

ФИСКАЛНА ПОЛИТИКА В ПРОЦЕСА НА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ КЪМ ЕС

Мария Нейчева

Бургаски Свободен Университет - Бургас

В контекста на предстоящото присъединяване към ЕС и ограниченията, поставени пред бюджетния дефицит от Пакта за Стабилност и Растеж с цел осигуряване на средно-срочно устойчиво развитие в страните от Еврозоната, е необходимо да бъдат оценени тенденциите в прилаганата фискална политика в българската икономика. Настоящото изложение разглежда дискреционната бюджетна политика в периода 1994-2003г., оценена на база на динамиката на структурния първичен бюджетен баланс. Откроява се изводът за проциклично поведение на държавните разходи, характерно за развиващите се икономики и страните в преход.

Ключови думи: дискреционна фискална политика, бизнес цикъл, структурен бюджетен баланс

Key words: discretionary fiscal stance, business fluctuations, structural budget balance

Известно е, че поради невъзможността за провеждане на активна монетарна политика в страните от Европейски Паричен Съюз (ЕПС), бюджетът започва да играе по-значителна роля за изглаждане на макроикономическите флукуации. Предвид тенденциите към балансиран бюджет в Еврозоната и активизиране ролята на вградените стабилизатори е необходимо да се оценят цикличните ефекти на бюджетната политика. В тази връзка, настоящата статия представя резултатите от изследване на взаимодействието между фискалната политика и бизнес колебанията в България периода 1994-2003. Целта е да се разкрие характера на дискреционните интервенции (в посока на фискална експанзия или рестрикция) и да се анализира влиянието им върху колебанията в деловата активност в кратък период (про- или антициклична насоченост).

Когато се изследва взаимодействието между бизнес цикъла и фискалния трябва да се разграничат ефектите на провежданата структурна политика и на автоматичните бюджетни стабилизатори. По отношение на деловата активност държавният бюджет е частично ендегенен чрез действието на вградените стабилизатори и частично екзогенен чрез дискреционната намеса на властите. Последните могат да работят в посока както на задълбочаване (проциклична ориентация), така и на намаляване на разрива в икономиката (антициклична ориентация). Необходимо да бъдат "изолирани" цикличният и структурният компонент на първичния бюджетен баланс, който е най-широко използвания индикатор за провежданата фискална политика. Първият компонент отразява влиянието на промените в икономическата активност върху нетните данъци¹ (данъци минус трансферни плащания). Обратното въздействие, на дискреционните фискални мерки върху деловия цикъл, може да бъде илюстрирано чрез анализ на структурния първичен баланс, дефиниран като бюджетния резултат при потенциалното равнище на БВП.

В настоящото изложение с цел адекватен анализ на взаимодействието между фискалната дискреция и макро-колебанията са "извлечени" структурните компоненти на параметрите на държавния бюджет – общи приходи и разходи. Структурният първичен дефицит/излишък е изчислен като разлика между тях, а стойността на нарастването му спрямо предходната година, служи като индикатор за дискреционните действия на правителството.

Структурните общи приходи и разходи са изчислени чрез филтъра на Ходрик-Прескот (НР филтър), получил широко признание при изучаване на стопанската цикличност.

Трендовият компонент на дадена времева променлива в НР филтъра е серия от стойности, получени по формулата:

$$\min \sum_{t=1}^T (X_t - X_t^*)^2 + \lambda \sum_{t=2}^T [(X_{t+1}^* - X_t^*) - (X_t^* - X_{t-1}^*)]^2,$$

където X и X^* са респективно фактически отчетената и трендова стойност. Съществен е изборът на параметъра на изглаждане λ . Независимо, че няма общоприет възглед за стойността му, коефициентът $\lambda = 1600$ е стандартно използван в иконометричния анализ на тримесечни данни и съответства на 8-годишна продължителност на един бизнес цикъл. По-малките стойности на параметъра на изглаждане позволяват по-прецизно приспособяване на тренда на дадена макроикономическа променлива към екзогенните шокове. Конкретно за случая, изчисленият структурен компонент на всяка фискална категория по-точно отчита промяната във водената от властите дискреционна политика. Колкото по-висока е стойността на λ , толкова по-близо изчисленият тренд апроксимира линейния.

Дескриптивният анализ, който следва, се базира на данните за бюджетни категории на консо-

¹ Според макроикономическата теория държавните разходи, изключвайки трансферните плащания, са относително постоянен компонент на БВП и не се колебаят в синхрон със стопанския цикъл.

лидиращия държавен бюджет според Националната методология. Бюджетните категории се отчитат месечно, а за целите на настоящото изложение месечните данни са агрегирани на тримесечна база. Номиналните тримесечни стойности относно общите приходи и разходи на консолидиращия държавен бюджет² и БВП са дефлирани с дефлатора на БВП при база 1995 = 100. С цел изчистване на сезонната цикличност, данните са сезонно изгладени.

Всяка бюджетна променлива може да бъде представена като сума от структурен (трендов) компонент и цикличен (остатъчен) компонент.

Използвани са следните означения.

Държавни разходи (текущи и капиталови, вкл. трансферни плащания, без лихви по вътрешния и външен дълг): $G = G^s + G^c$

Приходи (данъчни и неданъчни):

$$R = R^s + R^c$$

Структурен първичен бюджетен баланс:

$$B^s = R^s - G^s \quad (1)$$

Цикличен първичен бюджетния баланс:

$$B^c = B - B^s \quad (2),$$

където $(^s)$ обозначава структурния компонент на съответната категория, а $(^c)$ – цикличния.

С цел "изчистване" на крайните резултати от чувствителността им по отношение избора на параметър на изглаждане λ се правят симулации с три различни негови стойности. В базовия случай $\lambda = 1600$. Направено е сравнение и с $\lambda = 1000$ и $\lambda = 500$, приложено за бюджетните категории. Това позволява по-точно приспособяване на изчисления структурен компонент към дискреционните промени, като така се игнорира и основният недостатък на избрания метод – субективността на

изводите, породена от избора на параметър на изглаждане.

За да се оцени взаимодействието между фискалните интервенции и макроикономическите колебания е необходимо да бъде дефиниран и разривът в икономиката т.е. отклонението на агрегатното производство от неговия тренд.

Разривът на БВП (Y_{gap}) се изчислява като:

$$Y_{\text{gap}} = (Y - Y^*) / Y^* (\%),$$

където Y е фактическият БВП, а Y^* е трендовият, циклично изгладен с HP филтър БВП. В случай, че фактическият БВП превишава трендовия говорим за положителен разрив в икономиката ($Y_{\text{gap}} > 0$) или фаза на повишена делова активност, а когато е по-нисък – за отрицателен разрив ($Y_{\text{gap}} < 0$) или икономически спад.

Дискреционната фискална политика може да се определи като проциклична, ако промяната в структурния първичен бюджетен резултат спрямо предходния период (ΔB^s), се колебае в обратна посока на разрива в икономиката (Y_{gap}). Първата категория (ΔB^s) изразява дискреционните фискални интервенции: в посока на рестрикция, когато е положителна величина или на експанзия в обратния случай. Както бе упоменато по-горе, разривът на БВП (Y_{gap}) характеризира фазата от стопанския цикъл, в който се намира икономиката. Така например, подобреният структурен първичен баланс ($\Delta B^s > 0$) при отрицателен разрив ($Y_{\text{gap}} < 0$) ще задълбочи колебанията в деловата активност, а влошеният ($\Delta B^s < 0$) ще насочи агрегатното производство към трендовото му равнище и ще предотврати по-нататъшния спад в икономиката.



$\lambda = 1600$

Фигура 1. Циклични ефекти на дискреционната фискална политика

² Независимо, че в литературата се предлага като база за анализ на фискалната политика и бюджета на консолидираното централно правителство (бюджет на министерства и ведомства, социалното осигуряване, съдебната система и висшите училища), за икономиките в преход се препоръчва и е удачен консолидиращият държавен бюджет, имайки предвид слабата степен на фискална децентрализация и дела на извънбюджетните фондове.

Фиг. 1 съпоставя графично промяната в първичния структурен бюджетен баланс и разрива в икономиката. Могат да бъдат разграничени два периода. В началото на десетилетието (1995-1999) властите провеждат антициклична фискална политика. Наблюдават се примери както на фискална консолидация във фазата на растеж (1995), така и на влошаващ се бюджетен структурен резултат в състояние на икономиката под потенциала щ (1997-1999). Независимо, че имат антициклична насоченост, фискалните интервенции по време на финансовата криза (1996-1997) са твърде ограничени, за да противодействат на дълбокия икономически спад. Първичният бюджетен излишък е почти непроменен в първата година ($\Delta B^s = -0.03\%$) и намалява с 0.6% през 1997 на фона на дълбокия рецесионен разрив от -5%. В първите две години в режим на Валутен борд (1998 и 1999) дискреционната бюджетна политика на фискална експанзия е антициклично ориентирана, подпомага започналото оживление в икономиката и приближаването

към дългосрочния тренд на развитие. Придържането към тази политика след 2000г. има процикличен характер. Получените резултати свидетелстват за асиметрични прояви на фиска, подобно на развитите страни. Държавният бюджет е проциклично ориентиран предимно в периоди на ръст и антициклично по време на рецесия. Все пак е необходим по-дълъг период от наблюдения, за да бъдат този извод напълно убедителен.

Световният опит предупреждава, че процикличните фискални експанзии могат да влошат макрорамката с течение на времето. Това се наблюдава в много от Латиноамериканските страни през 90^{те}, когато влошаващите се бюджетни показатели по време на бум са последвани от дълбока финансова криза в период на спад³. Все още малките положителни стойности на разрива в БВП (< 1% през последните 4 години) показват, че за нашата икономика етапът на икономически пик не е достигнат, но едно по-нататъшното продължаване на процикличните интервенции при запазване посоката на икономическо развитие крие известни рискове.

Таблица 1. Резултати от симулации при различен параметър на изглаждане л на НР филтъра

	Разрив в икономиката Y_{gap} (%)	Промяна в структурния първичен баланс B^s (% трендовия БВП)		
		$\lambda = 1600$	$\lambda = 1000$	$\lambda = 500$
		1995	5.2	0.3
1996	-0.7	-0.03	0.1	0.3
1997	-5.2	-0.6	-0.6	-0.6
1998	-1.8	-1.0	-1.2	-1.4
1999	-1.3	-1.1	-1.3	-1.6
2000	0.5	-1.0	-1.1	-1.1
2001	0.5	-0.8	-0.7	-0.6
2002	0.8	-0.6	-0.5	-0.3
2003	1.0	-0.5	-0.4	-0.3

Симулациите с различни стойности на параметъра на изглаждане л (табл. 1) не променят съществено заключенията относно цикличната насоченост на фиска. Промяната в структурния първичен баланс през 1996 е най-чувствителна спрямо избора на параметър; тя е близко до нула и сменя знака си при по-малки стойности на л. Независимо, че на базата на статистическата методика не може с пълна сигурност да се твърди дали фиска е противодействал или е задълбочавал макроколебанията, е видно, че държавната политика не се е променила значително в контраст със силното отрицателно нарастване на рецесията

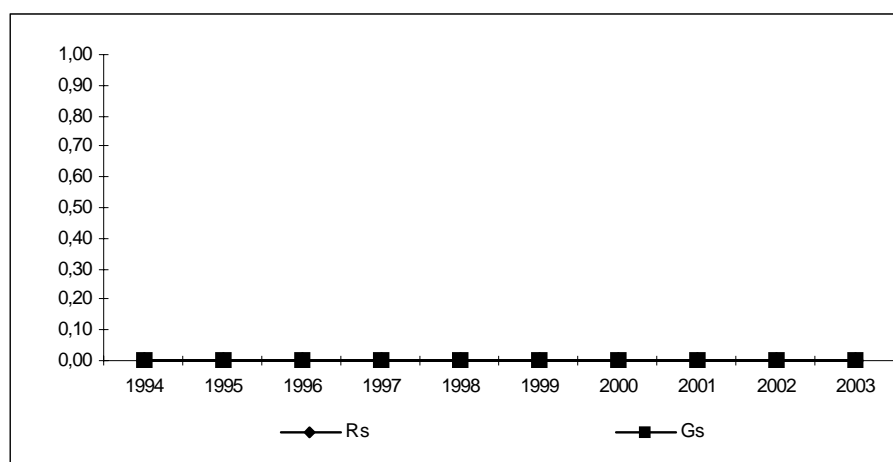
разрив, свидетелстващ за значителен спад в икономиката ($\Delta Y_{gap} = -5.9\%$) и не може да предотврати негативните процеси на макроравнище.

Фигура 2 представя динамиката на структурните общи приходи и общи разходи (изключвайки разходите за лихви по външния и вътрешен дълг). Наблюдава се тенденция към стабилен ръст на структурните държавни разходи като процент от БВП след 1996 г. Съществен е приносът на трансферните плащания, чийто дял в БВП в периода 1997-2003г. кумулативно нараства с 67% паралелно с икономическата експанзия. По-високият темп на растеж на структурните разходи от този

³ Perry, G. Can Fiscal Rules Help Reduce Macroeconomic Volatility in the Latin America and Carribean Region?. WP 3080, World Bank, 2003.

на приходите е причина за занижавания се бюджетен излишък и процикличния характер на фиска след 2000г. Все пак, трябва да се отбележи, че в последните две години от разглеждания период (2002 и 2003), държавните покупки се повишават с по-бавни темпове т.е. дискрецията е по посока на забавяне ръста на държавното участие в икономика-

та и тази политика следва да бъде продължена предвид предстоящото присъединяване към ЕС и 3%^{та} бариера пред бюджетните дефицити, поставена от Пакта за Стабилност и Растеж с цел осигуряване на средно-срочно устойчиво развитие на страните от Еврозоната.



Фигура 2. Структурен компонент на общите приходи и общите разходи

В заключение може да се обобщи, че периодът 1994-2003 се характеризира с епизоди както на анти- така и на проциклични дискреционни фискални промени в българската икономика. Наблюдаваната тенденция към влошен структурен бюджетен баланс е резултат от нарастващите държавни разходи. В контекста на 3%^{та} бариера пред бюджетните дефицити, поставена от Пакта за Стабилност и Растеж е необходимо преосмисляне на политиката по отношение на държавните разходи и по-специално трансферните плащания в посока на рестрикция в периоди на икономическа експанзия с цел осигуряване на антицикличната им динамика. Изводите от изследването са в синхрон с резултатите от релевантната емпирична литература относно икономиките в преход и развиващите се икономики.

Литература

1. Brandner, P., L. Diebalek and H. Schubert. Structural Budget Deficits and Sustainability of Fiscal Positions in the European Union. WP 26, Oesterreichische Nationalbank, 1998.
2. Burda, M. and C. Wyplosz. Macroeconomics. A European text. Oxford University Press, 1997
3. Coricelli, F. Comment on Rostowski. Conference meeting "Beyond Transition – Development Perspectives and Dilemmas". CEPR, Falenty, Poland, April 2002.
4. OECD. Fiscal Policy over the cycle. Economic Outlook, N74, 2003, www.oecd.org.
5. Purfield, C. Fiscal Adjustment in Transition: Evidence from the 1990s. Emerging markets finance and trade, vol 39, issue 1, 2003, p.43-62
6. von Hagen, J. Fiscal Policy Challenges for EU Acceding Countries. Indiana University, 2004.

FISCAL POLICY DURING THE PROCESS OF EU ACCESSION

Maria Neycheva
Burgas Free University – Burgas, Bulgaria

ABSTRACT

In the context of forthcoming EU accession and the constraints for the budget deficits, imposed by the Stability and Growth Pact in order to achieve sustainable development in Europe, it is necessary to estimate the fiscal stance in Bulgaria. The paper focuses on the discretionary budgetary policy between 1994 and 2003, estimated on the basis of the structural primary balance of the general government budget. The main conclusion, emerging from the study, specifically the pro-cyclical behavior of the government spending in the Bulgarian economy, supports the views, expressed in the relevant literature about the countries in transition and developing countries.