

**ИЗПЪЛНЕНИЕ НА БЮДЖЕТА  
ПРЕЗ 1991г. И ИЗВОДИ ЗА  
БЮДЖЕТНАТА ПОЛИТИКА ПРЕЗ 1992г.**

*Мариела Ненова*

**март 1992 г.**

## Съдържание

Дефицитът .....	1
Финансирането .....	6
Приходите .....	13
Разходите .....	19
Заключение.....	25

Държавният бюджет за 1991г. беше внасян два пъти във Великото народно събрание. Първият закон за държавния бюджет беше публикуван на 22 февруари. Според него дефицитът на бюджета (PSBR) не може да надвишава 8500 млн.лв. и трябва да се покрива с емисия на държавни ценни книжа. На 2 август беше публикуван актуализиран закон за държавния бюджет за 1991г., в който се приема дефицит (PSBR) от 8473.1 млн.лв. и се узаконява финансирането му наполовина с кредит от БНБ и наполовина с държавни ценни книжа, без да се определи техният вид и срочност. Последното има значение най-вече по отношение на кредита от БНБ, тъй като в публикувания на 25 юни с.г. закон за Българската народна банка е записано, че БНБ може да "предостави на държавата временни кредити (аванси) със срок на изплащане до 3 месеца, но не по-късно от края на календарната година". Противоречието между закона за Държавния бюджет и закона за Българската народна банка по отношение на финансирането на бюджетния дефицит беше разрешено в полза на закона за Държавния бюджет и отпуснатите краткосрочни банкови кредити в размер на 4236.5 млн.лв. (половината от приетия със закона бюджетен дефицит) ще бъдат трансформирани в дългосрочни.

Проблемите, които поражда краткосрочното финансиране на бюджетния дефицит произтичат от самия характер на дефицита. Това не е краткосрочен, временен дефицит, породен от преходни нарушения в икономиката и фискалната система. Това е дефицит, който произтича от структурната неефективност на бюджетните приходи и разходи, отежнен и от депресията в икономиката, и от тежките задължения на страната по външния дълг. През 1990г. и 1991г. не настъпиха радикални промени в организацията на бюджетните приходи и разходи, което ограничи възможностите на бюджета да въздействува върху икономиката в положителна посока.

За да се обясни същинското състояние на държавните финанси е удобно да се използват определенията за дефицит по международния стандарт (GFS) и да се проследи изменението им по тримесечия на 1991г.

## ТАБЛИЦА 1

ВИДОВЕ БЮДЖЕТНИ ДЕФИЦИТИ ПО ТРИМЕСЕЧИЯ ЗА  
1991 Г.

(с натрупване)

(млн.лв.)

	1991	I-III	I-VI	I-IX	I-XII (оценка)
ПЪРВИЧЕН ДЕФИЦИТ		131.4	2068.0	2184.4	4893.1
-ПЛАТЕНИ ВЪТРЕШНИ ЛИХВИ	141.2	2564.4	4301.3	7409.0	
ВЪТРЕШЕН ДЕФИЦИТ	-9.8	-496.4	-2116.9	-2515.9	
-ПЛАТЕНИ ВЪНШНИ ЛИХВИ	116.3	204.6	485.6	1311.6	
КАСОВ ДЕФИЦИТ	-126.1	-701.0	-2602.5	-3827.5	
-НЕПЛАТЕНИ ВЪНШНИ ЛИХВИ	3198.0	6184.0	9055.0	15239.0	
ОБЩ ДЕФИЦИТ	-3324.1	-6885.0	-11657.5	-19066.5	

Първичният дефицит разкрива ефективността на структурата на приходите и разходите на бюджета. В него не се отразяват заемните отношения на бюджета с банките и с външния свят. Първичният дефицит на бюджета за 1991 г. по актуализирания закон е положителен и е на стойност 3810.6 млн.лв., което означава, че бюджетът е в състояние с текущите си приходи да посрещне текущите разходи (включително за капитални вложения) без плащанията на лихви и погашенията на стари заеми. Изпълнението на бюджета по тримесечия запазва положителния знак на първичния дефицит като за годината е възможно неговата величина да надхвърли тази по закона за бюджета и да достигне до 4893.1 млн.лв. На пръв поглед изглежда, че структурата на бюджета е ефективна, щом дава възможност за превишаване на текущите приходи над текущите разходи.

Една от особеностите на бюджетните приходи и разходи през 1991 г. за разлика от всички предходни години (включително и 1990 г.), е огромното нарастване на приходите от данък върху печалбата от финансовите институти (прирастът е 519.2 на сто спрямо 1990 г., докато прирастът на всички приходи е 152.2 на сто), но и още по-драстично нарастване на разходите за лихви към банковата система

в страната (приръстът е 2316.5 на сто спрямо 1990 г.). Полученият положителен първичен дефицит, следователно, не е достатъчен, за да покрие нарастващите текущи плащания на бюджета към банковата система и съответно на това вътрешният дефицит е отрицателен. По актуализирания закон за бюджета вътрешният дефицит е -2550.1 млн.лв. като изпълнението по тримесечия запазва отрицателния му знак, а за годината вероятно ще достигне до -2515.9 млн.лв.

Отрицателният знак на вътрешното салдо на бюджета е по-верен показател за неефективната структура на приходната и разходната му част. Вярно е, че растежът на данъка върху печалбата от финансовите институти е достатъчно голям (произтича от голямата разлика между лихвите, плащани по депозитите от банковите институти и лихвите по кредитите и едва ли ще запази тази си величина в бъдеще), за да компенсира спада в приходите от данъка върху печалбата на нефинансовите институти, но по отношение на бюджета, този растеж далеч не е в състояние да покрие лихвените му плащания към банковата система. Ако се запази равнището на данъка върху печалбата на финансовите институти от предходната година, то първичният дефицит става отрицателен.

Вътрешният дефицит показва неефективността на бюджетната структура, а касовият дефицит отразява взаимоотношенията на страната с външните кредитори по отношение на лихвените плащания. По закона за актуализирания бюджет касовият дефицит е -3952.6 млн.лв. при предвидени за плащане 1403 млн.лв. външни лихви. До септември 1991 г. са платени само 485.6 млн.лв. външни лихви, при което касовият дефицит по тримесечия почти не се различава от вътрешния. Приблизително две трети от действителното плащане на външни лихви е извършено през последното тримесечие на годината и общият им размер достига в края на годината 1311.6 млн.лв., по-малко от заложения в закона. Съответно на това и касовият дефицит за годината ще бъде по-нисък, около -3827.5 млн.лв.

Но, както първичният дефицит не е добър ориентир за финансовите възможности на бюджета, така и касовият дефицит не отразява реално външната задолжнялост на страната. В разработваните съвместно с МВФ програми, които няколко

пъти бяха ревизирани през годината, общият дефицит на бюджета включва и онези плащания на лихви, които би трябвало да се извършат, за да се погасят настъпилите задължения към кредиторите. Общият размер на тези лихви е 15239 млн.lv и ако те трябваше да бъдат платени касовият дефицит на бюджета по закона би станал 19191.6 млн.lv. Въпреки, че през 1991 г. тези лихви не бяха платени, то необходимостта от плащането им рано или късно ще надвисне над бюджета и при съществуващата структура на приходите и разходите му, той очевидно не би бил в състояние да ги посрещне, освен за сметка на нови външни задължения.

Най-обобщена характеристика на бюджетния дефицит дава нетната потребност от кредит или PSBR. Тя се определя от нуждите на бюджета за покриване на касовия дефицит, за посрещане на погашенията по стари задължения към банковата система вътре и вън от страната, както и за отпускане на външни държавни кредити. Тази потребност е нетна, доколкото от общите задължения се изваждат постъпленията, получени от бюджета по дадени от него кредити. **Приетият в актуализирания закон за бюджета дефицит представлява точно нетната потребност на бюджета от кредит - 8473.1 млн.lv.** Но, както при касовия, така и при този дефицит не са отразени всички задължения, в този случай по главницата на външния дълг, който по програмите на МВФ са 1767 млн. lv.

В проектите на бюджета за 1992г. се предвижда положителен първичен дефицит от 2353.2 млн.lv., вътрешен дефицит от -6680.1 млн.lv., касов дефицит -9168.7 млн.lv. и нетна потребност от кредит 17952.8 млн.lv.(включва касовия дефицит, погашенията към банковата система и по държавните ценни книжа, нетното външно финансиране). Общият дефицит е -28356.7 млн.lv. при очаквано рефинансиране на външни лихви за 19188 млн.lv.

## Финансирането

Непосредствено свързан с дефицитите е въпросът за тяхното финансиране.

**ТАБЛИЦА 2**

**ФИНАНСИРАНЕ НА БЮДЖЕТНИЯ ДЕФИЦИТ ПО ТРИМЕСЕЧИЯ  
(с натрупване)**

(млн.лв.)

1991	I-III	I-VI	I-IX	I-XII (оценка)
<b>КАСОВ ДЕФИЦИТ</b>	<b>-126.1</b>	<b>-701.0</b>	<b>-2602.5</b>	<b>-3827.5</b>
ФИНАНСИРАНЕ	126.1	701.0	2602.5	3827.5
<b>ВЪНШНО ФИНАНСИРАНЕ</b>	<b>-1517.6</b>	<b>-1924.6</b>	<b>-1679.5</b>	<b>-1098.3</b>
Кредити отвън	0.0	0.0	0.0	0.0
Погашения отвън	50.2	80.2	449.2	1474.5
Други приходи	0.0	364.9	372.8	0.0
Погашения платени	-104.1	-112.5	-126.2	-149.3
Погашения на				
Пасивни салда със СИВ	-1458.6	-2088.9	-2215.5	-2304.5
Външни заеми дадени	-5.1	-59.4	-61.4	-119.0
<b>ВЪТРЕШНО ФИНАНСИРАНЕ</b>	<b>1643.7</b>	<b>2625.6</b>	<b>4282.0</b>	<b>4925.8</b>
Кредит от БНБ (нетен)	780.0	1550.0	2907.0	4236.5
Заеми от извънбюджетни				
сметки	79.8	134.2	496.0	736.0
Заеми от БВТБ	1700.0			
Облигации (нетно)	422.8	422.8	419.8	-150.0
Съкровищни бонове (нетно)	0.0	448.3	514.8	1827.4
Трудносъбирами кредити				
на държ.предпр.				-4128.0
<b>Баланс</b>	<b>361.1</b>	<b>70.3</b>	<b>-55.6</b>	<b>703.9</b>

Спрямо общия дефицит за 1991 г. най-голямо значение има отлагането на плащанията на външните лихви, което на практика представлява значително външно рефинансиране в размер на 15239 млн.лв. за лихвите и 1767 млн.лв. за погашенията. Останалата част от външното финансиране има отрицателен знак по тримесечия и общо за годината. В закона за държавния бюджет от август 1991 г. е записано външно финансиране -3538 млн.лв., а в края на годината се отчита - 1098.3 млн.лв. В закона са записани по-високи от извършените в действителност погашения на стари кредити и

предоставени кредити на други държави - съответно 1650 млн.лв. и 418 млн.лв. по закона и 149.3 и 119 млн.лв. фактическо изпълнение.

Големият дял (близо 90 на сто) в отрицателното външно финансиране заемат плащанията, свързани с погасяване на пасивни салда с бившите страни-членки на СИВ от предишни периоди - 2304.5 млн.лв. В края на годината се отчитат и по-големи постъпления от погасяване на стари кредити на други страни – 1474.5 млн.лв. Следователно, в рамките на цялата година отрицателното външно финансиране от 1098.3 млн.лв. не е породило основната част от кредитните нужди на бюджета, макар това да не е така за отделните тримесечия.

Към м.март 1991г. външното финансиране е -1693.9 млн.лв., към м.април нараства на -2961.8 млн.лв., за да достигне до -5851.6 млн.лв. към септември. Едва в края на годината се отчита голямо нарастване на притока на погашения отвън – 1025.3 млн.лв. само през последното тримесечие. Следователно, в течение на годината основни източници за финансиране на бюджетния дефицит са вътрешните – кредити от БНБ, емисии на тримесечни съкровищни бонове и безлихвени заеми от извънбюджетни средства.

Структурата на вътрешното финансиране се изменя през годината. Към края на м.март 47.4 на сто от него заемат кредитите от БНБ, а 25.7 на сто приходите по облигационния заем. (Емисията беше разделена на две части като в края на 1990г. постъпиха в приход на бюджета за същата година 356.5 млн.лв., а в началото на 1991г. съответно 422.8 млн.лв. в приход на бюджета от 1991г.). Към края на м.юни делът на кредитите от БНБ нараства до 59.03 на сто, а от държавни ценни книжа на 33.2 на сто. Към края на септември делът на кредита от централна банка достига до 68 на сто, а от емисия на ценни книжа пада на 21.8 на сто. В края на годината, благодарение на облекчаването във външното финансиране, свързано с изплащанията по предоставени държавни кредити, структурата на вътрешното финансиране придобива вида, заложен в закона за актуализирания бюджет: делът на кредита от БНБ представлява 49.8 на сто от вътрешното финансиране, делът на приходите от държавни ценни книжа е 41.5 на сто (включва и трансформирането в държавни ценни книжа на 1700 млн.лв. дълг към БВБ), останалата част представляват безлихвени заеми от извънбюджетни сметки.

Финансирането на бюджетния дефицит чрез банкови кредити и емисия на държавни ценни книжа реши за момента, т.е. за текущата година, проблемите на бюджета, но постави нови проблеми пред бюджета в бъдеще. Получените кредити от БНБ бяха предоставени на бюджета като тримесечни и по закона за Българската народна банка трябваше да се изплатят до края на годината, в която са предоставени. Това е възможно да се извърши само в два случая. Първо, когато причините за бюджетния дефицит произтичат от временно забавяне на редовните данъчни и неданъчни постъпления, но в рамките на годината те се събират в очаквания размер и могат да компенсират породения от това дефицит. Второ, когато се намерят други външни източници за финансиране на бюджета. През 1991г. нито причините за бюджетния дефицит имаха временен характер, нито постъпиха сериозни помощи от вън. Това налага преструктурирането на краткосрочните банкови кредити в дългосрочни.

Финансирането на бюджетния дефицит чрез кредит от централна банка поражда още един въпрос – от какви източници черпи самата банка, за да предостави кредита. През 1991г. сравняването по месеци на отпускането на кредитите и растежа на парите в обръщение по сметките на БНБ показва, че има връзка между тях, при това растежът на парите предхожда отпускането на кредита. Това е показател, че практиката за автоматично попълване на бюджетния дефицит от банката продължава. Изключение представлява кредитът от 1329.5 млн.lv., отпуснат през ноември (последният транш от банкови кредити, които по актуализирания закон за бюджета можеше да бъдат отпуснати), защото той не беше пряко свързан с превишаване на разходите над приходите, а с предстоящото изплащане на облигационния заем от декември 1990г. и съответно на това растежът на парите в БНБ за месец ноември съвпада с величината на отпуснатия кредит.

## ТАБЛИЦА 3

КРЕДИТ ОТ БНБ ЗА БЮДЖЕТА И ПАРИ В БНБ  
(увеличение по месеци)

(млн.лв.)

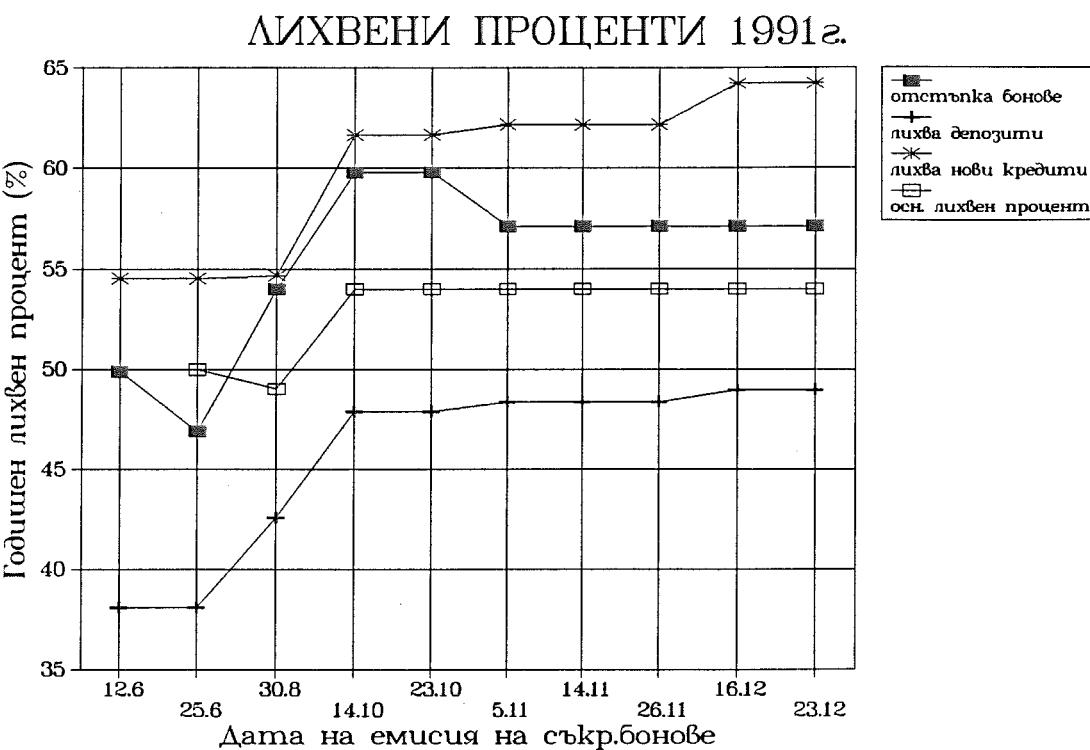
1991	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Кредит от БНБ	0	0	780	770	0	0	357	600	400	0	1329.5	0
Вземания от правителството (БНБ)	0	0	547	698	-392	-83	1200	591	-5374	0	1329	0
Пари в обръщение	-28	453	-23	0	0	461	500	336	275	659	1407	2302

Изводът е, че нарастването на парите в БНБ до края на ноември (146 на сто към декември 1990г.) може да се свърже пряко с отпускането на банковите кредити за покриване на бюджетния дефицит. В условията на равновесни икономики растежът на парите в обръщение съответствува на инфляцията, но за нашата страна през 1991г. той е само един от елементите й. Следователно, може да се твърди, че участието на бюджета в генериране на инфляция по канала на финансирането с кредити от централна банка е 46 на сто в края на годината при общ индекс на цените на дребно от 573.7 на сто. Това представлява 9.7 на сто от ръста на цените на дребно в края на 1991г. спрямо декември 1990г.

Ако се вземат предвид обаче неплатените лихви и погашения към чужбина, то нетната потребност от кредит на бюджета би станала 25479.1 млн.лв. по закона за бюджета – число, което би представлявало 18.4 на сто от последната оценка на Брутния вътрешен продукт за 1991г.(138400млн.лв.). Ако се приеме, че единственият начин за покриване на такъв огромен дефицит е банковото му финансиране, то растежът на парите в края на 1991г. спрямо края на 1990г. би бил 290.9 на сто и растежът на цените на дребно съответно 718.6 на сто. Разбира се, когато става дума за погасяване на задължения към други държави при неконвертируемост на собствената валута, такъв начин на финансиране е невъзможен, защото той е свързан с наличните валутни резерви, а не просто с напечатването на пари.

Емисията на държавни ценни книжа като втори важен източник на финансови средства за покриване на бюджетния дефицит има противоречиво значение. Разделянето на две на приходите от обявения през декември 1990г. едногодишен облигационния заем, т.е. прехвърлянето на 356.5 млн.лв. от него в приход на бюджета за 1990 г., а на 422.8 млн.лв. в приход на бюджета за 1991 г.– годината, в която се погасява заемът, увеличи нетните потребности от кредит за бюджета с разликата между постъпленията от 422.8 млн.лв. и погашенията в размер на 843.1 млн.лв. Подобно е влиянието на емисиите на тримесечни съкровищни бонове, но по отношение на бюджета за 1992г. През м.юни се направиха две емисии на номинална стойност 381 и 122 млн.лв. при отстъпка съответно 11.1 на сто и 10.5 на сто, а през август една емисия за 75.5 млн.лв. и отстъпка 11.9 на сто. През м.септември нямаше емисии. Те се активизираха изключително много в края на годината като през октомври бяха направени две съответно по номинална стойност за 605.5 и 141.5 млн.лв. и отстъпка от 13 на сто. През ноември имаше три емисии на обща номинална стойност 929 млн.лв. и отстъпка 12.5 на сто, а през декември бяха направени две емисии на обща номинална стойност 490 млн.лв. и отстъпка 12.5 на сто. Балансът на направените емисии на тримесечните съкровищни бонове показва нетен приход за календарната година от 1827.4 млн.лв. и задължения за погасяване през 1992г. от 2165 млн.лв. Тъй като бюджетният дефицит е перманентен за годината и няма алтернативни източници за неговото покриване, емисията на краткосрочните съкровищни бонове, взета сама за себе си, представлява търкаляща се снежна топка от нарастващи задължения за погасяване.

Стремежът на бюджета да направи привлекателни тримесечните съкровищни бонове го принуждава да увеличава отстъпките, с които ги продава и да влошава условията си за кредитиране. Тъй като купувачи на съкровищните бонове бяха само търговските банки, бюджетът трябваше да се съобразява с лихвените проценти, по които се отпускаха нови кредити, а не с лихвените проценти под депозитите за граждани. Преизчисляването на отстъпката, по която се продаваха съкровищните бонове в годишен лихвен процент и сравняването ѝ с другите лихвени проценти дава следните резултати.



Пъrvите две емисии на съкровищни бонове се правят при отстъпка с един пункт по-ниска от основния лихвен процент. Отстъпките при емисиите през август и октомври са значително повисоки и почти достигат равнището на лихвените проценти по нови кредити. Но осъществяването на съкровищните бонове не отговаря на интересите на бюджета, който получава кредити от БНБ по основния лихвен процент, т.е. по лихвен процент с 4 пункта по-нисък от този по тримесечните съкровищни бонове.

Основната привлекателна черта на тримесечните съкровищни бонове е ниският рисков. За да се повиши интересът към тях от октомври 1991г. БНБ започна приемането им като гаранция при отпускане на ломбардни кредити по основния лихвен процент. До края на годината предоставените като залог съкровищни бонове в БНБ представляват 58.9 на сто от общата номинална стойност на непогасените съкровищни бонове. От края на 1991г. започва и ресконтирането на държавните ценни книжа от БНБ по основния лихвен процент плюс 1 % годишно.

От друг характер е трансформирането в съкровищни бонове на задълженията на бюджета на стойност 1700 млн. лв. към Българска външнотърговска банка, свързани с покриване на разликите във валутните курсове по износа със СССР и другите бивши

социалистически страни. На практика чрез тях се узакони текущо извършваното кредитиране на бюджета от страна на тази банка.

През 1991г. беше взето решение на Министерския съвет №319 от 18.9.91г. за преоформяне в държавен дълг на трудносъбирамите задължения на държавни фирми към банките, което с ПМС № 244 от декември същата година определи и формата, в която това да се осъществи, а именно, чрез дългосрочен облигационен заем на стойност 4128 млн.лв. Условията на заема се изразяват в плащане два пъти годишно на лихва, съответствуваща на основния лихвен процент на централната банка за съответния период, а самото погасяване на облигациите ще започне от 1997 г. чрез тиражи. Техническото оформяне на облигационния заем се състои в сключване на договори между търговските банки с несъбирами заеми и държавата, при което се уточнява сумата на облигациите, които ще бъдат предоставени за сметка на лошите дългове на държавните предприятия. Едва след това банките ще могат да извършват с облигациите операции, чрез които да увеличат кредитните си ресурси, евентуално да намалят разликата (spread) между лихвите по депозитите и лихвите по кредитите. Общата сума на облигационния заем представлява 4 на сто от задълженията на държавните предприятия към търговските банки в края на годината и 7 на сто от задълженията им само в лева.

Крайният резултат от изпълнението на бюджета през 1991г., свързан с начина на финансиране и поemanето на задълженията по лошите дългове се изразява в 22092млн.лв. дълг към банките под формата на кредити и държавни ценни книжа. Ако се запази равнището на основния лихвен процент от края на 1991г. (54 на сто годишно) и с него се дисконтира дълга на държавата към банките, то първичният дефицит трябва да бъде всяка година от порядъка на 12090.4 млн.лв., за да може държавата да обслужва коректно дълга си. Разбира се, това число рязко намалява с падането на лихвените проценти.

В проекта за бюджета за 1992г. не се предвижда изменение в начините на финансиране на бюджетния дефицит. Около 60 на сто от постъпленията представляват кредити от БНБ и 40 на сто от емисия на държавни ценни книжа.

За да се направи обоснована оценка за характера на дефицитите и тяхното финансиране трябва да се анализират настъпилите през 1991г. изменения в приходната и в разходната част на бюджета и влиянието им върху дефицита.

## Приходите

Класификацията на бюджетните приходи по международните стандарти обхваща текущи приходи от данъци и неданъчни постъпления (такси, глоби, лихви и др.) и не включва приходи, които по същността си представляват заемни средства. На базата на тази класификация е направен и анализът.

В приходната част на бюджета се запази първостепенното значение на данъците върху печалбата, данъка върху оборота (от 1988г. и акцизите) и вноските по държавното обществено осигуряване като основни източници на средства за бюджета (88.9% от общите приходи на бюджета за деветте месеца на годината). Изменения настъпиха в ставките и в условията за изчисляване на облагаемата сума по всички основни данъци.

Ставката на данъка върху печалбата за нефинансовите предприятия е уеднаквена (за разлика от предходните години, когато тя беше диференцирана по отделни предприятия от 15 на сто до 95 на сто) и е 40 на сто, но заедно с плащанията от печалбата към общинските народни съвети (10 на сто) и фонд “Мелиорации” (2 на сто) достига 52 на сто. Същите размери на данъците върху печалбата важат и за обикновените търговски банки. По-високо се облага печалбата в ДСК (80 на сто) и ДЗИ (50 на сто). Данъчната ставка върху печалбата в БНБ е 80 на сто, но по закона за Българска народна банка този данък не се внася месечно или на три месеца, както е по закона за счетоводството, а в срок от четири месеца след приключването на календарната година. През 1991г. се практикуваше авансово плащане на данъка от страна на БНБ, а от средата на годината лихвите, плащани от бюджета към БНБ се удържаха непосредствено за сметка на данъка върху печалбата на централната банка.

Самият показател печалба изгуби ясната си формулировка от предишните години и започна бързо да ерозира като данъчна база. Основната причина, макар и не единствена, за това е влизането в сила от 1 април 1991г. на новия закон за счетоводството, с който се либерализира начина за определяне на облагаемата печалба. През 1991г. в явен вид се прояви характера на социалистическите предприятия, функциониращи на базата на обществената собственост, за които не печалбата, а равнището на работната заплата има значение.

В актуализирания закон за държавния бюджет бяха намалени очакваните приходи от данъка върху печалбата от 22888 млн.лв. на 19276 млн.лв., в т.ч. данъкът върху печалбата за нефинансовите институти беше намален от 17409 млн.лв. на 12048 млн.лв., а на финансовите институти беше увеличен от 5478.8 млн.лв. на 7228.4 млн.лв. Според предварителните оценки на изпълнението на бюджета приходите от данък върху печалбата на нефинансовите предприятия е около 10000 млн.лв., а от финансовите предприятия – 8469.3 млн.лв.

Като следствие от стесняването на данъчната база в нефинансовите предприятия се намали делът на данъците върху печалбата в структурата на приходите на бюджета. През последните пет години максималната стойност е 33.97 на сто за 1989г. През 1990г. този дял пада на 28.40 на сто. През 1991г. за първото тримесечие делът на данъка върху печалбата за нефинансовите предприятия (включително и данъка за общинските народни съвети) е 23.71 на сто, в края на полугодието достига 26.08 на сто, а към деветте месеца – 29.73 на сто.

Данъкът върху печалбата за финансовите институти расте неколкократно, а делът му в общите приходи на бюджета се изменя от около 6.0 на сто до 1990г. до 13.86 на сто за 1991г.

Общата сума на данъците върху печалбата за 1990г. е 34.15 на сто от общите приходи на бюджета, а през 1991г. за деветте месеца е 45.30 на сто, благодарение на високите приходи от финансовите институти.

През 1992г. по проектозакона за бюджета се запазва относителното намаляване на приходите от данък върху печалбата за нефинансовите предприятия като се увеличава притокът на средства от данъка върху печалбата за финансовите институти. Предвижда се допълнително изземване на половината от оставащата след облагането печалба (след отделянето на резерв в размер на извършените погашения по дългосрочни заеми през 1991г.) и внасянето на средствата в извънбюджетна сметка. Натрупаните средства ще се използват за покриване на преоформени в държавен дълг задължения на фирмите към банките, оказване на временна финансова помощ и даване на гаранции за трудно събирами банкови кредити (ПМС 27 от 7 февруари 1992г.).

Данъкът върху оборота винаги е бил стабилен източник на средства за бюджета. През 1988г. се измениха ставките на данъка върху оборота и условията за начисляването му, с което приходите от него намаляха наполовина, но се въведоха акцизите, които напълно компенсираха този спад. До 1990г. двата косвени данъка (данък върху оборота и акцизите) съставляват над 20 на сто от бюджетните приходи. През 1990г. делът им рязко спадна и достигна 17.16 на сто. През 1991г. беше приет нов закон за данъка върху оборота и акцизите. В резултат от действието му делът им е над 18 на сто в структурата на бюджетните приходи. За 1992г. се предвижда относително повишаване на приходите от данъка върху оборота и акцизите. Косвените данъци, за разлика от данъците върху печалбата, имат относително стабилна данъчна база.

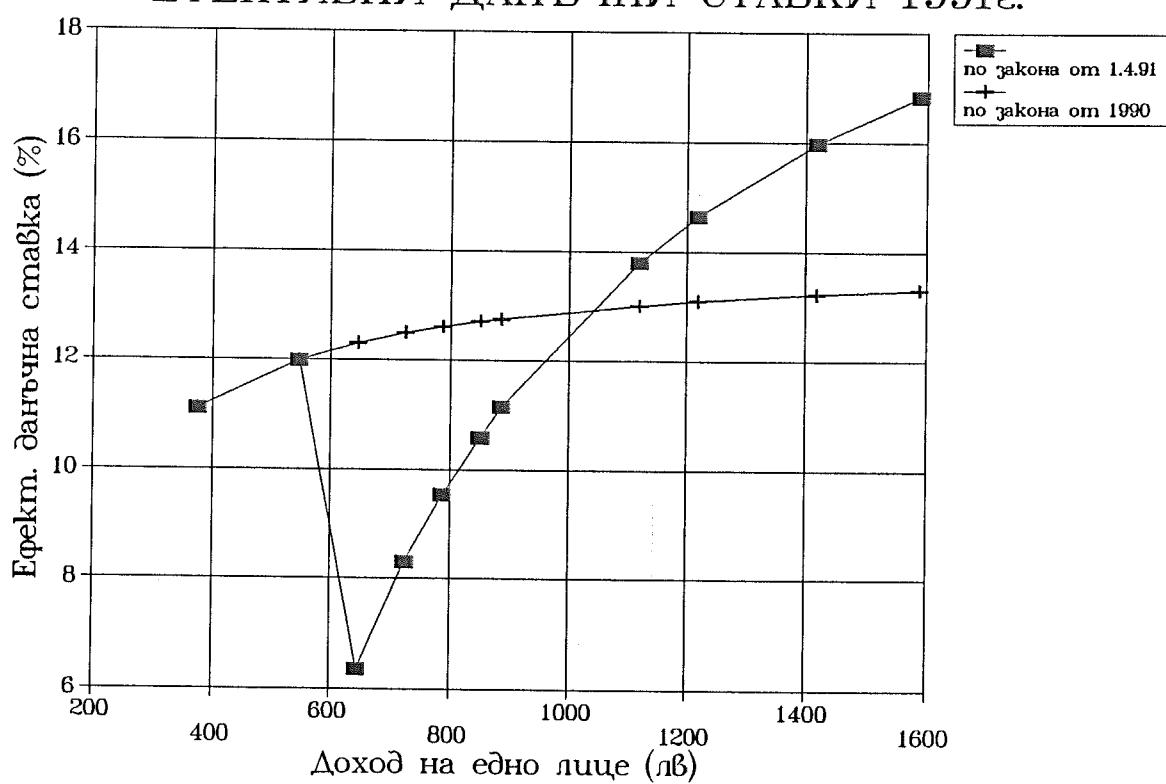
През 1991г. бяха изменени вноските за фонд “Държавно обществоено осигуряване”. Средната вноска е 37 на сто към фонда на работната заплата. Делът им в бюджетните приходи се изменя от 16 на сто през 1987г. на 18.34 на сто през 1990г. и 16.8 на сто през 1991г. (от общата сума на вноските са приспаднати вноските за обществено осигуряване, които са разход на бюджета).

Организациите, които не могат да избегнат плащането на вноските по общественото осигуряване са държавните предприятия. През 1991г. фондът на работната заплата в тях относително намаля, поради нарастващото освобождаване на работещите в тях, въпреки абсолютното му номинално увеличение. Затова, независимо от увеличението на вноските като процент, делът им в структурата на бюджетните приходи се запазва на равнището от предходните години. През 1992г. се очаква съществено увеличение в приходите от вноски по общественото осигуряване и делът им в общите приходи ще нарастне с 6.1 пункта спрямо 1991г., без да се изменя ставката.

Следващият по дял в бюджетните приходи е данъкът върху общия доход. В страните с развита икономика това е основен източник на данъчни приходи, защото има изключително широка данъчна база - всички видове лични доходи. У нас неговият дял в приходите на бюджета варира между 6 и 7 на сто до 1989г. През 1990г., когато имаше увеличение на средногодишната работна заплата с 31.75 на сто спрямо 1989г. и данъчната скала не беше изменена, делът на приходите от данъка върху общия доход достигна 8 на сто в общите приходи.

От първи април 1991г. беше приет нов закон за данъка върху общия доход, който намали почти наполовина приходите от него. Към края на март делът на приходите от данъка представляваше 12 на сто от общите бюджетни приходи, през второто тримесечие падна на 6.33 на сто, за третото тримесечие достигна 7.38 на сто. Сравнението на ефективните средни данъчни ставки по новия закон от април 1991г. и по стария, действуващ през 1990г. (ефективните средни данъчни ставки са изчислени на база съответната скала по законите и реално получената средна работна заплата по месеци на 1991г.), показва, че когато през септември 1991г. се достигна равнище на средна работна заплата на един зает от 1119 лв., средните данъчни ставки се изравняват, след което ставките по новия закон растат по-бързо и дават по-големи приходи за бюджета.

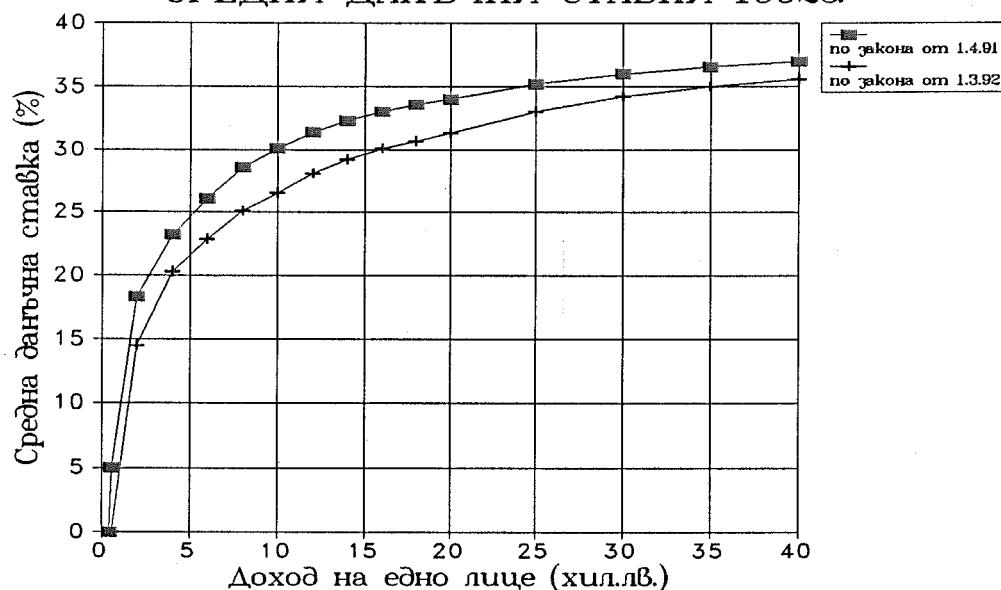
### ЕФЕКТИВНИ ДАНЪЧНИ СТАВКИ 1991г.



В резултат от прилагането на новия закон при нарастване на средногодишната работна заплата през 1991г. със 152.63 на сто, данъкът върху общия доход нараства със 144.2 на сто.

От март 1992г. влиза в сила нов закон за данъка върху общия доход, който отново намалява средните данъчни ставки и съответно относително ще намали приходите от този данък.

СРЕДНИ ДАНЪЧНИ СТАВКИ 1992г.



Новият закон за данъка върху общия доход представлява механичен сбор от данък върху работната заплата и данък върху печалбата.

В бюджетните приходи намалява относителният дял на неданъчните приходи от 22.4 на сто през 1987г., на 18.9 на сто през 1990г., до 7 на сто през 1991г. Причината е в рязкото спадане на приходите от такси, които не бяха изменени, както и отказът на бюджета от практиката да изземва всички възможни финансови излишъци на предприятията и банките. От друга страна, не се използваха възможностите, които биха дали операциите с държавно имущество, свързани с даването му под наем и продаването му.

Сравняването на бюджетните приходи през 1990г. и 1991г. показва, че последните са относително по-малко. Ако през 1990г. индексът на номиналния растеж на бюджетните приходи спрямо 1989г. е 103.86 на сто при дефлатор 126.2 на сто (реално приходите намаляват с 18 на сто спрямо 1989г.), то през 1991г. номиналният растеж е 256.8 на сто при дефлатор 347.7 на сто (реално бюджетните приходи са намалели с 26.14 на сто спрямо 1990г.).

Следователно, една от причините за бюджетните дефицити е относителното намаляване на данъчните приходи, причинени от

стесняването на данъчната база за основните данъци – данъкът върху печалбата и вноските за държавното обществено осигуряване, както и от намаляване на средните данъчни ставки по данъка върху общия доход. **Преструктурирането на данъчната система и основаването й върху стабилни източници на приходи за бюджета е неизбежно за нормалното му функциониране.**

Данъкът върху добавената стойност, който би могъл да замести данъка върху оборота и част от данъка върху печалбата, се характеризира с широка данъчна база. Тя представлява разликата между продажната цена на стоката и разходите по закупувне на ресурсите за дейността, без разходите за работна заплата. Т.е. данъкът върху добавената стойност облага сумата на новосъздадената стойност, или сумата на работната заплата и печалбата. Този данък се начислява за всяка във вид дейност и предполага стриктно водене на счетоводните документи, регистрация на всички приходи и разходи, както и на имената на клиентите, с които се работи. С други думи, този данък не само има широка база, но и упражнява дисциплиниращо въздействие върху стопанските субекти.

Данъкът върху общия доход може да се превърне в основен източник на приходи за бюджета, ако коренно се измени системата на неговото изчисляване, събиране и финансов контрол. Освен сериозен източник на данъчни приходи, той представлява и важен регулатор за разполагаемите доходи.

Необходимо е, при реалните условия на икономиката в момента, да се уточни базата на данъка върху доходите като в нея се включат всички видове доходи за годината, включително пенсии и социални помощи, и се определи необлагаем минимум (който би могъл да се свърже със социалния минимум) в зависимост от броя на членовете на домакинството. В същото време, трябва да се приспадат някои разходи, посрещани с личния доход. Например, определен процент от разходите за образование и здравеопазване. Начисляването на данъка върху работната заплата трябва да се запази като стабилен и непрекъснат източник на средства за бюджета, но тя също трябва да участвува при сумирането на облагаемия личен доход. Данъчните органи, разбира се, ще връщат данък, който е начислен в повече от полагащия се по скалата за облагане на доходите. Възможно е при доходи под необлагаемия минимум да се изплащат т. нар. отрицателни данъци, т.е. средства от бюджета, които допълват дохода до минимума.

Периодичността на плащането на данъците върху общия доход може да се определи според величината на дохода - един път в годината или на три месеца.

Възможностите, които дава данъкът върху доходите и вариантите, в които той се прилага, са много и конкретни за всяка държава, но очевидно е, че у нас трябва да се измени радикално съществуващата практика на прилагане на този вид данък.

Проблем в нашата страна са източниците на средства за фонд "Държавно обществено осигуряване". Разходите по този фонд растат и следователно равнището на вноските също трябва да расте, но в крайна сметка това не решава въпроса за финансирането им. Нарастването на вноските при запазването на останалите данъци неизменни нарушава възможностите за възпроизвъдство на всички фирми, които ги плащат. Едно решение на проблема (частично) е въвеждането на три различни вноски в зависимост от характера на разходите, които се финансират с тях. От фонд "Държавно обществено осигуряване" се извършват следните плащания: пенсии, детски добавки и други помощи, свързани с указа за наследчаване на раждаемостта и болнични. Дори и да не се направят стъпки за намаляване на изплащаните от фонда помощи, то, диференцирането на вноските по видове разходи, поне ще покаже в явен вид изменението на дефицита по всеки от тях.

В проекта на бюджета за 1992г. не се предвижда качествено изменение на данъчната система като цяло и по видове данъци.

Промени в структурата на бюджетните постъпления са необходими, но какви по-конкретно трябва да бъдат те зависи от характера на разходите, които се финансират с тях.

### Разходите

1991г. е годината на сериозни размествания в структурата на бюджетните разходи. Увеличи се дялът на лихвите към банковата система (около седем пъти), на социалните помощи и пенсийте, на заплатите на държавните служители. Рязко падна дялът на капиталните разходи (два пъти) и на субсидиите (над три пъти).

Относителният дял на вътрешните лихви е бил почти 0 на сто за периода до 1990г., и скача на 11.4 на сто от общите разходи през 1991г. Въпреки това увеличение, изплатените лихви не компенсират обезценяването на дълга на държавата към банките в резултат на инфляцията.

Отношението на дълга в края на 1990г. към brutния вътрешен продукт за същата година е 35.4 на сто. Същото съотношение, но за сумата на дълга и изплатените вътрешни лихви към края на 1991г. е 21.3 на сто (отношението само на дълга към brutния вътрешен продукт за 1991г. е 16 на сто). Намалява и съотношението на дълга към бюджетните приходи като от 67.4 на сто за 1990 г. става (заедно с изплатените лихви) 49.1 на сто за 1991г. (Отношението само на дълга към бюджетните приходи за 1991г. е 37.8 на сто).

Изменението на дела на платените външни лихви започва от 1988г. Максималната му стойност се достига през 1990г.— 7.71 на сто от общите разходи на бюджета, за да спадне през 1991г. до 2 на сто от разходите - равнище, което е съществувало години наред и би могло да се приеме като нормално.

В изчисляването на първичния дефицит на бюджета имат значение всички текущи разходи (включват се и разходите за придобиване на дълготрайни активи) без разходите за лихви. Те обхващат три основни групи разходи, класирани по международните стандарти.

Покупката на стоки и услуги от страна на държавата включва издръжката на административния аппарат, на основните социални дейности, свързани със здравеопазването, образованието, жилищно-кумуналното стопанство, културата, науката и разходите за обрана и поддържане на обществения ред. Техният дял е бил около 40 на сто от общите разходи, а през 1991г. достига до 50 на сто поради растежа на разходите за заплати на всички, които се издръжат от бюджета. Делът само на заплатите в текущите разходи представлява над 11 на сто при среден дял за предходните години около 8 на сто. Съществени изменения в другите елементи, съставляващи тази група, не настъпват.

Втората голяма група обхваща трансферите, в които се включват субсидиите за държавните предприятия, разходите за пенсии и помощите. Делът й в текущите разходи е бил малко над 50 на сто. По тримесечия на 1991г. този дял се изменя от 53-54 на сто до 40 на сто в края на годината.

Структурните изменения вътре във втората група са свързани с нарастването на пенсийте и социалните помощи и намаляването на субсидиите.

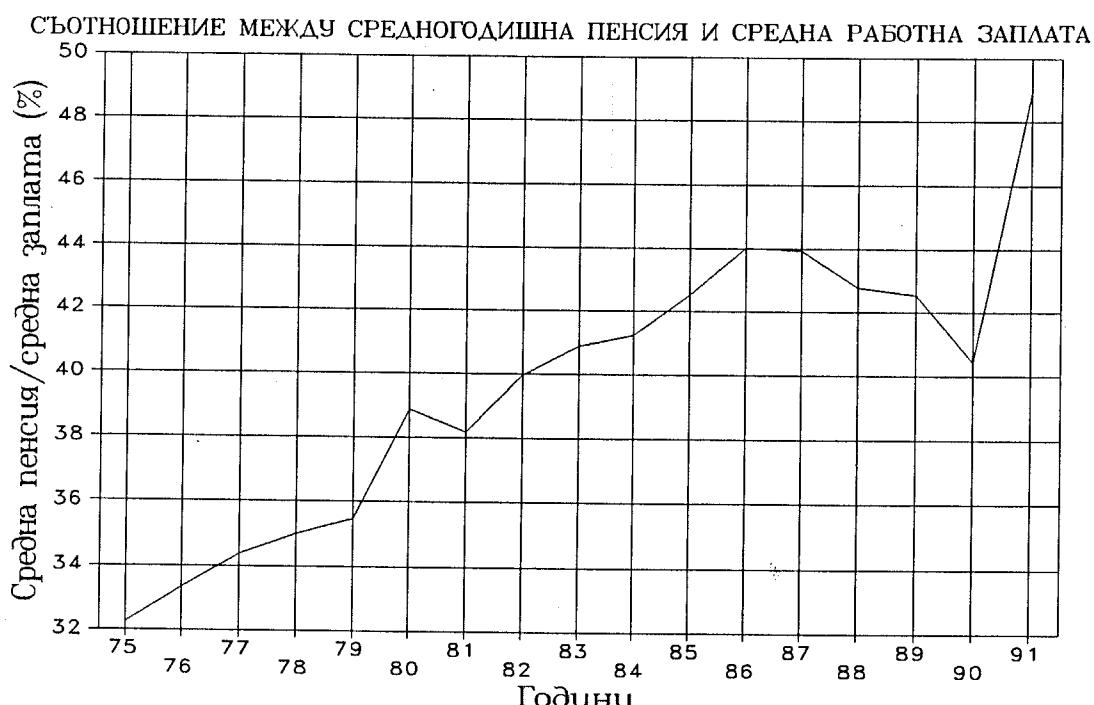
Делът на пенсийте в текущите разходи се увеличава от 14.1 на сто през 1989г. на 14.8 на сто през 1990г. и достига 19.1 на сто през 1991г.

Рязко се повишава дялът на помощите – от 7.22 на сто през 1989г. и 5.94 на сто през 1990г. на 7.3 на сто през 1991г. Субсидиите главоломно падат като дял от текущите разходи и от почти 30 на сто за предходните години и 25 на сто за 1990г. представляват 8.3 на сто за 1991г.

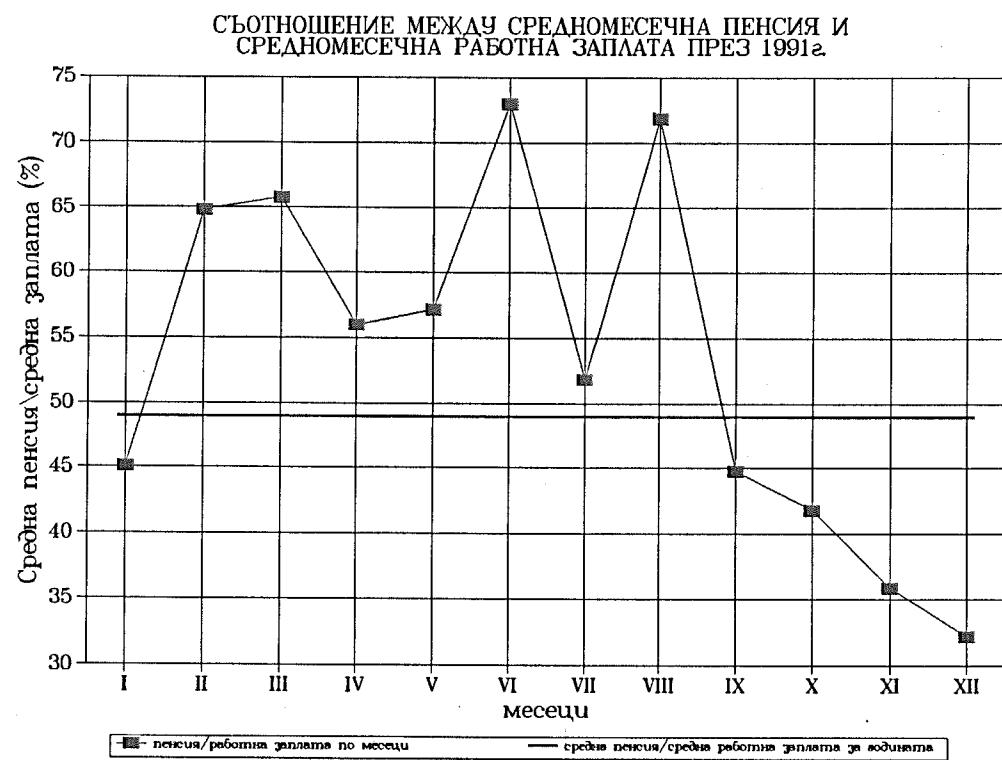
Изменението в структурата на трансферите трябва да се анализира по-обстойно. Самостоятелен елемент представляват субсидиите, които се изплащат директно от бюджета за разлика от останалите плащания, които основно се извършват от фонд "Държавно обществено осигуряване".

Намаляването на субсидиите е свързано с освобождаването от държавен контрол на цените от 1 февруари 1991г. (с някои изключения). Следователно, съотнасянето на общия обем на субсидиите към реалните, а не номиналните величини на брутния обществен продукт или на държавните разходи, би дало по-варна картина за относителния им дял в икономиката. През 1990г. съотношението на субсидиите към брутния обществен продукт е 14.8 на сто, за 1991г. това съотношение, но към реалния брутен обществен продукт (т.е. брутен обществен продукт за 1991г. по цени на 1990г.) е 13.5 на сто. Следователно, реалното намаление на субсидиите е с 1.3 пункта. В сравнение с дела на субсидиите към брутния вътрешен продукт за предходните години този дял остава неизменен.

Пенсийте се увеличават почти три пъти през 1991г. спрямо 1990г. Същевно се изменя и съотношението на средната пенсия към средната работна заплата.



За 1990г. съотношението между средногодишната пенсия и средната работна заплата е 40.4 на сто. През 1991г. това съотношение се изменя по месеци, което е свързано с периодичността на изплащане на компенсациите към пенсийте.



От септември, когато се въведе новото договаряне на работната заплата и беше разрешено тя да нарасне с около 60 на сто спрямо заплатата през м.август, пропорцията пенсия - заплата започва да намалява в съответствие с вълната на приемането на новите заплати и задържането на равнището на пенсийте. Тя достига 35.9 на сто през м.ноември (м.декември не е показателен, защото включва извънредното сезонно изплащане на допълнителни средства към работните заплати). В действителност, това равнище е по-ниско от преобладаващото за периода след 1980г. (около 40-44 на сто), но е колкото това за периода от 1970 до 1980г.

Можеда се оспорва коректността на сътнасянето на средната пенсия към средната работна заплата и да се търси като по-верен показател съотношението между пенсии и социален минимум. Средната работна заплата, все пак, отразява своеобразно "равновесие" между доходи и разходи и съответно на това – нормалното равнище на потребление. През 1991г. се намали изключително много разликата

между максимална и минимална пенсия и съответно съотношението на минималната пенсия към средната работна заплата е почти равно на съотношението на средната пенсия към нея, докато за предходните периоди това твърдение не е вярно. Минималната пенсия е била много под средната работна заплата, отколкото през 1991г.

Задържането на равнището на пенсийте през последното тримесечие на 1991г. позволи делът на трансферите да падне от 55 на сто до 40 на сто от текущите разходи в края на годината.

Системата за изплащане на пенсийте у нас се основава на принципа pay-as-you-go (т.е. изразходване през годината на всички средства, които се набират чрез вносите за обществено осигуряване). Освен това, тя не е отделена от другите форми на социално подпомагане, въпреки че има коренно различен характер от тях.

Бъдещите разходи за пенсии могат сравнително точно да се предвидят на база на сериозните демографски прогнози, които се разработват, и, в зависимост от тенденциите, да се изменя начина на функциониране на пенсионното дело. Въпреки, че още от средата на седемдесетте години съвсем загрижено се заговори за намаляване на естествения прираст и старяващето на населението, мерките, които се предприеха, бяха свързани с насищаване на раждаемостта, а не с преструктуриране на фонда за държавно осигуряване. В резултат от предприетите стъпки за подобряване на възрастовата структура на населението още повече се увеличиха разходите на фонда, вместо да се търсят начини и средства за подготовката му да посрещне растящите разходи за пенсии.

Системата pay-as-you-go в държавното пенсионно осигуряване се прилага и в други страни. Оценката за нея е положителна, когато възрастовата структура на населението е най-малко пропорционална или в по-добрая случай преобладава делът на младите хора. (Тази структура трябва да се разглежда по отношение на пенсионната възраст.) При нея на практика се сключва неписан договор, че младите ще издържат старите хора, когато те се пенсионират и съответно ще очакват същото и от своите деца.

Когато измененията във възрастовата структура на населението докажат постоянния си характер в посока на увеличаване относителния дял на възрастното население, тази система става изключително неефективна и непривлекателна за младите хора. Те трябва да поемат за сметка на доходите си нарастващите разходи за

пенсии, без да имат вече гаранции, че техните деца ще се съгласят да изплащат бързо растящите вноски в бъдеще.

При влошаване на възрастовата структура на населението по-ефективна става системата на частното осигуряване, при което натрупваните средства имат характер на дългосрочни депозити и носят лихви.

Следователно, изменението на функционирането на сегашния фонд "Държавно обществено осигуряване" трябва на първо време да се изрази в отделяне на пенсионния фонд и уточняване на вноските по него. Очевидно е, че част от разходите ще трябва да се поемат за сметка на бюджета.

Изплащаните по указа за наследстване на раждаемостта помощи се увеличават четирикратно през 1991 г. спрямо 1990 г. С намаляването на раждаемостта като постоянна тенденция би трявало да се очаква относително намаление на тези разходи.

По особен начин се изменят разходите, свързани с изплащането на болнични. И през 1991 г. се появи бумът в началото на годината, характерен години наред за тях. Но към края на 1991 г. с нарастването на безработицата, тези разходи относително намаляват. При тях има по-голяма свобода на избора за пътищата за ограничаването им.

Основното разходно перо във фонд "Държавно обществено осигуряване" ще останат пенсийте и следователно, много важно е да се започне преструктурирането на системата на пенсионно осигуряване.

Капиталните разходи намаляват от 10.67 на сто в текущите разходи за 1987 г. до 5.22 на сто през 1990 г. и 4.4 на сто през 1991 г. Техният дял в текущите разходи до 1987 г. не е спадал под 10 на сто и поддържането на сегашното им равнище ще се отрази върху ефективността на функциониране на бюджетните организации от образованието, здравеопазването, културата, държавната администрация, които поддържат дълготрайните си активи чрез тези разходи на бюджета.

В проекта за бюджета през 1992 г. се запазват тенденциите в развитието на структурата на бюджетните разходи от 1991 г. Делът на лихвите не се изменя (13.8 на сто от общите разходи), нараства делът на пенсийте и социалните помощи (от 27.2 на сто на 32.1 на сто), намалява делът на субсидиите (от 8.52 на сто до 4.89 на сто), запазва се делът на разходите за покупка на стоки, услуги и дълготрайни активи (около 50 на сто).

## Заключение

Анализът на основните елементи на бюджета може да завърши с извода, че през 1991г. не са настъпили съществени изменения в структурата на бюджетните приходи и разходи, с изключение на естественото за периоди на депресия съкращаване на капиталните разходи и свързаното с освобождаването на цените намаление на субсидиите. Запазва се съотношението между разходите за покупка на стоки и услуги и трансферите. Запази се структурата и на данъчната система, която е разработена и е функционирала добре в други социално-икономически условия, но вече е остатяла и негодна.

Неотложните задачи за 1992г. в областта на бюджетната политика са подготовката на нова данъчна система, отговаряща на пазарната икономика, и изменение в пенсионното осигуряване. Решаването им ще осигури по-доброто функциониране на бюджета през 1993г. и ще подгответи условията за реално изменение на бюджетните разходи. Смисълът на качествените промени в бюджета се изразява в увеличаване на гъвкавостта и ефективността на функционирането му.