с най-голяма тежест са данъчните приходи. На свой ред последните са обусловени от събираемостта, структурата на данъчната система и преди всичко – от ръста на производството (в по-крупен план: на БВП). Така става ясно, че при относително стабилни равнища на събираемост и непроменена данъчна система, от ключово значение е нарастването на БВП. Следователно – основната задача, поставена по-горе, означава да се оцени реалистичността на допусканията за ръста (и въобще: динамиката) на БВП.

Въпреки изискването да се представи и методологията, по която се извежда една или друга прогноза (виж: §21 от Директива 2011/85, цит.), предвижданията за ръст в БВП – фиксирани в СПБ 2018-2020, не са съпроводени с такава. Липсата на такава не дава възможност да се оцени адекватността ѝ, респ. реалистичността на правителствената прогноза за динамиката на БВП, фиксирана в СПБ 2018-2020.

За оценката на реалистичността на допусканията за ръста (и въобще: динамиката) на БВП се налага да се ползва алтернативна методика. По същество последната е опростен динамичен растежен модел на Харод и Хансен – с включено действие на акселератора и мултипликатора, който в общ вид може да се представи така:

$$Y_{t2} = AE_a + AE_{it2} \quad (1)$$

където:

$Y_{t2}$  – доход в период  $t2$ ;

$AE_a$  – равнище на независимите съвкупни разходи за периода;

$AE_{it2}$  – равнище на зависимите съвкупни разходи за период  $t2$ .

Акселератора и мултипликатора играят роля при определянето на  $AE_{it2}$ . За България няма правителствена институция, която пряко да изчислява или да финансира изследвания, които да определят тези величини. Това налага определянето им с настоящото изследване, при всички условности, произтичащи от ограничеността на информацията и характера на ползваните агрегати, при изчислителните процедури. При определянето на мултипликатора (прост, разходен) от ключово значение е т.нар. „пределна склонност към потреб-

ление“ (MPC), която на свой ред може да се определи чрез „пределната склонност към спестяване“ (MPS). За определянето на последната се ползват данните от статистиката на БНБ за динамиката на спестяванията на домакинствата и НТООД : последните актуални данни са за периода до 06/2017 (45800 млн.лв.), затова изменението на спестяванията ще се определи със съпоставимата величина за 06/2016 (43326 млн.лв). Последните актуални данни за БВП на НСИ са за 2016, поради което динамиката на БВП (по необходимост) ще се определи за периодите 2015-2016. Така БВП по съпоставими цени от предходна година (а не по текущи цени, за да не се налага постоянно да се преизчислява) – за 2015 и 2016, е съответно 86660 млн.лв. и 91620 млн.лв . Така за величината на MPS получаваме стойност от 0,4988 или близо 0,5; отчитайки, че на най-ниско дезагрегационно равнище личния разполагаем доход се разлага на потребление и/или спестяване, то за MPC се получава същата стойност (припомняме: изчисляваме прост разходен мултипликатор).

Величината на акселератора се определя чрез съпоставка на динамиката на брутообразуване на основен капитал (БООК) и величината на БВП. Според изискванията на модела на Харод и Хансен, текущия доход е детерминиран от преоценената с величината на акселератора разлика в темпа на изменение на БВП в предходни два периода. Така за изменението на БООК и БВП се вземат 2015 и 2014 години. След съответните изчисления се получава стойност от 0,05,; която (за целите на изследването) се округнява до 0,1.

От уравнение (1) за 2016г., след съответните калкулативни процедури, може да се определи и равнището на  $AE_a$  за същата година, което приемаме за непроменливо (за целия изследван период), с което са набавени всички необходими „стартови“ данни за автономно генериране на динамичен ред от прогнозни стойности на БВП.

На основата на изчислените величини е възможно да се направи прогноза за динамиката на БВП – табл. 1:

## Динамиката на БВП

период	2016	2017	2018	2019	2020
Y (БВП)	91620	94256	95341.6	95729.36	95853.46
БВП предвиджан ръст		1.028771	1.011518	1.004067	1.001296

*Източник: собствен анализ.*

Трябва да се отбележи, че величините на БВП за съответните години са по съпоставимите цени на предходната. Така генерираната от модела прогнозна стойност на БВП за 2017 г. е 91620 млн.лв., което с отчитане на предвидената инфлация от 1,2% ще възлезе на 95583 млн.лв. (т.е. това е БВП в номинално изражение). Правителствената прогноза на номиналната величина на БВП за 2017 г. е 97156 млн.лв., което дава разлика от 1,573 млрд.лв. на оценената (чрез автономно генерираната величина от въведения модел), спрямо фиксираната стойност на БВП за 2017 г., със СБП 2018-2020. С оглед на допусканията, при които е изграден алтернативния оценъчен модел, продиктувани от липсата на открита и достъпна информация – въпросната разлика в оценките може да се приеме като допустима.

В тази връзка следва да се отбележи, че в алтернативния модел първото базово допускане, а именно, че  $AE_a$  остават постоянни за периода не е реалистично, тъй като и сега е налице изменение на минималната работна заплата, като за периода се предвижда неколкостепенни положителни шока по тази линия. Но в алтернативно изградения модел, това предвиждане не може да се обхване поради липса на информация за общата величина на изменението на разходите. По същия начин стои въпроса и с предвижданото „вдигане“ на пенсиите. Апропо: дори вземайки пред вид само тези два компонента на  $AE_a$ , установената разлика от 1,573 млн.лв (на алтернативния спрямо правителствения модел) се „стопява“ значително (което е още по-голяма степен на вероятност прави прогнозираното с индуцирания автономен динамичен модел реалистично).

Това дава необходимата увереност, че прогнозата на алтернативно създадения модел за ръста на БВП е реалистична в необходимата, за критичен сравнителен анализ, степен. От калкулираните данни се налага извода, за ревизия на правителствената прогноза: така за 2017 ръста ще е максимум 2,8% (вместо поне 3,0% предвиден); за 2018 – 1,15% (вместо претенциозните 3,1%); а за 2019 и 2020 – на практика ще липсва ръст, или ще е минимален. Става ясно, че ако правителството не задвижи положителни шокове чрез АЕ<sub>a</sub> (например: последователно увеличение на МРЗ и/или пенсиите), то прогнозираните величини на БВП по години са с висока степен на вероятност от сбъждане.

При горния сценарий – липсата на предвидения ръст в БВП, означава, че бюджета няма да се балансира в 2020 г., а ще е налице отново дефицит. Това означава, че разходите (и без това „орязани“, отделно и нецеленасочени) няма да могат да се реализират в необходим обем. Става ясно, че правителството трябва да предвиди по-сериозни буфери, чрез които да финансира дефицити (при развитие на вероятния негативен сценарий, предсказан с въведения модел). Това становище се подкрепя и от изводите на ФСБ – фиксирани в Становището му относно СПБ 2018-2020. Но освен буфери (което по същество е палеативна мярка), по-рационалния подход е да се помисли в насока повишаване на приходите в бюджета. Дълго дискутирана възможност е промяната в данъчната система. Видно от очертаната прогноза (чрез генерирания модел) аргументите в полза на такава промяна се трансформират на ново качествено равнище, а именно – в необходимост (поради ограничените възможности за буферирание). Това означава че въпроса дали да се промени данъчната система има своя положителен отговор.

### **Заклучение**

Видно от представения анализ, прогнозните и оценените величини на БВП, респ. и на дефицита за фискалната 2017г., са близки. Това дава увереност, че при посочените ограничения в анализа – изведената алтернативна оценка за динамиката на БВП е реалистична в необходимата степен. Същевременно, трябва да се отчита, че зад едни и същи числа, очевидно стоят различни представи за

формиращите ги процеси. Така на основата на проведеня анализ става ясно, че придържането към така зададената структура на бюджета (респ. дефицита) и в бъдеще има вероятност да доведе до сериозни негативни последици, с дългосрочен характер на действие (респ. преодоляване). Очевидно е, че структурата бюджета – и в приходната и в разходната си части, може значително да се оптимизира – в очертаните направления.

Много сериозно внимание трябва да се обърне и на съответствието с приоритетите на МФР и мерките от българска страна за реализирането им. В представената СБП липсва каквато и да съпоставка с тях; и освен това – много трудно различими са т.нар. „нови политики“. Би било добре, ако в СПБ (за в бъдеще) са представени сравнителните крос-таблици (очертаващи съответните изменения, придружени със съображения от методологичен характер). Апропо – в тази насока е една от препоръките на ФСБ, изразени в Становището му относно СБП 2018-2020 г.

Но още по-наложително е – да се оповести методологията, по която са изведени прогнозите за динамиката на макроикономическите величини, както и първичните данни за взетите в пред вид макроиндикатори. Това ще позволи един съдържателен критичен анализ, на основата на който евентуални пропуски или други неясни моменти да могат да се идентифицират и чрез преодоляването им – да се очертае по-пълна и достоверна картина на възможното бъдеще пред икономиката на страната.

### **Използвана литература**

1. БЕЕВ, И. „Ключовите приоритети на България в многогодишната финансова рамка на ЕС след 2020 г.“, draft paper, 2016.
2. „България и Многогодишната финансова рамка на Европейския съюз за периода 2014-2020: Изводи от преговорите за приемането на дългосрочния бюджет на ЕС“, S&D (Група на социалистите и демократите в ЕП) и фондация „Капитал“, С.2013, [http://foundation.capital.bg/wp-content/uploads/2014/01/Fin\\_ramka\\_LAST\\_web.pdf](http://foundation.capital.bg/wp-content/uploads/2014/01/Fin_ramka_LAST_web.pdf)
3. НИКОЛОВ, В. И НИКОЛОВА, Д. „Многогодишната финансова рамка на Европейския съюз за периода 2014-2020: Анализ и



- потенциални ефекти върху България“, ИПИ, С.2012, [http://ime.bg/var/images/MFF\\_analysis.pdf](http://ime.bg/var/images/MFF_analysis.pdf)
4. „Многогодишната финансова рамка на Европейския съюз за периода 2014-2020: Преглед на новите страни членки/България във фокус“, ИИП, С.2012, [http://www.epi-bg.org/images/publications/mff\\_2014-2020\\_bg.pdf](http://www.epi-bg.org/images/publications/mff_2014-2020_bg.pdf)
  5. Указание на Министерство на Финансите (МФ) за подготовката и представянето на бюджетните прогнози на първостепенните разпоредители с бюджет за периода 2018-2020г. <https://www.google.bg/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwik-gtK65pjXAhVKWxoKHdDBBaoQFggmMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.minfin.bg%2Fdocument%2F19407%3A1&usg=AOvVaw2sWPGvKeoMYOX60vKQmuPw>
  6. Средносрочна бюджетна прогноза за периода 2018-2020; <https://www.google.bg/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwi6wruE5pjXAhVPahoKHZFoBa8QFggpMAE&url=https%3A%2F%2Fwww.minfin.bg%2Fupload%2F19997%2FBudget-za-grajdanite-SBP-2018-2020.pdf&usg=AOvVaw2SLJEfE-PhhUimHgZ6ilZh>
  7. Становище на Фискален съвет в България по СПБ 2018-2020; [http://fiscalcouncil.bg/uploads//stanovishta/%D0%9F%D0%BE%D0%B7%D0%B8%D1%86%D0%B8%D1%8F\\_%D0%A4%D0%A1\\_%D0%A1%D0%91%D0%9F\\_2018\\_2020.pdf](http://fiscalcouncil.bg/uploads//stanovishta/%D0%9F%D0%BE%D0%B7%D0%B8%D1%86%D0%B8%D1%8F_%D0%A4%D0%A1_%D0%A1%D0%91%D0%9F_2018_2020.pdf)

**За контакти:**  
ibeev@unwe.bg