

Кръгла маса на тема: ”Неравенства и бедност в България”
под патронажа на Президента на Република България Румен Радев

проф. Христина Вучева

**ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЯ И ДРУГИ ИНСТРУМЕНТИ ЗА ОВЛАДЯВАНЕ НА
НЕРАВЕНСТВОТО**

1.Особености на управлението на икономиката след 1990 г.	стр. 3
2. Бюджетните разходи и неравенството	стр. 6
2.1.Помощи за отделни групи от населението	стр. 9
2.2.Равен достъп до здравеопазване	стр. 11
3.Преките и косвени данъци и неравенството	стр. 12

Вместо увод

Неравенството между хората, като обществено явление, има дълга история. Понякога икономическото и социално неравенство се обобщават и разглеждат като израз на социалната несправедливост. Тя винаги се е възприемала като важен проблем на човешкото съществуване, за чието решаване държавното управление има първостепенно значение. Не така стои въпроса с физическото и психическо неравенство. За съжаление то е резултат на „ужасна космическа несправедливост“, пред която отделният човек е безсилен.

Настоящият анализ е свързан с действията, или бездействията на държавното управление за ограничаване на неравенството, когато се прилагат елементи на това което наричаме фискална стратегия. В нея, според нашето разбиране, се включват бюджетните разходи, бюджетния дефицит и излишък и данъците с техните размери и организация.

Общественото внимание към неравенството се засилва в периодите след икономическите рецесии и депресии. Това се вижда от най-беглия преглед на научни и други публикации в периода 1929-33 г., по времето на т.н. велика депресия, както и в периода на финансовата криза от 2008 г. Кризата от 1929 г. започва на 29 октомври в САЩ със срив на борсата, последваща паника и фалит на хиляди банки и корпорации. Последниците са тежки и разрушителни за целия свят. Много анализатори отправят обвинения спрямо тогавашния президент Хувър и неговия финансов министър Ендрю Мейсън. Те отказват да спасяват батки и предприятия и последователно прилагат прокламираният по това време принцип на Хаек: всичко да се срине и да загине, за да настъпи желаното възстановяване чрез разрушението. И до днес поведението им се определя като грешка довела до най-разрушителната световна криза.

Отбелязваме този факт, защото той се възприема от повечето анализатори като доказателство за значението и ролята на управленските решения относно съдбата на хиляди хора и цели държави. Този горчив опит беше използван през 2007 г. във Великобритания, където без колебания и много бързо вземат решение за национализация на банката Нортърн Рок, пред която се тълпят граждани в паника за спестяванията си. Подобни са действията и на правителството на президента Буш и ръководителя на ФЕД през 2008 и 2009 г. Те пренебрегнаха официалната идеология на републиканците и лозунгите за съзидателното разрушение от 30-те години. Приемат специална програма за около 700 млрд. долара и успяха да смегчат и ограничат развихрилата се финансова криза, която въпреки тежките последици не стана световна депресия. Липсата на подобен подход попречи на управляващите у нас през 2014 г. да вземат разумното и полезно решение по времето на нашата „българска криза“ с КТБ. Както отбелязахме в началото, има много изследвания, посветени на последиците от кризата 2008 г., показващи връзката им с нарастващата бедност на значителна част от населението както на САЩ, така и на ЕС. През 2012 г. нобеловият лауреат Джозеф Стиглиц издаде „Цената на неравенството“. На следващата година неизвестният до тогава французин Тома Пикети зашемети и десни и леви икономисти със своето 1000 стр. изследване на неравенството на основа на фактически данни от три века.

От Стиглиц научихме, че да имаш най-високия в света брутен вътрешен продукт на човек от населението не значи, че това гарантира благоденствие на всеки в САЩ. Някогашният главен икономист на Световната банка и ръководител на икономическите съветници при президент Клинтън, посочи в своята книга, че в САЩ през последните тридесет години възнагражденията на хората, с ниски доходи /90-те %, които се намират на дъното/ са нараснали с 15 %, а при тези с високи доходи /1-ия процент от върха/ наръстването е 150%. Хората, които живеят в бедност през 2007 г. в САЩ са 12.5%, през 2010 г. те са 15.1% и около 18% през 2014 г.

От изследванията на Т. Пикети, основаващи се на данни и информация от три столетия, нашето познание за неравенството се обогати до степен, която може да обезсърчи и най-големите оптимисти относно бъдещето развитие на света. Дори и тези, които отричат научните достойнства на книгата на Пикети признават, че тя успя да завихри политически и научен дебат за неравенствата /Няма да се спираме на този дебат, но би било полезно за тези които се занимават с държавно управление да прочетат поне увода и заключението от книгата на Пикети/.

Едва ли е необходимо да се посочват и други данни за други европейски страни, или за нашата страна, за да сме убедени в значимостта на възможните последици от нарастващото неравенство. Ето защо считаме за важно да се познава прилаганата фискална стратегия през годините у нас, както и периодите, в които не е мислено изобщо за такава. В следващите редове ще се напри опит: първо, да се установи въздействието на фискалните инструменти в периода от началото на промените до наши дни; и второ, да се определят правилните подходи и необходимите промени с оглед на ограничаване на неравенството през следващите години.

Анализът се осъществява като се приема че фискалната стратегия включва бюджетните разходи, бюджетния дефицит и излишък и организацията и вида на данъчните приходи.

1. Особености на управлението на икономиката след 1990 г.

Икономическите реформи започват през 1991 г. с намерението да се осъществи преход към нормални пазарни връзки, които се очаква да осигурят основата на демократичното устройство на държавата. През първите шест месеца се осъществяват три значими изменения в икономическите условия: утвърждават се свободни договорни цени, повишава се лихвения процент, определен от БНБ, въвежда се плаващ валутен курс на лева. Премахват се дотациите предоставяни от държавния бюджет. Това веднага рязко увеличава цените на дребно и създава огромен скок на инфлацията-122% през месец февруари 1991 г. спрямо януари на същата година. През годината цените нарастват повече от пет пъти, освен поради спиране на бюджетните дотации, но и под влияние на освободения валутен курс и други фактори.

Настоящият анализ не се разпростира върху всички реформи. В случая нашият интерес е насочен към влиянието на посочените три значителни новости, въведени от началото на м. февруари 1991 г.

Това влияние е катастрофално за населението и за доходите му, въпреки че веднага, с бюджетни средства, започва изплащане на компенсация към работните заплати. Обедняването обхваща почти цялото население. Този процес набира скорост не само от увеличените цени, а и от рязкото увеличаване на лихвата и промяната на организацията на валутния курс на лева. Последните две промени водят до катастрофални резултати за предприятията, които все още работят и имат пазар за производството си. Много от тях, натоварени със значителни кредити от периода преди 1990 г. когато лихвата е била 2 %, а сега става 45 % не издържат. Започват съкращения и около 450,000 души към края на 1991 г. губят работата си.

През втората половина на 1991г. съкращенията в предприятията нарастват и поради влошаване на още едно важно условие за тяхната дейност – преустановено е съществуващото до тогава връщане от страна на държавата на платения акциз за горивата .

Отбелязаните управленски действия на държавата на пръв поглед са неизбежни. Не е възможно да се премине от централизирано планиране към пазарни цени, ако не се премахнат дотациите, не се променят кредитните условия и валутната политика. Но проблемът идва от некомпетентният начин по който това се прави. Беше отбелязано неудачното рязко покачване на лихвата преди да са изчистени т.н. лоши кредити – нещо, което се прави едва в края на 1994 г. и то не по начина, който е подходящ за реалния сектор. Усилията и бюджетната подкрепа са главно по отношение на банките. Проектът на Министерския съвет предвижда и за реалния сектор кредитите от преди 1990 г. да се изчистят, като се увеличи капитала, доколкото предприятията са държавни.. Това е от решаващо значение за оцеляване на тези предприятия. Но точно това е премахнато при обсъждане в парламента, като кредитните задължения са оформени с договори за връщане през определени периоди към Министерство на финансите.

Подобно е състоянието и с либерализацията на валутния курс. Въведеният плаващ валутен курс има дестабилизиращо влияние както върху предприятията, така и върху населението. По друг начин биха тръгнали икономическите процеси, ако някои бе разбал как това е извършено в други страни – например в Израел и дори в Полша, сочена като пример за бързи и радикални реформи. Израел използва дълго време за своята стабилизация фиксиран валутен курс. Същото прави и Полша – но нейната реформа има за консултант младия и амбициозен американски проф. Джефри Сакс, въпреки че ние тук знаехме само за Балцерович. Може да се съжالياва, че никой от управляващите през м. февруари 1991 г. не се сеца да поиска външна помощ /определена сума в долари/ за да се установи фиксиран валутен курс на лева, което би смекчило значително развихрящата се инфлация и прогресиращо обедняване. При фиксиран валутен курс би било невъзможно втората наше срутване през 1996-97г-

През 1992 г. грешките продължават, а така също и обедняването на хората от нарастващата инфлация. В края на 1992 г. инфлацията е 79.5 %. Това притиска основно наетите, безработните и пенсионерите. През спомената година освен всички други фактори за увеличаване на разходите на предприятията, се появява още един. Става дума за извършената преоценка по решение на Министерския съвет на дълготрайните активи на фирмите. Така активите на тези предприятия добиват оценка догонваща инфлацията, но това увеличава разходите за амортизации значително и броя на губещите предприятия нараства. Интересен е фактът, че настъпващите във връзка с това неблагоприятни изменения се компенсират от държавата само за малкото на брой чуждестранни фирми, както и за регистрираните частни такива. Те получават различни форми на данъчни облекчения. Държавните предприятия, които дават прехрана на основната част от населението, не получават никаква подкрепа. По това време няма отделен закон за облагане на печалбата. Посочените нови регулатори се въвеждат чрез хоатични и странни изменения на наследения от тоталитарната държава Указ 56, който е отменен частично, но запазен по отношение на разчетите с бюджета. Не е трудно при всичко това да се разбере защо продължава спада на производството, съпътсвано с нарастваща инфлация, което означава, че сме влезли в задушаващата прегръдка на стагфлацията. Тя от своя страна увеличава все по-силно обедняването, защото расте безработицата и едновременно растат цените на стоки от първа необходимост.

През 1992 г. се приема Закон за приватизацията, но той не започва да се прилага, защото предвидените многобройни наредби, осигуряващи прилагането му, неясно защо не се приемат от тогавашното правителство. На практика се случва следното: с всички сили и средства на управлението се провежда политика на задушаване на държавните предприятия, расте безработицата, намалява производството и всякаква стопанска дейност, цените растат, разходите на бюджета за компенсации на доходите – също. Не се вижда и не се полагат дори усилия за осъществяване на някаква координирана и целенасочена политика, която да решава какъвто и да е проблем на страната. Счита се че всичко това е неизбежно, за да скъсаме връзката с тоталитарната държава. Без да се артикулира ясно, на практика се прилага посоченото по-горе „съзидателно разрушение”.

През 1993-1994 г. в действията на управляващите се забелязват опити да се предприеме нещо за ограничаване на разрушението и прогресиращата безработица и бедност. Тези опити включват обещания за промени на наредби и закони, за намаляване на хаоса при връщане на земеделските земи на техните собственици, както и за предприемане на действия за ускоряване на приватизацията с надежда с това да се постигне заетост.

Спадът на производството и на доходите продължава и през следващите години. Те ще се запомнят преди всичко с разразилата се криза през есента на 1996 г. и зимата на 1997 г. По мащабите на разрушението тази криза надмина първите години на прехода. Неумелите управленски действия и липсата на далновидност през 1995 г. доведоха до много грешки, които помогнаха на спекулантите да се организират и да предизвикат обезценка на лева, която им осигури лесни печалби от валутни спекулции. Първата грешка – още през първите месеци тогавашното правителство побърза да се

отчете по наскоро оформената сделка с банките кредиторки от лондонския клуб като им преведоха един милиард долара за дължими лихви. Втората грешка – позволиха си да прекратят връзката с МВФ в най-неподходящия момент.

БНБ със своята парична политика помага на спекулантите и създава проблеми на предприятията от реалния сектор. От една страна се твърди, че високият лихвен процент трябва да ограничи инфлацията и парите в обръщение, а от друга-неограничено се рефинансират търговските банки. Това се оправдава с необходимостта от ликвидност, за да не се затрудняват разплащанията. На практика това позволи на банките да поддържат постоянно дълги доларови позиции, както и да се включат в търговията с долари, работейки съвместно с бюрата за валутен обмен при осъществяването на „ударите“ върху лева. Тогава все още държавната ДСК провежда същата политика. Така се стига до инфлация над 240 % в края на м. февруари 1997 г. до валутен курс 1,776 лв. за един долар в края на 1996 г. и валутен резерв от едва 483 млн. долара в края на 1996 г.

Тежестта от тези резултати от лошото управление се поема от хората, загубили работата си, от тези чийто заплати въпреки компенсациите, са несъответни на инфлацията и най-вече от пенсионерите. За тях се прави още нещо, чиито последици обясняват и днешните нива на някои от пенсиите. От 01.07 1997 г. отпада изплащането на добавки към пенсиите. Вместо това те се преизчисляват на основа средната работна заплата за първо тримесечие на 1997 г. /Тази заплата е напълно ерозирана и обезсмислена от високата инфлация/. През месеците следващо първото тримесечие на 1997 г. тя няма приложение никъде, защото е била многократно променяна и увеличавана. Това означава, че използваната база за преизчисляване на пенсиите е много далеч от реално случилите се ценови и други съотношения. Това е причината всички пенсии, отпуснати преди 1997 г. да имат необосновано ниски нива, обричащи на мизерия хиляди пенсионери. Много от тях вече ги няма, но за малкия брой, които още са тук тази огромна несправедливост трябва да се поправи.

Както се вижда целта на всички прилагани инструменти е смяната на собствеността, смяна на икономическите условия – нещо което се обобщаваше с препоръките за структурни реформи. Никой не говори за неравенство, или за риск от обедняване или за социална несправедливост. Ако го направи, той ще бъде заклеймен като враг на демокрацията, като ретрограден тоталитарист, или направо като комунист. Всичко това е обяснимо. В случая този кратък преглед ни е необходим защото сега, след повече от двадесет години при новите условия, трябва да направим така, че въоръжени с познанието на собствените ни грешки да променим подходите и управленските практики по начин, който да осигурява и справедливост и ефективност-цел, която винаги е била трудна.

2. Бюджетните разходи и неравенството

Целенасочено използване на бюджетните разходи като инструмент за ограничаване на неравенството не се прилага до сега. Това е разбираемо и оправдано за първите години след 1990 г. Всички усилия тогава са за установяване на демократично политическо устройство и функционираща пазарна икономика. Тази цел не се оспорва от никой. Представата ни обаче за съдържанието на промените, които трябва да се осъществят, както и за тяхното подреждане и практическо осъществяване не беше еднаква и достатъчно ясна нито на експертите нито на заетите с практическото управление. Поради дългогодишната изолация на страната, у нас липсваха дори учебнически познания по макроикономика, по публични финанси и по всичко свързано с икономическото ежедневие на света, към който искахме да се присъединим. Необходимите програми и решения на предстоящите проблеми, както и ограмотяването на специалистите, заети в държавното управление, всичко това дължим на експертите от МВФ и Световната банка. Те бяха изключително полезни със своите програми, препоръки и обучение. Но за съжаление на тях им липсваше познанието за нашата стопанска действителност, което е причината за грешките, които и те не видяха навреме.

По отношение на бюджетните въпроси влиянието на МВФ се указа решаващо. Тяхното виждане и практика са подчинени на макроикономическите анализи и прогнози, както и на разбирането, че всички икономически инструменти, включително и държавният бюджет се подчиняват на т.н. макрорамка и нейната основна цел – икономическата стабилизация след промените. Така се създаде трайното убеждение и в експертите и в администрацията и политиките, че основното в бюджетния процес е съотношението на приходите и разходите към БВП. Според нас полезното обобщение би трябвало да е друго, както се вижда от практиката на утвърдените европейски демокрации. Бюджетът на която и да е страна се прави не заради макро пропорциите, а заради общите потребности, т.н. публични услуги. Бюджетните разходи осигуряват нашето единение като общество, както и безпроблемното осъществяване на „обществения договор“ между гражданите и държавата. При модерните общества, особено от края на 19-ия век и годините след втората световна война, бюджетните разходи по вид и размер зависят от програмата за управление на тези, които са били избрани от народа, считан при демокрацията за суверен на своята страна. Известно е също така, че след 1929 г. когато възниква и се развива макроикономиката като наука и практика, бюджетните приходи и разходи се използват за решаване на редица икономически проблеми, но това винаги трябва да се съобразява с основното съдържание на бюджета.

Въздействието на бюджетните разходи за смекчаване на икономическото неравенството може да се постига по следните начини:

- В краткосрочен аспект – чрез предвиждане в държавния бюджет на целеви помощи и плащания за определени групи от населението;
- Дългосрочно – чрез ефекта от бюджетното финансиране на образованието и здравеопазването и ефективната организация на всички публични услуги, финансирани от държавния бюджет и от общинските бюджети;

Трудно може да се установи до колко резултатно е било през изминалите години използването на целевите помощи и в каква степен доброто и общодостъпно образование, финансирано от държавата и общините, е допринесло за намаляване на различията в доходите през последните двадесет години.

Въздействието спрямо неравенството е било по-скоро непредвиден резултат от социално осигурителните разпоредби, задължителни за цивилизования свят. От началото на 90-те години, а и до скоро, у нас не се говореше за неравенство. Подобна терминология се смяташе за присъща само на отживяло мислене, свързана с отхвърлените у нас марксистки .. Бяхме стигнали до там, че някои народни представители считаха за нередно да се увеличават разходите за социални цели, защото това означавало повече държава. Това беше и причината да се утвърждава дори в докладите по приемането на бюджета, че основната цел на предлагания бюджет е „консолидацията на разходите” или „икономическата и финансова стабилност” или подобряване условията за бизнес. В доклада към Бюджет 2008 г. за първи приоритет на държавния бюджет се посочва ”противодействието на нарастващите външнотърговски дефицит и дефицит по текущата сметка чрез преследване на бюджетен излишък”. От тук идва и говоренето за бюджетна рамка вместо за закон за бюджета.

През последните няколко години се наблюдава значителен напредък при съставянето, изпълнението, отчитането и контролирането на бюджета. За съжаление остават все още много проблеми свързани с процеса на определяне на разходите. Техният характер не позволява да се разчита на математически формули и модели. Решаващо трябва да бъде влиянието на политическия процес, на участието на народните представители, на гражданите чрез различни техни представители, на организациите на бизнеса и на синдикатите. Това се отнася най-вече за групата на социалните разходи. Повечето от тях са определени по вид в различни законови разпоредби като Кодекса за социално осигуряване, законите за защита на децата, майчинството, социалните помощи и др. Разпоредбите в тези закони дават насоката и определят вида на отделните плащания. Паричното им измерване трябва да е резултат на продължителен процес с много участници.

За съжаление нашата досегашна практика, с малки изключения, не е нито прозрачна, нито позволяваща участието на широката общественост. Част от тези проблеми станаха видими през последните месеци благодарение на протестите на майките на деца с увреждания. Причините за това състояние са различни и заслужават самостоятелен анализ.

За преодоляване на посоченият недостатък в официалните доклади на управляващите се разчита на програмното бюджетиране. Може само да се съжالياва, че то беше въведено формално, въпреки че в годишните бюджети на всеки първостепенен разпоредител с бюджетни кредити се утвърждават показатели по отделни програми. Според установените изисквания програмните бюджети не се разглеждат от Министерския съвет. Те се представят от министерствата в Народното събрание. Това е смущаващо, като се има предвид, че общата управленска програма на Министерския съвет би трябвало да се основава на програмите на министерствата. Тази практика се

въведе със Закона за публични финанси. Няма случай те да са били обсъждани в различните комсии на народното събрание, или в пленарна зала от всички народни представители.

Отсъствието на истински дебат за вида и обема на публичните услуги може да се обясни и с това, че няма реални граждански объединения, които да се занимават с тези въпроси. Не случайно дискусиите по приходната част на бюджета са много по-съдържателни и успешни. Те се провеждат от силните сдружения на работодателите, чието мнение задължително се търси при обсъждане на държавния бюджет, респективно на приходната част към която те проявяват интерес. В потвърждение на тази дългогодишна практика ще посочим още един повторещ се през годините факт. Дори когато за определена публична услуга има законово изискване да се търси задължително становището на граждански представители, какъвто е случая с НЗОК, това се пренебрегва.

Възможното въздействие на бюджетните разходи изобщо и в частност спрямо неравенството не е пълноценно през последните години, защото се прилага подход, който осигурява средства за съществуващите структури и никога не остава време за анализ предварително на ефективността на разходите от последните години. Пренебрегва се и законовото изискване народните представители да обсъждат отчета на изпълнението на бюджета за предходната година. Няма обсъждане до сега в комисиите на народното събрание каква част от правителствената програма е изпълнена и какво ще се осъществи от тази програма с предлагания бюджетен проект за съответната година.

Заслужава да се отбележи една друга трайна особеност на нашия бюджет. Данните за всички предходни години показват една необяснима тенденция за постоянно нарастване на разходите за т.н. „икономически услуги“, които нямат пряка връзка с колективните потребности, които трябва да са съдържанието на разходната част на държавния бюджет. Както се вижда от приложената таблица за разходите по функции,/вж.приложение 1/ тези разходи ежегодно имат най-високия относителен дял спрямо всички разходи и спрямо БВП, независимо че в докладите се обявяват за приоритет разходите за образованието и за здравеопазването. Показателна е например 2015 г., когато дялът на икономическите услуги нараства до 6 % от БВП. През следващите години, включително за 2018г-икономическите услуги заемат редовно повече от 5 % от БВП, докато разходите за образование и здравеопазване са в рамките 3.5 до 4 %. Обяснението е, че в групата ” Икономически услуги” се включват използваните европейски средства по различни програми.. Това обяснение не е достатъчно и то изисква допълнително да се обмисли доколко използването на КФП е удачно, когато се обсъжда и оценяват бюджетните разходи за публични услуги. Очевидно е че така необходимата прозрачност на бюджетните разходи не се постига в настоящата практика на КФП.

Този въпрос изисква самостоятелно изследване, за да се установи за какво точно се дават всяка година тези около 5 и повече милиарда лв. Една значителна част ежегодно се насочват към фонд ”Земеделие” с благовидното обяснение, че се

подпомагат земеделските стопани. Същото може да се каже и за ежегодното наливане на пари в железопътна инфраструктура, както и за други транспортни обекти. Считаме че този подход съдейства за трансфери, с чиято помощ неравнството в доходите се увеличава.

2.1. Помощи за отделни групи от населението

Плащанията на различни помощи за отделни групи се включват в сумите по функцията „Социално осигуряване, подпомагане и грижи”. Много често изплатените средства по това направление се използват от народните представители и други управляващи, както за хвалби, така и за критики.

Значителна част от сумите по функцията „Социално осигуряване, подпомагане и грижи” не са от общите данъци, а от осигуровките за пенсии и другите осигурителни фондове. Частта, която се финансира от държавния бюджет се управлява чрез бюджета на МТСП и е насочена към различни групи, повечето от които са с доходи около, или под линията на бедността. В бюджета на Министерство на труда и социалната политика всяка година се предвиждат повече от един милиард лева за различните социални доплащания и помощи. Повече от половината от тях са за т.н. „социално включване“.

/таблица 1/

Интерес представлява съпоставянето на сумите за тази цел по години с изменението на данните, измерващи бедността и рискът от изпадане в бедност.

/таблица 2/

Таблица 1

Средства по бюджета на МТСП по основните програми 2013-2017 г. в млн. лв.

Години	Програми					По бюджета на МТСП
	1	2	3	4	5	
2013	-	-	-	202	575	967
2014	97	12	169	181	593	1,061
2015	97	12	177	194	612	1,101
2016	99	12	178	198	616	1,109
2017	101	13	175	200	618	1,118
2018	104	14	160	282	613	1,183

Данните са от програмните бюджети на МТСП.:

1.заетост; 2.трудови отношения; 3.социална защита и равни възможности; 4. хората с увреждания; 5.социално включване;

Таблица 2

Данните на НСИ за периода 2013-2017г.относно неравенството и бедността:

	2013	2014	2015	2016	2017

1. Линия на бедността в лева	3,633	3,885	3,910	3,698	4,218
2. Процент на бедни в страната	21.0	21.8	22.0	22.0	23.4
3. Процент на бедни, като се отстранят социалните трансфери	41.8	46.2	42.9	45.5	44.8
4. Бедни в % с вкл. пенсии	26.7	27.3	28.4	27.9	29.2
5. Коефициент Джини	35.4	35.4	37.0	37.7	40.2
6. Превишение в пъти на доходи на 20% най-богати спрямо 20% най-бедни	6.6	6.8	7.1	7.7	8.2
7. Риск от бедност в процент	48	40.1	41.3	40.4	38.9
8. Живеещи в лишения в процент	43	33.1	34.2	31.9	30.0

За наблюдавания период от пет години, данните потвърждават относителен дял на бедните в границите на около 21-23 процента. Това обаче не означава, че неравенството намалява. Вижда се, че богатите стават все по-богати /*пок.т-6* /, което прави неравенството по-видимо. Този резултат се потвърждава и от измеренията на показателя по т.5. Простата съпоставка между данните по показател т. 2, т. 3 и т. 4 показва влиянието на социалните плащания, извън пенсиите, показани в таблица 1. Това потвърждава, че броят на ниските по размер пенсии е значителен. Това е причината за увеличеният процент на бедните - 29.2 % - през 2017 г. в сравнение с 2013 г. когато процента е 26.7 /*вж.т.4* /

Интересни изводи могат да се направят, когато данните по пок.4 се разгледат по групи. Установява се, че 65 % от хората, чиито доходи определят резултатите по т.4, са от групата „двама възрастни с повече от три деца“. Можем да предположим влиянието в тази група на ромските семейства, които обикновено нямат трудови или други доходи. Те разчитат на помощите за деца, които при тях обикновено са три и повече. Тази особеност определя разминаването на тенденциите, очертани от данните по т. 2 и т.4. Данните позволяват да се твърди, че плащането на помощи не намалява неравенството. Облекчава се живеенето на бедните. Този извод се подкрепя и от изчисления по-долу верижен индекс на нарастването по години на сумите по програма социално включване, сравнени с измененията на темпа на бедността по табл. 2.

Вериген индекс на данните от кол. 5 от табл.1

Година	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Вер. индекс	x	103.1	103.2	100.6	100.3	99.1

От началото на 2013 г. съгласно изискванията на ЕК, МС е приел и започва да прилага Национална стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020. Стратегията е насочена към проблемите на децата, безработните, работещите бедни и възрастните хора. Отделено е внимание на въпроса за намаляване на броя на хората, които живеят в риск от бедност с 260,000 души до

края на 2020 г. Към споменатата стратегия има приет план за действие с изброени приоритети и много конкретни мерки. Внимателният преглед на този мерки показва една съществена слабост. Те са насочени към постигане на определена организация на равличните звена-участници в дейността по осъществяване на предвидения приоритет. Липсва обаче парично измерение на разходите както и връзка с приетия по същата цел програмен бюджет. По този начин се намаляват възможностите чрез плана за действие да се постигне и ефективност при изразходване на предвидените средства, както и да се съпоставят евентуалните ползи с направените разходи за всяка мярка от плана. Ако този недостатък се преодолее ролята на бюджета за ограничаване на бедността и неравенството ще се повиши значително.

2.2. Равен достъп до здравни грижи

Съществуващата организация на бюджетното финансиране за сектор здравеопазване е въведена от началото на 2000 г. През последните години сектор здравеопазване, включително и бюджетното финансиране за него, е обект на критики и призови за реформи. Критиките се засилват, въпреки значителното увеличаване на вложените средства. Недоволството е всеобщо. Не спира говоренето за промени. Всеки нов министър на здравеопазването има някаква нова идея за усъвършенстване на организацията, която много често не се разработва и прилага, защото министърът се сменя и идва нова идея с новия министър. През тези дни научихме и за поредното предложение за промени в здравеопазването. За съжаление и този път не се представя предварително виждане кои са основните недостатъци на системата и как те се отстраняват с предлаганите реформи.

По наша оценка всеки разговор за промени в организацията и финансирането на здравеопазването трябва да се предхожда от заявено разбиране относно някои особености на този сектор. В обширната специална литература по управление на здравеопазването, особено в университетските изследвания на САЩ, единнодушно е становището, че в условията на демокрация правота на живот се признава на всеки и на никой не може и не трябва да се отказва здравна помощ и грижа. Този основополагащ принцип, считан за резултат от цивилизационния избор на повечето страни в света, дава своя отпечатък при организацията и финансирането на здравеопазването. Поради тази особеност във всички западни страни се възприема, че колективната потребност „здравеопазване” не може да бъде организирана на основа на пазарната конкуренция. Доказано е, че търсенето при медицински услуги е нееластично. То се отличава от търсенето на храни, на дрехи, автомобили и др. стоки. Медицинските разходи, които хората правят не са доброволни, а се диктуват от здравословното състояние. Поради това пазарът не може да влияе по полезен за обществото начин нито върху търсенето, нито върху стойността на медицинските грижи и услуги. Посоченото обяснява, защо в САЩ и в европейските страни, организационната форма на повечето болници и други медицински заведения не е търговско дружество, а организация, която не работи за печалба.

Тази невъзможност да се разчита на свободния пазар и конкуренцията е в основата на трудността да се определят цени на медицинските услуги и съответно –на

адекватен размер на бюджетното финансиране. Всички страни са изпитали тези трудности и са търсили някаково решение извън пазара и конкуренцията. В САЩ, въпреки различието със западна Европа, също са се сблъскали с този проблем, когато е трябвало да определят необходимите държавни средства за трите основни държавни програми. Проблемът е възникнал още в края на 70-те години. След години работа на водещи университети се стига до метода на диагностично свързани групи. Той започва да се прилага от средата на 80-те години. Използват го и много европейски страни. Обективната невъзможност да има пряк пазарен контрол и истинска пазарна връзка между участващите страни води и до други трудности освен оценката на стойността на услугата. Една от тях е че медицинската услуга в съвременния свят е обвързана с много бързо променящи се технологии и новости. Това се предхожда от влагането на много пари и очаквания за тяхното възвръщане с печалба. Това се сблъсква с посочения принцип за цивилизационния избор да не се отказва на никого право на живот. Това противоречие е намерило разрешение като освен оценката на стойността на услугите чрез обмислен и приет не пазарен метод, се въвежда участие на една друга, трета страна. В някои страни като Великобритания Канада, Нова Зеландия и други заплащането на услугата е изцяло поето от държавните или общински бюджети. В САЩ тази трета страна между предлагащия медицинска услуга и този която я ползва е основно застрахователя, който плаща когато има договор с ползващия медицинска услуга. Веднага трябва да добавим, че този подход в най развитата западна страна от години е обект на критики. При него еднакъв и равен достъп до здравни услуги, както и посочения по-горе цивилизационен принцип не работи. Реформата, осъществена от предишния президент Обама се състоеше в това да се дадат бюджетни пари за застраховането на бедните и безработните. Както стана известно новият президент отмени тази реформа. В практиката на САЩ най-чувствителните групи от населението са защитени чрез специални програми за бедните, възрастните и военнослужещите. За тяхното финансиране от федералния бюджет се използват ДСГ, за да се оцвят разходите на медицинските заведения. Всички останали разчитат на застраховките си, за да се разплатят за медицинските услуги.

В европейските страни се разчита на осигурителният модел, работещ чрез здравни каси. Чрез тях обаче не се разплащат средствата за т.н. обществено здраве. Те са обект на пряко бюджетно финансиране от държавните бюджети. В тази група се включват дейностите по предотвратяване на епидемии, поддържане на обществената хигиена, ваксините за деца и някои други групи, програмите със значими и опасни заболявания и други. Същият принцип до края на 2010 г. се прилагаше и у нас. От началото на 2011 г. това се промени и разходите, които можем да обединим с названието обществено здраве, в по-голямата си част, се прехвърлиха да се финансират от касата. Освен многото негативи по отношение на организирането и отчитане на средствата за тези дейности, това ограничава равния достъп до тези услуги. Промяната беше продиктувана единствено от желанието да се използват парите на НЗОК и да се намалят парите плащани от държавния бюджет. От бюджета Министерството на здравеопазването са останали да се финансират някои от тези разходи. Организацията на дейността обаче остава в НЗОК като за целта тя получава трансфер от МЗ. Това

пренебрегване на съдържанието и вида на услугата създава на практика познатата на всички атмосфера на разхищения и ниска ефективност. Обектите, на тази неудачна политика са известни на всички с лошото състояние и на материалната им база и на услугите които предлагат. Става дума за кожно-венерически диспансери и психиатрични такива. Посоченото разминаване на смисъла и съдържанието на дейностите по здравеопазването с въведените управленски техники и методи не са само в тази област. Те се наблюдават и при цялата организация и документация, но разплащането между МЗ и тези, които осъществяват спешната помощ, както и между НЗОК и болничните заведения и доставчиците на лекарства - двете сфери с най-значимите и бързо нарастващи разходи. По наша оценка това е една от причините парите да нарастват, а ефективността на здравните услуги да не се подобрява. Ето защо е необходимо да се прегледа и осмисли цялата вътрешна документация и организация на връзките между тези които дават парите и тези които ги получават и след това да се престъпва към т.н. реформи.

Другата причина е повтарящото се през годините пренебрегване на отбелязаните в началото особености на сектор здравеопазване. Налага се извода, че колкото повече бедни има в една страна, толкова това съобразяване е по-наложително, за да се осигури равния достъпно здравеопазване.

3. Данъчната организация и неравенството.

Според изследвания на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие /ОИСР/ в страни с висок процент на застршено от бедност население /вж. табл2/ рискът от бедност се увеличава, когато делът на косвените данъци е висок. В нашата страна от началото на 2001 г. правителството на НДСВ обяви, че ще намалява преките данъци и ще увеличава косвените, за да стимулира растежа и бизнеса. От 2002 г. те изпълниха това обещание като въведоха данък добавена стойност и за лекарствата. Намалена беше ставката на данъка върху печалбата от 19.5 % на 15 % от началото на 2004. От началото на 2007 г. правителството на т.н. тройна коалиция намали ставката на данъка върху печалбата на 10 %, а от началото на 2008 г. се премахна прогресивното облагане на личните доходи и се въведе единна пропорционална ставка от 10 %. В резултат на така обявената данъчна политика делът на косвените данъци в общите данъчни приходи се увеличи.

В следващите години тази тенденция по отношение на данъците се запазва. Тя дори се допълва с непознат до тоя момент инструмент – бюджетът пое отделна вноска от 12 % към фонд „Пенсии”, за да се осигури още едно облекчение за бизнеса чрез намаление и на осигурителните отчисления. Отрицателното влияние на високия дял на косвените данъци върху доходите на хората с ниски доходи, отбелязвано не само от ОИСР, но и СБ е лесно за установяване. Тези данъци в нашата страна представляват значителна част от цените на основните хранителни стоки, цените на лекарствата и други, които са част от ежедневните неотменими потребности на хората. Установената

у нас ставка на данък добавена стойност е 20 процента и се прилага без да се допускат намалени и диференцирани ставки, каквато е практиката във всички европейски страни, с изключение на Дания. Този подход определя приходите от ДДС като основни за бюджета. Това се вижда от следните данни:

Приходи в Мил. лв.	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Приходи от данъци	16,310	16,577	17,907	19,584	21,646	22,011
В това число:						
Преки данъци	3,901	4,275	4,591	5,037	5,092	5,756
Косвени данъци	11,421	11,302	12,265	13,357	13,818	14,930

Данните са от ел. стр. на МФ

Използването на една и то висока ставка за данък добавена стойност не може за бъде оправдана с теоретични съображения, защото няма такива. Няма и подобни изисквания в европейските директиви. Те са подробни, защото това е единствения данък в Европейския съюз, за който от самото начало е постигната договореност законодателството по него да бъде хармонизирано. Това означава, че всички изисквания по организацията на ДДС се определят общо, чрез директиви, освен размерите на ставките, които са в провамоцията на всяка страна.

До сега предложенията за обоснована диференциация на размера на данъка за някои групи стоки, се отхвърлят със следните обяснения:

- това ще увеличи възможностите за присвояване на бюджетни пари и ще засили интереса към нарушения;
- ако все пак се премине към намаление на ставките, това ще увеличи печалбите на бизнеса и няма да нами цените на стоките

Това са хипотетични умозаключения. Трудно е да се докажат, или да се отхвърлят. Фактът, че всички страни от самото начало на въвеждане на ДДС имат диференцирани ставки също не се счита за аргумент, защото винаги било лесно да се направи от начало, а не след дълго използване на една ставка какъвто е нашия случай.

Според нас в сектори, в които има добре развита конкуренция евентуалното намаление на данъчната ставка не може да бъде присвоено от търговци и производители и то би стигнало до потребителите.

В страна като нашата, в която повече от 40 % хората са с доходи близки до линията на бедност е наложително да се диференцира ставката на ДДС след като се направят необходимите анализи за структура на потреблението, особеностите на, както и за други показатели определящи ниво на конкурентните връзки в различните сектори.

В това отношение във всички европейски страни има добър опит, който може да се използва. За нас е подходящ опита на Румъния, която преди три години въведе пониска ставка за всички хранителни стоки.

Нашата препоръка е да се обмислят възможните положителни и отрицателни резултати и на тази основа да се оцени възможността за въвеждане на по-ниски ставки за някои хранителни стоки и за лекарствата от началото на 2021 г.

Предложенията за въвеждане на прогресивно облагане на личните доходи намират отзвук сред широк кръг експерти. Това става поради многобройните анализи доказващи вредното влияние на неравенството за най-развитите страни, както и за тези които се стремят да ги догонят, каквато е нашата.

Целесъобразно би било като първа стъпка към подобряване на данъчното въздействие, да се премине към прилагане на необлагаем минимум за хората с ниски доходи. Целесъобразно е това да се осъществи чрез техниката на връщане на данъчен кредит до размера на минималната работна заплата. Предложението на синдикатите за повсеместно въвеждане на необлагаем минимум до размера на минималната работна заплата е неуместно при ставка от 10 %. Това ще засили вертикалното неравенство, освен че ще намали с около един млрд. лв. Прилагането на облекчение само за хората с ниски доходи би могло да се осъществи още от началото на следващата година като намалението на приходите ще бъде около 250 млн.лв.

Задълбочени изследвания за възможното влияние на данъчните системи се правят от години от ОИСР и от СБ. Последните препоръки на СБ са за въвеждане на прогресивно облагане на личните доходи. Добре би било да се вслушаме в тези съвети и да обмислим необходимите изменения в организацията на облагането на личните доходи от началото на 2020 г.

Приложение 1:

РАЗХОДИ ПО ФУНКЦИИ 1998-2015 *								
(млн. лв.)								
Консолидирана фискална програма	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Приходи и помощи	27 313,2	25 040,9	23 932,6	25 378,1	27 469,4	28 977,2	29 409,1	32 200,4
Разходи	25 323,4	25 666,9	26 755,4	26 866,6	27 828,3	30 417,9	32 482,0	34 684,7
Разходи по функции по КФП	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
I. ОБЩИ ДЪРЖАВНИ СЛУЖБИ	1 996,0	1 951,8	1 668,6	1 708,5	1 675,4	1 818,4	1 867,2	1 793,5
II. ОТБРАНА И СИГУРНОСТ	3 228,4	3 000,8	3 222,7	2 831,5	2 802,3	3 160,4	3 302,3	3 306,9
III. ОБРАЗОВАНИЕ	2 768,4	2 837,8	2 678,2	2 655,3	2 799,2	3 087,6	3 271,0	3 117,9
IV. ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ	2 830,8	2 634,4	3 000,8	3 247,6	3 303,2	3 540,3	3 985,8	3 971,5
V. СОЦИАЛНО ОСИГУРЯВАНЕ, ПОДПОМАГАНЕ И ГРИЖИ	7 879,5	9 104,7	9 592,7	9 701,7	10 060,9	11 000,0	11 393,5	11 654,2
VI. ЖИЛИЩНО СТРОИТЕЛСТВО, БЛАГОУСТРОЙСТВО, КОМУНАЛНО СТОПАНСТВО И ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА	1 509,0	1 687,3	1 534,4	1 428,5	1 359,2	1 851,0	2 539,5	3 102,6
VII. ПОЧИВНО ДЕЛО, КУЛТУРА, РЕЛИГИОЗНИ ДЕЙНОСТИ	602,0	537,6	499,4	513,2	587,3	669,4	769,9	875,4
VIII. ИКОНОМИЧЕСКИ ДЕЙНОСТИ И УСЛУГИ	3 204,2	2 645,5	3 403,1	3 454,2	3 858,8	3 667,9	3 818,0	5 217,8
IX. РАЗХОДИ НЕКЛАСИФИЦИРАНИ В ДРУГИТЕ ФУНКЦИИ ***	1 305,2	1 266,9	1 155,6	1 326,2	1 382,0	1 622,9	1 534,8	1 644,7
Бюджетно салдо: Дефицит (-)/Излишък (+)	1 989,8	-626,1	-2 822,8	-1 488,5	-358,8	-1 440,7	-3 072,9	-2 484,2
БВП	73 095	72 844	73 780	80 100	81 544	81 971	83 612	86 373
Консолидирана фискална програма (% от БВП)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Приходи и помощи	37,4%	34,4%	32,4%	31,7%	33,7%	35,4%	35,2%	37,3%
Разходи	34,6%	35,2%	36,3%	33,5%	34,1%	37,1%	38,8%	40,2%
Разходи по функции по КФП (% от БВП)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
I. ОБЩИ ДЪРЖАВНИ СЛУЖБИ	2,7%	2,7%	2,3%	2,1%	2,1%	2,2%	2,2%	2,1%
II. ОТБРАНА И СИГУРНОСТ	4,4%	4,1%	4,4%	3,5%	3,4%	3,9%	3,9%	3,8%
III. ОБРАЗОВАНИЕ	3,8%	3,9%	3,6%	3,3%	3,4%	3,8%	3,9%	3,6%
IV. ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ	3,9%	3,6%	4,1%	4,1%	4,1%	4,3%	4,8%	4,6%
V. СОЦИАЛНО ОСИГУРЯВАНЕ, ПОДПОМАГАНЕ И ГРИЖИ	10,8%	12,5%	13,0%	12,1%	12,3%	13,4%	13,6%	13,5%
VI. ЖИЛИЩНО СТРОИТЕЛСТВО, БЛАГОУСТРОЙСТВО, КОМУНАЛНО СТОПАНСТВО И ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА	2,1%	2,3%	2,1%	1,8%	1,7%	2,3%	3,0%	3,6%
VII. ПОЧИВНО ДЕЛО, КУЛТУРА, РЕЛИГИОЗНИ ДЕЙНОСТИ	0,8%	0,7%	0,7%	0,6%	0,7%	0,8%	0,9%	1,0%
VIII. ИКОНОМИЧЕСКИ ДЕЙНОСТИ И УСЛУГИ	4,4%	3,6%	4,6%	4,3%	4,7%	4,5%	4,6%	6,0%
IX. РАЗХОДИ НЕКЛАСИФИЦИРАНИ В ДРУГИТЕ ФУНКЦИИ	1,8%	1,7%	1,6%	1,7%	1,7%	2,0%	1,8%	1,9%
Бюджетно салдо: Дефицит (-)/Излишък (+)	2,7%	-0,9%	-3,8%	-1,9%	-0,4%	-1,8%	-3,7%	-2,9%

Забележка:
 *Данните са в съответствие с националната методология
 ** В прихода и в разхода за 2005 г. и 2006 г. са елиминирани обороти
 *** Във Функция IX "Разходи неклассифицирани в другите функции" с