

БЪЛГАРИЯ

ПЪТЯТ КЪМ УСПЕШНА ИНТЕГРАЦИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ - ПОЛИТИЧЕСКИЯТ ДНЕВЕН РЕД



**Сектор “Намаляване на бедността и управление на икономиката”
Регион Европа и Централна Азия**

Ноември 2005 г.

Документ на Световната банка

Copyright © 2005

The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433, U.S.A
All rights reserved
Manufactured in the United States of America
First printing: January, 2006

Report No. 34233-BG

Мненията, тълкованията и заключенията в този материал са само на авторите и не отразяват непременно гледната точка на Борда на изпълнителните директори на Световната банка или правителствата, които представляват.

Copyright Clearance center, Inc.
222 Rosewood Drive
Danvers, MA 01 923, U.S.A
Tel: 978-750-8400 Fax: 978-750-447

ВАЛУТНИ ЕДИНИЦИ И ТЕХНИТЕ РАВНОСТОЙНОСТИ

Валутна единица = български лев (BGN) / 2 ноември 2005 г.

1 щ. дол. = 1.63095 лева / 2 ноември 2005 г.

ФИНАНСОВА ГОДИНА 1 януари– 31 декември

СЪКРАЩЕНИЯ

АДВФК	Агенция за държавен вътрешен финансов контрол	МС	Министерски съвет
АЗ	Агенция по заетостта	МСП	Малки и средни предприятия
АПК	Административно-процесуален кодекс	МТСП	Министерство на труда и социалната политика
БВП	Брутен вътрешен продукт	МФ	Министерство на финансите
БДЖ	Български държавни железници	НАП	Национална агенция по приходите
БДС	Брутна добавена стойност	НАТО	Организация на Северноатлантическия пакт
БНБ	Българска народна банка	НЕК	Национална електрическа компания
ВСС	Висш съдебен съвет	НЗОК	Национална здравно-осигурителна каса
ГМД	Гарантиран минимален доход	НКЖИ	Национална компания „Железопътна инфраструктура”
ДДС	Данък добавена стойност	НОИ	Национален осигурителен институт
ЕАСТ	Европейска асоциация за свободна търговия	НПО	Неправителствени организации
ЕБВР	Европейска банка за възстановяване и развитие	НСИ	Национален статистически институт
ЕИБ	Европейска инвестиционна банка	НСЧ	Новите страни-членки
ЕК	Европейската комисия	ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ЕМС	Европейски монетарен съюз	ОНД	Общността на независимите държави
ЕС	Европейски съюз	ОФП	Обща факторна производителност
ЕЦА	Европа и Централна Азия	ППС	Паритет на покупателната способност
ЗОУ	Задължителна обществена услуга	ПЧИ	Преки чуждестранни инвестиции
ИКТ	Информационно-комуникационни технологии	СИВ	Съвет за икономическа взаимопомощ
ИМС	Икономически меморандум за страната	СТО	Световната търговска организация
ИПЦ	Индекс на потребителските цени	СФР	Средносрочна фискална рамка
ИСФУ	Информационна система за финансово управление	ФРС	Фискална резервна сметка
МТС	Министерство на транспорта и съобщенията	ЦИЕ	Централна и Източна Европа
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие	ЮИЕ	Югоизточна Европа
МВФ	Международен валутен фонд	SITC	Стандартна международна търговска класификация
МЗ	Министерство на здравеопазването	TIMSS	Световни тенденции в обучението по математика и природни науки
МОН	Министерство на образованието и науката	USAID	Американска агенция за международно развитие
МОСВ	Министерство на околната среда и водите		

Зам.-президент:	Шигео Кацу, ECAVP
Директор за страната:	Ананд К. Сет, ECCU5
Секторен директор:	Шерил Грей, ECSPE
Секторен мениджър:	Бернард Функ, ECSPE
Ръководител на екипа:	Росалинда Кинтания, ECSPE

СЪДЪРЖАНИЕ

БЛАГОДАРНОСТИ.....	I
ПЪТЯТ КЪМ УСПЕШНА ИНТЕГРАЦИЯ В ЕС: ПОЛИТИЧЕСКИЯТ ДНЕВЕН РЕД.....	III
РЕЗЮМЕ.....	III
ЧАСТ 1: КРАТЪК ДОКЛАД	1
A. Динамика на растежа	4
B. Дневният ред на основните реформи	12
C. Повишаване на квалификацията на работната сила.....	13
D. Обновяване на транспортната мрежа	15
E. Поощряване на ефикасното и прозрачното управление на публичния сектор	16
F. Усъвършенстване на пазара на труда и повишаване на заетостта.....	20
G. Подобряване на работата на съдебната система и намаляване сложността на нормативната уредба	23
H. Макроикономическа политика за справяне с рисковете и подпомагане на монетарната интеграция	25
ЧАСТ 2: ОСНОВЕН ДОКЛАД	28
1. УКРЕПВАНЕ НА СТАБИЛНОСТТА, УСКОРЯВАНЕ НА ИКОНОМИЧЕСКИЯ РАСТЕЖ И ИНТЕГРАЦИЯТА С ЕС	28
A. Макроикономическа стабилност и растеж. Кратка история на прехода.....	30
A.1 От преход към криза: Наследството на миналото.....	30
A.2 От криза към стабилност и растеж.....	35
B. Постигания на България в регионален план	40
B.1 Структурни реформи: България и страните от ЦИЕ.....	41
B.2 Подбрани икономически и социални измерения: България и страните от ЦИЕ.....	42
B.3 Търговска и инвестиционна интеграция: България и страните от ЦИЕ	45
C. От стабилност и растеж към конвергенция с ЕС.....	47
C.1. Предизвикателството на конвергенцията	47
C.2. Демографските предизвикателства в България и Лисабонската стратегия	48
2. ПОСТИГАНЕ НА ИКОНОМИЧЕСКИЯ РАСТЕЖ, ПРЕДВИЖДАН ОТ ЛИСАБОНСКАТА СТРАТЕГИЯ	51
A. Динамика на растежа	52
B. Движещи сили на растежа.....	53
B.1 Движещи сили на икономическия растеж: Компоненти на съвкупното търсене.....	54
B.2 Инвестиции и производителност по сектори.....	56
B.3 Междуотраслово реструктуриране.....	61
C. Отчитане на растежа. Движещи сили на растежа от гледна точка на предлагането.....	63
D. Потенциален ръст на производството и конвергенция.....	65
E. Приближаване към Лисабонската стратегия за развитие: дневен ред на най-важните реформи	69
3. РАЗВИТИЕ НА ТЪРГОВСКАТА И ИНВЕСТИЦИОННАТА ИНТЕГРАЦИЯ	73
A. Търговска политика	73
B. Развитие на търговията	75
C. Конкуренетоспособност, търговия и динамика на ПЧИ.....	82
D. Развитие на търговската и инвестиционната интеграция: дневен ред на реформите	85
4. ПРЕСТРУКТУРИРАНЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ РАЗХОДИ	87
A. Фискално реструктуриране	88
B. Реформа на политиката на публичните разходи	92
C. Реформа в публичния сектор	101
D. Реструктуриране на публичните разходи: дневният ред на реформите	104
5. ПОВИШАВАНЕ НА ГЪВКАВОСТТА НА ПАЗАРА НА ТРУДА И РАСТЕЖ НА ЗАЕТОСТТА	111
A. Политика и институции на пазара на труда.....	112
B. Икономически растеж, гъвкавост на пазара на труда и заетост	115
C. Междуотраслово пренасочване на работната сила	117
D. Заетост, безработица и заплати	121
E. Повишаване на гъвкавостта на пазара на труда и растеж на заетостта: дневният ред на реформите	123
6. УСКОРЯВАНЕ НА РАЗВИТИЕТО НА ЕФИКАСНА СИСТЕМА, ОСНОВАВАЩА СЕ НА ЯСНИ ПРАВИЛА	127
A. Институционално развитие и икономически резултати	127

В. Конкуренция на вътрешния пазар: Нормативна уредба.....	132
С. Съдебна реформа	137
Д. Ускоряване на развитието на система, основаваща се на ясни правила: Дневният ред на реформите	141
7. МАКРОИКОНОМИЧЕСКИ РИСКОВЕ И УЯЗВИМИ МЕСТА	145
А. Справяне с рисковете и слабите места.....	145
В. Монетарна интеграция.....	148
8. ЗАКЛЮЧЕНИЯ.....	153
ТЕХНИЧЕСКИ ПРИЛОЖЕНИЯ.....	159
АНЕКС А: ДЕТЕРМИНАНТИ НА ПРОИЗВОДИТЕЛНОСТТА: ДАННИ НА НИВО ФИРМА	160
АНЕКС В: ДЕТЕРМИНАНТИ НА ДЪЛГОСРОЧНИЯ РАСТЕЖ: ОТЧИТАНЕ НА ИКОНОМИЧЕСКИЯ РАСТЕЖ	163
АНЕКС С: МОДЕЛ НА ЦИКЪЛА НА РАСТЕЖА В БЪЛГАРИЯ	166
АНЕКС D: СРАВНИТЕЛЕН КОНВЕРГЕНЦИОНЕН МОДЕЛ	171
АНЕКС Е: НЕФОРМАЛНАТА ИКОНОМИКА	177
АНЕКС F: СТАТИСТИЧЕСКИ ТЕСТОВЕ ЗА ГЪВКАВОСТ НА ПАЗАРА НА ТРУДА.....	185

БЛАГОДАРНОСТИ

Настоящият икономически меморандум за страната (ИМС) бе изготвен под ръководството на Бернард Функ от екип в състав: Росалинда Кинтания (ръководител на екипа), Сату Кристина Каконен (изготвяне на резюмето), Хуан Карлос Гинарте (макроикономическа стабилност, политика на пазара на труда и публични финанси), Стела Илиева (преструктуриране на икономиката и инвестиции), Матю Ендриус (реформа в публичния сектор) Бартеломей Камински и Френсис Нг (търговска интеграция и ПЧИ), Симеон Джанков, Керъли Маклийш и Галина Андропова Винчелете (вътрешна конкуренция), Едгардо Фаваро, Мицухо Кида, Стефан Милер (динамика на растежа и анализ на потенциалния ръст на производството), Роберта В. Гати, Каталин Пауна, Калин Христов и Венелин Бошнаков (анализи на растежа на национално ниво и на ниво фирми, анализ на неформалната икономика), Джеймс Андерсън (реформа в управлението) и Ирина Кичигина (съдебна реформа). Лиляна Дудева състави статистическата база данни, а Олга Викторовна Выборная и Иглика Василева оказаха помощ в проучването на данните. Арманда Чарчани имаше за задача да обработи документа. Албена Самсонова оказа помощ на екипа, както и логистична подкрепа за няколко мисии. Г-ца Емили Евършед редактира доклада. Екипът също така се ползваше от регионалните проучвания на Световната банка за региона на Европа и Централна Азия, в това число: Съдебните системи на страните в преход (2005, предстоящо издаване), Икономическият растеж, бедността и неравенството в Европа и Централна Азия: минало, настояще и бъдеще (2005, предстоящо издаване), От разпадане към реинтеграция: Европа и Централна Азия в международната търговия (2005, предстоящо издаване), Европейската интеграция, регионалната политика и икономическият растеж (2003), Изграждане на пазарни институции в Южна Европа (2004) и Политика на разходите в процеса на присъединяването към Европейския съюз (2002). Екипът също така използва информация на колегите от екипите за страната в отделите ECSIE, ECSHD, ECSSD и ECSPF на Световната банка.

Екипът извлече голяма полза от проведените дискусии и консултации с Кайл Питърс и Хайме Харамийо-Вайехо в качеството им на рецензенти на Световната банка. Али Мансур, Хари Броудмън, Арод Хансън, Петер Миович и Оскар де Брун Копс предоставиха много полезни коментари. Екипът също така благодари на Прадееп Митра, Черил Грей, Ананд Сет, Алберт Мартинес, Майла Тейлър Уилямс и Оскар де Брун Копс за техните съвети и подкрепа.

Настоящият доклад бе изготвен в тясно сътрудничество с българското правителство. Екипът благодари за щедро предоставеното време и безрезервната подкрепа на висшите правителствени служители. Координацията от името на българското правителство се осъществяваше от Министерството на финансите. Г-н Любомир Дацов, заместник-министър на Министерство на финансите, бе ръководител на работната група за ИМС. Изключително сме признателни за проведените от средата на 2001 г. до средата на 2005 г. дискусии и за сътрудничеството със следните правителствени лица: г-н Илия Лингорски, г-н Стамен Тасев, г-жа Гергана Беремска, г-жа Ана Михайлова и техните колеги от Министерството на финансите; г-н Румен Борисов и колегите му от Агенцията за икономически анализи и прогнози; г-н Емил

Димитров и г-жа Мариела Ненова от Българска Народна Банка; г-н Димитър Ивановски, Министерство на икономиката, г-жа Христина Христова, министър на труда и социалната политика, г-н Димитър Калчев, министър на държавната администрация. Много сме благодарни за дискусиите и сътрудничеството на представителите на новото правителство, встъпило в длъжност през м. юли 2005 г.: г-н Пламен Орешарски, министър на финансите, г-н Румен Овчаров, министър на икономиката и енергетиката, г-н Димитър Ивановски, заместник-министър на финансите, г-жа Емилия Масларова, министър на труда и социалната политика, г-н Асен Гагаузов, министър на регионалното развитие и благоустройството, г-н Нихат Кабил, министър на селското стопанство и горите, г-н Джевдет Чакъров, министър на околната среда и водите, г-н Николай Василев, министър на държавната администрация и административната реформа, г-н Веселин Близнаков, министър на отбраната, г-н Кирчо Атанасов, заместник-министър на образованието, г-жа Евгения Колданова, заместник-министър на външните работи, г-жа Зинаида Велева и г-жа Петя Василева от Министерския съвет, представители на ресорните министерства; г-н Александър Хаджийски, председател на Националния статистически институт, неговите колеги г-н Тодор Тодоров, г-н Спас Костов, и г-н Павел Езекиев от Българската агенция за инвестиции. За екипа бяха също така изключително полезни консултациите с представителите на професионалните съюзи – „Подкрепа” и КНСБ, представителите на бизнес-асоциациите – Българската международна бизнес асоциация и Българската търговско-промишлена палата и сътрудничеството с българските учени. Г-н Петьо Николов, бивш старши съветник на Изпълнителния директор на Световната банка (2001 – 2005 г.) и г-ца Румяна Кючукова, старши съветник на Изпълнителния директор на Световната банка, предоставиха важни мнения и ценна подкрепа за изготвянето на доклада.

ПЪТЯТ КЪМ УСПЕШНА ИНТЕГРАЦИЯ В ЕС: ПОЛИТИЧЕСКИЯТ ДНЕВЕН РЕД

РЕЗЮМЕ

1. През последните седем години България постигна забележителен напредък по пътя към дългосрочна стабилност и устойчив растеж. В резултат от добре обоснованата макроикономическа политика и задълбочените структурни реформи средният растеж в България достигна нивата на осемте нови страни-членки (НСЧ-8)¹ на Европейския съюз (ЕС). Ускореният растеж и ниската инфлация спомогнаха за повишаването на дохода на глава от населението и на жизнения стандарт: доходът на глава от населението, изчислен в паритет на покупателната способност, нарасна от 5216 щатски долара през 1998 г. до 8007 щатски долара през 2004 г. През 2003 г. високият процент на безработица, запазен още от началото на 90-те години, започна да спада. Макар че намаляването на безработицата се дължеше частично и на активните програми за пазара на труда, през 2004 г. (за първи път след 1996/97 г.) в частния сектор беше отбелязано нетно създаване на работни места, което допринесе за понататъшното намаляване на безработицата до 12.7 %. Стабилността, икономическият растеж и, до известна степен, разгърнатата система за социална защита също спомогнаха за съществено намаляване на бедността, която продължава да спада.

2. Въпреки общите положителни резултати, България е значително по-бедна от новите страни-членки на ЕС. Доходът на глава от населението в страната по паритет на покупателната способност (ППС) през 2003 г. възлизаше на 30 % и съответно на 57 % от средното ниво в 25-те страни-членки на ЕС и в НСЧ-8. Поради голямото изоставане на доходите в България от доходите в 25-те страни-членки е необходимо повишаване на ефективността на икономиката, така че предстоящото присъединяване към ЕС да осигури бързо намаляване на разликите и да доведе до устойчиво подобряване на жизнения стандарт.

3. За да намали разликата в доходите и за да облекчи сближаването с ЕС, България ще трябва да увеличи заетостта и производителността в съответствие с Лисабонската програма. Реформите са особено наложителни за България поради отрицателните стойности на естествения прираст на населението в страната (около -0.7 % годишно) и на миграцията (около -0.1 % годишно). Те доведоха до бързо спадане на дела на лицата в трудоспособна възраст и нарастване на дела на старите хора в общия брой на населението. В същото време България е на предпоследно място по трудово участие на работната сила на пазара на труда (49.4 %) и на последно място по процент на заетостта (43.6 %) сред страните от Централна и Източна Европа (ЦИЕ). За да се достигне нивото на Европейския съюз, процентите на заетостта и на участието на

¹ Република Чехия, Естония, Унгария, Латвия, Литва, Полша, Република Словакия, Словения.

пазара на труда трябва да се повишат. Освен това, значителна част от заетостта се дължи на непроизводителни сектори на икономиката или на сфери, в които производителността на труда е в стагнация. Това се отнася преди всичко за селското стопанство, където производителността е спаднала рязко. Без повишаване на гъвкавостта на пазара има опасност икономиката да остане блокирана в цикъл на ниски заплати и ниска производителност. Като се вземат предвид демографските тенденции, България едва ли би могла да си позволи това.

4. Увеличаването на инвестициите и повишаването на общата факторна производителност ще бъдат решаващи за продължаването на икономическия растеж. Осъвременяването на основния капитал все още се намира в начален етап, а производствените фактори се използват непълно (фирмите работят при 70 % от производствената си мощност). Това е резултат от дългите години на сравнително ниски инвестиции. Средното съотношение между обема на инвестициите и БВП през 1991-2004 години в България възлизаше на 17 % в сравнение със средната стойност от 25 % в новите страни-членки. Макар че инвестиционният процес се възстанови - до известна степен благодарение на подобрения инвестиционен климат - и обемът на инвестициите през 2004 г. достигна 23.5 % от БВП, натрупаният недостиг на основен капитал остава значителен и налага вземането на мерки. Освен това, публичните и частните инвестиции се концентрират в сектори, насочени към обслужването на вътрешния, вместо към външния пазар, а в структурата на износа преобладават изделия с влагане на голямо количество ниско квалифициран труд. Конкуренцията на вътрешния пазар обаче се ограничава от прекалено усложнената нормативна уредба и неефективното принудително изпълнение на договорите. Въпреки че през последните няколко години беше постигнат напредък в реформите на нормативната уредба и съдебната система, в тези сфери България изостава от другите страни в региона.

5. С приближаване на датата за присъединяване на България към ЕС, тя има възможност да действа за преодоляването на тези предизвикателства и да изведе икономиката си по пътя на ускорения икономически растеж. Настоящият доклад предлага програма за реформи, съсредоточаваща се върху пет области и имаща за цел намаляване на разрыва в доходите, производителността и инвестициите, както и ускоряване на конвергенцията с ЕС:

(i) *Повишаване на количеството и качеството на човешкия капитал.* За насърчаване на растежа на производителността на труда и за разширяване на експортния капацитет извън износа на трудоемки изделия, създавани с ниско квалифициран труд, е необходимо да се осъвременят уменията на работната сила. Това налага реформа на образователната система, в това число, на университетите и на средните професионалните училища със следните цели: (а) подобряване на обвързването между уменията, придобивани в системата на образованието, и изискваните на пазара на труда умения чрез създаване на механизми за обратна връзка между системата на образованието и пазара на труда; (б) повишаване на ефективността и ефикасността на публичните разходи за образование чрез преразпределяне на ресурсите от недоизползвани сгради и излишък на персонал за модернизиране на учебните планове, учебниците и учебно-техническите пособия; прилагане на комплексно разпределяне на ресурсите спрямо броя на обучаващите се; обвързване на финансирането освен с броя на записаните ученици и с образователните резултати.

(ii) *Повишаване на количеството и качеството на материалния капитал.* Транспортната мрежа в България се нуждае от осъвременяване, тъй като морските пристанища и близо две трети от пътищата са в лошо състояние. По тази причина би следвало приоритетът при разпределянето на ресурсите да се даде на поддръжката на съществуващата база, а не на новите инвестиции. Последователността на реформите в тази област ще трябва да се основава на анализ на разходите и ползите и да отчита либерализацията на международните автомобилни товарни превози в контекста на присъединяването към ЕС. Приоритетните области за реформи би следвало да бъдат: (а) модернизиране и решаване на проблемите в създаващите затруднения пътни участъци с международен трафик на дълги разстояния; (б) реформа на морските пристанища, в това число, организиране на пристанища от типа „лендлорд“ с отделяне на експлоатационните от комерсиалните функции, приватизация на пристанищните услуги и възлагане на терминалите за големи контейнери и насипни товари на концесия на частни оператори.

(iii) *Насърчаване на ефективно и прозрачно управление на публичния сектор, в това число, по-нататъшно реструктуриране на публичните разходи.* България осъществи редица реформи, насочени към усъвършенстване на функционирането на публичния сектор. За постигането на това бяха приети голям брой нови закони и разпоредби. Следващият етап на реформите би следвало да се съсредоточи върху: (а) повишаване на ефективността на разходите в здравеопазването и социалното подпомагане; (б) разширяване на програмното бюджетиране за обхващане на всички министерства и обвързване на разпределението на бюджетните средства с резултатите и качеството на изпълнението; (в) внедряване на информационна система за финансово управление в бюджетния сектор; (г) прилагане на критерии за професионални качества и заслуги при назначаване, повишаване в длъжност и увеличаване на заплатите; (д) прилагане на стратегии за борба с корупцията при стриктно изпълнение на разпоредбите за ограничаване на конфликта на интереси и за деклариране на имуществото; и (е) осигуряване на прозрачност и конкуренция в обществените поръчки за строителство.

(iv) *Повишаване на ефективността на пазара на труда.* Действащото трудово законодателство осигурява големи облаги за лицата с трудови договори и дълъг трудов стаж, като пренебрегва съществена част от трайно безработните с малко възможности за работа, както и работещите в неформалния сектор. Най-важните реформи в тези области би следвало да включат: (а) намаляване на данъчно-осигурителната тежест върху заплатите за преодоляване на пречките пред създаването на нови работни места; (б) възприемане на политика за гъвкаво използване на срочни трудови договори и променливо работно време; (в) допускане на по-гъвкави условия за назначаване и уволняване поради промени в натоварването на производствените мощности, в качеството на трудовото изпълнение и поради неспазване на трудовата дисциплина; (г) засилване на връзката между размера на заплатите и трудовото изпълнение чрез включване на надбавката за трудов стаж в основната заплата и по такъв начин отстраняване на надбавката; (д) привеждане на размера на помощите за безработица в съответствие със средните нива и продължителност, съществуващи в страните-

членки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), с цел премахване на демотивацията за намиране на работа; и (е) повишаване на участието на работната сила чрез допускане на по-гъвкаво използване на срочните трудови договори и назначаване на непълен работен ден.

(v) Подобряване на работата на съдебната система и намаляване на сложността на нормативната уредба. Макар че през последните години инвестиционният климат се подобри, законодателството и административната нормативна уредба в България остават прекомерно усложнени, а принудителното изпълнение на договорите е ненадеждно. За насърчаване на конкуренцията на вътрешния пазар и за цялостно стимулиране на частния сектор е важно да се опростят регулативните режими и да се осъществи съдебна реформа за подобряване на принудителното изпълнение на договорите. Реформата би следвало да включи: (а) опростяване на процедурите по изпълнението на договорите; (б) облекчаване на лицензионните режими; (в) изнасяне на регистрирането на фирмите от съдилищата; (г) премахване или намаляване на минималната сума на уставния капитал за учредяване на дружество с ограничена отговорност; (д) опростяване на документацията, изисквана за регистрирането на нова фирма; и (е) въвеждане на задължителен срок за отговор при регистрирането и лицензирането на фирмите (по принципа на мълчаливото съгласие).

6. За да постигнат успех, горепосочените структурни реформи трябва да се осъществят в стабилна макроикономическа обстановка. Следователно, дневният ред на реформите трябва да бъде подкрепен от макроикономическа политика, насочена към преодоляване на рисковете, отстраняване на уязвимите места и постигане на напредък по пътя към монетарна интеграция. В краткосрочен аспект съществуват рискове, свързани с натиска от увеличаващия се дефицит по текущата сметка на платежния баланс и бързия растеж на кредитирането в частния сектор. Досега тези рискове се компенсират частично чрез постигането на бюджетен излишък. В по-дългосрочен план обаче фискалната политика трябва да остане достатъчно гъвкава, за да може да реагира на възможните външни и вътрешни сътресения.

ЧАСТ 1: КРАТЪК ДОКЛАД

1. През последните седем години България постигна забележителен напредък по пътя към дългосрочна стабилност и устойчив растеж. В резултат от разумната макроикономическа политика и задълбочените структурни реформи средният темп на растежа достигна нивата на осемте нови страни-членки (НСЧ-8) на Европейския съюз, които се движеха около 5 % през периода 2000-2004 г. Въпреки общите положителни резултати, България е една от най-бедните страни в Централна и Източна Европа. Доходът на глава от населението в страната по паритет на покупателната способност (ППС) през 2003 г. възлизаше на 30 % и съответно на 57 % от средното ниво в 25-те страни-членки на Европейския съюз (ЕС-25) и в 8-те нови страни-членки. Поради огромната разлика между доходите в България и в ЕС-25 е необходимо ефективността на икономиката да се повиши, за да може присъединяването към ЕС да осигури бързото намаляване на разликите и да доведе до трайно подобряване на жизнения стандарт.

2. Запазването на макроикономическата стабилност и провеждането на структурни реформи доведоха до общо подобряване на жизнения стандарт през последните седем години. След неуспехите на прехода, чиято кулминация беше тежката криза през 1996-97 г., в средата на 1997 година с въвеждането на механизма на валутния борд отново бе постигната макроикономическа стабилност. Стабилността беше запазена благодарение на заложените във валутния борд предпазлива фискална политика и строго спазване на политиката на доходите. Фискалната консолидация намали общия бюджетен дефицит от 15.2 % от БВП през 1996 г., стигайки до балансиран бюджет през 2003 г. и генерира общ фискален излишък от 1.8 % през 2004 г. Съотношенията на външния и държавния дълг към брутният вътрешен продукт спаднаха съответно от почти 100 % и 107.4 % от БВП през 1997 г. до 64 % и 41 % през 2004 г. В резултат от тази политика инфлацията бе овладяна от нива на хиперинфлация до под 10 %.

3. Програмата за всеобхватни структурни реформи допринесе за постигането на благоприятни икономически резултати. Тежестта на кризата от 1996–97 г. и перспективите за присъединяване към ЕС дадоха тласък за промяна на икономическата политика в полза на реформите. Между 1998 г. и 2002 г. повечето от неструктуриращите държавни предприятия и банки бяха приватизирани или ликвидирани, банковият надзор бе засилен, търговията и цените бяха либерализирани, реформите в енергийния сектор отбелязаха значителен напредък и бяха направени първите стъпки към реформа на нормативната уредба с цел подобряване на инвестиционния климат. През периода 2003-04 г. България завърши напълно приватизирането на електроразпределителните предприятия и далекосъобщенията, а реформите в публичния сектор и институционалните реформи включиха приемането на нови закони, подзаконови актове и управленска система. В резултат от това частният сектор стана водещ фактор на икономическия растеж със 75 % от брутната добавена стойност (БДС) и със същия процент от общата численост на заетите лица в страната. Интегрирането с външните пазари се засили и търговията със стоки и услуги, изразена като дял от БВП, се увеличи от 94 % през 1998 г. на 127 % през 2004 г. Потоците от

преки чуждестранни инвестиции се увеличиха до около 37 % от общите инвестиции през 2003 г. в сравнение с 25-те % за 1998 г. Доверието на инвеститорите – както на местните, така и на чуждестранните - с течение на времето се повиши. През лятото на 2004 г. кредитният рейтинг на българския дългосрочен външен дълг в чуждестранна валута бе повишен до инвестиционен.

4. Постигнатата ниска инфлация, намаляващите лихвени проценти и устойчивият растеж допринесоха за повишаване на доходите на глава от населението и неговата покупателна способност, както и за общото подобряване на жизнения стандарт. Доходите на глава от населението, изчислен в паритет на покупателната способност, нараснаха от 5216 щ. дол. през 1998 г. на 8007 щ. дол. през 2004 г. и в реално изражение отбелязаха средно увеличение от 6.5 % годишно. Средните месечни работни заплати за страната се увеличиха от 183 лева през 1998 г. до 294 лева през 2003 г. - нарастване в реално изражение средно от 2 % годишно. Процентът на безработицата, който след началото на 90-те години оставаше на високи нива и през 2000 г. достигна пиковата стойност от 18 %, през 2003 г. започна да намалява и достигна 14.3 %. Въпреки че намаляването на безработицата частично се дължеше на активните програми на правителството за пазара на труда, през 2004 г. - за пръв път след кризата от 1996-97 г. - се наблюдаваше нетно увеличаване на заетостта в частния сектор, което допринесе за допълнително снижаване на безработицата до 12.7 %. Стабилността, икономическият растеж и разгърнатата система на страната за социална защита допринесоха за значително намаляване на бедността и тя продължава да спада.

5. Необходимостта от бързо осъществяване на най-важните реформи, насочени към повишаване на производителността, е още по-наложителна за България отколкото за останалите страни в региона, където демографският спад не е така голям и не се задълбочава с такива високи темпове. България има отрицателен естествен прираст на населението (около -0.7 % годишно), който заедно с нетната емиграция (около -0.1 % годишно), през 90-те и първите години на новото хилядолетие доведе до среден отрицателен прираст на населението от -0.8 %. В резултат от това, числеността на населението в трудоспособна възраст намалява бързо, а броят на старите хора нараства също толкова бързо; демографският спад е сериозен и продължава да се задълбочава. Изчисленията показват, че за 20 години населението в трудоспособна възраст ще намалее с 19 %, а броят на хората на възраст над 64 години ще се увеличи със 17 % в сравнение с нивата от 2005 г.

6. Лисабонската стратегия се съсредоточава върху увеличаването на заетостта и производителността: основният дневен ред, предложен в настоящия доклад, обхваща реформите, които са необходими, за да може България да тръгне по пътя на Лисабонската стратегия за ускоряване на икономическия растеж. Освен повишаването на производителността, Лисабонската стратегия има за цел към 2010 г. процентът на трудовото участие да се повиши до 70 %, което означава повишаване на участието на пазара на труда и снижаване на безработицата, а не ограничаване на предлагането на работна сила на този пазар. България трябва да положи сериозни усилия за постигането на тези цели, тъй като освен голямото изоставане в доходите и производителността на страната в сравнение с 25-те страни-членки и демографския си спад, тя трябва да преодолее и незадоволителното действие на своя пазар на труда. България е на предпоследно място по участие в пазара на труда (49.4 % в сравнение с 58 % в 25-те страни-членки за 2003 г.) и има най-нисък процент на заетост в сравнение

с 25-те страни-членки (43.6 % в сравнение с 53 % в 25-те страни-членки за 2003 г.). Едно елементарно изчисление показва, че ако България иска да постигне до 2010 г. целите за развитие на пазара на труда, залегнали в Лисабонската стратегия, заетостта трябва да се увеличава с около 8 % годишно през периода 2005–10 г., а участието на пазара на труда през същия период трябва да се увеличава с около 4.5 % годишно. Дори ако споменатите по-горе задачи бъдат изпълнени до 2020 г., постигането на целите за добро функциониране на пазара на труда би могло да се окаже трудно — през следващите 15 години заетостта и участието на пазара на труда ще трябва да се увеличават съответно най-малко с 3.5 % и с 2 % годишно.

7. Конвергенцията предполага повишаване на производителността на труда и на участието на населението в пазара на труда в България. Оценка показват, че за да се удвоят за 20 години доходите на глава от населението, така че да достигнат две трети от нивата на 25-те страни-членки на ЕС, БВП на заето лице ще трябва да се увеличава най-малко с 5.5 % годишно. Тенденцията към намаляване на броя на лицата в трудоспособна възраст показва, че само за да компенсира влиянието от намаляване на числеността на работната сила върху доходите на глава от населението, производителността на труда трябва да нараства с около 1 процентен пункт годишно. Това нарастване ще трябва да бъде по-голямо, ако участието в пазара на труда продължава да е слабо. Ръстът на производителността не може да компенсира ниското участие на пазара на труда. Без повишаване на участието в пазара на труда до 70 % преди 2015 г. - дори ако производителността на труда се увеличи - доходите на глава от населението в България ще останат под една трета от нивото в 25-те страни-членки на ЕС.

8. Следователно, пред България стои обширен дневен ред на реформи, които са необходими за подобряване на икономиката ѝ и за компенсиране на демографския спад чрез повишаване на производителността на труда и заетостта. Големите разлики между доходите в България и в 25-те страни-членки на ЕС, както и в 8-те нови страни-членки, отразяват изоставането на производителността на труда, на материалния и човешки капитал, във функционирането на пазарите на стоки и услуги, а в по-общ план – и в качеството на политическите и институционалните рамки. За да ускори наистина конвергенцията, България трябва да продължава да гради върху постигнатото досега. Анализът на движещите сили на растежа от гледна точка на съвкупното търсене и на източниците на икономически растеж от гледна точка на производствените фактори очертава основните предизвикателства за ръста на икономиката и конкурентоспособността.

9. С оглед на гореизложеното, пет области са с най-голямо значение при определяне на основния дневен ред: производителност и икономически растеж; интегриране на търговията и инвестициите; политика на публичните разходи; гъвкавост на пазара на труда; правна и институционална рамка. Глава 1 поставя акцента върху стабилността, динамиката на растежа и интеграцията. Анализът на тези три фундаментални фактора в процеса на времето се допълва със сравнения по страни. Глава 2 разглежда основните елементи на икономическия растеж в България през последните няколко години от гледна точка на производствените фактори на растежа, междуотрасловото реструктуриране, отчитането на растежа на икономиката и потенциалния ръст на производството. Търговската политика, динамиката на търговията и на преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ), както и последните

тенденции в развитието на търговския сектор, се разглеждат в Глава 3, а Глава 4 обсъжда необходимите реформи в политиката на публичните разходи с цел подпомагане на търговската интеграция. Глава 5 се спира върху състоянието на пазара на труда, както и върху политиката и институциите, свързани с пазара на труда. В Глава 6 се обсъждат отделни компоненти на институционалната рамка за икономически растеж и конкурентоспособност, а Глава 7 разглежда макроикономическата политика, насочена към справяне с рисковете и уязвимите места и към подпомагане на напредъка в монетарната интеграция. Накрая, Глава 8 предлага обобщение на основните изводи, направени в доклада.

А. ДИНАМИКА НА РАСТЕЖА

10. Растежът на съвкупното търсене и на неговите компоненти показва относително силна деформация в полза на потреблението в сравнение с инвестициите. От гледна точка на съвкупното търсене, близо 90 % от средния растеж на БВП през 2000-04 г. се дължеше на общото потребление и се определяше главно от личното потребление. Нарастването на общото потребление представляваше около 4.5 процентни пункта от средния темп на растежа от 4.9 % годишно за този период. При устойчив растеж и сравнително ниска инфлация, водещи до повишаване на нивата на доходите и покупателната способност, нарастването на личното потребление беше енергично - около 3.5 процентни пункта от средния темп на растежа на БВП с 4.9 % годишно. За разлика от него, приносът на брутните вътрешни инвестиции за растежа възлизаше средно на 2.9 процентни пункта въпреки бързото им увеличаване с 14 % годишно през периода 2000-2004 г. Това до голяма степен се дължеше на сравнително ниското ниво на инвестиции в България от около 21 % от БВП за същия период.

11. Изоставането на инвестициите в България в сравнение с другите страни в региона е съществено. Средното съотношение между инвестициите и БВП в България през периода 1991–2004 г. беше 17 % в сравнение със средно съотношение от 25 % в новоприетите осем страни. Това показва, че инвестициите в България са били пренебрегвани дълго време, независимо от бързото увеличаване на дълга до 1997 г. Наследената висока задлъжнялост след това затрудни инвестициите както в публичния, така и в частния сектор, и едва неотдавна те започнаха да се възстановяват от най-ниската си стойност от 10 % от БВП през 1997 г. Съотношението на инвестициите спрямо БВП след 2003 г. се възстановява с по-бързи темпове, като през 2004 г. достигна 23.5 % от БВП. Стабилизацията и структурните реформи подобриха инвестиционния климат и в резултат от това частният сектор - чийто дял във всички инвестиции е около 73 % - стана водещ в осъществяването на по-голямата част от инвестиционния процес. По подобен начин, ПЧИ играят централна роля във възстановяването на основния капитал в България. При средно 7 % от БВП годишно през периода 2000-2004 г., те може би достигат критичната маса, необходима за повишаване на ефективността и задълбочаване на интеграцията с външните пазари. Независимо от това, изоставането с 8 % в съотношението на обема на инвестициите спрямо БВП в сравнение с НСЧ-8 показва, че нивото на инвестициите си остава важно предизвикателство за България. За справяне с него са особено съществени два аспекта: единият е начинът на съчетаването на публичните с частните инвестиции, а другият е търговската ориентация и производственият характер на инвестициите.

12. Въпреки че се наблюдава увеличаване на частните инвестиции, те не получават нужната подкрепа от базисната публична инфраструктура, тъй като

брутните вътрешни инвестиции в основен капитал в публичния сектор намаляха рязко. Брутните вътрешни инвестиции в основен капитал в частния сектор се увеличиха повече от два пъти, като между 1998 г. и 2002 г. нараснаха от 6.4 % до 14 % от БВП. За разлика на това, през същия период инвестициите в основен капитал от страна на държавата намаляха от 6.7 % на 4.3 % от БВП. Това намаляване може да бъде обяснено частично с тежкото наследство на задлъжнялост в публичния сектор, но се дължи предимно на нарастващия дисбаланс между текущите и капиталовите разходи на държавата в процеса на осъществяването на фискалната консолидация. Нещо повече, реализираните фискални икономии от намаляването на дълга бяха пренасочени към социалната сфера, която в момента определя около 37 % от бюджета. От друга страна, държавните капиталови разходи и разходите за експлоатация и поддръжка понесоха тежестта от реструктурирането на бюджета. Тази тенденция започна да се преодолява едва през 2003 г. В резултат частните инвестиции страдат от недостатъците на базисната публична инфраструктура, особено в транспортната мрежа.

13. Недостатъците на базисната публична инфраструктура, която е от първостепенно значение за международната търговия, може би са и причина инвеститорите да предпочитат местните вместо външните пазари като обект на инвестициите си. Овладеяването на далечни пазари при тези условия е по-скъпо и следователно по-нерентабилно, отколкото да се продава на вътрешния пазар, като се има предвид близостта му до производителите в България и възможността да се повишават вътрешните цени. Докато по-високите транспортни разходи при вноса на стоки могат да се прехвърлят върху местните потребители чрез по-високи вътрешни цени, натискът от конкуренцията на международния пазар ограничава степента, в която българските износители могат да прехвърлят тези разходи върху външните потребители с повишаване на цените. Освен това, недостатъците на инфраструктурата заедно с натрупаното надценяване на курса на лева са и по-сериозен проблем, тъй като е вероятно те да оскъпят продажбите на по-отдалечени пазари, каквито са тези на ЕС, и да ги направят по-неизгодни в сравнение с предлагането от производители, разположени по-близо до пазарите на ЕС, или разполагащи с по-добра инфраструктура от тази на българските производители. Структурата на търговската ориентация на инвестициите показва предпочитание към обслужване на вътрешния вместо на външния пазар, макар че недостатъците на инфраструктурата не са единственият фактор, който играе роля за това.

14. Инвестициите в сектори, ориентирани към обслужване на вътрешния пазар, съставляват непропорционално голям дял от общите инвестиции и през периода 1998–2003 г. нарастваха по-бързо от насочените навън инвестиции. Анализът на брутните вътрешни инвестиции в настоящия доклад разграничава две категории: (i) насочените навън инвестиции включват инвестиции в сектори, чиито чисти постъпления от износа надвишават 30 % от общите постъпления от продажби; и (ii) насочените навътре инвестиции обхващат сектори, чиито нетни експортни постъпления са под 30 % от общите постъпления от продажби. Тези сектори са ориентирани предимно към обслужване на вътрешния пазар и включват нетъргуемите сектори. Инвестициите в секторите, ориентирани предимно към обслужване на вътрешния пазар, нараснаха с около 9 процентни пункта от БВП през периода 1998-2003 г., достигайки ниво от 21 % от БВП през 2003 г. За разлика от това, през същия период инвестициите в ориентираните навън сектори отбелязват скромно увеличение от само 1 процентен пункт от БВП, достигайки ниво от 4 % от БВП през 2003 г. Увеличаването

на инвестициите в сектори, ориентирани към обслужване на вътрешния пазар, е концентрирано в търговията на едро и дребно, енергетиката, недвижимите имоти и бизнес-услугите. Скромното увеличение на инвестициите в ориентираните навън сектори е главно в производството на текстил и текстилни изделия и в металообработващата индустрия.

15. Освен това, инвестициите са деформирани в полза на нетъргуемите сектори и ресурсоемките дейности. Инвестициите в нетъргуеми стоки и ресурсоемки дейности отбелязаха най-голямо увеличение през периода 1998-2003 г. Инвестициите в нетъргуемите сектори нараснаха с 6 процентни пункта, като достигнаха 15 % от БВП, а инвестициите в ресурсоемки дейности нараснаха с 2.2 процентни пункта, като през 2003 г. достигнаха 6 % от БВП. През същия период инвестициите в нискотехнологични търгуеми стоки, изискващи влягането на голямо количество неквалифициран труд, нараснаха с около 1.5 процентни пункта от БВП, като през 2003 г. достигнаха ниво от около 3.1 % от БВП. За разлика от това, инвестициите в средно до високотехнологични търгуеми стоки отбелязаха най-слабо увеличение: 0.2 процентни пункта в периода 1998-2003 г., а съотношението между инвестициите в тези дейности и БВП беше под 1 %. По тази причина експортният капацитет е слаб и в него преобладават нискотехнологичните трудоемки стоки.

16. В резултат от това, пренасочването на икономиката по стабилен път за развитие на експортния капацитет все още предстои. Благодарение на възприемането на либерална търговска политика, търговията със стоки и услуги се увеличи от 95 до 117 % от БВП между 1998 и 2003 г., а през 2004 г. достигна 127 %. При това равнище България се сравнява добре със средното съотношение на обема на търговията към БВП в НСЧ-8 (124 % през 2003 г.). Това съотношение обаче замаскира относително ограничения експортен капацитет на България. Вносът на стоки в България е около 50 % от БВП, което не е далеч от средната стойност от 54 % за новоприетите страни-членки. Въпреки това, разликата в съотношенията на стойността на износа на стоки спрямо БВП е два пъти по-голяма — 37 % от БВП за България в сравнение със средно 46 % в новоприетите страни-членки.

17. Освен това, икономиката все още не е изградила капацитета си за износ на стоки извън трудоемките изделия, в които е вложен неквалифициран труд. При износа преобладават трудоемките изделия с вложен неквалифициран труд, а вносът се състои предимно от готови потребителски стоки, автомобили и резервни части. Като отражение на структурата на инвестициите, в износа преобладават такива трудоемки стоки с вложен неквалифициран труд, каквито са текстилът, кожените изделия и мебелите, представляващи около 41 % от целия износ на България; други 31 % се състоят от стоки с преобладаващо влягане на природни ресурси. За разлика от тях, между 2002 г. и 2003 г. износът на капитали и високотехнологични стоки показва слабо нарастване само с 2 процентни пункта, като достигна дял от около 29 %.

18. Вносът се определя предимно от готови потребителски стоки. По отношение на вноса готовите потребителски изделия заедно с вноса на автомобили и резервни части представляваха средно 60 % от общия внос през 2000-2003 г. и през този период беше отбелязано най-голямото нарастване. За разлика от това, вносът на машини и оборудване (без автомобили) и на индустриални суровини възлизаше средно на 25 % от общия внос и между 2000 г. и 2003 г. дялът му отбеляза слабо увеличение от 24 % до 26

% от общия внос. Макар че се организират по-продуктивни дейности, изглежда успехите са в ранен стадий и необходимата критична маса на съвкупно ниво все още не е достигната. Тези тенденции отразяват подобрената, но все още ограничена способност на българската икономика да се възползва по-пълно от търговската интеграция с ЕС и глобалния пазар, и да се приспособи към промените на пазарната конюнктура.

19. В резултат от това, българският износ реагира по-слабо на пазарните възможности, отколкото износът от други страни в региона. През 1999 г. българската икономика се ориентира към енергично възстановяване и през 1999-2000 г. българският износ, макар и бавно, започна да нараства, но през 2001 г. световната икономика навлезе в период на спад. Темповете на растежа в страните с високи доходи спаднаха рязко от над 3.5 % през 2000 г. до под 1 % през 2001 г. Този спад на световната икономика и бавното ѝ възстановяване след това се отразиха върху експортните резултати на повечето страни от Централна и Източна Европа. Така например, Унгария и Румъния отбелязаха значителен спад в износа на стоки между 2000 г. и 2001 г. — 1.9 млрд. Евро или около 8.7 % за Унгария и 1.1 млрд. Евро или 6.1 % за Румъния. Унгарският износ започна да се възстановява през 2003 г., а румънският - една година по-рано. За разлика от тях, в България дълбочината на спада беше по-голяма — около 10 % — и възстановяването беше по-бавно отколкото в Унгария и Румъния. Изглежда, че стимулите за производителите в България да се насочват към вътрешния пазар, когато конюнктурата на международния пазар се влоши, са по-силни отколкото в Унгария или Румъния.

20. Механизмът на валутния борд в съчетание с повишаването на курса на Еврото спрямо щатския долар засили деформацията в полза на цените в нетъргуемите сектори, която не беше компенсирана от по-гъвкава икономика, способна да пренасочва ресурсите си от по-ниско към по-високопроизводителни дейности. Реалното повишение на валутният курс лев/ Евро между 2001 г. и средата на 2004 г. възлиза почти на 30 %, когато номиналният процент се коригира спрямо инфлацията според индекса на потребителските цени (ИПЦ). При това обаче, ако корекцията се базира на индекса на цените на производителите, повишаването на курса за същия период е под 10 %.

21. По-малко видимата страна на този процес е, че производителността на дейностите с търгуеми стоки нараства по-бързо, отколкото на тази с нетъргуеми стоки. Последствията от този ефект се проявяват, когато рентабилността в търгуемите сектори нараства по-бързо отколкото тази в нетъргуемите сектори, а относителното ценово равнище в нетъргуемите сектори се увеличава по-бързо отколкото в търгуемите сектори. Това в България става по-бързо отколкото в Евророната, където разликата в производителността и рентабилността на търгуемите и нетъргуемите сектори е по-малка. По тази причина, разликите в производителността допринасят за по-бързото повишаване на цените в България в сравнение с Евророната. Въпреки това, при наличието на значителни пречки за пренасочване на ресурсите от по-ниско към по-високопроизводителни дейности, не цялото реално кумулативно повишаване на курса на лева спрямо Еврото може да се припише на разликите в производителността.

22. Не повече от половината от наблюдаваното повишаване на курса на лева се дължи на ефекта на разликите в производителността; другата половина е

свързана с комплексното въздействие на препятствията пред преразпределянето на ресурсите. Въз основа на наличните оценки за вероятната величина на въздействието на разликите в производителността върху реалното повишаване на валутния курс, не повече от половината от наблюдаваното поскъпване на лева се дължи на по-бързите темпове на нарастването на производителността на дейностите с търгуеми стоки в сравнение с това в нетъргуемите сектори (наричано „ефект на Баласа-Самюелсън“). Другата половина се дължи на комплексното въздействие на значителните пречки пред пренасочването на ресурсите към по-продуктивни дейности. Ограничената гъвкавост на пазара на труда, недостатъците на базисната инфраструктура, ограничената конкуренция на вътрешния пазар и останалите недостатъци в качеството на институциите допринасят за възникването на ценова деформация в полза на нетъргуемите сектори. Както се разглежда по-долу, провеждането на реформи за съществено намаляване на тези затруднения е още по-наложително, като се има предвид, че - както и в други страни от Централна и Източна Европа - разликите между лихвените проценти в България и западноевропейските страни доведоха до по-големи краткосрочни притоци на капитали, които също допринесоха за неотдашното по-бързо повишаване на реалния валутен курс.

23. В действителност най-важният двигател на икономическия растеж е общата факторна производителност. Анализът на растежа за периода 1998-2003 г. показва, че общата факторна производителност е дала 3.8 процентни пункта за растежа на БВП от 4.1 % годишно, като натрупването на капитал е допринесло 0.5 процентни пункта, а влиянието на работната сила е било -0.2 процентни пункта. Това показва, че до голяма степен растежът през 1998-2003 г. е бил постигнат предимно благодарение на съкращаването на излишните производствени мощности и отстраняването на пречките пред повишаване на ефективността, докато осъвременяването на основния капитал е на ранен етап, а работната сила действа като спирачка.

24. Въпреки всичко, продължават да съществуват големи пречки за повишаване на ефективността. На пръв поглед изглежда, че междуотрасловото реструктуриране на икономиката в България се насочва към по-ефективна структура на производството. По-точно, дяловете на селското стопанство и индустрията в брутната добавена стойност намаляват, докато сферата на услугите се превръща във все по-важен източник на доходи. Въпреки това, за разлика от НСЧ-8, дялът на заетостта в селското стопанство в България нарасна от 18.5 до 25.5 % за периода между 1990 и 2004 г. Намаляването на броя на заетите лица в селското стопанство в новоприетите страни-членки през същия период беше с около 7 процентни пункта. Очевидно производителността в селското стопанство в България е спаднала рязко и голяма част от заетостта се дължи на блокирането ѝ в един сектор с ниска и понижаваща се производителност.

25. Основна причина за това е, че междуотрасловото реструктуриране на заетостта в България беше по-ограничено, отколкото наблюдаваното в новоприетите страни-членки. Индексите на пренасочване на работната сила дават представа за междуотрасловото реструктуриране на работната сила на фона на два ориентира за сравнение: страните-членки на ЕС от северната част на Европа (ЕС – Север) и страните-членки на ЕС от южната част на Европа (ЕС – Юг). Индексът на пренасочване на работната сила в България, оценяван на 24 през 1989 г., се подобри с около 2 пункта и спадна до 22 през 2003 г. За разлика от България, индексите на

пренасочване на работната сила в някои избрани страни от Централна и Източна Европа спаднаха със 7 пункта, показвайки значително по-голяма гъвкавост на работната сила в тези страни през същия период. При това разширяването на сферата на услугите беше по-силно изразено в България, отколкото в НСЧ-8. Между 1990 и 2004 г. делът на услугите в брутна добавена стойност (БДС) се увеличи от 31 % на 59 %, докато делът на заетостта в сферата на услугите в България нарасна от 37 % до 47 %. В новите страни-членки на ЕС увеличението на дела на услугите в БДС и на дела на заетостта беше съответно с 20 и 13 процентни пункта.

26. По-задълбоченият анализ на инвестициите по отрасли показва, че влиянието на насочените навътре инвестиции върху производителността на труда е слабо, докато това на инвестициите, ориентирани навън, е голямо. Освен това, дори и малките увеличения на инвестициите в секторите с външна ориентация имат много висока възвращаемост от гледна точка на производителността на труда. През периода от 1998 до 2003 г. секторите с външна ориентация постигнаха повишаване на производителността на труда от 61 % (измерена по БДС на заето лице); т.е., увеличаването на производителността на труда беше четири пъти по-голямо от това, дължащо се на инвестициите в секторите с вътрешна ориентация. Под натиска на реалния валутен курс инвеститорите в секторите с външна ориентация са принудени да използват производствените фактори по-ефективно и да въвеждат нови технологии, за да останат конкурентоспособни на международния пазар. Натискът от конкуренцията на вътрешния пазар не изглежда толкова силен.

27. Анализът на ниво фирми показва, че големите фирми са далеч по-продуктивни от малките и средните предприятия. Частният сектор в България се характеризира със сравнително малък брой големи фирми, някои от тях чуждестранна собственост, които се разрастват бързо, генерират високи нива на производителност и работят доста изолирано от малките и средни предприятия. Малките и средни предприятия показват висока неефективност. Освен това, статистическият анализ показва, че потоците от ПЧИ и износет имат положителна връзка с повишаването на производителността, но съотношението не е статистически значимо за икономиката като цяло. Един повнимателен поглед към отрасловия състав на потоците от ПЧИ показва, че голяма част от тях се извършва в сферата на услугите и само малка част е в секторите за търгуеми дейности. Следователно, потоците от ПЧИ в секторите за търгуеми дейности не са достигнали достатъчната критична маса, за да окажат сериозно положително въздействие върху производителността. През периода 1998 – 2003 г. средно около 60 % от ПЧИ в България бяха извършени в сферата на услугите и само около 30 % в сферата на търгуемите дейности (почти изцяло в индустриалното производство). Също така, в износа на стоки преобладават трудоемките стоки, произведени с неквалифицирани труд, което обяснява слабата статистическа обвързаност между експортните показатели и показателите за производителност на ниво предприятие.

28. Следователно, не са изненадващи безспорните данни, че икономическият растеж е под потенциалното си ниво и че производствените мощности не се използват пълноценно: (i) предприятията работят със 70 % от своя производствен капацитет; (ii) участието на пазара на труда е много ниско; и (iii) голям брой работещи остават главно в непродуктивните сегменти на икономиката, или в дейности, в които производителността е в стагнация.

29. За оценка на потенциалния ръст на производството беше използван модел на цикъла на растежа, който симулира развитието на икономиката в България. По същество, целта на оценките с моделиране на цикъла на растежа се състои в изясняване на взаимодействието на основните определящи фактори за алтернативните пътища на растеж. Качеството на растежа се определя от темпа на натрупване на капитал, от натрупването на човешки капитал (което може да бъде постигнато чрез подобряване на качествата или състава на уменията на работната сила), от общата факторна производителност, и от политическата и институционална среда, която осигурява ефективно разпределяне на ресурсите в икономиката. Темпът на потенциалния ръст на обема на производството се определя от темпа на нарастване на новите инвестиции и от поэтапното извеждане от експлоатация на морално остарелия основен капитал. Темпът на нарастване на новите инвестиции се определя от вътрешните спестявания, от способността за привличане на потоци от ПЧИ и способността за превръщане на остарелия капитал в нов капитал. Потоците от ПЧИ са функция от очакванията на чуждестранните инвеститори относно възможните бъдещи печалби, които до голяма степен се определят от рентабилността на вложенията и предвидимостта на институционалната рамка. Първото е свързано с гъвкавостта на пазарите на стоки и производствени фактори, а второто е свързано със степента, в която България може да въведе предвидима институционална рамка, основаваща се на ясни правила.

30. Оценките, получени въз основа на модела, имитират много добре цикъла на икономическия растеж в България през периода 1990-2003 г. Получените оценки симулират точно рязкото и продължително понижение на производителността до кризата от 1996-97 г. и енергичното възстановяване след това. На базата на тези оценки бяха изчислени три алтернативни варианта за нарастване на производителността. Най-бавният вариант на растежа има за цел да представи сценария, който би се изпълнил, ако България загуби инерцията при осъществяване на реформите и инвестициите бъдат забавени в сравнение с досегашните тенденции. Вторият и по-ускорен вариант представлява продължение на досегашните резултати. Най-ускореният вариант отразява пътя, който е възможен, ако дневният ред от съществени реформи, предложени в настоящия доклад, бъде изпълнен. Само по третия път България ще успее да преустрои своя основен капитал² с темпа, с който в средносрочен план ще е възможно да се преодолеят последствията от кризата през 1996-1997 г.

31. Резултатите от модела на растежа обосновават няколко важни политически съображения. Първо, за да може допълнителното натрупване на капитал да осигури голямо повишаване на ефективността се изисква съществено намаляване на възпиращите фактори пред инвестирането в дейности, насочени навън. Докато засега потоците от ПЧИ до голяма степен запълват празнината между вътрешните спестявания и инвестиции, ограничените вътрешни спестявания в България в дългосрочен план ще представляват пречка за осъществяването на потенциалния растеж на производството. Второ, необходими са значителни подобрения в уменията на работната сила, които да компенсират демографския спад и да увеличат производителността на труда за развиване на експортен капацитет извън трудоемкото производство, изискващо неквалифициран труд. Както се разглежда в Глави 3 и 4, насочването на вниманието към недостатъците на транспортната мрежа с цел улесняване на търговията и към същественото несъответствие на уменията на

² Терминът „основен капитал” в настоящия доклад се отнася към икономическата, а не към счетоводната дефиниция.

работната сила спрямо изискванията е от основно значение за справяне с тези две предизвикателства. Третият извод е, че икономиката се нуждае от по-нататъшно реструктуриране, за да се преодолеят оставащите сериозни пречки пред повишаване на ефективността. Структурата на икономическите стимули доведе до пренасочване на голяма част от работната сила към по-непродуктивни сегменти на икономиката или към сфери, в които производителността на труда е в стагнация. При наличието на демографски спад България не може да си позволи лукса да блокира голяма част от работната сила в непродуктивни дейности и в дейности, в които производителността на труда е в стагнация или участието на пазара на труда е ниско. България не може да си позволи и намаляване на безработицата чрез ограничаване на предлагането на работна сила (вж. Глава 5). Без съществено повишаване на гъвкавостта на пазара на труда има значителна опасност икономиката да остане блокирана в цикъл на ниски заплати и нисък ръст на производителността. Накрая, четвъртото заключение е, че за да се осигури нарастване на производителността, качеството на институциите трябва да се подобри (вж. Глава 6).

32. Провеждането на политически и институционални реформи е от определящо значение за извеждането на България на пътя на ускорения икономически растеж.

Едно просто международно сравнение показва, че растежът на икономиката може да се ускори, ако България успее да се изравни със степента на реформите, които вече са осъществени в най-напредналите от групата на новоприетите страни. Въпреки че структурните реформи подобриха политическата и институционалната рамка в България, тя все още е далеч от постиженията на реформите в новите страни-членки на ЕС.

33. По-специално, както бе отбелязано по-горе, конкуренцията на вътрешния пазар е все още твърде ограничена от прекалено усложнената регулативна среда, слабото принудително изпълнение на договорите и лошото функциониране на пазара на работната сила.

Тези условия създават ниши, в които ресурсите се блокират и не се използват оптимално. Независимо от съществения напредък, постигнат в опростяването на нормативната уредба през последните пет години, навлизането на фирмите на пазара и излизането от него в България не е нито лесно, нито бързо, нито евтино. Броят на процедурите, необходими за започване на бизнес е по-голям от този в някои други страни в региона – в България процедурите са 11 в сравнение с 6 в Естония и 4 в Ирландия. В България действа най-високото изискване в Европа за минимален уставен капитал, изразено като дял от дохода на глава от населението - 117 % в сравнение с 50 % в Естония, докато в Румъния и Ирландия изобщо няма такова изискване. Времето, необходимо за провеждане на процедура по обявяване на несъстоятелност в България, беше намалено от 3.8 на 3.3 години, но то остава значително по-дълго в сравнение с двете години в Унгария, 1.1 години в Латвия и 0.4 години в Ирландия. Разходите по закриване на фирма също са по-големи, отколкото в другите страни в региона. Процедурите за принудително изпълнение на договорите са значително по-сложни в България, отколкото в останалите страни в региона (34 процедури в България в сравнение с 25 в Естония, 21 в Унгария и 16 в Ирландия). Сложността на принудителното изпълнение и недостатъците в съдебната система се добавят към обстоятелството, че бизнесът в България разчита повече на сделките с плащане в брой, отколкото на по-ефективните, усъвършенствани и подлежащи на доказване форми на безналични разплащания, използвани от другите страни в региона – т. нар. „договороемки пари” (contract-intensive money). През последните няколко

години България показва по-слабо използване на „договороемки пари”, т.е., по-ниско съотношение на безналичните разплащания спрямо масата на широките пари (M2) в сравнение с други страни в региона, в това число Естония и Румъния, или в сравнение със средните нива, наблюдавани в Източна Европа.

В. ДНЕВНИЯТ РЕД НА ОСНОВНИТЕ РЕФОРМИ

34. Дневният ред на основните реформи, предлаган в настоящия доклад, е насочен към постигане на успешна интеграция в ЕС и глобалния пазар. България трябва да доразвие своите досегашни постижения, за да ускори реалната конвергенция чрез повишаване на ефективността и конкурентоспособността в цялата икономика. За тази цел България трябва да продължи да действа на няколко фронта, както прави от 1998 г. насам, и да дефинира основния си дневен ред с най-важните реформи за задълбочаване на търговската интеграция с ЕС и глобалния пазар. За да може България да постигне по-висок растеж на производството и да стане по-конкурентоспособна, реструктурирането на политиката и икономиката трябва да се съсредоточи върху постигане на по-висока икономическа ефективност и производителност, подкрепени от фискално устойчива и добре насочена система за социална защита.

35. Настоящият доклад предлага дневен ред за основните реформи, който се съсредоточава върху пет области. Те са: (i) подобряване на количеството и качеството на изграждания човешки капитал, като се акцентира върху повишаване на квалификацията на работната сила; (ii) подобряване на количеството и качеството на материалния капитал чрез обновяване на транспортната мрежа; (iii) насърчаване на ефективното и прозрачно управление в публичния сектор, в това число, чрез по-нататъшно реструктуриране на публичните разходи; (iv) подобряване на функционирането на пазара на труда и създаване на работни места чрез провеждане на реформи на пазара на труда, които постигат по-добър баланс в разпределението на работната сила, разкриването на работни места и управлението на рисковете от безработица, и които включват оптимизиране на системата за социална защита, така че да стане възможно намаляването на данъчно-осигурителната тежест върху заплатите; и (v) подобряване на работата на съдебната система и опростяване на нормативната уредба за стимулиране на конкуренцията на вътрешния пазар и за обвързване в по-голяма степен на икономическите сделки с договорите и тяхното ефикасно изпълнение. Този основен дневен ред трябва да бъде подкрепен от макроикономическа политика, насочена към преодоляване на рисковете и уязвимите места и към облекчаване на монетарната интеграция.

36. Спешната необходимост от реформи, които ще изведат страната по пътя към икономическия растеж, заложен в Лисабонската стратегия, е по-неотложна за България, отколкото за други страни без толкова голям демографски спад. Първо, икономиката на България се нуждае от по-нататъшно реструктуриране за отстраняване на оставащите сериозни препятствия пред повишаването на ефективността. Структурата на икономическите стимули доведе до пренасочване на голям брой заети лица към сектори на селското стопанство с ниска производителност. При демографския си спад България не може да си позволи лукса да блокира голям брой заети лица в непродуктивни дейности с ниско участие в пазара на труда, нито може да си позволи и намаляване на безработицата чрез ограничаване на предлагането на работна сила. Второ, за да може допълнителното натрупване на капитал да доведе до голямо повишаване на производителността, препятствията пред влагането на

инвестиции в експортно ориентирани дейности трябва да се намалят съществено. Третият извод е, че е необходимо значително подобряване на човешкия капитал, за да се компенсират демографският спад и да се повиши производителността на труда с цел развитие на експортен капацитет отвъд нискоквалифицираното трудоемко производство. Четвъртият извод е, че за осигуряване на ръст на производителността е необходимо подобряване на качеството на институциите.

С. ПОВИШАВАНЕ НА КВАЛИФИКАЦИЯТА НА РАБОТНАТА СИЛА

37. Първата важна част от реформата е повишаването на квалификацията на работната сила. България трябва да осъществи коренна промяна в модела на образователната си система, в това число в университетите и в средните професионални училища, да създаде умения, които ще са конкурентоспособни на глобалния пазар и да подобри достъпа до образованието на групите в неравностойно положение. Подобряването на ефективността и ефикасността на публичните разходи за образование е особено важно, като се има предвид целта да се повиши производителността на труда, което е необходимо за нарастването на трудовите доходи и за подобряване на възможностите за износ извън производството на трудоемка продукция с нискоквалифициран труд. Въпреки повишаването на нивото на разходите, показателите за качеството на образованието, като например оценките по математика и естествените науки, са под показателите на други страни от Централна и Източна Европа със сходни нива на разходи за образование. Нещо повече, има данни, че образователната система създава съществени недостатъци в професионалната квалификация, което допринася за много високия процент на безработицата сред младежите, завършили наскоро средното си образование. Това се потвърждава от проведено за целите на настоящия доклад проучване, според което чуждестранните инвеститори изпитват трудности при намирането на работници с търсената квалификация. Фирмите съобщават, че липсата на умения засяга техническите специалисти, квалифицираните бизнес-мениджъри и други професионални групи, необходими на съвременния конкурентоспособен бизнес. Поради несъответствието между квалификацията и изискванията, фирмите трябва да понесат големи разходи за обучение на новоназначените работници, което при софтуерните компании и другите фирми в сферата на високите технологии може да означава от три до шест месеца без производствен принос от страна на такива работници.

38. Насоката на реформите в системата на образованието трябва да се определя от три критерия: (i) подобряване на ефективността и ефикасността на публичните разходи за образование, в това число на качеството на образованието и достъпа до образование на уязвимите групи; (ii) укрепване на връзката между придобиваните в образователната система умения и уменията, необходими на пазара на труда и (iii) разработване на система за акредитиране и сертифициране. Препоръчаните най-важни реформи включват следното:

- *Пренасочване на ресурси от излишъка на преподавателския състав и недостатъчно използваната материална база към други области, важни за повишаване на качеството на образованието*, в това число – модернизиране на учебния план, учебниците и учебно-техническите помагала. Пренасочването на ресурсите също така е необходимо за справяне с рязкото влошаване на състоянието на училищните сгради и учебното оборудване.

- *Прилагане на комплексно разпределяне на ресурсите в зависимост от броя на учениците.* Необходим е ефикасен механизъм за финансиране на резултатите, т.е., качеството на обучението, което получават учениците, вместо за финансиране на входящите ресурси, които в България се изразходват най-вече за учителите. Разпределянето на средствата според броя на учениците трябва да бъде диференцирано, за да отрази разликите в разходите за образователните нива и специалностите, за да подобри достъпа до образование на групите в неравностойно положение и за да бъде съобразено с разликите в разходите, произтичащи от различните нужди на учениците. Диференцираните формули за финансиране на база „брой ученици” трябва да се разработят грижливо, за да се избегне простото отразяване на сегашните разходи за един ученик в различните образователни нива, тъй като това би затвърдило ниската ефективност. Трябва да се въведат мерки, включително повишаване на учебните такси, които ще повишат възвращаемостта на разходите в университетите до 30 %, както е предвидено по закон.
- *Преминаване към по-модерни методи на обучение чрез финансиране на образователните резултати, а не просто на броя на приетите ученици.* Разширяването на ролята на частните училища и засилването на конкуренцията въз основа на резултатите могат да станат важен двигател за подобряване на качеството на образованието. По принцип, страните, които прилагат такъв подход, обуславят плащанията за частните училища с постигане на взаимно съгласуваните образователни цели от гледна точка на усвоените знания.
- *Консолидиране на преподавателския състав и на материалната база в образователната система.* Политиката на разпределяне на средствата на база „брой ученици” трябва да се допълва от план за консолидиране на човешките ресурси и на материалната база. Ако финансовата политика не бъде подкрепена от програма за консолидиране на броя на персонала и материалната база в образователната система, в България ще продължава да има училища, които в някои селища от градски тип са претъпкани с ученици, докато други училища са почти празни. Подобряването на материалната база ще изисква осигуряване на транспорт за учениците от по-малките до по-големите селища.
- *Справяне с несъответствието и недостига на уменията.* Стратегията на образователната реформа трябва да се насочи към въвеждане на саморегулиращи се механизми и средства за обратна връзка, за да се обвърже образователната система с конюнктурата на пазара на труда, вместо да се разчита в такава голяма степен на механизмите за централно планиране. Първо, предоставянето на образователни услуги трябва да бъде ориентирано към търсенето и да се основава на качеството на изпълнението. Прилагането на политика за комплексно финансиране на база „брой ученици” подпомага въвеждането на система, при която нуждите на учениците и родителите определят кои образователни програми да се разширят и кои да се съкратят. Второ, необходима е по-силна конкуренция между учебните заведения, в това число университетите, за финансирането с държавни средства и със средства от частния сектор. Това също така ще спомогне за привличането на най-добрите преподаватели, ученици и студенти и ще подобри успеваемостта и професионалната квалификация на завършващите. Третата мярка е да се

наблюдават и огласяват както успеваемостта, така и професионалните резултати на ниво отделни учебни заведения.

D. ОБНОВЯВАНЕ НА ТРАНСПОРТНАТА МРЕЖА

39. Втората важна област от реформите се съсредоточава върху обновяване на транспортната мрежа. Справянето със сериозните проблеми на базисната инфраструктура в България ще бъде продължително. Състоянието на почти две трети от пътната мрежа е лошо. Според едно неотдавнашно проучване на Световната банка по пътищата с международен трафик има участъци, на които редовно се получават задръствания. Освен това ефективността на пристанищата е ниска – тя възлиза на около 54 % от нивата в 15-те страни-членки на ЕС. Сравнението с другите страни от региона е неизгодно, защото в Румъния процентът е 84, в Естония процентът е 90, а средната ефективност в новите страни-членки е 73 %. Посоката на реформите трябва да се определя от анализите на възвращаемостта на тези инвестиции и от нуждата за справяне с предизвикателството, произтичащо от либерализирането на международния шосеен товарен транспорт в контекста на интеграцията в ЕС. Реформите, които следва да обновят транспортната мрежа, включват следното:

- *Трябва да се даде висок приоритет на международния трафик на дълги разстояния.* Инвестициите трябва първо да се насочат към участъците по пътищата с международен трафик, по които редовно се получават задръствания. Тези инвестиции също така трябва да се насочат към решаването на проблемите с преминаването на международния трафик през многото малки градове и села.
- *Заедно с това се налагат спешни реформи на морските пристанища,* тъй като тези пристанища заедно с пътната мрежа за международен трафик на дълги разстояния са от първостепенно значение за международната търговия и за задълбочаване на интеграцията с ЕС. Най-добрата международна практика за облекчаване на международната търговия в тази област включва създаването на пристанища от типа „лендлорд“ с отделяне на експлоатационната от търговската дейност, приватизиране на пристанищните услуги и отдаване на терминалите за големи контейнери и насипни товари на концесия на частни оператори.
- *При определяне на приоритетите на инвестициите в пътната мрежа за преминаване на международен трафик на дълги разстояния, поддръжката на пътищата трябва да има най-висок приоритет, докато приоритетът на новото строителство е най-нисък.* Тъй като пътните инвестиции се конкурират взаимно за ограничени ресурси, опазването и рехабилитацията на съществуващите активи имат по-висок приоритет от новото строителство.
- *България трябва да въведе прозрачни и конкурентни обществени поръчки за всички строителни работи.*
- *Публично-частни партньорства трябва да се организират, само ако осигуряват икономически изгоди при съпоставяне с обект от публичния сектор, служещ като база за сравнение.*

Е. ПООЩРЯВАНЕ НА ЕФИКАСНОТО И ПРОЗРАЧНОТО УПРАВЛЕНИЕ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР, ВКЛЮЧИТЕЛНО ПО- НАТАТЪШНО ПРЕСТРУКТУРИРАНЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ РАЗХОДИ

40. Третата основна област на реформата се състои в по-нататъшното реструктуриране на публичните разходи и в повишаване на ефективността и прозрачността на държавната администрация. След като публичният сектор се разпорежда с около 40 % от ресурсите на икономиката, подобряването на ефикасността и ефективността на политиката на публичните разходи е изключително важно за възможностите на България за икономически растеж. Общо казано, слабостите в политиката на публичните разходи са пагубни за производителността и за шансовете за растеж на икономиката, защото те се отразяват на ефективността на широк спектър от икономически дейности. Стратегията държавният сектор да се съсредоточи върху ефективното доставяне на обществени блага, в това число, на ефикасна и ефективна мрежа за социална сигурност, докато частният сектор играе водеща роля в разширяването на инвестициите, производството и заетостта, се оказва добра за България. България трябва да продължи напредъка си по този път и да ускори подобряването на икономиката си. За повишаване на конкурентоспособността е необходимо повишаване на ефективността на публичните разходи и общо подобряване на ефикасността и прозрачността на държавната администрация, особено в две конкретни области с висок приоритет.

41. За да осигури средства за повишаване на професионалната квалификация на работната сила и за обновяването на пътната мрежа, и за да може да поддържа тази мрежа при положение, че е изправена пред застаряване на нацията, България ще трябва да овладее бързото нарастване на разходите в пенсионната система и в системите на здравеопазването и социалното подпомагане. Публичните разходи за системата за социална защита нараснаха от 8 % от БВП през 1996 г. на почти 14 % през 2004 г. и сега съставляват около 35 % от бюджета. Това се дължи на комбинация от демографски тенденции с бързо застаряващо население, висока безработица и широк обхват на системата за социално подпомагане. Ефикасността и ефективността на системата за социална защита обаче се нуждаят от значително подобряване – осем от всеки десет българи получават поне по един вид социално плащане, в това число пенсия, но едва всеки трети е беден или стар. С едно от най-бързо застаряващите населения в региона, финансовият натиск е голям и бързо се увеличава. В системата за социална защита се налагат спешни реформи, за да се даде възможност за намаляване на много високите данъци и удръжки върху заплатите, които създадоха съществени стимули за сивата икономика и за избягване на данъчното облагане, и ограничиха разкриването на работни места.

42. Задълбочаване на реформата на социалното осигуряване. Въпреки значителните реформи след 1999 г., когато България премина към тристълбова система, нейното социално осигуряване все още не е съобразено с демографските тенденции. В резултат от това, удръжките от заплатите и заплащаните от работодателите вноски са прекалено високи и стимулират развитието на сивата икономика и укриването на реалните доходи. И двете последствия утежняват демографската тенденция за влошаване на съотношението между работещите и пенсионерите. Препоръчаните реформи включват следното:

- *Да се продължи осъществяването на реформи за овладяване на финансовия дисбаланс.* Овладяването на финансовия дисбаланс е свързано преди всичко с по-нататъшно повишаване на пенсионната възраст или намаляване на пенсиите. Такива реформи изискват най-малко две допълнителни мерки: (i) съблюдаване на строга дисциплина при използването на системата за пенсиониране по инвалидност, която в момента все още е уязвима от измами и злоупотреби; и (ii) налагане на по-висока събираемост на вноските. Първото се нуждае както от стриктно освидетелстване, така и от тежки санкции за измами и злоупотреби. Превръщането на Националната агенция по приходите в работеща институция е от основно значение за подобряване на събираемостта на вземанията. Съгласно този първи сценарий за провеждане на реформата, намаляването на осигурителните вноски върху заплатите вероятно ще остане ограничено дотолкова, доколкото може да се разшири осигурителната основа. Въпреки това, с течение на времето рисковете за финансовата и фискалната устойчивост на системата могат да се увеличат поради демографските тенденции и да се задълбочават по време на периоди с нисък икономически растеж.

43. Като се имат предвид значителните финансови предизвикателства, необходима е интензивна актюерска работа за оценяване на приложимостта и резултатите от избора на алтернативни пътища за задълбочаване на реформата в системата за социална сигурност. Очевидно е, че от финансова гледна точка най-рискованият сценарий, който може да има много сериозни последствия, е отказът от обсъждане на варианти за преодоляване на бързо увеличаващия се финансов натиск.

44. Реформиране на системата на здравеопазването. Въпреки увеличаването на обема на публичните разходи и опитите за оптимизиране на системата, повишаването на ефективността на разходите за здравеопазване и здравните показатели на населението в най-добрия случай може да се нарече скромно. При запазване на сегашните тенденции тяхната фискална устойчивост ще бъде поставена под въпрос. Необходими са реформи за преодоляване на множествените проблеми по бързо увеличаващите се разходи в здравния сектор, излишъка на здравни кадри и материална база, влошаването на състоянието на тази база и недостатъчното модернизиране на оборудването. Необходима е нова стратегия за решаване на проблема с финансовата устойчивост изобщо и особено на проблема с нерегламентираните плащания и корупционните практики, както и за подобряване на качеството на здравните услуги и достъпа до тях. Обсъждат се няколко реформи, в това число:

- *Разработване на основен пакет от здравни услуги.* Реформата предвижда универсално покритие по основния пакет.
- *Въвеждане на частно доброволно здравно осигуряване в допълнение към основния пакет от здравни услуги.*
- *Финансиране на лечението с високи технологии и скъпото лечение.* Тези видове лечения ще бъдат финансирани от държавата с допълнително плащане в размер обратно пропорционален на стойността на услугата.
- *Предоставяне на участие в собствеността и управлението на болниците.* Реформата предвижда предоставяне на свободен избор на доставчиците на

здравни услуги, така че болниците да се конкурират на база цени и качество на услугите си.

- *Субсидиране на НЗОК за заплащане на пълния размер на разходите за медицинско обслужване на гражданите в неравностойно положение.*

45. Както и в случая с пенсиите, необходим е внимателен анализ на вариантите за реформа, за да се оценят техните последствия от гледна точка на финансовата им устойчивост и предоставянето на здравни услуги. Както показва опитът от реформите през последните няколко години, реформата на политиката в сферата на здравните услуги трябва да бъде подкрепена от мерки за реструктуриране и консолидиране на излишния медицински персонал и болничните заведения.

46. Реформиране на системата за социално подпомагане. В системата за социално подпомагане съществуват сериозни недостатъци, както се вижда от незначителните й резултати за справяне с бедността. Системата е много разпокъсана, тъй като тя обхваща над 34 програми. Най-голяма е програмата за гарантирания минимален доход (ГМД), която през последните няколко години подобри своята насоченост и ефективност. В повечето случаи обаче има широко поле за подобряване на насочването на помощите в системата за социално подпомагане. Препоръчаните реформи включват следното:

- *Консолидиране на системата за социално подпомагане по посока на механизмите за предоставяне на парични помощи и за подпомагане на доходите.*
- *Обучаване на социалните работници за по-добро идентифициране на бедните домакинства.*
- *Подобряване на информационната система за улесняване на подходното тестване и за намаляване на дублираните плащания на помощи.*
- *Разширяване на информационните дейности за осведомяване на бенефициентите относно критериите за избираемост и процедурите за кандидатстване.*

47. Реформа на публичния сектор: През последните две години България проведе съществени реформи, насочени към подобряване на работата на публичния сектор. През 2002 – 2003 г. бяха предприети голям брой законодателни и регулативни реформи, насочени към постигане на тази цел, като първите стъпки към осъществяването им бяха направени през 2004 г. и началото на 2005 г. Те включват поправки в *Закона за държавния служител* и *Закона за администрацията*, разработването на секторни антикорупционни стратегии и приемане на нов *Закон за обществените поръчки*. Също така бе постигнат напредък в разработването на средносрочната фискална рамка чрез подобряване на връзката между разпределянето на бюджетни средства и показателите за изпълнението на заложените цели, както и чрез въвеждане на указания за планиране и оценяване на капиталовите разходи по бюджета за 2005 г. Следващите етапи на реформата трябва да се съсредоточат върху пълното прилагане на новата законодателна и регулативна рамка. Ключовите мерки на реформата включват следното:

- *Подобряване на управлението на публичните разходи:* (i) приключване разработването на Средносрочната финансова рамка за заздравяване на връзката между разпределянето на бюджета и показателите за изпълнение – отпускането на бюджетни средства по програмата трябва да стига до всички министри; (ii) включване на сметките за разходи на съдебната система в системата за бюджетни плащания; и (iii) разработване и пълно практическо внедряване на информационната система за финансово управление (ИСФУ).
- *Усъвършенстване на държавната администрация:* (i) пълно прилагане на критериите за професионална квалификация и заслуги на кандидатите при назначаването на работа, повишаване в длъжност и увеличаване на заплатата, предвидени в новото законодателство, в това число, в Закона за държавния служител и Закона за администрацията, с цел деполитизиране на държавната служба; (ii) завършване на функционалните прегледи на всички министерства и агенции на издръжка на държавния бюджет и, въз основа на констатациите от прегледите, провеждане на програма за реструктуриране на публичния сектор; и (iii) увеличаване на обхвата и броя на административните услуги, подлежащи на официални конкурсни процедури, възлагане на тези услуги на външни изпълнители и провеждане на анализи на реализираните икономии.
- *Подобряване на ръководството на публичния сектор и на финансовата отчетност:* (i) опростяване на прекомерно усложнената законодателна и регулативна рамка (вж. Глава 6); (ii) прилагане на национални и секторни антикорупционни стратегии; (ii) пълно прилагане на новата нормативна уредба, регулираща конфликта на интереси и декларирането на имуществото, и на етичния кодекс, приет през 2004 г.; (iii) провеждане на прозрачни и конкурентни обществени поръчки за всички строителни дейности, включително за дейностите, които се организират с извънбюджетни средства; и (iv) провеждане на вътрешен и външен одит на всички правителствени организации, с публично оповестяване на докладите с оценките и предприемане на оздравителни мерки на базата на констатациите на докладите на Сметната палата и Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол (АДВФК).

48. Същественото рационализиране на публичните разходи би следвало да окаже солидна подкрепа за трайното повишаване на ефективността на политиката на приходите и ще облекчи икономиката от данъчно-осигурителното бреме. Превръщането на НАП в работеща организация не бива да се отлага повече, а оптимизирането на публичните разходи, в това число, съкращаването на разходите, трябва да се проведе по-решително, за да може реформата на данъчната политика да стъпи на по-твърда почва. През последните четири години няколко вида данъчни ставки бяха намалени в съответствие със стратегията за намаляване на ролята на прякото данъчно облагане и повишаване на значението на косвените данъци за данъчните постъпления. Независимо от неотдавнашното намаляване на няколко данъчни ставки, недостатъците в данъчната политика, особено в администрирането на приходите, стимулират значителната, макар и намаляваща по обем, нерегламентирана икономика и незаконното избягване на данъчното облагане, а също така ограничават възможностите за разкриване на нови работни места. Реформите, които ще превърнат НАП в действаща организация, не трябва да се отлагат повече. Реформите, насочени

към намаляване на данъчно-осигурителната тежест върху заплатите, подкрепени от реформа на пазара на труда, имат висок приоритет за облекчаване на реструктурирането на работната сила с оглед разпростиране на повишаването на ефективността върху цялата икономика.

49. Трансформирането на повишената ефективност, постигната от реформите в политиката на публичните разходи и в сектора на държавната администрация, в по-висока обща производителност на труда в българската икономика зависи от реструктурирането на пазара на труда. Обновяването на базисната инфраструктура и на уменията на човешкия капитал ще има незначителен ефект върху повишаването на производителността в цялата икономика, ако пазарът на труда не пренасочи работната сила от дейностите с ниска производителност към такива с висока производителност.

Г. УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ПАЗАРА НА ТРУДА И ПОВИШАВАНЕ НА ЗАЕТОСТТА

50. Четвъртата основна област на реформите се състои в подобряване на функционирането на пазара на труда и в създаването на работни места. Реформата на нормативната уредба на пазара на труда с оглед възприемане на някои от най-добрите европейски практики може да подпомогне разкриването на нови работни места и да повиши производителността в повече отрасли на икономиката с цел по-пълно извличане на облагите от присъединяването към ЕС. В България действат едни от най-малко гъвкавите изисквания за назначаване и уволняване със строги ограничения за работното време. Регламентирането на отпуските и работното време е по-благоприятно за заетите лица от средното за страните в региона. Разпоредбите, които регламентират уволняването, съчетани с великодушните условия на отпуските по болест, са отрицателен стимул за работа и пречат за създаването на работни места. Както се посочва в основния доклад, голямата данъчно-осигурителната тежест върху заплатите възпрепятства разкриването на нови работни места и поощрява нерегламентираната икономика.

51. Необходими са спешни реформи на пазара на труда за по-добро балансиране на нуждата от подобряване на трудовото изпълнение със създаването на нови работни места и с управлението на рисковете от безработица. Сегашната нормативна уредба осигурява големи облаги на заетите лица с трудови договори и дълъг трудов стаж, изоставяйки „зад борда” голям дял от трайно безработните с малки възможности за намиране на работа и оставяйки още по-голям брой работници в сектора на сивата икономика почти без никакво покритие на социалните рискове. Това не е нито справедливо, нито икономически ефикасно, нито устойчиво. Въпреки че реформите на пазара на труда в основата си са социален договор и следователно се определят от условията в страната, отразяващи социалните нагласи и търпимост, опитът на други страни в региона предлага полезни гледни точки за сравнение.³ Реформите, препоръчвани в настоящия доклад, включват следното:

- *Подобряване на връзката между работната заплата и трудовото изпълнение.* Заплатите трябва да се обвържат по-тясно с качеството на трудовото изпълнение и производителността на труда, отколкото с трудовия стаж. Законодателството в

³ Докладът на Европейската Комисия за икономиката на ЕС за 2004 г. посочва, че реформите на пазара на труда в Обединеното Кралство, Дания, Холандия и Ирландия са успешни от гледна точка на заетостта и участието в пазара на труда.

България обаче предвижда изплащането на надбавка за прослужени години. Това води до образуване на втори компонент в заплатата на работещите – надбавката за прослужено време с натрупване, която често представлява значителна част от общото възнаграждение на по-възрастните работници и служители. Много фирми приспадат надбавката за прослужено време от основната заплата и плащат обща сума, еднаква за работниците с еднаква професия и с еднаква квалификация, независимо от трудовия им стаж. Тази практика обаче не е възможна в трудоемки производства (напр. в текстилното производство), където много работници са на минимална заплата. Това задържа разкриването на работни места, особено при назначаване на по-възрастни работници. Надбавката за прослужено време би следвало да се включи в основната заплата веднъж завинаги, а преносимостта на надбавката за прослужено време трябва да се премахне. Също така, като се има предвид голямото различие в производителността по сектори и фирми, връзката между възнаграждението и качеството на трудовото изпълнение трябва да се подобри на ниво фирма, вместо да се управлява със задължителни разпоредби на секторно ниво или на ниво национална икономика.

- *Възприемане на политика за гъвкаво използване на срочните трудови договори и работното време.* Сегашният Кодекс на труда в България съдържа доста рестриктивни правила за работното време. По-конкретно, има точни правила за работните часове на ден и седмичните почивни дни, като на фирмите се предлагат твърде малко възможности за регулиране на работното време през годината. Освен това, извънредният труд е забранен по закон, с изключение на точно определени случаи. Въвеждането на по-голяма гъвкавост по отношение на работното време е много важно за фирмите, за да се справят с промените на търсенето на продукцията им. Една от възможностите е да се последва опитът на някои страни-членки на ЕС с годишно определяне на работното време („анюализация“). При анюализацията работодателите определят нормалното седмично работно време на променящи се нива през годината, като общият брой на часовете за годината е фиксиран. Надбавка за извънреден труд се дължи само когато тези лимити бъдат надвишени. Определянето на работните часове през годината може да се организира по различни начини. Пълният работен ден може да се определи предварително или може да се създаде „коридор“ от граници за работното време с минимални и максимални работни часове на ден, а извънредният труд да се заплаща, когато изчисленото за годината средно ниво на седмичните или дневните часове надвиши договорения лимит.⁴
- *Увеличаване броя на назначенията и уволненията въз основа на качеството на трудовото изпълнение и според икономически съображения, както и създаване на по-гъвкави условия за назначаване и уволняване, обуславяни от промените в обема на производството, качеството на трудовото изпълнение и трудовата дисциплина.* Сегашните правила защитават прекомерно силно заетите лица. В резултат от това разкриването на нови работни места се ограничава и фирмите понасят големи разходи поради бездействието на мощностите (вж. Глава 2).

⁴ Анюализацията може да се възприема като специален случай на „осредняване“, при който контролният период е една година. Най-общо казано, трите ключови елемента при осредняването на работното време са „единиците“ на отработеното време като база за процедурата по осредняване, „контролният период“, за който се прави осредняването, и приетите „ограничения“.

Облагите от сегашните правила се ползват от работниците и служителите, които имат трудови договори и трудов стаж, за сметка на работниците и младите специалисти, които търсят работа. Тези правила водят до понижаване на конкурентоспособността. Правилата за назначаване и напускане на работа трябва да се обвържат с икономическите съображения, в това число с нагаждането на обема на производството спрямо търсенето, качеството на изпълнението и отсъствията от работа.

- *Отстраняване на отрицателната мотивация за започване на работа.* Реформата трябва да се проведе в две насоки. Сравнително високите обезщетения за съкратените лица може би са били оправдани по време на провеждането на големите приватизационни програми, но сега реформите трябва да се насочат към възползване от възможностите за икономически растеж. Помощите за безработица трябва да се коригират (в момента те възлизат на 60 % от средната заплата) до ниво не по-високо от средното за страните-членки на ОИСР (то е около 45 % от средната работна заплата). Продължителността на получаването на помощ при безработица също трябва да се намали – сегашният срок от 4 месеца за лицата, които имат до 3 години трудов стаж, и срокът от 12 месеца за тези, които имат повече от 25 години стаж, е много дълъг. Втората област от реформата е свързана с правилата за уволняване и обезщетенията за отпуск по болест. Взети заедно, сегашните правила водят до това, че един работник получава по-висок чист доход, когато отсъства от работа, отколкото когато работи. Броят на дните за отпуск по болест трябва да се ограничи, а данъкът върху дохода трябва да бъде еднакъв, независимо от това дали заплата е отработена или е начислена по време на отпуск по болест.
- *Намаляване на пречките за разкриване на нови работни места от гледна точка на търсенето.* Начисляването върху заплатите осигурителни вноски са прекалено високи и представляват съществен възпиращ фактор за създаването на нови работни места. Осигурителните вноски за професии от трета категория възлизат на 43 % от заплата, 75 % от което се заплаща от работодателя. Както се посочва в основния доклад, намаляването на начисляването върху заплатите осигурителни вноски е много желателно не само за разкриването на нови работни места, но също така и за ограничаване на неформалната икономика и за намаляване на незаконното избягване на данъчното облагане. Няколко реформи обаче трябва да предшестват намаляването на удържките за осигуровки, в това число провеждането на съществено рационализиране на публичните разходи, включващо по-специално реформа на социалните разходи.
- *Повишаване на участието на пазара на труда чрез връщане на голяма част от населението в трудоспособна възраст на пазара на труда.* Отрицателните стимули за работа след пенсиониране трябва да се преодолеят чрез въвеждане на гъвкави форми на срочни трудови договори и договори за непълнен работен ден, както и механизми за временна заетост. За реинтегриране на дългосрочно безработните правителството трябва да обмисли прилагането на ефикасни програми за преквалификация, в това число за обучение без откъсване от работа.

G. ПОДОБРЯВАНЕ НА РАБОТАТА НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА И НАМАЛЯВАНЕ СЛОЖНОСТТА НА НОРМАТИВНАТА УРЕДБА

52. Петата основна област на реформата се състои в подобряване на политическия и институционален климат, в който работят фирмите, концентрирайки се върху опростяване на бизнес-правилата и прилагането им по по-предвидим начин. През последните две години България отбеляза напредък в провеждането на програмата за реформа в своя публичен сектор, която обхваща периода 2002–2007 г. Програмата има за цел подобряване на държавната администрация, укрепване на управлението на публичните разходи и намаляване на корупцията. През периода 2002-2003 г. бяха осъществени редица законови и регулативни реформи в тази посока, а първите стъпки за прилагането на приетите мерки бяха направени през 2004 г. и началото на 2005 г.

53. Опростяване на регулативните режими и снижаване на бизнес-разходите. Въпреки че реформите на нормативната уредба подобриха инвестиционния климат в България, системата на законодателството и подзаконовите актове все още си остава изключително сложна, а това поставя българските производители в неизгодно положение в сравнение с техните колеги в други страни на региона. Реформите, препоръчвани в настоящия доклад, включват следното:

- *Опростяване на процедурите за принудително изпълнение на договори.* Процедурите за принудително изпълнение на един договор са далеч по-сложни в България, отколкото в другите страни от региона. За принудителното изпълнение на един договор в България се изискват 34 процедури в сравнение с 25 процедури в Естония, 21 в Унгария и 16 в Ирландия.
- *Завършване на процеса за опростяване на лицензионните режими.* В опростяването на лицензионните режими бе постигнат съществен напредък в национален мащаб. Следващата стъпка се състои в преразглеждане и опростяване на специфичните режими по сектори и на общинските разпоредби. Системата на разрешителните за строителство трябва да бъде модернизирана, тъй като фирмите съобщават, че сегашната система обременява значително разходите им. Реформата трябва да бъде насочена към опростяване на режимите чрез отстраняването на множеството припокриващи се регулативни структури, в това число такива, които са специфични за отделни сектори, и такива, които са на общинско ниво.
- *Превръщане на фирмената регистрация в административен процес.* Сегашната организация на системата за фирмена регистрация в България е скъпа и нискоефективна. Извършването на дейностите по фирмената регистрация от съдилищата е в противоречие с добрата европейска практика и затруднява икономическия растеж, като намалява възможностите на търговските съдилища да решават бързо делата. По-подходящ вариант би било да се създаде експертна агенция по фирмената регистрация, както се предвижда в Закона за регистър БУЛСТАТ.
- *Премахване или намаляване на изискването за минималния капитал на дружествата с ограничена отговорност.* Според редица проучвания изискването за минимален капитал се счита за остаряла правна концепция и неговите проблеми се усложняват допълнително в България, където изискваната сума (5000 лв.) е най-голяма в Европа като дял от средния доход. Високото

изискване за минималния капитал при учредяване на дружество с ограничена отговорност е пречка за много предприемчиви хора да започнат бизнес. Освен това, възможността на предприемача да изтегли капитала веднага след регистрирането на фирмата обезсмисля предвидената цел. По тази причина, изискването за минимален капитал не служи за някаква полезна цел, а само пречи на по-бедните потенциални предприемачи да започнат бизнес.

- *Намаляване на обема и сложността на необходимата документация.* Необходимо е намаляването на обема и сложността на документацията, изисквана за учредяване на нова фирма. За тази цел могат да се приложат няколко мерки, в това число: използване на стандартизирани формуляри; уникални регистрационни номера; уведомления и собствени удостоверения вместо получаване на разрешение.
- *Опростяване на процедурата по обявяване в несъстоятелност.* Независимо от съществения напредък, постигнат досега в тази област, закриването на фирма в България е далеч по-скъпо отколкото в други страни в региона. Времето, необходимо за провеждане на процедура по обявяване на несъстоятелност в България между 2003 и 2004 г. беше намалено от 3.8 на 3.3 години, а разходите бяха намалени от 18 % до 14 % от сумата на задълженията. Това все пак оставя България в неизгодно положение в сравнение с други страни в региона. Срокът за завършване на дело по несъстоятелност в Естония е 3 години, в Унгария той е 2 години, в Латвия е 1.1 години, а в Ирландия е само 0.4 години. Законът трябва да бъде променен и прилаган стриктно, за да се повиши нивото на ефективността на процедурите по несъстоятелност и за да се облекчи навлизането на фирмите на пазара и излизането им от него.
- *Въвеждане на задължителни срокове за отговор (по принципа за мълчаливото съгласие).* Така както е приет в настоящия си вид, Законът за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност не предвижда използване на принципа за мълчаливото съгласие при регистрацията на фирмите и при издаването на повечето видове разрешителни и лицензи.

54. Освен това, за България ще бъде полезно създаването на независим орган, който би ръководил и стимулирал по-систематичното и стабилно провеждане на реформите в областта на дерегулацията. Налице са различни варианти за създаване на институционална рамка за ефикасно и систематично опростяване на законодателната система и за дерегулация. В някои страни този въпрос се решава чрез създаване на „Звено за по-добра регулация” към правителството (както е в Обединеното Кралство, Австралия и Канада). В други страни този проблем е решен чрез създаване на независима агенция, която преглежда всички предлагани закони (както е в Дания и Холандия).

55. Преминаване към система, основаваща се на ясни правила. България постигна значителен напредък в областта на съдебната реформа през последните две години. Въпреки че за повишаване на ефективността на съдебната система беше създадена всеобхватна законодателна рамка, все още има нужда от създаването на управленска система за прилагане на приетите промени, особено в областите на борбата с

корупцията, подобряването на организацията на съдилищата, преодоляване на забавянето на делата и повишаване качеството на правораздаването. Проектът за разработване на стандарти за качеството на работата на съдиите все още предстои да бъде завършен. Най-спешните и неотложни реформи включват следното:

- *Пълно прилагане на Правилника за съдебната администрация*, приет през октомври 2004 г. Този правилник въвежда концепцията за съдебния администратор. Правилникът ще спомогне за постигането на професионализъм и прозрачност в съдебната администрация, както и за освобождаване на съдиите и председателите на съдилищата от отнемащи време административни задачи.
- *Автоматизиране на управлението на съдебния процес* – мярка, която трябва да намали продължителността на съдебните процедури и да доведе до по-голяма прозрачност и отчетност в работата на съдиите.
- *Създаване на специализирани административни съдилища*, предвидени в новия Административно-процесуален кодекс (проектът на кодекса обаче все още не е обсъден на първо четене в Народното събрание).
- *Повишаване на квалификацията на съдиите* – за новоназначени магистрати, както и за непрекъснато обучение; тази мярка трябва да включва *укрепване на новия Национален институт на правосъдието*, създаден през декември 2003 г.
- *Разработване на широкообхватен механизъм на мониторинг за оценяване на работата на съдебната власт*, в това число преустройство на статистическата система на съдилищата и обективно и прозрачно оценяване на работата на съдиите.

Н. МАКРОИКОНОМИЧЕСКА ПОЛИТИКА ЗА СПРАВЯНЕ С РИСКОВЕТЕ И ПОДПОМАГАНЕ НА МОНЕТАРНАТА ИНТЕГРАЦИЯ

56. Макроикономическата стабилност е предпоставка за успеха на структурните реформи в устойчивото ускоряване на растежа на икономиката. За да бъде ефективен, предложеният в настоящия доклад дневен ред от основни структурни реформи трябва да се осъществи в стабилна среда. Изпълнимостта на предлаганите реформи в останалите области зависи от наличието на финансово обезпечена фискална политика, включително от реформата в социалните разходи и намаляването на заплащаните от работодателите осигурителни вноски и на удържките от заплатите. През последните три години България отбеляза внушителен напредък по пътя към дългосрочна стабилност. През 2004 г. финансовата макрорамка в България беше по-стабилна от когато и да е било благодарение на рязкото и трайно намаляване на съотношението между дълга и БВП, постигането на общ фискален излишък от 1.8 % от БВП и повишаването на рейтинга на външния дълг на страната до инвестиционна категория. Въпреки това, рискове и уязвими места продължават да съществуват, а по пътя на България към монетарна интеграция пред макроикономическата политика възникват нови предизвикателства.

57. Стратегията за финансова консолидация през последните няколко години беше насочена към постепенно цялостно фискално балансиране. Стратегията имаше за цел постигане на балансиран бюджет и намаляване на външния дълг с оглед

изпълнението на критериите на Маастрихтския договор за свеждане до 2005 г. на съотношението „публичен дълг към БВП“ до под 60 %. Постепенното коригиране на цялостния фискален баланс се придружаваше от понижаване на данъчните ставки и съществено намаляване на държавния дълг. През 2002 г. България изпълни Маастрихтския критерий и през 2003 г. постигна балансиран бюджет. Така макроикономическата финансова позиция на България беше укрепена. Въпреки това обаче, съществуват рискове и уязвими места, които могат да осуетят поддържането на макроикономическата стабилизация и запазването на досегашните постижения на реформите.

58. Краткосрочните и средносрочните рискове затрудняват силно фискалната политика. В краткосрочен план има рискове, свързани с натиска за увеличаване на дефицита по текущата сметка на платежния баланс на страната и бързото нарастване на кредитите за частния сектор. Досега тези рискове се компенсират частично чрез постигането на бюджетен излишък. В по-дългосрочен план обаче фискалната политика трябва да остане достатъчно гъвкава, за да може да реагира спрямо външни сътресения.

59. Управлението на макроикономическата рамка може наистина да се усложни допълнително при по-голяма подвижност на капиталовите потоци. Рискът, свързан с такава подвижност, се увеличава от нарастващата зависимост на икономиката от краткосрочния приток на капитали. За периода 2003–2004 г. постъпленията на краткосрочни капитали се увеличиха повече от два пъти и от 649 млн. Евро достигнаха 1,633 млн. Евро. Техният дял във финансирането на дефицита по текущата сметка на платежния баланс през същия период се увеличи от 27 на 55 %. Повечето от тези постъпления представляват средства, привлечени в България от сравнително високите лихвени проценти в сравнение с доходността на подобни ценни книжа и инвестиции в Еврозоната. Рязкото намаляване на тази доходност или лихвени проценти, както става в други страни в света, ще намали разликата и ще предизвика бързо изтичане на капитали, което би могло да доведе до значително сътресение в икономиката.

60. Бързото нарастване на частния дълг увеличава потенциалните рискове. Външната задлъжнялост на частни фирми и лица между 1999 и 2002 г. се увеличи повече от четири пъти. Освен това, поради подобряването на инвестиционния климат и в очакване на присъединяването към ЕС частните фирми инвестират с високи темпове. Доколкото тези фирми са се обърнали към финансовите пазари, за да предприемат продуктивни инвестиции, които ще допринесат за повишаване на производителността и за погасяване на задълженията (както вътрешни, така и външни), няма големи основания за тревога. Въпреки това, докато повече от една трета от увеличението на външния дълг е свързано с ПЧИ, по-голямата част от него се дължи към местни банки. Капацитетът на заемодателите да оценяват правилно риска, свързан с определени заеми, особено с потребителските заеми, не е проверен. Макар и статистиката за необслужваните заеми засега да показва, че банковите портфейли остават стабилни, често минава дълго време преди лошите кредити да се проявят. Затова е важно да се наблюдава внимателно ефективността на неотдавнашните мерки, целящи да ограничат растежа на кредитите за частния сектор и да гарантират продължаването на стриктния банков надзор и мониторинг с цел установяване на признаци за неразумно поведение на заемодателите.

61. Постепенният напредък по пътя на монетарната интеграция поставя допълнителни макроикономически предизвикателства. Неотдавна България пое инициативата и заяви намерението си да се присъедини към механизма на валутните курсове ERM-II възможно най-бързо след присъединяването ѝ към ЕС и да въведе Еврото в минималния предвиждан от законодателството на ЕС срок (общо взето се счита, че това означава две години). През това време България ще трябва да поддържа колебанията в курса на лева в границите, дефинирани от ERM-II. България ще трябва да прави това без да използва ограничения за движението на капитали или контрол на валутните курсове, като по този начин страната ще трябва да премахне контрола върху кредитните операции, сделките с недвижими имоти, движенията на частни капитали, инструментите на паричния пазар и другите сделки с капитали. Когато бъде лишено от тези средства, правителството ще трябва да поведе икономиката към пълно въвеждане на Еврото и да я поддържа стриктно в определени параметри: фискален дефицит от 3 % от БВП, съотношение на държавния дълг към БВП под 60 %, ниска инфлация и близки до средните за ЕС лихвени проценти.

62. Задачата ще се усложни поради големите структурни различия между България и страните от Еврозоната. Структурните различия, както материални, така и финансови, между България и другите страни от Еврозоната могат да означават, че не е задължително макроикономическата политика, насочена към поддържане на стабилност в Еврозоната като цяло, да съответства на краткосрочните икономически реалности в България.

63. Реагирането на българската икономика спрямо сътресенията наистина се различава значително от това на Еврозоната. Статистическият анализ, проведен за целите на настоящия доклад, показва, че асиметрията намалява, но разликата остава голяма. Според оценките асиметричната реакция е по-силна при реагиране на търсенето и предлагането, а степента на линейната позитивна корелация варира значително както по сектори, така и по основни търговски партньори.

64. В дългосрочен план, от основно значение за стабилното подобряване на жизнения стандарт на населението благодарение на присъединяването към ЕС е изпълнението на дневния ред от последователни структурни реформи, подкрепяни от предпазлива макроикономическа политика. През последните няколко години България придоби значителен опит в управлението на икономиката си в условията на силен натиск. Преди всичко, тя демонстрира решимост да подчини фискалната си политика на изискванията на механизма на валутния борд и показва гъвкавостта, която ще бъде необходима в процеса на интегрирането ѝ в Европейския валутен механизъм. Въпреки това, тези предизвикателства подчертават първостепенното значение на осъществяването на описаните в настоящия доклад реформи за синхронизирането на българската икономика с останалите страни на валутната зона и за способността ѝ да устоява на общите външни сътресения. Реформите за съществено подобряване на гъвкавостта на пазара на труда, за засилване на конкуренцията на вътрешния пазар, за повишаване на надеждността на договорите, за повишаване на квалификацията на работната сила и за обновяване на транспортната мрежа ще подпомогнат постигането на тези цели заедно с ускоряване на реалната конвергенция. Те са от жизнена важност за способността България да постигне устойчиво повишаване на жизнения стандарт на населението си в резултат от присъединяването си към ЕС.

ЧАСТ 2: ОСНОВЕН ДОКЛАД

1. УКРЕПВАНЕ НА СТАБИЛНОСТТА, УСКОРЯВАНЕ НА ИКОНОМИЧЕСКИЯ РАСТЕЖ И ИНТЕГРАЦИЯТА С ЕС

1.1 През последните седем години (1998-2004 г.) България направи забележителни успехи в постигането на дългосрочна стабилност и устойчив растеж благодарение на напредъка си по присъединяването към ЕС. През периода 1998-2004 г. България проведе обширна програма от реформи, в това число реструктуриране на икономиката и институционални реформи. Лошото управление на икономиката през първите девет години на прехода (1989-1997 г.) стигна до своята кулминация по време на тежката икономическа и финансова криза през 1996 – 1997 г. Тази криза, заедно с перспективите за присъединяване към ЕС дадоха тласък за промяна на икономическата политика в полза на реформите.

1.2 Запазването на макроикономическата стабилност и провеждането на структурните реформи допринесоха за благоприятните икономически резултати и за постигането на напредък в присъединяването към ЕС. Постигната бе макроикономическа стабилност, която се поддържа и досега благодарение на въведения в средата на 1997 г. механизъм на валутния борд, и продиктуваните от него предпазлива фискална политика и строго спазване на политиката на доходите. Към 1999 г. икономиката бе стабилизирана до голяма степен и растежът бе възстановен. През декември 1999 г. България бе поканена да започне преговори за членство в ЕС. Между 1998 г. и 2002 г. повечето от неструктурираните държавни предприятия и банки бяха приватизирани или ликвидирани, банковият надзор бе засилен, търговията и цените бяха либерализирани, реформите в енергийния сектор постигнаха значителен напредък и бяха направени първите стъпки към реформа на нормативната уредба с цел подобряване на инвестиционния климат. В своя редовен доклад за 2002 г. Европейската Комисия направи заключението, че България има функционираща пазарна икономика. През периода 2003–2004 г. България проведе важни реформи в публичния сектор и институционални реформи. Първите съдържана мерки за усъвършенстване на държавната администрация, на управлението на публичните разходи и отчетността в публичните финанси, а вторите се съсредоточиха върху съдебната реформа и антикорупционните мерки. Към юни 2004 г. България вече беше затворила условно всичките 31 глави на установените общи правни норми на Европейския съюз (*Acquis Communautaire*), а през април 2005 г. България подписа Договора за присъединяване.

1.3 Предизвикателството на бъдещето се състои в изпълнението на дневен ред от реформи, насочени към успешно интегриране в ЕС и в световния пазар. Осъществяването на обширния дневен ред от реформи е наложително, за да може присъединяването към ЕС да се изрази в значимо и необратимо подобряване на жизнения стандарт на българския народ. Досегашният напредък на България доведе до увеличаване на дохода на глава от населението, изчислен в паритет на покупателната способност (ППС), който нарасна от 5216 щ. дол. през 1998 г. на 8007 щ. дол. през 2004 г. Това представлява съответно 30 % и 57 % от средните нива на 25-те страни-членки

(ЕС-25) и на осемте нови страни-членки. Тази значителна разлика в доходите отразява изоставане в производителността, в материалния и човешки капитал, във функционирането на пазарите на стоки и услуги и изобщо в качеството на политическите и институционалните рамки. През последните седем години България проведе широк кръг от реформи и трябва да гради върху досегашните си постижения, за да преодолее несъответствията във всички тези сфери и по този начин да настигне новите страни-членки. Очевидно е, че България трябва да продължи да действа на няколко фронта, както прави от 1998 г. насам.

1.4 Укрепването на стабилността, икономическия растеж и интеграцията с ЕС и международния пазар при запазване на социалното сцепление е крайъгълният камък за определяне на основния дневен ред за бъдещето. Приоритетите на реформата до голяма степен се определят от контекста на уникалните български условия и проблеми, от постиженията на страната до този момент и от нейните цели за развитие по пътя на присъединяването ѝ към ЕС и след това. Уникалните характеристики на страната включват демографските особености, наследството на България от амортизирани основни публични активи, особено в публичната инфраструктура, неудовлетворителното функциониране на пазара на труда и необходимостта от по-нататъшно укрепване на институционалната рамка. Успешната интеграция с ЕС предполага непрекъснат напредък в подобряване на жизнения стандарт в България и постигане на конвергенция с единния пазар на ЕС.

1.5 От тази гледна точка, пет области са особено важни за определяне на основния дневен ред: производителност на труда и икономически растеж; интеграция на търговията и инвестициите; политика на публичните разходи; реструктуриране на пазара на труда; правна и институционална рамка. Глава 1 се съсредоточава върху стабилността, динамиката на растежа и интеграцията. Анализът на тези три фундаментални измерения в процеса на времето се допълва от сравнения между различните страни. Глава 2 разглежда основите на икономическия растеж на България през последните няколко години, що се отнася до движещите фактори на растежа, междутрасловото реструктуриране, отчитането на растежа и потенциалния растеж на производството. Търговската политика, динамиката на външната търговия и на преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ), както и последните тенденции в търговията са разгледани в Глава 3, докато Глава 4 обсъжда реформите, необходими в политиката на публичните разходи за подкрепа на задълбочаването на търговската интеграция. Глава 5 обхваща функционирането на пазара на труда и политиката и институциите на този пазар. В Глава 6 се разглеждат избрани измерения на институционалната рамка за икономически растеж и конкурентоспособност, а Глава 7 обсъжда макроикономическата политика, насочена към справяне с рисковете и уязвимите места и подпомагане на напредъка в монетарната интеграция. Накрая, Глава 8 предлага обобщение на основните заключения, направени в доклада.

1.6 От страна с една от най-зле представящите се икономики в региона през 1989-1997 г., през периода 1998-2004 г. България завоюва стабилни икономически позиции. Първият период се характеризира със спад на производството, повсеместно използване на заемни средства, голям фискален дефицит с много високи нива на инфлация, политическа нестабилност и граждански протести. Вторият период се характеризира с фискална дисциплина, прилагане на съществени структурни реформи, в това число приватизиране и ликвидация на нежизнеспособни предприятия и банки, ниска инфлация, трайно повишаване на обема на производството, политическа

стабилност и отсъствие на граждански протести. България трябва да гради върху досегашните си постижения и да ускори темпа за догонване на качеството на институциите и икономическите резултати на най-напредналите нови страни-членки. Преминаването от стабилност и икономически растеж към конвергенция зависи от изпълнението на дневния ред на основните реформи, насочени към повишаване на производителността по пътя на икономическия растеж, залегнал в Лисабонската стратегия. Това е жизнено важно за България, тъй като за компенсиране на нейния демографски спад, намаляващата численост на работната сила и бързо застаряващото население, и за преодоляване на разликата в доходите със страните-членки (ЕС-25) е необходимо значително повишаване на производителността на труда. Настоящата глава най-напред предлага кратък преглед на българския преход. След това в главата се обсъжда състоянието на българската икономика от регионална гледна точка. Последният раздел разглежда предизвикателствата на преминаването от стабилност и икономически растеж към ускоряване на конвергенцията с ЕС.

А. МАКРОИКОНОМИЧЕСКА СТАБИЛНОСТ И РАСТЕЖ. КРАТКА ИСТОРИЯ НА ПРЕХОДА

1.7 Българският преход се характеризира с решително преминаване от едно от най-лошите състояния на икономиката в региона през първите девет години към икономика, която демонстрира стабилно развитие през последните седем години (1998-2004 г.). Прилагането на добре обоснована макроикономическа политика и дълбоките структурни реформи през 1998-2004 г. в съчетание с политическата стабилност и отсъствието на граждански протести доведоха до благоприятни икономически резултати. За разлика от това, през първите девет години на прехода България беше една от страните с най-слаба икономика в региона и беше подложена на нарастващо социално напрежение и политическа нестабилност. Задълбоченият анализ на прехода на България е извън обхвата на настоящия доклад. Настоящият раздел се ограничава с представяне на избрани характеристики на българския преход с цел дефиниране на приоритетите и основните зависимости между стабилността и икономическия растеж при запазване на социалното сцепление.

А.1 От преход към криза: Наследството на миналото

1.8 За разлика от осемте нови страни-членки (НСЧ-8),⁵ България започна реформите след тежка криза през 1996-1997 г. с наследство от висока задлъжнялост, свръхиндустриализация и малък ресурс от човешки капитал. В началото на политическия преход през 1989 г. повечето показатели за първоначалните условия в България се намираха в обхвата между показателите на Балтийските държави и тези на новите страни-членки на ЕС (вж. Таблица 1.1). Що се отнася до дела на търговията на България със страните от Съвета за икономическа взаимопомощ (СИВ) отнесен към БВП, с 15 % от БВП България беше в по-добро положение и с по-нисък дял в сравнение с Балтийските държави, които имаха 31 %, и от новите страни-членки с 21 %. България обаче беше в далеч по-лошо положение в сравнение с Балтийските държави и НСЧ-8 от гледна точка на наследената свръхиндустриализация, малкия ресурс от човешки капитал и високата задлъжнялост. Индексът на свръхиндустриализация е показателен за факта, че България наследи по-големи икономически деформации от Балтийските държави и НСЧ-8. Приемът в средните

⁵ В настоящия доклад новите страни-членки (НСЧ-8) включват Естония, Латвия, Литва, (т.е., Балтийските държави), Република Чехия, Унгария, Полша, Република Словакия и Словения.

училища в България от 75 % показва значително по-ниския запас от човешки капитал в сравнение с 94 % в Балтийските държави и 90 % в НСЧ-8. Нещо повече, към 1990 г. България стигна до неуправляемо съотношение от 57 % между дълга и БВП в сравнение с 1% в Балтийските държави и 27 % в НСЧ-8. През април 1990 г. България обяви мораториум върху външния си дълг.

1.9 В началото на 80-те години потенциалът за икономически растеж на българската централно планирана икономика бе изчерпан, а допълнително време за отлагане на краха се закупуваше чрез бързо и водещо до нестабилност натрупване на външен дълг. Централно планираната икономика, основаваща се на индустриализация и големи инвестиции, която продължи повече от три десетилетия, в началото на 80-те бе изчерпала своя потенциал за икономически растеж. В края на 50-те години България предприе изпълнението на мащабна програма за преустройство и индустриализация, основаваща се на големи инвестиции за пренасочване на работната сила от селското стопанство към промишлеността.⁶ От средата на 60-те до средата на 70-те години икономиката нарастваше с 5 %, а промишлеността – със 7 % годишно.

Таблица 1.1 Показатели на първоначалните условия: България и подобрени нови страни-членки на ЕС^{a/}

	България	Балтийски държави ^{b/}	НСЧ-8 ^{b/}
БВП на глава от населението коригиран по ППС, 1989 г. (щ.дол.)	5,874	5,094	6,719
Външен дълг спрямо БВП през 1990 (%)	57	1	27
Външен дълг спрямо БВП през 1997 (%)	100	46	44
Дял на търговията със СИВ през 1990 спрямо БВП (%)	15	31	21
Дял на земеделието в БВП през 1990 (%)	18	22	13
Индекс на свръхиндустриализация ^{c/}	0.23	0.10	0.11
Наличие на природни ресурси (0=слаби, 1=умерени, 2=богати)	0	0	0.25
Прием в средните училища в годината преди прехода (бруто, %)	75	94	90
Среден растеж 1985-89 (%)	2.7	3.0	2.0
Скрита инфлация 1987-90 ^{d/}	18	26	10
Разстояние на столицата от Брюксел (км)	1698	1508	1177
Години под комунистическо управление	43	51	47

Забележки: а/ Подбраните показатели за първоначалните условия са взети от трите разработки, цитирани в „Източници” по-долу. Повечето показатели са използвани поне в две от трите разработки; б/ Аритметични средни стойности;

с/ Дефинира се като разлика между фактическия и прогнозирания дял на индустрията, при което последният се определя по регресиите, съставени от Syrquin и Chenery (1986); д/ Изчислява се като разлика между растежа на реалните заплати и реалния растеж на БВП през 1987-90 г.

Източници: Вътрешни изчисления на Световната банка; Fischer и Sahay (2000), Berg et al. (1998), de Melo et al. (1997).

1.10 През този период обаче общият брой на заетите лица нарастваше средно с по-малко от 1 % годишно, като двигател на икономиката бяха главно големите инвестиции и междуотрасловото преразпределяне на работна сила. При стагнация на производителността на труда и икономическия растеж, търговската интеграция със съветската икономика – основният пазар за българския износ и източник за внос на евтина енергия – се задълбочи и енергоемкостта на икономиката нарасна. В началото на 80-те години поддържането на растежа чрез натрупване на капитал и

⁶ Заетостта в селското стопанство спадна от 55% през 1960 г. на по-малко от 25% към 1980 г., докато заетостта в промишлеността се увеличи от 17% до 27% през същия период. Оценките на инвестициите в основен капитал за същия период показват нарастване с повече от 400 % в реално изражение.

переразпределяне на работната сила между отраслите бе изчерпано, а деформациите в икономиката се задълбочиха – растежът през 1975-1985 г. беше под 1 % годишно и производителността на труда изпадна в стагнация. В невъзможност да промени курса и да повиши производителността на труда, страната си откупи допълнително време чрез бързо натрупване на дълг в конвертируеми валути: нарастването на външния дълг между 1985 и 1989 г. го утрои и той достигна 9.2 млрд. щ. дол. (или 57 % от БВП).

1.11 Лошото управление на икономиката през първите девет години на прехода стигна до кулминационната си точка в тежката икономическа и финансова криза през 1996-1997 г., чието наследство оказва тежко влияние върху българската икономика дори и сега (вж. Таблица 1.2). Първоначалната преходна рецесия бе удължена и задълбочена от експанзионистки бюджетни и квазифискални дефицити, поддържани от бързото увеличаване на размера на дълга и паричната маса. За разлика от новите страни-членки, които се възползваха много от потока от ПЧИ за осъществяване на икономическото си реструктуриране след началото на прехода, потокът от ПЧИ към България беше незначителен и през 1989-1997 г. възлизаше средно на около 1 % от БВП. Вместо на ПЧИ, след средата на 80-те години, България се осланяше силно на бързото увеличаване на размера на дълга и нарастването на паричната маса през 1993-1995 г.⁷ Към 1997 г. съотношенията на външния и на държавния дълг спрямо БВП бяха близо до 100 % и съответно до 105 %.

⁷ Неуправляемите макроикономически дисбаланси утежняха последствията от външните сътресения, причинени от кризите в Персийския залив и в Югославия през 1989-1997 година.

Таблица 1.2 България: Подбрани икономически показатели, 1989-2004 години

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
БНИ на глава от населението (метод Атлас, щ.дол.)	2850	2260	1620	1430	1250	1250	1370	1210	1200	1270	1450	1590	1670	1790	2310	2740
БВП на глава от населението, в текущи щатски долари по паритет на покупателната способност	5623	5700	5590	4896	4981	5216	5566	5202	4990	5216	5399	5990	6483	6906	7501	8007
	(проценти)															
Процент на бедността	.	.	.	.	.	.	5.5	.	36	.	.	.	12.8	.	.	.
Процент на безработицата, средно годишно	-	1.7 a/	11.1 a/	15.2	15.8	14.1	11.4	11.1	14.0	12.1	13.8	18.1	18.1	17.7	14.3	12.7
Растеж на реалния БВП	-3.5	-9.1	-8.4	-7.3	-1.5	1.8	2.9	-9.4	-5.6	4.0	2.3	5.4	4.1	4.9	4.5	5.6
Инфлация (ИПЦ, годишно)	-	64.0	419. 0	91.3	72.8	96.0	62.1	121. 6	1058 .4	18.7	2.6	10.3	7.4	5.8	2.3	6.1
Номинален лихвен процент по предоставени кредити към края на периода d/	.	.	.	64.1	83.6	117. 1	51.1	481. 3	13.8	13.4	12.4	12.2	13.2	10.2	9.5	8.7
Номинален лихвен процент по банкови депозити, към края на периода e/	.	.	.	45.2	53.6	72.4	25.3	211. 9	3.0	3.3	3.3	3.3	3.4	3.2	3.2	3.0
	(проценти от БВП)															
Всичко приходи и дарения b/	64.5	58.0	44.8	43.2	39.4	43.7	39.9	36.6	35.6	37.7	38.5	38.5	38.6	38.4	40.0	41.2
Всичко разходи и нетно кредитиране b/	65.4	62.5	47.9	48.9	50.7	48.8	45.0	51.8	35.9	36.4	38.3	39.1	38.4	39.0	40.0	39.5
Погашения на лихви b/	3.7	5.3	6.5	6.9	9.8	14.6	14.6	20.1	8.3	4.3	3.8	4.0	3.7	2.2	2.1	1.8
Първичен баланс b/	2.8	0.8	3.4	1.2	-1.5	9.5	9.5	4.9	8.0	5.6	4.0	3.4	3.9	1.6	2.1	3.5
Общ фискален баланс b/	-0.9	-4.5	-3.1	-5.7	-11.3	-5.1	-5.1	-15.2	-0.3	1.3	0.2	-0.6	0.2	-0.6	0.0	1.7
Публичен и публично гарантиран дълг b/ c/	.	.	181. 0	146. 0	146. 0	181. 0	113. 0	302. 0	105. 0	83.0	86.8	77.1	69.9	56.3	48.4	40.9
Брутни вътрешни инвестиции	33.1	30.4	22.6	19.9	15.3	9.4	15.7	8.1	9.9	16.9	17.9	18.3	20.7	19.8	21.7	23.5
Брутни вътрешни спестявания	31.4	22.0	26.9	14.1	7.7	8.8	14.1	13.5	14.5	17.1	12.1	12.9	13.1	13.2	12.0	13.2
Салдо на външната текуща сметка c/	-3.7	.	-1.0	-4.2	-10.1	-0.3	-1.5	1.7	10.1	-0.5	-5.0	-5.6	-7.2	-5.3	-9.3	-7.5
Преки чуждестранни инвестиции c/	-	0.0	0.7	0.5	0.4	1.1	0.8	1.4	4.9	4.2	6.2	7.9	5.9	5.6	10.4	8.4
Преводи на работници c/	-	-	1.4	1.3	2.6	3.6	1.8	2.0	1.4	1.5	1.9	2.2	3.1	3.2	3.5	4.2
Външен дълг c/	46.6	52.8	154. 0	116. 0	114. 5	101. 7	81.2	106. 2	99.9	83.2	89.2	86.9	78.6	65.1	60.7	63.0
Официални резерви (месеци внос на стоки и услуги)	.	.	0.9	2.0	1.3	2.3	2.2	0.9	4.5	5.6	6.3	5.3	5.2	5.6	5.7	6.1
Вътрешно кредитиране	.	.	123. 3	126. 5	132. 7	103. 4	68.8	108. 7	20.8	15.6	15.3	17.8	20.2	23.7	29.8	36.2
Широки пари	.	.	73.4	74.6	76.9	77.8	66.8	74.8	34.1	29.6	31.7	36.8	41.7	42.9	48.1	53.7
	(процент на годишната промяна)															
Растеж на реалния кредит В т.ч. за неправителств. сектор	.	.	-58.4	-16.0	50.4	36.9	16.8	-23.2	-70.7	-5.0	-2.8	17.8	20.2	22.7	26.7	29.0
Реален растеж на стоковия износ	8.7	-30.9	11.8	-46.6	-5.4	2.4	15.0	-5.2	8.9	-8.6	-3.7	20.6	11.5	11.6	11.8	12.0
Реален растеж на стоковия внос	-1.1	3.0	63.0	-82.8	11.1	-15.7	15.6	-11.4	2.7	11.1	11.0	19.6	15.3	6.9	18.0	11.9

Източници: Бази данни на НСИ, МФ, БНБ, Агенция по заетостта, Световната банка и МВФ; Оценка на бедността (1995, 1997 и 2001)

a/ Край на периода

b/ Данните са според Ръководството за държавната финансова статистика на МВФ - 2001 с изключение на 1989 г. (GFSM86)

c/ След 1999 г. салдото на външната текуща сметка, външният дълг и публичния и публично гарантираният дълг се изчисляват в Евро

d/ Отнася се за лихвения процент по краткосрочни кредити в лева.

e/ Отнася се за лихвения процент по срочни депозити в лева

1.12 Въпреки това усилено инжектиране на финансови ресурси в икономиката, производителността и инвестициите започнаха да спадат бързо. Кумулативното спадане на реалния БВП през 1989-97 г. беше над 45 %. Към 1997 г. брутните вътрешни инвестиции спаднаха с 23 процентни пункта от БВП до под 10 %. В допълнение към бързото натрупване на дълг, растежът на кредитирането в реално изражение през периода 1993-95 г. беше 35 % годишно. В резултат от това, през 1996 г. инфлацията се

ускори до около 122 %, а през 1997 г. стигна до над 1000 % годишно.⁸ Големите макроикономически диспропорции и натрупаният дълг доведоха до паническо теглене на спестяванията на населението от банките, а икономиката се приближи до хиперинфлация. Със загубата на доверие към банковия сектор реалният растеж на кредитирането спадна рязко до отрицателни стойности, сроковете на кредитите се скъсиха, а лихвените проценти литнаха нагоре. Рязкото покачване на лихвените проценти беше неуправляемо от гледна точка на бюджета и не спря бягството на капитали и търсенето на пари. Банковият сектор се срути и към края на първото тримесечие на 1997 г. международните резерви на Българска народна банка (БНБ) практически се изчерпаха и бяха на ниво под сумата, необходима за покриване на стойността на вноса за един месец.

1.13 Цената, която платиха българите, беше голяма и това допринесе за нарастване на социалното напрежение. Доходът на глава от населението спадна с 12 %, а периодът на хиперинфлация сви покупателната способност на трудовите доходи и унищожиха спестяванията на значителна част от населението. През 90-те години процентът на безработица остана висок при средно 14 %, а бедността се увеличи значително, като достигна най-високото си ниво през 1997 г. През този период България изпитваше политическа нестабилност и нарастващо социално напрежение, които достигнаха връхната си точка с падането на правителството в началото на 1997 г.

1.14 Първите години на прехода допринесоха за изчерпването на капиталовите ресурси на страната и до загуба на умения в наличния човешки капитал. В допълнение към рязкото влошаване на финансовата макрорамка, през този период обемът на основния капитал в България намаляваше, тъй като активите и печалбите на държавните предприятия и банки се разграбиха от групировки на интереси при широко разпространена корупция. Към момента, в който България започна своята приватизационна програма през 1998 г., стойността на активите на много държавни предприятия и банки вече беше спаднала значително. Освен това, в преобладаващата си част публичният инвестиционен процес занемари нуждите от инвестиции в базисна обществена инфраструктура, а активите в системите на образованието и здравеопазването започнаха да се рушат. Също така, продължителният период на лошо икономическо положение доведе до загуба на умения в човешкия капитал на България, тъй като голяма част от работната сила остана дълго време без работа, работниците бяха обезсърчени и участието в пазара на труда спадна. Към 1993 г. процентът на безработицата беше достигнал най-високото си ниво от 15.8 % и остана висок до 2003г.

1.15 Наследството на задлъжнялостта затрудни силно реструктурирането на българската икономика, като ограничи както публичните, така и частните инвестиции. През първите девет години от прехода равнището на инвестициите в България спрямо БВП при около 14 % беше едно от най-ниските сред държавите от Централна и Източна Европа, където инвестициите възлизаха средно на около 27 % от БВП. Изследвания със сравнения между страните сочат, че в една силно задлъжняла страна, каквато беше България през 1997 г., икономическият растеж спада средно с 2 процентни пункта годишно. Както изглежда, тези оценки отговарят на фактическото положение в България в сравнение с балтийските държави и НСЧ-8. Последниците и механизмите за пренасяне на ефекта от високата задлъжнялост върху икономическия растеж са сложни и са извън предмета на настоящия доклад. Въпреки това, едно

⁸ През първата половина на 1997 година средният процент на инфлацията беше 240 %.

просто, макар и непълно, сравнение илюстрира високата цена на българската задлъжнялост.

1.16 Средногодишният ръст на дохода на глава от населението в паритет на покупателната способност (ППС) през 1991-2001 г. беше около 1 % в България в сравнение с 3 % в Естония и 2.7 % в НСЧ-8. В началото на прехода доходът на глава от населението в България (в ППС) беше 5,874 щ. дол. или с около 15 % по-висок от средния в балтийските държави и с 14 % по-нисък от този в НСЧ-8 (вж. Таблица 1.1). В началото на прехода обаче (1989 г.) средното съотношение на дълга спрямо БВП беше около 1 % за балтийските държави и 27 % за НСЧ-8 в сравнение с непоносимото ниво от 57 % в България. По време на прехода балтийските държави и НСЧ-8 бяха в състояние да маневрират успешно с дълга си, което заедно с по-големите потоци от ПЧИ доведе до по-високи нива на инвестициите в рамките на дълъг период от време. По-високите нива на инвестициите, активизирани предимно от частния сектор и особено от чуждестранните инвеститори, в условията на подобрена политическа обстановка допринесоха за повишаване на производителността и растежа. За разлика от тях, наследената висока задлъжнялост на България ограничи нивата на инвестициите както в публичния, така и в частния сектор. Към 2000 г. средният доход на глава от населението в ППС в балтийските държави и в НСЧ-8 беше съответно с 26 и 67 % по-висок отколкото в България.

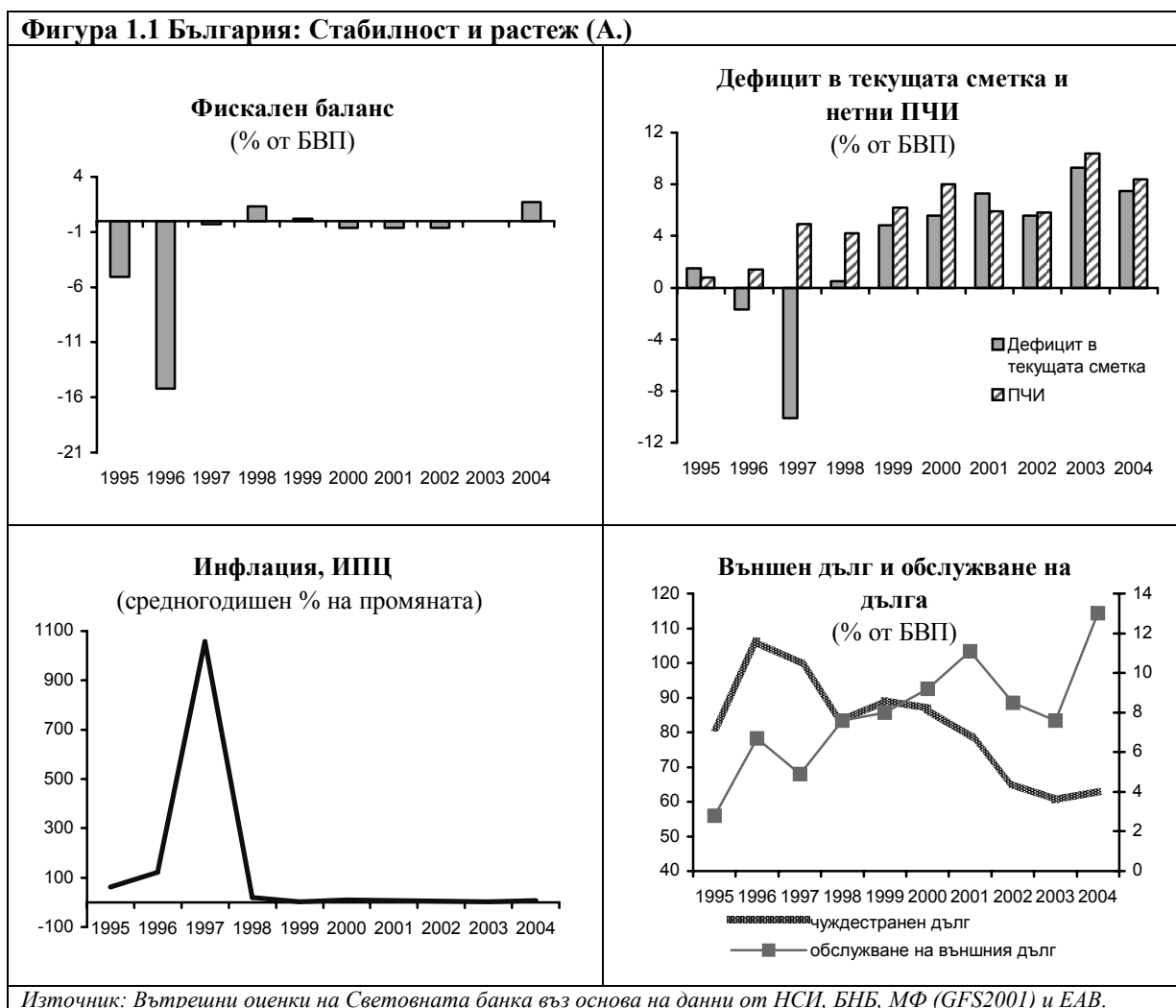
А.2 От криза към стабилност и растеж

1.17 Съчетанието от тежката криза от 1996-97 г. и перспективите за членство в ЕС промени икономическата политика в България в полза на реформите. От 1997 г. насам България изпълнява широка програма за стабилизация и структурни реформи, изхождаща от изискванията за присъединяването към ЕС. Макроикономическата дисциплина осигури благоприятна среда за структурните реформи чрез налагане на бюджетна дисциплина. Фигура 1.1 илюстрира избрани параметри от макроикономическото реструктуриране на България и резултатите от структурните реформи по отношение на инвестициите и растежа. От тези факти могат да бъдат извадени две заключения. Едното е, че предвид остротата на кризата България трябваше да осъществи коренно реструктуриране на бюджета, за да възстанови стабилността като първа стъпка към членството в ЕС. Другото е, че налагането на бюджетна дисциплина осигури благоприятна почва за бързото осъществяване на структурните реформи, особено на приватизацията и ликвидацията на нежизнеспособни държавни предприятия и либерализирането на цените - реформи, които в продължение на много години буксуваха поради слабата бюджетна и финансова дисциплина.

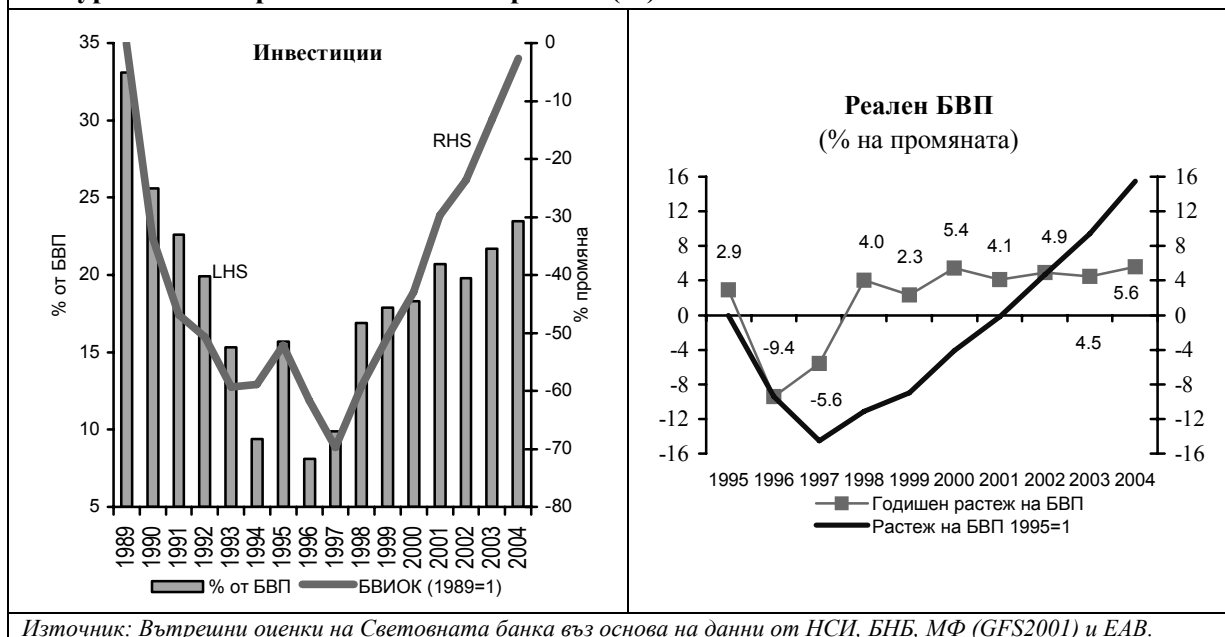
1.18 Благодарение на предпазливата финансова политика и строгата дисциплина в политиката на доходите, заложената в приетия в средата на 1997 г. механизъм на валутния борд, беше постигната и запазена макроикономическа стабилност. След въвеждането на механизма на валутния борд в средата на 1997 г. държавата ограничи ролята на централната банка в рамките на банковия надзор, наблюдението на икономиката и управлението на валутните резерви. Без възможност за прилагане на самостоятелна монетарна и валутна политика, единствените оставащи средства за макроикономическо реструктуриране бяха фискалната политика и политиката на доходите. Кумулативното фискално реструктуриране между 1996 и 1998 г. беше от порядъка на 12.8 % от БВП и беше постигнато чрез премахване на

мекия подход към бюджетните и финансовите ограничения. Преструктурирането на бюджета доведе до почти пълно балансиране на текущата сметка на платежния баланс. Благодарение на това и на големите потоци от ПЧИ, свързани с приватизацията и официалното външно финансиране, към 1998 год. България възстанови обема на международните си резерви до сума, покриваща стойността на вноса за около 5-6 месеца. Към 1999 г. икономиката беше общо взето стабилизирана и растежът беше възобновен. Освен това България проведе строга политика по отношение на доходите чрез контрол върху повишаването на заплатите в публичния сектор, особено в губещите държавни предприятия, и чрез ограничено повишаване на минималните заплати. В резултат от това, инфлацията спадна рязко от повече от 1000 % годишно през 1997 г., до под 19 % през 1998 г. При наличието на по-стабилна макроикономическа среда и задълбочени структурни реформи, инвестициите започнаха да се възобновяват при основен движещ фактор разрастващия се частен сектор, и беше постигнат стабилен икономически растеж.

Фигура 1.1 България: Стабилност и растеж (А.)



Фигура 1.1 България: Стабилност и растеж (Б.)



Източник: Вътрешни оценки на Световната банка въз основа на данни от НСИ, БНБ, МФ (GFS2001) и ЕАВ.

1.19 Фискалната дисциплина беше в центъра на напредъка на България към дългосрочна стабилност и растеж и тя даде тласък за осъществяването на структурните реформи чрез налагане на бюджетна и финансова дисциплина. Между 1998 и 1999 г. правителството консолидира стотици извънбюджетни сметки в Единната бюджетна сметка и въведе строг бюджетен контрол и стриктен график за осъществяването на бюджетния процес. Бюджетната и финансовата дисциплина даде тласък за реализиране на структурните реформи, включително на приватизацията и намаляването на субсидиите. България въведе и Фискална резервна сметка (ФРС), в която правителството поддържаше достатъчно финансови ресурси за покриване на поне 90 % от брутните плащания по обслужването на външния дълг през следващата година. Освен това, постъпленията от приватизацията се депозираха във ФРС, като усвояването на средствата от нея беше ограничено в рамките на намаляването на външния дълг.

1.20 Въпреки че макроикономическото финансово състояние беше стабилизирано, което допринесе за ускоряването на икономическия растеж, разрывът между обема на спестяванията и нужните инвестиции бързо се разширяваше (вж. Фигура 1.2). С подобряване на политическата обстановка инвестициите нараснаха бързо с темп от 16 % годишно през 2003 г. и 2004 г. и бързо се приближиха до нивата на страните от Централна и Източна Европа (ЦИЕ)⁹. Съотношението на спестяванията към БВП в България е по-ниско, отколкото в страните от ЦИЕ, което до известна степен отразява разликите в доходите на глава от населението. В повечето страни спестяванията нарастват заедно с дохода, но това става по-бавно от ръста на дохода на глава от населението. Изследвания на потенциалното въздействие на ръста на доходите на глава от населението върху спестяванията показват, че ускоряването на темпа на растежа на дохода с един процентен пункт води до нарастване на частните спестявания в средносрочен до дългосрочен аспект средно с

⁹ Използваният тук термин „страна от Централна и Източна Европа“ (страна от ЦИЕ) включва България, Хърватия, Република Чехия, Естония, Унгария, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Република Словакия и Словения.

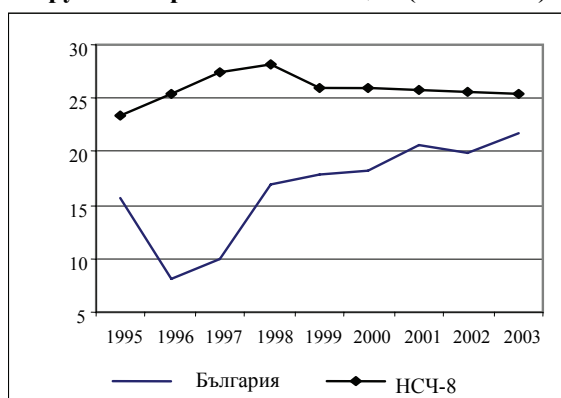
0.45 процентни пункта. Въпреки това, както се посочва в Глава 2, за икономическия растеж в България е характерен силен уклон в полза на потреблението, което обяснява относителния застой в нивата на спестяванията.

1.21 Както се вижда от опита на по-слабо развитите страни-членки на ЕС (страните от Кохезионния фонд),¹⁰ ръст, стабилност и подобряване на жизнения стандарт не се постигат само благодарение на членството в ЕС (вж. Фигура 1.2).

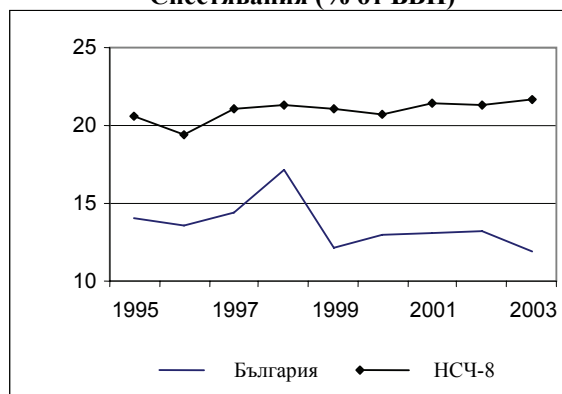
Напротив, повишаването на жизнения стандарт се постига в резултат от реформи, които подобряват политиката и институционалните рамки, така че те да могат да поддържат стабилния растеж през дълъг период от време. Ирландия се присъедини към ЕС през 1973 г. с доход на глава от населението равен на 60 % от средния за ЕС и с процент на спестяванията към БВП от около 18 %. След внушителния ръст, постигнат от Ирландия, нейният доход на глава от населението изразен в ППС през 1997 г. надмина средната стойност за ЕС, а съотношението на спестяванията й към БВП нарасна до 34.5 %. За разлика от нея, нарастването на доходите на глава от населението в Испания, Португалия и Гърция беше по-скромно и тенденциите там са различни.

Фигура 1.2 Инвестиции, спестявания и растеж: България, НСЧ и по-слабо развитите страни-членки на ЕС (страните от Кохезионния фонд)

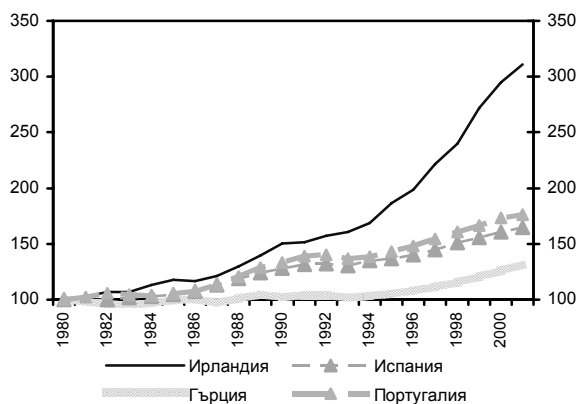
Брутни вътрешни инвестиции (% от БВП)



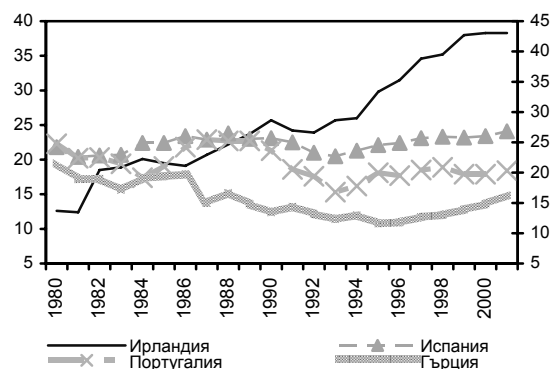
Спестявания (% от БВП)



По-слабо развити членки на ЕС: БВП на глава от населението в ППС - (1980=100)



По-слабо развити членки на ЕС: Брутни вътрешни спестявания - (% от БВП)



Източник: Вътрешни оценки на Световната банка въз основа на данни на НСИ и ЕВРОСТАТ.

¹⁰ Страните от Кохезионния фонд са Гърция, Ирландия, Португалия и Испания.

Испания се приближава до средния доход на глава от населението в ЕС, макар и с по-бавен темп от Ирландия. Доходите на глава от населението в Португалия и Гърция през последните години показаха лек спад в сравнение със средната стойност за ЕС.

1.22 През последните четири години макроикономическото финансово състояние на България се подобри благодарение на финансовата консолидация и устойчивото намаляване на нейния външен дълг, обаче дефицитът по текущата сметка на платежния баланс остава висок. Стратегията на фискална консолидация от последните няколко години, насочена към постепенно коригиране на общия фискален дефицит, беше насочена към постигане на балансиран бюджет и към намаляване на външния дълг, за да се удовлетвори критерият от Маастрихтския договор за намаляване на съотношението между публичния дълг и БВП под 60 % до 2005 г. Постепенното реструктуриране на общия баланс беше съчетано с понижаване на данъчните ставки и значително намаляване на публичния дълг. През 2002 г. България изпълни критерия от Маастрихтския договор, а през 2003 г. постигна балансиран бюджет. Средносрочната макроикономическа рамка на България през последните четири години показва наличието на голям дефицит по текущата сметка на платежния баланс при около 6 % от БВП, като прогнозираният внос изпревари подобряващия се експортен капацитет на страната. Това е отражение на факта, че инвестиционните потребности в България нарастват с по-бързи темпове от възможностите за финансиране с вътрешни спестявания. Имаше и кратки периоди, през които дефицитът по текущата сметка достигна много високи нива.

1.23 За да се реагира спрямо външните събития в условията на валутен борд е необходимо да се предприемат незабавни промени във фискалната политика. Резкият спад в световната икономика през 2001 г. със забавяне на растежа от 3.5 % през 2000 г., до 1 % през 2001 г. и бавното възстановяване в ЕС след това упражниха натиск върху външния дефицит на България. Между 2000 г. и 2001 г. дефицитът по текущата сметка на платежния баланс нарасна от 5.6 на 7.2 % от БВП. Правителството реагира разумно, като затегна своята фискална политика и разработи мерки за непредвидени обстоятелства, които да бъдат приложени при по-нататъшно влошаване на външната конюнктура. През 2002 г. външният дефицит намалю до 5.6 %. За да се поддържат приемливи нива на външния дисбаланс в условията на валутен борд, макроикономическата рамка на България изисква по-експедитивни мерки в отговор на външните събития, отколкото това се налага за повечето от новите страни-членки на ЕС.

1.24 Както и в други страни от региона, голямата разлика между лихвените проценти в България и Западна Европа засили натиска от разширяването на кредитите върху външния дисбаланс. През 2003 г. дефицитът по текущата сметка нарасна до 9.3 % от БВП. Затягането на фискалната политика през 2004 г. беше подсилено с мерки за намаляване на ръста на кредитирането. Предварителните данни сочат, че външният дефицит е спаднал до 7.5 % през същата година¹¹. След 1998 г. дефицитите по текущата сметка се финансират от големи потоци от ПЧИ и оттогава международните резерви са се увеличавали всяка година (вж. Таблица 1.2 и Фигура 1.1). Към 2004 г. международните резерви достигнаха рекордното равнище от 6.7

¹¹ Окончателните данни за текущата сметка на платежния баланс през 2004 г. могат да покажат по-висок дефицит, тъй като предварителните данни за платежния баланс включват доста големи очаквания за грешки и пропуски, възлизащи на близо 2 % от БВП.

милиарда Евро, представляващи стойността на вноса за около 6.1 месеца или около 34 % от БВП и над 60 % от паричната маса „широки пари”. Очаква се прогнозираните дефицити по текущата сметка на платежния баланс да бъдат финансирани от потоците от ПЧИ и другите частни капиталови потоци. Като се има предвид неотдавнашният опит на България с бързо променящата се външна конюнктура, тези големи външни дисбаланси показват, че страната е уязвима от външните сътресения и промени.

1.25 Поддържането на макроикономическа дисциплина и запазването на инерцията в реализирането на структурните реформи доведе до добри икономически резултати и общо подобряване на жизнения стандарт (вж. Таблица 1.2 и Фигура 1.1). След 1999 г. средният годишен икономически растеж възлизаше на 4.8 %, а през 2004 г. той се повиши до 5.6 %. Средният годишен процент на инфлацията беше около 6 %, с по-нисък среден процент на инфлация в края на периода от около 4.5%, като разликата се приписва предимно на еднократните ефекти на либерализацията на цените и данъчните корекции, осъществени през периода 1999-2004 г. Лихвените проценти са спаднали от около 13 % до 9 %. Устойчивият растеж, ниската инфлация и спадащите лихвени проценти допринесоха за увеличаване на дохода на глава от населението и нарастване на покупателната способност на трудовите доходи. Доходът на глава от населението, изразен в ППС, се повиши от 5,216 щ. дол. през 1998 г. на 8,007 щ. дол. през 2004 г. или средно с 6.5 % годишно в реално изражение. Регистрираните месечни средни заплати се повишиха от 183 лева през 1998 г. до 294 лева през 2004 г., т.е., средно с 2 % годишно в реално изражение.¹² Запазеният още от началото на 90-те години висок процент на безработицата, който през 2000 г. достигна върховата си стойност от 18 %, започна да спада и стигна до 14.3 % през 2003 г. Макар че намаляването на безработицата се дължи частично и на активните програми за пазара на труда, през 2004 г. - за първи път след кризата от 1996/97 г. - в частния сектор имаше нетно създаване на работни места, което допринесе за по-нататъшното намаляване на безработицата до 12.7 %. Така стабилността, икономическият растеж и разгърнатата система за социална защита спомогнаха за съществено намаляване на бедността, която продължава да спада.

В. ПОСТИЖЕНИЯ НА БЪЛГАРИЯ В РЕГИОНАЛЕН ПЛАН

1.26 Въпреки положителните тенденции през последните седем години, все още има съществено изоставане в сравнение с реформите и постиженията на новите страни-членки на ЕС. През последните седем години България постигна значителен напредък в структурните реформи. Благодарение на това нейната търговска и инвестиционна интеграция се подобри. Въпреки диверсифицираното търговско партньорство и либералния търговски режим, които осигуряват на производителите в България добър достъп до световния пазар, все още нейната икономика не е извлякла пълната полза от този достъп и от интеграцията си с ЕС. Експортният капацитет на България остава ограничен в сравнение с този на новите страни-членки. Българските изделия са конкурентоспособни само когато са продукт на неквалифицирани трудоемки и енергоемки дейности. Това се дължи до голяма степен на пропуските в структурните реформи в сравнение с новите страни-членки. Сравнително устойчивият растеж и стабилизирането на България се забавят, поради това че страната има един от

¹² Заплатите в България са ниски в сравнение с повечето други страни в Централна и Източна Европа, но изглежда, че съответстват на производителността на труда, която също е ниска в сравнение с други страни в региона. Трябва също така да се отбележи, че регистрираните заплати са силно занижени като начин за свеждане до минимум на високите данъчно-осигурителни начисления върху заплатите.

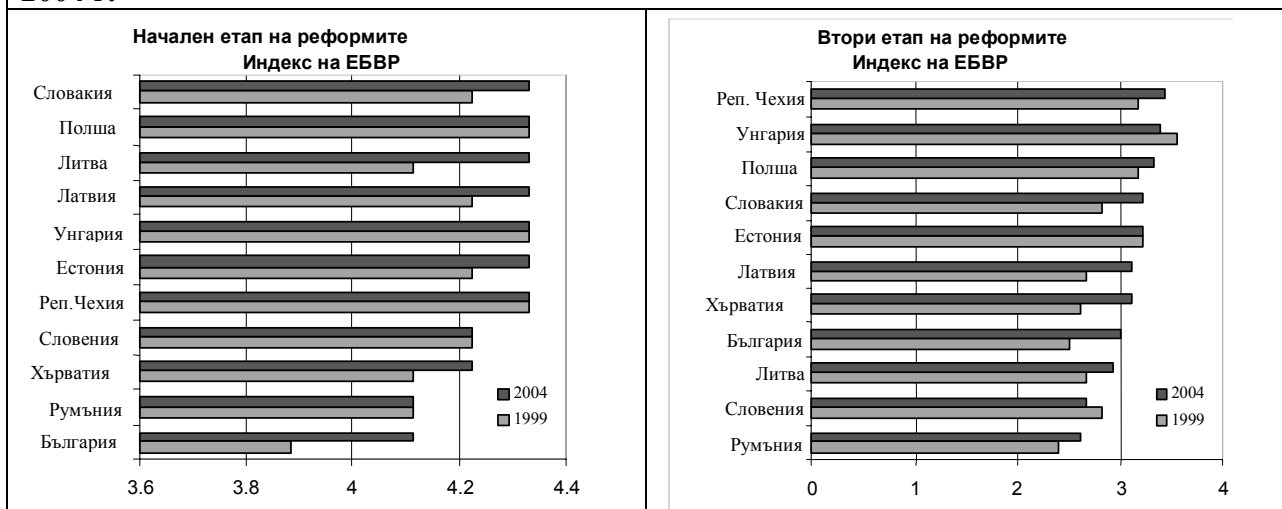
най-ниските доходи на глава от населението в региона. Повишаващите се доходи на глава от населението допринасят за подобряване на социалните показатели, но и в това отношение има значително изоставане в сравнение с новите страни-членки. Освен това, за да се подпомогне икономическият растеж е необходимо по-нататъшно макроикономическо реструктуриране. За да тръгне по пътя на Лисабонската стратегия на растежа, за да ускори конвергенцията и за да може присъединяването към ЕС да се изрази в устойчиви и значими подобрения на жизнения стандарт в страната, България трябва да изпълни редица съществени реформи.

В.1 Структурни реформи: България и страните от ЦИЕ

1.27 Избрани показатели на напредъка в структурните реформи показват съществени постижения през периода 1999-2004 г. Между 1998 и 2002 г. повечето неструктуроопределящи предприятия и банки бяха приватизирани, много работещи на загуба държавни предприятия бяха ликвидирани, а фалиралите банки бяха закрити. Освен това, търговията и цените бяха либерализирани; реструктурирането на банките беше завършено и банковият надзор се засили; в сектора на енергетиката бяха осъществени реформи в областта на електроснабдяването и районната топлофикация; предприети бяха първите стъпки към реформа на нормативната уредба с цел подобряване на инвестиционния климат. През периода 2003-04 г. България реализира съществени реформи в публичния сектор и институционални реформи. Реформите в публичния сектор включваха мерки за усъвършенстване на държавната администрация, за управление на публичните разходи и публичната финансова отчетност, а институционалните реформи бяха насочени към реформа на съдебната система и мерки за борба срещу корупцията.

1.28 Структурните реформи след 1998 г. се провеждат много активно, но изоставането в сравнение с новите страни-членки се запазва. Във Фигура 1.3 се разграничават два етапа на реформите. Първоначалният етап е свързан с промените в основната икономическа либерализация, типична за ранните етапи на прехода: ценова либерализация, валутна и търговска либерализация, малка приватизация. Вторият етап на реформите включва по-задълбочени и по-сложни реформи: приватизация на крупни предприятия, управление и реструктуриране на предприятия, политика на конкуренцията, инфраструктурни реформи, либерализиране на банковото дело и лихвените проценти; небанкови финансови институции. Оценка се движат между 1 и 4+, като по-високата оценка означава по-напреднал етап на реформата.

Фигура 1.3 България и страните от ЦИЕ: Напредък в структурните реформи, 1999-2004 г.



Източник: Показатели на прехода ЕБВР; Показателите за началния етап на реформите са изчислени като непретеглени средни стойности на показателите за малката приватизация; ценовата либерализация; търговската и валутна система. Показателите за втория етап на реформите са изчислени като непретеглени средни стойности на показателите за едрата приватизация; управление и реструктуриране на предприятия; политика на конкуренцията; банкова реформа и либерализация на лихвените проценти; фондови борси и небанкови финансови институции; инфраструктурна реформа.

1.29 Трябва да се изтъкнат два извода. Единият извод е, че въпреки ускореното прилагане на структурните реформи в България от 1998 г. насам страната изостава от новите страни-членки. Към 2004 г. вторият етап на реформите в България беше в състоянието на Република Словакия от 1999 г. и беше по-назад от същия етап на реформите в Естония, Полша, Унгария и Република Чехия през 1999 г. Другият извод е, че напредъкът в реформите на втория етап през периода 1999-2004 г. беше все още в ранна фаза. Освен това, новите страни-членки продължават да вървят напред по отношение и на двата етапа на структурните реформи. Изглеждащите на пръв поглед малки различия в оценките отразяват големи качествени разлики в политическата обстановка, когато оценките надхвърлят нивото от 4 в индекса за първия етап и 3.5 в индекса за втория етап. Например, през януари 2004 г. полският парламент прие Закона за икономическата свобода, който намалява броя на лицензионните режими от 9 на 5, въвежда правилото за мълчаливото съгласие по отношение на търговската регистрация и в други сфери на административното регулиране и ограничава броя и времетраенето на различните проверки. За разлика от Полша, в България - независимо от съществената реформа на нормативната уредба, проведена през периода 2001-04 г. – де юре са въведени 39 лицензионни режима (обаче де факто лицензионните режими са 60), мълчаливото съгласие се прилага само по отношение на няколко лицензионни режима и няма закон за времетраенето на проверките. Институционалните и регулативните реформи се разглеждат в Глава 6.

В.2 Подбрани икономически и социални измерения: България и страните от ЦИЕ

1.30 Икономическото развитие на България през последните няколко години се характеризираше със силен и устойчив растеж и с трайна макроикономическа стабилност. Както се разглежда в предходния раздел, икономиката показва енергично възстановяване от продължителния икономически спад през първите девет години на

прехода, които кулминираха в кризата от 1996-97 г. Освен това, нарастващият доход на глава от населението допринесе за подобряване на социалните показатели (вж. Каре 1.1). Въпреки общо взето благоприятния развой, икономическите резултати, показани от България, са противоречиви в сравнение с тези на НСЧ-8 (вж. Таблица 1.3).

1.31 Сравнително високият растеж и стабилността на България губят от стойността си поради това, че страната има едни от най-ниските доходи на глава от населението в региона. В резултат от реформите, през периода 2000-04 г. България достигна нивото на средния растеж на НСЧ-8. Този добър резултат обаче загуби от стойността си поради факта, че България е на предпоследно място по доход на глава от населението сред страните от ЦИЕ. Освен това, показателите за растежа на България са под равнището на наблюдаваните в Естония, която също има валутен борд. Това показва, че растежът може би е под нейния потенциал. (Този въпрос се разглежда в Глава 2). При 75 % от БВП, дялът на частния сектор в икономиката е приблизително същият като средния дял в НСЧ-8, но изостава в сравнение с по-напредналите страни като Естония, където този дял е 80 %. Доколкото ресурсите в частния сектор се използват по-ефективно, може да се очаква, че по-нататъшното разширение на частния сектор в икономиката ще има положително въздействие върху производителността и растежа. България имаше най-високия обем от ПЧИ по отношение на своя БВП измежду всички страни, използвани за сравнение. Въпреки това, както се посочва в Глава 3, все още предстои кумулативните потоци от ПЧИ да достигнат критичната маса, която е нужна за повишаване на производителността и конкурентоспособността в България.

Таблица 1.3 България и новите страни-членки: Подбрани икономически показатели, 2000-04 г.

	БВП на глава от населението през 2003, ППС (щ.дол.)	Растеж на БВП (средно, %)	Инфлация, ИПЦ (средно, %)	Лихвен процент (средно, дългоср., (%)) а/	Общ фискален баланс (средно, % от БВП)	Салдо на плат. баланс (% от БВП)	Широки пари (М2) (% от БВП)	Частен сектор, 2004 (% от БВП) б/	Нетни ПЧИ (средно, % от БВП)
България	7,501	4.9	6.4	10.4	0.0	-7.0	45.0	75	7.7
Хърватия	11,139	4.1	2.8	11.6	-5.5	-5.5	61.9	60	5.3
Република									
Чехия	16,448	3.1	2.7	3.9	-6.7	-5.8	70.0	80	7.0
Естония	13,348	6.5	3.5	7.6	0.9	-9.6	39.1	80	5.1
Унгария	14,572	3.9	7.1	7.8	-5.6	-8.0	47.1	80	3.9
Латвия	9,981	7.5	3.2	3.4	-1.9	-8.6	33.7	70	3.5
Литва	11,250	6.7	0.5	8.0	-2.0	-3.1	28.9	75	3.0
Полша	11,623	3.1	4.4	14.3	-5.5	-3.0	42.5	75	2.9
Румъния	7,222	5.2	28.7	22.6	-2.7	-5.4	24.6	70	3.0
Република									
Словакия	13,469	4.1	7.7	6.8	-5.6	-4.7	64.7	80	7.4
Словения	19,300	4.1	7.7	9.7	-5.6	-4.7	64.7	65	7.4
НСЧ-8	13,749	4.9	4.6	7.7	-4.0	-5.9	48.8	76	5.0

Забележки: а/ Лихвеният процент се отнася към: България, кредитиране от търговските банки (средно претеглено); Хърватия, първокласно кредитиране, Република Чехия, едногодишно междубанково кредитиране; Естония, търговски кредити; Унгария, 10-годишни държавни облигации - аукцион; Латвия, рефинансиране на първокласно кредитиране; Литва, първокласно кредитиране; Полша, рефинансиране; Румъния, междубанково кредитиране; Словакия, едногодишно междубанково кредитиране и Словения, сконтов процент. б/ Оценка за средата на годината, „EBRD Transition Report, 2004”.

Източници: International Financial Statistics, МВФ; Световната банка - регионални таблици за ЕСА (2005), „Datastream”, ЕБВР.

1.32 Освен това, необходимо е по-нататъшно макроикономическо реструктуриране за подпомагане на растежа и ускоряване на конвергенцията.

По-високият процент на инфлация спрямо средния процент на инфлацията в НСЧ-8 отчасти се дължи на факта, че либерализирането на цените и данъчната хармонизация в България са настъпили по-късно, отколкото в повечето от НСЧ-8. Въпреки това, за понижаване на инфлацията е необходимо по-нататъшно фискално реструктуриране. Паричната маса и общият обем на кредитирането нараснаха рязко, отразявайки бързото нарастване на кредитите за частния сектор и активното търсене на пари в България. В резултат от това, общата стойност на широките пари в България се приближава до средната им стойност в НСЧ-8. При сегашното съотношение от 45 % на широките пари спрямо БВП в България те обаче са значително над 39-те % в Естония, която също има валутен борд и доста голям дефицит по текущата сметка на платежния баланс. При това, за разлика от България, нивата на производителност в Естония са високи и публичните разходи са много по-гъвкави — както се илюстрира от тяхната способност да генерират фискален излишък от близо 4 % в БВП през 2003 г. като реакция спрямо нарастването на външния дефицит. Като се има предвид, че световната икономика се пренасочва от енергична монетарна политика към по-неутрална позиция, промените във финансовите условия не са без рискове. Ако неотдашните монетарни мерки успеят да ограничат растежа на кредитирането за частния сектор, рисковете биха могли да бъдат намалени.

1.33 Относителните дялове и рентабилността на публичния и на частния сектор поставят важни предизвикателства.

Както беше вече отбелязано, делът на частния сектор в българската икономика се увеличи до 75 % от БВП, но е под този на страните с по-конкурентоспособна икономика в региона, като Естония и Република Чехия. Това поставя под въпрос приемането на компромиси по отношение на размера на публичния сектор и ефективността, с която той използва ресурсите в свое разпореждане в сравнение с частния сектор. Както се посочва в Глава 4, данъчното бреме в България намалява, но остава високо и има място за повишаване на ефективността на публичните разходи. В същото време, натискът на дефицита на платежния баланс и бързото увеличаване на кредитите за частния сектор налагат макроикономическо реструктуриране. Липсата на гъвкавост в бюджета се засилва поради бързото нарастване на дела на социалните разходи в общата сума на публичните разходи и тяхната относителна неефективност.

1.34 Въпреки че социалните показатели се подобряват, същественото изоставане в сравнение с новите страни-членки се запазва (вж. Каре 1.1).

Подобрението на социалните показатели е забележително, като се има предвид тежкия и продължителен икономически спад от първите девет години на прехода. Растежът и стабилността от последните седем години допринесоха за повишаване на доходите и подобряване на социалните показатели. Освен това, развитата и доста всеобхватна система за социална защита и изобщо големият и нарастващ дял на социалните разходи изиграха централна роля за подобряването на социалните показатели. Въпреки това, бързото застаряване на населението заедно с ниската ефективност на социалните разходи, в това число недостатъците в тяхното управление, доведоха до увеличаване на натиска върху бюджета. Необходимо е да бъдат реализирани реформи, които ще повишат ефективността и финансовата устойчивост на социалните разходи, за да може България да изравни социалното си развитие с това на новите страни-членки и същевременно да осигури запазването на стабилността си.

Каре 1.1 Тенденции в избраните социални показатели: България и страните от ЦИЕ

България е на предпоследно място по доход на глава от населението (по паритет на покупателната способност - ППС) и с най-бързо застаряващо население в региона. Въпреки това, освен че България отбелязва напредък в преодоляването на бедността, социалните показатели на страната също се подобряват. В периода след началните години на прехода неграмотността сред възрастните, смъртността на децата до 5 год., приемът в училищата и средната очаквана продължителност на живота се подобриха.

Тези постижения са забележителни, като се има предвид времетраенето и тежестта на продължителния икономически спад през 1989-97 г. и кризата през 1996-97 г., както и разликите в доходите на глава от населението. Особено следва да се отбележи повишаването на приема на учениците. Нетният брой на записаните ученици се увеличи значително през 2002 г. от 63 % на 88 %, надминавайки нивата в Естония и Хърватия, като последната започна от еднакво ниво с България. Може също така да се отбележи, че увеличаването на доходите на глава от населението в страните от Централна и Източна Европа се свързва със значимо подобряване на социалните показатели. Ориентираният към икономически растеж дневен ред на България обуславя непрекъснатото подобряване на нейните социални показатели.

България и страните от Централна и Източна Европа: Подбрани социални показатели

	БВП на глава от нас., ППС (ш.дол.) 2003	Неграмотност сред възрастните (%)		Прием в средните училища (%) нето		Неонатална смъртност (на 1,000)		Детска смъртност под 5 години (на 1,000)		Очаквана продължителност на живота при раждане (години)	
		1990	2004	1990a/	2002b/	1990	2002c/	1990	2002c/	1990d/	2002e/
		България	7,807	2.8	1.4	63	88	14.8	12.3	16	13	71.3	72.1
Хърватия	11,139	3	1.9	63	84	12	7	13	8	72.2	73.8
Реп.Чехия	16,448	..	..	86	89	10	4	11	5	71.7	75.0
Естония	13,348	0.2	0.2	82	85	15	10	17	12	69.5	70.6
Унгария	14,572	0.9	0.7	75	92	15	8	16	9	69.3	72.3
Латвия	9,981	0.2	0.3	77	87	16	17	20	21	69.3	70.4
Литва	11,250	0.7	0.4	81	93	17	8	13	9	71.3	72.7
Полша	11,623	..	0.3	76	89	16	8	19	9	70.9	73.8
Румъния	7,222	2.9	2.7	73	79	27	19	32	21	69.7	70.1
Реп.											
Словакия	13,469	..	0.3	..	86	14	8	15	9	70.9	73.3
Словения	19,300	0.4	0.3	89	92	8	4	9	5	73.3	75.9

Забележки: a/ Данните за Република Чехия, Латвия и Румъния се отнасят за 1993 г., Естония, 1992 г., Литва, 1994 г. и Словения, 1997 г. b/ Данните се отнасят за 2001-02 г. с изключение на Латвия и Полша (2000/02 г.) и България (2003/04 г.). c/ Данните за България се отнасят за 2003 г. d/ Данните за България се отнасят за 1988-90 г. e/ Данните за България се отнасят за 2001-03 г.

Източник: UNESCO (Данните за неграмотността сред възрастните за 2002 г. се отнасят за 2002-2004 г.(!) и за годините на преброяванията), база данни на Световната банка, НСИ.

В.3 Търговска и инвестиционна интеграция: България и страните от ЦИЕ

1.35 В резултат от напредъка в структурните реформи, търговската и инвестиционната интеграция на България се разшири, но нейната икономика все още не е извлякла пълните облаги от интеграцията ѝ с ЕС и световния пазар (вж. Таблица 1.4). България има открита икономика с общ обем на търговията със стоки и услуги, възлизащ на около 122 % от БВП, който е съпоставим със средното съотношение от 124 % в НСЧ-8. При 29 % дялът на търговията с услуги в БВП на България е значително по-висок от средната стойност от 20 % в НСЧ-8. Това отразява

бързо разрастващата се туристическа индустрия в България. Що се отнася до дела на търговията със стоки обаче той възлиза едва на 93 % от БВП в България и е по-нисък от средния дял от 103 % в НСЧ-8. Освен това, тези съотношения замаскират по-големи и по-съществени разлики, отколкото може би изглежда на пръв поглед. Вносът на стоки в България превишава с около 30 % износа им. Докато делът на вноса на стоки спрямо БВП е съпоставим с този на други страни в региона, делът на нейния износ на стоки спрямо БВП е много нисък. Експортният капацитет на България се подобрява много бавно и - както се посочва в Глава 3 - в износа преобладават стоки от неквалифицирани, трудоемки и енергоемки дейности.

1.36 При наличието на добре диверсифицирано търговско партньорство и либерален търговски режим, производителите в България имат лесен достъп до световния пазар. България има по-диверсифицирано търговско партньорство в сравнение с други страни в региона. ЕС е най-големият и най-важен търговски пазар на страната. Близко 50 % от българския внос и 57 % от износа са с ЕС. Освен това, над две трети от постъпващите в България ПЧИ са от ЕС. Германия, Италия и Русия са най-важните търговски партньори по отношение на вноса с общ дял от около 40 % от общия внос. Италия, Германия, Турция и Гърция са най-важните търговски партньори, представляващи около 43 % от общия износ на страната. Вносът от Съединените щати, Канада и Япония взети заедно представлява около 4 % от общия внос, а износът за всички тези страни е около 5 % от общия износ. Търговията с балканските страни е 6 % от износа и под 1 % от вноса.

Таблица 1.4 България и страните от ЦИЕ: Избрани показатели на интеграцията, 2003 г.

	Внос плюс износ на стоки в БВП (%)	Внос плюс износ на услуги в БВП (%)	Внос от ЕС (% от общия внос)	Внос от страните от ЦИЕ-10 (% от общия внос)	Износ за ЕС (% от общия износ)	Износ за страните от ЦИЕ -10 (% от общия износ)	ПЧИ от ЕС (% от сумата на ПЧИ) (2002)
България	92.9	28.8	49.6	8.4	56.5	6.8	66.1
Хърватия	70.6	-	56.5	16.7	54.9	12.0	71.2 ^{a/}
Република Чехия	111.3	16.6	59.2	12.6	69.8	18.0	86.1
Естония	149.6	39.6	51.9	10.2	58.3	14.1	81.5
Унгария	108.4	20.0	56.1	9.7	73.5	11.3	80.2 ^{a/}
Латвия	73.5	22.0	51.0	24.6	61.8	17.5	56.4
Литва	93.1	17.0	44.5	11.6	42.1	18.8	59.5
Полша	58.0	10.4	60.6	8.3	68.4	12.9	82.5
Румъния	73.1	10.4	57.7	10.6	67.9	8.1	61.1 ^{a/}
Република Словакия	137.0	19.4	51.4	22.9	60.7	25.7	79.7
Словения	96.2	17.8	67.1	12.8	58.4	18.6	78.1
НСЧ-8	103.4	20.4	55.2	14.1	61.6	17.1	74.8

Източник: Оценки на Световната банка въз основа на данни от UN COMTRADE, Евростат и БНБ.

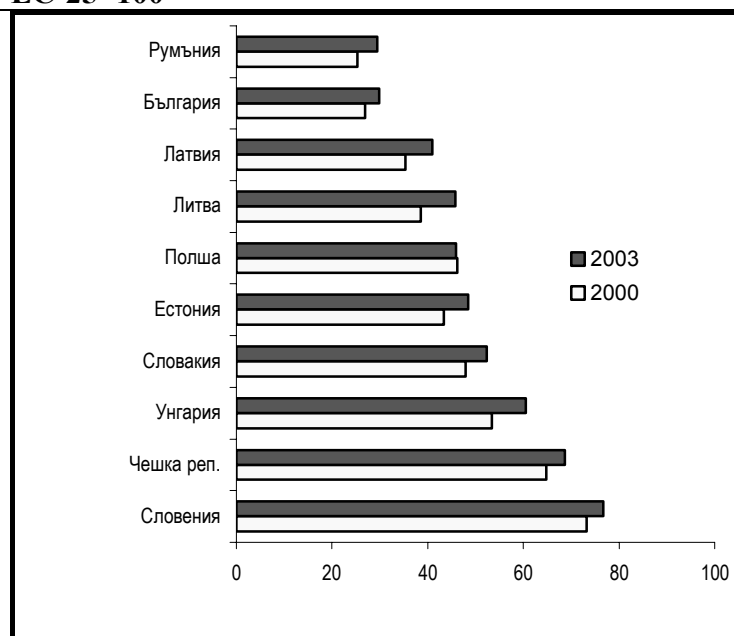
С. ОТ СТАБИЛНОСТ И РАСТЕЖ КЪМ КОНВЕРГЕНЦИЯ С ЕС

1.37 България трябва да извлече полза от ускоряването на икономическия си напредък, като повиши производителността и качествения състав на икономиката си и ускори реалната конвергенция. От 2000 г. насам изоставането на дохода на глава от населението в България спрямо нивата на ЕС-25 намалява - доходът на глава от населението към 2004 г., изразен в ППС, се повиши от 25 % до близо 31 %. Това подобрение бе постигнато благодарение на реструктурирането на нейната икономика. Делът на частния сектор в икономиката нарасна от 60 % от БВП през 1998 г. до около 75 % през 2004 г. Търговията със стоки и услуги се разшири, като достигна над 117 % от БВП през 2003 г. и 127 % от БВП през 2004 г. в сравнение с 94 % през 1998 г., а средният годишен поток от ПЧИ след 1998 г. се повиши до 7 % от БВП в сравнение със средно 1 % от БВП през първите девет години на прехода. Доверието на инвеститорите – както на местните, така и на чуждестранните - с течение на времето се повиши, като от 2002 г. насам спредовете по Брейди и Евро облигациите намаляват. През лятото на 2004 г. инвеститорските агенции S&P и Fitch повишиха кредитния рейтинг на българския дългосрочен външен дълг в чужда валута до инвестиционна категория. Ако се поддържа макроикономическа дисциплина и провеждането на структурни реформи продължи със същия темп, България може да доразвие досегашните си постижения и да ускори реалната конвергенция.

С.1. Предизвикателството на конвергенцията

1.38 Независимо от този общ положителен резултат, България е една от най-бедните държави в Централна и Източна Европа. Доходът на глава от населението в България, изразен в паритет на покупателната способност, през 2004 г. е съответно 31 % и 56 % от средното ниво в 25-те страни членки на ЕС и в НСЧ-8 (вж. Фигура 1.4). Големите разлики между доходите в България, тези в 25-те страни-членки на ЕС и в НСЧ-8 отразяват голямо изоставане в производителността, материалния и човешкия капитал, функционирането на стоковите и факторните пазари в икономиката и изобщо в качеството на политическите и институционалните рамки. Преодоляването на това изоставане е основното предизвикателство пред конвергенцията.

Фигура 1.4 БВП на глава от населението, изразен в ППС: България и новите страни-членки на ЕС; ЕС-25=100



Източник: Вътрешни оценки на Световната банка въз основа на данни на ЕВРОСТАТ.

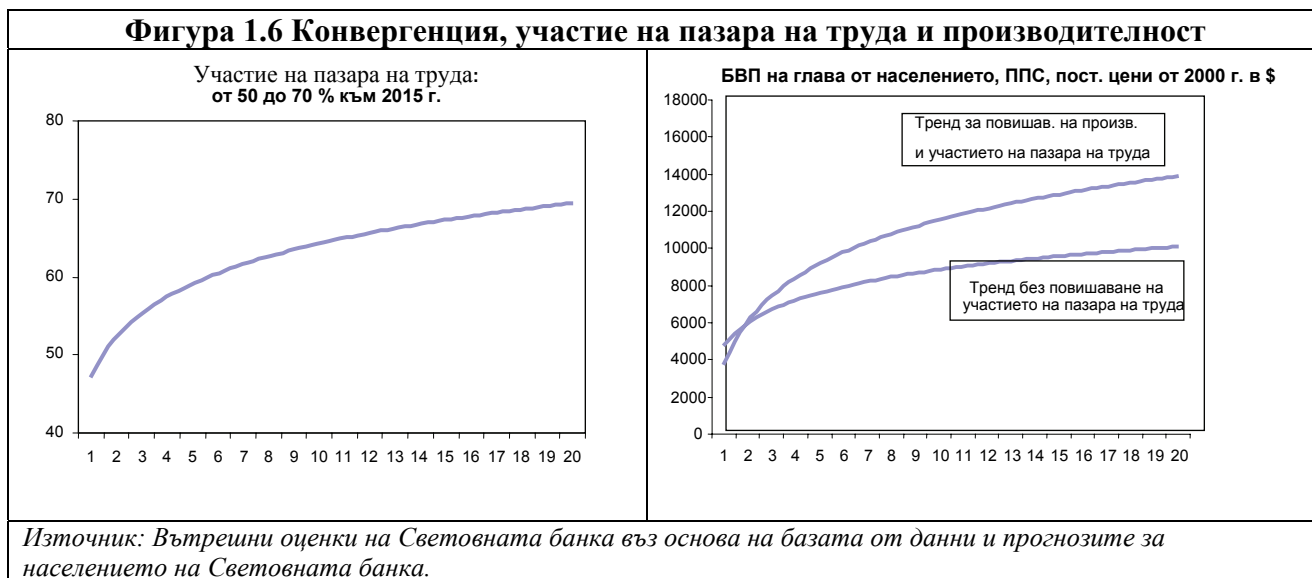
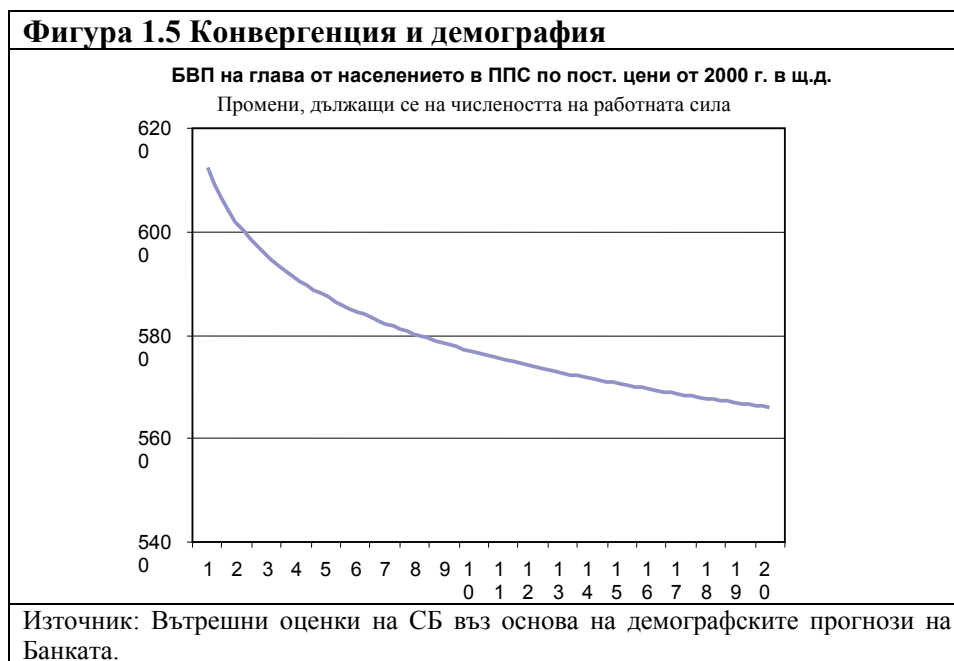
С.2. Демографските предизвикателства в България и Лисабонската стратегия

1.39 Лисабонската стратегия се съсредоточава върху повишаването на производителността на труда, икономическия растеж и заетостта. България очаква да се присъедини към ЕС през януари 2007 г. С тази цел през юни 2004 г. всичките 31 глави на вече установените общи правни норми на Европейския съюз (*Acquis Communautaire*) бяха затворени условно. Този ангажимент предполага, че в средносрочен план България ще постигне съществен напредък в институционалните реформи. Това също означава, че България се присъединява към основните принципи на ЕС. Единният европейски пазар и Лисабонската стратегия са от значение за дефинирането на дневния ред на основните реформи на България за в бъдеще. Принципът на единния европейски пазар означава готовност за свободно движение на стоки, услуги, капитали и хора в Европейския съюз. Той означава и че България не може да прилага политика, която поощрява вътрешното производство – например, чрез субсидии или други по-косвени методи на държавно подпомагане - за сметка на нанасянето на ущърб на производителите в други страни в ЕС. Друго изискване, което е особено валидно за България, е ангажиментът за създаване на силно конкурентен вътрешен пазар. Нещо повече, освен повишаване на производителността на труда и ускоряване на икономическия растеж, Лисабонската стратегия има за цел увеличаване на нивото на заетост до 70 % до 2010 г., което означава повишаване на участието в пазара на труда и намаляване на безработицата, вместо ограничаване на предлагането на работна сила.

1.40 България трябва да положи сериозни усилия за постигането на тези цели, като се има предвид голямото изоставане на доходите и производителността в страната в сравнение с тези на 25-те страни-членки, както и сериозния ѝ демографски спад. Както се посочва в Глава 2, има данни, че производителността на труда е ниска, а растежът на производството е под потенциалните си възможности. Производителността на труда и инвестициите в дейности, ориентирани към вътрешния пазар, които представляват лъвския дял от всички инвестиции, са в стагнация. Въпреки че производителността на дейностите, ориентирани към външния пазар, се повишава бързо, заетостта и инвестициите в тези дейности не са достигнали критичната маса в икономиката, така че да оказват влияние на макроикономическо ниво. Нещо повече, производствените фактори не се използват пълноценно. В резултат от това, страната е конкурентоспособна само по отношение на нискоквалифицираните, трудоемки и енергоемки производства, а експортният капацитет се развива с много бавни темпове (вж. Глава 3).

1.41 България е изправена пред по-голям демографски спад в сравнение с повечето страни в региона. Спешната необходимост да се осъществят основните реформи, насочени към повишаване на производителността и ускоряване на икономическия растеж, е по-наложителна за България, отколкото за останалите страни в региона, където демографският спад не е така голям и не се задълбочава с такива високи темпове. България има отрицателен естествен прираст на населението (около – 0.7 % годишно), което в съчетание с броя на емигриращите лица (около –0.1 % годишно) през 90-те години и в началото на новото столетие доведе до общ отрицателен прираст на населението от средно – 0.8 % годишно. В резултат от това числеността на населението в трудоспособна възраст намалява бързо, а броят на възрастните хора рязко се увеличава – демографският спад е голям и продължава да се

задълбочава (вж. Фигура 1.5). Изчислява се, че за 20 години числеността на населението в трудоспособна възраст ще се понижи с 19 %, а броят на хората на възраст над 64 г. ще се увеличи със 17 % в сравнение с нивата през 2005 г. Фигура 1.5 показва тенденцията на развитието на БВП, изразен в ППС по постоянни цени в щатски долари от 2000 г., ако развитието остане зависимо само от спада на работната сила като резултат от демографските тенденции.



1.42 Конвергенцията предполага, че България трябва да повиши производителността и участието в пазара на труда (вж. Фигура 1.6). Едно просто изчисление показва, че ако искаме за 20 години доходите на глава от населението да се увеличат двойно, което би означавало да се постигнат две трети от нивата на доходите на глава от населението в страните ЕС-25, производеният от едно заето лице БВП ще трябва да се увеличава най-малко с около 5.5 % годишно. Тенденцията към намаляване на числеността на работната сила означава, че производителността на труда трябва да

се повишава с около 1 процентен пункт годишно, само за да може да компенсира ефекта от намаляването на работната сила върху доходите на глава от населението. Повишаването на процента на участието в пазара на работната сила изглежда няма да бъде достатъчно, за да компенсира този ефект. Както се показва на Фигура 1.4, без повишаване на производителността на труда, която да компенсира намаляването на числеността на работната сила, влиянието на тази тенденция върху доходите на глава от населението може да се окаже сериозно.

1.43 Както се посочва на Фигура 1.6, конвергенцията зависи силно от повишаване на участието в пазара на труда. Повишаването на производителността на труда не може да компенсира слабото участие на пазара на труда от едва 50 %. Дори и да се повиши производителността на труда, доходите на глава от населението в България ще останат под една трета от нивата в 25-те страни-членки на ЕС без повишаване на участието в пазара на труда до 70 %. Фигура 1.6 (дясната част) показва две криви на доходите на глава от населението; долната крива е оценка за тенденцията на доходите, ако участието в пазара на труда остане на сегашното ниско ниво от 50 %. При това положение доходите на глава от населението в България ще се повишат, но изоставането от 25-те страни-членки на ЕС ще запази сегашните си високи стойности от 70 %. Обратно, ако до 2015 г. участието в пазара на труда се увеличи от 50 на 70 % и производителността на труда също се повиши, доходите на глава от населението биха могли да се удвоят за около 20 години и изоставането от ЕС-25 може да се сведе до около 30 %. Това е по-високата крива, показана на Фигура 1.6.

1.44 Пренасочването на ресурси от ниско към високопроизводителни дейности е сериозно ограничено от липсата на гъвкавост на пазара на труда. Пазарът на труда на България функционира зле. Както се изтъква в Глава 5, България е на предпоследно място по участие в пазара на труда (49.4 % в сравнение с 58 % в 25-те страни-членки на ЕС през 2003 г.) и има най-ниски нива на заетост в сравнение с тези на ЕС-25 (43.6 % срещу 53 % в 25-те страни-членки на ЕС през 2003 г.). Изчисленията показват, че ако България иска да постигне Лисабонските цели за функционирането на пазара на труда до 2010 г., заетостта през периода 2005-2010 г. ще трябва да се увеличава с около 8.0 % годишно, а участието в пазара на труда през същия период трябва да се повишава с около 4.5 % годишно. Постигането на Лисабонските цели по отношение на функционирането на пазара на труда ще бъде трудно, дори и ако бъде осъществено до 2020 г.; през следващите 15 години заетостта и участието в пазара на труда ще трябва да се увеличават съответно с 3.5 % и най-малко с 2 % годишно.

1.45 В допълнение към това, има данни, които показват, че нормативната уредба и институционална рамка за конкуренция на вътрешния пазар се нуждаят от значително подобряване. Започването на бизнес и излизането от пазара в България не е нито лесно, нито бързо или евтино. Тези препятствия често водят до съществени временни затруднения. Ограничената конкуренция на вътрешния пазар не упражнява натиск за снижаване на производствените разходи или за повишаване на производителността на труда. Следователно, главното предизвикателство пред изпълнението на дневния ред на основните реформи в България се състои в тръгването по пътя на икономическия растеж, залегнал в Лисабонската стратегия - главно на реформите, които ще позволят на пазарните механизми да пренасочат ресурси от по-нископродуктивни към по-високопродуктивни дейности.

2. ПОСТИГАНЕ НА ИКОНОМИЧЕСКИЯ РАСТЕЖ, ПРЕДВИЖДАН ОТ ЛИСАБОНСКАТА СТРАТЕГИЯ

2.1 Главните движещи фактори за постигане на целите на Лисабонската стратегия и на конвергенцията са повишаването на производителността на труда и ускоряването на икономическия растеж. България е изправена пред сериозни предизвикателства в осъществяването на реформите за подобряване на своята производителност и икономически растеж. Наистина има данни, че икономическият растеж е под потенциалните си възможности и факторите за производителност на труда не се използват пълноценно: (i) фирмите работят средно със 70 % от производствените си мощности; (ii) участието в пазара на труда е твърде ниско; и (iii) значителен дял от заетостта се дължи на по-нископроизводителните отрасли на икономиката, или на отрасли, в които производителността на труда е в стагнация.

2.2 Въпреки положителните тенденции в осъществяването на реформите и в икономическото развитие, българската икономика все още не е тръгнала по пътя на енергичния икономически растеж. Ръстът на компонентите на съвкупното търсене показва сравнително силна деформация в полза на потреблението, вместо на инвестициите. Това е тревожна тенденция, тъй като изоставането на инвестициите в България в сравнение с останалите страни от региона е значително. Въпреки че производителността на труда в дейностите, ориентирани към обслужване на външните пазари, бързо се повишава, производителността в сферите, ориентирани към вътрешните пазари, е в стагнация и инвестициите показват силно предпочитание към насочване в сектори, които обслужват главно вътрешния пазар. Това отразява съчетаното влияние на сериозни слабости в политическата и институционалната рамка, чието неблагоприятно влияние може да се прехвърли върху местните потребители чрез повишаване на цените и понижаване на качеството, докато това не е възможно с потребителите на външните пазари със силна конкуренция. От гледна точка на предлагането, растежът се стимулира основно от общата факторна производителност, като само малка част от него се дължи на натрупването на капитала, а намаляването на числеността на работната сила действа като спирачка. Междуетрасловото реструктуриране показва, че остават съществени проблеми поради високия дял на заетите лица в непроизводителни отрасли на икономиката или в отрасли, в които производителността на труда е в стагнация. В резултат от това ще се наложи по-нататъшно реструктуриране и сравнително голямо пренасочване на работната сила, за да се тръгне по пътя, предвиден в Лисабонската стратегия.

2.3 Освен повишаването на производителността и икономическия растеж, Лисабонската стратегия има за цел увеличаване на процента на заетостта до 70 % през 2010 г. Тази цел предполага, че реформите ще подобрят участието в пазара на труда и ще намалят безработицата, а няма да обезкуражават предлагането на работна сила на пазара на труда. България трябва да положи сериозни усилия за постигане на тези цели, тъй като освен значителното изоставане в доходите и производителността на труда в сравнение с 25-те страни-членки на ЕС, нейният пазар на труда функционира лошо (вж. Глава 5) и демографският спад е голям.

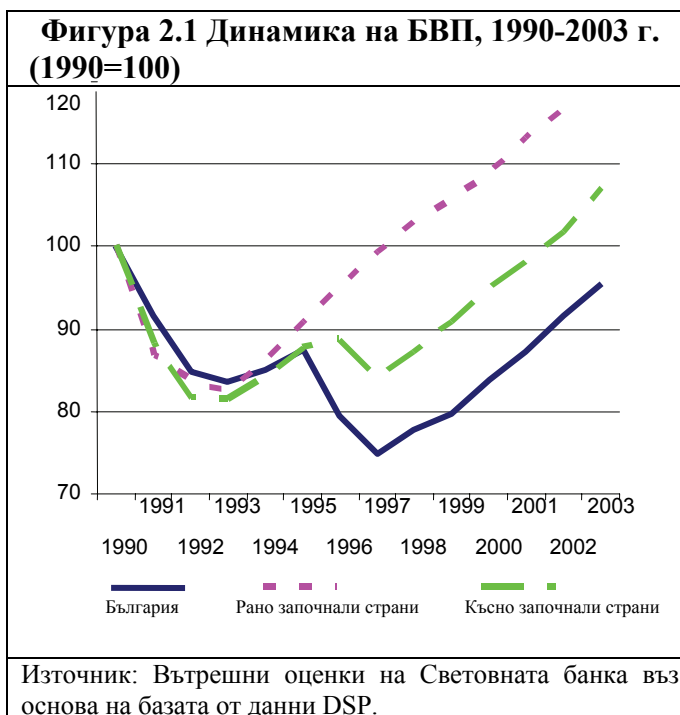
2.4 Настоящата глава разглежда проблемите, свързани с подготовката за изпълнение на Лисабонската стратегия. На първо място главата разглежда

динамиката на растежа, след което се оценяват тенденциите в развитието на движещите сили на растежа от гледна точка на съвкупното търсене. След това главата разглежда структурата на инвестиционния процес и на производителността по сектори. По-нататък в главата е направен анализ на промените, настъпили в резултат на междуотрасловото реструктуриране. Обсъдени са изводите от анализа на общите характеристики на икономическата ефективност на фирмено ниво. Анализът за отчитане на растежа разглежда движещите сили на растежа от страната на предлагането. Механизмите на алтернативните стратегии за растеж и техните основни определящи фактори са разгледани в контекста на модел за цикъл на растежа, който симулира характеристиките на развитието на българската икономика. След това главата представя основните заключения от сравнителния анализ на група експерти по динамиката на растежа, използвани за оценка на растежа в България през периодите 1995-99 г. и 2000-2003 г. в сравнение с резултатите в други страни. Главата завършва с очертаване на поставените на дневен ред главни компоненти на основните реформи, необходими за изпълнението на Лисабонската стратегия.

А. ДИНАМИКА НА РАСТЕЖА

2.5 Динамиката на растежа през последните седем години отразява задълбочено икономическо реструктуриране.

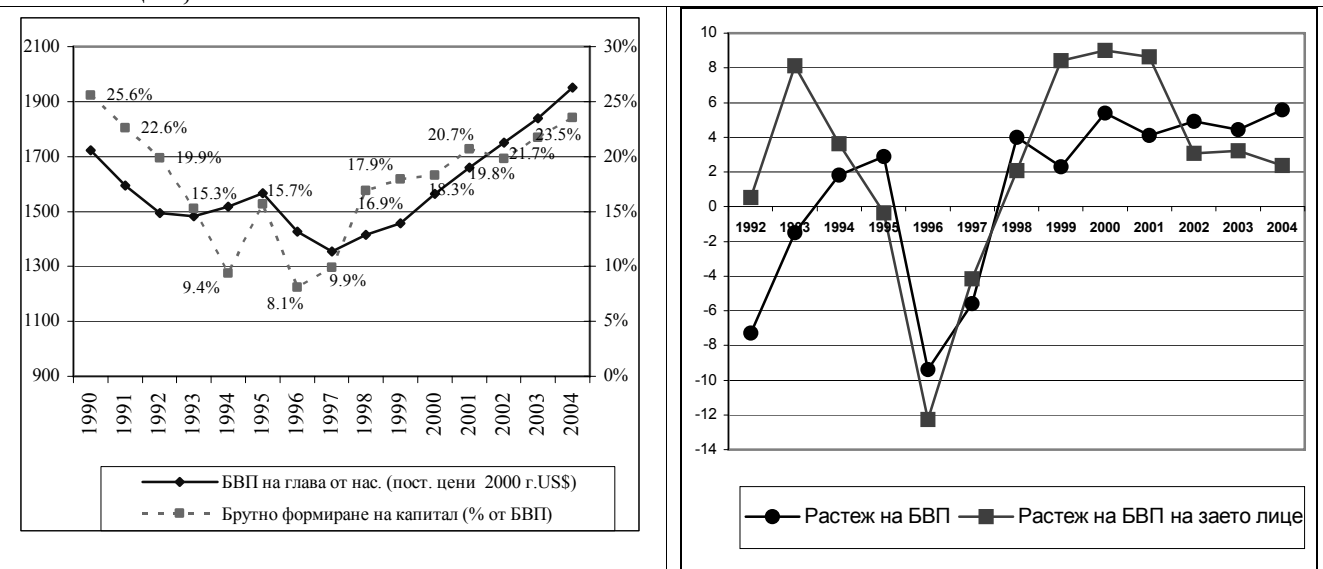
Преобразуването на българската икономика всъщност започна преди 7, а не преди 16 години. Неуспехите на прехода до 1997 г. задълбочиха проблемите в разпределението на ресурсите. В действителност се наложи някои от структурните промени, които настъпиха през първата половина на 90-те години, да бъдат насочени в обратна посока след започването на пазарно ориентираните реформи през 1997 г. В резултат от това, икономиката претърпя по-дълготраен спад на обема на производството, като след първоначалния му срив последва второ и още по-дълбоко спадане в средата на десетилетието. Всъщност, както се посочва на Фигура 2.1, свиването на обема на производството в България беше по-силно, отколкото в другите страни в преход. Икономическото възстановяване на България след 1998 г. настъпи в обстановката на всеобхватни икономически реформи и предпазлива макроикономическа политика. Темпът на растеж между 1998 и 2003 г. беше средно 4.2 % годишно или приблизително същият като средният темп в новите страни-членки. Въпреки това, за да се подобри конкурентоспособността на производството в България, производителността на труда трябва да догони тази в най-напредналите нови страни-членки на ЕС.



2.6 Цялостното икономическо развитие и повишаването на дохода на глава от населението в реално изражение следват непосредствено развитието на

производителността на труда и инвестиционните тенденции (вж. Фигура 2.2). Както и в други страни от ЦИЕ, през първите няколко години на политическия преход обемът на производството и доходите на глава от населението претърпяха спад, достигайки до първия срив през 1993 г. През 1994-95 г. последва временно възстановяване на икономиката под въздействието на квазифискален дефицит и либерална парична политика, които доведоха до създаването на голяма парична маса и по тази причина в тях беше заложена неустойчивост. Спадането на стойността на активите и хиперинфлацията доведоха до рязко свиване на инвестициите и оттук на производителността на труда. Решителната стабилизация и структурните реформи, предприети през втората половина на 1997 г., дадоха тласък на енергичното възстановяване, което се поддържа от 1998 г. насам. Големите разлики между доходите в България и в 25-те страни-членки и НСЧ-8 отразяват разликите в производителността, в материалния и човешкия капитал, във функционирането на стоковите и факторните пазари в икономиката и изобщо в качеството на политическите и институционалните рамки. Анализът на движещите сили на растежа от гледна точка на съвкупното търсене, както и на междуотрасловото реструктуриране на икономиката и на източниците на растежа от гледна точка на производствените фактори, очертава основните предизвикателства пред ускоряването на растежа и повишаването на конкурентоспособността.

Фигура 2.2: Растеж, БВП на глава от населението, производителност на труда и инвестиции, 1990-2004 г.



Източник: Вътрешни оценки на Световната банка въз основа на бази данни на НСИ, МТСП и Световната банка

В. ДВИЖЕЩИ СИЛИ НА РАСТЕЖА

2.7 Анализът на растежа в настоящия раздел разкрива някои тревожни тенденции. Нарастването на компонентите на съвкупното търсене показва деформация в полза на потреблението вместо на инвестициите. Въпреки че производителността на труда в ориентираните към обслужване на външните пазари дейности бързо се повишава, а производителността в сферите, ориентирани към обслужване на вътрешните пазари е в стагнация, инвестициите показват силно предпочитание към сектори, които обслужват главно вътрешния пазар. Междуотрасловото реструктуриране показва, че все още има сериозни проблеми пред

повишаването на ефективността. В резултат от това ръстът от страната на предлагането зависи главно от общата факторна производителност, като приносът за растежа от натрупването на капитал е малък, а намаляването на числеността на работната сила действа като спирачка. Нещо повече, има данни, че растежът е под потенциалните си възможности и производствените фактори не се използват пълноценно. Настоящият раздел разглежда двигателите на растежа от гледна точка на съвкупното търсене в икономиката и включва анализ на инвестициите, заетостта и производителността по отрасли. По-нататък са обсъдени общите тенденции на междуотрасловото реструктуриране и са направени сравнения с наблюдаваното в новите страни-членки. След това са представени оценки на източниците на растежа от гледна точка на предлагането, последвани от обсъждане на последствията от прилагането на два модела: единият – съсредоточаващ се върху потенциалния ръст на производството, оценен по модела на цикъла на растежа, а другият е модел на условната конвергенция за сравняване на икономическия растеж в България с растежа в други страни в региона.

В.1 Движещи сили на икономическия растеж: Компоненти на съвкупното търсене

2.8 Растежът на компонентите на съвкупното търсене показва сравнително силна деформация в полза на потреблението вместо на инвестициите (вж. Таблица 2.1 и Фигура 2.3). От гледна точка на съвкупното търсене, почти 90 % от средния ръст на БВП през периода 2000-2004 г. се дължи на общото потребление, зависещо основно от личното потребление. Увеличаването на общото потребление съставляваше около 4.5 процентни пункта при средни темпове на икономически растеж от 4.9 % годишно през този период. С устойчив растеж и сравнително ниска инфлация, водеща до повишаване нивата на доходите и на покупателната способност, увеличаването на личното потребление беше стабилно от около 3.5 процентни пункта при средно увеличаване на БВП от 4.9 % годишно. За разлика от него, приносът на брутните вътрешни инвестиции към икономическия растеж беше средно 2.9 процентни пункта въпреки бързото му нарастване със средно 14 % годишно през периода 2000-2004 г. Това до голяма степен се дължи на сравнително ниското ниво на инвестиции в България от около 21 % от БВП за същия период.

2.9 Предизвикателствата на инвестиционния процес в България имат няколко измерения, както по отношение на величината, така и спрямо състава му. В резултат от дългия преход България загуби повече материален и човешки капитал отколкото повечето други страни в преход. Инвестициите намаляваха по-бързо от обема на производството; този спад беше особено драстичен между 1994 г. и 1997 г., по времето на втората и по-дълбока икономическа криза. Само една друга страна от Централна и Източна Европа регистрира по-нисък процент на инвестиции по време на прехода (Албания, през 1991-1992 г.). По подобен начин, човешкият капитал в България през годините на прехода намаля чувствително. Едва неотдавна инвестициите в България започнаха да се възстановяват. В резултат от това, изоставането на инвестициите в България от тези в другите страни от региона е голямо. Средното съотношение на инвестициите спрямо БВП в България през периода 1991-2004 г. възлизаше на 17 % в сравнение със средно 25 % в новите страни-членки. Това е израз на продължителното занемаряване на инвестиционния процес в България независимо от бързото нарастване на дълга до 1997 г. След това наследството на тежка задлъжнялост постави ограничения както за публичните, така и за частните

инвестиции. Едва наскоро инвестициите започнаха да се възстановяват след най-ниската точка от 10 % от БВП през 1997 г.

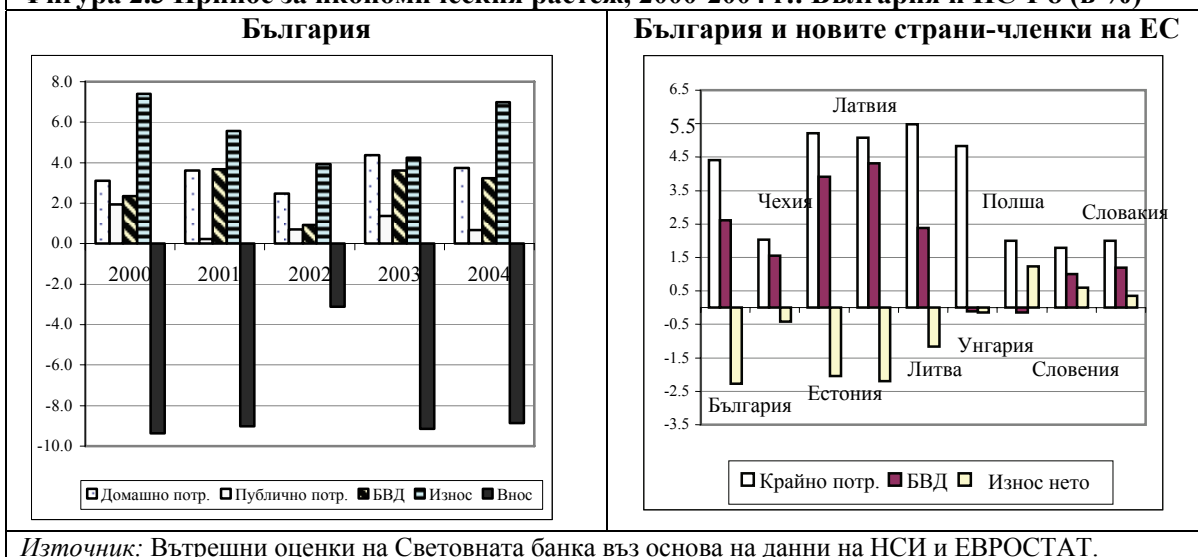
2.10 Съотношението на инвестициите спрямо БВП след 2003 г. започна да се възстановява по-бързо, достигайки през 2004 г. 23.5 % от БВП. Стабилизацията и структурните реформи подобриха инвестиционния климат и в резултат от това частният сектор стана водещ при осъществяването на повечето инвестиции с дял от около 73 % от общите инвестиции. През периода 2000-2004 г. ПЧИ също така играеха централна роля за възстановяването на основния капитал в България при средно 8 % от БВП годишно, но те все още не са достигнали критичната маса, необходима за повишаване на ефективността и задълбочаване на интеграцията с външните пазари. Въпреки това, разликата от 8 процентни пункта в съотношението на инвестициите спрямо БВП в България в сравнение с новите страни-членки показва, че нивото на инвестициите остава важен проблем за България. За справяне с него са важни два аспекта: единият е структурата на публичните и частните инвестиции, а другият се свежда до търговската ориентация и фактороемкостта на инвестициите.

Таблица 2.1 България: Фактори на растежа на компонентите на търсенето, 1990-2004 г.

	Темпове на растежа (%)				Дялове от БВП (%)			
	1990 до 1995	1996 до 1997	1998 до 2004	2000 до 2004	1990 до 1995	1996 до 1997	1998 до 2004	2000 до 2004p
БВП	-4	-8	4	4.9	100	100	100	100
Износ на стоки и нефакторни услуги	-14	12	6	10.9	42	57	53	55.3
Внос на стоки и нефакторни услуги	-16	4	13	13.5	44	52	59	63.1
Инвестиции	12	-22	26	14.1	18	9	20	20.8
Инвестиции в основен капитал	-10	-20	18	14.6	16	12	17	18.5
Публично потребление	-9	-15	6	5.6	18	12	18	18.2
Индивидуално потребление	-4	-7	5	5.0	66	74	69	68.8

Източник: Вътрешни оценки на Световната банка въз основа на данни на НСИ при Световната банка и последни оценки на НСИ за 2003-2004 г.; данните за 2004 г. са предварителни.

Фигура 2.3 Принос за икономическия растеж, 2000-2004 г.: България и НСЧ-8 (в %)



В.2 Инвестиции и производителност по сектори

2.11 След 1998 г. устойчивото възстановяване на икономиката бе подпомогнато от възобновяване на инвестициите и повишаването на производителността на труда (вж. Фигури 2.4 и 2.5). Стабилизирането на икономиката и провеждането на редица структурни реформи подобриха условията за развитие на частния сектор и инвестициите. Между 1998 г. и 2003 г. обемът на производството в частния сектор нарастваше с 8 % годишно, а частните инвестиции се увеличиха от 5 % от БВП през 1996-1997 г. почти до 8 % от БВП през 1998 г. Към 1999 г. инвестициите в частния сектор изпревариха инвестициите в публичния сектор (в държавната администрация, държавните предприятия и държавните банки), а три години по-късно частните инвестиции вече представляваха над две трети от всички инвестиции. През периода 1998-2002 г. производителността на труда се повишаваше по-бързо от ръста на БВП. Заемането на нископроизводителни работни места от около 100,000 трайно безработни по активната програма за пазара на труда “От социално подпомагане към заетост” допринесе за понижаването на растежа на производителността, който през 2002-2004 г. спадна под растежа на БВП.

Фигура 2.4: Брутни вътрешни инвестиции в основен капитал по сектори 1990 – 2003 г. (в % от БВП)



2.12 Въпреки че частните инвестиции се ускориха, те нямаха нужната подкрепа от страна на базисната публична инфраструктура, тъй като брутните вътрешни инвестиции в основен капитал от страна на държавата намаляха рязко. Брутните вътрешни инвестиции в основен капитал в частния сектор между 1998 г. и 2002 г. се увеличиха повече от два пъти – от 6.4 % до 14 % от БВП. За разлика от тях,

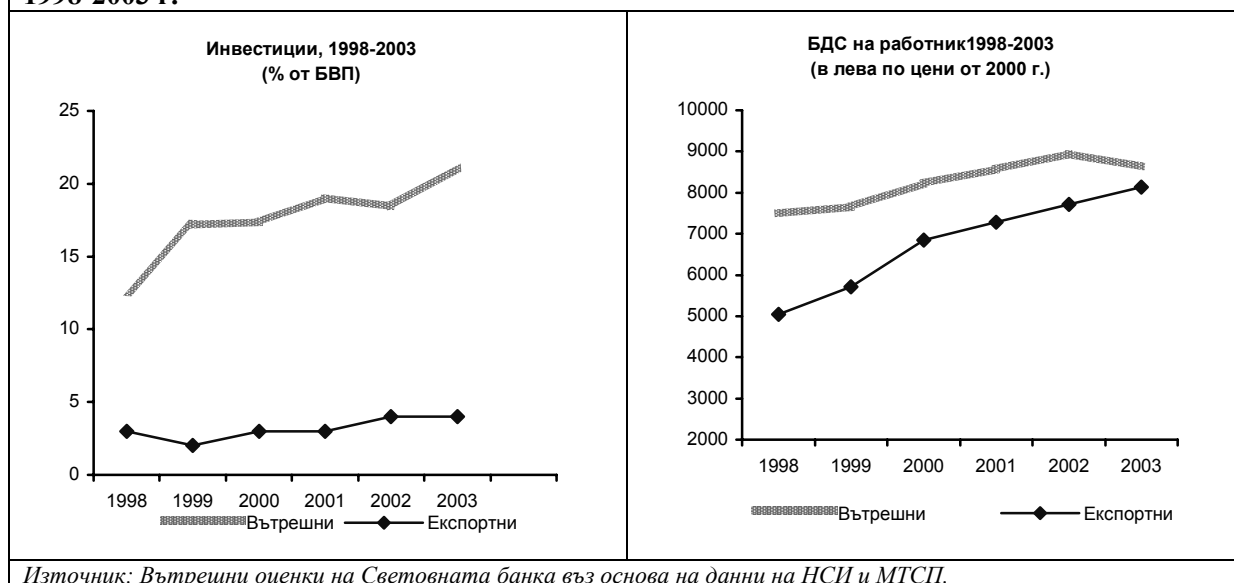
инвестициите в основен капитал от публичния сектор през същия период намаляха от 6.7 % до 4.3 % от БВП. Този спад отчасти се обяснява с наследената висока задлъжнялост на публичния сектор, но както се посочва в Глава 4, в по-голямата си част това се дължеше на нарастващия дисбаланс между публичните текущи и капиталови разходи, като в същото време се провеждаше консолидация на бюджета. Публичните капиталови разходи, както и разходите за експлоатация и поддръжка, понесоха тежестта от реструктурирането на бюджета. Тази тенденция започна да се преодолява едва през 2003 г. Като последица от продължителното занемаряване на базисната публична инфраструктура, частните инвестиции страдат от нейните сериозни недостатъци, особено в пътната мрежа, която е съществена предпоставка за тези инвестиции.

2.13 Инвестициите в ориентираните към обслужване на вътрешния пазар сектори имат доминираща роля в общите инвестиции, докато ориентираните навън инвестиции показват скромнен растеж (вж. Фигура 2.5). Анализът на брутните вътрешни инвестиции разграничава две категории. Инвестициите, ориентирани навън, включват инвестиции в сектори с нетни постъпления от износ равни на най-малко 30 % от общите постъпления от продажби. Навътре ориентираните инвестиции включват инвестиции в сектори с нетни постъпления от износ под 30 % от общите постъпления от продажби, следователно, тези сектори са предимно насочени към обслужване на вътрешния пазар и включват дейностите в нетъргуемите сектори. През периода 1998-2003 г. инвестициите, ориентирани към обслужване на вътрешния пазар (или навътре ориентираните инвестиции) отбелязаха увеличение с почти 9 процентни пункта от БВП, докато инвестициите, ориентирани към обслужване на външни пазари (или навън ориентираните инвестиции) през същия период показаха съвсем скромно увеличение. Нарастването на навътре ориентираните инвестиции бе съсредоточено в търговията, енергетиката, недвижимите имоти и бизнес-услугите. Това нарастване даде съществен принос за развитието на дейности от основно значение за икономиката. С изключение на търговията обаче тези сектори не допринесоха толкова много за общото увеличаване на брутната добавена стойност на вътрешните сектори като цяло, независимо от факта, че за периода 1998-2003 г. увеличението с натрупване възлизаше на 18 %. Инвестициите, ориентирани навън, бяха концентрирани предимно в производството на текстил и текстилни изделия и металообработването. Тези сектори също така оказваха положително влияние върху ръста на производството в секторите с външна ориентация, както и на производството на машини и оборудване и химически продукти. Общата брутна добавена стойност в секторите с външна ориентация през 2003 г. показва нарастване от 44 % в сравнение с 1998 г.

2.14 Въпреки това, нарастването на производителността на труда при инвестициите, ориентирани към външни пазари, изпреварва производителността на труда при ориентираните навътре инвестиции (вж. Фигура 2.5). Външно ориентираните сектори постигнаха повишаване на производителността, което - изчислено по добавената стойност за заето лице - между 1998 г. и 2003 г. нарасна с 61 %, или около четири пъти по-бързо от ръста на производителността в секторите, ориентирани навътре. Производителността на последните дори намаля през 2003 г. в сравнение с 2002 г., което се свързваше с увеличаването на заетостта в публичния

сектор, дължащо се на спонсорираните от правителството програми за заетост.¹³ Осезаемото повишаване на производителността на труда в секторите, ориентирани навън, се обяснява с положителното влияние на международната конкуренция, която оказва натиск за възможно най-ефикасно използване на производствените фактори и за запазване на конкурентоспособността на международния пазар. Освен това, навън ориентирани сектори общо взето внасят и адаптират повече нови технологии, за да запазят своята конкурентоспособност в сравнение с другите участници на международния пазар, което на свой ред води до повишаване на производителността на труда.

Фигура 2.5 Търговска ориентация на инвестициите и производителност на труда, 1998-2003 г.



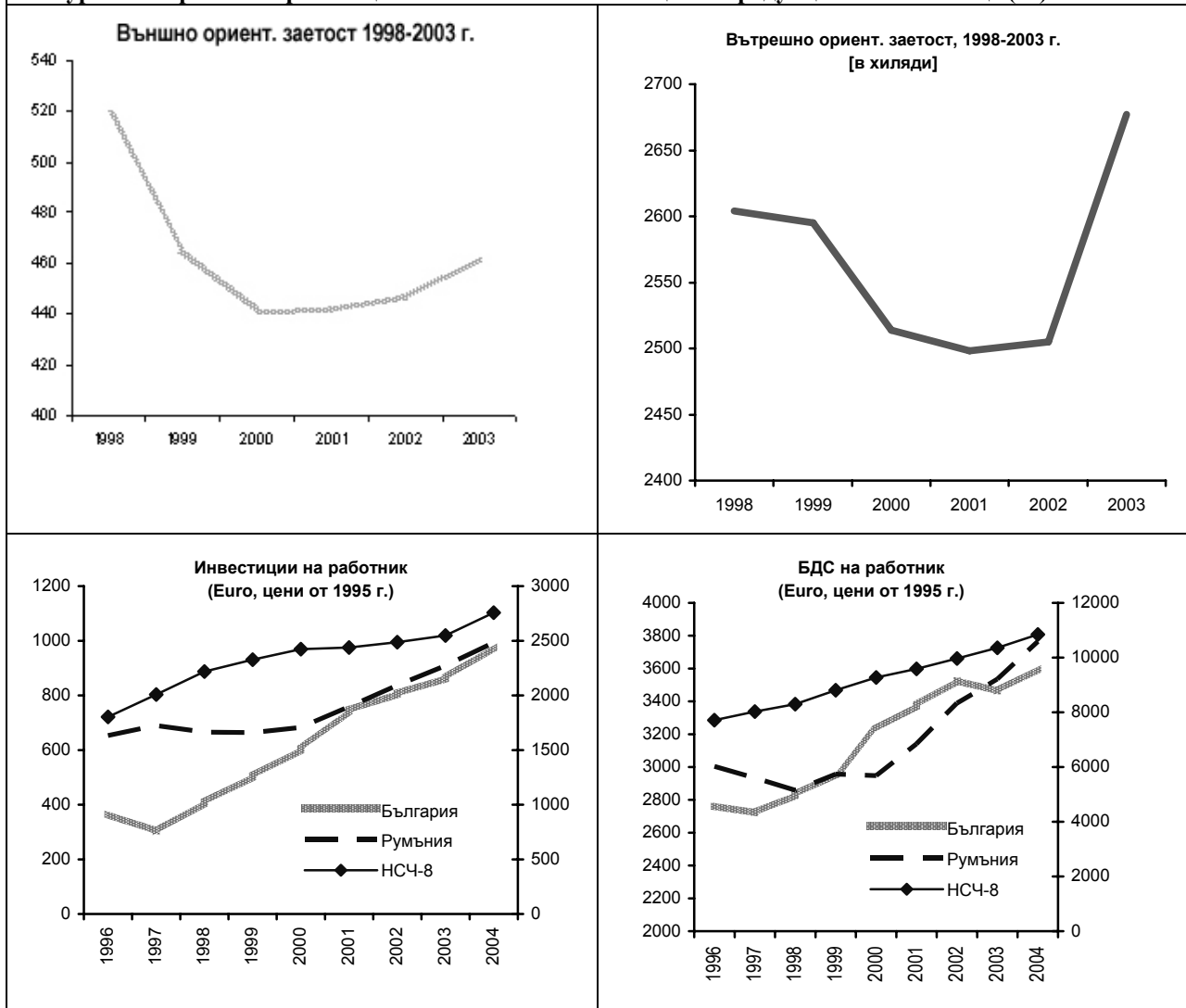
2.15 След началото на икономическото преустройство през 1998 г., повишаването на производителността на труда беше съпътствано от съкращаване на работна сила, но през 2002-2003 г. секторите, ориентирани навън, се активизираха в увеличаване на заетостта (вж. Фигура 2.6). Търговската ориентация на заетостта наподобява тази на инвестициите, като навътре ориентирани сектори имаха пет до шест пъти по-висока заетост, отколкото секторите, ориентирани навън. Броят на заетите лица намаля и в двете категории през 1998-2000 г. в резултат на дълбокото реструктуриране на икономиката. Икономическото реструктуриране в секторите с външна ориентация обаче беше по-задълбочено. Броят на заетите лица в секторите, ориентирани навън, намаля с около 15 % през 1998-2000 г., като част от мащабното реструктуриране на икономиката, свързано с приватизацията на държавните предприятия и ликвидацията на нежизнеспособните фирми. Излишъкът на работна сила беше най-висок в сферата на производството на транспортно оборудване, химикали и каучукови изделия, електрически машини и оптика. В същото време заетостта в текстилното производство се увеличаваше постоянно през целия период, докато сектори като дърводобива и дървопреработката, обработката на каучук и металообработката постигнаха значително увеличение на заетостта между 2001 и 2003 г. През 1998-2000 г. съкращенията на работна сила не бяха толкова изразени в

¹³ Програмата “От социални помощи към заетост” започна в края на 2002 г. като пилотна програма и продължи с пълна сила през 2003 г. Тя осигури работни места в общественния сектор на около 100000 трайно безработни.

секторите с вътрешна ориентация, а рязкото увеличаване на заетостта през 2002-2003 г. в тази категория бе резултат от връщането на трайно безработните на пазара на труда, макар и в нископроизводителни дейности.

2.16 Въпреки че тръгнаха от твърде ниско ниво, обемът на инвестициите на едно заето лице и производителността на труда достигат тези в новите страни-членки на ЕС (вж. Фигура 2.6). С изчерпване на ресурсите, както и на материалния и човешки капитал, и при сериозните деформации в икономиката със значителен излишък на работна сила в много сектори, България започна своето икономическо преустройство с твърде ниско ниво на инвестициите спрямо броя на заетите лица. В процеса на реформите за коренно реструктуриране на икономиката след 1998 г. обемът на инвестициите на едно заето лице, както и производителността на труда, започнаха да достигат нивата, наблюдавани в НСЧ-8. Ръстът на производителността на труда в България през периода 1998-2004 г. обаче остана под средното ниво в НСЧ-8.

Фигура 2.6 Търговска ориентация на заетостта: инвестиции и продукция на заето лице (А.)



Източник: Вътрешни оценки на Световната банка въз основа на данни на НСИ и МТСП.
Забележка: Данните за 2004 г. са предварителни.

2.17 В сравнение с Балтийските държави и Полша, които през последните няколко години много бързо се изравняват с нивата на страните от ЕС, изоставането на производителността на труда в България се увеличава. През 2002-2004 г. Балтийските държави постигнаха повишаване на производителността с повече от 6 % годишно, докато ръстът на производителността в България през 2002 г. показва забавяне на темпото, а през 2003 г. тя спадна. Забавянето и спадът се обясняват със субсидирането от държавата на нископроизводителни работни места за трайно безработни и въвеждането на задължителната регистрация на трудовите договори. И двете мерки на правителството, заедно с известно създаване на работни места в частния сектор, доведоха до безпрецедентно увеличаване на заетостта с 6 % през 2003 г. в сравнение с тази за 2002 г. Коригирането на спада на общото ниво на производителността с отчитане на заетостта в нископроизводителните държавни работни места не променя принципно този спад, макар че го прави по-слабо изразен. Налагането на по-строги правила за регистрация на трудовите договори формално увеличи заетостта, но не доведе до по-висока производителност. Въпреки че растежът на производителността на труда се възстанови през 2004 г. с повишаване от около 4 %, той остава под нивото от 4.5 %, постигнато през 2002 г.

2.18 Анализът на икономическото развитие на ниво фирми показва, че големите фирми са далеч по-производителни, отколкото малките и средни предприятия, и че фирмите работят средно със 70 % от своите производствени мощности. Анекс А предлага модел за оценка на общата факторна производителност на ниво фирми. Бяха разгледани показателите на икономическата ефективност, в това число икономическият растеж, производителността на труда и общата факторна производителност на ниво фирми, с използването на регресионен анализ за идентифициране на основните корелати на растежа и структурните характеристики. Статистическият модел следва основна спецификация с пестелив набор от корелати. Анализът показва, че частният сектор в България се характеризира със сравнително малък брой големи фирми, някои от които са собственост на чуждестранни лица. Тези фирми се разрастват с бързи темпове, генерират високи нива на производителност и дейностите им са доста изолирани от тези на малките и средни предприятия. Малките и средни предприятия показват много ниска ефективност. Фирмите работят средно със 70 % от своите производствени мощности.

2.19 Статистическият анализ показва също така, че потоците от ПЧИ и вносът оказват положително влияние за по-високата производителност, но тази връзка не е статистически значима. В използваната извадка има ограничен брой фирми, притежавани от чуждестранни лица, които може би са причина за слабата статистическа връзка между ПЧИ, износа и производителността. Както обаче става ясно в Глава 3, един по-внимателен поглед към отрасловия състав на потоците от ПЧИ показва, че голям дял от тези инвестиции е в сферата на услугите и само малка част е в сферата на търгуемите дейности. Следователно, потокът от ПЧИ към сферата на търгуемите дейности не е достигнал нужната критична маса, за да окаже силно положително влияние върху производителността. През 1998-2003 г. средно около 60 % от ПЧИ в България бяха съсредоточени в услугите, като повече от половината от тези потоци бяха във финансовия сектор, а само около 30 % бяха в сферата на търгуемите дейности и почти всички от тях бяха в сферата на индустриалното производство. По подобен начин, в износа преобладават главно трудоемки стоки с вложен нискоквалифициран труд, което обяснява слабата статистическа зависимост между показателите на износа и производителността. Освен това, анализът на

междуетрасловото реструктуриране показва, че все още има големи пречки пред повишаване на ефективността.

В.3 Междуетраслово реструктуриране

2.20 Реструктурирането на българската икономика до този момент е забележително, като се има предвид, че то се провежда едва от седем години (вж. Таблица 2.2). Освен че периодът на икономическо преустройство беше кратък, изходните условия на реструктурирането бяха по-неблагоприятни в сравнение с тези в новите страни-членки на ЕС. Наследството на задлъжнялостта и крахът на банковия сектор през 1996 г. ограничиха силно размера на наличните средства за финансиране.¹⁴ Независимо от това, днес българската икономика се различава значително от тази през 1990 г., що се отнася до нейната структура и функциониране. Делът на услугите в БВП бележи енергично разширяване, като между 1990 и 2003 г. нарасна почти двойно – от 31 % до 59 %. Възстановяването на банковото дело, развитието на туризма, бизнес-услугите, транспорта и др. допринесоха за бързото разрастване на сектора на услугите. В резултат от това, делът на услугите в България в брутната добавена стойност не отстъпва на средното ниво в НСЧ-8, което е около 63 %.

2.21 Разширяването на дела на сектора на услугите в икономиката се съпътстваше от чувствително увеличаване на броя на заетите лица в тази сфера. Делът на заетите лица в сферата на услугите по отношение на общата численост на заетостта нарасна от 37 % през 1990 г. в сравнение с 42 % в новите страни-членки до 47 % през 2003 г. Делът на заетите лица в сферата на услугите в България е по-малък от дела на тази сфера в НСЧ-8, където е 56 %. Остава неясна степента, в която увеличаването на заетостта в сферата на услугите е израз на ефикасно разпределяне на човешкия капитал или пък е резултат от прибъгването до назначения на нископроизводителни и нископлатени работни места като крайна мярка. Последният вариант не може да се пренебрегне, тъй като производителността на труда в навътре ориентираните дейности, които включват голяма част от сектора на услугите, е в стагнация.

2.22 Тенденциите в селското стопанство обаче са в рязък контраст с тези, наблюдавани в НСЧ-8. Делът на заетите лица в селското стопанство в общата заетост в България между 1990 и 2003 г. се увеличи рязко - от 18.5 % до 25.5 %. В НСЧ-8 делът на заетите лица в селското стопанство спадна от 19 % до 13 % (вж. Таблица 2.2), докато делът на селското стопанство в България през същия период намаля от 18 на 11 % от БВП. В резултат от това, производителността на труда в селското стопанство се понижи силно.

2.23 Поради много по-високото ниво на свръхиндустриализация в България през 1990 г., икономическото реструктуриране на индустрията бе много по-силно изразено, отколкото това в НСЧ-8. Между 1990 г. и 2003 г. делът на заетостта в сферата на индустрията в България спадна от 44.8 % до 27.2 % или с около 17.6 процентни пункта (вж. Таблица 2.2). За същия период в НСЧ-8 делът на заетите лица в

¹⁴ Реструктурирането на банковия сектор се проведе бързо. Към 2002 г. повечето от банките станаха притежание на чуждестранни лица и бяха добре капитализирани. Финансовото посредничество обаче беше слабо и ръстът на кредитите спадна от над 6% през 1999 г. до по-малко от 1% през 2002 г. (виж Фигура 1.7 в Глава 1). Кредитирането започна да нараства в края на 2002 г. и през 2004 г. се ускори до най-високото си ниво от 43%.

индустрията в България спадна от 38.6 % на 31.5 %, или с около 6.5 процентни пункта. Що се отнася до обема на производството, дялът на индустрията в брутната добавена стойност (БДС) в България намалю с 21.3 процентни пункта, докато в НСЧ-8 този дял намалю с 12.7 процентни пункта. Въпреки дълбокото реструктуриране на индустрията, нейният дял в БДС от 30 % е значително по-нисък от дела ѝ в НСЧ-8, който е 34 %.

2.24 Влиянието на тези тенденции върху възможностите за растеж и конвергенцията не трябва да се подценяват. Със значителните проблеми на ефективността в сектора на селското стопанство и стагнацията в сферата на услугите, България е изправена пред сериозно предизвикателство по отношение на производителността на труда. При пренасочването на работната сила към нископродуктивни дейности или в дейности с производителност в стагнация, нивата на съвкупна заетост биха могли да нарастват прекалено бавно (както изглежда, че става), за да може страната да поеме по по-стабилен път на конвергенция с приближаване на присъединяването ѝ към ЕС. Това се потвърждава от анализа на растежа в смисъл, че икономическият растеж се стимулира главно от общата факторна производителност.

Таблица 2.2 Междуетраслово реструктуриране: България и НСЧ-8, 1990–2004 г.

А. Средно реално увеличение на БВП (%)	Реалния БВП за 2004		
	1990-2004	1995-2004	(1990 = 100)
България	-0.4	1.9	101.1
НСЧ-8 ^{1/}	1.9	4.1	137.8
В. Производствена структура (%)	1990	1995	2004
България			
Селско, горско и рибно стопанство	17.7	13.4	10.9
Индустрия	51.3	32.7	30.0
Услуги	31.0	54.0	59.1
НСЧ-8 ^{3/, 4/}			
Селско, горско и рибно стопанство	10.7	6.3	3.3
Индустрия	46.8	37.4	34.1
Услуги	42.5	56.3	62.6
С. Структура на заетостта (%)	1990	1995	2004
България	100.0	100.0	100.0
Селско, горско и рибно стопанство	18.5	23.9	25.5 ^{4/}
Индустрия	44.8	33.8	27.2 ^{4/}
Услуги	36.7	42.3	47.3 ^{4/}
НСЧ-8 ^{3/}			
Селско, горско и рибно стопанство	19.1	16.3	12.6
Индустрия	38.6	34.2	31.5
Услуги	42.3	49.5	55.9
Меморандум:		България	НСЧ-8
Среден ръст през 2000 - 2004 (%) ^{4/}		4.9	4.8

Източници: Световна банка въз основа на данни от НСИ - България, EUROSTAT, ILO, WDI 2004 г., регионални таблици на ЕСА (2005).

Забележки: НСЧ-8 включва новите страни-членки на ЕС, с изключение на Кипър и Малта. 1/ Средните стойности са претеглени въз основа на данни за населението. Данните за 2004 г. са предварителни. 2/ Дял на брунтата добавена стойност при базисни цени. 3/ Данните са за 2003 г. 4/ Наблюденията за 1990 г. са средно претеглени по теглата на данните за най-ранната възможна година, които са както следва: Данни за производството: Естония, Латвия, Словения – 1991 г., другите страни – 1990 г.; данни за заетостта: Латвия се изключва, Унгария – 1992 г., Република Чехия и Словения – 1993 г., Република Словакия – 1994 г., за другите – 1990 г.; 5/ Данните за производството в НСЧ-8 използват данни за 2003 г. за Естония, Унгария и Словения. 6/ Изчисляването на заетостта в НСЧ-8 за 1995 г. използва данни за 1997 г. за Латвия.

С. ОТЧИТАНЕ НА РАСТЕЖА. ДВИЖЕЩИ СИЛИ НА РАСТЕЖА ОТ ГЛЕДНА ТОЧКА НА ПРЕДЛАГАНЕТО

2.25 Анализът на източниците на икономическия растеж показва, че икономиката е преминала от отрицателна факторна производителност през 1989-97 г. към положителни стойности през 1998-2003 година. Таблица 2.3 показва анализ на растежа с разбивка по елементи, базиран на различни комплекти от предположения за първоначалния основен капитал и процентите на амортизацията (вж. Анекс В).¹⁵ Като се има предвид ниското качество на данните, заключенията могат да се приемат за меродавни само по отношение на посоката на промените през този период. Тези резултати обаче са достоверни в сравнение с алтернативните предположения за първоначалния основен капитал и процентите на амортизацията и в най-общ план са съпоставими с другите оценки на общата факторна производителност (ОФП) в България и с преобладаващите тенденции в Централна и Източна Европа, публикувани в литературата.¹⁶ По-голямата част от спадането на БВП през 1990-97 г. се дължеше главно на понижаването на общата факторна производителност (ОФП). По-специално, през първите години на прехода ОФП спадна рязко, а този спад се ускори по време на втората по-тежка криза през 1996-97 година. Понижаването на общата факторна производителност показва, че пределната производителност на капитала е спаднала рязко след началото на прехода. За разлика от тенденциите в производителността през 1989-2003 г., възстановяването на ръста на икономиката след 1998 г. доведе до бързо повишаване на ОФП.

2.26 Приносът на натрупването на капитал за растежа следва плътно тенденцията на общата факторна производителност. В допълнение към високите положителни стойности на ОФП през 1998-2003 г., темповете на увеличаване на материалния капитал следваха подобна тенденция: между 1990 г. и 1997 г. капиталът на едно заето лице спадна, а след 1998 г. започна да се увеличава. Накрая, темповете

¹⁵ Изчислената производствена функция по Коб-Дъглас е: $Y = AK^\alpha L^{1-\alpha}$, където Y = общо обем на производството, L = работна сила, K = капитал, α = дял на капитала в производството, A = обща факторна производителност. Основният капитал се изчислява като $K_t = (1 - \delta)K_{t-1} + I_t$, където δ е процентът на амортизацията и се приема за равен на 6 % и 8 % за генерирането на алтернативни оценки. I_t е брунтото формиране на капитал. Приема се, че стойностите на K_0 (за 1987 г.) са равни на 1.5* БВП, 2.0*БВП и 2.5*БВП за генериране на алтернативни оценки. Използваните стойности на процентите на амортизацията са по-високи от обичайните стойности 4%. Това е с цел да се отрази фактът, че капиталът, използван за производство на продукция преди прехода, след прехода остаря бързо. Предположенията за K_0 включват по-високи стойности от обичайните за по-слабо развитите страни (обикновено 1.5*БВП), за да се отрази фактът, че повечето страни в преход от Източна Европа се характеризираха със “свърхиндустриализация” в епохата преди прехода в сравнение с подобните им страни в други развиващи се региони. Вж. Анекс В.

¹⁶ Вж. например, Доклад на ЕББР за прехода (EBRD Transition Reports, Campo and Coricelli), 2002 година.

на нарастване на работната сила през 1990-97 г. и през 1998-2003 г. бяха и продължиха да бъдат негативни.

Таблица 2.3 България: отчитане на растежа, 1990-2003

	(амортизационна ставка = 0.06)							
	Реално нарастване на БВП	Работна сила	Мат. капитал ¹	ОФП ¹	Мат. капитал ²	ОФП ²	Мат. капитал ³	ОФП ³
1990-03	-0.8	-0.2	0.2	-0.8	-2	-0.4	-0.4	-0.2
1990-97	-4.6	-0.3	-0.4	-3.8	-0.8	-3.5	-1.0	-3.3
1998-03	4.1	-0.2	1.0	3.3	0.6	3.7	0.3	4.0

^{1/} $k_0=1.5$, ^{2/} $k_0=2.0$, ^{3/} $k_0=2.5$

	(амортизационна ставка = 0.08)							
	Реално нарастване на БВП	Работна сила	Мат. капитал ¹	ОФП ¹	Мат. капитал ²	ОФП ²	Мат. капитал ³	ОФП ³
1990-03	-0.8	-0.2	0.2	-0.4	-0.6	0.0	-0.9	0.3
1990-97	-4.6	-0.3	-1.1	-3.2	-1.4	-2.8	-1.7	-2.6
1998-03	4.1	-0.2	0.9	3.4	0.5	3.8	0.1	4.2

^{1/} $k_0=1.5$, ^{2/} $k_0=2.0$, ^{3/} $k_0=2.5$.

2.27 Анализът на отчитането на растежа за периода 1998-2003 г. показва, че той е бил стимулиран главно от ОФП. Това означава, че до голяма степен ръстът е резултат от съкращаването на излишните мощности и работна сила, както и от отстраняването на неефекасните елементи. Налице е малък положителен принос за растежа от натрупването на капитал, което отразява факта, че обновяването на основния капитал е на твърде ранен етап. В същото време, намаляването на числеността на работната сила създава демографски ограничения за растежа. Макар и ограничено, подобряването на уменията на работната сила може би компенсира намаляването на числеността на работната сила.

2.28 Резултатите показват, че след 2000 г. приносът на ОФП за растежа е по-малък в сравнение с оценките без корекции за размера на човешкия капитал. Оценките могат да се направят с корекции за качеството на човешкия капитал, като се използва придобитата квалификация на работната сила и съществуващите оценки за възвращаемост на образованието като средства за приблизително измерване на човешкия капитал (H). Бяха използвани два алтернативни метода. Единият метод е по Loayza и колектив (2004 г.), а другият е методът на Gosh и Краау (2000 г.). През периода 1992-97 г., отрицателният ръст, довел до осезаемо свиване на производството, може да се припише повече на рязкото спадане на ОФП, отколкото на промените в работната сила, след като корекцията за качеството на човешкия капитал вече е въведена. Това се дължи на значителното изтичане на работници с ниска степен на квалификация от работната сила, което през този период промени съществено образователната структура на заетите лица. За разлика от това, през периода 1998-2003 г., структурата на работната сила се променяше не така драстично, като процентът на заетите лица с по-високо образование отбеляза скромно увеличение от 14 % през 1998 г. до около 18 % през 2003 г.

2.29 Корекциите за квалификацията на работната сила довеждат до малко по-ниска оценка на ОФП. В резултат от това, растежът, обясним с промените на ОФП, е по-нисък при въвеждане на корекция за човешкия капитал, отколкото без отчитане на промените в работната сила. Използвайки процент на амортизацията, равен на 8 % и първоначално съотношение на основния капитал към БВП от 2:1 получаваме, че общата факторна производителност допринася за увеличаване на БВП с 3.8 % от общо 4.1 процентното увеличаване на година; натрупването на капитала допринася за увеличаване от 0.5 процентни пункта, докато приносът на работната сила (без корекция за повишаване на квалификацията) е минус 0.2 %. След въвеждането на корекция за качеството на човешкия капитал, приносът на ОФП се изчислява на около 3.7 процентни пункта от ръста на БВП, който е 4.1 % годишно, натрупването на капитала допринася за увеличаване от 0.5 процентни пункта, докато приносът на работната сила (с корекция за повишаване на квалификацията) се изчислява на минус 0.01 процентни пункта. Това показва, че повишаването на квалификацията на работниците може да има съществено влияние за компенсиране на демографския спад и намаляването на числеността на работната сила.

2.30 Приложен беше модел за цикъла на растежа, който симулира пътя на развитие на българската икономика, за да се очертаят по-ясно механизмите на алтернативните пътища на растеж в бъдеще и техните основни определящи фактори.

D. ПОТЕНЦИАЛЕН РЪСТ НА ПРОИЗВОДСТВОТО И КОНВЕРГЕНЦИЯ

2.31 Що се отнася до разликите в доходите на глава от населението, страните с по-ниски доходи на глава от населението ще трябва да се развиват с по-високи темпове на растежа, за да постигнат истинска конвергенция със страните с по-високи доходи на глава от населението. Доходът на глава от населението в момента в България, изчислен в ППС, е около 30 % от нивото на 25-те страни-членки на ЕС и около 57 % от нивата в НСЧ-8. Икономическият растеж в България през 2000-04 г. възлизаше средно на 4.9 % годишно, или имаше почти същите темпове като растежа в НСЧ-8 за същия период. С тези икономически темпове България се доближава до страните от ЕС-25 със средната скорост на НСЧ-8, но изоставането в доходите на глава от населението в България е по-голямо. Въпреки това, има данни, че сегашните темпове на растежа на България са под нейния потенциал за разширяване на производството.

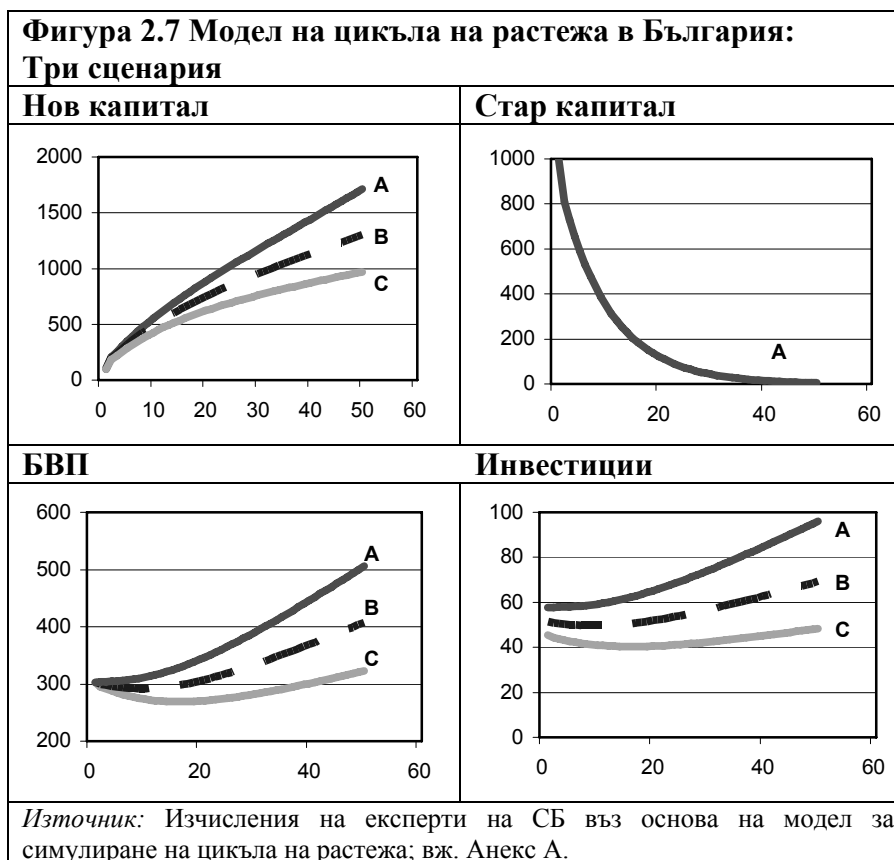
2.32 Доказателствата за това, че растежът е под потенциалните си възможности и че производствените фактори не се използват пълноценно, се състоят в следното: (i) фирмите работят средно със 70 % от производствените си мощности; (ii) участието на пазара на труда е твърде ниско; и (iii) значителна част от заетостта е съсредоточена в непроизводителни сектори на икономиката, или в дейности, където производството е в стагнация. От гледна точка на потенциалния растеж на производството трябва да се отбележи, че става дума за средните темпове на растеж, постигнати при ефикасно използване на ресурсите и в условия на благоприятна и предвидима политическа обстановка, която може да се поддържа трайно. Годишните темпове на растеж се колебаят около дългосрочна тенденция, която се доближава до потенциала за икономически растеж в съответствие с икономическия цикъл. Въпреки че растежът се ускори до 5.6 % през 2004 г., опитът от периода 2000-03 г. показва, че икономиката остава уязвима от външни сътресения, тъй като пазарът на труда и инвестициите не

могат да поемат изцяло тези сътресения. По тази причина, оценките на потенциалния ръст на производството се основават на средните темпове на растеж за период от няколко години.

2.33 Потенциалният ръст на производството е изчислен по модел на цикъла на растеж, който симулира пътя на икономическия растеж в България. Анекс С представя модел на цикъла на растежа, който симулира щателно икономическото развитие на България от 1990 г. насам. В основата си оценките, базирани на модела на цикъла на растежа, имат за цел да покажат взаимовръзката между ключовите определящи фактори на алтернативните възможности за растеж: зависимостта между растежа и инвестициите, спестяванията, работната сила, ПЧИ, скоростта на освобождаването от амортизирания капитал, качеството на политиката и институциите. Нарастването на производството се обуславя от скоростта на формиране на капитала, от натрупването на човешки капитал (което може да се постигне с подобряване на качеството или на съдържанието на уменията на работната сила), от общата факторна производителност и от политическата и институционалната рамки, които подпомагат ефикасното разпределяне на ресурсите в икономиката. Темповете на потенциалния ръст на производството се обуславят от темповете на разширяване на новите инвестиции и освобождаване от морално остарелия капитал. Темповете на разширяването на новите инвестиции се обуславят от вътрешните спестявания, способността да се привличат потоци от ПЧИ и от способността остарелият капитал да се трансформира в нов. Потоците от ПЧИ са функция на очакванията на чуждестранните инвеститори за възможни бъдещи печалби, които до голяма степен зависят от икономическите възможности за печалба и предвидимостта на институционалната рамка. Първият момент е свързан с гъвкавостта на пазарите на стоки и производствени фактори, а вторият – със степента, в която България може да премине към предвидима и основаваща се на ясни правила институционална рамка.

2.34 Оценките, базирани на този модел, имитират много сполучливо цикъла на растежа в България за периода 1990-2003 г. (вж. Фигура 2.7). Кривата, получена по модела, показва U-образен цикъл на производството, който характеризира действителното развитие на растежа в България. Дълбочината на спада, темповете на възстановяване и конвергенцията за години напред зависят от технологичните параметри и ефективността на производствените фактори. Трябва да отбележим, че симулациите са базирани на параметри, които имат за цел да установят възможните по-добри пътища на развитие, но не измерват непосредствено ефекта на предлаганите реформи. Напротив, симулациите могат да служат само за индикация на възможните резултати от алтернативните основни параметри. Изчисленията по модела следват отблизо ясно рязкото и продължително свиване на производството до кризата през 1996-97 г. и ускореното възстановяване след това. Въз основа на тези изчисления беше направена оценка на три алтернативни пътя за потенциален ръст на производството. Пътят на най-бавния растеж, обозначен с буквата „С” на фигура 2.7, има за цел да отрази сценария в случай, че България загуби инерцията си в осъществяване на реформите и че инвестициите намалеят в сравнение с неотдашните тенденции. Вторият път на по-бърз растеж, обозначен като „В” на Фигура 2.7, има за цел да отрази продължаването на досегашните реални тенденции на развитието на страната. Най-високият път, обозначен с буквата „А” на Фигура 2.7, има за цел да покаже пътя на развитие, който ще бъде възможен, ако се изпълни дневният ред с основните реформи, предлагани в настоящия доклад. Единствено по третия - най-високия - път на растежа България може да изгради своя основен капитал с такива темпове, че последствията от

кризата в най-ниската точка на цикъла през 1996-97 г. да могат да бъдат преодоленни в средносрочен план.



2.35 Преобразуването на стария капитал в икономиката в нов е твърде ограничено и следователно освобождаването от остарелия капитал може да отнеме по-дълго време (вж. Фигура 2.7). Голяма част от старите инвестиции не подлежат на преобразуване, а внедрените технологии са морално остарели. Освен това, институционалните и регулативните пречки ограничават степента, в която наличните производствени фактори се пренасочват от нископроизводителни към по-високопроизводителни дейности. Това означава, че в процеса на възможния растеж на производството няма да се влягат нови инвестиции в стари мощности, а наличието на остарял капитал с течение на времето ще намалява с темпове, които зависят от процента на амортизацията и способността да се освобождават свързани със стар капитал ресурси за използване в новите инвестиции. Като се има предвид обаче наследството от свръхинвестиране в предимно неефективни производства, отразено във високия индекс на свръхиндустриализация в началото на прехода, освобождаването от остарелия капитал би могло да отнеме дълго време.

2.36 При даден темп на новите инвестиции, колкото по-производителна е новата технология и качеството на институциите е по-високо в сравнение със сегашните нива, толкова по-високи могат да бъдат потенциалните темпове на нарастване на производството. Големите инвестиции, както вътрешни, така и чуждестранни, и високият растеж зависят от степента, до която новите инвестиции в България са обвързани с повишаването на рентабилността и производителността на икономиката и развитието на експортен капацитет. Това означава, че е необходимо да се проведат

реформи за преодоляване на пречките за разширяването на ориентираните навън инвестиции. Най-важно сред тези реформи е подобряването на институционалната рамка за облекчаване на потенциалния растеж на производството.

2.37 Изчисленията по модела на цикъла на растежа водят до няколко важни извода. Първо, за да може допълнителното натрупване на капитал да доведе до чувствително повишаване на ефективността, трябва значително да се намалят пречките за инвестиции в дейности, ориентирани навън. Въпреки че потоците от ПЧИ до голяма степен запълват празнината между вътрешните спестявания и инвестициите, в дългосрочен план ниското ниво на вътрешните спестявания в България представлява ограничение за постигане на потенциалните възможности на производството. Второ, необходимо е значително повишаване на квалификацията на работната сила, за да се компенсира демографският спад, а повишаването на производителността на труда се налага, за да се развие експортен капацитет извън кръга на трудоемките стоки, произведени с нискоквалифициран труд. Както се посочва в Глави 3 и 4, за решаването на тези две предизвикателства е изключително важно да се преодолеят проблемите в транспортната мрежа, за да се улесни търговията, както и да се отстрани значителното несъответствие между квалификацията на работната сила и нуждите на пазара. Третият извод е, че икономиката се нуждае от по-нататъшно реструктуриране, за да преодолее оставащите сериозни проблеми. Структурата на системата на стимулите доведе до пренасочване на голям брой заети лица към непроизводителни сегменти на икономиката или към сфери, в които производителността на труда е в стагнация. При демографския си спад България не може да си позволи лукса да блокира голяма част от своята работна сила в непроизводителни дейности, или в сфери, в които производителността на труда е в стагнация, нито може да си позволи да има ниско участие на пазара на труда или да намалява безработицата като ограничи предлагането на работна сила (вж. Глава 5). Без съществено повишаване на гъвкавостта на пазара на работна сила има значителен риск икономиката да остане блокирана в цикъл на ниски заплати и ниска производителност. Четвъртият извод е, че за повишаване на производителността трябва да се подобри качеството на институциите (вж. Глава 6). Всъщност, както се посочва на Фигура 2.8, следният сравнителен анализ между страните показва, че икономическите показатели могат да се подобрят съществено, ако България успее да настигне най-напредналите страни от НСЧ-8 в провеждането на институционалните реформи.

2.38 От гледна точка на качеството на институционалната рамка се вижда, че ръстът на производството на България е около средните стойности, но е под потенциалните си възможности в сравнение с другите страни (вж. Фигура 2.8). Анекс D представя сравнителен динамичен модел за развитието на страните с използването на пестелив набор от регресори за установяване на условната конвергенция. Този модел бе използван за оценяване на растежа на България през 1995-99 г. и 2000-03 г. в сравнение с резултатите на други страни. По-конкретно, Фигура 2.8 прави съпоставка на необяснената част от растежа с необяснената част от първоначалния доход на глава от населението. Необяснената част от регресията на растежа представлява остатъчна величина от регресията на растежа въз основа на ограничен брой обяснителни променливи с изключение на доходите. Необяснената част от първоначалния доход на глава от населението е остатъчна величина от регресията на доходите въз основа на пълен набор от обяснителни променливи. В този смисъл, наклонът на кривата на графиката отговаря на логаритъма на нарастването на доходите.

2.39 Политическите и институционалните реформи са от централно значение за постигане на по-висок ръст на производството. Анализът също така показва, че икономическият ръст може да се ускори, ако България догони степента на реформите, които вече са осъществени от най-напредналите сред новите страни-членки. Въпреки че политическите и институционалните рамки на България се подобриха в резултат от структурните реформи, страната все още изостава от НСЧ-8.



Е. ПРИБЛИЖАВАНЕ КЪМ ЛИСАБОНСКАТА СТРАТЕГИЯ ЗА РАЗВИТИЕ: ДНЕВЕН РЕД НА НАЙ-ВАЖНИТЕ РЕФОРМИ

2.40 Анализът на растежа показва, че икономиката тепърва трябва да тръгне по пътя на Лисабонската стратегия. Както бе споменато, има данни, че ръстът на производството е под своите потенциални нива, а производствените фактори не се използват пълноценно: (i) фирмите използват средно 70 % от своите производствени мощности; (ii) участието на пазара на труда е твърде ниско; и (iii) голям брой заети лица работят в непроизводителни сегменти на икономиката, или в сфери, където производителността на труда е в стагнация. Ръстът на компонентите на съвкупното търсене показва сравнително силно предпочитание към потреблението за сметка на инвестициите. Това са тревожни тенденции, тъй като изоставането на инвестиционния процес в България в сравнение с другите страни в региона е голямо. До известна степен това се дължи на факта, че частните инвестиции, макар и да се увеличиха през последните няколко години, страдат от липсата на подкрепа от базисната публична инфраструктура, тъй като публичните капиталови разходи бяха ограничени силно с

преструктурирането на бюджета. По същия начин, липсата на гъвкавост на пазара на труда и несъответствията на уменията на работната сила с изискванията на пазара на труда ограничават възможностите за изгодни инвестиции, тъй като за да компенсират липсата на гъвкавост в сферата на заетостта, фирмите трябва да работят значително под производствените си мощности, а липсата на нужните умения увеличава допълнително експлоатационните разходи, защото работниците трябва да бъдат обучавани след назначаването им.

2.41 От гледна точка на предлагането, производството се стимулира в най-голяма степен от общата факторна производителност (ОФП), докато приносът на формирането на капитал е малък, а намаляването на числеността на работната сила действа като спирачка. През 1998-2003 г. ОФП допринесе за ръст от 3.8 процентни пункта на БВП от общо 4.1 % увеличение на година, като приносът от формирането на капитал беше 0.5 процентни пункта, а приносът на работната сила възлизаше на -0.2 процентни пункта. Това показва, че ръстът през този период се е стимулирал главно от съкращаването на излишните мощности и преодоляване на пречките пред повишаване на ефективността, докато обновяването на капитала е на твърде ранен етап, а демографските тенденции в работната сила действат като спирачка. Всъщност обемът на инвестициите и потоците от ПЧИ в сферата на търгуемите дейности не са достигнали критичната маса, която би имала силен положителен ефект върху производителността на съвкупно ниво. Повишаването на ефективността на фирмено ниво зависи основно от сравнително малък брой големи фирми, някои от които са собственост на чуждестранни лица. Тези фирми се разрастват бързо и генерират високи нива на производителност, но оперират доста изолирано от малките и средни предприятия, които общо взето имат сравнително ниска ефективност. Междуетрасловото реструктуриране показва, че все още има много неефикасни елементи. Поради това ще е необходимо по-нататъшно реструктуриране и относително големи корекции на пазара на труда, за да може България да тръгне по пътя на Лисабонската стратегия.

2.42 Търговската интеграция с ЕС и световния пазар е двигателят за повишаване на производителността на българската икономика. Производителността на инвестициите и на работната сила се повишава бързо в секторите с външна ориентация, докато производителността в секторите, ориентирани навътре, е в стагнация. Чувствителното повишаване на производителността на труда в секторите с външна ориентация се обяснява с положителното влияние на международната конкуренция, която оказва натиск за ефективно използване на производствените фактори, за да се запази конкурентоспособността на международните пазари. Въпреки това, комбинираното влияние на съществените пречки за преразпределянето на ресурси към по-производителни дейности ограничава увеличаването на инвестициите и заетостта в секторите с външна ориентация. Ограниченото адаптиране на работната сила, недостатъците в базисната инфраструктура, слабата конкуренция на вътрешния пазар и недостатъците в работата на институциите доведоха до ценова деформация в полза на инвестициите и заетостта в дейности, ориентирани главно към обслужване на вътрешните пазари. Тези недостатъци се изразяват в допълнителни разходи (или временни затруднения на пазара), които производителите могат да прехвърлят на местните потребители чрез съчетаване на по-висока цена с по-ниско качество. За разлика от това, възможностите за прехвърляне на такива разходи или за възползване от временни пазарни затруднения спрямо потребителите на международния пазар са много ограничени поради силната световна конкуренция.

2.43 Анализът на растежа и производителността показва необходимостта от провеждане на редица основни реформи с цел тръгване по пътя на Лисабонската стратегия. Настоящият доклад предлага задълбочаване на търговската интеграция с ЕС и световния пазар (вж. Глава 3) чрез изпълнение на дневен ред с основни реформи в три взаимосвързани области:

(i) Повишаване на количеството и качеството на натрупването на материален и човешки капитал чрез реструктуриране на публичните разходи, усъвършенстване на уменията, обновяване на транспортната мрежа и подобряване на ефикасността и прозрачността в работата на държавната администрация (вж. Глава 4).

(ii) Облекчаване на реструктурирането на пазара на труда и на създаването на заетост чрез провеждане на реформи на пазара на труда за по-добро балансиране между пренасочването на работната сила, създаването на заетост и рисковете от безработица; тези реформи трябва да включват оптимизиране на системата за социална защита, за да се даде възможност за намаляване на осигурителната тежест върху заплатите (виж Глава 5).

(iii) Провеждане на институционални реформи в две области – намаляване на сложността на законодателството и нормативната уредба, за да се засили конкуренцията на вътрешния пазар и преминаване към система с ясни правила чрез провеждане на съдебна реформа за повишаване на значението на договорите за икономическите операции и за по-ефикасното принудително изпълнение на договорите (вж. Глава 6).

2.44 Този основен дневен ред трябва да бъде подкрепен от макроикономическа политика, която е насочена към справяне с рисковете и слабите места, и която придвижва страната по посока на монетарната интеграция (вж. Глава 7). Макроикономическата стабилност е предпоставка за поддържането на висок растеж. В резултат от прилагането на предпазлива макроикономическа политика и намаляването на нивата на дълга, България укрепи финансовата си макроикономическа рамка. Има обаче редица рискове и уязвими места, а възникват и нови макроикономически предизвикателства. В краткосрочен план тези рискове и предизвикателства включват бързото увеличаване на кредитирането в частния сектор, произлизащото от това бързо увеличаване на задлъжнялостта на този сектор, нарастването на дефицита по текущата сметка на платежния баланс и по-голямата роля, която играят краткосрочните парични потоци при финансирането на този дефицит. Икономиката е уязвима от външни сътресения, в това число, от по-нататъшни повишения на цените на петрола и на лихвените проценти. Съществуват също така рискове, свързани с адаптирането от либерална към по-неутрална монетарна политика в страните с по-високи нива на доходите и с перспективите за растежа в тези страни. Както се посочва в Глава 3, слабото представяне на икономиката в страните от ЕС оказва значително икономическо и финансово влияние върху икономиката на България. Бързото увеличаване на разходите в системата за социална защита и бързо застаряващото население представляват заплаха за стабилността на бюджета и фискалната устойчивост в средносрочен и дългосрочен план. Подготовката за въвеждането на Еуро и евентуалното му въвеждане ще засили нуждата от по-строга макрофинансова

дисциплина, като се има предвид значителната асиметрия между икономиката на България и икономиката в Евроната.

2.45 Наложителността от спешно реализиране на този дневен ред е по-голяма, отколкото може би изглежда на пръв поглед, като се има предвид мащабната програма за реформи, осъществена до този момент, подобреното макрофинансово положение и постигнатите солидни резултати от икономическия растеж. Както се посочва в тази глава обаче, за да тръгне България по пътя на Лисабонската стратегия, дневният ред с основните реформи трябва да се основава на задълбочаването на търговската и инвестиционната интеграция, тъй като повишаването на производителността е съсредоточено в насочени навън дейности. Както ще видим в следващата глава, показателите на търговията свидетелстват за наличието на редица предизвикателства пред процеса на задълбочаване на търговската и инвестиционната интеграция на България.

3. РАЗВИТИЕ НА ТЪРГОВСКАТА И ИНВЕСТИЦИОННАТА ИНТЕГРАЦИЯ

3.1 Въпреки положителните резултати в увеличаването на дела на търговията и инвестициите спрямо БВП, България все още не е извлякла пълните облаги от интеграцията си с ЕС и с единния европейски пазар. До голяма степен благодарение на процеса на присъединяване към ЕС, България осъществи обширни структурни реформи за хармонизиране с вече установените общи правни норми на Европейския съюз (*Acquis Communautaire*) и се справи успешно със стабилизирането на макроикономическото състояние след кризата от 1996 и 1997 г. В резултат от това България има отворена икономика, която се интегрира със световния пазар, въпреки че все още трябва да развие експортен капацитет, който би извел страната отвъд рамките на производството на трудоемки и нискоквалифицирани стоки. Тези стоки все още преобладават в българския износ. С изключение на текстила и готовите облекла, българските фирми - в рязък контраст с фирмите в повечето от новите страни-членки - не се включиха в световните търговски вериги, изнасящи дейностите си в чужбина, въпреки че напоследък има известен напредък в това отношение. Нещо повече, ниските нива на внос на капиталови стоки показват, че изграждането на по-съвършени експортни възможности става бавно. Въпреки че тези тенденции като цяло оказват благоприятен ефект за подобряване на капацитета на българската икономика да извлича облаги от търговската интеграция с европейския и световния пазар, този капацитет остава ограничен, що се отнася до адаптиране към промените на конюнктурата. Настоящата глава най-напред предлага общ преглед на търговската политика на България, след което разглежда най-новите тенденции в развитието на търговията и се опитва да обясни нейните слаби страни и предимства. Главата завършва с дневния ред на реформите, необходими за задълбочаване на търговската и инвестиционна интеграция.

А. ТЪРГОВСКА ПОЛИТИКА

3.2 Ефектът за българската икономика от присъединяването към ЕС излиза извън рамките на либерализацията на търговията. Тежката криза от 1996-97 г. и изгледите за членство в ЕС през 1996 г., когато Европейската Комисия покани пет страни от Централна Европа да започнат процедурата по присъединяване към ЕС, промениха икономическата политика на България по посока на пазарно ориентираните реформи. България бе поканена да започне преговори за присъединяване към ЕС през декември 1999 г., след като икономиката до голяма степен бе стабилизирана и ръстът на производството бе възобновен. В резултат от това, България реализира обширна програма за реформи и икономическото ѝ състояние се подобри. В своя редовен доклад от 2002 г. ЕС даде оценка на България като функционираща пазарна икономика. Към 15 юни 2004 г. България вече беше затворила условно всичките 31 глави на вече установените общи правни норми на Европейския съюз (*Acquis Communautaire*). Договорът за присъединяване бе подписан през април 2005 г. и България очаква да се присъедини към ЕС през януари 2007 г.

3.3 Благодарение на процеса на присъединяване към ЕС, България стана част от една от най-големите световни зони за свободна търговия с промишлени стоки. Българската външнотърговска политика се определя от статуса на страна, асоциирана

към Европейския съюз и по-конкретно от Проекта на ЕС за разширяване на изток. Това даде тласък за двустранното либерализиране на търговията, най-напред с ЕС и Европейската асоциация за свободна търговия (ЕАСТ), а след това и с други преференциални европейски партньори на ЕС (напр. страните, подписали Общоевропейското споразумение за кумулативните правила за произхода на стоките¹⁷ и участничките в Пакта за стабилност в Югоизточна Европа). Общоевропейското споразумение заедно с премахването на митата върху всички промишлени стоки и хармонизиране на техническите стандарти на страните по него фактически доведе до появата на *единна зона за свободна търговия с промишлени стоки*. По такъв начин, българските производители са изправени пред силната конкуренция на вносните стоки и освен това имат преференциален безмитен достъп до вносните материали; и двете неща допринасят за повишаване на тяхната конкурентоспособност. Около три четвърти от търговията на България с промишлени стоки се извършват с партньори от Общоевропейския пазар.

3.4 Тъй като многостранната либерализация не се развиваше успоредно с енергично провежданата регионална либерализация, степента на обратна дискриминация се увеличи значително.¹⁸ Заедно с Румъния, България има най-протекционистката митническа тарифа в региона, що се отнася до ставките по клаузата за най-облагодетелстваната нация (НОН) (Таблица 3.1). Въпреки че покритието на договорните мита в съответствие с ангажиментите към Световната търговска организация (СТО) е 100 %, България е установила автономните си мита на много по-високи нива от тези на митата, прилагани по клаузата НОН. По такъв начин България поддържа открити възможностите си за повишаване на митата по клаузата НОН до нивата на автономните мита. Фактически прилаганите ставки са по-ниски от автономните мита, но са значително по-високи от тези в Хърватия, Турция и ЕС. Както средноаритметичните ставки, така и среднопретеглените митнически ставки, прилагани за внос на всички стоки в България от страните със статут на най-облагодетелствана нация са значително по-високи, отколкото в ЕС, Хърватия и Турция. Средните мита по клаузата НОН от 11.5 % върху всички стоки в България са над два пъти по-високи от митата в ЕС от 4.2 %. Разликата е по-голяма при селскостопанските стоки, отколкото при промишлените стоки. Средното мито за внос на селскостопански стоки в България е 22.9 % в сравнение със 7.6 % в ЕС. Митническата ставка за промишлени стоки в България е 8.6 % в сравнение с 3.7 % в ЕС. Митническите ставки за всички категории стоки в Хърватия и Турция са по-близки до нивата на ЕС, отколкото са тези в България.

¹⁷ Концепцията на паневропейското кумулиране въвежда диагонално кумулиране в цялата общоевропейска зона за свободна търговия, обхващайки 25-те страни-членки на ЕС, ЕАСТ, България, Румъния и Турция. Диагоналното кумулиране позволява на материали, произлизащи от която и да е от участничките, да се включват в определянето на произхода на стоките, за да се изпълни изискването за произход.

¹⁸ Обратна дискриминация има, когато разликите между митата за страните със статут на най-облагодетелствана нация (НОН) в собствената им страна и на вътрешния пазар на търговския им партньор - при всички други равни условия - поставят производителите на страната-домакин в неизгодно положение в сравнение с производителите на преференциалните вътрешни пазари на страните-партньори. Резултатът е сходен с отпускането на вносна субсидия за крайния продукт, внесен от страната-домакин, тъй като тарифните ставки за страните със статут на НОН върху вносните материали в страната-домакин са значително по-високи, отколкото тарифните ставки по НОН върху същия внесен материал за производителите на вътрешните пазари на преференциалните търговски партньори. Следователно, тези разлики поставят производителите на крайния продукт в страната-домакин в неизгодно положение в сравнение с техните колеги от вътрешния пазар на търговските им партньори.

Таблица 3.1 Средни прилагани договорни и автономни митнически ставки: България и регионалните партньори (%)

Страни	Год.	Средни прилагани ставки по клаузата за най-облагодет. нация								
		Всички стоки		Селскостопанск и Стоки		Промислени Стоки		Автономни ставки		Задълж. покрити е в %
		Средно аритм.	Средно претегле но	Средно аритм.	Средно претегл ено	Средно аритм.	Средн о претег лено	Средно аритм.	Средно претеглено	
България	2003	10.2	9.5	19.4	21.5	9.0	8.6	24.2	20.0	
Хърватия	2002	6.0	4.7	10.9	11.3	5.6	4.2	5.8	4.8	100
Румъния	2001	11.6	8.3	24.8	30.7	10.6	6.3	40.4	40.3	100
Меморандум:										
Европейски съюз (15)	2004	4.2	3.0	7.6	4.5	3.7	2.3	3.9	3.0	100
Турция	2003	5.2	4.0	20.7	12.3	3.7	2.3	28.6	19.8	50

Забележка: Селскостопанските стоки са въз основа на класификацията на СТО HS 01-24, а промишлените стоки са по HS 25-96.

* За страни-членки на СТО към м. август 2003 г.

Източник: Оценки на Световната банка въз основа на базите данни на UNCTAD TRAINS и на СТО.

3.5 Голямата обратна дискриминация е ненужна и представлява неправилна търговска политика. Обратната дискриминация е ненужна, тъй като доставчиците в общеевропейския пазар вече имат безмитен достъп и правителството може да ги освободи от мито, ако тези стоки не се предлагат от страните в общеевропейския пазар. Ако обаче тези стоки се предлагат, високите ставки по клаузата НОН закрилят доставчиците от зоната за свободна търговия само от конкуренцията в страните със статут на НОН, което води до облаги за доставчиците от общеевропейския пазар. Като краен резултат, местните производители остават изложени на конкуренцията от вноса, а правителството се лишава от постъпленията от вносни мита. Така че България би следвало да възприеме Общата външна митническа тарифа на ЕС за промишлени стоки още преди присъединяването.

В. РАЗВИТИЕ НА ТЪРГОВИЯТА

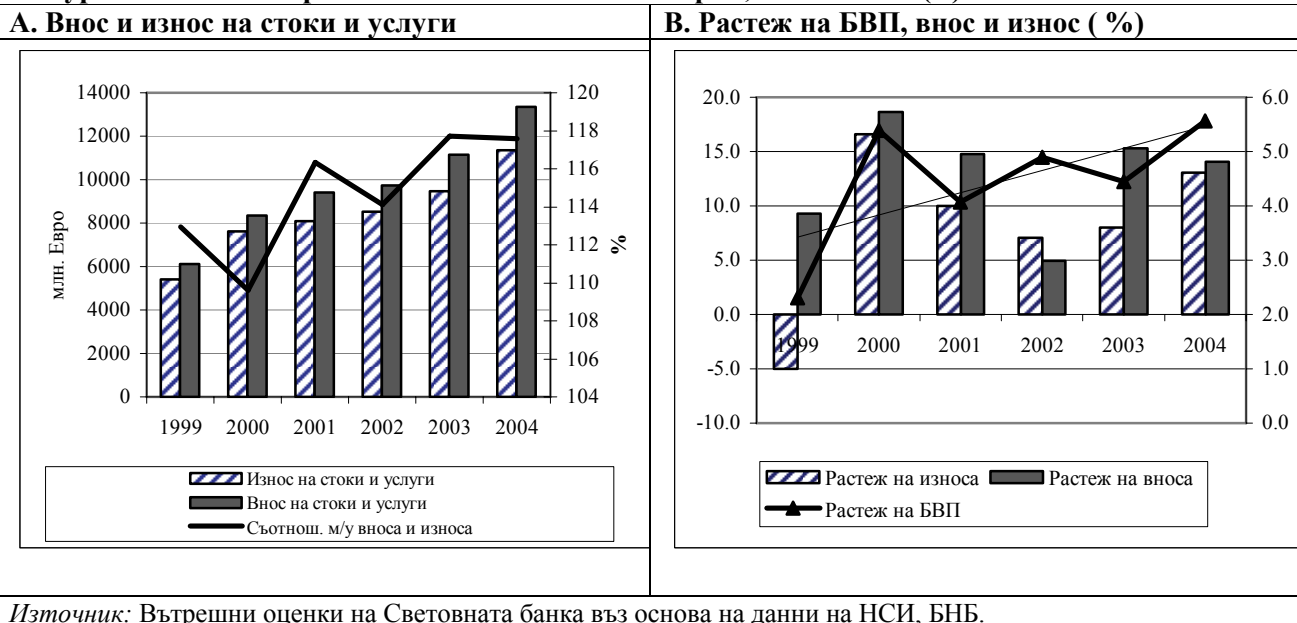
3.6 Въпреки неблагоприятната външна конюнктура, през периода 2000-03 г. търговията на България се разрасна бързо (вж. Фигура 3.1). Разгледаният в предишната глава цикъл на растежа следва непосредствено търговските тенденции в България. След кризата от 1996-97 г. икономиката в общи линии се стабилизира и към 1999 г. растежът беше възстановен. Както бе изтъкнато в предишната глава, оттогава насам търговията се разраства с бързи темпове (вж. Фигура 3.1 А). Стойността на вноса на стоки и услуги в Евро през 2004 г. беше с 218 % по-висока отколкото през 1999 г. Износът на стоки и услуги не изостана много при 209 % през 2004 г. в сравнение с 1999 г.

3.7 След като през 1999 г. българската икономика пое курс към енергично възстановяване, а българският износ през 1999-2000 г. започна бавно да се съживява, през 2001 г. в световната икономика настъпи негативен обрат. Темповете на растеж в страните с високи доходи спаднаха рязко от над 3.5 % през 2000 г. до под 1 % през 2001 г. Спадът на световната икономика през 2001 г. и мудното възстановяване оттогава насам оказаха негативно въздействие върху експортния резултат на повечето от страните от ЦИЕ. Фигура 3.1 D показва значителното понижение на износа на стоки от Унгария, който между 2000 и 2001 г. спадна с 1.9

милиарда Евро или с около 8.7 %, и бавния растеж в световната икономика. През същия период понижението в Румъния беше 1.1 милиарда Евро, или около 6.1 %. Степента на спада в България обаче беше по-голяма — около 10 % (Фигура 3.1 D). Мудното възстановяване на световната икономика продължи да оказва своето въздействие върху Унгария и България, като и двете страни претърпяха по-нататъшен спад в износа си на стоки през 2002 г. и започнаха да се възстановяват едва през 2003 г. Възстановяването на Румъния обаче започна една година по-рано.

3.8 Развитие на търговията определя във все по-голяма степен растежа на БВП в България. Връзката между растежа на БВП и съотношението на износа към вноса се засили, като растежът на БВП реагираше на търговските тенденции със закъснение от една година (вж. Фигура 3.1 В и С). Растежът на БВП е в силна корелация с промените в съотношението между износа и вноса, като зависимостта се проявява със закъснение от един период. Коефициентът на линейната корелация между растежа на БВП и съотношението износ/внос е 0.72, като растежът на БВП реагира на промяната на обема на износа спрямо този на вноса с една година по-късно. Това означава, че повишаването на приспособимостта на българската икономика към промените във външната конюнктура придобива съществено значение за растежа. По-конкретно, реформите в политическата и институционалната рамка трябва да подобрят способността на фирмите в България да коригират нивата на производството си, да съкращават разходите или да ускоряват ръста на производителността, както и да ликвидират западащите производства и да предприемат нови дейности, с които биха извлекли полза от новите възможности, възникващи на световния пазар. Важността на тези реформи се илюстрира добре от начина за адаптиране на износа от България към спада в световната икономика през 2001 г. и бавното ѝ възстановяване оттогава насам в сравнение с другите страни в региона.

Фигура 3.1 Външнотърговски показатели на България, 1999-2003 г. (А)

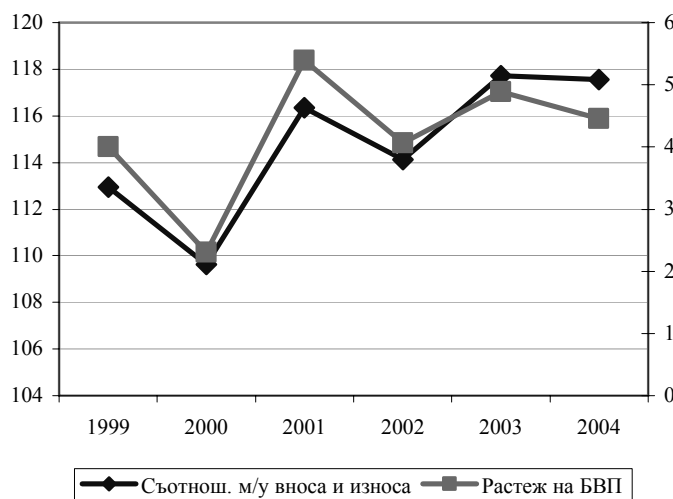


3.9 Икономическият растеж и съотношението между износа и вноса показват относително големи колебания около средния темп на нарастване (вж. Фигура 3.1 В). Важно последствие от нестабилността на производството и търговията са по-ниската производителност и търговски резултати в сравнение с тези на по-напредналите страни в региона като Естония, чиято икономика е достатъчно гъвкава и може да се приспособява плавно към промените в конюнктурата. Тези колебания могат да бъдат обяснени отчасти с външните събития, но в преобладаващата си част са резултат от ограничената приспособимост на българската икономика към промените в конюнктурата на външния пазар.

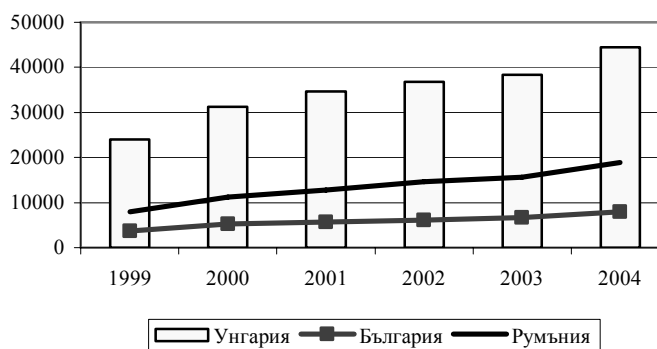
3.10 Търговската интеграция на България с ЕС и европейския пазар се развиваше с бързи темпове (вж. Фигура 3.2). През периода 2000-03 г. България разшири търговията си с ЕС и европейския пазар, като вносът на стоки нарастваше по-бързо от износа. Забавянето на темповете на растежа в 15-те страни-членки на ЕС през периода 2000-02 г. оказва съществено въздействие върху забавянето на износа за тези пазари, докато вносът от тях нарастваше бързо (вж. Фигура 3.2 А и В). По подобен начин, възстановяването на растежа в ЕС през 2003 г. даде нов тласък на разширяването на износа за ЕС и европейския пазар и ускори ръста на вноса от там.

Фигура 3.1 Външнотърговски показатели на България, 1999-2003 г. (Б)

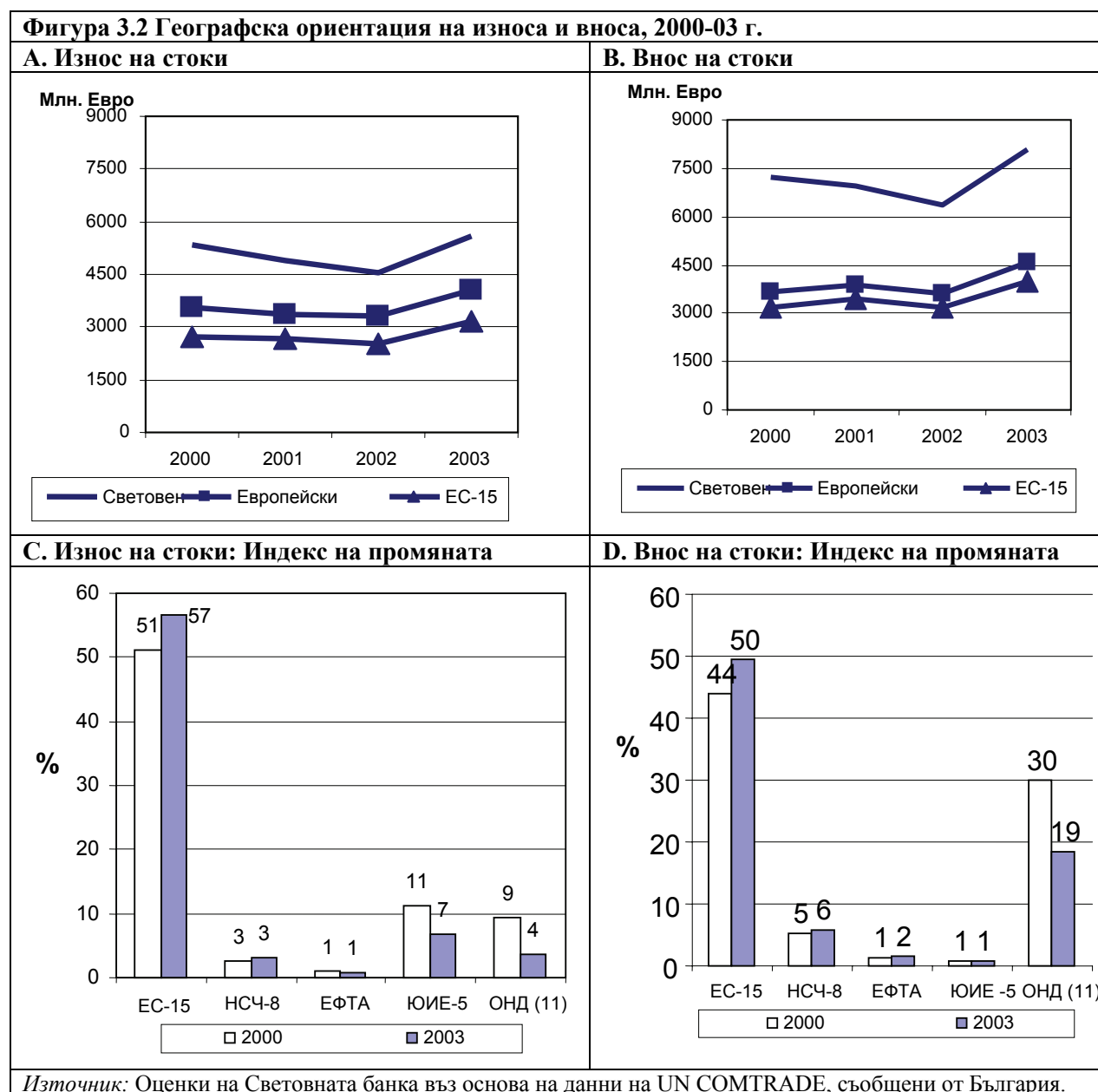
С. Връзка между растеж на БВП (в момент „t-1”) и съотношение между износа и вноса (в момент „t”) = 0.72



Д. Износ на стоки (млн. Евро)



Източник: Вътрешни оценки на Световната банка въз основа на данни на НСИ, БНБ.



3.11 Бързото разрастване на преференциалната търговия със стоки за ЕС и европейския пазар показва, че натискът на конкуренцията върху структурата на вътрешното производство се е повишил. Докато растежът на българската икономика беше два пъти по-бърз от този в ЕС и в страната се реализираше съществено икономическо реструктуриране, делът на вноса от ЕС и европейските пазари се увеличи повече от този на износа на стоки за тези пазари (Фигура 3.2: А и В). Делът на вноса на стоки от 15-те страни-членки на ЕС и европейските пазари се увеличи съответно от 44 % и 58 % през 2000 г. на 50 % и 65 % през 2003 г. (Фигура 3.2: D). Не е странно, че нарастването се дължи предимно на вноса на индустриални стоки— делът на европейските доставчици се повиши от 58 % през 2000 г. на 77 % през 2003 г. За разлика от вноса, делът на износа на стоки за ЕС и европейските пазари нарасна съответно от 51 % и 67 % през 2000 г. съответно до 57 % и 73 % през 2003 г. Могат да бъдат направени два извода. Единият е, че по-дълбоката интеграция с пазарите на ЕС оказва значителен конкурентен натиск върху производителите в България. Този натиск

на конкуренцията допринася за повишаване на производителността на ориентираните навън дейности. Както се посочва в Глава 3, производителността на труда и производителността на инвестициите в насочените навън дейности наистина нарастват по-бързо, отколкото в дейностите, ориентирани навътре. Другият извод е, че задълбочаващата се търговска интеграция с европейския и световния пазар е ключов определящ фактор за по-широко разпределяне на облагите от повишаването на производителността в българската икономика.

3.12 В българската търговия със стоки настъпи съществено географско преориентиране. Динамиката на географското преориентиране на българската търговия със стоки е илюстрирана на Фигури 3.2 С и D с дяловете в общия износ и внос на стоки на търговските партньори през 2003 г. в сравнение с 2000 г. Само износът за ЕС и НСЧ-8 се разшири през 2003 г. в сравнение с 2000 год., докато дяловете на износа за ЕАСТ, 5-те страни в Югоизточна Европа и ОНД спаднаха. Най-голямото разширение на износа беше за пазара на ЕС, като дялът му нарасна от 51 на 57 % между 2000 и 2003 г. Към 2004 г. износът за 15-те страни-членки на ЕС възлизаше на 54 % от общия износ, а дялът на износа за европейския пазар беше 61 %.

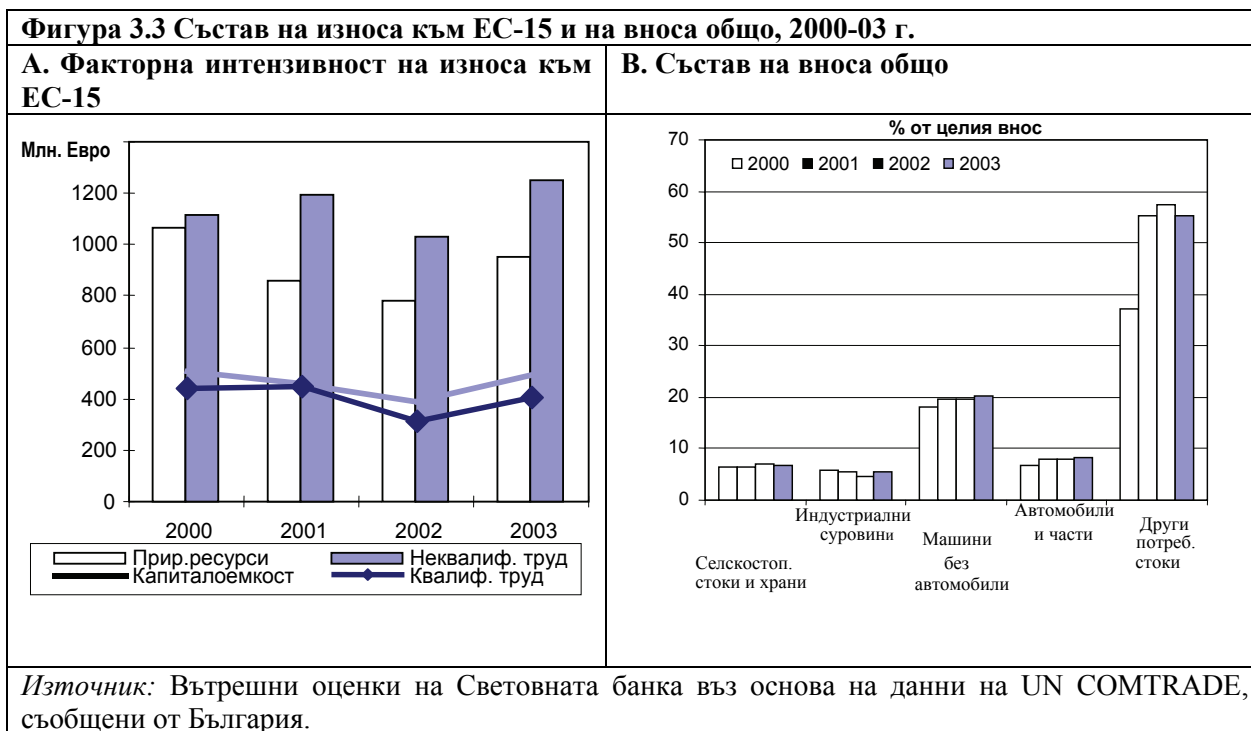
3.13 Както обаче се посочва в Глава 1, България има сравнително ограничен експортен капацитет в сравнение с НСЧ-8. През периода 1999-2003 г. износът на стоки от България възлизаше на 37 % от БВП в сравнение със средно 46 % от БВП в новите страни-членки. Могат да бъдат направени два извода. Единият е, че на износителите в България все още предстои да развият експортния си капацитет за силно конкурентните пазари в Европа. Другият е, че България трябва да поддържа движещия момент на реформите, за да догони партньорите си от НСЧ-8 и за да бъде конкурентоспособна на пазара на 15-те страни-членки.

3.14 За разлика от географската динамика на износа, вносът от страни извън 15-те страни-членки на ЕС се разшири, с изключение на вноса от 5-те страни в Югоизточна Европа и от ОНД. За разлика от износа, вносът на стоки е по-диверсифициран по търговски партньори. Най-голямото разширение беше по отношение на вноса от 15-те страни-членки на ЕС, с увеличение от 6 процентни пункта между 2000 и 2003 г. Дяловете на вноса от НСЧ-8 и ЕАСТ нараснаха с по 1 процентен пункт. Дялът в общия внос на вноса от ОНД-11, където Русия остава най-важният търговски партньор, спадна до 19 % през 2003 г. в сравнение с 30 % през 2000г.

3.15 Трудоемките стоки с вложен неквалифициран труд продължават да са в основата на българския износ, като сравнителното предимство на България се основава до голяма степен на наличието на неквалифицирана работна сила и способност за извършване на дейности, нуждаещи се от много природни ресурси. Тези две групи определиха 66 % от общия износ през 2003 г., т.е., дялът им, който през 2000 г. беше 62 %, се повиши. Нарастването на техния общ дял се дължи изключително само на износа на трудоемки стоки без нужда от висока квалификация, чийто дял се увеличи от 27 на 32 %. Дялът на другите групи спадна, като капиталоемките стоки отбелязаха най-голямо спадане.

3.16 Преобладаването на трудоемки стоки с вложен нискоквалифициран труд е дори още по-изразено при износа на България за 15-те страни-членки на ЕС, тъй като тези стоки определят 40 % от износа към ЕС, а дялът им се е повишил в

сравнение с 36 % през 2000 г. (Фигура 3.3 А). Заедно със стоките, изразходващи много природни ресурси, те определят 71 % от износа към тази група страни през 2003 г., т.е., делът им, който през 2000 г. беше 70 %, се повиши. За разлика от тях, съвкупният дял на високотехнологичните и капиталоемките стоки леко спадна от 30 % през 2000 г. до 29 % през 2003 г. Това означава, че индустриалното реструктуриране тепърва трябва да се насочи към специализиране в квалифициран труд и капиталоемки стоки по подобие на икономиката на новите страни-членки.

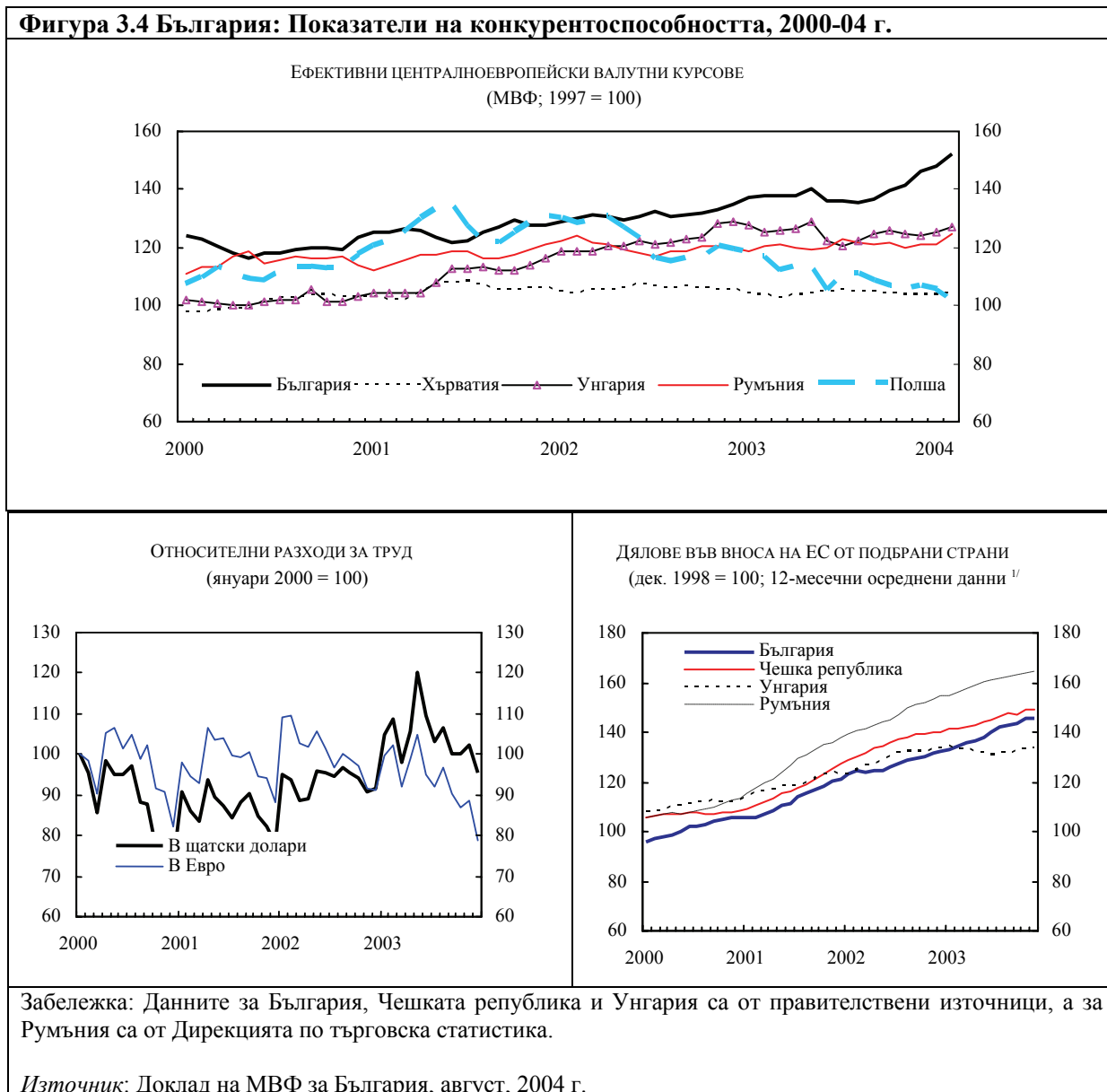


3.17 Структурата на вноса показва, че се прави малко за разширяването на индустриалния експортен капацитет (вж. Фигура 3.3 В). Докато вносът на готови промишлени потребителски стоки силно се разшири между 2000 и 2004 г., делът на машините и съоръженията (с изключение на автомобили и резервни части) не се променя при около 20 % от общия внос от ЕС след 2001 година. Вносът на средства за производство може да допринесе за развиването на по-производителни дейности, но както се посочва в Глава 2, изглежда, че те са на ранен етап от развитието си и не са достигнали нужната критична маса, за да може тяхното присъствие да се забележи в повишаването на производителността на макроикономическо ниво. Структурата на вноса все още не е допринесла за изграждането на експортен капацитет извън износа на трудоемки стоки с влагане на нискоквалифициран труд. Тези тенденции отразяват факта, че извличането на пълната полза за България от интеграцията с ЕС и световния пазар все още предстои.

3.18 Ограниченият напредък във внедряването на новите форми на глобалното разделение на труда въз основа на аутсорсинга на производствените дейности илюстрира отново факта, че предимствата от интеграцията с европейските пазари не се използват достатъчно. Участието в международни производствени и търговски вериги — както в традиционните (за облекло и обувки), така и в по-съвременните (за леки автомобили, информационни и комуникационни технологии и електротехнически изделия) — носи на местните фирми външен управленски и

технологичен опит и предлага евтин начин за пласмента на продукцията им, тъй като фирмите не правят маркетингови разходи. Не на последно място по важност е това, че тъй като основните компании продават стоките си на множество различни пазари, доставчиците им вече не зависят от превратностите на търсенето на един единствен пазар. Макар че има български фирми, които са станали част от престижни световни вериги с традиции, а текстилът, облеклото и обувките възлизат на 35 % от износа за ЕС, тяхното участие в по-сложни вериги на доставка остава ограничено. Делът на износа на части за автомобили остава под 1 %. В две други мрежи обаче има белези за промяна, макар и с много скромно начало: делът на информационните и комуникационните технологии в износа за ЕС се повиши от 0.8 % през 2000 г. на 1.3 % през 2003 г., а този на машиностроителните детайли през същия период се повиши от 3.5 % на 5.4 %.

Фигура 3.4 България: Показатели на конкурентоспособността, 2000-04 г.



С. КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ, ТЪРГОВИЯ И ДИНАМИКА НА ПЧИ

3.19 Оценяването и поддържането на конкурентоспособността в условията на валутен борд е в центъра на вниманието на политическите ръководители в България. Според Доклада за Европейската конкурентоспособност от 2003 год.,¹⁹ България показва ниски нива на производителност и се конкурира на базата на по-ниските разходи за труд. Както бе обсъдено по-горе, България наистина има силно проявено сравнително предимство по отношение на трудоемките стоки, въпреки че това се отнася само за онези трудоемки стоки, за чието производство не се изисква висока квалификация. Тези заключения пораждаат загриженост относно риска България да остане блокирана в специализацията си в дейности с евтин труд, ниска производителност и ниска квалификация. Както се посочва в предишната глава обаче, България е в процес на значимо икономическо преустройство и се движи в цикъл на растеж, доминиран от общата факторна производителност, като същевременно изгражда наново своя ресурс от основен капитал. По тази причина от първостепенно значение е да се подпомогне по-нататъшното развитие на основните елементи на българската конкурентоспособност.

3.20 Конкурентоспособността се дефинира по няколко различни начина. Дефиницията на ЕС за нея е “способността на една икономика да осигури на народа си висок и повишаващ се жизнен стандарт и висока трудова заетост на устойчиви начала.” Дадената от ОИСР дефиниция е “степенята, в която една държава може в условията на свободна търговия и отворен пазар да произведе стоки и услуги, отговарящи на изискванията на световния пазар, като същевременно поддържа и повишава реалния доход на своя народ в дългосрочен план.” Световният икономически форум дефинира конкурентоспособността като “способността на една държава да поддържа високи темпове на растеж и заетост в средносрочен план.” От аналитична гледна точка, съответното ниво на конкурентоспособност в краткосрочен план е свързано с нивото на валутния курс при дадена вътрешна политика, която осигурява устойчиви вътрешни и външни баланси. В този смисъл, необоснованият валутен курс и проблемите на конкурентоспособността са две страни на един и същи проблем. В краткосрочен план повишаване на конкурентоспособността може да се постигне чрез намаляване на производствените разходи. В средносрочен план обаче конкурентоспособността се определя от тенденцията на повишаването на производителността. Отгук следва, че конкурентоспособността се определя от способността на фирмите да повишават производителността си.²⁰

3.21 Механизмът на валутния борд в съчетание с повишаването на курса на Еврото към щатския долар доведе до ценова деформация в полза на нетъргуемите сектори, която не се компенсира от по-голяма адаптивност на икономиката за пренасочване на ресурси от дейности с по-ниска производителност към дейности с по-висока производителност. Според неотдавнашни оценки на МВФ, реалният ефективен валутен курс, базиран на индекса на потребителските цени, продължава да

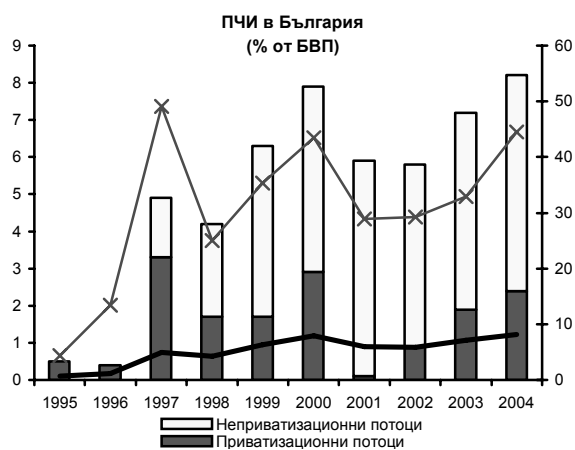
¹⁹ Работен документ на екипа на Комисията, 2003, Доклад за европейската конкурентоспособност 2003, Европейска Комисия, SEC (2003)1299.

²⁰ Показателите на конкурентоспособността се движат от относителните ценови и разходни показатели и развитието на пазарните дялове, оповестявани от националните статистически служби, ОИСР и МВФ, до данните на проучвания, представени от Световния икономически форум и Лозанския институт за развитие на управлението. Разглежданите проучвания отчитат широк обхват от параметри на страните, а конкурентоспособността им се оценява въз основа на сравнения с други страни.

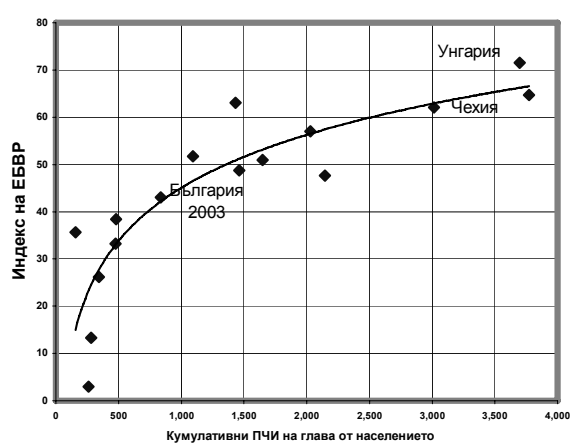
се покачва. Следователно, има известно спадане на конкурентоспособността в сравнение с някои страни от ЦИЕ. Тази тенденция обаче се компенсира до известна степен от намаляващите относителни разходи за работна сила в индустриалното производство и увеличаващия се дял във вноса на ЕС (вж. Фигура 3.4). Въпреки че данните за заплатите се представят със силно занижаване, няма доказателства, че фактическите разходи за труд на единица продукция не намаляват. Както се посочва в Глава 2 обаче инвестициите и реструктурирането на икономиката показват силна деформация в полза на сферата на нетъргуемите дейности. Освен това, както бе споменато в предишната глава, не повече от половината от натрупаното реално повишаване на валутния курс на лева спрямо Еврото може да се припише на разликите в производителността между търгуемите и нетъргуемите сектори. Другата половина се свързва с комбинираното влияние на съществените пречки за пренасочване на ресурсите към по-високопроизводителни дейности. Тези пречки са главно недостатъци на базисната инфраструктура (обсъдени в Глава 4), слаба гъвкавост на пазара на труда (обсъдена в Глава 5), ограничена конкуренция на вътрешния пазар и продължаващи слабости в качеството на институциите (обсъдени в Глава 6), които допринасят за деформацията на цените в полза на нетъргуемите сектори. В този контекст потоците от ПЧИ играят централна роля за задълбочаването на търговската интеграция.

Фигура 3.5 Структурни реформи и ПЧИ: България и подбрани нови страни-членки

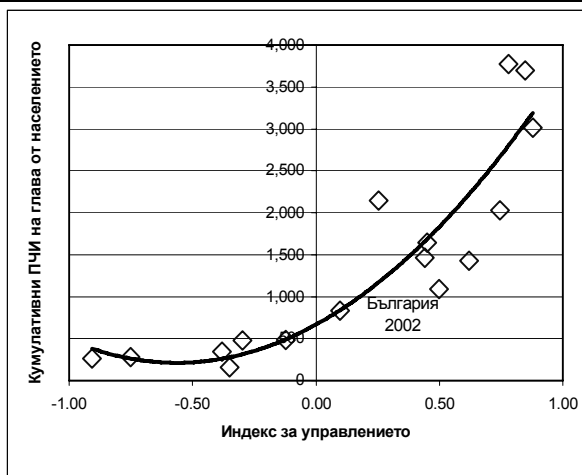
А. Състав на ПЧИ в България



В. Структурни реформи и ПЧИ на глава от населението



Източник: Вътрешни оценки на Световната банка въз основа на данни и показатели за страните в преход на НСИ, БНБ, ЕБВР и Световната банка.

Фигура 3.5 Структурни реформи и ПЧИ: България и избрани нови страни-членки**С. Управление и ПЧИ на глава от населението****Д. Търговска ориентация на ПЧИ**

Източник: Вътрешни оценки на Световната банка въз основа на данни и показатели за страните в преход на НСИ, БНБ, ЕБВР и Световната банка.

3.22 След постигането на напредък в осъществяването на структурните реформи, потоците от ПЧИ към страната се увеличиха рязко и играят основна роля в изграждането на активите на икономиката (вж. Фигура 3.5). Стабилността и напредъкът в структурните реформи допринесоха за бързото увеличаване на потоците от ПЧИ за България. Тези потоци нараснаха от по-малко от 1 % от БВП през 1995-96 г. до почти 6 % средно през 1997-2004 г. (вж. Фигура 3.5 А). ПЧИ на глава от населението в България с натрупване до момента вече надвишават равнището от 500 щ.д., което показва, че привлечените нови инвестиции достигат критичната маса, необходима за оказването на съществено влияние върху подобряването на конкурентоспособността на България на външните пазари. Разликата спрямо по-напредналите сред новите страни-членки обаче остава голяма - натрупаните ПЧИ на глава от населението в Унгария са около 3,700 щ.д, а в Република Чехия са близо 3,800 щ.д. (вж. Фигура 3.5 В). За да подобри конкурентоспособността си, България трябва да довърши реформите, необходими за привличането на нови потоци от ПЧИ. Най-важно сред тези реформи е подобряването на политическата и институционалната рамки. Простата корелация между качеството на управлението и потоците от ПЧИ в страните от ЦИЕ показва, че подобряването на управлението е в нелинейна корелация с развитието на ПЧИ (вж. Фигура 3.5 С). Това илюстрира големите потенциални предимства, свързани с подобряване на качеството на институциите. Въпреки че общият индекс на управлението в България се подобри от -0.15 през 1996 г. до 0.26 през 2002 г., както се показва във фигура 3.5 С, необходим е значителен напредък, за да се осигури равностойна среда със средата в НСЧ-8. Институционалната и регулативната среда са обсъдени в Глава 6 на настоящия доклад.

3.23 Досега голям дял от потоците от ПЧИ е бил в сектори с вътрешна ориентация. Фигура 3.5 Д показва големия дял на потоците от ПЧИ, съсредоточени в дейности с вътрешна ориентация. През периода 1998-2003 г. около 60 % от потоците от ПЧИ бяха във вътрешно ориентирани дейности. До известна степен това се обяснява с факта, че някои от най-изгодните възможности в България за чуждестранните инвеститори са в сектори, които обслужват главно вътрешния пазар

като например, банковото дело, бизнес-услугите и електроразпределението. Това доведе до силно концентриране на ПЧИ в секторите с вътрешна ориентация, но то също така е проява на препятствията пред инвестициите, ориентирани навън. Както бе обсъдено в предишната глава, загубите, нанесени от пречките пред повишаване на ефективността на българската икономика, могат да се прехвърлят върху местните потребители чрез по-високи цени, но не и върху потребителите на външните пазари, където съществува силна конкуренция. Това подчертава важността на проблема за модернизирване на базисната инфраструктура, намаляване на регулативната сложност и създаване на надеждна институционална рамка, основаваща се на ясни правила.

D. РАЗВИТИЕ НА ТЪРГОВСКАТА И ИНВЕСТИЦИОННАТА ИНТЕГРАЦИЯ: ДНЕВЕН РЕД НА РЕФОРМИТЕ

3.24 Задълбочаването на търговската интеграция с ЕС и световния пазар е ключов определящ фактор за цялостното повишаване на производителността на българската икономика. Растежът на търговията по отношение на БВП оказва конкурентен натиск, който допринася за повишаване на производителността във външно ориентираните дейности. Инвестициите в секторите с външна ориентация обаче са малко. В резултат от това, експортният капацитет се подобрява твърде бавно и в износа преобладават трудоемки стоки с вложен нискоквалифициран труд. За да повиши конкурентоспособността си, България трябва да проведе важни за страната реформи, които включват обновяване на базисната инфраструктура и повишаване на квалификацията на работната сила, стимулиране на промените в пазара на труда и подобряване на регулативната и институционалната рамка.

3.25 Тези реформи са необходими, за да се отговори на предизвикателствата на сегашните тенденции в развитието на търговията и в състава на потоците от ПЧИ. В резултат от процеса на присъединяване към ЕС, България има относително либерална търговска политика, а българските износители имат облекчен достъп до световния пазар. Независимо от тази благоприятна рамка на търговската политика, изграждането на експортен капацитет извън ресурсоемките стоки и трудоемките стоки с вложен нискоквалифициран труд напредва твърде бавно. Нещо повече, тенденциите на структурата на вноса показват, че те все още не са подпомогнали изграждането на експортен капацитет, като се има предвид сравнително малкият дял на вноса на машини и оборудване в общия внос. Тези фактори са индикация, че правителствената политика не подкрепя засилването на конкуренцията на пазара, която би довела до пренасочване на ресурси от нископроизводителни сектори към индустриални сектори с потенциални относителни предимства.

3.26 Устойчивостта на развитието на търговията е под въпрос. Първо, изоставането на износа от вноса в България е много голямо. Нещо повече, фактът, че количествените ограничения на ЕС за вноса на текстил и готови облекла съгласно споразумението на СТО по текстил и готовите облекла бяха премахнати от 1 януари 2005 г. представлява съществено предизвикателство за устойчивостта на увеличаването на износа, тъй като в него преобладават такива нискоквалифицирани и трудоемки стоки. Освен това, докато в повечето от новите страни-членки потоците от ПЧИ компенсират несъответствието между наличието на висококвалифицирана работна сила и преобладаващия износ на трудоемки и нискоквалифицирани стоки за пазарите на ЕС, в България това все още не става.

3.27 Реформите трябва да бъдат проведени с много добра координация. Без опростяване на нормативната уредба и повишаване на качеството на институционалната рамка, в това число, на мерките за улесняване на търговията, потоците от ПЧИ в България едва ли ще се насочат към сектори с външна ориентация. По същия начин, без повишаване на гъвкавостта на пазара на труда, пазарният механизъм не може да пренасочи ресурси от нископроизводителните към високопроизводителните сектори на икономиката. Освен това, без преориентиране на публичните разходи към повишаване на квалификацията на българската работна сила и към обновяване на транспортната ѝ мрежа за улесняване на търговията, конкурентоспособността на българските производители ще продължи да бъде зависима от наличието на нископлатени и нискоквалифицирани работници. Следователно, конкурирането с доставчиците от развиващите се страни ще става все по-трудно. Реформите, чрез които биха се решили тези проблеми на политическата рамка са силно взаимозависими. Следователно, ефективността им за подобряване на конкурентоспособността на българските производители зависи от прилагането на много добре координиран подход за тяхното осъществяване.

3.28 Ключовите области на реформите, насочени към задълбочаване на търговската и инвестиционната интеграция, включват следното:

- *Обновяване на транспортната мрежа и системата за улесняване на търговията с оглед намаляване на разходите за конкуриране на външните пазари (вж. Глава 4)*
- *Повишаване на квалификационните умения с цел да се развие експортен капацитет извън износа на трудоемки и нискоквалифицирани стоки (вж. Глава 4)*
- *Повишаване гъвкавостта на пазара на труда за улесняване пренасочването на ресурси от нископроизводителни дейности към високопроизводителни сектори в икономиката (вж. Глава 5)*
- *Намаляване на сложността на нормативната уредба и подобряване на качеството на институциите за привличане на потоци от ПЧИ към сектори с външна ориентация (вж. Глава 6)*
- *Поддържане на макроикономическа стабилност, осигуряваща благоприятна среда за предприемане на нужните за конкуренцията на световния пазар инвестиции от страна на частния сектор (вж. Глава 7).*

3.29 За да обнови транспортната си мрежа и системата за улесняване на търговията и за да подобри уменията на работната си сила, България трябва да реструктурира публичните разходи и да ги преориентира към тези две високоприоритетни сфери. Както се посочва в следващата глава, за ефикасното реструктуриране на публичните разходи е необходимо то да бъде подкрепено от реформа на публичния сектор за подобряване на ефикасността и прозрачността на държавната администрация.

4. ПРЕСТРУКТУРИРАНЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ РАЗХОДИ

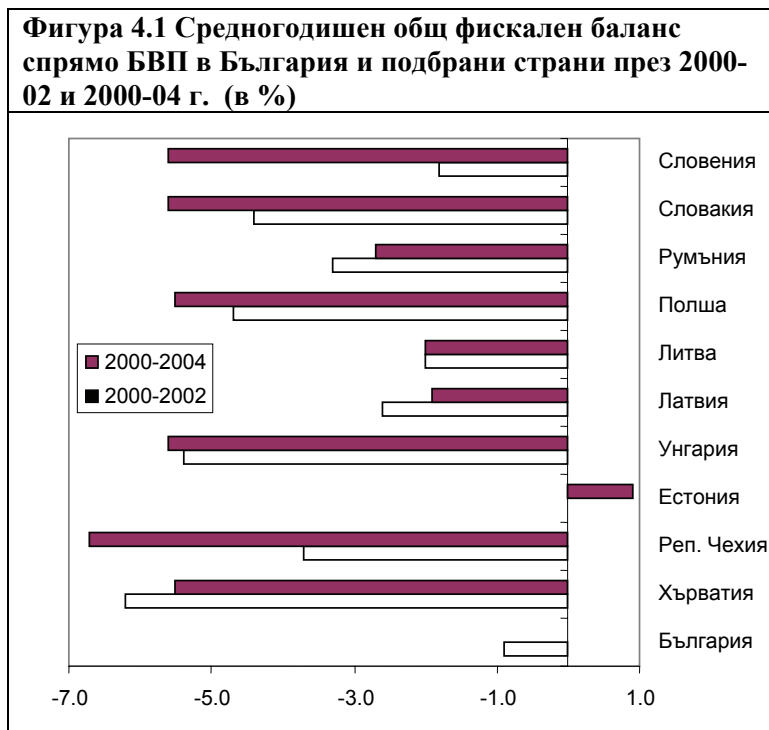
4.1 Реформата в политиката на публичните разходи, подкрепяща фискалното реструктуриране, е от основно значение за повишаването на производителността в България и за перспективите ѝ за растеж. Тъй като публичният сектор се разпорежда с около 40 % от ресурсите на икономиката, подобряването на ефикасността и ефективността на политиката на публичните разходи е изключително важно за реализирането на възможностите на България за икономически растеж. Преди всичко, слабостите в политиката на публичните разходи са пагубни за производителността и за шансовете за растеж на икономиката, защото те се отразяват на ефективността на широк спектър от икономически дейности. На второ място, при наличието на такъв голям дял от публични разходи в икономиката, повишаването на рентабилността в частния сектор няма да компенсира загубите, свързани с неефективността на публичните разходи. Стратегията държавният сектор да се съсредоточи върху ефективното доставяне на обществени блага, в това число, на ефикасна и ефективна мрежа за социална сигурност, докато частният сектор играе водеща роля в разширяването на инвестициите, производството и заетостта, се оказва добра за България. България трябва да продължи напредъка си по този път и да ускори подобряването на икономиката и повишаването на конкурентоспособността си. Размерът и ролята на публичните финанси са в центъра на реформите; по-специално, от особена важност са общата икономическа ефективност на събирането на приходите и икономическата целесъобразност на разпределянето на бюджетните дотации (т.е., на входящите ресурси), както и на получените резултати от тях. Това включва ефективността и устойчивостта на системата за социална защита, насочена към запазване на социалното сцепление.

4.2 България трябва да гради върху досегашните си фискални постижения, за да повиши ефективността на публичните разходи. Както се посочва в предишните глави, България е изправена пред предизвикателства в областта на инвестициите, особено що се отнася до подобряването на публичната инфраструктура. Това се отнася и за повишаването на конкурентоспособността, по-специално за подобряване на експортните възможности на страната извън нискоквалифицираните и трудоемки стоки. Реформата за реструктуриране на публичните разходи е в основата на повишаването на квалификацията на работната сила, обновяването на транспортната мрежа и полагането на солидни основи за устойчиво намаляване на данъчната тежест върху икономиката. Реформата на данъчната политика ще окаже съществено влияние върху разпределянето и ефективното използване на ресурсите. Както се посочва в следващата глава, провеждането на реформите по такъв начин, че да се даде възможност за чувствително намаляване на данъчно-осигурителната тежест върху заплатите заедно с реформата на работната сила може да изиграе решителна роля за реструктурирането на пазара на труда и заетостта. Освен това, необходимо е да се разгледат ключовите измерения на реформата в публичния сектор. Настоящата глава най-напред предлага общ преглед на реструктурирането на бюджета в България през последните осем години. Вторият раздел се спира върху реформата на политиката на публичните разходи, поставяйки акцент върху базисната инфраструктура и образованието. Следващият раздел разглежда ключовите моменти на реформата в публичния сектор, необходима за повишаване на ефективността на публичните разходи, в това число, управлението на публичните разходи, държавната

администрация, публичното управление и финансовата отчетност. Главата завършва с резюме на дневния ред на реформите.

А. ФИСКАЛНО ПРЕСТРУКТУРИРАНЕ

4.3 Въпреки, че България подобри фискалното си състояние през последните няколко години, все още пред нея има предизвикателства. Фигура 4.1 показва средния годишен общ фискален баланс спрямо БВП за периодите 2000-2002 г. и 2000-2004 г. Общият фискален баланс на България е благоприятен в сравнение с този на новите страни-членки. Както България, така и Естония регистрираха през 2004 г. фискални излишъци в общия бюджетен баланс. Латвия и Литва имат общ бюджетен дефицит в размер на около 2 % от БВП, следвани от Румъния с дефицит от около 3 % от БВП. Другите страни от ЦИЕ са изправени пред общи бюджетни дефицити, превишаващи 5 % от БВП. Поради това в страните с относително високи бюджетни дефицити ще бъде необходимо значително преструктуриране на бюджета, което може да има забавящо въздействие върху растежа. Както се разглежда в предишните глави, резките колебания и макроикономическите дисбаланси се отразяват много тежко върху темповете на растежа, както и върху икономиката изобщо. Наличният опит подчертава важността на поддържането на предпазлива фискална политика при същевременно подобряване на качеството на фискалното преструктуриране в България. Реформата на политиката на публичните разходи, подкрепена от реформа в публичния сектор, е от първостепенно значение за пренасочването на разходите към сфери с висок приоритет, което е необходимо за задълбочаване на търговската интеграция с ЕС и за ефективно използване на средствата от фондовете на ЕС при същевременно запазване на стабилността.



4.4 След кризата от 1996-97 г. фискална стабилизация беше постигната чрез увеличаване на приходите вместо чрез рационализиране на разходите (вж.

Таблица 4.1). Публичните приходи се увеличиха от 33 % от БВП през 1996 г. до над 41 % през 2000 г. Публичните разходи спрямо БВП спаднаха рязко от 43 до 38 % между 1996 г. и 1998 г., но по-късно - към 2000 г. - нараснаха близо до нивото си от 1996 г. През последните четири години обаче съотношението на публичните разходи към БВП спадна от 42 % през 2000 г. до 40 % през 2004 г. предимно поради задържане на ръста на публичните разходи в сравнение с растежа на БВП и поради макар и слабото рационализиране на публичните разходи.

4.5 През последните четири години България постигна напредък в реформата на данъчната политика при едновременно запазване на стабилността и растежа. През последните четири години няколко данъчни ставки бяха намалени в съответствие със стратегията да се разчита по-малко на прякото данъчно облагане и да се разшири ролята на косвеното облагане в данъчните постъпления (вж. Таблица 4.2). Данъчните ставки бяха намалени, за да се подпомогнат растежът и инвестициите.

Таблица 4.1 България: Резюме на общите фискални операции,^{a/} 1996-2004 (% от БВП)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004p
Всичко приходи и дарения									
Дарения	32.9	37.5	39.7	40.7	41.4	39.8	38.7	40.7	41.7
Данъчни приходи	26.8	28.9	31.6	31.4	32.5	30.9	29.7	32.2	33.6
Неданъчни приходи	6.1	8.0	7.5	8.4	8.0	7.6	8.1	7.7	6.9
Дарения	0.0	0.6	0.6	0.9	0.8	1.2	0.9	0.9	1.2
Всичко разходи	43.2	38.6	38.4	40.5	42.0	40.4	39.4	40.7	40.0
Текущи разходи	41.8	35.2	34.3	35.6	37.6	36.2	35.6	36.8	35.8
Капиталови разходи	0.7	2.7	4.1	4.9	4.3	4.2	3.8	3.9	4.2
Първичен баланс	9.2	7.1	5.5	3.9	3.4	3.0	1.6	2.1	3.6
Общ фискален баланс	-10.3	-1.2	1.3	0.2	-0.6	-0.6	-0.6	0.0	1.8
Финансиране	10.3	1.2	-1.3	-0.2	0.6	0.6	0.6	0.0	-1.7
Външно	-2.8	0.3	-0.6	1.2	-1.5	-0.3	1.5	0.0	-1.6
Вътрешно	13.2	-2.3	-2.2	-3.5	0.9	0.3	-1.7	-0.5	-3.2
Приходи от приватизацията	0.0	3.1	1.6	2.2	1.3	0.6	0.9	0.5	3.1

От 1998 г. нататък данните са в съответствие с Националната класификация на касова основа; данните за 2004 г. са предварителни оценки

Източник: Националната класификация на касова основа на Министерство на финансите;

Забележка: a/ Данните за 1996-1997 г. са въз основа на „Прегледа на публичните разходи и институции“ (2002).

4.6 Макар че през последните четири години няколко данъчни ставки бяха намалени, облекчаването на данъчното бреме върху икономиката забоксува. Въпреки досегашния напредък, данъчното бреме върху икономиката е високо при около 34 % от БВП. До голяма степен повишаването на събираемостта на косвените данъци се дължи на бързото нарастване на вноса. Освен това, схемата за формиране на минимален праг на социалното осигуряване, определяща минимални заплати по дейности (17) и по професии (9), увеличи броя на регистрираните трудови договори през първите няколко месеца след нейното въвеждане през 2003 г. Поради това, събираемостта на вноските за социално осигуряване рязко се повиши между 2002 и 2003 г. Устойчивостта на повишението обаче е неясна, тъй като служителите могат да

променят договорите в стремежа си да попаднат във възможно най-ниските граници за облагане.

Таблица 4.2 Избрани данъчни ставки в България, 1997-2005 (%)^{a/}

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Корпоративен данък	40.2	37.0	34.3	32.5	28.0	23.5	23.5	19.5	15.0
Данък общ доход:									
Най-ниска ставка	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	18.0	15.0	12.0	10.0
Най-висока ставка	40.0	40.0	40.0	40.0	38.0	29.0	29.0	29.0	24.0
Вноски за социално осигуряване (3-та категория труд)	42.0	41.5b/	45.7c/	45.7	42.7	42.7	42.7	42.7	42.2
ДДС	22.0	22.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0
Приходи от данъци към БВП	28.9	31.6	31.4	32.5	30.9	29.7	32.2	33.6	

Забележка: а/ Законови данъчни ставки за корпоративното данъчно облагане (комбинирана ставка за местните бюджети и централния бюджет за 1997-2002 г., единна ставка за централния бюджет от 2003 г. насам), данък върху доходите на физическите лица, ставки на вноските за социално осигуряване, платими от заетите лица и работодателите (в т.ч. за пенсии, здравно осигуряване и безработица) и ДДС; б/ отнася се за месеците от юли до декември 1998 г.; с/ отнася се за месеците от юли до декември 1999 г.; здравното осигуряване е въведено на 1 юли 1999 г.

Източник: Министерство на финансите.

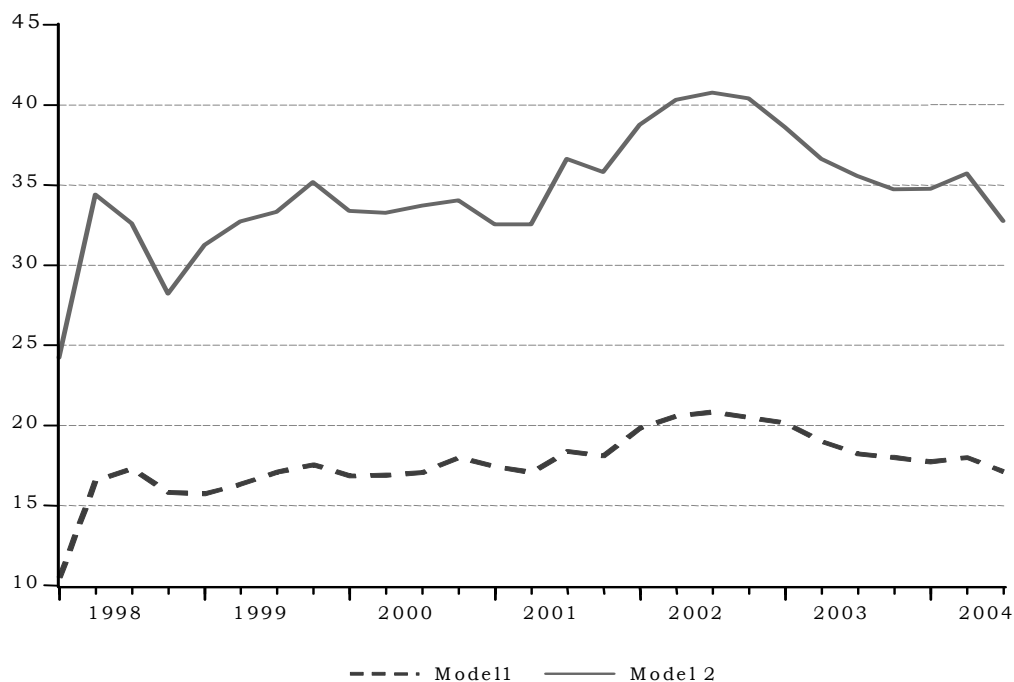
Каре 4.1 Неформалната икономика и данъчната политика в България (А)

Размерът и тенденцията на неформалната икономика до голяма степен отразяват състоянието на политическата и институционалната рамка. Съществуват редица фактори, които създават стимули за развитието на неформалната икономика, в това число, прекомерно сложната и обременителна нормативна уредба, слабото или скъпо струващо принудително изпълнение на договорите, ширещата се корупция и данъчната политика. Акцентът тук се поставя върху последната. Ниската данъчна основа и слабият капацитет за събиране на данъците обикновено се съпътстват от много тежко данъчно бреме, което създава значителни стимули за увеличаването на дела на сенчестата икономика. В същото време, голямата и разрастваща се сенчеста икономика подкопава фискалната стабилност, тъй като много от онези, които не плащат данъци, се ползват от публичните услуги, но не споделят бремето на разходите с данъкоплатците.

Анекс Е представя модел, използван за оценка на неформалната икономика в България. Ключовите елементи на модела са времева серия от данни за валутните авоари и модел за коригиране на грешката. Този метод се основава на основополагащото изследване на Sagan (1958), което по-нататък бе доразвито от Tanzi (1980, 1983 г.). Основното предположение е, че сделките в неформалната икономика се осъществяват под формата на плащания в брой в местна валута. По такъв начин частните лица и фирмите укриват стопанска дейност, за да избегнат данъчно облагане. Използвани са две алтернативни спецификации на възможната пропусната печалба от държането на налични пари. Модел 1 (непрекъснатата линия на графиката) използва осреднения лихвен процент, а Модел 2 (пунктираната линия на графиката) използва валутния курс на лева към щатския долар. Резултатът показва, че Модел 2 предоставя по-добро статистическо съответствие на данните, а оценката на неформалната икономика по този модел е в съответствие с други оценки за България.

Получените по Модел 2 оценки показват, че размерът на неформалната икономика намалява, но при 32 % от БВП, той си остава голям. Тези резултати са малко по-ниски от получените неотдавна данни в проучването "Как се прави бизнес" (2004), според които неформалната икономика представлява около 36.9 % от БВП и отговарят на по-предишни оценки на Enste и Schneider (2000 г.).

Карта 4.1 Неформалната икономика и данъчната политика в България (Б)
% от БВП



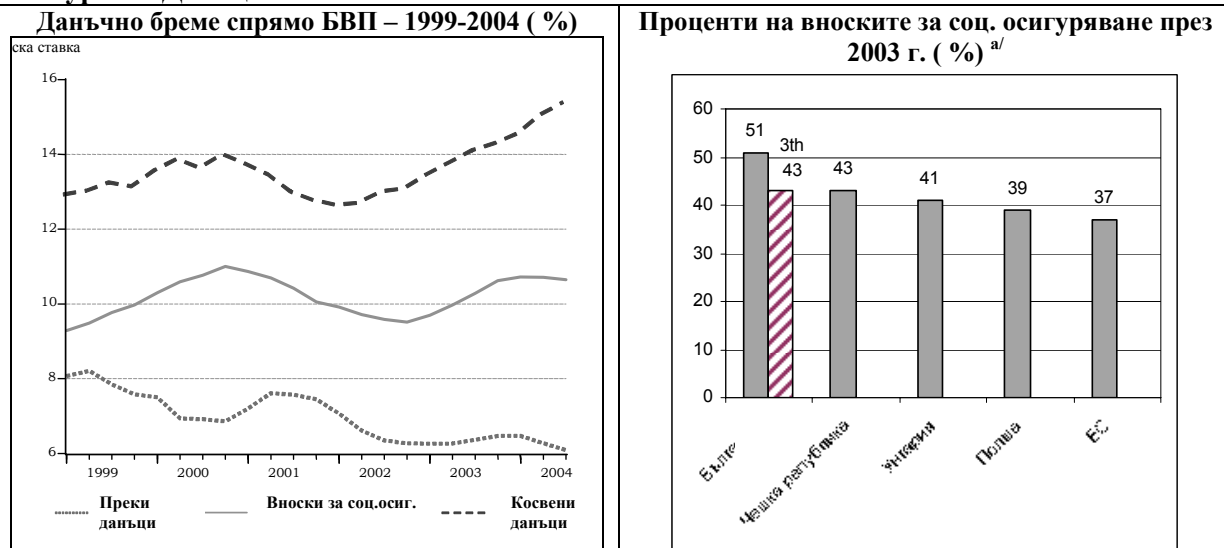
За анализа на определящите фактори и корелатите на неформалност на ниво фирма е използвана информацията за събираемостта на данъците от проучването на фирмите FIAS за 2004 г. Резултатите показват, че: (i) по-високите данъчни ставки; (ii) диференцираното прилагане на данъчното законодателство за малките и големите фирми и в различните райони на страната и (iii) системната практика за даване на подкупи стимулират фирмите да избягват плащането на данъци. Анализът на ниво фирма показва, че фирмите - юридически лица, плащащи единен корпоративен данък от 19.5 %, много повече спазват изискванията на данъчното законодателство. Обаче по-малките фирми и колебливото прилагане на данъчната политика в различните региони се свързват с плащането на значително по-малко данъци, изразени като дял от оборота на тези фирми.

4.7 За да постигне бързото увеличаване на разходите за социално осигуряване, България е въвела едни от най-високите осигурителни вноски, удържани от заплатите преди данъчно облагане както в региона, така и в сравнение със средния им размер в ЕС (вж. Фигура 4.2). Отчисленията от заплатите в размер на 51 % преди данъчно облагане са прекомерно високи в сравнение с много по-ниските ставки в Република Чехия (43 %), Унгария (41 %) и Полша (39 %) или средно 37 % в ЕС.

4.8 Въпреки намаленията в данъчните ставки, недостатъците на данъчната политика – особено в администрацията на приходите - водят до значителна, макар и намаляваща, сенчеста икономика, незаконно избягване на данъчното облагане и ограничаване на създаването на работни места. Проучването на неформалната икономика, извършено за целите на настоящия доклад показва, че въпреки ограничаването ѝ, размерът на неформалната икономиката остава голям предимно поради недостатъците на данъчната политика и на администрацията на приходите (вж. Карта 4.1). Има шест основни законодателни акта, чието приемане от Народното събрание е предстоящо и чиято цел е разширяване на приходната база и подобряване на нейното управление, което ще доведе до устойчиво намаление на данъчното бреме.

По тази причина беше забавено превръщането в действен орган на Националната агенция по приходите (НАП) като централен елемент от разширяването на базата за събиране на държавни приходи.

Фигура 4.2 Данъци



Забележка: а/ средната аритм. стойност на вноските за социално осигуряване, безработица и здравно осигуряване за трета категория труд в България е 43 %.

Източник: Оценки на Световната банка въз основа на данни на НСИ, МТСП и МФ.

В. РЕФОРМА НА ПОЛИТИКАТА НА ПУБЛИЧНИТЕ РАЗХОДИ

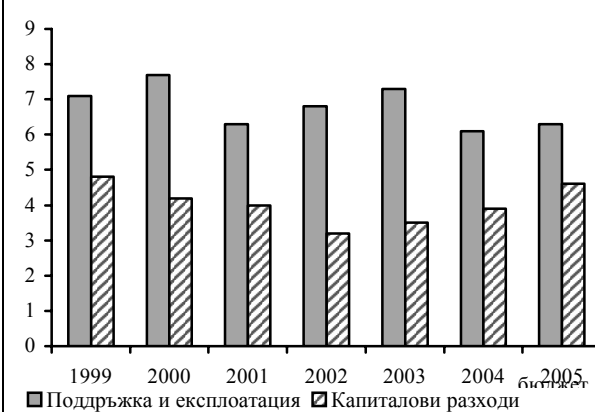
4.9 От друга страна, резултатите от реструктурирането на публичните разходи бяха противоречиви. Фактически имаше голямо повишаване на първичните разходи (т.е. нелихвените разходи) в сравнение с 1996 г. През 1996 г. плащанията за лихви бяха близо 20 % от БВП, а към 2004 г. те спаднаха до под 2 % от БВП. Докато публичните разходи спрямо БВП спаднаха само с 3 процентни пункта от БВП - от 43 % през 1996 г., на 40 % през 2004 г., повечето от спестяванията от обслужването на дълга бяха пренасочени за покриване на социални нужди. Най-голямото нарастване в резултат от реструктурирането на публичните разходи беше в системата за социална защита, като разходите за здравеопазване и медицинска помощ се увеличиха най-бързо. Публичните разходи в системата за социална защита се увеличиха от 8 % от БВП през 1996 г. до над 16 % към 2004 г. и сега възлизат на около 39 % от бюджета.

4.10 Като се има предвид бързо застаряващото население, има спешна необходимост от реформа в политиката на публичните разходи в системата за социална защита с цел преодоляване на недостатъците и на някои злоупотреби и за постигане на фискална устойчивост. Бързото увеличаване на разходите за социални помощи се дължи на съчетанието от демографските тенденции, бързо застаряващото население, високата безработица, широкия обхват на системата за социално подпомагане и увеличаването на разходите за здравеопазване. Ефикасността и ефективността на системата за социална защита обаче се нуждаят от значително подобряване – осем от всеки десет българи получават поне по един вид социално плащане, в това число пенсия, но едва всеки трети е беден или стар. При едно от най-бързо застаряващите населения в региона, финансовият натиск е голям, увеличава се бързо и води до много висока данъчно-осигурителна тежест върху заплатите в

България, както се посочва в предишния раздел. В същото време, едно неотдавнашно проучване²¹ показва, че системата за социално подпомагане²² е доста ниско ефективна в опитите си да се справи с бедността. В резултат от това, намаляването на бедността в България зависи предимно от пенсиите, докато системата за социално подпомагане има незначителен ефект. Това означава, че пенсиите, които са отпуснати без проверка на имущественото състояние и затова не са ефикасен или ефективен инструмент за облекчаване на бедността, компенсират скъпо струващата неефективност на системата за социално подпомагане. При почти 5 % от БВП, разходите на системата за социално подпомагане са твърде високи за незначителния ефект, който оказва тя за облекчаване на бедността.

4.11 Независимо от горното, балансът между текущите разходи и разходите за капитални вложения започна да се подобрява (вж. Фигура 4.3). Това е важна първа стъпка, насочена към преодоляване на наследството от амортизирани инфраструктура и обществени активи. Въпреки това, съществува тенденция към съкращаване на публичните капиталови разходи и ограничаване на разходите за експлоатация и поддръжка, когато се налага затягане на фискалната дисциплина.

Фигура 4.3 Публични разходи, 1999-2005 години



Източник: Вътрешни оценки на Световната банка въз основа на данни на МФ

Публичните капиталови разходи се увеличиха бързо от под 1 % от БВП през 1996 г. до 4.9 % през 1999 година. След 1999 г. техният дял в БВП следва низходяща тенденция: публичните капиталови разходи спаднаха от 4.9 % през 1999 г. до 3.8 % през 2002 г. Тази тенденция обаче беше обърната през 2003 г. и оттогава насам делът им в БВП продължи да нараства до предвиден размер на бюджетни субсидии от близо 5 % от БВП през 2005 г.²³ В резултат от това, частните инвестиции страдат от недостатъците в базисната обществена инфраструктура, особено в транспортната мрежа. Въпреки че съкращаването на публичните капиталови разходи, когато е необходимо затягане на финансовата дисциплина, е нещо обикновено в много от развиващите се страни, тази практика е особено пагубна за инвестициите и растежа в случая на България поради лошото състояние на обществената инфраструктура и обществените активи. Освен това, за да бъдат ефикасни в справянето с тези дълго натрупвани нужди, публичните капиталови разходи трябва да бъдат подкрепяни от съответни нива на разходите за експлоатация и поддръжка.

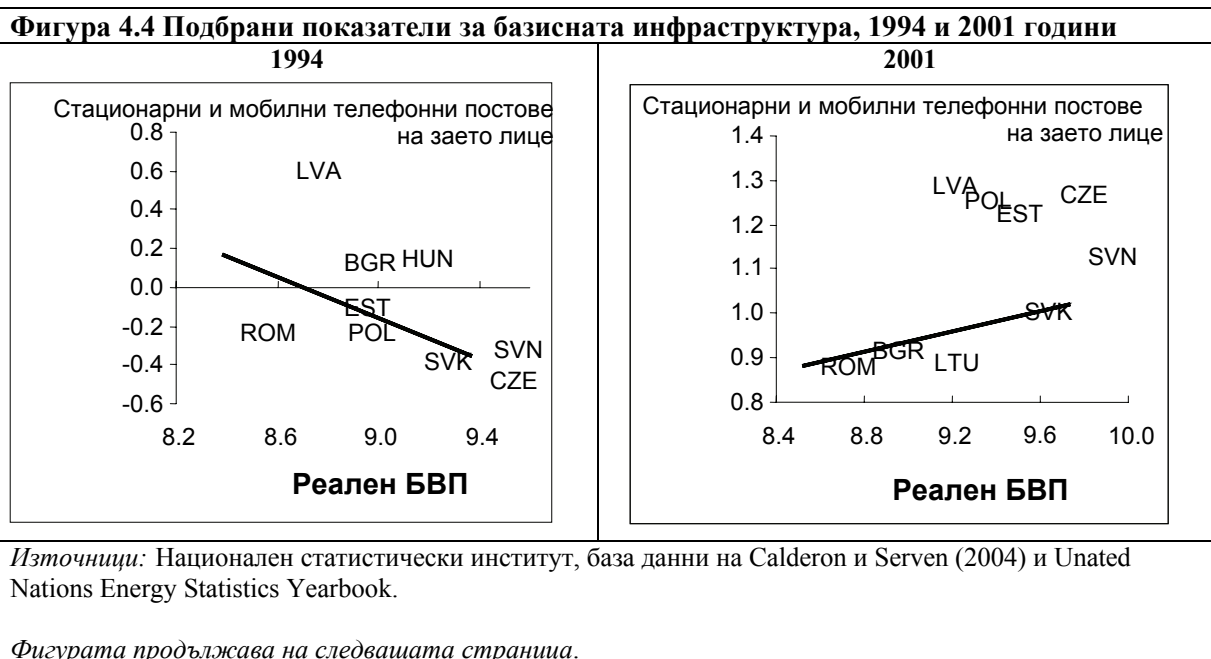
4.12 Има явни данни, че България трябва действително да усъвършенства своята транспортна мрежа и съоръженията за улесняване на търговията (вж. Фигура 4.4). Данните за инфраструктурата показват, че темповете на растежа в България се

²¹ Tesliuc, Cornelia (2004), "Социална защита и намаляване на бедността в България - актуализация".

²² Програмата за гарантиране на минималния доход е основната социална мрежа за сигурност и се допълва от програмата за енергийни помощи и редица програми, насочени към целеви групи.

²³ Цифрите за 2005 г. са съгласно програмата на МВФ.

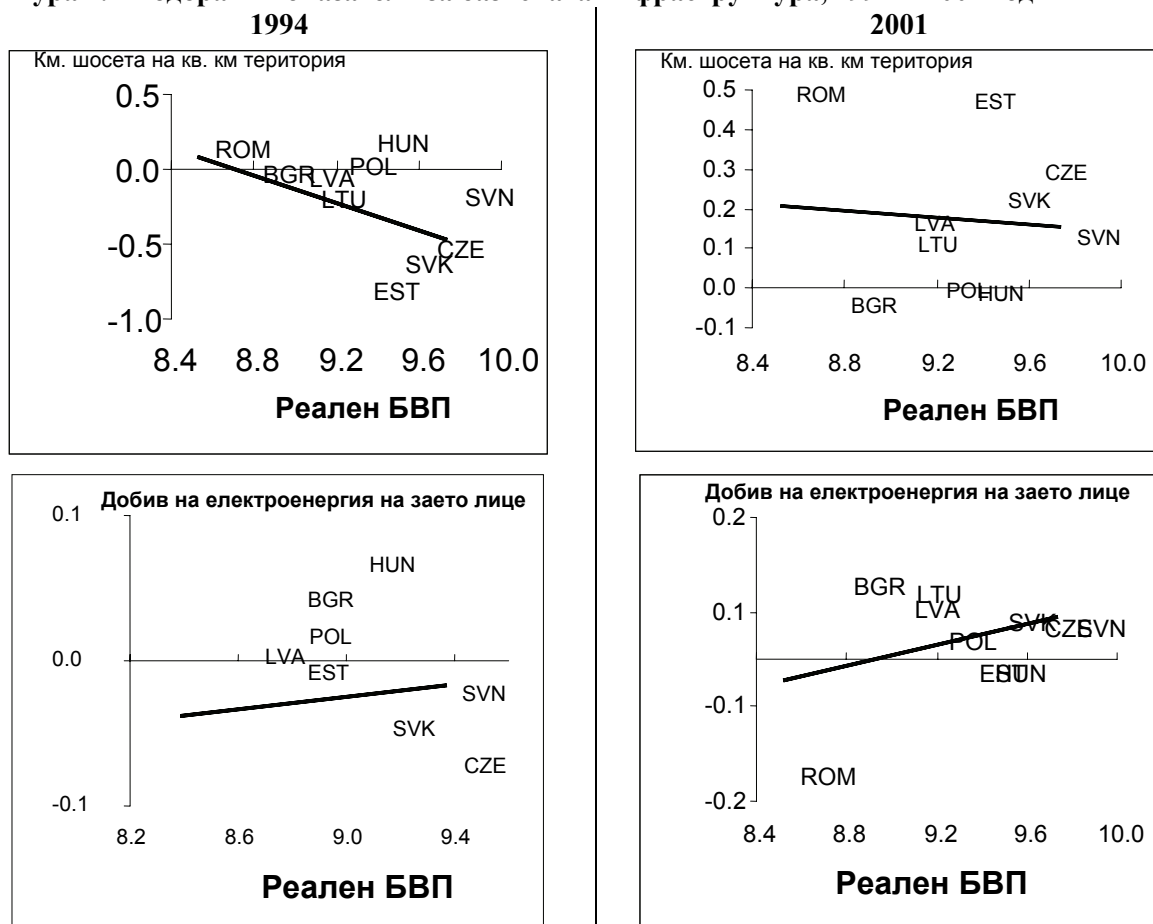
ограничават от ниските нива на инвестиции в базисната обществена инфраструктура.²⁴ Въпреки че липсва по-осъвременена информация, с която да бъдат оценени сегашните обстоятелства, Фигура 4.4 прави съпоставка на равнището на реалния БВП на глава от населението в България, Румъния и новите страни-членки на ЕС с наличието на пътища, енергийните мощности и развитието на телекомуникациите. Първата схема показва наличната инфраструктура през 1994 г., а втората показва ситуацията през 2001 година.²⁵ По отношение на електроенергията България е запазила сравнително благоприятна позиция за покриване на нуждите в битовия и производствения сектор. Всъщност, България има най-висок дял електроенергия на заето лице спрямо БВП сред страните от ЦИЕ. Броят на стационарните и мобилните телефони показва, че България се сравнява добре с другите страни от ЦИЕ. Между 1994 и 2001 г. броят на новите стационарни и мобилни телефони обаче се увеличи по-бързо в страните от ЦИЕ отколкото в България. Неотдавнашните далекосъобщителни реформи в България ще помогнат на страната да преодолее изоставането си. По отношение на пътната мрежа, състоянието в България в сравнение с другите страни от ЦИЕ се е влошило (вж. Фигура 4.4). Дължината на пътищата в километри на квадратен километър територия показва, че България е под средното равнище за страните от ЦИЕ, а също и че пътищата не отговарят на мащабите на нейната икономика.



²⁴ Връзката между публичните капиталови разходи и икономическия ръст не е категорична. Много изследвания анализират тази връзка от няколко различни гледни точки и стигат до различни изводи. За преглед на тази литература вижте Ter-Minassian and Allen (2004 г.). Въпреки това, тестването на взаимовръзките между физическата инфраструктура и растежа доказва по-убедително съществуването на положителна връзка. Вижте например Calderon and Serven (2004 г.).

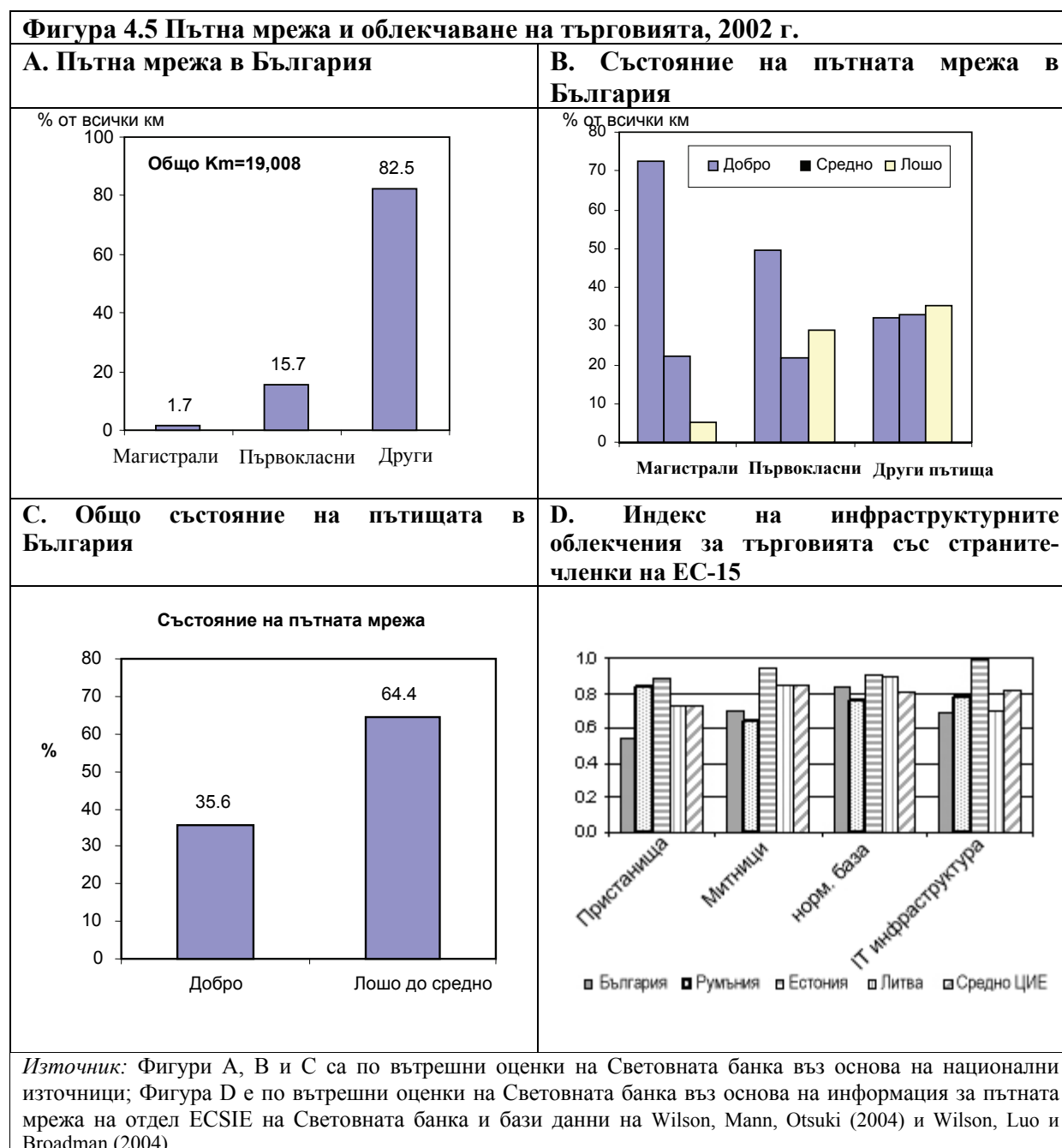
²⁵ Данните са коригирани спрямо характеристиките на страната. Използвана бе групова регресия за “извличане” на ефекта от числеността на работната сила, размера на територията и нивото на урбанизация върху всеки тип инфраструктура. Остатъците от тази регресия представляват адаптираните стойности. Кривите на тенденциите в диаграмите са получени чрез използване на регресия по метода на най-малките квадрати (OLS).

Фигура 4.4 Подбрани показатели за базисната инфраструктура, 1994 и 2001 години



Източници: Национален статистически институт, база данни на Calderon и Serven (2004) и United Nations Energy Statistics Yearbook.

4.13 В действителност пътната мрежа не е подходяща за международен трафик на дълги разстояния и общо взето е в лошо състояние (вж. Фигура 4.5). Пътната мрежа в България не е подходяща за международен трафик на дълги разстояния и е в лошо състояние. Мрежата се състои предимно от пътища, които не са автомагистрала и първокласни пътища. Автомагистралите заемат под 2 % от общата дължина на пътищата, а делът на първокласните пътища е под 16 % от всички пътища. Делът на другите пътища в километри е около 83 % (вж. Фигура 4.5 А). В преобладаващата си част състоянието на малкото магистрални километри е добро, докато състоянието на около половината от първокласните пътища е добро. За сравнение, условията са лоши в около 68 % от пътищата, които не са магистрала и първокласни пътища (вж. Фигура 4.5 В). Общо взето, условията са лоши в близо две трети от пътната мрежа (вж. Фигура 4.5 С). Съгласно едно неотдавнашно проучване на Световната банка, по пътищата за международен трафик има участъци, на които редовно се получават задръствания, а в други случаи обемът на трафика изглежда по-голям от обявения в наличните данни. Освен това, пътната мрежа за международен трафик преминава през многобройни малки градове и села, което поражда потенциални конфликти между международния трафик на дълги разстояния и местния трафик.



4.14 Пристанищата и летищата са мястото от системата за улесняване на търговията, в което България изглежда изостава още повече от другите страни от ЦИЕ. Ефективността на морските пристанища и летищата определя качеството на инфраструктурата им в сравнение с нивата на ефективност в 15-те страни-членки на ЕС (вж. Фигура 4.5 D). Ефективността на входните пунктове е около 54 % спрямо 15-те страни-членки на ЕС в сравнение с 84 % в Румъния, 90 % в Естония и средно 73 % в новите страни-членки (НСЧ-8). Реформите в управлението на пристанищата и летищата започнаха през 2004 г. През 2004 г. българското Министерство на транспорта и съобщенията оповести програма за даване на концесии на пристанищни оператори.²⁶ Програмата отправяше покана към заинтересованите страни да участват в бъдещите

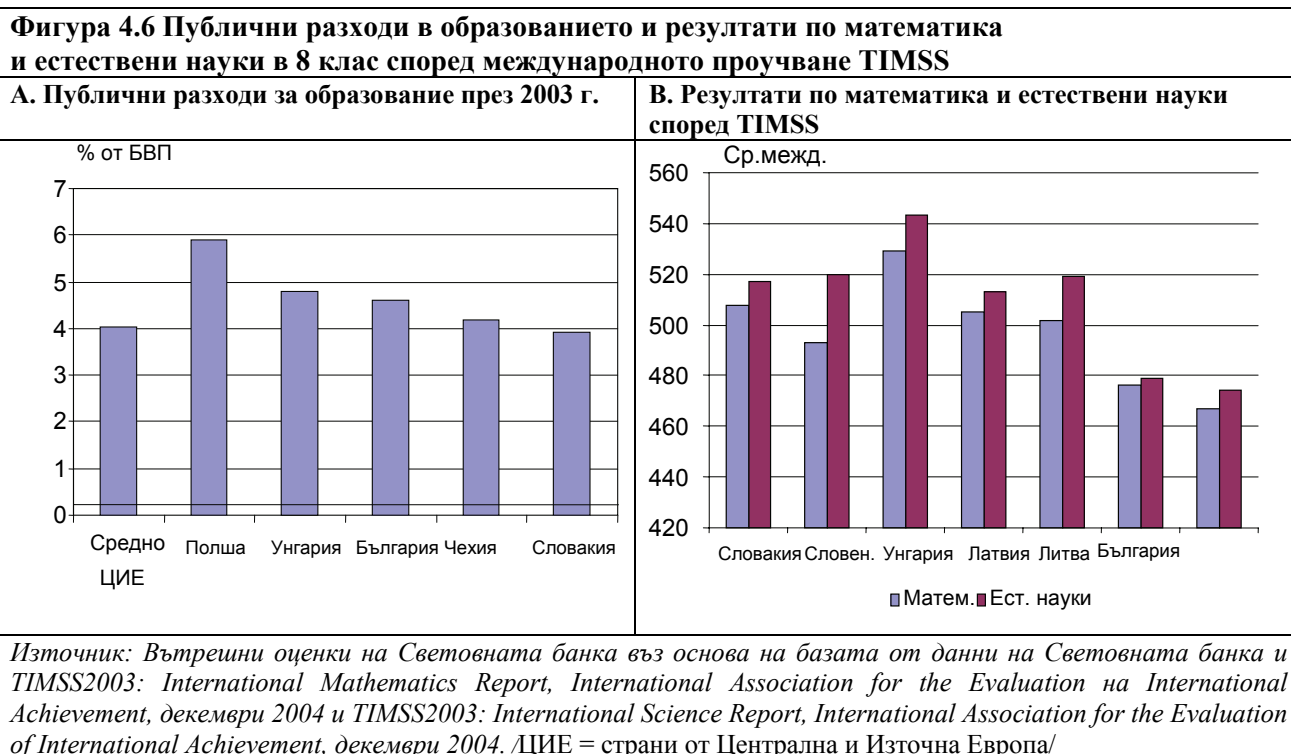
²⁶ Виж www.mtc.government.bg

тръжни процедури за експлоатация и поддръжка на морски и въздушни терминали, както и в инвестиционната програма за реконструкция и развитие на съществуващите и за изграждането на нови терминали. До този момент обаче се набляга почти изключително на летищата, а се пренебрегват морските пристанища, които са далеч по-съществени за международната търговия, а следователно и за конкурентоспособността. Обявеният през август 2004 г. конкурс се свежда до двете летища в Бургас и Варна. Към края на януари 2005 г. няма възложени концесионни права за летищата в Бургас и Варна, които се очаква да привлекат инвестиции от близо 130 милиона Евро през следващите няколко години. Най-добрата международна практика в подкрепа на международната търговия включва въвеждането на пристанище от типа „лендлорд“ с отделяне на експлоатационните от търговските функции, приватизиране на пристанищните услуги и отдаване на концесия на частни оператори на терминалите за големи контейнери и товари в насипно състояние.

4.15 Недостатъците на базисната обществена инфраструктура, които са от съществено значение за международната търговия, вероятно допринасят за съществуващата деформация в полза на дейностите, които обслужват по-скоро вътрешните, а не външните пазари. Горният анализ показва, че са налице съществени недостатъци на базисната инфраструктура, необходима за достигане до международните пазари. Освен това, както се посочва в предишните глави, българската икономика показва деформация в полза на дейности, които обслужват по-скоро вътрешните, отколкото външните пазари. Тези характеристики са тясно свързани, тъй като недостатъците на необходимата транспортна мрежа за достигане до международните пазари заедно с натрупаното завишаване на валутния курс са още по-сериозни пречки, защото те вероятно ще оскъпят продажбите на по-далечни пазари (каквито са пазарите на ЕС) за българските производители в сравнение с производителите, намиращи се по-близо до пазарите на ЕС, или разполагащи с по-добра инфраструктура за улесняване на търговията. Отстраняването на тези недостатъци следователно е от съществено значение за повишаването на конкурентоспособността на България.

4.16 България също така трябва да повиши ефективността на публичните разходи за образование, за да подобри своя човешки капитал (вж. Фигура 4.6). Ефективността и ефикасността на публичните разходи за образование са особено важни предвид поставените цели за повишаване на производителността на труда. Необходима е по-добра производителност на труда за повишаване на трудовите доходи и за разширяване на експортния капацитет. Въпреки това, има данни за сериозни проблеми, свързани с ефективността и ефикасността на публичните разходи за образование. По-конкретно, разходите за един учащ се повишават, но качеството на образованието и съответствието на придобитите умения с нуждите на пазара не се подобряват. Разходите за образование като процент от БВП постепенно се повишаваха през последните няколко години, достигайки до ниво от около 4.4 % през 2003 г. или близо до средната стойност в избрани страни от ЦИЕ. Едновременно с повишаването на разходите за образование числеността на всички възрастови групи продължи да спада. Дори и при това ниво на разходите и при намаляващия брой на учащите се, има данни, че образователната система функционира незадоволително. Въпреки нарастващите публични разходи, качеството на образованието е под нивата в други страни от ЦИЕ с подобни нива на разходите. Фигура 4.6 А показва, че България изразходва за образование приблизително същата сума като други страни от ЦИЕ, но, както се посочва във Фигура 4.6 В, средните резултати на българските ученици по

математика и естествени науки (съответно 476 и 479) са под средните резултати в другите страни. Още повече, както се посочва в следващата глава, има убедителни данни, че образователната система възпитава умения, които не отговарят на изискванията на пазара на труда и допринасят за високия процент безработица сред младите специалисти.



4.17 Сравнително лошите резултати от публичните разходи за образование се дължат предимно на неефективното изразходване на средствата и на недостатъци в учебните планове.²⁷ В българската образователна система има излишък от персонал и материална база, както се илюстрира от много ниските съотношения между броя на учащите се и преподавателите. Освен това, средните съотношения между учащите се и преподавателите маскират значителни проблеми поради големите различия между учебните заведения в системата. Докато в много училища има много малко ученици, други училища, особено в селищата от градски тип, са пренаселени. В основното образование съотношенията между учениците и преподавателите са с около една трета под средните нива в ОИСР: в средното образование съотношението в България е с 30 % под средното в ОИСР, а във висшето образование съотношението в България е с 55 % под средното в ОИСР. В резултат от това, голям дял от разходите - около две трети от общите публични разходи за образование – се изразходва за заплати на персонала. Поради това ресурсите за актуализиране на учебните планове и учебниците, за осигуряване на подходящи учебни помагала и поддържане на сградите са ограничени. Правителството предприема първите стъпки за засилване на връзката между разпределението на бюджетните субсидии за образование и постигането на образователни резултати. Настоящият доклад препоръчва разработването на задълбочена реформа на образованието, насочена към решаване на следните проблеми: (i) ниската ефективност на разходите за образование; (ii) намаляването на числеността

²⁷ Виж Световната Банка, “Публични разходи и институционална реформа,” 2002; ОИСР, “Поглед върху образованието,” 2004; и ОИСР, “Преглед на националните образователни стратегии: България,” 2004.

на възрастовите групи на учащите се; и (iii) актуализиране на учебните планове. Докладът подкрепя инициативата за разширяване на участието на частния сектор в образованието.

4.18 За да осигури средствата за нужните разходи и да ги поддържа при положение, че е изправена пред застаряване на населението си, България трябва да обуздае бързото увеличаване на разходите за пенсии, в системата на здравеопазването и в системата за социално подпомагане. Публичните разходи на системата за социална защита се увеличиха от 9 % от БВП през 1996 г. до близо 14 % към 2004 г. и сега възлизат на около 35 % от бюджета. Това се дължи на комбинация от демографски тенденции с бързо застаряващо население, висока безработица, широк обхват на системата за социално подпомагане и увеличени разходи на системата на здравеопазването. Ефикасността и ефективността на системата за социална защита обаче се нуждаят от значително подобряване – осем от всеки десет българи получават поне по един вид социално плащане, в това число пенсия, но едва всеки трети е беден или стар. С едно от най-бързо застаряващите населения в региона, финансовият натиск е голям и се засилва бързо. В системата за социална защита се налагат спешни реформи, за да се даде възможност за намаляване на много високите данъци и удръжки върху заплатите, които създават съществени стимули за разширяване на сенчестата икономика и за избягване на данъчното облагане, а освен това ограничават разкриването на работни места.

4.19 Последни реформи на системата за социално осигуряване. През последните няколко години бяха проведени важни реформи, включително увеличаване на възрастта за пенсиониране, увеличаване коефициента на личните вноски в пенсионната формула и затягане на критериите за отпускане на пенсии. Процентите на осигурителните вноски и правилата за индексирание на пенсиите сега са посочени в изменения Кодекс за социално осигуряване вместо в Закона за бюджета. Това повиши предвидимостта на системата. Въпреки неотдавнашните изменения на Кодекса за социално осигуряване обаче системата за отпускане на пенсии за инвалидност е все още уязвима от измами и често пенсии се отпускат неоправдано. Системата за социално осигуряване е важен дългосрочен източник на фискален риск поради ниската събираемост на вноските в системата, както и поради нарастващия брой пенсионери на едно заето лице (коефициент на зависимост). Повишаването на коефициента на зависимост се дължи предимно на демографски тенденции, но също така и на големия брой пенсионери, и на ниското участие на официалния пазар на труда. Финансовите напрежения се засилват от общоприетата практика на укриване на действителния размер на заплатите, което подрива вноските в системата и застрашава адекватността на бъдещите пенсии. Без по-нататъшна реформа, неравновесието в системата ще продължи да се увеличава и да поражда сериозна заплаха за макроикономическата устойчивост, особено ако икономиката се развива бавно. Наложителността на реформата се засилва от демографското предизвикателство на бързо застаряващото население.

4.20 Неотдавнашни реформи в системата на здравеопазването. Финансирането на системата на здравеопазването, особено на болничното лечение, беше източник на непланирани бюджетни разходи и представлява основен източник на фискален риск. Системата на здравеопазването се основава на разделяне на предоставянето на услуги и на финансирането им. Финансирането включва суми, отпуснати от централния бюджет, събрани като отчисления от заплатите здравноосигурителни вноски и

плащания на ръка. Националната здравно-осигурителна каса (НЗОК) обединява рисковете и закупува здравни услуги по договори с общопрактикуващи лекари, групови практики и болници. Системата е изправена пред предизвикателства в няколко области, включително в областта на нейната финансова устойчивост, нейното качество и достъпност.

4.21 Въпреки увеличените публични разходи и опитите за оптимизирането им, повишаването на ефективността на публичните разходи за здравеопазване и подобряването на здравните показатели на населението в най-добрия случай са скромни. Това се дължи на няколко фактора, включително на скъпо струващия излишък от здравни заведения и здравни специалисти, наследен от социалистическото минало; на неефективното използване на ресурсите, изразено както в излишен капацитет, така и в ниска степен на оползотворяване на здравните заведения; на занемарената поддръжка на заведенията и оборудването, тъй като над 90 % от разходите са за текущи разходи.

4.22 Реформиране на системата за социално подпомагане. Публичните разходи в системата за социално подпомагане представляват около 5 % от БВП. Неотдаващите проучвания обаче показват, че разходите на системата за социално подпомагане са общо взето неефективни за облекчаване на бедността. Напротив, облекчаването на бедността в България е силно зависимо от пенсиите, като системата за социално подпомагане оказва незначително въздействие. Това означава, че пенсиите, които се отпускат без проверка на имущественото състояние и поради това не са ефикасен или ефективен инструмент за облекчаване на бедността, компенсират скъпо струващата неефективност на системата за социално подпомагане. При 4.4 % от БВП, разходите на системата за социално подпомагане са твърде високи за нейното незначително въздействие върху бедността.

4.23 Необходимо е задълбочаване на реформата в публичния сектор в подкрепа на реструктурирането на публичните разходи. За да постигне по-високи нива на ефективност и ефикасност на публичните разходи, България трябва да задълбочи реформата в публичния сектор. Както се посочва в настоящия раздел, по-големите бюджетни дотации за образование не се изразяват в по-добри образователни резултати. По подобен начин, фискалното консолидиране не стимулира инвестициите и растежа, ако разчита предимно на съкращаване на публичните капиталови разходи и на разходите за експлоатация и поддръжка, когато е необходимо, тъй като такива съкращения създават проблеми в базисната обществена инфраструктура. Нито пък намаленията на данъчните ставки постигат потенциалното си въздействие върху инвестициите, растежа и създаването на работни места, ако са налице съществени недостатъци в данъчната администрация и в администрацията на държавните приходи. От тази гледна точка са особено важни няколко сфери на реформата, включително управлението на публичните разходи, държавната администрация, както и управлението и финансовата отчетност в публичния сектор. Тези сфери се разглеждат в следващия раздел.

С. РЕФОРМА В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

4.24 Напредъкът на реформата в публичния сектор играе определяща роля за степента, в която реформата в политиката на публичните разходи се превръща в действително подобряване на ефективността и ефикасността на публичните ресурси. През последните две години България предприе първите си стъпки към реализиране на програмата за реформа в публичния сектор, която покрива периода 2002-2007 г. Целта на програмата се състои в подобряване на управлението на публичните разходи, усъвършенстване на държавната администрация и на управлението на публичния сектор. През 2002-03 г. бяха предприети редица законодателни и регулативни реформи за постигането на тези цели. Първите стъпки за тяхното изпълнение бяха направени през 2004 г. и в началото на 2005 г.

4.25 Реформа в управлението на публичните разходи. През 2002 г. България прие обширна програма за реформа с цел подобряване на управлението на публичните разходи. Програмата включваше действия за повишаване на ефективността на разпределението и на прозрачността при съставянето на бюджета; за укрепване на изпълнението и управлението на бюджета; за засилване на ефективността на мерките за вътрешна и външна отчетност; за заздравяване на системата на разплащанията между централните и местните органи на властта. Програмата за реформа целеше създаването на преки връзки между програмите, разпределението на бюджетните средства и целите за изпълнение, както планирани, така и фактически осъществени. Първият пилотен проект в министерство беше създаден през 2002 г. и програмата беше разширена с включването на още седем други министерства.²⁸ Показателите за постиженията и целите на пилотните министерства бяха публикувани в бюджета за 2005 г. Правителството постигна напредък също и в разработването на Средносрочната фискална рамка (СФР) в бюджета за 2005 година. Целта е към края на 2006 г., по време на цикъла за изготвяне на бюджета за 2007 г., системата за управление на публичните разходи да се базира на СФР. Целта е към 2007 г. правителството да има действаща система за вземане на решения и за управление на публичните разходи, за да може МС да определя приоритетите и да разпределя ресурсите по-ефективно.

4.26 Бяха предприети редица мерки за подобряване на управлението на капиталовите разходи и осигуряване на средства за финансиране на местните органи на властта. През 2003 г. бяха разработени проектоуказания за планиране и оценяване на капиталовите разходи в съответствие със стандартите на ЕС и те бяха разпространени във всички отраслови министерства. Тези проектоуказания послужиха като основа за указанията, одобрени от МФ през 2004 г., и бяха използвани за първи път за анализ и определяне на приоритетите в малкия брой нови предложения за капиталови разходи в бюджета за 2005 година. Разплащанията с местните органи на властта също бяха подобрени чрез пълно финансиране в бюджетите за 2004 и 2005 г. на всички централно делегирани функции на базата на съгласувани стандарти за разходите. Освен това, правителството прие прозрачна формула за разпределяне на

²⁸ Това са Министерството на околната среда и водите (МОСВ; първият пилотен проект през 2002 г.), Министерство на транспорта и съобщенията (МТС), Министерство на труда и социалната политика (МТСП), Министерство на образованието и науката (МОН), Министерство на икономиката, Министерство на енергетиката и енергийните ресурси и Министерство на младежта и спорта.

изравнителните субсидии в бюджета за 2004 г. и изплати напълно трансфера за тези субсидии в бюджета за 2005 г.

4.27 Въпреки досегашния напредък в управлението на публичните разходи, все още има важни предизвикателства, които не са решени. За постигане на фискалните си цели държавният бюджет в България разчита много на определянето на тавани за разходите по целесъобразност. За разходите по целесъобразност се определят тавани под предвидените лимити в бюджета за първите три тримесечия на годината като начин за осигуряване на гъвкавост в бюджета за реагиране спрямо потенциалния инфлационен натиск и външните сътресения. Таваните възлизаха съответно на 88-90 % и 95 % от общия планиран бюджет за 2002-03 г. и 2004 г. Таванът през 2005 г. е 93 % от общия планиран бюджет. Въпреки че тази практика е ефикасен подход за постигане на фискалните цели, общо взето тя не спомага за ефективното използване на ресурсите. През последните тримесечия на последните няколко години се изразходва голямо количество ресурси, достигащо близо 2 процентни пункта от БВП. Освен това, програмното бюджетиране все още не е обхванало всички отрасли министерства. Следователно, не всички отрасли министерства са подложени на изискванията за дисциплина във взаимоотношенията при разпределяне на бюджета и за съответствие между планираните и действителните резултати. Разходните сметки на съдебната система също още не са включени в системата за бюджетни разплащания. България все още не може да разчита на система за финансово управление, която ще окаже подкрепа за по-ефективното управление на публичните разходи.

4.28 Реформа на държавната администрация. Реформата започна с приемането през 2003 г. на *Стратегията за модернизация на държавната администрация: от присъединяване към интеграция*. Тази стратегия цели: приемане на критерии за назначаване, основаващи се на личните качества и заслуги, деполитизиране на назначаването на държавни служители; въвеждане на критерии за ефикасност и добро обслужване при предоставянето на обществени услуги; оптимизиране на правителствените структури; засилване на отчетността и прозрачността при предоставянето на услуги. Законодателната рамка за назначаване на държавни служители на база лични качества и заслуги и деполитизирането на държавната администрация влезе в сила през януари 2003 г. От това последва въвеждането на изменения в *Закона за държавния служител* и в *Закона за администрацията*. През януари 2003 г. правителството въведе система за оценяване на трудовото изпълнение във всички основни министерства. През 2004 г. делът на конкурсните назначения нарасна до 100 % от по-малко от 15 % през 2002-03 г. Преструктурирането на всички министерства се извършва чрез функционални прегледи, които започнаха с три прегледа през 2003 г. и се увеличиха на 13 прегледа (в 7 министерства и 6 областни администрации) през 2004 г. Съгласно планираните действия за въвеждането на електронно правителство бяха внедрени електронни формуляри за данъчни и митнически услуги, и беше създаден електронен регистър на държавните учреждения, включващ база от данни за регулативните режими и длъжностите в обществените служби; в повече от половината от местните администрации бяха въведени пилотни проекти за обслужване на едно гише.

4.29 Предизвикателството в реформата на държавната администрация се състои в цялостното прилагане на новата законодателна и регулативна рамка. За деполитизацията на държавната служба, за назначаването на работа, повишаването в

длъжност и увеличаването на заплатите на държавните служители трябва изцяло да се прилагат критериите за професионална квалификация и заслуги, залегнали в Закона за държавния служител и Закона за администрацията. Функционалните прегледи във всички министерства и агенции на издръжка на държавния бюджет трябва да бъдат завършени и на базата на направените констатации трябва да бъде реализирана програма за преструктуриране и обединяване на публичния сектор. Новите принципи и регулативната рамка трябва да бъдат внедрени напълно, за да бъде постигнато и значително повишаване на степента, в която административните услуги подлежат на официални конкурсни процедури, и в която те ще бъдат възлагани за изпълнение от външни доставчици с изготвянето на анализи за реализираните икономии. Принципите на ефективността трябва да бъдат определящи при вземането на решение за услугите, които ще бъдат заплащани и предоставяни от публичния сектор, и които ще бъдат предоставяни от конкурентоспособни частни доставчици.

4.30 Реформа на публичното управление и финансовата отчетност. Въз основа на информацията от 2002 г. България се характеризираше като държава с висока степен на произвол в държавната администрация и средна степен на административна корупция.²⁹ Най-засегнатите области бяха митниците, здравните заведения, висшето образование, данъчната администрация и съдилищата. През 2001 г. властите приеха *Национална стратегия за противодействие на корупцията*, чиято цел е борбата с корупцията във всички сфери на публичния сектор. През 2002-2003 г. бяха приети конкретни отраслови антикорупционни стратегии в образованието и здравеопазването, а Висшият съдебен съвет одобри съответната антикорупционна стратегия за съдебната система. Бяха приети мерки за отстраняването на слабостите в регулирането на конфликта на интереси и декларирането на имущественото състояние. През 2004 г. беше въведен етичен кодекс, предназначен да подобри административните процедури, да намали неуместно големите правомощия за действия по усмотрение на държавните служители и да изясни механизмите на отговорност и отчетност.

4.31 Реформа на финансовата отчетност и обществените поръчки. Отчетността се подобрява чрез усъвършенстване на оценяването и изпълнението: първият доклад на Сметната палата за оценяване на програмния бюджет на Министерство на околната среда и водите за 2002 г. беше публикуван през 2004 г. Подобренията в сферата на обществените поръчки включват приемането на нов *Закон за обществените поръчки* и свързаните с него подзаконовни актове. Освен това се създава регистър на обществените поръчки и са въведени правила и процедури за арбитраж при спорове, свързани с обществените поръчки. Чрез разполагане на екипи за вътрешен одит във всички организации на централното и местното управление, гарантиращи, че във всички правителствени организации ще се провеждат годишни вътрешни одити и че ще се извършва отчитане на резултатите от тях, се подобрява и практиката на вътрешния и външния одит. Новата законодателна и регулативна рамка трябва да бъде приложена изцяло, за да направи системата на обществените поръчки по-ефективна и прозрачна, а след публикуването на докладите на Сметната палата и на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол следва да бъде предприемано съответното действие от страна на Министерството на финансите за отстраняване на слабостите. Особено важно е прилагането на прозрачни и конкурентни процедури при осъществяване на обществени поръчки за всички видове строителни дейности, включително на такива, които се финансират от извънбюджетни сметки.

²⁹ Световна Банка, *Anticorruption in Transition 2*, 2004

4.32 За подобряване на управлението и финансовата отчетност на публичния сектор България трябва да съсредоточи усилията си върху прилагането на определени стратегии, разпоредби и рамки. Те включват: (i) националните и отраслови антикорупционни стратегии; (ii) новите разпоредби за конфликта на интереси и декларирането на имущественото състояние; (iii) етичния кодекс, въведен през 2004 г. и (iv) новата рамка за финансова отчетност. На по-принципно ниво, България трябва да опрости своята прекалено сложна законодателна и регулативна рамка, както се посочва в Глава 6. Тази сложност понижава икономическата ефективност и предлага благоприятна почва за корупция в администрацията. Реформите ще спомогнат за намаляване на произвола и корупцията в държавната администрация в сравнение с 2002 г., и ще допринесат за постигане на по-голяма външна отчетност и прозрачност на държавната администрация.

D. ПРЕСТРУКТУРИРАНЕ НА ПУБЛИЧНИТЕ РАЗХОДИ: ДНЕВНИЯТ РЕД НА РЕФОРМИТЕ

4.33 Първата главна сфера на реформата се състои в преструктуриране на основните публични разходи, съпътствано от задълбочаваща се реформа на публичния сектор, за да се осигури повишаване на ефективността на публичните ресурси и на предоставянето на основните обществени услуги. Неефикасните елементи в публичните ресурси са далеч по-вредни за производителността и растежа, отколкото неефективността на частните дейности, тъй като първите засягат по-широк спектър от дейности в икономиката. Устойчивостта и гъвкавостта на публичните ресурси са от най-голяма важност за макроикономическата стабилност. Следователно, реформата за преструктуриране на публичния сектор трябва да се движи по критерии за икономическата целесъобразност на бюджетните ресурси, разпределението им и резултатите от тях. На първо място е необходима рационализация на публичните разходи, осигуряваща солидна база, с която ефективността на данъчната политика да продължи да се подобрява и да бъде намалено данъчното бреме върху икономиката. В този контекст са необходими съществени реформи на системата за социална защита, за да се подобри нейната ефективност и да се гарантира финансовата ѝ устойчивост. Тези реформи са крайно необходими, за да стане възможно намаляването на осигурителните вноски, което е изключително важно за растежа и разкриването на нови работни места. На второ място, преструктурирането на публичните разходи трябва да отреди висок приоритет на мерките за отстраняване на недостатъците в транспортната мрежа и за повишаване на квалификацията на работната сила. Както се посочва в предишната глава, без подобряване на транспортната мрежа на страната и без повишаване на квалификацията българските производители ще продължат да се изправят пред трудности, когато се конкурират на международния пазар. Освен това, за България ще става все по-трудно да привлича потоци от ПЧИ в сектори, ориентирани навън, особено ако не се обърне внимание на недостатъците в базисната инфраструктура или ако рентабилността на стопанските дейности продължи да се ограничава в рамките на производството на трудоемки стоки, за които не се изисква квалифициран труд. Тези реформи са още по-наложителни, тъй като дължащите се на приватизацията потоци от ПЧИ ще намалеят след близкото приключване на приватизационната програма.

4.34 Повишаване на квалификацията. България трябва да извърши значителна промяна в модела на образователната си система, в това число на университетите и

средните професионални училища, за да генерира уменията, необходими за конкуриране на световния пазар, за справяне с демографския проблем и намаляващата численост на работната сила и за подобряване на достъпа до образование на групите в неравностойно положение. Повишаването на ефективността и ефикасността на публичните разходи за образование е особено важно, като се има предвид целта да се повиши производителността на труда, което е необходимо за повишаване на трудовите доходи и за разширяване на експортния капацитет извън рамките на нискоквалифицираните трудоемки стоки. Посоката на реформите в сферата на образованието трябва да се определя от три критерия: (i) подобряване ефикасността и ефективността на публичните разходи за образование, в това число повишаване качеството на образованието и гарантиране на достъпа на уязвимите групи до него; (ii) заздравяване на връзката между уменията, придобивани в сферата на образованието, и уменията, търсени на пазара на труда; (iii) разработване на надеждна система за акредитиране и сертифициране. Препоръчаните основни реформи включват следното:

- *Пренасочване на ресурси от излишния преподавателски състав и непълноценно използваната материална база към други важни средства за подобряване на качеството, в това число за осъвременяване на учебните планове, учебниците и учебно-техническите пособия.* Пренасочването на ресурси също така е необходимо за преодоляване на лошото състояние на учебните сгради и оборудване;
- *Прилагане на формулата за разпределяне на ресурси въз основа на броя на учениците.* Ефикасният механизъм трябва да финансира резултатите - в случая учениците и качеството на получаваното образование - а не входящия ресурс, какъвто в България са главно учителските заплати. Разпределянето на ресурсите на броя на учениците трябва да бъде диференцирано, така че да отразява разликите в разходите за образователните нива и специализацията, да подобрява достъпа до образование за групите в неравностойно положение и да отчита разликите в разходите, произтичащи от образователните нужди на учениците. Съставянето на формули за диференцирано финансиране на база броя на учениците трябва да се направи внимателно, за да се избегне простото отразяване на сегашните разходи за ученик в различни нива и училища, което би мултиплицирало неефективността. Трябва да се предприемат мерки, които ще увеличат възвращаемостта на разходите в университетите до 30 %, както е залегнало в закона, в това число, чрез повишаване на учебните такси.
- *Възприемане на по-съвременен подход към образованието с финансиране на образователните резултати, а не просто на броя на записаните ученици.* Повишаването на ролята на частните училища и засилването на конкуренцията въз основа на резултатите може да бъде важен двигател за подобряване на качеството на образованието. По принцип страните, използващи този подход, обвързват плащането за частни училища с договорени образователни цели от гледна точка на придобитите знания.
- *Оптимизиране на персонала и сградите на образователната система.* Политиката за разпределяне на ресурсите въз основа на броя на учениците трябва да се допълва от програма за оптимизиране на персонала и на сградите. Ако финансовата политика не е подкрепена от програма за оптимизиране на

персонала и сградите в образователната система, България ще продължи да има училища, които в някои населени места от градски тип са претъпкани, а в други места са почти празни. Окръпняването на училищната мрежа ще наложи осигуряване на превоз на учениците от по-малките до по-големите селища.

- *Справяне с проблема за несъответствие на квалификацията.* Стратегията на образователната реформа трябва да се насочи към използването на автоматични механизми с обратна връзка, обвързващи обучението с условията на пазара на труда. Първо, предоставянето на образователни услуги трябва да бъде ориентирано към търсенето и да се основава на усвоените знания и качеството на трудовото изпълнение. Възприемането на единна политика за финансиране въз основа на броя на учениците ще подпомогне въвеждането на система, при която търсенето на учениците и родителите ще определя кои образователни програми да се разширяват и кои да се съкращават. Второ, необходима е по-силна конкуренция сред учебните заведения, в това число университетите, за финансиране с държавни субсидии и със средства от частния сектор. Това също така ще спомогне за привличане на най-добрите учители и ученици в най-добрите училища и ще повиши придобитите знания и професионалните качества на завършващите. Както успеваемостта, така и професионалната подготовка трябва да се наблюдават и оповестяват на ниво отделно учебно заведение.
- *Разработване на надеждна система за акредитиране и сертифициране на базата на обективни критерии.* Като се имат предвид бързите промени на пазара на труда, разработването на система за акредитиране и сертифициране трябва да се ръководи от резултатите от гледна точка на придобитите знания и професионални умения. Трябва да се дефинират основни стандарти в консултации с частния сектор, особено за средните професионални и висшите училища.

4.35 Обновяване на транспортната мрежа. Решаването на големите проблеми на инфраструктурата на тази мрежа не може да стане изведнъж. Посоката на реформите трябва да се определя въз основа на анализ на икономическата целесъобразност на инвестициите и нуждата от справяне с предизвикателството, произтичащо от либерализирането на международния шосеен транспорт в контекста на интеграцията с ЕС. Реформите, необходими за обновяването на транспортната мрежа, включват следното:

- *На международния транспорт на далечни разстояния трябва да се даде висок приоритет.* Инвестициите трябва първо да се насочат към отстраняването на затрудненията на участъците за международен трафик, на които редовно се получават задръствания. Освен това, инвестициите трябва да решат проблемите, възникващи поради преминаването на международния трафик през многобройни малки градове и села, което поражда потенциални конфликти между международния трафик на дълги разстояния и местния трафик.
- *Паралелно с това, спешно се налагат реформи в морските пристанища.* Тези пристанища, заедно с международния шосеен транспорт на дълги разстояния, са от първостепенно значение за международната търговия и задълбочаването на интеграцията с ЕС. Най-добрата международна практика за улесняване на

международната търговия в тази област включва въвеждането на пристанища от типа „лендлорд“ с отделяне на експлоатационните от комерсиалните функции, приватизиране на пристанищните услуги и отдаване на концесия на частни оператори на терминалите за големи контейнери и товари в насипно състояние.

- *При определянето на приоритетите за инвестиции в пътищата, с оглед подпомагане на международния шосеен транспорт на дълги разстояния, поддръжката на пътищата трябва да има най-висок приоритет, а новото строителство – най-нисък. Тъй като инвестициите за пътищата се конкурират за оскъдни ресурси, опазването и рехабилитацията на съществуващата пътна мрежа е с по-висок приоритет, отколкото новото строителство.*
- *България трябва да въведе прозрачни и конкурентни процедури за обществени поръчки за всички видове строителни работи.*
- *Договори за публично-частни партньорства трябва да се сключват само ако са икономически изгодни в сравнение с организация от публичния сектор, занимаваща се със същата дейност.*

4.36 Справяне с предизвикателствата на системата за социална защита. България трябва да разработи стратегия за овладяване на бързия растеж на разходите за пенсии, в системата на здравеопазването и в системата за социално подпомагане. Посоката на реформите трябва да се определя от ефикасността на тези разходи и тяхната фискална устойчивост.

4.37 Задълбочаване на реформата в системата за социално осигуряване. Въпреки съществените реформи след 1999 г., когато България премина към тристълбова система, нейната система за социално осигуряване не съответства на демографските тенденции в страната. В резултат от това, данъчно-осигурителната тежест върху заплатите е много висока и стимулира неформалната икономика, както и укриването на доходите, като и двете неща задълбочават демографската тенденция за повишаване на съотношението между броя на пенсионерите и броя на работещите. Съществуват два сценария за провеждане на широкообхватни реформи.

- *Единият път е да се продължи провеждането на реформи за ограничаване на финансовия дисбаланс, което ще доведе главно до по-нататъшно повишаване на възрастта за пенсиониране или намаляване на пенсиите. Този път на реформи изисква най-малко две допълнителни мерки: (i) въвеждане на строга дисциплина при отпускането на пенсии за инвалидност, което в момента все още е изложено на измами и злоупотреби; и (ii) стриктно налагане на висока събираемост на вноските. Първата мярка се нуждае от по-прецизно освидетелстване на инвалидността и тежки санкции при измами и злоупотреби. Превръщането на Националната агенция за приходите в действителен орган може да помогне за последното. При този първи сценарий за реформа има вероятност намаляването на данъчно-осигурителната тежест върху заплатите да остане ограничено доколкото облагаемата основа бъде разширена. Поради демографските тенденции рисковете за финансовата и фискалната устойчивост се увеличават с времето, а в периодите на нисък икономически растеж тези рискове се засилват.*

- *В другия край на спектъра на реформите, по-съществена промяна би представлявало засилването на връзката между размера на пенсиите и направените вноски в системата.* Крайната цел на реформата би могла да се състои в създаването на изцяло приходо-разходна система, допълнена от система за социални или минимални пенсии за избягване на крайната бедност сред възрастните. Този вариант би бил свързан с големи разходи за бюджета, за да се изпълнят задълженията към вече пенсионирани лица и към активните възрастни групи от населението, които са плащали своите осигурителни вноски в системата.

4.38 Като се имат предвид значителните финансови предизвикателства, необходимо е да се извърши голяма и подробна актюерска работа, за да се оценят последствията и приложимостта на алтернативните пътища за задълбочаване на реформата в социалното осигуряване. Очевидно е, че във финансово отношение най-рискованият сценарий с потенциално много сериозни последствия би се състоял в отказа от обмисляне на варианти за справяне с бързо нарастващия финансов натиск.

4.39 Реформиране на системата на здравеопазването. Въпреки увеличаването на публичните разходи и опитите за оптимизация, подобряването на ефикасността на публичните разходи за здравеопазване и на здравните показатели на населението в най-добрия случай може да се определи като скромно. При сегашните тенденции фискалната устойчивост на тези разходи е под въпрос. Реформите трябва да бъдат насочени към решаване на едновременно проявяващите се проблеми с бързото нарастване на разходите за здравеопазване, излишъка на медицински персонал и сграден фонд, влошеното качество на материалната база и неадекватната модернизация на оборудването. Правителството разработва нова стратегия, насочена към повишаване на финансовата устойчивост изобщо и по-конкретно към нерегламентираните плащания и корупцията, както и към подобряване на качеството и достъпа до здравеопазването. Разглежданите реформи включват следното:

- *Разработване на базов пакет от здравни услуги. Реформата предвижда универсално покритие по базовия пакет.*
- *Разработване на система за частно доброволно здравно осигуряване като допълнение към базовия пакет от здравни услуги.*
- *Финансиране от държавата на високотехнологично и скъпо струващо лечение с изплащане на допълнителна сума, която е обратнопропорционална на стойността на услугите.*
- *Предлагане на варианти за собственост и управление на болниците. Реформата предвижда осигуряване на свободен избор на доставчиците на здравни услуги, така че болниците да се конкурират на базата на цените и качеството на услугите си.*
- *Субсидиране на НЗОК при изплащането на пълния размер на разходите за медицински услуги за хората в неравностойно положение.*

4.40 Както и в случая с пенсиите, трябва да се направи внимателен анализ на вариантите на реформата, за да се оцени техният ефект върху финансовата устойчивост и предоставянето на здравни услуги. Както обаче показва опитът от реформите през последните няколко години, финансовата политика трябва да бъде подкрепена от решителни мерки за преструктуриране и оптимизиране на излишъка от медицински персонал и здравни заведения.

4.41 Реформиране на системата за социално подпомагане. В системата за социално подпомагане съществуват редица неефикасни елементи, което се вижда от нейния незначителен ефект върху бедността. Системата е силно фрагментирана с повече от 34 програми. Най-голямата програма е тази на гарантирания минимален доход, която през последните няколко години подобри своята насоченост и ефективност. В по-голямата си част обаче насочеността на мерките в системата за социално подпомагане се нуждае от значително усъвършенстване. Препоръчваните реформи включват следното:

- *Оптимизиране на системата за социално подпомагане чрез преминаване към механизми за парични помощи и подпомагане на дохода;*
- *Обучаване на социалните работници за по-добро идентифициране на бедните домакинства;*
- *Подобряване на информационната система за улесняване на проверката на имущественото състояние и намаляване на двойното изплащане на помощи;*
- *Подобряване на комуникационните дейности, така че кандидатите за получаване на помощ да се информират за критериите за допускане и за процедурите на кандидатстване.*

4.42 Реформа в публичния сектор. Начинът, по който функционира публичният сектор, определя степента, в която политиката на публичните разходи действително подобрява ефикасността и ефективността им. През последните две години България проведе важни реформи, насочени към такова подобряване. С оглед постигането на тази цел през 2002 – 2003 г. бяха проведени голям брой законодателни и регулативни реформи, а първите стъпки за тяхното прилагане бяха направени през 2004 и началото на 2005 г. Тези мерки включваха поправки в *Закона за държавния служител* и *Закона за администрацията*, разработването на сектори антикорупционни стратегии и приемането на нов *Закон за обществените поръчки*. Също така беше постигнат по-нататъшен напредък с разработването на Средносрочната фискална рамка чрез заздравяване на обвързването между разпределянето на бюджетните средства и изпълнението на задачите, както и чрез прилагането на указанията за планиране и оценка на капиталовите разходи в бюджета за 2005 г. Следващият етап на реформата трябва да се съсредоточи върху пълното прилагане на новата законодателна и регулативна рамка. Ключовите мерки на реформата съдържат:

- *Подобряване на управлението на публичните разходи:* (i) завършване на разработването и прилагане на средносрочната финансова рамка за засилване на обвързаността между разпределянето на бюджетните средства и показателите на изпълнението – програмното бюджетиране трябва да обхване всички министерства; (ii) включване на разходните сметки на съдебната система в

системата на бюджетните плащания; и (iii) разработване и привеждане в действие на система за финансово управление в бюджетния сектор

- *Усъвършенстване на държавната администрация:* (i) пълно прилагане на новите законови критерии за професионална квалификация и заслуги при назначаване, повишаване в длъжност и увеличаване на заплатата, предвидени в Закона за държавния служител и Закона за администрацията, с оглед деполитизиране на държавната служба; (ii) приключване на функционалните прегледи във всички министерства и финансирани от държавния бюджет агенции и прилагане на програма за реструктуриране на публичния сектор въз основа на заключенията на прегледите; и (iii) увеличаване на обхвата и броя на административните услуги, подлежащи на официална тръжна процедура, възлагане на тези услуги за изпълнение от външни доставчици и изготвяне на анализи на реализираните икономии.
- *Подобряване на управлението на публичния сектор и финансовата отчетност:* (i) опростяване на прекомерно усложнената законодателна и регулативна рамка (вж. Глава 6); (ii) прилагане на национални и секторни антикорупционни стратегии; (iii) налагане на изпълнението на новите разпоредби, отнасящи се до конфликта на интереси, декларирането на имущественото състояние и Етичния кодекс, приети през 2004 г.; (iv) провеждане на прозрачни и конкурентни търгове за обществените поръчки за всички видове строителни работи, включително такива, които се финансират от извънбюджетни сметки; и (v) провеждане на външни и вътрешни одити на всички правителствени организации, като заключенията от докладите на Сметната палата и Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол се огласяват публично .

4.43 За да може повишаването на ефективността, постигнато благодарение на политиката на публичните разходи и на реформите в публичния сектор, да се изрази във по-висока производителност на труда и в по-висока конкурентоспособност, икономиката на България зависи от реструктурирането на пазара на труда. Реструктурирането на публичните разходи, подкрепено от реформа в публичния сектор, може съществено да повиши цялостната ефективност на събирането на приходите и икономическата целесъобразност и резултатност на насочването на бюджетните средства. Тези реформи са важни с оглед обновяването на транспортната мрежа на страната и на професионалните умения на човешкия й капитал – стъпки, които са необходими за повишаването на конкурентоспособността на България на международния пазар. Подобряването на пътната мрежа и високо квалифицираната работна сила ще осигурят солидни основи за повишаване на производителността на икономиката. В повишаването на конкурентоспособността си обаче българската икономика ще зависи от способността на пазара на работната сила да пренасочва работна ръка от по-ниско към по-високопроизводителни дейности. Степента, в която политиката на пазара на труда и институциите подкрепят това реструктуриране, се разглежда в следващата глава.

5. ПОВИШАВАНЕ НА ГЪВКАВОСТТА НА ПАЗАРА НА ТРУДА И РАСТЕЖ НА ЗАЕТОСТТА

5.1 Преструктурирането на пазара на труда и повишаването на заетостта са от първостепенно значение, за да може България да тръгне уверено по пътя на конвергенцията и да подобри своята конкурентоспособност. Както бе посочено в предишните глави, производителността в повечето отрасли в България е ниска, освен в производството на трудоемки изделия с неквалифициран труд, които преобладават в износа. Задълбочаването на интеграцията на България с ЕС и световния пазар ще се определя от нейната способност да пренасочва ресурси от нископроизводителни към високопроизводителни дейности в икономиката. Успехът ще зависи до голяма степен от функционирането на пазара на труда. Без повишаване на гъвкавостта на пазара на труда икономиката едва ли ще може да отговори на възникващите предизвикателства, разгледани в Глави 2 и 3, и преди всичко да подобри конкурентоспособността си, за да тръгне по пътя на Лисабонската стратегия за развитие. В този случай икономиката няма да бъде и в състояние да подобри перспективите за по-висока производителност на труда и по-високи трудови доходи.

5.2 Както се посочва в следващите раздели, от 2002 г. насам има признаци за бавно подобряване на функционирането на пазара на труда.³⁰ Той обаче продължава да действа неудовлетворително, що се отнася до процента на участието на пазара на труда и нивата на заетост и безработица, а междуотрасловото пренасочване на работната сила е ограничено. Значителен брой заети лица работят в непроизводителни сегменти на селското стопанство. Реформата на правната уредба на пазара на труда, с която ще се възприемат някои от най-добрите практики на ЕС, може да стимулира разкриването на работни места и повишаването на производителността в цялата икономика, за да се използват по-пълно предимствата от икономическата интеграция с ЕС. В България действат едни от най-утежнените разпоредби на трудовото законодателство със строги ограничения на работното време. Условието на отпуските и регламентирането на работното време са по-благоприятни за работниците отколкото средните условия в страните от региона. Настоящата глава най-напред предлага преглед на политиката и институциите на пазара на труда³¹. След това тя прави оценка на преструктурирането на пазара на труда на базата на показателите на изпълнение в процеса на времето и степента на пренасочването на работната сила на отраслово ниво в сравнение с останалите страни в региона. Главата завършва с резюме на реформите, необходими за подобряване на преструктурирането на пазара на труда и за повишаване на заетостта.

³⁰ Както и в другите страни в преход, статистиката за пазара на труда в България има недостатъци от рода на укриване на размера на заплатите, а наличието на голям неформален сектор в икономиката също се отразява на индикаторите на пазара на труда. Информацията, представена в настоящата глава, е показателна за общите тенденции и структурата на пазара на труда в България и другите страни в региона.

³¹ За по-подробен анализ на действието на пазара на труда в страните от Централна и Източна Европа, вижте Jerald Schiff et.al., 2005, *Labor Market Performance in Transition: the experience of Central and Eastern European Countries*, IMF, Washington, D.C.

А. ПОЛИТИКА И ИНСТИТУЦИИ НА ПАЗАРА НА ТРУДА

5.3 Българската политика на пазара на труда и институциите в тази сфера трябва да бъдат подложени на щателен анализ, като се има предвид лошото функциониране на пазара на труда в сравнение с другите страни в региона. През последните няколко години България проведе реформи на пазара на труда, като прие промени в законодателството и в подзаконовите актове, които общо взето са в съответствие с директивите на ЕС. Въпреки това, упоритото запазване на високи нива на безработица независимо от продължаващия устойчив ръст на производството и бързото увеличаване на инвестициите, както и лошото функциониране на пазара на труда в сравнение с други страни, показват необходимостта от преосмисляне на политиката на страната по отношение на пазара на труда и неговите институции.

5.4 Механизмите за определяне на заплатите включват колективните трудови договори, прилаганите в публичния сектор правила и минималната заплата. Колективните трудови договори се основават на тристранни споразумения между правителството, профсъюзите и представители на работодателите. Преговорите се водят на национално, браншово, регионално и фирмено ниво. Заплатите в системата на правителствените ведомства са напълно централизирани. Законът за държавния бюджет определя заплатите в бюджетните институции и дружества. Регулирането на ръста на заплатите в държавните предприятия се обвързва с финансовите им резултати, включително с обслужването на задълженията им. Колективните трудови договори обикновено се отнасят и за лицата, които не членуват в профсъюзите, а няколкото браншови споразумения се прилагат за целите отрасли. Минималната месечна заплата се определя на национално ниво от правителството след консултации със социалните партньори. Членуването в профсъюзи спадна и сега неговото равнище от около 30 % е съпоставимо с това в Словашката Република, но е по-високо от нивата в Естония, Латвия и Полша, които се движат между 10 и 20 %.

5.5 Високите данъци, с които се облагат работните заплати, са сериозна пречка за реструктурирането на работната сила и създаването на работни места. Самите заплати са ниски, обаче разходите за труд са сравнително високи поради големите начисления върху работните заплати, които са нужни, за да компенсират широко разпространеното укриване на данъци. Както се посочва в Глава 1, данъчно-осигурителната тежест върху заплатите в България е една от най-високите в региона, а данъчното бреме върху икономиката стимулира значителната сенчеста икономика. За да се избегне по-нататъшното влошаване на събираемостта на осигурителните вноски, през 2003 г. властите въведоха схема за минималния праг на социалното осигуряване, определяща минималните заплати по дейности (17) и по професии (9). През първите няколко месеца след нейното въвеждане през 2003 г. тази мярка повиши броя на регистрираните трудови договори и отгук на регистрираната заетост, а между 2002 и 2003 г. събираемостта на вноските за социално осигуряване рязко се повиши. Устойчивостта на тези увеличения обаче не е ясна, тъй като заетите лица могат да променят договорите си в стремежа си да попаднат в групата на възможно най-ниско облаганите заплати. За да повиши заетостта и участието на работната сила на пазара на труда, България трябва да реструктурира публичните разходи, като ги ориентира към сфери с висок приоритет, особено към подобряването на квалификацията и транспортната мрежа. Страната трябва да осъществи структурни реформи в системата за социална защита, да повиши ефективността и финансовата ѝ устойчивост, като

разшири облагаемата основа на осигурителните вноски, за да бъде в състояние да намали данъчното облагане на работните заплати в частност, а изобщо и данъчното бреме върху икономиката като цяло.

5.6 Необходими са реформи в нормативната уредба на пазара на труда, за да се подобри ефективността му и за да се облекчи създаването на работни места. През последните няколко години България реализира реформи в своето трудово законодателство и нормативната уредба.³² Макар че действащата нормативна уредба на пазара на труда общо взето изглежда в съответствие с директивите на ЕС, тя е изправена пред сериозни предизвикателства от гледна точка на лошите резултати на този пазар. Неблагоприятното състояние на инвестиционния климат не може да се използва непрекъснато като оправдание за лошото положение на пазара на труда. Инвестициите, износът и вносът се развиват с по-бързи темпове от темпа на растежа на БВП. За разлика от него, реструктурирането на работната сила и създаването на работни места са много ограничени.

5.7 Нормативната уредба на работното време е доста рестриктивна. Разпоредбите за работното време действат много ограничително - над средната степен за страните в региона. Тази нормативна уредба съдържа точни правила за работните часове на ден и седмичните почивни дни, като забранява извънредния труд с изключение на точно определени случаи. Тъй като тази нормативна уредба не е съобразена с новите реалности на българската пазарна икономика, спазването на изискванията е съмнително и те по-скоро стимулират сенчестата икономика. Разпоредбите за работното време са по-благоприятни за работниците в сравнение със средното в страните от региона.³³ Съчетанието от прекалено строги изисквания към уволненията с щедро заплащане на болничните отпуски не стимулира желанието за работа и по този начин препятства повишаването на заетостта.

5.8 Нормативната уредба обвързва увеличенията на заплатите с трудовия стаж, вместо с качеството на трудовото изпълнение и производителността на труда. Законът налага автоматично увеличение на заплатите в съответствие с трудовия стаж, което се прилага дори и в случаи, когато предишният трудов стаж не е свързан със сегашната работа на работника или служителя. Това е съществена пречка за създаването на работни места изобщо и по-конкретно за наемането на трайно безработните. Освен това, тази уредба кара новите предприятия да предлагат по-ниски заплати, за да компенсират задължителните увеличения на заплатата в съответствие с трудовия стаж. Общо взето, нормативната уредба създава слаба мобилност на работната ръка, като свежда реструктурирането на работната сила единствено до сферите с по-висока производителност. Това е съществен проблем в такива трудоемки индустрии като текстилната, където текучеството е ниско, а заплатите продължават да се повишават, въпреки че производителността на труда е в застой.

5.9 Съчетанието от свръхрестриктивни правила за уволнение и щедро заплащане на отпуските по болест е съществен отрицателен стимул за работа и е пречка за разкриването на нови работни места. Законът урежда условията за уволнение, но то се забранява в случай на болест. В същото време, законът посочва, че работниците и

³² Българският Кодекс на труда е още от 1985 г. Той претърпя основни поправки през 1992 г. и оттогава насам бяха направени много други по-дребни промени.

³³ Световна Банка, *Пазарът на труда в България*, юли 2004 г., Екип по пазара на труда, HDNSP.

служителите получават 80 % от заплатите си по време на отпуск по болест. Но тъй като те не са длъжни да плащат данък, докато са в отпуск по болест, чистият размер на заплатите им през това време е по-висок, отколкото когато са на работа. Нещо повече, няма ограничение за броя на дните на отпуск по болест, които може да ползва работникът. До неотдавна работодателят плащаше на работника за първите три дни на всеки отпуск по болест. Последните промени в закона за бюджета за 2004 г. намалиха този срок на един ден, като останалата част се плаща от НЗОК. Тези парични облаги са съществени отрицателни стимули за работата и могат да погълнат значителни публични ресурси. Освен това, фактът, че уволненията са забранени по време на отпуск по болест, съчетан с уредбата на болничните отпуски, създава значителни проблеми при справянето с отсъствията и фактически прави условията за уволняване твърде рестриктивни. Поправките в Закона за здравето през 2004 г. са насочени към намаляване на възможностите за злоупотреби с болничните отпуски. Все още обаче е твърде рано да се прави оценка на цялостния ефект от тези мерки.

5.10 Обезщетенията за безработица са над средните нива в другите страни в региона. България е единствената страна в преход, която в периода между началото и края на 90-те години увеличи максималната продължителност на периода за обезщетения за безработица (от 6 на 12 месеца)³⁴. Освен това, продължителността на изплащане на обезщетенията за безработица зависи от трудовия стаж и се увеличава от 4 месеца при минимален трудов стаж (до 3 години) на 12 месеца при трудов стаж над 25 години. През 90-те години България намали значително първоначалния размер за изплащане на обезщетенията за безработица, но при 60 % от заплатата той остава висок в сравнение с другите страни в региона.

5.11 Минималната заплата е сред най-високите в региона. Минималната заплата през 2003 г. беше почти 40 % от средната работна заплата за страната преди 25-процентното увеличение, прието на 1 януари 2004 г. Към средата на 2005 г. минималната работна заплата беше около 53 % от средната за страната. Мярката за увеличаване на минималната заплата с 25 % от януари 2004 г. беше насочена към запазване на нивото на минималната заплата над социалните помощи за безработни и към насърчаване на участието на пазара на труда. Има опасност обаче минималната заплата, която в момента е една от най-високите в региона, да окаже отрицателен ефект върху възможностите за намиране на работа от наскоро завършилите образованието си младежи, при които безработицата е 27 %, както и от другите уязвими групи, в това число от хората с ниска квалификация и трайно безработните. Освен това, високите минимални заплати в сравнение със средните заплати за страната обикновено се отразяват по-зле на малките и средни предприятия и има опасения, че това може да стимулира сенчестата икономика. Въпреки че е прекалено рано да се дава оценка на пълния ефект от тази мярка, устойчивото подобряване на трудовите доходи в крайна сметка се определя от производителността на труда, което от своя страна зависи от повишаването на квалификацията и пренасочването на работната сила от по-ниско към по-високопродуктивни дейности.

5.12 Неадекватните умения са важна пречка за разкриването на работни места и за диверсификация на търговията извън трудоемките изделия, произведени с нискоквалифициран труд. Трайната безработица, значителният брой обезсърчени работници и високият процент на безработицата сред наскоро завършилите говорят

³⁴ Естония въведе тримесечни продължения, които се преценяват във всеки отделен случай.

красноречиво за факта, че уменията, придобивани в училище, особено професионално-техническите умения, са неадекватни за нуждите на фирмите, които използват съвременни технологии. Едно проучване, проведено за целите на настоящия доклад и актуализиращо данните от проучването през 2002 г., показва, че чуждестранните инвеститори изпитват значителни трудности при намиране на работници с необходимата им квалификация. Недостигът на специалисти се отнася за техническия персонал, квалифицираните фирмени мениджъри и другите специалисти, нужни за управлението на съвременната и конкурентоспособна фирма. Изворът на този проблем е прекъснатата връзка между усвояваните в гимназиите, техническите училища и университетите умения и изискванията на фирмите към тези умения, особено на фирмите, които се конкурират на външния пазар. В резултат на несъответствието между нуждите от квалификация и съществуващата квалификация, фирмите трябва да плащат висока цена за обучаване на новоназначените, което при фирмите за софтуер и другите високи технологични фирми може да означава от три до шест месеца без продуктивен принос от тези работници.

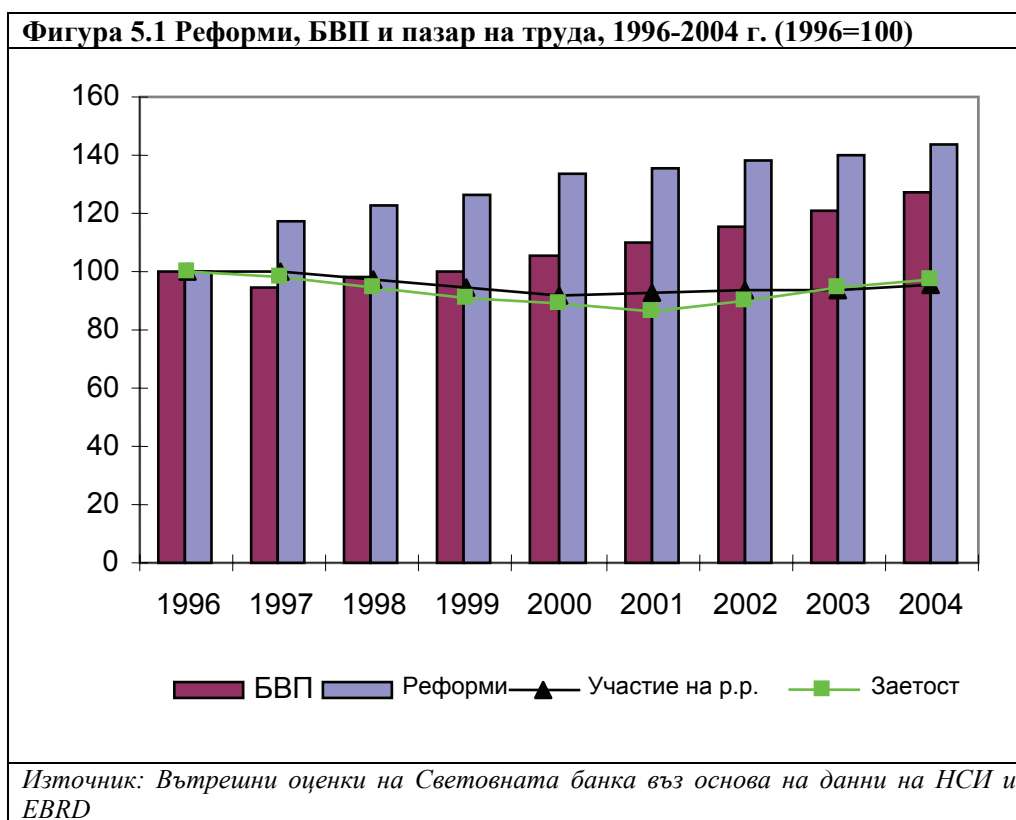
В. ИКОНОМИЧЕСКИ РАСТЕЖ, ГЪВКАВОСТ НА ПАЗАРА НА ТРУДА И ЗАЕТОСТ

5.13 **Още от началото на 90-те години България беше подложена на висока безработица.** Както и в останалите страни в преход, икономическото реструктуриране в България доведе до значителна загуба на работни места, но за разлика от някои други страни в региона, загубата на работни места в България беше усложнена от продължителния спад на икономиката през периода 1989-97 г. През първата половина на 90-те години първоначалната преходна рецесия и свързаното с нея индустриално реструктуриране доведоха до безработица, която надвишаваше 20 %. След средата на 90-те години трайната безработица превиши 50 % и при нивото си от 60 % през 2003 г. беше най-високата сред страните от ЦИЕ. Процентът на безработица достигна върховата си стойност от 19 % през 2001 г. Благодарение предимно на макроикономическата дисциплина и на задълбочените структурни реформи, през 2002 г. броят на новонаетите лица започна да се увеличава – тенденция, която продължава да се наблюдава и през 2005 г. През второто тримесечие на 2005 г. процентът на заетост на хората между 15 и 64-годишна възраст се увеличи с 1.1 процентни пункта и стигна 56.2 % в сравнение с 55.1 % през второто тримесечие на 2004 година.

5.14 **Въпреки ускореното икономическо възстановяване от 1998 г. насам и лекото повишаване на броя на заетите лица, пазарът на труда продължава да се изправя пред много трудности, свързани със създаването на възможности за заетост.** Фигура 5.1 показва тенденциите в реформата, реалния БВП, участието на трудовата сила и процента на заетостта. Независимо от положителните тенденции през последните години, трудовият пазар е все още изправен пред трудности в създаването на възможности за заетост. Структурните реформи след 1997 г. постигнаха напредък, поради което БВП нарасна с над една пета в сравнение с нивото си от 1996 г.³⁵ Това обаче се изрази в разкриване на сравнително малко работни места, както се вижда от процентите на заетостта и участието на пазара на труда. След кризата през 1996-97 г. както трудовото участие, така и процентът на заетостта спадаха до 2000 и 2001 г. Това отразява процеса на освобождаване от излишна работна сила от страна на

³⁵ Това е мерилото на ЕБВР за напредъка на прехода. Процентните промени в индекса, разбира се, не трябва да се интерпретират като промяна в интензивността на политическите усилия.

новоприватизираните предприятия и другите фирми, които вече са изправени пред строги финансови ограничения. Това е типична характеристика за пазара на труда на страните в преход. Общо взето, страните в преход все още не са създали достатъчно нови работни места, за да поемат освободените работници от тези предприятия. Средният годишен растеж на заетостта в България от около 3 % след 2000 г. спомогна за намаляване на безработицата, но спадането ѝ отразява също така по-ниското участие на трудовата сила, емиграцията и програмата за временна заетост, финансирана от правителството.



5.15 Българският пазар на работна сила функционира слабо в сравнение с другите страни в региона. България има ниско участие на пазара на труда, ниско ниво на заетост, висок процент безработица и слаба връзка между заплатите, заетостта и безработицата. Според тези измерения пазарът на труда в България функционира зле. Процентът на участието на пазара на труда в България с 49 % от работната сила през 2003 г. поставя страната на второ място по най-слабо участие в пазара на труда сред избрани страни от региона (вж. Таблица 5.1). Процентът на заетостта е 43.6 % - най-ниският сред тези страни. Процентът на безработицата, който упорито продължава да е висок след началото на 90-те години, сега започна да намалява и през 2004 г. беше 11.8 %, като 60 % от безработните лица са трайно безработни³⁶, а безработицата сред младите хора е 27 %. Процентът на безработните продължи да намалява бавно през първата половина на 2005 г., достигайки 10 %. Този нисък процент обаче отразява частично сезонните колебания, свързани с по-високите от обичайните нива на заетост

³⁶ Според Агенцията по заетостта, трайно безработните са били 56.2% от общия брой безработни през август 2005 г. НСИ обаче, който по начало предоставя по-точна информация, съобщава, че трайно безработните са около 60%.

през лятото. Според информация на Агенцията по заетостта, броят на регистрираните безработни през август 2005 г. е бил 10.77 %.

5.16 Въпреки че безработицата по региони в България спаднаше в различни степени, към 2003 г. в състоянието на регионите изглежда настъпи уеднаквяване. Процентът на заетостта през последните години леко се повиши във всички региони, с изключение на северозападната част на страната. През последните години участието на пазара на труда намалява в цяла България, но два региона се отличават в това отношение: северозападният регион показва намаляване на участието, докато в югозападния имаше повишаване.

Таблица 5.1 Развитие на пазара на труда, 2003 (в %)

	Участие	Заетост	Безработица		
			Общо	Трайно безработни	Младежи
България	49.4	43.6	11.8	60.0	27.0
Република Чехия	59.3	54.3	8.2	51.0	21.6
Дания	65.5	61.5	5.7	19.5	9.1
Франция	56.0	51.3	8.9	41.6	20.4
Германия	57.3	51.7	9.8	50.0	11.0
Гърция	48.7	47.8	10.2	54.7	26.5
Ирландия	60.2	57.4	4.5	34.3	8.3
Италия	49.2	45.6	7.9	48.4	24.6
Латвия	57.5	52.5	10.0	45.5	17.4
Литва	58.2	51.0	10.6	49.9	23.2
Полша	54.7	44.9	18.2	56.8	37.9
Румъния	54.7	51.6	7.6	58.4	21.6
Испания	54.3	49.4	10.9	32.2	22.4
Великобритания	62.7	59.1	4.8	18.8	13.5

Източник: Национални проучвания на работната сила на Евростат.

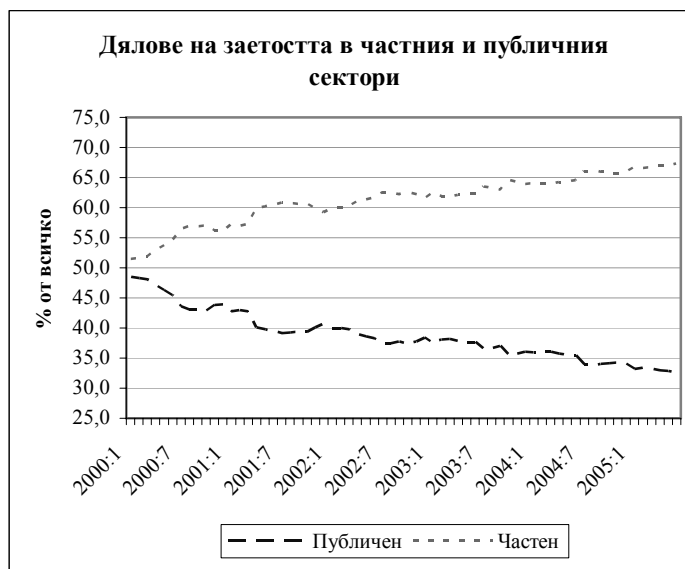
С. МЕЖДУОТРАСЛОВО ПРЕНАСОЧВАНЕ НА РАБОТНАТА СИЛА

5.17 Делът на заетостта в частния сектор през последните години се повиши, но пренасочването на работната сила става бавно (вж. Фигура 5.2). Към края на 2004 г. делът на частния сектор се повиши на около 77 %, а в публичния сектор възлизаше на 23 % в резултат от приватизацията и създаването на нови предприятия. Фигура 5.2 показва, че реструктурирането на работната сила в България понастоящем напредва бавно. Тя показва постепенната промяна в структурата на заетостта след 2000 г., т.е., през периода след началото на основните реформи след кризата. Повечето от разкритите работни места бяха в сектора на услугите, който към средата на 2004 г. се доближаваше до 50 % от общата заетост в сравнение с 37 % през 1990 г.

5.18 Междуетрасловото реструктуриране на работната сила в България показва тенденции, които се различават от тези в реструктурирането на производството, а характерът на реструктурирането в някои отрасли се различава от наблюдавания в новите страни-членки. Както се посочва в Глава 2,

икономическото преструктуриране, изразено като промяна на структурата на произведената продукция, се развива в посоката, наблюдавана в НСЧ-8. Междуетрасловото преструктуриране на работната сила в България обаче се движи по съвършено различен път от този на преструктурирането на работната сила в НСЧ-8. Делът на заетостта в промишлеността спадна рязко от 45 % през 1990 г. до 27 % през 2003 г., а заетостта в услугите се увеличи от 37 % до 47 % през същия период. Това преструктуриране на работната сила е сходно с наблюдаваното по време на прехода в новите страни-членки. За разлика от НСЧ-8 обаче делът на заетостта в селското стопанство се увеличи от 18.5 до 25.5 % между 1990 и 2003 г., докато в НСЧ-8 делът на заетостта в селското стопанство спадна средно от 19 до 17 %.

Фигура 5.2 Последни тенденции на заетостта: частен и публичен сектори



Източник: Вътрешни оценки на Световната банка въз основа на данни на НСИ

5.19 Производителността остава по-ниска, отколкото в новите страни-членки и това до голяма степен се дължи на лошото функциониране на пазара на труда. В България заетостта е съсредоточена в услугите и селското стопанство, които заедно съставляват 73 % от общата заетост и произвеждат около 70 % от брутната добавена стойност (БДС). За разлика от това, в новите страни-членки заетостта е съсредоточена в услугите и в промишлеността, които заедно представляват 87 % от общата заетост и произвеждат 97 % от БДС. При 25 % от заетостта в селското стопанство, чийто дял в БДС е спаднал рязко, значителен дял от заетостта се дължи на сфери с много ниска и спадаща производителност. Освен това, разрастването на сферата на услугите беше по-силно изразено в България, отколкото в НСЧ-8. Между 1990 и 2004 г. делът на услугите в БДС се увеличи от 31 на 59 %, докато делът на услугите в общата заетост в България се увеличи от 37 на 47 %. Нарастването на дела на услугите в общата БДС и в заетостта в НСЧ-8 беше съответно 20 и 13 процентни пункта. Както се посочва в Глава 2, производителността на инвестициите в ориентирани навътре дейности, включително в услугите, е в стагнация. Този анализ показва, че България се изправя пред сериозно предизвикателство по отношение на отрасловото преструктуриране, което е необходимо за пренасочване на инвестициите и работната сила към по-продуктивни дейности, като се има предвид голямата неефективност в селското стопанство и сравнителната стагнация на производителността на труда в услугите.

5.20 Междуетрасловото преструктуриране на пазара на труда и отрасловите дисбаланси в заетостта в България показват тревожни тенденции. Таблица 5.2

представя оценки на индексите на пренасочване на работната сила³⁷ за България и избрани страни от ЦИЕ за 1989, 2001 и 2003 г. Индексите на пренасочване на работната сила дават представа за отрасловото преструктуриране на заетостта на фона на два ориентира, използвани за сравнение – „ЕС-Север” и „ЕС-Юг”. Тъй като сравненията между страните и различните периоди се отнасят към два еднакви ориентира, индексите на пренасочването на работната сила позволяват да се установи степента на преструктуриране на работната сила в България в сравнение с избрани страни от ЦИЕ. От гледна точка на първоначалните условия, индексите на пренасочване на работната сила в България са съпоставими с тези в Полша през 1989 г. България обаче имаше най-голям дял на заетост в промишленото производство сред тези страни. Това показва, че България е наследила най-деформираната структура на заетостта в промишленото производство сред страните от ЦИЕ.

5.21 **Оценките за междуотрасловото преструктуриране на пазара на труда показват ограничено пренасочване на работната сила в България в сравнение с новите страни-членки (вж. Таблица 5.2).** По отношение на общите тенденции, междуотрасловото преструктуриране на пазара на труда през периода 1989-2003 г. показва много ограничено пренасочване на работната сила в България в сравнение с НСЧ-8. През този период индексът на пренасочване на работната сила в България се подобри от 24 на 22, т.е., с около 2 пункта. За разлика от това, индексът на пренасочване на работната сила в Полша се подобри от 23 до 15, т.е. с около 6 /8/ пункта, или три пъти повече отколкото в България. Тези разлики не могат да бъдат обяснени с разликите в първоначалните условия, тъй като индексите на пренасочване на работната сила показват, че през 1989 г. България е наследила сходна степен на деформация на структурата на заетост с Полша в сравнение с „ЕС-Север” и „ЕС-Юг”. При това, тенденциите на структурата на заетостта показват, че „ЕС-Юг” и „ЕС-Север” продължават да генерират пренасочване на работната сила в съответствие с промените на пазарната конюнктура. По същия начин индексите на пренасочване на работната сила в НСЧ-8 продължават да спадат, тъй като техните пазари на труда продължават да се приспособяват към конюнктурата. Като се вземе предвид същественото преструктуриране на индустриалния сектор в България чрез приватизация и ликвидация на предприятия, ценова и търговска либерализация и подобренията на инвестиционния климат, неуспехът да се разработи и приложи политика за пренасочване на работната сила ще нанесе двоен ущърб на българската икономика — от една страна загуби, свързани с икономическата и социалната цена на пречките пред повишаване на ефективността и ограничените възможности за преразпределение на работната сила, а от друга страна - загуби, дължащи се на изоставането от НСЧ-8.

³⁷ Индексът на пренасочване на работната сила определя дела на работната сила в дадена страна, която ще трябва да смени отрасъла си, за да постигне същата структура на заетост, като тази в сравнима западноевропейска страна през 1989 г. Индексът на отклонение е нагледен показател на структурата на заетост, която би съществувала при същите производствени фактори, технологии и цени в дадена страна в сравнение с наблюдавания показател в страната, с която се прави сравнението. В този смисъл, индексът на пренасочване на работната сила е добър заместител за оценяване на степента на деформацията по отношение на страната, избрана за сравнение.

Таблица 5.2 Структура на заетостта по основни сектори в подобрани нови страни-членки, 1989, 2001 и 2003 години или последни данни (%)

Сектор	2003		България		Република Чехия		Унгария		Полша		Румъния		Република Словакия							
	ЕС Север	ЕС Юг	1989	2001	2003	1989	2001	2003	1989	2001	2003	1989	2001	2003						
Земеделие	2.1	6.9	19.0	26.3	25.5	11.7	4.7	4.8	16.6	6.2	5.5	26.8	19.1	18.4	27.9	42.3	35.7	13.8	6.1	5.8
Минно дело и добивна индустрия	0.3	0.3	2.6	1.2	1.1	3.6	1.4	1.3	2.0	0.3	0.3	3.4	1.9	1.8	2.3	1.4	1.5	1.0	1.0	0.9
Индустриално производство	18.6	19.9	34.9	20.1	20.1	34.0	27.7	27.7	28.6	24.8	23.6	24.5	19.9	19.0	33.0	18.9	21.7	32.1	26.1	26.3
Електроенергия, газ, водоснабд.	0.7	0.7	0.8	2.0	1.9	1.4	1.9	1.8	2.6	2.1	1.7	1.1	1.9	1.9	1.2	1.9	2.0	1.6	2.5	2.1
Строителство	7.2	9.8	7.8	4.3	4.2	7.3	9.1	8.9	7.0	7.1	7.6	7.8	6.7	5.9	7.0	4.0	4.6	11.6	8.0	9.0
Търговия	18.6	21.2	9.2	15.3	16.1	11.5	16.1	16.6	11.3	17.9	17.7	8.9	15.9	16.1	5.9	10.1	10.6	11.1	15.4	16.1
Транспорт	6.1	5.5	6.8	7.3	6.7	6.5	7.7	7.7	7.7	8.1	7.7	7.2	6.0	6.0	6.9	4.9	5.0	6.4	7.6	6.9
Финанси	14.0	10.1	0.6	5.6	5.9	0.5	7.6	7.6	0.8	7.7	8.6	1.0	6.8	7.2	0.3	1.9	2.5	0.4	6.7	7.0
Комунални услуги	32.4	25.6	18.4	17.8	18.6	23.5	23.9	23.6	23.4	25.9	27.3	19.3	21.7	23.7	15.3	14.6	16.4	22.0	26.5	25.9
ИПРС - Юг	11.3	-	24.2	22.9	22.0	17.2	11.6	12.1	16.5	8.7	8.6	23.0	15.0	14.7	31.3	37.3	33.1	18.4	11.2	10.1
ИПРС - Север	-	11.3	27.3	27.7	27.5	19.6	15.8	17.2	19.6	12.4	11.4	27.7	19.9	19.4	33.4	42.3	39.2	21.6	14.6	16.0

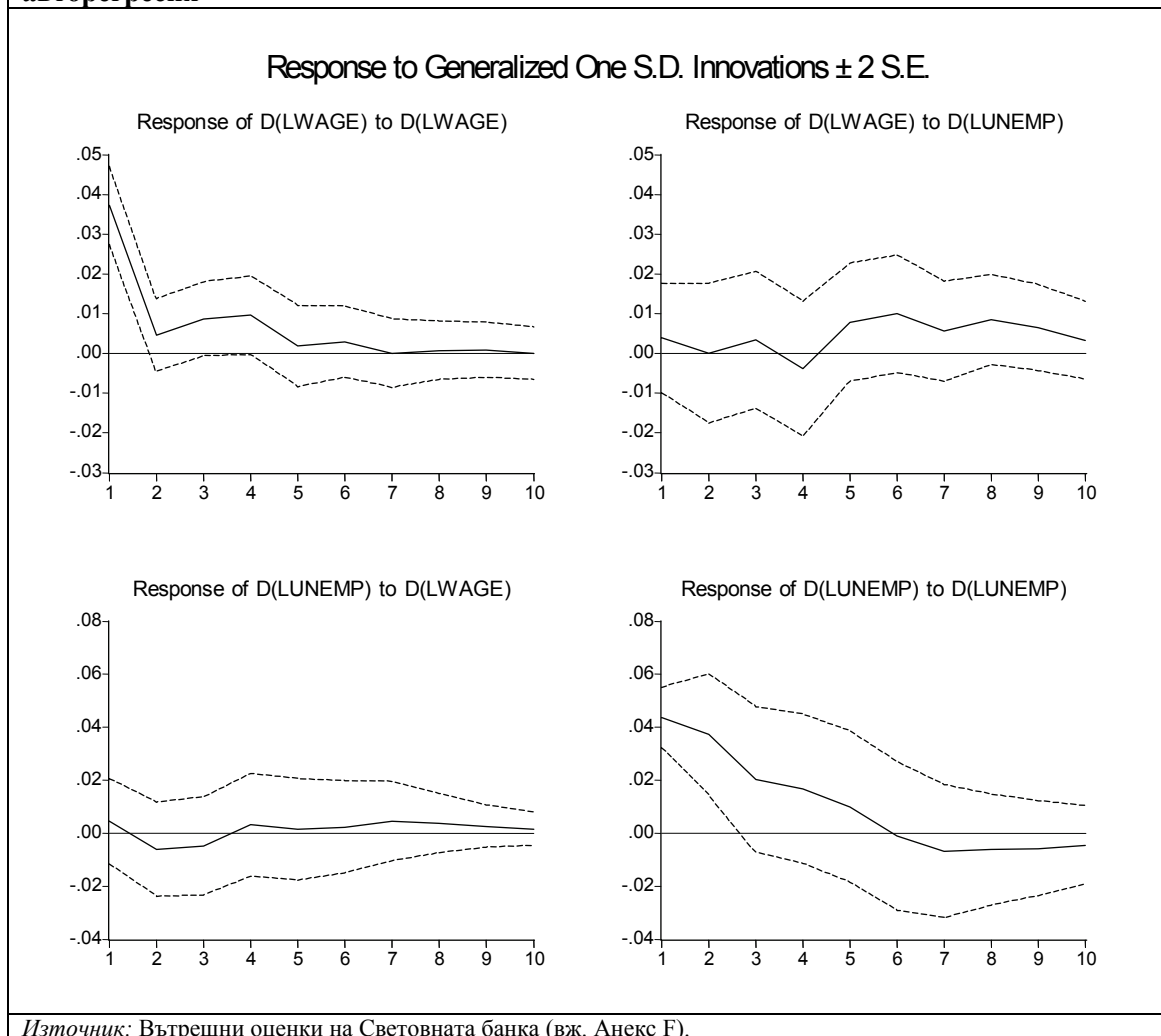
Забележка: ИПРС (индекс на пренасочване на работната сила) е коефициент за пренасочване на работната сила, дефиниран като общ излишък от работна сила в секторите, в които заетостта в страната от Източна Европа надвишава средната заетост в страната, избрана за сравнение. „ЕС-Север“ включва Дания, Германия, Холандия, Великобритания. „ЕС-Юг“ включва Гърция, Италия, Португалия, Испания.

Източник: Вътрешни оценки на Световната банка въз основа на статистиката за работната сила на ОИСР (1998), МОТ и националните статистически институти.

D. ЗАЕТОСТ, БЕЗРАБОТИЦА И ЗАПЛАТИ

5.22 Друго измерение на липсата на гъвкавост на пазара на труда в България е слабата зависимост между заплатите, безработицата и заетостта. Пазарът на труда може да се адаптира към променящата се конюнктура дотолкова, доколкото заетостта и безработицата са тясно свързани със заплатите. Фирмите с висока производителност предлагат по-високи заплати, отколкото фирмите с ниска производителност на труда, а на по-високопроизводителните работници се предлагат по-високи заплати и обратно. Следователно, наблюдава се тясно взаимоотношение между заплатите и нивото на безработица и според много емпирични изследвания връзката действа в обратна посока.³⁸ Статистическите анализи на това взаимоотношение, проведени за целите на настоящия доклад и вземащи предвид въздействието на други променливи като производителност и инфлация, потвърждават това заключение (вж. Анекс F).

Фигура 5.3 Безработица и реални заплати: резултати от симулация с векторна авторегресия



³⁸ Естеството на това взаимоотношение обаче е предмет на значителни теоретически дебати. Много икономисти смятат, че роля играят факторите на търсенето и предлагането, докато други наблягат на значението на силата на преговорните позиции за договаряне на защитени заплати. За кратък преглед на тези въпроси, отнасящи се до така наречената “крива на заплатите”, виж D. Blanchflower и A. Oswald, “Въведение в кривата на заплатите”, *Journal of Economic Perspectives*, лято 1995 г., стр. 153-167.

5.23 Процентите на заетостта и безработицата не показват статистическа връзка с реалните заплати през последните години (вж. Фигура 5.3). Анекс F представя три модела, използвани за разглеждане на статистическата връзка между процентите на заетостта, безработицата и реалните заплати с използване на данните по тримесечия от 1997 до 2004 г. За тестване на гъвкавостта на пазара на труда чрез проследяване на динамиката на реалните заплати и безработицата бяха използвани два различни модела на векторна авторегресия (един нерестриктивен и един рестриктивен или модел с корекция на векторната грешка). Третият модел, или уравнението на търсенето на работа, беше използван за изследване на способността на работната сила да реагира на промените в реалните заплати. Фигура 5.3 показва прогнозираната импулсна реакция на средната реална заплата към относително рязка промяна в процента на безработицата, като диапазонът на статистическа значимост е обозначен с пунктирани линии. В това опростено представяне, което отчита сезонните фактори и забавените въздействия, промените в реалната заплата изглежда нямат значима връзка с промените в процента на безработицата.³⁹ Проверката за установяване на въздействието на производителността и инфлацията върху реалната заплата води до сходно заключение, а именно, че процентът на безработица не е показал връзка с реалните заплати през последните години.

5.24 Въпреки сравнително ниските заплати, които отразяват ниските нива на производителност на труда, налице са важни възпиращи фактори по отношение на създаването на работни места. Въпреки че заплатите са ниски, разходите за труд в България са сравнително високи. Налице са възпиращи фактори както по отношение на търсенето, така и по отношение на предлагането.

5.25 От гледна точка на търсенето има тенденция към ограничаване на заетостта поради изключително високата данъчно-осигурителна тежест върху заплатите и щедрите социални помощи за безработица. Осигурителните вноски върху заплатите в България възлизат на 42.7 %⁴⁰ от брутната заплата, 75 % от които се заплащат от работодателя. Това включва 32.7 % вноски в пенсионния фонд (24.7 % се заплащат от работодателя), 6 % вноски в здравно-осигурителната каса (4.5 % се заплащат от работодателя) и 4 % вноски в осигурителния фонд „Безработица” (3 % се заплащат от работодателя). Както се посочва в Глава 1, вноските за социално осигуряване в България са сред най-високите в сравнение с НСЧ-8, което до известна степен се дължи на недостатъци в работата на администрацията по събирането им.

5.26 От гледна точка на предлагането, надбавките за прослужено време и сравнително щедрата система за изплащане на обезщетения при безработица, съчетани с широкия обхват на системата за социално подпомагане, демотивират участието и мобилността на пазара на работната сила. Както се посочва в първия раздел на настоящата глава, съществува законова уредба, постановяваща автоматично увеличаване на заплатата за трудов стаж дори в случаите, когато предишният трудов стаж няма връзка с настоящата работа на работника. В резултат от това, работниците нямат желание да си сменят работата. Има няколко сектора, особено в по-трудоемките сектори на икономиката, в които текучеството е твърде слабо, а разходите за работни заплати нарастват. Сравнително щедрата система на помощи за безработица и

³⁹ Отчитането на ефекта от реформите не променя това заключение.

⁴⁰ За трета категория труд.

разширената мрежа за социално подпомагане могат да създадат демотивация за работа. Що се отнася до обезщетенията за безработица, работникът е демотивиран да започне работа поне през периода, през който има право да получава обезщетенията. Обезщетенията при безработица в България възлизат на 60 % от средната работна заплата, получавана през последните 9 месеца преди уволнението. В международен план този процент е средно около 30. В страните от ОИСР, в които процентите на компенсация изглеждат най-високи, средната стойност е около 45 %.⁴¹ Периодът на получаване на обезщетения варира от 4 месеца (при минимален трудов стаж) до 12 месеца (при повече от 25 г. трудов стаж).

5.27 В крайна сметка, политиката, насочена към създаване на високи доходи и сигурна заетост, вероятно е допринесла за високата безработица. Например, безработицата от 27 % сред младежта в България е два пъти над нивото във Великобритания и почти три пъти повече от тази в Дания и Ирландия. Освен това, процентът на безработните, които са били без работа в продължение на година и повече, е над три пъти по-висок от този процент във Великобритания и Дания. Ако за сравнение се вземе примерът на Испания, ограниченията за временните трудови договори в България може би са допринесли излишно за значителното увеличаване на безработицата. Реформите, които либерализираха използването на такива договори в началото на 90-те години, спомогнаха за понижаване на безработицата в Испания от около 20 % до около 11 % в края на 2004 г.

5.28 Необходими са реформи на няколко фронта за повишаване на гъвкавостта на пазара на труда, за да може България да подобри своята производителност и конкурентоспособност. За да изпълни Лисабонските цели до 2010 г., България трябва да повишава заетостта с около 8 % годишно през периода 2005-2010 г., а участието на пазара на труда да се увеличава с около 2 % годишно през същия период. България ще бъде изправена пред големи предизвикателства, дори и да успее да изпълни Лисабонските цели до 2020 година. Липсата на реформи в тази област създава значителни рискове за устойчивостта на растежа и стабилността. Необходими са реформи в институциите и стратегиите на пазара на труда, за да се подобри гъвкавостта на пазара на труда и да се ускори разкриването на нови работни места.

Е. ПОВИШАВАНЕ НА ГЪВКАВОСТТА НА ПАЗАРА НА ТРУДА И РАСТЕЖ НА ЗАЕТОСТТА: ДНЕВНИЯТ РЕД НА РЕФОРМИТЕ

5.29 Необходими са неотложни реформи на пазара на труда, за да се постигне подобър баланс между реструктурирането на работната сила, създаването на работни места и управлението на рисковете от безработица. Сегашната нормативна уредба осигурява големи облаги на заетите лица с трудови договори и дълъг трудов стаж, като изоставя голям дял от трайно безработните с малки възможности за намиране на работа и още по-голям брой работници в сектора на неформалната икономика почти без никакво покритие на социалните рискове. Това не е нито справедливо, нито икономически ефективно, нито устойчиво. Въпреки че реформите на пазара на труда в основата си са социален договор и следователно се определят от условията в страната, отразяващи социалните нагласи и търпимост, опитът на други

⁴¹ Вижте Wayne Vroman, "International Evidence on Unemployment Compensation Prevalence and Costs," 2004, Urban Institute, United States.

страни в региона предлага полезни елементи за съпоставка.⁴² Реформите, препоръчвани в настоящия доклад, включват следното:

- *Заздравяване на връзката между работната заплата и трудовото изпълнение.* Заплатите трябва да се обвържат по-тясно с качеството на трудовото изпълнение и производителността на труда, отколкото с трудовия стаж. Законодателството в България обаче включва предоставяне на надбавка за прослужените години, което след време води до образуване на втори компонент в заплатата на работещите – надбавката за прослужено време с натрупване, която често представлява значителна част от общото възнаграждение на по-възрастните работници и служители. Много фирми приспадат надбавката за прослужено време от основната заплата и плащат обща сума, която е същата за работниците с еднаква професия и с еднаква квалификация, независимо от натрупания им трудов стаж. Тази практика обаче не е възможна в трудоемки производства (напр. в текстилното производство), където много работници са на минимална заплата. Това задържа разкриването на работни места, особено при назначаване на по-възрастни работници. Надбавката за прослужено време би следвало да се включи в основната заплата веднъж за винаги, а преносимостта на надбавката за прослужено време трябва да се премахне. Също така, като се има предвид голямото различие в производителността по сектори и фирми, връзката между възнаграждението и качеството на трудовото изпълнение трябва да се подобри на ниво фирма, вместо да се управлява със задължителни разпоредби на отраслово ниво или на ниво национална икономика.
- *Възприемане на политика за гъвкаво използване на срочните трудови договори и работното време.* Сегашният Кодекс на труда в България съдържа доста рестриктивни правила за работното време. По-конкретно, има точни правила за работните часове на ден и седмичните почивни дни, като на фирмите се предлагат твърде малко възможности за регулиране на работното време през годината. Освен това, извънредният труд е забранен по закон с изключение на определени случаи, изброени в закона. Въвеждането на по-голяма гъвкавост по отношение на работното време е много важно за фирмите, за да се справят с промените на търсенето на продукцията им. Една от възможностите е да се последва опитът на някои страни-членки на ЕС с годишно определяне на работното време („анюализация”). При анюализацията работодателите определят нормалното седмично работно време на променящи се нива през годината, като общият брой на часовете за годината е фиксиран. Надбавка за извънреден труд се плаща само когато тези лимити бъдат надвишени. Определянето на работните часове през годината може да се организира по различни начини. Пълният работен ден може да се определи предварително или може да се създаде „коридор” от работно време с минимални и максимални работни часове на ден, а извънредният труд да се заплаща, когато изчисленото за годината средно ниво на седмичните или дневните часове надвиши договорения лимит.⁴³

⁴² Докладът на Европейската Комисия за икономиката на ЕС за 2004 г. посочва, че реформите на пазара на труда в Обединеното Кралство, Дания, Холандия и Ирландия са успешни от гледна точка на заетостта и участието в пазара на труда.

⁴³ Анюализацията може да се възприема като специален случай на „осредняване”, при който контролният период е една година. Най-общо казано, трите ключови елемента при осредняването на

- *Увеличаване на броя на назначенията и уволненията въз основа на качеството на трудовото изпълнение и на икономически съображения извън закриването на фирмите, както и създаване на по-гъвкави условия за назначаване и уволняване, обуславяно от промените в обема на производството, качеството на трудовото изпълнение и трудовата дисциплина.* Сегашните правила защитават прекомерно силно заетите лица. В резултат от това разкриването на нови работни места се ограничава и фирмите понесат големи загуби поради бездействието на мощностите (вж. Глава 2). Облагите от сегашните правила се ползват от работниците и служителите, които имат трудови договори и трудов стаж, за сметка на работниците и младите специалисти, които си търсят работа. Тези правила водят до понижаване на конкурентоспособността. Правилата за назначаване и напускане на работа трябва да се обвържат с икономическите съображения, в това число с нагаждането на обема на производството спрямо търсенето, качеството на изпълнението и отсъствията от работа.
- *Отстраняване на отрицателната мотивация за започване на работа.* Реформата трябва да се проведе в две насоки. Сравнително високите обезщетения за съкратените работници може би са били оправдани по време на провеждането на големите приватизационни програми, но сега реформите трябва да се насочат към възползване от възможностите за икономически растеж. Помощите за безработица трябва да се коригират (в момента те възлизат на 60 % от средната заплата) до ниво не по-високо от средното за страните-членки на ОИСР (то е около 45 % от средната работна заплата). Продължителността на получаването на помощ при безработица също трябва да се намали – сегашният срок от 4 месеца за лицата, които имат до 3 години трудов стаж, и срокът от 12 месеца за тези, които имат повече от 25 години стаж, е много дълъг. Втората област от реформата е свързана с правилата за уволняване и обезщетенията за отпуск по болест. Взети заедно, сегашните правила водят до това, че един работник получава по-висок чист доход, когато отсъства от работа, отколкото когато работи. Броят на дните за отпуск по болест трябва да се ограничи, а данъкът върху дохода трябва да бъде еднакъв, независимо от това дали заплатата е отработена или е начислена по време на отпуск по болест.
- *Намаляване на пречките за разкриване на нови работни места от гледна точка на търсенето.* Много високата данъчно-осигурителна тежест върху заплатите представлява съществен възпиращ фактор за създаването на нови работни места. Осигурителните вноски за професии от трета категория възлизат на 43 % от заплатата, 75 % от което се заплаща от работодателя. Както се посочва в предшестващата глава, намаляването на начисляваните върху заплатите осигурителни вноски е много желателно не само за разкриването на нови работни места, но също така и за ограничаване на неформалната икономика и за намаляване на незаконното избягване на данъчното облагане. Няколко реформи обаче трябва да предшестват намаляването на удържките за осигуровки, в това число провеждането на съществено рационализиране на публичните разходи, включващо по-специално реформа на социалните разходи.

работното време са “единиците” на отработеното време като база за процедурата по осредняване, “контролният период”, за който се прави осредняването, и приетите “ограничения”.

- *Повишаване на участието на пазара на труда чрез връщане на голяма част от населението в трудоспособна възраст на пазара на труда.* Отрицателните стимули за работа след пенсиониране трябва да се преодолеят чрез въвеждане на гъвкави форми на срочни трудови договори и договори за непълнен работен ден, както и на механизми за временна заетост. За реинтегриране на дългосрочно безработните правителството трябва да обмисли прилагането на ефикасни програми за преквалификация, в това число за обучение без откъсване от работа.

5.30 Преструктурирането на публичните разходи с цел подобряване на транспортната мрежа и повишаване на квалификацията на работната сила заедно с реформата на пазара на труда може да се окаже изключително полезно за подобряване на конкурентоспособността, ако тези мерки бъдат подпомогнати от по-ефективна институционална рамка. Както се посочва в следващата глава, България е изправена пред сериозни предизвикателства при ускореното разработване на ефективна система, основаваща се на ясни правила, за да могат политиката и институционалната рамка да подпомогнат преразпределението на ресурсите с цел подобряване на икономическите показатели. Необходими са по-нататъшни подобрения на регулативната рамка, за да се изравни инвестиционният климат в България с този в другите подобни страни в региона. Още повече, както се посочва в следващата глава, опростяването на законодателната и регулативната рамка и осигуряването на ефективна съдебна система са съществени компоненти на основния дневен ред, предложен в настоящия доклад. България ще успее да напредне в изграждането на предсказуема система, основаваща се на ясни правила, и по този начин ще подобри значително своите икономически показатели, доколкото регулативната и законодателната рамка бъде опростена, така че да подпомогне засилването на конкуренцията на вътрешните пазари, а съдебните инстанции започнат да прилагат закона ефективно от гледна точка на средства и време.

6. УСКОРЯВАНЕ НА РАЗВИТИЕТО НА ЕФИКАСНА СИСТЕМА, ОСНОВАВАЩА СЕ НА ЯСНИ ПРАВИЛА

6.1 България изпълнява обширен дневен ред на институционални реформи, заложи в процеса на нейното присъединяване към ЕС. На 15 юни 2004 г. България затвори условно всичките 31 глави на вече установените общи правни норми на Европейския съюз (*Acquis Communautaire*) и през април 2005 г. Народното събрание ратифицира договора за присъединяването на България. Въпреки факта, че през последните няколко години беше постигнат съществен напредък, ангажиментите на страната означават, че България трябва да доразвие институционалните реформи в средносрочен план. Освен това, както се посочва в предишните глави, България трябва да подобри своята производителност, икономически растеж и заетост, за да може нейната икономика да тръгне уверено по пътя на Лисабонската стратегия за развитие. Това едва ли може да стане без съществено подобряване на качеството на институциите. Обхватът на настоящата глава се свежда до разглеждането на няколко избрани измерения на две области на институционалното развитие, които са от основно значение за изпълнението на задачите на България в сферата на производителността и растежа: регулативната рамка, уреждаща функционирането на вътрешния пазар, и съдебната система.

А. ИНСТИТУЦИОНАЛНО РАЗВИТИЕ И ИКОНОМИЧЕСКИ РЕЗУЛТАТИ

6.2 Институционалното развитие е от първостепенно значение за икономическите резултати. Ролята на институциите и на характера на управлението за растежа и икономическото развитие се признава отдавна. В голяма степен икономическото развитие на западните страни с високи доходи⁴⁴ и това, че те са успели да постигнат високи нива на жизнен стандарт, се дължи на усилията им да създадат институции, които подпомагат развитието. Механизмите за разпределяне на ресурсите по пазарни цени, задължителният характер на договорите, данъчната политика и администрация, защитата на правото на собственост, отчетността на публичните длъжностни лица и т.н. са институции, които са разработени и възприети, за да подпомогнат ефективното използване на ресурсите и растежа като основа за подобряване на жизнения стандарт.

6.3 За проучване на институциите и тяхното отношение към развитието се използват разнообразни методики. North (1990)⁴⁵ дефинира институциите за икономическо развитие като официални и неофициални корективи на политическите, икономическите и социалните взаимодействия. В този смисъл, институциите за икономическо развитие са стимулираща структура, която намалява несигурността и насърчава ефективността. В другия край на спектъра на дефинициите, институциите за растеж включват организационни принципи, процедурни механизми и регулативни рамки, чиято цел е разработването на по-добър политически избор. На практика, от голямо значение са както стимулиращата рамка (т.е. стратегиите), така и нейната управленска система (т.е. правилата, организациите и процедурите) тъй като и двете

⁴⁴ Тези страни включват САЩ, Канада и западноевропейските страни.

⁴⁵ North, Douglass C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.

измерения са тясно свързани.⁴⁶ Ефективността на стратегиите зависи от способността на институциите да ги осъществяват. Например, целта на реформата на данъчната политика може да се състои в улесняване на инвестициите и растежа, но тя едва ли ще постигне целите си, ако данъчната администрация функционира зле. По подобен начин, институциите допринасят за намаляване на несигурността на икономическите и финансовите сделки, при условие че провежданите стратегии подпомагат ефективното използване на ресурсите и растежа.⁴⁷ Например, либералният търговски режим, подкрепян от ефективна митническа администрация, е крайъгълен камък на стимулираното от износа развитие на икономиката. По подобен начин, дори един добър бюджетен процес с благоприятен фискален резултат вероятно би имал ограничено въздействие върху развитието на икономиката, ако в стратегията на публичното финансиране има съществени неефикасни елементи. Също така, добрите образователни постижения едва ли ще имат сериозно въздействие върху икономическия растеж, ако поради липса на стоки пазарът се деформира и няма свободна търговия, а стратегията за пазара на труда не подкрепя реструктурирането на работната сила в икономиката и по-високата производителност не бъде възнаградена с по-високи заплати.

6.4 Качеството на институциите има положителна корелация с икономическите резултати⁴⁸ (вж. Фигура 6.1). Има данни, че качеството на институциите и качеството на политиката са пряко свързани с икономическата резултатност. Фигура 6.1 показва взаимоотношението между реалния доход на глава от населението в цени от 1995 г. и индекса на управление през 2002 г. Индексът на управлението е средната стойност от шест показателя за управление, които се измерват с мерни единици в обхвата между -2.5 до 2.5, като по-високите стойности съответстват на по-добри резултати от управлението.⁴⁹ Взаимоотношението между качеството на институциите и икономическата резултатност показва силна положителна корелация. Положителната корелация проявява действието си независимо от това дали резултатът се измерва с разликите в дохода на глава от населението, темповете на растеж или стабилността на растежа. При това взаимоотношението е безспорно, тъй като то действа години наред и във всички страни.

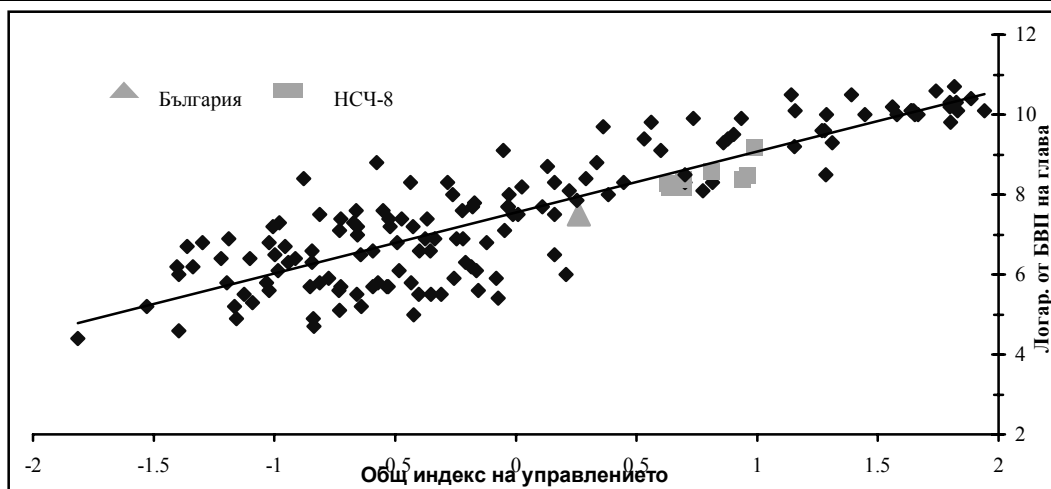
⁴⁶ Hall, Robert E., and Charles I. Jones, 1999, "Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker Than Others?" *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114, February; Easterly, William, 2001, *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, MIT Press; Barro, Robert J., 1997, *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, MIT Press.

⁴⁷ Frankel, Jeffrey A., and David Romer, 1999, "Does Trade Cause Growth?" *American Economic Review*, Vol. 89, June; Berg, Andrew, and Anne Krueger, 2003, "Trade, Growth, and Poverty—A Selective Survey," IMF Working Paper 03/30; Temple, Jonathan, 1999, "The New Growth Evidence," *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, March;

⁴⁸ The World Bank, 2003, *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*, Washington.

⁴⁹ Шестте измерения на доброто управление са: гласност и отчетност, политическа стабилност, ефикасност на правителството, качество на правната уредба, законност и контрол върху корупцията. Вж. D. Kaufmann, A. Kraay, and M. Mastruzzi, 2003, "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996–2002," *World Bank Policy Research Working Paper* 3106.

Фигура 6.1 Институции и икономически резултати: институции и доход на глава от населението, 2002 г., всички страни



Източник: Вътрешни оценки на Световната банка въз основа на базата от данни на Световната банка.

6.5 Вътрешните и външните фактори играят определяща роля за темпа на институционалното развитие. Обстановката в дадена страна и залегналите в нея социални и политически реалности са основни при определянето на относителната важност, придавана на едно или друго измерение на институционалното развитие. Така например, демографският проблем на България се състои в това, че тя има най-бързо застаряващото население в региона; следователно, реформите, които ще увеличат производителността на населението в трудоспособна възраст, са далеч по-наложителни, отколкото в държавите, в които застаряването на населението не е така бързо. Производителността обаче едва ли ще се подобри в пълна степен без институционална рамка, която осигурява ефективно правото на частната собственост и изпълнението на договорите. В допълнение към вътрешните фактори, външните фактори също играят важна роля, тъй като определят развитието на институциите и резултатите от него. Процесът на присъединяване към ЕС допринесе съществено за подобряването на институционалната рамка в България и другите страни от ЦИЕ.

6.6 Институционалното развитие е от първостепенно значение за перспективите на икономическия растеж в България. Възприетията и оценките за качеството на институциите играят определяща роля в привличането и задържането на ПЧИ (вж. Глава 3) и изобщо за инвестиционния климат (вж. раздел В на настоящата глава). Това важи с още по-голяма сила за България, тъй като, както се посочва в Глава 1, нейната икономика зависи от потоците от ПЧИ, които трябва да запълнят празнината между вътрешните спестявания и нуждите от инвестиции и да подобрят конкурентоспособността. По подобен начин, както бе посочено в Глава 2, за да може България да тръгне по пътя на Лисабонската стратегия на развитие, тя трябва да създаде политическа и институционална рамка, стимулираща привличането на инвестиции в ориентирани навън дейности.

6.7 От 1998 г. насам България провежда реформи за заздравяване на институционалните рамки. Подобряването на общата икономическа резултатност и повишаването на дохода на глава от населението в България действително се

съпътстваха от подобряване на политическите и институционалните рамки в страната (вж. Глава 1). Институционалните измерения на програмата за реформи включваха рационализиране на регулативната рамка за подобряване на функционирането на вътрешните стокови пазари; завършване на реструктурирането на банковото дело и усъвършенстване на законовата рамка за развитието на финансовото посредничество; укрепване на държавната администрация, на управлението на публичните разходи, отчетността и прозрачността; въвеждане на мерки за намаляване на корупцията; предприемане на реформи за подобряване на съдебната система. До голяма степен обаче институционалната реформа в България се намира в ранен етап в сравнение с другите страни в региона.⁵⁰

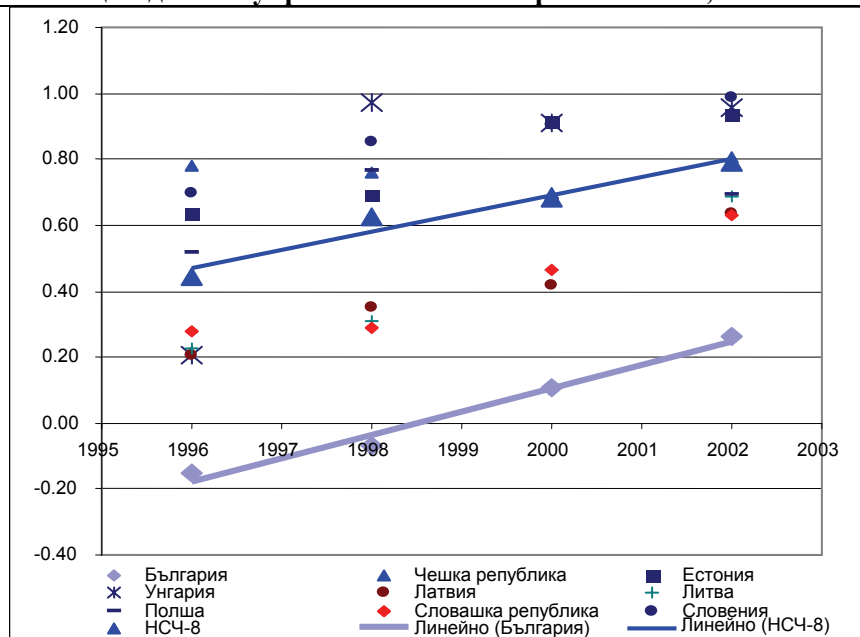
6.8 България постигна напредък в подобряването на някои измерения от институционалната си рамка, но изостава от други страни в региона. Общият индекс на управлението на България се подобрява през последните няколко години (вж. Фигура 6.2). През 90-те години управлението в България беше много лошо и индексът на управление в България беше с отрицателна стойност: -0.15 през 1996 г. и -0.07 през 1998 г. Институционалните реформи от началото на 2000 г. подобриха управлението и към 2002 г. индексът на управление се беше повишил до 0.26. Въпреки това, както се посочва на Фигура 6.2 В, в България съществуват сериозни слабости в качеството на институциите в сравнение с новите страни-членки на ЕС. Средният общ индекс на управление в НСЧ-8 се подобри до 0.80 през 2002 г. от 0.44 през 1996 година. През 2002 г. показателите за управление в България бяха по-ниски от показателите в НСЧ-8 през 1996 г. Също така, показателите за възприеманото наличие на корупция показват, че след 1998 г. в България има подобрене. Предварителните оценки на „Проучването за бизнес-обстановката и финансовата ефективност на предприятията през 2005 г.” (BEEPS 2005) показват, че тази тенденция към подобрене се е запазила през последните няколко години. Въпреки това, необходими са по-нататъшни усилия за наваксване на изоставането в сравнение със средната стойност на индекса в НСЧ-8.

6.9 Институционалната реформа има огромно потенциално влияние върху икономическото развитие. През последните седем години България прие голям брой нови закони и подзаконови актове, обхващащи широк кръг от дейности, в това число в областта на лицензирането и регистрирането на фирмите, режима на несъстоятелността, държавната служба, държавната администрация, обществените поръчки, отчитането на публичните разходи, борбата с корупцията и реформата на съдебната система. За своето осъществяване тази всеобхватна нова законодателна и регулативна рамка разчита на действието на съдебната система. България ще успее да изгради предсказуема и основаваща се на ясни правила система дотолкова, доколкото успее да опрости законодателната и регулативната уредба, за да засили конкуренцията на вътрешния пазар и доколкото институциите на съдебната система прилагат ефективно закона от гледна точка на средствата и времето.

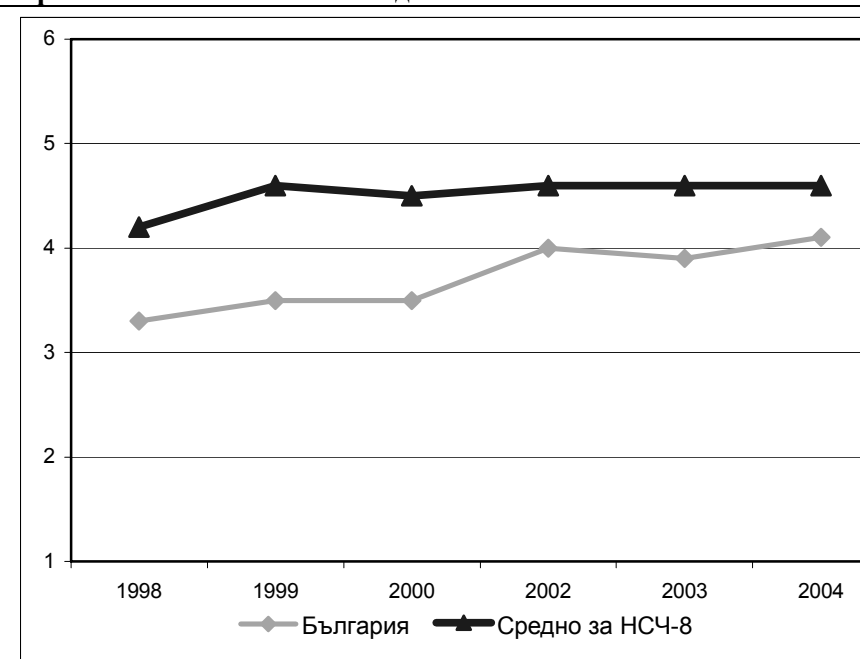
⁵⁰ Подробно описание и оценка на проведените след 1998 г. реформи са представени в PAL 1, PAL 2, и PAL 3 на Световната банка и в редовните доклади на Европейската Комисия. Световна Банка, *Program Document for a Proposed Programmatic Adjustment Loan to the Republic of Bulgaria*, 23 януари, 2003; *Program Document for a Proposed Second Programmatic Adjustment Loan to the Republic of Bulgaria*, Световна Банка, 4 май, 2004; *Program Document for a Proposed Third Programmatic Adjustment Loan to the Republic of Bulgaria*, Световна Банка, 5 май, 2005; и на Европейската Комисия, *Regular Reports on Bulgaria's Progress Towards Accession*, 2002, 2003, 2004 година.

Фигура 6.2 Показатели на управлението: България и НСЧ-8

А. Общ индекс на управлението: България и НСЧ-8, 1996-2002 г.



В. Индекс на корупционните възприятия: България и новите страни-членки - 1998-2004 години



Източник: Вътрешни оценки на Световната банка въз основа на базата от данни на Световната банка и „Прозрачност без граници”

6.9 Институционалната реформа има огромно потенциално влияние върху икономическото развитие. През последните седем години България прие голям брой нови закони и подзаконовни актове, обхващащи широк кръг от дейности, в това число в областта на лицензирането и регистрирането на фирмите, режима на несъстоятелността, държавната служба, държавната администрация, обществените поръчки, отчитането на публичните разходи, борбата с корупцията и реформата на

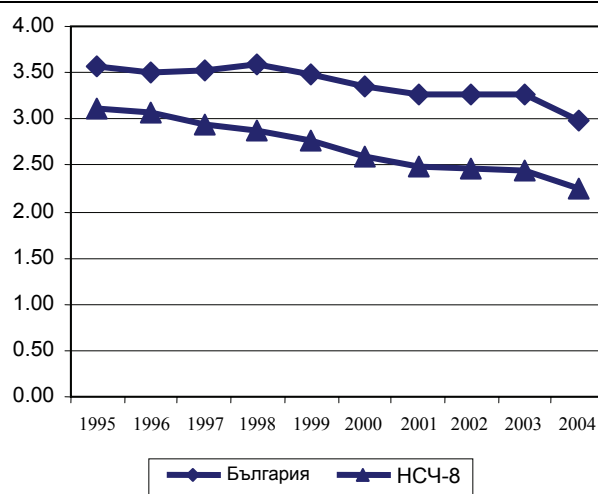
съдебната система. За своето осъществяване тази всеобхватна нова законодателна и регулативна рамка разчита на действието на съдебната система. България ще успее да изгради предсказуема и основаваща се на ясни правила система дотолкова, доколкото успее да опрости законодателната и регулативната уредба, за да засили конкуренцията на вътрешния пазар и доколкото институциите на съдебната система прилагат ефективно закона от гледна точка на средствата и времето.

В. КОНКУРЕНЦИЯ НА ВЪТРЕШНИЯ ПАЗАР: НОРМАТИВНА УРЕДБА

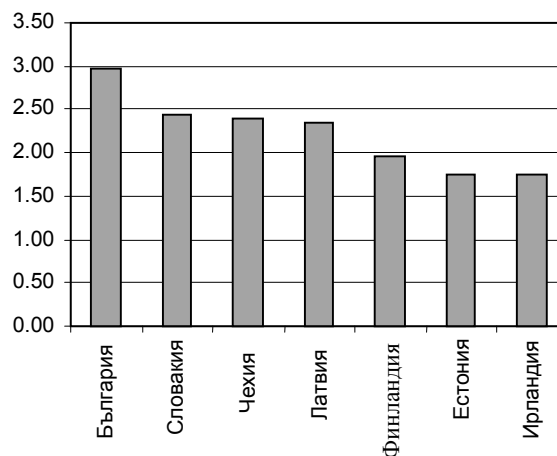
6.10 Осъществяване на реформи, насочени към подобряване на действието на вътрешния пазар в България. Тези реформи включват мерки за опростяване и осъвременяване на регулативната рамка, мерки за намаляване на пречките за навлизане на пазара и мерки за подобряване на ефикасността на режима на несъстоятелността. Реформите спомогнаха за подобряване на икономическите резултати и на бизнес-климата. Индексът на икономическата свобода⁵¹ е показателен за напредъка във функционирането на вътрешния пазар благодарение на подобряването на политиката и институциите (вж. Фигура 6.3). Индексът варира от 4, което е най-лошата оценка и представлява най-рестриктивната политическа и институционална среда, до 1, което е най-добрата оценка и означава най-благоприятната среда за добре функциониращ пазар. България отбеляза значителен напредък през последните няколко години: индексът на икономическа свобода се подобри до 3.0 през 2004 г. от 3.6 през 1998 г. (вж. Фигура 6.3 А).

Фигура 6.3 Индекс на икономическата свобода (най-добър = 1; най-лош = 4)

А. 1995-2004



Б. 2004



Източник: Вътрешни оценки на Световната банка въз основа на данни на Heritage Foundation и Dow Jones & Company, Inc.

6.11 Въпреки това, за да се подобри функционирането на вътрешния пазар и за преодоляване на изоставането от новите страни-членки темпът на реформите в България трябва да се ускори. Новите страни-членки на ЕС продължават да подобряват своите политически и институционални рамки, за да

⁵¹ Индексът на икономическата свобода се изчислява от Фондацията „Херитидж“ съвместно с Dow Jones & Company, Inc. на годишна база и обхваща 161 страни и 50 показателя.

подпомогнат по-доброто функциониране на вътрешния си пазар. Средният индекс на икономическа свобода в НСЧ-8 се подобри от 2.9 през 1998 г. до 2.3 през 2004 година. Разликата от 0.7 единици между България и НСЧ-8 остана непроменена през периода 1998-2004 г. Тази разлика обаче е по-голяма в сравнение с по-висококонкурентните страни в региона. Разликата в индексите на икономическата свобода в сравнение с Естония, Ирландия и Финландия е над 1 пункт (вж. Фигура 6.3 Б).

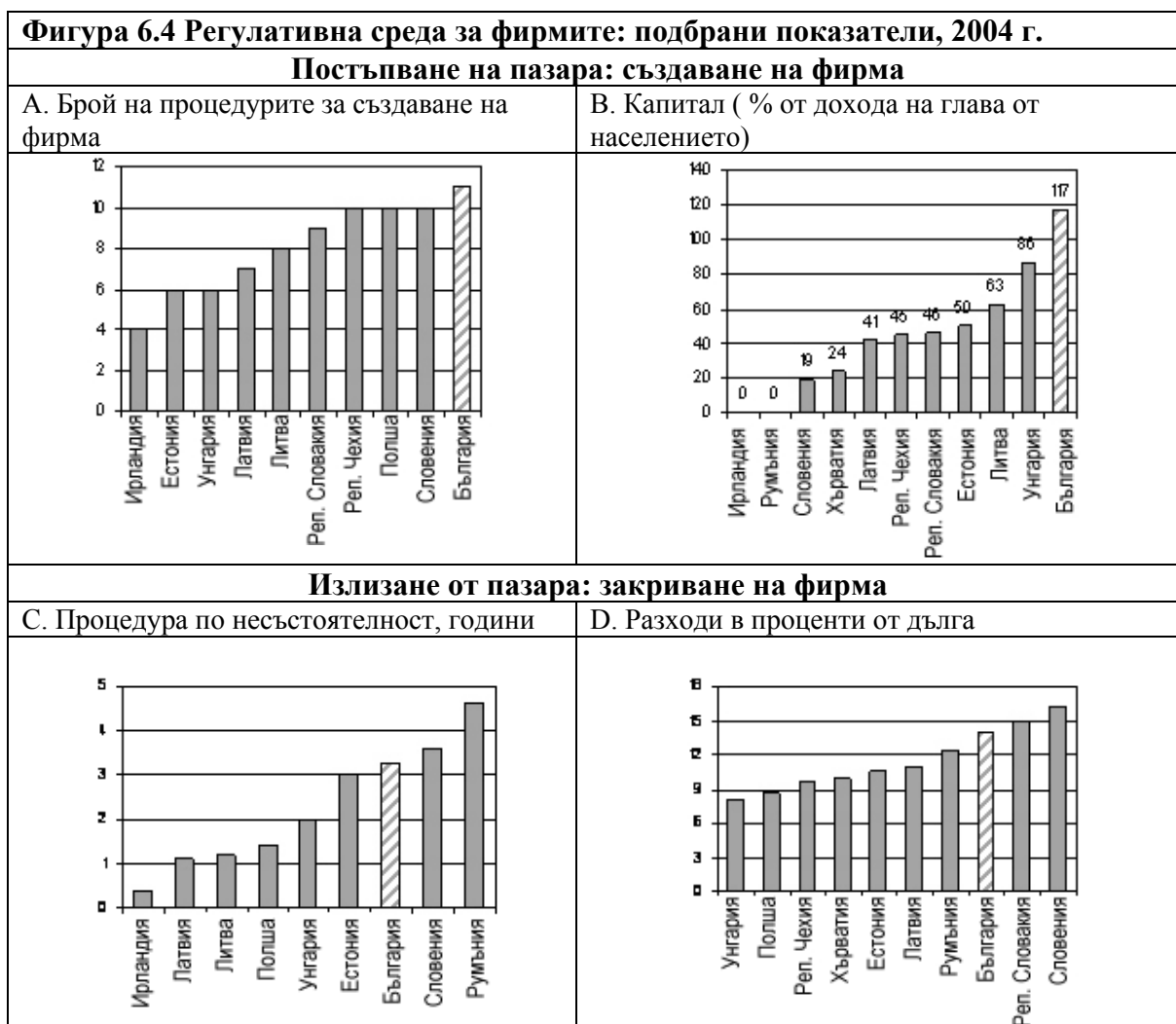
6.12 През последните няколко години България проведе редица реформи, насочени към опростяване на разпоредбите за извършване на стопанска дейност. През 2002-03 г. правителството предприе действия за намаляване на разходите за стопанска дейност чрез прилагане на стратегия за реформа на нормативната уредба в две насоки. *Първо*, през 2002-2003 г. Междуведомствената работна група по оптимизиране на лицензионните, разрешителните и регистрационните режими преразгледа всички регулативни режими на национално ниво. Групата ревизира 361 режима на национално ниво, подготвени за разглеждане в Народното събрание, както и наредби на отрасловите министерства. Групата изготви програма, предвиждаща отстраняването на 75 и изменянето на 117 от тези режими. До този момент 52 режима са премахнати, а 92 режима са опростени.

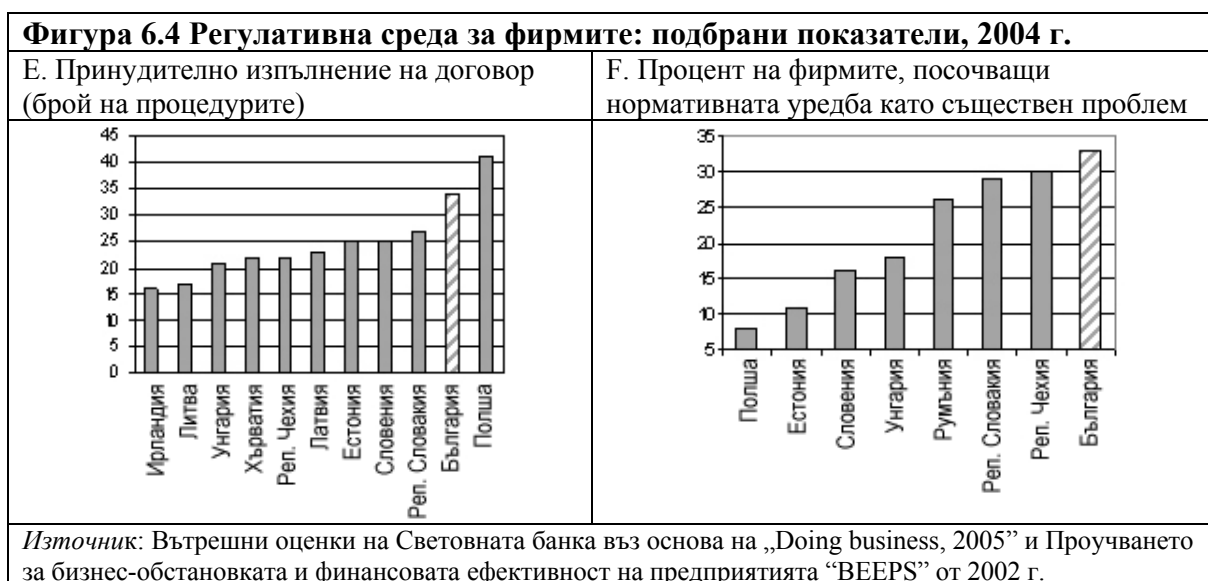
6.13 Второ, преразглеждането и опростяването на регулативните режими бе последвано през 2004 г. от приемането на Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност. За да се продължи процесът на дерегулация и да се гарантира, че бъдещите регулативни режими ще се базират на ясни съображения и ще се подлагат на предварителен анализ за икономическа целесъобразност, през миналата година бе приет *Законът за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност*. Той се възприе от страна на бизнеса като положителна стъпка. Законът обявява за невалидни всички съществуващи процедури за създаване на нови разрешителни режими. Нови разпоредби могат да се приемат единствено с одобрение от Народното събрание. Законът установява основните принципи за въвеждане на нови регулативни режими. Това ще ограничи новите разрешителни режими в рамките на законодателната инициатива на отрасловите министерства и другите правителствени агенции.

6.14 Новият закон също така изчисти терминологията, използвана в съществуващите закони и разпоредби, като по този начин се постигна уеднаквяване. Например, работната група идентифицира 19 различни синонимни термина на “лиценз”, използвани в повече от 1500 съществуващи нормативни документа. Те бяха уеднаквени и заменени с един единствен термин. Законът има за цел да дефинира общите правила и принципи, за да установи порядък при въвеждането на нови административни разпоредби за стопанската дейност. Законът също така изисква новите разпоредби да бъдат съпътствани от оценка на икономическите последствия от спазването им. Накрая, законът постановява задължителен срок за обработка на молбите за издаване на разрешения и прави опит за въвеждане на принципа на мълчаливото съгласие. Всички тези промени намаляват административното бреме за стопанската дейност на фирмите.

6.15 Дневният ред на реформата на регулативната уредба обаче е далеч от приключване. Фигура 6.4 показва, че независимо от напредъка, постигнат до този момент, регулативната рамка за бизнеса поставя производителите в България в

значително по-неизгодно положение в сравнение с техните колеги от другите страни в региона. Броят на процедурите, необходими за откриване на фирма в България, е по-голям, отколкото в някои страни в региона – 11 процедури в България в сравнение с 6 в Естония и 4 в Ирландия (вж. Фигура 6.4 А). Процедурите включват следното: (1) проверка дали предлаганото име на фирма вече не съществува и получаване на удостоверение за регистриране на името; (2) нотариална заверка на устав; (3) внасяне на капитала в банка; (4) внасяне на съдебна такса; (5) вписване в Търговския регистър на Окръжния съд; (6) обнародване в Държавен вестник; (7) изработване на фирмен печат; (8) регистрация в БУЛСТАТ; (9) регистрация в регионалното подразделение на НОИ в 7-дневен срок от съдебната регистрация; (10) регистрация в териториалната данъчна служба в срок до 14 дни след съдебната регистрация; и (11) регистрация по ДДС.





6.16 България има най-високо изискване за минимален капитал в Европа като дял от дохода на глава от населението (вж. Фигура 6.4 В). Българският Търговски закон е заимствал много от немския закон, приемайки освен другите постановки изискването за минимален капитал при учредяването на фирма с ограничена отговорност. Минималният капитал се цитира в редица проучвания като остаряла правна концепция,⁵² а породените от него проблеми се усложняват допълнително в България, където изискваният размер (5000 лв.) е най-висок в Европа като дял от средния доход (вж. Фигура 6.4 В). Високото изискване за минимален капитал за фирмите с ограничена отговорност пречи на много потенциални предприемачи да се заемат с бизнес. При това, възможността търговецът да изтегли капитала непосредствено след приключването на регистрацията обезсмисля целта, за която е въведено изискването. Следователно, от високото изискване за минимален капитал няма полза, освен че пречи на по-бедните евентуални предприемачи да откриват нови фирми.

6.17 Тези особености на разпоредбите за започване на бизнес спъват конкурентоспособността и производителността на българските фирми. Регулаторната реформа бе ускорена в няколко наскоро приети страни в ЕС, най-вече в Унгария, Латвия, Литва, Полша и Словакия. През януари 2004 г. полският парламент прие Закона за икономическата свобода, който намали броя на лицензионните режими от 9 на 5, въведе правилото за мълчаливото съгласие при регистрацията на фирми и в другите сфери на административното регулиране и намали броя и времетраенето на различните проверки. За сравнение, в България все още съществуват 39 лицензионни режима,⁵³ принципът на мълчаливото съгласие важи само за няколко вида разрешителни и няма закон, уреждащ проверките.

6.18 Мерките за опростяване на режима на несъстоятелността снижиха разходите за закриване на фирма, но въпреки това България изостава от няколко други

⁵² Световна Банка, *Doing Business in 2004*: “Как да разбираме разпоредбите,” Глава 2.

⁵³ Някои експерти твърдят, че на практика има 60 лицензионни режима, но няколко от режимите са обединени в по-широки категории.

страни в региона (вж. Фигури 6.4 С и D). През 2003 г. бяха приети няколко поправки в Търговския закон и Гражданския процесуален кодекс за намаляване на времето, което се губи за процедурите по несъстоятелност, за въвеждане на задължителни срокове и на по-строги критерии за назначаването и освобождаването на синдиките, за разширяване на правомощията на кредиторите и за ограничаване на възможностите за обжалване. В резултат от това, за периода от 2003 до 2004 г. продължителността на една процедура по несъстоятелност беше намалена средно от 3.8 на 3.3 години, а разходите бяха снижени от 18 на 14 % от задълженията на фирмата. Независимо от този напредък, закриването на фирма в България е далеч по-скъпо, отколкото в другите страни в региона. Времето, необходимо за изпълнение на процедура по несъстоятелност в Естония е 3 г., в Унгария то е 2 г., в Латвия 1.1 г., а в Ирландия то е само 0.4 години. Един проект на PHARE в подкрепа на по-нататъшните промени на разпоредбите по несъстоятелността има за цел да подпомогне България в догонването на другите страни в региона. Проектът обаче от доста време се намира в подготвителен етап без особено развитие.

6.19 Принудителното изпълнение на договорите е прекалено сложно и представлява значителна пречка за бизнеса в България (вж. Фигура 6.4 E). Процедурите за принудително изпълнение на един договор са значително по-сложни в България, отколкото в другите страни от региона. За принудителното изпълнение на един договор в България се изискват 34 процедури в сравнение с 25 процедури в Естония, 21 в Унгария и 16 в Ирландия. Освен това, българските съдилища разчитат предимно на писмените, а не на устните процедури и поставят значителни изисквания за правното обосноваване на различните етапи на изпълнението. Най-характерното е, че възражения и обжалвания могат да се подават на всеки етап от процеса. На 23 септември 2003 г. бяха приети промени в Конституцията за ускоряване на реформите. Те са обсъдени в третия раздел на настоящата глава.

6.20 Освен това, неефикасните елементи в съдебната система задълбочават трудностите при принудителното изпълнение на договорите. Както банките, така и фирмите съобщават, че неефикасната работа на съдилищата е значителна пречка за осъществяването на бизнес в България. Принудителното изпълнение на един обикновен договор за заем отнема средно 440 дни в България в сравнение с 252 дни в страните от ЕС, 335 в Румъния, 330 в Русия и 184 дни в Германия. Практиката на извънсъдебните споразумения не се използва, нито има специализирани търговски съдилища или ускорени процедури за автоматично привеждане в изпълнение, а длъжниците разполагат с големи възможности за обжалване и протакане на процедурата. Съгласно чл. 348 от Гражданския процесуален кодекс са необходими 19 месеца за принудителното изпълнение на ипотека. Процесът на практика може да се протака безкрайно от страна на длъжника и това може да става чрез постоянно отлагане на делата просто чрез неявяване. (Съдебната реформа се разглежда в следващия раздел).

6.21 Последователното осъществяване на дерегулацията трябва да стане част от основния дневен ред на реформите в България. През 2002 г. повече от една трета от фирмите съобщават, че регулативните режими са главната пречка за осъществяване на бизнес в България. Реформата на административното регулиране направи първите стъпки за подобряване на инвестиционния климат, но както се посочва по-горе, дневният ред на реформата на регулативните режими е обширен. Постигнатият до този момент напредък трябва да придобие траен характер. Според резултатите от едно

неотдавнашно проучване на фирмите, проведено от Световната банка, цената на лицензирането от гледна точка на разхода на време и пари е все още висока – през 2003 г. запитаните предприятия са изразходвали средно по 26 човекодни, 37.5 календарни дни и 1279 лв. за получаването на лицензи и разрешения.

6.22 България трябва да избере своя подход за създаване на независим орган, който може да насърчава и ръководи дерегулативните реформи. Заключениеето на доклада на ОИСР за регулативната реформа е, че “специализираните механизми за управление на дейностите по регулативната реформа изглеждат най-ефективни, когато отговорността за регулативната реформа е на министерско или на по-високо ниво... Опитът показва, че тези средства са най-ефикасни, ако са *независими* от регулаторните органи (не са обвързани с конкретна регулативна мисия), ако са *хоризонтални* по отношение на правителствените нива, ако са *експертни* (имат възможността да дават независими преценки), ако имат право на *инициатива* при насърчаване на реформата и ако са *свързани с политическото ръководство или със съществуващите центрове на ръководния орган* (като например, кабинет на правителството или на министерствата на финансите и търговията)⁵⁴. Има различни варианти за изграждане на институционална рамка за дерегулацията. В някои страни този въпрос се решава, като се създава „Звено за по-добро управление” към правителството, както е във Великобритания, Австралия и Канада; в други страни това става чрез създаване на независима агенция, която преглежда всички предлагани проектозаконали – както е в Дания и Холандия.⁵⁵

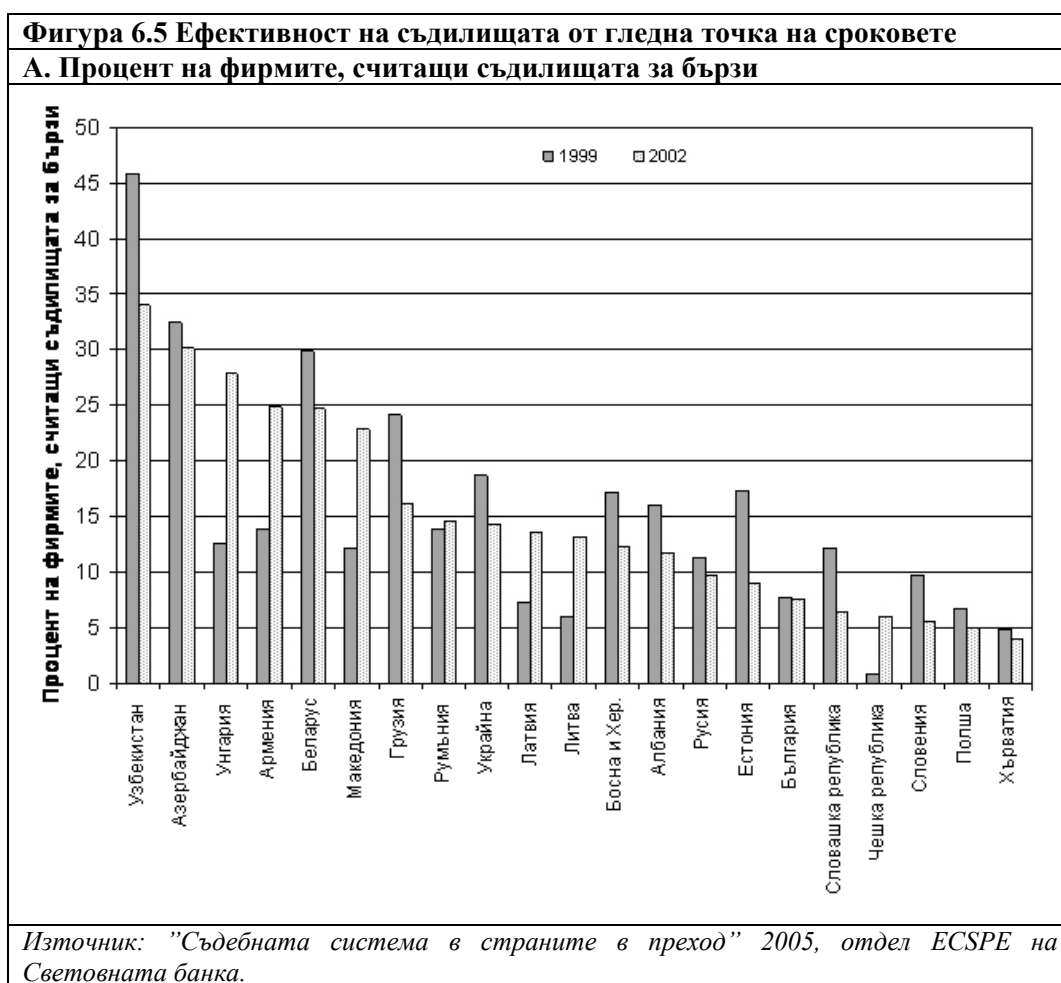
С. СЪДЕБНА РЕФОРМА

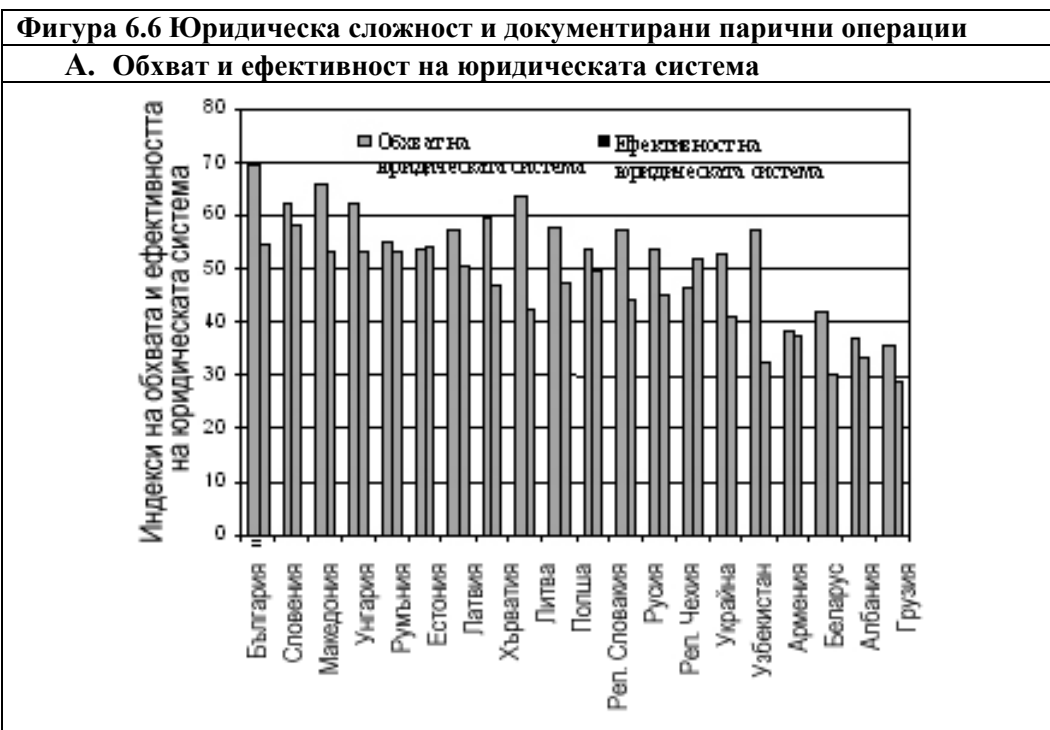
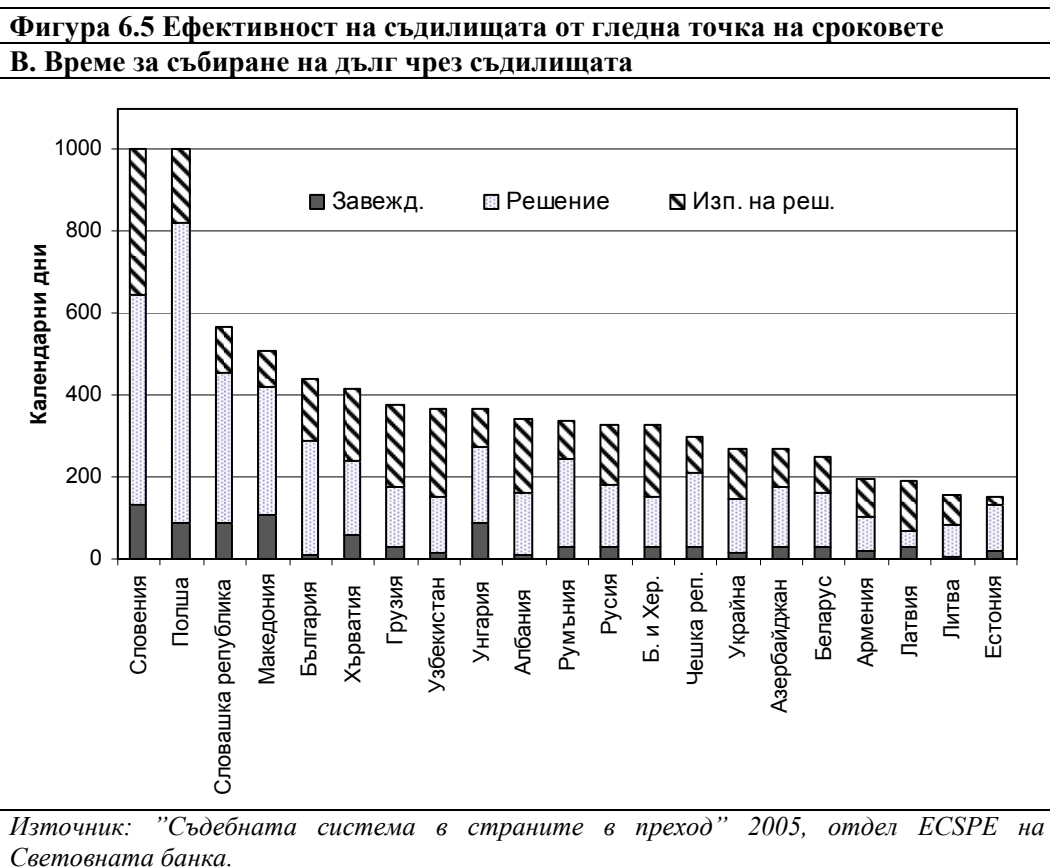
6.23 България отбелязва голям напредък в сферата на съдебната реформа през последните две години. За да се изгради нужната за функционирането на пазарите система, основаваща се на ясни правила, за да се защитават икономическите и социалните права, за да се осигурят ефикасни и надеждни механизми за решаване на споровете и за да се гарантира отчетността са необходими добре функциониращи съдебни институции. За тази цел през последните две години България направи важни първи крачки. През септември 2003 г. бяха приети и обнародвани изменения и допълнения на *Конституцията на Република България*, които са решаващи за съдебната реформа. През март 2004 г. Народното събрание гласува съответните поправки в *Закона за съдебната власт*, за да го приведе в съответствие с измененията и допълненията на Конституцията. Това са важни стъпки към създаване на подходяща рамка за съдебната власт от гледна точка на имунитета, мандатността и несменяемостта. Поправките в чл. 123 от Конституцията сега ограничават имунитета на членовете на съдебната власт в рамките на действията, извършени по време на изпълнението на правомощията им като членове на съдебната власт. Добавянето на нова алинея 5 към чл.129 от Конституцията относно мандатността ограничава срока на назначаване на членовете на върховния съд до пет години с възможност за преизбиране за втори петгодишен мандат. Несменяемост за другите членове на съдебната власт съгласно промяната на ал. 3 на чл. 129 от Конституцията се предвижда с навършване на петгодишен стаж и след атестиране с решение на Висшия съдебен съвет.

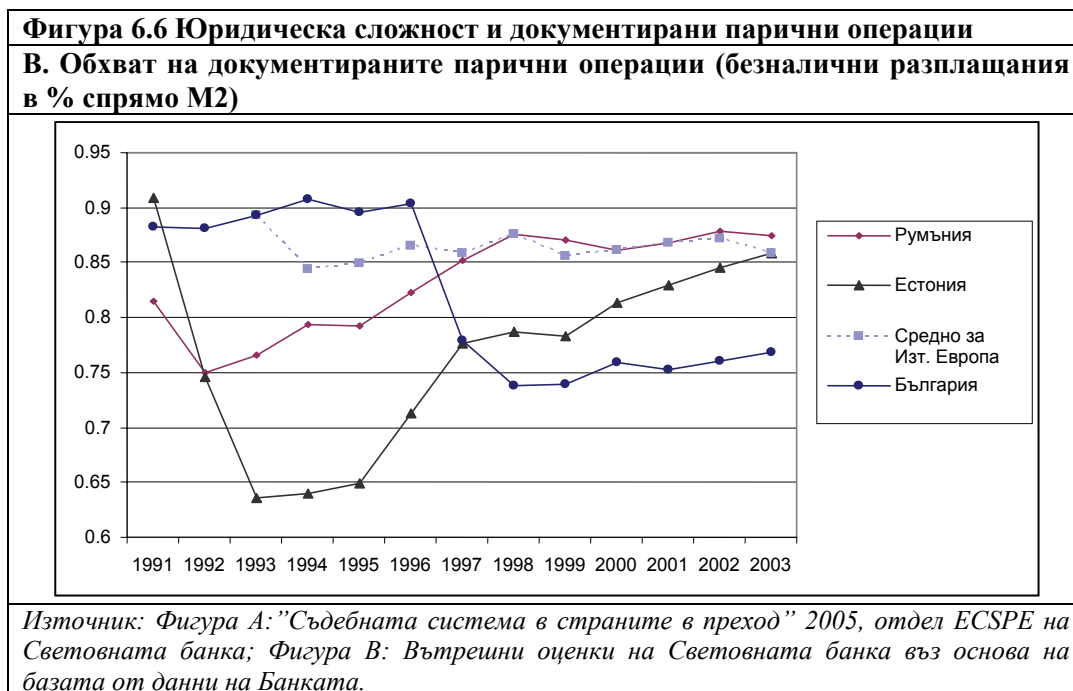
⁵⁴ Доклад за регулативната реформа на ОИСР, *Synthesis, Organization for Economic Cooperation and Development*, Париж, 1997 г.

⁵⁵ В предварителното проучване “По създаването на звено за по-добро регулиране в България”, изготвено през 2003 г. от Института за пазарна икономика, се разглеждат редица стратегически институционални опции за България.

Несменяемостта допълнително се ограничава с това, че съдиите се освобождават от длъжност след навършване на 65 години; в случай на подаване на оставка; при влизане в сила на присъда за лишаване от свобода; или след сериозно нарушение или системно неизпълнение на служебните си задължения, както и при действия, които накърняват престижа на съдебната власт. Освен това, Висшият съдебен съвет одобри правила за условията за провеждане на конкурси за назначаване на магистрати. Съветът одобри и Антикорупционна програма за съдебната власт. Програмата предвижда мерки за засилване на отговорността на магистратите и въвеждане на система за възлагане на делата на случаен принцип, за да не се допуснат корупционни практики в съдопроизводството, а също така и по-прозрачен достъп до съдебната документация и делата. Законът за адвокатурата бе приет през юни 2004 година.







6.24 Въпреки че общата законодателна рамка за повишаване на независимостта и ефективността на съдебната власт е приета, все още са необходими значителни усилия за прилагането на въведените промени. Необходими са регулативни и управленски системи за прилагането на приетите промени, особено в областта на антикорупционните мерки, подобряването на организацията на съдилищата, ускоряване на решаването на делата и подобряване качеството на правораздаването. Проектоправилникът за прилагане на Закона за адвокатурата относно провеждането на квалификационни изпити е изготвен от Висшия адвокатски съвет. Проектозаконът за медиацията мина на първо четене в Народното събрание през април 2004 г., но напредъкът почти през цялата 2004 г. беше ограничен. Благодарение на усилията на българското правителство Законът за медиацията беше приет през декември 2004 г. Сега усилията трябва да се съсредоточат върху прилагането му. Съставянето на проекта за правилник на Асоциацията на националните медиатори също се забави. По подобен начин беше забавено и внасянето на Административния процесуален кодекс в Народното събрание и се забави разработването на плана за създаването на специализирани административни съдилища. Проектът за разработване на стандарти за качество на работата на съдиите все още не е завършен.⁵⁶

6.25 В сравнение с други страни в региона, съдилищата в България общо взето действат бавно, а принудителното изпълнение на договорите е прекомерно усложнено и отнема много време (вж. Фигура 6.5). Фирмите съобщават, че съдилищата в България като цяло работят бавно и, както бе обсъдено в предишния раздел, времето за решаване на един спор за задължение от съда е значително. Принудителното изпълнение на обикновен договор за заем отнема средно 440 дни в

⁵⁶ Освен това, обнародването на Правилника за съдебната администрация през октомври 2004 г., в който се въвежда концепцията за съдебния администратор и се дефинира механизмът за оценяване на работата на административния персонал на съдилищата, ранговете им и др., ще допринесе за повече професионализъм и прозрачност в съдилищата, като в същото време ще освободи съдиите и председателите на съдилища от административните задачи, поглъщащи много време.

България в сравнение с 252 дни в страните от ЕС, 335 дни в Румъния, 330 дни в Русия и 184 дни в Германия. Практиката на извънсъдебните споразумения не се използва, нито има специализирани търговски съдилища или ускорени процедури за автоматично привеждане в изпълнение, а длъжниците разполагат с големи възможности за обжалване и протакане на делата. Забавянето на приемането на Закона за медиацията поставя бизнеса в България в неравностойно положение в сравнение с другите страни в региона.

6.26 България има най-усложнената законодателна система в региона, а разрывът между закона и неговото прилагане е голям (вж. Фигура 6.6). Тази сложност е сериозен проблем и спъва икономическото развитие в България (вж. Фигура 6.6 А). Прекомерно високото ниво на регулативната сложност повишава съществено разходите на бизнеса в България и насърчава неформалната икономика. Сложността също така допринася за проблемите при изпълнението на договорите. По тази причина фирмите в България разчитат повече на сделките с плащане в брой, отколкото на по-ефективните, усъвършенствани и подлежащи на доказване въз основа на договори форми на безналични разплащания, използвани от другите страни в региона. През последните няколко години България показва по-слабо използване на „договороемки пари”, т.е., по-ниско съотношение на безналичните разплащания спрямо масата на широките пари (M2) в сравнение с други страни в региона (вж. Фигура 6.6 В). За разлика от България, в Естония, където също действа валутен борд, има ниска инфлация и фискалното положение е устойчиво, обемът на безналичните разплащания се увеличава бързо, което показва, че естонците разчитат повече на договорите, отколкото на плащанията в брой при осъществяване на сделки. Освен това, Clague и колектив (1999 г.) твърдят, че обемът на безналичните разплащания е сравнително просто, но ефикасно мерило, с което може да се определи начинът на прилагането на имуществените права.⁵⁷

D. УСКОРЯВАНЕ НА РАЗВИТИЕТО НА СИСТЕМА, ОСНОВАВАЩА СЕ НА ЯСНИ ПРАВИЛА: ДНЕВНИЯТ РЕД НА РЕФОРМИТЕ

6.27 Опростяване на законодателството и регулативните режими и снижаване на бизнес-разходите. Реформите на нормативната уредба подобриха инвестиционния климат в България. Въпреки това, системата на законодателството и подзаконовите актове все още си остава изключително сложна и поставя българските производители в неизгодно положение в сравнение с техните колеги в други страни на региона. За да се намали законодателната и регулативната сложност и за да се засили конкуренцията на вътрешния пазар, препоръчаната реформа включва следното:

- **Опростяване на процедурите за принудително изпълнение на договори.** Процедурите за принудително изпълнение на един договор са далеч по-сложни в България, отколкото в другите страни от региона. За принудителното изпълнение на един договор в България се изискват 34 процедури в сравнение с 25 процедури в Естония, 21 в Унгария и 16 в Ирландия.
- **Завършване на процеса за опростяване на лицензионните режими.** В опростяването на лицензионните режими в национален мащаб бе постигнат съществен напредък. Следващата стъпка се състои в преразглеждане и

⁵⁷ Clague, C., P. Keefer, S. Knack, and M. Olson (1999): “Contract-Intensive Money: Contract Enforcement, Property Rights, and Economic Performance.” *Journal of Economic Growth* 4, 185-211.

опростяване на специфичните режими по сектори и на общинските разпоредби. Системата на разрешителните за строителство трябва да бъде модернизирана, тъй като фирмите съобщават, че сегашната система ги обременява със значителни разходи. Реформата трябва да бъде насочена към опростяване на режимите чрез отстраняване на множеството припокриващи се регулативни структури, в това число на такива, които са специфични за отделни сектори, и такива, които са на общинско ниво.

- **Превръщане на фирмената регистрация в административен процес.** Сегашната организация на системата за фирмена регистрация в България е скъпа и нискоефективна. Извършването на дейностите по фирмената регистрация от съдилищата е в противоречие с добрата европейска практика и затруднява икономическия растеж, като намалява възможностите на търговските съдилища да решават бързо делата. По-подходящ вариант би било да се създаде експертна агенция по фирмената регистрация, както се предвижда в Закона за регистър БУЛСТАТ.
- **Премахване или намаляване на изискването за минималния капитал на дружествата с ограничена отговорност.** Според редица проучвания изискването за минимален капитал се счита за остаряла правна концепция и неговите проблеми се усложняват допълнително в България, където изискваната сума (5000 лв.) е най-голяма в Европа като дял от средния доход. Високото изискване за минималния капитал при учредяване на дружество с ограничена отговорност е пречка за много предприемчиви хора да започнат бизнес. Освен това, възможността на предприемача да изтегли капитала веднага след регистрирането на фирмата обезсмисля предвидената цел. В резултат от това, изискването за минимален капитал не служи за някаква полезна цел, а само пречи на по-бедните потенциални предприемачи да започнат бизнес.
- **Намаляване на обема и сложността на необходимата документация.** Необходимо е намаляването на обема и сложността на документацията, изисквана за учредяване на нова фирма. За тази цел могат да се приложат няколко мерки, в това число: използване на стандартизирани формуляри; уникални регистрационни номера; декларации и собствени удостоверения вместо разрешителни.
- **Опростяване на процедурата по обявяване в несъстоятелност.** Независимо от съществения напредък, постигнат досега в тази област, закриването на фирма в България е далеч по-скъпо отколкото в други страни в региона. Между 2003 и 2004 г. времето, необходимо за провеждане на процедура по обявяване на несъстоятелност в България, беше намалено от 3.8 на 3.3 години и разходите бяха намалени от 18 % до 14 % от сумата на задълженията. Това все пак поставя България в неизгодно положение в сравнение с други страни в региона. Срокът за завършване на дело по несъстоятелност в Естония е 3 години, в Унгария той е 2 години, в Латвия е 1.1 години и в Ирландия е само 0.4 години. Законът трябва да бъде променен и прилаган стриктно, за да се повиши нивото на ефективността на процедурите по несъстоятелност и за да се облекчи навлизането на фирмите на пазара и излизането им от него.

- **Въвеждане на задължителни срокове за отговор (по принципа за мълчаливото съгласие).** Така както е приет в настоящия си вид, Законът за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност не предвижда използване на принципа за мълчаливото съгласие при регистрацията на фирмите и при издаването на повечето видове разрешителни и лицензи на фирмите.
- **Укрепване на политиката в областта на правната уредба.** България прие Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност през 2004 г. Този закон урежда принципите за въвеждането на нови регулативни режими. Едно от новите изисквания на закона е новите разпоредби да се основават на ясни икономически съображения и да бъдат подлагани на оценка за икономическа целесъобразност.
- **Въвеждане на използването на страници в Интернет.** България трябва да започне да използва страници в Интернет за предоставяне на информация, за подобряване на наличната информация за бизнесмените; за вписване на всички процедури и лицензи и за консолидиране на информацията в един единствен електронен източник.

6.28 България трябва да избере подхода си за създаване на независим орган, който ще може да насърчава и ръководи дерегулативните реформи по по-систематичен и стабилен начин. Съществуват различни варианти за организирането на институционалната рамка за ефикасно и систематично опростяване на законодателната система и за дерегулация. В някои страни този въпрос се решава чрез създаване на „Звено за по-добра регулация” към правителството (както е в Обединеното Кралство, Австралия и Канада). В други страни този проблем е решен чрез създаването на независима агенция, която преглежда всички предлагани проектозаконали (както е в Дания и Холандия).

6.29 Повишаване на ефективността на съдебната система. България постигна значителен напредък в областта на съдебната реформа през последните две години. Въпреки че за повишаване на ефективността на съдебната система беше създадена всеобхватна законодателна рамка, все още има нужда от създаването на управленска система за прилагане на приетите промени. Най-спешните и неотложни реформи включват следното:

- **Приемане на Закона за медиацията и изготвяне на съответния правилник за приложението му.**
- **Създаване на специализирани административни съдилища,** залегнали в новия Административно-процесуален кодекс. Проектът на кодекса обаче все още не е минал на първо четене в Парламента.
- **Разработване на широкообхватен механизъм за мониторинг и оценяване на работата на съдебната система,** в това число реорганизация на статистическата система на съдилищата и осигуряване на обективна и прозрачна оценка на работата на съдиите.

- **Пълно прилагане на Правилника за съдебната администрация**, приет през октомври 2004 г. Този правилник въвежда концепцията за съдебния администратор. Правилникът ще спомогне за постигането на професионализъм и прозрачност в съдебната администрация, както и за освобождаване на съдиите и председателите на съдилищата от отнемащи време административни задачи.
- **Пълно прилагане на системния подход за управление на делата чрез автоматизиране на съдебния процес** – мярка, която трябва да намали продължителността на съдебните процедури и да доведе до по-голяма прозрачност и отчетност в работата на съдиите.
- **Повишаване на квалификацията на съдиите** – както за новоназначени магистрати, така и за непрекъснато обучение.
- **Укрепване на новия Национален институт на правосъдието**, създаден през декември 2003 г.

6.30 Подобряването на досегашните постижения и тръгването по пътя на Лисабонската стратегия за по-висока производителност и икономически растеж чрез задълбочаване на интеграцията с ЕС и световния пазар са осъществими, ако дневният ред с основните реформи бъде подкрепен от макроикономическа политика, насочена към справяне с рисковете и уязвимите места. Потенциалните облаги са огромни, но макроикономическите рискове и уязвимите места не трябва да се подценяват.

7. МАКРОИКОНОМИЧЕСКИ РИСКОВЕ И УЯЗВИМИ МЕСТА

7.1 Макроикономическата политика трябва да се насочи към справяне с рисковете и уязвимите места и към подпомагане на напредъка в монетарната интеграция. Стратегията на България за фискална консолидация през последните няколко години беше насочена към постепенното адаптиране на общия фискален баланс, постигането на балансиран бюджет и намаляването на външния дълг, необходими за изпълнението на Маастрихтския критерий за намаляване на съотношението между държавния дълг и БВП под 60 % до 2005 г. Постепенното адаптиране на фискалния баланс се съпътстваше от намаляване на данъчните ставки и съществено намаляване на държавния дълг. През 2002 г. България изпълни Маастрихтския критерий, а през 2003 г. постигна балансиран бюджет. По такъв начин макроикономическото финансово положение на България беше укрепено. Въпреки това, България е изправена пред значителни рискове и уязвими места, които са преодолими при условие, че макроикономическата дисциплина се запази, а темпото на икономическите реформи се ускори.

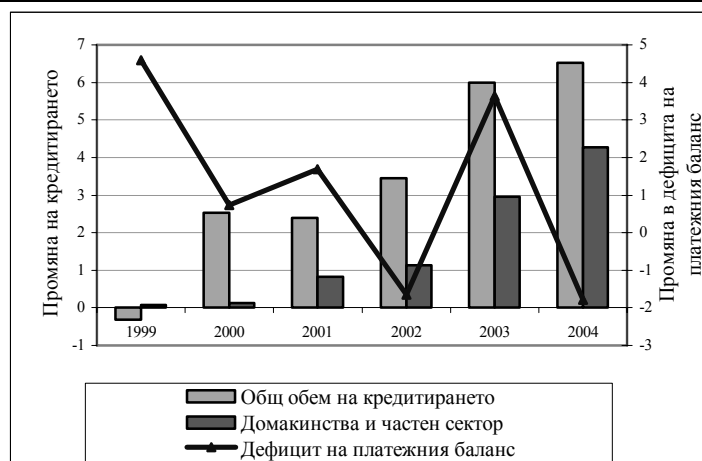
7.2 Запазването на макроикономическа стабилност и досегашните постижения в процеса на реформите са свързани с редица рискове и уязвими места, а именно: (i) натиска за разширяване на дефицита по текущата сметка на платежния баланс и бързото нарастване на кредитите за частния сектор; (ii) забавянето на реформата на политиката на публичните разходи, особено липсата на решителни мерки за повишаване на ефективността на социалните разходи и тяхната фискална устойчивост, както забавеното влизане в действие на Националната агенция за приходите (НАП); (iii) неуспеха в поддържането на гъвкава фискална позиция, която може да гарантира плавен, но постоянен напредък към монетарна интеграция. При сегашната обстановка в страната има риск от загубване на инерцията в осъществяването на структурните реформи и от отслабване на макроикономическата дисциплина. Икономиката също така е уязвима от външни сътресения, в това число от по-нататъшни увеличения на цените на петрола и повишаване на лихвените проценти. Съществуват също така рискове, свързани с прехода от либерална към по-неутрална монетарна политика в страните с високи доходи и с перспективите на икономическия им растеж.

А. СПРАВЯНЕ С РИСКОВЕТЕ И СЛАБИТЕ МЕСТА

7.3 Краткосрочните и средносрочните рискове представляват значителна тежест за фискалната позиция. В краткосрочен аспект рисковете са свързани с бързото увеличаване на кредитите за частния сектор. Също така, фискалната позиция трябва да остане достатъчно гъвкава, за да отговори на такива външни рискове, като по-голяма подвижност на капиталовите потоци или спадане на потоците от ПЧИ под нивата, необходими за финансиране на сравнително големия дефицит по текущата сметка. Макроикономическата политика допълнително се усложнява от бързото нарастване на сравнително краткосрочните капиталови потоци, дължащи се на разликите в лихвените проценти между България и ЕС-25. По-конкретно, за запазване на стабилността трябва да се предприемат достатъчно ефикасни мерки за ограничаване на растежа на кредитите за частния сектор или по-нататъшно затягане на фискалната политика. Това означава, че поддържането на растежа ще трябва да се ослани повече на повишаване на производителността, отколкото на непрекъснатото разширяване на инвестициите.

7.4 В краткосрочен план задачата се състои в укрепване на макроикономическото равновесие, за да се осигури запазване на дефицита по текущата сметка на платежния баланс на приемливи нива. Макроикономическото управление може допълнително да се затрудни при по-голяма подвижност на капиталовите потоци, след като се премахне контролът върху капиталите. Обикновено контролът върху движението на капитали се премахва доста дълго време преди присъединяването към ЕС. В момента България упражнява контрол върху кредитните операции, сделките с недвижими имоти, движенията на частни капитали, инструментите на паричния пазар и върху други капиталови сделки.⁵⁸ Фискалната политика трябва да остане достатъчно гъвкава, за да се справи с потенциалната подвижност на капиталовия поток. Както бе споменато в Глава 1, потоците от ПЧИ финансираха дефицита по текущата сметка на платежния баланс и дават съществен принос за възстановяване на основния капитал в страната. В процеса на приключването на приватизационната програма стабилността на икономиката и бизнес-обстановката стават все по-важни за конкурентоспособността на България в привличането на ПЧИ. Потоците от ПЧИ се влияят и от световните икономически тенденции и перспективи. По тази причина опасността от рязко спадане на ПЧИ под очакваните нива поради външни сътресения не може да се изключи изцяло. Освен това, притокът на краткосрочни капитали нараства бързо – както по отношение на обема си, така и като дял от външния баланс. Между 2003 г. и 2004 г. краткосрочните притоци на капитали се увеличиха повече от два пъти или от 649 до 1,633 млн. Евро. Съотношението им към дефицита по текущата сметка през същия период нарасна от 27 до 55 % (вж. Фигура 7.1). Повечето от тези притоци представляват пари, привлечени в България от сравнително високите лихвени проценти в сравнение с рентабилността на подобни инвестиции в Еврозоната. Внезапното рязко снижаване на тези проценти би намалило разликите, което може да доведе до бързо изтичане на капитали и да причини значителни сътресения за икономиката.

Фигура 7.1 Тенденции и състав на кредитирането, 1996-2004 години (А)
Промени в кредитирането и дефицита на платежния баланс (процентни пунктове от БВП)



⁵⁸ Смята се, че в България този контрол не е прекален. Въпреки това, като се има предвид, че България е уязвима от спада на ПЧИ и бързото разрастване на краткосрочните капиталови потоци, настоящият доклад препоръчва внимателна политика като тази, която България следва през последните няколко години.

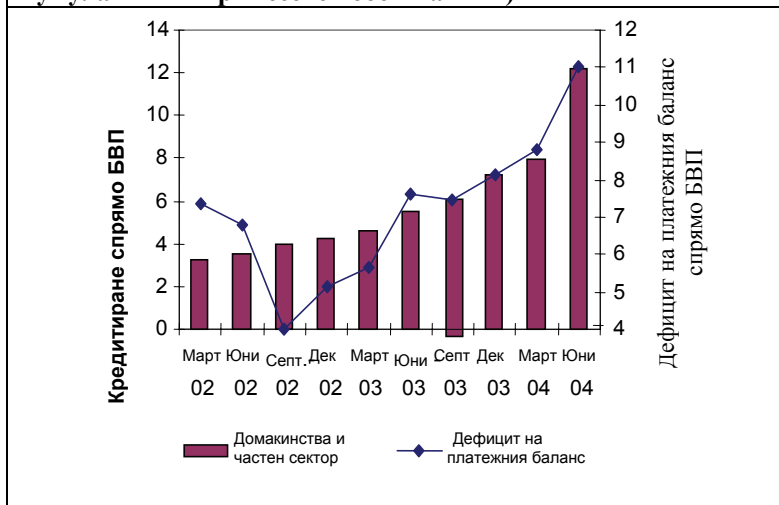
7.5 Краткосрочните притоци на капитали водят до бързо разрастване на частния дълг и подчертават важността на новите предизвикателства пред политиката (вж. Фигура 7.1). Външните дългове на частните фирми и лица между 1999 г. и 2004 г. се увеличиха повече от четири пъти. Населението се радва на бързо повишаване на стандарта на живот след кризата в края на 90-те години и може да очаква още по-голямо повишаване през следващите години с бързото

наближаване на датата за присъединяване към ЕС. Също така, заедно с подобряването на инвестиционния климат и в очакване на присъединяването към ЕС, частните фирми предприемат инвестиции с високи темпове и ползват услугите на финансовия пазар за финансирането на производствени инвестиции, които допринасят за бъдещото повишаване на производителността и подобряват способността за погасяване както на вътрешните, така и на външните дългове.⁵⁹ Въпреки че повече от една трета от нарастването на външния дълг се свързва с ПЧИ, способността на заемодателите правилно да оценяват риска, свързан с известни потребителски заеми, определя до голяма степен качеството на бързото разширяване на кредитирането на частния сектор. Въпреки че статистическите данни за необслужваните заеми в момента показват, че кредитните портфейли на банките остават стабилни, често минава доста време, преди да се прояви въздействието на лошите кредити. Затова е важно да се наблюдава внимателно ефективността на неотдавнашните мерки, целящи ограничаването на растежа на кредитите за частния сектор. Също така е важно банковият надзор да продължи да следи отблизо признаците за необичайно влошаване на кредитния портфейл.

7.6 Освен това, тенденцията към повишаване на реалния валутен курс като част от процеса на догонване на производителността и жизнения стандарт вероятно ще продължи. Известните като „ефект на Баласа-Самюелсън” относителни разлики в производителността на търгуемия и нетъргуемия сектор могат да доведат до по-бърза инфлация в България, отколкото в ключовите ѝ търговски партньори.⁶⁰ Разбира се, не е

Фигура 7.1 Тенденции и състав на кредитирането, 1996-2004 години (В)

Обем на задълженията в частния сектор и кумулативен тримесечен дефицит на платежния баланс (% от кумулативния тримесечен обем на БВП)



⁵⁹ Статистически данни за структурата на потребителските кредити в момента, за съжаление, няма.

⁶⁰ По-конкретно, предполага се, че ако е по-голямо, отколкото в другите страни, нарастването на производителността на търгуемия сектор спрямо нетъргуемия сектор ще доведе до повишаване на реалния валутен курс. По-високата производителност в търгуемия сектор, където повишаването на цените обикновено се задържа поради конкуренцията, ще повиши заплатите в този сектор, а поради мобилността на работната ръка заплатите в цялата икономика ще се повишат. Производителите в нетъргуемия сектор ще са в състояние да плащат по-високи заплати, само ако съответните цени се повишат, което би довело до повишаване на общото ниво на цените в икономиката. За обсъждане на влиянието на този проблем за членството в еврозоната, вижте Buitelj и Grafe (2002).

задължително тенденцията към реално повишаване на курса да доведе до дисбаланс, в случай че конкурентоспособността на икономиката се запази, но политическите ръководители в бъдеще могат да бъдат принудени да провеждат много по-рестриктивна фискална политика, ако ефектът на Баласа-Самюелсън се окаже силен, излагайки на риск растежа и заетостта, за да постигнат по-ниско ниво на инфлация в сравнение с другите страни в региона.⁶¹

7.7 Разликите в относителната производителност между сферите на търгуемите и нетъргуемите дейности показват, че ефектът на Баласа-Самюелсън важи за динамиката на инфлацията в България. Фигура 7.2 показва реалните валутни курсове на лева, базирани на индекса на потребителските цени (ИПЦ) и на индекса на цените на производителите (ИЦП). Между 2001 г. и средата на 2004 г. курсът на лева се повиши реално почти с 30 % след коригиране на номиналния курс спрямо индекса на потребителските цени. В същото време, курсът въз основа на индекса на цените на производителите се увеличи с по-малко от 10 %. Тъй като индексът на потребителските цени се образува от цените както в търгуемите, така и в нетъргуемите сектори, а се смята, че индексът на цените на производителите има структура с по-представителен за търгуемите сектори състав, относителната разлика между двата индекса показва, че ефектът на Баласа-Самюелсън е приложим към динамиката на инфлацията в България. Иконометрични проучвания, измерващи значението на този ефект в присъединяващите се към ЕС страни, установиха инфлационен ефект, вариращ от 0.2 до 2.5 процентни пункта. Разликите в годишния ръст на двата индекса обаче надвишават 4 %. В случая с България, най-малко половината от натрупаното повишаване на реалния валутен курс се дължи на наличието на значителни пречки за преразпределянето на ресурси от по-нископроизводителни дейности към по-високопроизводителни дейности. Както се посочва в Глави от 2 до 6, това са пречки, които се дължат главно на недостатъчното реструктуриране на пазара на труда, лошото състояние на публичната инфраструктура, относително големи несъответствия в квалификацията на работната сила, слабата конкуренция на вътрешния пазар и продължаващите слабости в качеството на институциите, което допринася за деформацията в цените в полза на нетъргуемите сектори.

В. МОНЕТАРНА ИНТЕГРАЦИЯ

7.8 Освен осъществяване на реформите, необходими за постигане на целите на Лисабонската стратегия, засилената макрофинансова дисциплина е от първостепенно значение за постепенното преминаване към монетарна интеграция. Неотдавна България обяви своето решение да въведе Еврото възможно най-скоро след присъединяването си към ЕС. Очакваната дата за въвеждането на Еврото е средата на 2009 г. През 1999 г. левът беше обвързан с германската марка при валутен курс от един лев за една германска марка. По такъв начин левът е обвързан към Еврото съгласно механизма на валутния борд. След като България се интегрира с ЕС и стане член на Еврозоната, страната ще има по-големи възможности да повиши производителността на труда чрез по-оживена търговия, по-голяма конкуренция и прозрачност на цените. Едно от другите предимства може да бъде по-ниската рискова надбавка върху лихвените проценти. По-интензивната монетарна интеграция обаче поставя нови политически предизвикателства и не е без рискове. Подготовката и евентуалното въвеждане на Еврото засилва нуждата от провеждането на реформи,

⁶¹ Chobanov и Sorsa (2004 г.) проучиха реалния валутен курс и не намериха доказателства за съществен дисбаланс. Предварителният анализ, проведен за настоящия доклад, потвърждава това заключение.

които ще повишат производителността и растежа с цел ускоряване на реалната конвергенция освен подобряването на финансовата дисциплина, за да се гарантира спазване на условията за участие във валутната зона.

7.9 Има три фази по пътя към въвеждане на Еврото. Европейският икономически и монетарен съюз (EMU) предвижда три етапа на координиране на икономическата политика, които стигат върхната си точка във въвеждането на Еврото и в участието в Пакта за стабилност и икономически растеж. Всички страни-членки на ЕС участват в монетарния съюз. Дванадесет страни-членки са достигнали третия етап и са въвели Еврото. Великобритания и Дания са се възползвали от правото на избор и не са длъжни да въведат Еврото. От останалите единадесет страни-членки се изисква да осъществят реформите, необходими за преминаване към третата фаза, и за евентуалното въвеждане на Еврото. Критериите от Копенхаген изискват страните, които се присъединяват към ЕС, да могат да изпълнят необходимите условия за членството в монетарния съюз в даден срок от време – около десет години. Преди да въведат Еврото страните-членки участват около две години в европейския механизъм на валутните курсове (ERM II).

7.10 България се стреми към възможно най-бързо въвеждане на Еврото. В момента България е в процедура на присъединяване към ЕС, т.е., страната-кандидат прави необратим напредък към функционираща пазарна икономика, висока конкурентоспособност и устойчиво макроикономическо развитие. Към момента на присъединяването България ще трябва да е премахнала всякакъв контрол върху движението на капитали. Втората фаза, която започва след присъединяването към ЕС, е свързана с участие в механизма на валутните курсове. България поема инициативата и обявява своето официално становище за запазване на механизма на валутния борд за минималния предвиждан от законодателството на ЕС срок (общо взето се счита, че този срок е две години) без да девалвира лева спрямо валутата на която и да е друга страна-членка на Евроразона.⁶² В същото време, това трябва да се извърши без да се прилагат ограничения за движението на капитали или контрол на валутния курс, които трябва да се премахнат преди присъединяването. Последната фаза е пълното въвеждане на Еврото и прилагането на Пакта за стабилност и растеж на ЕС. Това ограничава размера на бюджетния дефицит до 3 % от БВП и изисква съотношение на държавния дълг към БВП под 60 %, ниска инфлация и близки до средните за ЕС лихвени проценти.⁶³ Въпреки че в момента България отговаря на първите два критерия, по отношение на инфлацията остават сериозни задачи, а между лихвените проценти в България и процентите в страните от Евроразона има още по-голяма разлика.

7.11 Предизвикателствата, поставяни от монетарната интеграция, са свързани с реалната и финансовата конвергенция. Макар че по тези направления се работи от известно време, те трябва да бъдат преразгледани внимателно, за да се оцени влиянието на реформите, проведени през последните няколко години в България, от

⁶² Европейският механизъм на валутните курсове изисква поддържането на централния паритет и допускат колебания в пределите на 15%.

⁶³ По-конкретно, страната-членка трябва да поддържа среден процент на инфлация, който не превишава с повече от 1.5 процентни пункта нивата на инфлацията в трите най-добре развиващи се страни-членки в продължение на една година. Също така, критерият за лихвените проценти изисква осредненият за една година номинален дългосрочен лихвен процент да не превишава с повече от 2 процентни пункта средния лихвен процент в трите страни-членки с най-стабилни цени.

гледна точка на съществуващите асиметрии. Това е така, защото структурните разлики между България и страните от Еврозоната водят до асиметрии или значително различаващи се последствия от общите външни сътресения както за компонентите на съвкупното търсене, така и за обема на производството по отрасли. Въпреки че намаляват, тези асиметрии остават относително големи.

7.12 Линейните корелации показват наличието на съществена макроикономическа асиметрия по отношение на основните търговски и финансови партньори на страната, която може да се окаже от много голямо значение. Таблица 7.1 показва линейните корелации между стопанския цикъл в България и цикъла в 15-те страни-членки на ЕС, Еврозоната и в избрани страни-членки на ЕС. С течение на времето, структурата на потреблението и на вноса в България стават все по-сходни с тези, наблюдавани в основните ѝ търговски и финансови партньори. През последните три години корелацията на стопанския цикъл по отношение на потреблението и вноса се повиши значително, като достигна съответно до около 0.8 и 0.7. До известна степен това отразява по-дълбоката интеграция с ЕС, но то е резултат и от бързото нарастване на потреблението и вноса, като стоките за широко потребление съставляват лъвския дял от общия внос, стимулиран от бързото разширяване на кредитите за частния сектор. Следователно, основата на тази тенденция е по-малко стабилна, отколкото изглежда на пръв поглед. Фактически тенденцията не е толкова силна по отношение на темповете на растежа и структурата на развитието на отраслите. През последните три години корелацията между стопанския цикъл и БВП се увеличи едва от около 0.3 до 0.4, а корелация от 0.4 означава наличие на много съществени асиметрии в структурата на растежа.

Таблица 7.1 Корелации на стопанския цикъл, 1997-2004 и 2002-2004 г. ^{a/}

	1997/ 2004	2002/ 2004	1997/ 2004	2002/ 2004	1997/ 2004	2002/ 2004	1997/ 2004	2002/ 2004	1997/ 2004	2002/ 2004
България с:	БВП		Оконч. потребл.		Потребл. на домакинствата		Износ	Внос		
България	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
ЕС-15	0.29	0.40	0.58	0.77	.	.	-0.24	-0.06	0.37	0.66
Еврозоната	0.29	0.40	0.56	0.76	.	.	-0.28	-0.10	0.34	0.63
Германия	0.86	0.90	0.58	0.82	0.72	0.72	-0.12	0.07	0.59	0.69
Гърция	0.37	-0.35	0.56	-0.12	.	.	0.51	0.57	0.43	0.45
Франция	-0.26	-0.17	0.29	0.48	0.16	0.36	-0.64	-0.61	0.04	0.18
Италия	0.40	0.47	0.57	0.51	0.42	0.30	0.19	0.37	0.14	0.52
България с:	Селско стоп.		Индустрия вкл. строителство				Услуги	Услуги с изкл. FS, RE, BS		
България	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
ЕС-15	0.84	0.85	0.11	0.03	0.77	0.80	0.83	0.86	0.89	0.84
Еврозоната	0.82	0.83	0.10	0.05	0.73	0.76	0.81	0.87	0.89	0.85
Германия	0.33	0.43	0.43	0.68	0.93	0.96	0.93	0.99	0.93	0.94
Франция	-0.47	-0.41	-0.05	-0.30	-0.04	0.03	0.26	0.37	0.15	0.07
Италия	0.82	0.85	-0.12	-0.33	-0.03	-0.04	0.84	0.88	0.85	0.93

Забележка: ^{a/} Секторът на услугите изключва държавната администрация; FS = финансови услуги, RE = недвижими имоти, BS = бизнес-услуги. Вносът и износът включват както стоки, така и услуги. Обхванатите периоди са: 3-то тримесечие на 1997 до 3-то тримесечие на 2004 за разходи и 3-то тримесечие на 1998 до 3-то тримесечие на 2004 г.; поради липса на достатъчно данни, инвестициите не са проучени.

Източник: Оценки на експерти на Световната банка въз основа на данни от НСИ и Евростат.

7.13 Напредъкът към монетарна интеграция показва, че дневният ред на най-важните реформи трябва да намали структурните разлики, както материални, така и финансови, между България и другите страни в Еврозоната. Големите структурни различия могат да означават, че макроикономическата политика, насочена към постигане на стабилност в Еврозоната като цяло, не отговаря непременно на краткосрочните икономически реалности в България. Така например, промените в монетарната политика на Еврозоната, насочени към ограничаване на инфлационния ефект от по-високите цени на енергоносителите, могат да доведат до много по-голямо свиване на растежа и заетостта в България, отколкото в цялата валутна зона.⁶⁴ Това е така, защото структурните разлики между страните могат да означават коренно различни последици при еднакви външни сътресения, което не дава основания за непременно уеднаквяване на посоката или интензивността на политическите действия на национално ниво.

7.14 Асиметриите в сътресенията и реакциите спрямо сътресенията изглеждат намаляват, но разликата остава голяма (вж. Таблица 7.2). Статистическият анализ, проведен за настоящия доклад показва, че синхронизацията не е така ясна при данните за инфлацията и реакциите спрямо сътресенията.⁶⁵ Забелязва се най-вече липса на хармонизиране на процента на инфлацията и на реакциите спрямо промените в търсенето и предлагането, въпреки че при търсенето тенденцията изглежда е към по-синхронно движение.

Таблица 7.2 Асиметрия на сътресенията и реакциите спрямо сътресения (корелации)^{a/} 1997-2004 и 2000-2004 г.

	Сътресения:							
	1997 – 2004 г.		2002 – 2004 г.		1997 – 2004г.		2000 – 2004г.	
	Ръст	Инфлация	Ръст	Инфлация	Търсене	Пред-лагане	Търсене	Пред-лагане
България с:								
България	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
Еврозоната	0.29	-0.31	0.40	-0.29	0.03	-0.13	0.19	-0.24
ЕС-15	0.29	0.05	0.40	-0.18	0.05	0.19	0.18	0.02
Франция	-0.26	0.10	-0.17	-0.52	-0.14	0.10	0.01	-0.21
Германия	0.86	0.24	0.90	0.15	-0.01	-0.15	0.07	0.13
Гърция	0.37	0.36	-0.35	0.28	0.09	0.13	0.30	0.14
Италия	0.40	-0.32	0.47	-0.13	0.02	0.12	0.06	-0.39

Забележка: а/ Сътресенията от търсенето и предлагането се получават по структурния модел на векторна авторегресия, като растежът и инфлацията се използват като ендеогенни променливи, а дългосрочните сътресения от търсенето са ограничени до нула. Оценките са направени на база тримесечие.

Източник: Оценки на експерти на СБ въз основа на данни от Евростат.

⁶⁴ Връзката на този пример със сегашните обстоятелства може да се види от неотдавнашния опит на България с големите притоци на относително краткосрочен капитал. Едно силно затягане на монетарната политика в Еврозоната би могло да намали съществено разликите в лихвените проценти, да обърне посоката на големи потоци от капитали и да затрудни растежа в България.

⁶⁵ За описание на статистическата процедура, използвана за оценяване на сътресенията, виж Т. Вауоуми и В. Еиченгрийн (1992 г.). Те разширяват методиката, разработена от Blanchard и Quah (1989 г.) за проучване влиянието на сътресенията от търсенето и предлагането върху производството и заетостта. В дългосрочен план кумулативният ефект на сътресенията от търсенето върху промените в производството се приема за нулев, докато за сътресенията от предлагането се допуска, че се отразяват както на цените, така и на производството в краткосрочен и в дългосрочен план.

7.15 България трябва да извърви дълъг път на икономическо развитие, за да достигне по ефективност страните от ЕС.⁶⁶ Това се разбира от разликите в нивата на производителност, нивата на оползотворяване на производствените фактори и структурата на производството, обсъдени в Глава 2. Разликата между България и нейните основни търговски партньори показва, че дори и да са изправени пред едни и същи външни сътресения, различията в структурата на производството могат да доведат до съществена асиметрия на последствията за производството и заетостта. Например, едно неблагоприятно сътресение, което засяга по-тежко селското стопанство от останалите сектори, може да доведе до сравнително много по-голяма загуба на работни места в България, отколкото в Евроразона, където селскостопанското производство и заетостта в него имат много по-малък дял, отколкото в България.

7.16 За да се сведе до минимум негативното влияние на неблагоприятните обстоятелства върху растежа и заетостта се изисква по-голяма приспособимост на икономиката, особено на пазара на труда. Като се вземе предвид липсата на синхронизация на икономическото развитие в средносрочен план, механизмът на валутния борд и впоследствие общата монетарна политика за страни от различен тип, неблагоприятните последици от макроикономическите сътресения за растежа и заетостта могат да се минимизират единствено чрез гъвкавост на пазара на труда и на стоковия пазар. По-голямата гъвкавост е необходима и за да се гарантира, че сътресенията няма да повишат средните нива на безработицата след известно време. Един от начините, по които може да стане това, е да се повиши квалификацията на работната сила и да се увеличи участието ѝ на пазара на труда, така че освен по-доброто използване на наличната работна сила и създаването на нови работни места благодарение на по-високата квалификация, да се повиши и гъвкавостта на пазара на труда.⁶⁷ Също така ще са необходими опростяване на прекалено усложнената нормативна уредба, подобряване на качеството на институционалната рамка и засилване на конкуренцията на вътрешния пазар, за да се увеличи гъвкавостта на стоковия пазар. Освен това, по-бързото адаптиране на пазара на труда и на стоковия пазар ще спомогне за по-голяма диверсификация на икономиката и ще намали колебанията в обема на производството.

⁶⁶ Скоростта на хармонизиране би могла да се повиши, след като България се присъедини към ЕС и Евроразона. Твърди се, че членството във валутен съюз обикновено води до по-интензивно синхронизиране на бизнес-цикълъ. Darvas и Szapary (2004 г.) намират, че в случая с Балтийските държави синхронизирането е по-слабо, отколкото в останалите нови страни-членки, което може би е свързано с първоначалните условия и структурата на търговията.

⁶⁷ Вижте *Western Europe* от O. Blanchard и J. Wolfers (2000 г.) за обсъждане на случая, при който трайно безработните губят квалификацията си дотолкова, че нямат никакви шансове за работа по професията си, и като група престават да влияят върху размера на заплатите.

8. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

8.1 През последните седем години България постигна забележителен напредък по пътя към стабилност, растеж и преодоляване на бедността. От 1997 г. България провежда обширна програма за стабилизиране и структурни реформи, свързана с процеса на нейното присъединяване към ЕС. В резултат от изпълнението на програмата през 1999 г. България постигна и запазва досега макроикономическата си стабилност; икономическият растеж се движеше между 4 и 5 % годишно, което допринесе за увеличаване на дохода на глава от населението (изчислен в ППС) от 5216 щ. д. през 1998 г. до 8007 щ. д. през 2004 г., а безработицата започна да намалява. Делът на частния сектор в икономиката към 2004 г. нарасна до около 75 %, а търговията със стоки и услуги спрямо БВП след 2002 г. се увеличи до над 100 %. След 1998 г. потоците от ПЧИ се увеличиха до средно 7 % от БВП годишно в сравнение със средно 1 % от БВП през първите девет години на прехода. С течение на времето доверието както на местните, така и на чуждестранните инвеститори се повиши, а след 2002 г. спредовете по Брейди и Евро облигациите намаляха. През лятото на 2004 г. S&P и Fitch повишиха кредитния рейтинг на дългосрочния външен дълг на България в чужда валута до инвестиционен. Като цяло, България има уникалната възможност да задълбочи икономическото си преустройство благодарение на набраната инерция на икономическия си напредък, така че да ускори реалната конвергенция.

8.2 Дневният ред на най-важните реформи, предложен в настоящия доклад, е насочен към постигане на успешна интеграция с ЕС и световния пазар. България трябва да доразвие своите досегашни постижения, за да ускори реалната конвергенция, като разшири повишаването на ефективността и конкурентоспособността, така че то да обхване цялата икономика. За тази цел България трябва да продължи да действа на няколко фронта, както прави от 1998 г. насам, и да изпълни дневния ред с най-важните реформи за задълбочаване на търговската интеграция с ЕС и глобалния пазар. За да може България да постигне по-висок растеж на производството и да стане по-конкурентоспособна, реструктурирането на политиката и икономиката трябва да се съсредоточи върху постигане на по-висока икономическа ефективност и производителност, подкрепени от фискално устойчива и добре насочена система за социална защита.

8.3 Спешната необходимост от провеждане на важните за страната реформи, насочени преди всичко към повишаване на производителността, са по-неотложни за България, отколкото за останалите страни в региона, където демографският спад не е така силен и не се задълбочава толкова бързо. Изчислява се, че след 20 години населението в трудоспособна възраст ще намалее с 19 %, а населението на възраст над 64 г. ще се увеличи със 17 % в сравнение с нивата през 2005 г. Това означава, че производителността на труда трябва да се увеличава с около 1 процентен пункт годишно, само за да компенсира ефекта от намаляването на числеността на работната сила върху дохода на глава от населението. Това увеличение ще трябва да е по-голямо, ако участието на пазара на труда се запази слабо.

8.4 Настоящият доклад предлага следните взаимосвързани области на дневния ред с най-важните реформи: (i) подобряване на количеството и качеството на натрупвания материален и човешки капитал чрез съсредоточаване върху по-добрата

квалификация на работната сила и обновяване на транспортната мрежа, както и чрез подобряване ефикасността и прозрачността на държавната администрация; (ii) подобряване на преустройството на пазара на труда и създаване на нови работни места чрез провеждане на реформи в пазара на труда, които ще постигнат по-добър баланс между пренасочването на работната сила, създаването на работни места и рисковете от безработица, и ще включват рационализиране на системата за социална защита, за да може да се намали данъчно-осигурителната тежест върху заплатите; и (iii) провеждане на институционални реформи в две области: намаляване на законодателната и регулативната сложност с цел засилване на конкуренцията на вътрешния пазар и преминаване към система с ясни правила чрез осъществяване на съдебна реформа за повишаване на значението на договорите за икономическите операции и за по-ефикасното принудително изпълнение на договорите. Този основен дневен ред трябва да бъде подкрепен от макроикономическа политика, която ще решава проблемите с рисковете и уязвимите места и ще осигури напредък към монетарна интеграция.

8.5 Първата главна област на реформата е повишаване на количеството и качеството на човешкия капитал. За насърчаване на растежа на производителността на труда и за разширяване на експортния капацитет извън износа на трудоемки изделия, създавани с ниско квалифициран труд, е необходимо да се осъвременят уменията на работната сила. Това налага реформа на образователната система, в това число, на университетите и на средните професионални училища със следните цели: (а) подобряване на обвързването между уменията, придобивани в системата на образованието, и изискваните на пазара на труда умения чрез създаване на механизми за обратна връзка между системата на образованието и пазара на труда; (б) повишаване на ефективността и ефикасността на публичните разходи за образование чрез преразпределяне на ресурсите от недоизползвани сгради и излишък на персонал в полза на модернизирани учебни планове, учебниците и учебно-техническите пособия; прилагане на комплексно разпределяне на ресурсите въз основа на броя на обучаващите се; обвързване на финансирането с образователните резултати освен с броя на записаните ученици.

8.6 Втората главна област на реформата е повишаване на количеството и качеството на материалния капитал. Транспортната мрежа в България се нуждае от осъвременяване, тъй като морските пристанища и близо две трети от пътищата са в лошо състояние. По тази причина би следвало приоритет при разпределянето на ресурсите да се даде на поддръжката на съществуващата база, а не на новите инвестиции. Последователността на реформите в тази област ще трябва да се основава на анализ на разходите и ползите и да отчита либерализацията на международните товарни автомобилни превози в контекста на присъединяването към ЕС. Приоритетните области за реформи би следвало да бъдат: (а) ремонт и решаване на проблемите в създаващите затруднения пътни участъци с международен трафик на дълги разстояния; (б) реформа на морските пристанища, в това число, организиране на пристанища от типа „лендлорд“ с отделяне на експлоатационните от комерсиалните функции, приватизация на пристанищните услуги и възлагане на терминалите за големи контейнери и насипни товари на концесия на частни оператори.

8.7 Третата главна област на реформата е провеждането на основно реструктуриране на публичните разходи и поощряване на ефективното и прозрачно управление на публичния сектор. Стратегията държавният сектор да се съсредоточи върху ефективното доставяне на обществени блага, в това число, на

ефикасна и ефективна мрежа за социална сигурност, докато частният сектор играе водеща роля в разширяването на инвестициите, производството и заетостта, се оказва благотворна за България. България трябва да продължи напредъка си по този път и да ускори развитието си, за да продължи повишаването на жизнения стандарт и да ускори конвергенцията. Реформите, препоръчвани в настоящия доклад, се съсредоточават върху следното:

- *Необходимо е да се проведе реструктуриране на публичните разходи за преориентиране на ресурси към обновяване на транспортната мрежа и на системата за улесняване на търговията и за повишаване на квалификацията на работната сила.* Тези мерки са необходими, за да може България да разшири ориентираните си навън сектори и да повиши експортния си капацитет извън рамките на трудоемките стоки, произвеждани с нискоквалифициран труд. За да си позволи да направи тези разходи и да ги поддържа при застаряващото си население, България ще трябва да обуздае увеличаването на социалните разходи. Необходими са реформи в системата за социална защита за подобряване на нейната ефикасност и фискална стабилност и за да се даде възможност за намаляване на данъчно-осигурителната тежест върху заплатите, която създава значителни стимули за сивата икономика и за укриване на данъци, и която ограничава разкриването на работни места. За тази цел три области са от особено значение: задълбочаване на реформата в системата за социално осигуряване, реформиране на системата на здравеопазването и реформиране на системата за социално подпомагане.
- *Провеждането на реформа в публичния сектор играе определяща роля за степента, в която изразходването на публични ресурси се изразява в реални резултати.* Набляга се на три области на реформата. Реформата в управлението на публичните разходи трябва да заздравя връзките между разпределянето на бюджетните средства и резултатите от използването им; всички разходни сметки, включително тази на съдебната система, трябва да се обхванат от бюджетната система; реформата трябва да се насочи към прекратяване на практиката да се определят тавани под предвидените лимити за разходите по целесъобразност за първите три тримесечия на годината. Реформата в държавната администрация трябва да се съсредоточи върху пълното прилагане на новите критерии за професионална квалификация и заслуги, залегнали в закона. След приключване на функционалните прегледи в министерствата и държавните ведомства правителството трябва да осъществи програма за консолидиране на публичния сектор; обемът и броят на административните услуги трябва да се увеличат, като се прилагат официални тръжни процедури. За да подобри управлението и финансовата отговорност в публичния сектор, правителството трябва да опрости прекомерно усложнената законодателна и регулативна рамка и да приложи напълно новите рамки за финансова отчетност, както и националните и секторните антикорупционни стратегии.

8.8 Четвъртата главна област е повишаването на гъвкавостта на пазара на труда и създаването на заетост. Пазарът на труда в България функционира неудовлетворително. Нормативната уредба на пазара на труда е главната пречка за създаването на нови работни места и за повишаване на производителността в цялата икономика, така че облагите от присъединяването към ЕС да бъдат използвани по-

пълно. Сегашната рамка предлага големи предимства на заетите лица с трудови договори и дълъг трудов стаж, като оставя на заден план голям брой трайно безработни с малки шансове за намиране на работа и още по-голям брой работещи в сивата икономика, които нямат почти никаква защита срещу социалните рискове. Това не е нито справедливо, нито е икономически ефективно, нито е устойчиво. Реформите, препоръчвани в настоящия доклад, включват следното:

- *Повишаване на гъвкавостта на разпоредбите, регулиращи назначенията и уволненията.* Назначаването и уволняването трябва да се основават на качеството на работата и на икономически съображения, в т.ч., ползване на по-гъвкави условия за назначаване и уволняване в съответствие с промените в обема на производството, качеството на работата и трудовата дисциплина. Освен по-гъвкавото прилагане на срочните трудови договори, реформите трябва да включват отстраняване на ограниченията за работното време, почивните дни и извънредния труд. Връзките между заплащането и качеството на труда трябва да бъдат заздравени на ниво фирма, вместо да бъдат налагани на отраслово или национално ниво. Липсата на стимули за работа след навършване на пенсионна възраст трябва да се преодолее чрез гъвкаво прилагане на срочните трудови договори и на механизми за временна заетост. За да върне трайно безработните на пазара на труда, правителството трябва да обсъди ефективни програми за преквалификация, в това число преквалификация на работното място;
- *Отстраняване на отрицателната мотивация за започване на работа.* Реформата трябва да се проведе в две насоки: (i) обезщетенията за безработица и срокът на тяхното получаване трябва да се коригират до нива, не по-високи от тези в ОИСР; (ii) броят на дните за отпуск по болест трябва да се ограничи, а данъкът върху дохода трябва да бъде еднакъв, независимо от това дали заплатата е отработена или е начислена по време на отпуск по болест.
- *Намаляване на пречките за разкриване на нови работни места от гледна точка на търсенето.* Начисляването върху заплатите осигурителни вноски са прекалено високи и представляват съществен възпиращ фактор за създаването на нови работни места. Осигурителните вноски за професии от трета категория възлизат на 43 % от заплатата, 75 % от което се заплаща от работодателя. Както се посочва в предшестващата глава, намаляването на данъчно-осигурителната тежест върху заплатите е много желателно не само за разкриването на работни места, но също така и за ограничаване на сивата икономика и на незаконното избягване на данъчното облагане. Няколко реформи обаче трябва да предшестват намаляването на данъчно-осигурителната тежест, в това число същественото рационализиране на публичните разходи и особено реформата на социалните разходи.

8.9 Петата главна област на реформите се състои в опростяване на законодателството и регулативните режими и провеждане на съдебна реформа. Реформите на нормативната уредба подобриха инвестиционния климат в България. Въпреки това, системата на законодателството и подзаконовите актове все още остава изключително сложна и поставя българските производители в неизгодно положение в сравнение с колегите им в другите страни в региона.

- *За да намали законодателната и регулативната сложност, България трябва да предприеме следното:* опростяване на разрешителните режими и на въведените от общините разпоредби; опростяване на процедурите за принудително изпълнение на договорите; превръщане на фирмената регистрация в административен процес (а не процес, изпълняван от съдебната система); премахване на изискването за минимален капитал при учредяването на дружества с ограничена отговорност; въвеждане на задължителни срокове за отговор (при използване на принципа за мълчаливото съгласие). За тази цел България трябва да избере подхода си към създаването на независим орган, който ще може да насърчава и ръководи реформите в областта на дерегулацията по един по-систематичен и устойчив начин.
- *За да премине към ефикасна система, основаваща се на ясни правила, България трябва да осъществи съдебна реформа.* Макар че общите законодателни рамки за повишаване на ефективността на съдебната система вече са създадени, все още са необходими значителни усилия за прилагане на приетите промени. Нужни са практически разпоредби и системи за управление, особено в областта на борбата срещу корупцията, усъвършенстването на организацията на работата на съдилищата, съкращаване на сроковете за решаване на делата и повишаване на качеството на правораздаването.

8.10 За да се овладеят рисковете и уязвимите места е необходимо подобряване на макроикономическата дисциплина и по-дълбоко икономическо реструктуриране. Със запазването на макроикономическата стабилност и с досегашните постижения в процеса на реформите са свързани и редица рискове и уязвими места, а именно: (i) натискът за разширяване на дефицита по текущата сметка на платежния баланс и бързото нарастване на кредитите за частния сектор; (ii) забавянето на реформата на политиката на публичните разходи, особено липсата на решителни мерки за повишаване на ефективността на социалните разходи и тяхната фискална устойчивост, както и забавеното влизане в действие на Националната агенция за приходите (НАП) и (iii) неуспехът в поддържането на гъвкава фискална позиция, която може да гарантира плавен, но постоянен напредък към монетарна интеграция. При обстановката в страната има риск от загубване на инерцията в осъществяването на структурните реформи и от отслабване на макроикономическата дисциплина. Икономиката освен това е уязвима от външни сътресения, в това число от по-нататъшни увеличения на цените на петрола и повишаване на лихвените проценти. Съществуват също така рискове, свързани с прехода от либерална към по-неутрална монетарна политика в страните с високи доходи и с перспективите на икономическия им растеж.

8.11 Краткосрочните и средносрочните рискове, както и постепенното преминаване към монетарна интеграция представляват значителна тежест за фискалната позиция. В краткосрочен план има рискове, свързани с бързото увеличаване на кредитите за частния сектор и външни рискове, като например – високата подвижност на капиталовия поток или спадането на потоците от ПЧИ под нивата, необходими за финансиране на сравнително големия дефицит по текущата сметка. В средносрочен план, сериозен риск за бюджетната стабилност са пенсиите и бързото увеличаване на разходите за здравеопазване (особено за заплащане на болничната помощ), както и за системата за социално подпомагане. Освен това,

постепенното преминаване към монетарна интеграция поставя допълнителни макроикономически предизвикателства. По-голямата монетарна интеграция съдържа потенциални облаги, но тя не е без рискове, като се имат предвид големите структурни разлики между България и страните в Еврозоната. Подготовката и евентуалното въвеждане на Еврото ще увеличат нуждата - освен от подобряване на макрофинансовата дисциплина – и от по-дълбоко икономическо преструктуриране, гарантиращо изпълнението на условията за участие във валутната зона.

8.12 В по-дългосрочен план от основно значение за стабилното подобряване на жизнения стандарт на населението благодарение на присъединяването към ЕС е изпълнението на дневния ред от последователни структурни реформи, подкрепяни от дисциплинирана макроикономическа политика. През последните няколко години България придоби значителен опит за управление на икономиката си в сложна обстановка. Преди всичко, тя демонстрира решимост да подчини фискалната си политика на изискванията на механизма на валутния борд и показва гъвкавостта, която ще бъде необходима в процеса на интегрирането ѝ в Европейския валутен механизъм. Въпреки това, тези предизвикателства подчертават централното значение на осъществяването на описаните в настоящия доклад реформи за синхронизирането на българската икономика с останалите страни на валутната зона и за способността ѝ да устоява на общите външни сътресения. Реформите за съществено подобряване на гъвкавостта на пазара на труда, за засилване на конкуренцията на вътрешния пазар, за повишаване на надеждността на договорите, за повишаване на квалификацията на работната сила и за обновяване на транспортната мрежа ще подпомогнат постигането на тези цели заедно с ускоряване на реалната конвергенция. Те са от жизнена важност за способността на България да постигне устойчиво повишаване на жизнения стандарт на населението в резултат от присъединяването си към ЕС.

Технически приложения

АНЕКС А: ДЕТЕРМИНАНТИ НА ПРОИЗВОДИТЕЛНОСТТА: ДАННИ НА НИВО ФИРМА⁶⁸

Анализът на растежа на ниво фирма се основава на данни на Консултантската служба за чуждестранни инвестиции към Световната банка (FIAS) (описани по-долу). Тази информация се използва за получаването на алтернативни оценки на общата факторна производителност. Тя се използва също така за разглеждане на корелатите на общата факторна производителност (ОФП) сред различните фирми и по-специално на ролята на корупцията и на достъпа до кредитирането при определянето на ОФП.

Оценяване на производителността

Производителността на фирмите е тяхна характеристика, която не подлежи на пряко наблюдение. Въпреки това обаче, оценки на производителността могат да бъдат извлечени под формата на разлика между действителния обем на продукцията и обема на продукцията, прогнозиран въз основа на количествата на входящите ресурси. Например, в регресия от типа:

$$\ln Y_i = \alpha + \beta_k \ln K_i + \beta_l \ln L_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

ОФП се получава като $\hat{\varepsilon}_i = \ln Y_i - \ln \hat{Y}_i$. Производителността на фирмите може да въздейства върху вземането на решения при избора на входящите ресурси. Това показва, че грешката и регресорите във формула (1) биха могли да бъдат корелирани, и че получените оценки на коефициента с помощта на анализ по метода на най-малките квадрати биха могли да се окажат деформирани. В литературата са били предлагани много решения за преодоляването на този проблем. Решенията включват използването на фиксирани ефективности на ниво фирма – които биха отчели непроменящите се във времето индивидуални ефективности – и инструментална променлива стратегия за избора на входящите ресурси. След проучването на Olley и Pakes (1996), от Levinsohn и Petrin (2000) беше изтъкнато, че използването на информация за избора на междинни входящи ресурси, като например, за търсенето на електроенергия – която следва сътресенията в производителността съвсем плътно и не подлежи на съхранение – сътресенията в производителността могат да бъдат контролирани ефективно и така да се получат последователни и обективни оценки за β_k и β_l (вж. дискусията в Hallward-Driemeier et al., 2002; Gatti and Love, 2005).

Оценките се изготвят чрез използването на обединен анализ по метода на най-малките квадрати за всички сектори и чрез отделни оценки на всеки сектор по същия метод (OLS). ОФП в добавената стойност се използва по-нататък за проверка на надеждността на оценката на въздействието на променливата на кредитирането. За да се коригира възможното синхронно отклонение на оценката, получена по метода на най-малките квадрати се прилага инструментална променлива оценка. Този начин изглежда подходящ за структурата на набора от данни и информацията, която съдържа той. Инструментите, които са корелирани с избора на входящите ресурси, но не директно с производителността, вероятно ще дадат добри резултати. Макар че в напречен разрез

⁶⁸ Настоящият анализ е изготвен от Роберта Гати.

не е лесно да се намерят такива променливи, проучването дава информация, която би могла да бъде подходяща за такава цел. Сумата, изразходвана за заплати, е естественят избор на променлива за оценяване на заетостта (log). Освен това, фирмите съобщават за средната част от годишните продажби, изразходвана след 2001 г. за нови сгради, машини и оборудване, както и за научно-изследователска и развойна дейност. Тези променливи бяха определяни най-вече в миналото и по тази причина е малко вероятно да бъдат корелирани с текущите сътресения за производителността, но се очаква да предскажат текущото ниво на капитала. Статистически те са добри елементи за предсказването на обема на капитала и разходите за труд и тестът за ограничаване на прекомерната идентификация не може да отхвърли хипотезата, че те не са корелирани с грешката (спрямо производителността) в основната регресия.

Описание на данните

Проучването на FIAS съдържа информация за 548 български фирми, избрани по редица критерии: (i) по размер - така че да бъдат представителни за малките и средни предприятия и да включват минимум 20 % големи фирми; (ii) по сектори - така че да отразяват разпределението на българските фирми в индустриалното производство, минното дело и услугите; (iii) по местоположение - така че да включват фирми от големи градове (200), от малки градове (100) и от столицата София. Проучването беше изпълнено през март-април 2004 г. и дава подробна информация за административните и бюрократични ограничения за бизнеса, както и ограничено количество данни от типа „балансов отчет“.⁶⁹

Шестдесет и два процента от проучените фирми работят в индустриалното производство, 7 % - в строителството и 28 % - в дейности по услугите. Достъпът до пласментните пазари е много дихотомичен: 63 % от фирмите продават само на вътрешния пазар: това са най-вече микропредприятия и малки предприятия, заети в производството и услугите⁷⁰. Износителите продават средно повече от 60% от продукцията си на чужденци, което показва, че разходите за организирането на експортно производство може би са прекомерно големи. Около три четвърти от износителите продават на пазарите на ЕС (Германия, Италия и Гърция). Половината от тях продават също така на пазари в Източна Европа и на централноазиатските пазари, по-специално в Македония, Русия и Турция. Около 75 % от отговорилите на анкетата считат, че техните продукти могат да издържат на конкуренцията след присъединяването на България към ЕС.

Чуждестранната собственост е високо концентрирана. Около 10 % от фирмите в извадката са с външни собственици при средно 71 % от капитала, притежавани в чужбина. Фирмите, които са собственост на чуждестранни лица, са най-вече големи (41 %) и средни (23 %), и са концентрирани в текстилната и хранително-вкусовата индустрия (общо 77 %) и в услугите (22 %).

Фирмите съобщават, че работят при 70 % от капацитета си, което е значително под техния пълен потенциал. Използваемостта на капацитета се отличава по сектори, като е

⁶⁹ Вж. "Investment Climate and Regulatory Cost Survey," IFC за повече подробности.

⁷⁰ Размерът на фирмите се определя както следва: микропредприятия (до 10 заети лица), малки предприятия (между 11 и 50 заети лица), средни предприятия (между 51 и 100 заети лица) и големи предприятия (над 100 заети лица).

по-висока в строителството и услугите, но не се отличава значително между фирмите-износители и тези, които не се занимават с износ. Една проста регресия показва, че микропредприятията работят при съществено по-нисък капацитет от големите фирми и че след като бъдат отчетени размерът и секторите, бившите държавни предприятия също така работят под оптималния си капацитет. Макар че наблюденията в категорията на индустриалните предприятия са твърде малко на брой, за да позволят значими сравнения, дървопреработвателните предприятия и предприятията за дървесни продукти изглежда работят с най-ниския капацитет (54 %), докато фирмите в строителството и другите индустриални производства работят с най-висок капацитет.

Фирмите съобщават, че разполагат с наличност от материални запаси средно за два дни, което при липсата на перфектна система за управление на складовите запаси по принципа „точно навреме“, показва, че те не са подготвени да се справят с внезапно увеличаване на търсенето. Тази практика е обща за фирмите с различни размери и в различни сектори (вж. също така дискусията в IFC, 2004 г.).

Таблица А.1: Описание на категорийните променливи величини

	Брой наблюдения	Средно	Стандартно отклонение	Мин.	Макс.
Всички сектори	308	69.18	27.80	0	100
По сектори:					
Минно дело и кариери	4	68.75	14.36	50	80
Индустрия	270	68.52	28.26	0	100
Строителство	12	77.50	17.65	50	100
Услуги	22	72.86	28.56	0	100

Фирмите съобщават данни за обема на продажбите си общо, за стойността на дълготрайните си активи, за числеността на персонала и заплатите, както и за разходите си като процент от общия обем на продажбите. Тази информация, която е на разположение за подмножество от около 190 фирми, беше използвана за получаване на оценки за ОФП.

Информацията за административните ограничения, с които се сблъскват фирмите, е особено богата, като включва данни за изискванията по лицензирането, за изразходваното време за контакти с представители на администрацията, за неформалните плащания и за отношенията с данъчната администрация. Макар че цялостният анализ на тези проблеми е извън обхвата на настоящото проучване, тази информация беше използвана, за да се определи дали подкупите и изразходваното време за контакти с представители на администрацията оказват влияние върху производителността.

АНЕКС В: ДЕТЕРМИНАНТИ НА ДЪЛГОСРОЧНИЯ РАСТЕЖ: ОТЧИТАНЕ НА ИКОНОМИЧЕСКИЯ РАСТЕЖ⁷¹

Отчитането на икономическия растеж или неговото „осчетоводяване“ дава възможност за разлагането на наблюдавания реален растеж на БВП на съставни части, а именно, акумулиране на производствени фактори и темп на растежа на общата факторна производителност (ОФП). Растежът на БВП тогава може да се разглежда като претеглена средна стойност на темпа на нарастване на капитала и труда, и на така наречената "остатъчна величина на Solow", която обикновено се интерпретира като мерило за технологичната промяна⁷². Изпълнени са редица проучвания, в които е осъществено отчитане на растежа в страните в преход, включително в проучванията на Dobrinsky (2001) и Boldrin и Canova (2003). Анализът за настоящия икономически меморандум дава принос към тези съществуващи проучвания по две направления: (i) чрез използване на данни, осъвременени към 2004 г.; и (ii) чрез подробно описание на източниците на растеж за съответните субпериоди на прехода, особено преди и след финансовата криза. Това е особено важно, тъй като годините на кризата възникнаха съществени счетоводни деформации (например, в измерването на инвестициите).

Оценка на ОФП

ОФП се оценява чрез използването на стандартна функция Cobb-Douglas от следния вид:

$$Y_t = A_t (K_t^\alpha L_t^{1-\alpha})^\beta \quad (1)$$

където Y_t е съвкупният обем на продукцията в момент t , K_t е наличие на продуктивен капитал, а L_t е труд или продуктивен човешки капитал. α е дял на капитала в БВП, а β определя мащабирането. ОФП се измерва с A_t и представлява необяснената по друг начин част от растежа, след като той бъде разложен на съставни части по входящи ресурси за производството - труд и капитал.

⁷¹ Измерването на икономическия растеж беше изпълнено от Роберта Гати. Венелин Бошнаков оказа изключително ценна помощ. Ана Отилия Нуту и Каталин Пауна предоставиха полезни коментари и изпълниха първоначалните изчисления.

⁷² Съществуват сериозни възражения срещу интерпретирането на резултатите от отчитането на растежа за политически цели. Първо, както споменахме по-горе, ОФП се изчислява като остатъчна величина след определянето на натрупването на капитал и труд. Натрупването на двата фактора заедно вероятно ще бъде измерено с грешка. Качеството на работната сила трудно може да се определи количествено (макар че се опитваме да коригираме този проблем чрез използване на показатели за човешкия капитал). Освен това, ние нямаме информация за използваемостта на капацитета или на началния основен капитал в процеса на времето. Второ, не е разумно да се интерпретират причинно резултатите от разлагането на елементите на регресията. Това е счетоводно упражнение, което не включва коригиране на факта, че самите повишения на ефективността стават причина за известни действия при избора на входящи ресурси. Накрая, растежът на ОФП се изчислява при хипотезите на константна възвращаемост и свършена конкуренция. Въпреки това, ако има увеличаваща се възвращаемост при увеличаване на мащаба на производството, увеличените входящи ресурси ще се изразят в повече от пропорционални увеличения на обема на производството. Когато ОФП се оценява с използване на стандартните предположения, част от това увеличение на производството би било приписано погрешно на технологичния растеж (Gosh and Kraay, 2000).

Изпълнението на функциите и диференциацията на формула (1) дава растежа на съвкупния обем на продукцията Y като функция на динамиката на входящите ресурси и на ОФП:

$$\frac{\dot{Y}}{Y} = \frac{\dot{A}}{A} + \beta \left[\alpha \frac{\dot{K}}{K} + (1 - \alpha) \frac{\dot{L}}{L} \right] \quad (2)$$

където $\dot{X} = \frac{dX}{dt}$.

Данните за обема на продукцията и заетостта са достъпни в постоянни цени за периода 1990-2004 г. За изграждането на сериите за основния капитал използвахме модела на постоянната наличност чрез акумулиране на ежегодните инвестиции в процеса на времето с отчитане на амортизацията. Динамиката на основния капитал се установява по формулата

$$K_1 = K_0 + I_{\text{net}} = K_0 + (I - D)$$

където K_0 и K_1 измерват основния капитал в двата периода, I означава инвестициите, а D е амортизацията.

Изглежда, че няма съществени опасения относно прецизността на измерването на променливите величини, включително на инвестициите, тъй като брутните вътрешни инвестиции (БВИ) и брутното образуване на основен капитал (БООК) са изчислени от Националния статистически институт (НСИ) при използване на сравнително надеждни стандартизирани методологични норми. Въпреки това, измерването на основния капитал поставя съществени предизвикателства. Това не е уникално за България, нито изобщо за страните от Централна и Източна Европа с икономики в преход, тъй като е добре известно, че измерването на физическия капитал по балансова стойност, както той се отчита традиционно за фискални нужди, е лош заместител за определянето на размера на физическия основен капитал на дадена компания.

Използвани са редица алтернативни хипотези за получаването на мерило за първоначалния капитал, за да се определи чувствителността на нашите резултати спрямо началните условия. За функцията Cobb-Douglas с константна възвращаемост ($\beta=1$) ние първо представяме резултатите от разлагането при първоначално съотношение между капитала и продукцията (през 1980 г.) от 1.5 (базова линия 1 – съответства на значителна част от съществуващите проучвания). След това ние използваме фактически данни за брутното образуване на основен капитал (както се съобщава от НСИ) за проследяване на стойността на съотношението между капитала и продукцията.⁷³ За да направим това, ние първо предполагахме проценти на амортизация от 7.5 % и от 6 % годишно (базови линии 2 и 3). Натрупването на основен капитал след това се изчислява по модела на постоянната наличност с използване на фактически

⁷³ ОФП също така беше оценена при използване на хипотезата за нарастваща възвращаемост ($\beta=1.2$) за функцията Cobb-Douglas. Резултатите могат да бъдат предоставени при поискване.

данни за брутното образуване на основен капитал при постоянен процент на амортизацията от 6 %. Нашето предположение за процента на амортизацията е в съответствие с Dobrinsky (2001), но е по-високо от използваните 4.0 %, като например, от Boldrin и Canova (2003). Считаме, че по-високата амортизационна норма е по-подходяща за страна като България, където - особено в началото на 1990-те години - бавното натрупване на нов продуктивен капитал и качеството на основния капитал, наследен от времето преди прехода, доведоха до по-висока амортизационна норма отколкото в другите източноевропейски страни, като например Балтийските държави. За всички изчисления сме използвали оценки на стойността на алфа от 0.3, 0.4 и 0.5.

Трудът е приравнен към работната сила (лица на трудоспособна възраст между 15 и 64 години). Въпреки това, тъй като ОФП е изчислена като остатъчна величина, важно е приносът на труда за растежа да бъде коригиран спрямо разликите в качеството в процеса на времето. Ние използваме информация за образованието на работната сила и съществуващите оценки на възвращаемостта на образователните инвестиции за изчисляването на мерило за човешкия капитал (H). Изчисляваме тези корекции чрез използването на два алтернативни метода:

(i) Методологията, използвана от Loayza и сътрудници (2004) се прилага за изчисляването на човешкия капитал H като претеглена средна величина на дяловете E_j на работната сила с образователно ниво j , където теглата W_j са процентите на възвращаемостта на образователните инвестиции на всяко образователно ниво. В резултат се получава $H = \sum_j W_j E_j$. За това изчисление използваме данни за структурата на работната сила по образователни нива от НСИ и данни за възвращаемостта на образователните инвестиции от Jolliffe (2001), който изпълни регресен анализ по Mincer с използване на данни от анкетирането на домакинствата от 1995 г. Ние изчислихме теглата въз основа на тези данни както следва. Коефициентът за основно или по-ниско образование е 1. За по-високите нива теглата се изчислява като $W_j = (1 + x)^{(n_j - n_0)}$, където x е възвращаемостта на образователните инвестиции за една година обучение при образователно ниво j , а $(n_j - n_0)$ е разликата между година обучение при завършено ниво j и основно образование.

(ii) Ние следваме методологията на Gosh и Крау (2000) за изчисляването на човешкия капитал като $H = e^{(y^*s)} L$, където годишната възвращаемост на образователните инвестиции (s) се приема за 6 %, а y представлява средния брой години образование на работната сила (базова линия 6).

Тези корекции се прилагат спрямо всичките три базови линии.

АНЕКС С: МОДЕЛ НА ЦИКЪЛА НА РАСТЕЖА В БЪЛГАРИЯ

Настоящият раздел описва модела, който генерира симулациите, показани на фигура 2.7 от основния текст. Фигурата възпроизвежда основните аспекти на прехода. Целта на тази стилизирана версия на прехода е да съсредоточи вниманието върху няколко аспекта на икономиката, които са от критична важност за разбирането на фазите на цикъла на растежа в България и, по-специално, скоростта на сегашното му възстановяване.

Отправната точка е вариант на стандартния модел на растежа на Solow (1956). В началото на прехода цялата продукция може да бъде произведена чрез използване на стар капитал K_o и стара технология A_o , както и нов капитал K_n и нови методи за производство A_n . Сумарният БВП се определя по формулата

$$(1) Y_t = A_n K_{nt}^\alpha + A_o K_{ot}^\beta,$$

където:

- A_i е индекс на ОФП. Когато технологията е нова, $i = n$; когато тя е стара, $i = o$.
- Новата технология е по-производителна от старата технология, тоест, $A_{nt} \geq A_{ot}$
- K_{jt} е основният капитал. Ако $j = o$, капиталът е "стар", а ако $j = n$, капиталът е "нов".

В началото повечето капитал е стар и доминиращата използвана технология е A_o . **Първоначалният колапс на обема на продукцията** е резултат от провала на системата на планиране, която управлява обмена между икономическите единици. Това е явлението, наречено "дезорганизация" от Blanchard и Kremer (1997), и то представлява спадане на производителността от A до A_o . Дезорганизацията настъпва, защото A не се замества незабавно от A_n , която е свързана с новите инвестиции.⁷⁴

Оставащата част от загубата на продукция е резултат от непосредственото морално износване на част от основния капитал, причинено от контакта с по-висококачествени стоки и услуги. Като кратък пример, част от българския основен капитал би могъл да се оприличи на черно-бели телевизори, които биха могли да показват образ и са полезни, докато няма плазмени телевизори, но стават морално остарели в момента, в който потребителските възможности се разширят и включат по-модерни и международно достъпни технологии. Това предполага, че в старите производствени мощности няма да се правят нови инвестиции и че обемът на основния капитал с течение на времето ще спадне с темпо, което зависи от амортизацията и способността на стария капитал да се преобразува в нов. Тази зависимост се улавя от уравнение (2):

⁷⁴ Преди провала на системата на планиране технологичният параметър е $A \geq A_o$.

$$(2) K_{ot} = (1 - \delta_o)K_{ot-1}$$

където:

δ_o е процентът на амортизация на стария основен капитал.

Кумулативната загуба на обема на продукцията възниква, защото основният капитал не може да се осъвременени моментално. Първоначално, повечето от обема на продукцията се произвежда чрез използване на старата технология и тъй като A_o е на по-ниско ниво отколкото преди, има видимо спадане в обема на БВП на глава от населението. С течение на времето, БВП продължава да спада като старият основен капитал се обезценява с годишно темпо от $(1 - \delta_o)$ и абсолютната загуба на продукция не се компенсира от паралелно увеличаване на обема на произведената продукция с използване на новата технология.

Преходът се осъществява в процеса на заменянето на стария капитал с нов, а новият капитал се развива в резултат от влагането на инвестиции. Новият капитал се развива с течение на времето както следва:

$$(3) K_{nt} = (1 - \delta_n)K_{nt-1} + I_{nt}$$

и

$$(4) I_{nt} \leq DS_t + FS_t$$

където:

δ_n е процентът на амортизация на новия основен капитал;

I_{nt} са инвестициите в нов основен капитал през периода t ;

DS_t са вътрешните спестявания през периода t ;

FS_t са чуждестранните спестявания през периода t .

До 1998 г. преходът в България се характеризираше с непоследователна политика и политическа несигурност. По тази причина икономиката претърпя продължителен период от спадане на производството, като първоначалният колапс на обема на продукцията беше последван от "второ пропадане" в средата на десетилетието. Продължителната рецесия по времето на прехода щеше да бъде по-кратка, ако пазарните правила бяха заменили плановия механизъм изведнъж, но това бе невъзможно. Политическата несигурност забави реформата и по такъв начин утежни отрицателните последствия, предизвикани от съществуващия институционален вакуум. Бавната и частична реформа увеличи загубите от спадане на производството – явление, което Murphy, Shleifer и Vishny (1992) характеризираха като „цена на частичната реформа“.

Скоростта на растежа след излизането от най-ниската точка се определя от новите инвестиции. Оптимално би било основният капитал да се коригира моментално спрямо новото равновесно ниво, но новите инвестиции се ограничават от обема на вътрешните спестявания, от капацитета за привличане на чуждестранни спестявания и от капацитета за преобразуване на стария капитал в нов капитал (вж. уравнение 4).

В използвания модел вътрешните спестявания възлизат на постоянен дял s от БВП. Този дял вероятно е бил по-малък в най-ниската точка на спадането на производството. Чуждестранните спестявания са функция от очакванията на чуждестранните

инвеститори за възможните бъдещи печалби. И в този случай, колкото по-несигурна беше политическата и икономическата обстановка, толкова по-нисък беше капацитетът за привличане на преки чуждестранни инвестиции .

Капацитетът на икономиката за преобразуване на стария капитал в нов капитал е слаб, тъй като повечето инвестиции са нереверсивни, а институционалните бариери и нормативните ограничения пречат за преразпределянето на съществуващите производствени фактори и насочването им към нови приложения. Все пак, приемаме, че има дял “ ε ” от стария основен капитал, който може да се преобразува ежегодно в нов капитал.

Моделът в уравнения (1)-(3) е калибриран при използването на някои опростяващи предположения и е подложен на симулация. Симулираните времедиаграми, изобразени на фигура X от основния текст, са генерирани съответно в посока от най-ниско към най-високо с използване на инвестиционни показатели от 15 %, 17 % (средната стойност на брутно образуване на основен капитал в България през 1990-2003 години като процент от БВП) и 19 % (средната стойност на брутно образуване на основен капитал като процент от БВП в България през 1998-2003 години).

Пътят, прогнозиран от модела, възпроизвежда "U"-образния производствен цикъл, който е характерен за България и за други страни в преход. Мястото на долната точка и скоростта на възстановяване след първоначалното спадане на производството зависят от технологични параметри и от нормата на инвестиции в икономиката. Следва да се отбележи, че при норма на спестяванията от 19 % спадът става незначителен.

Код „Matlab” за симулациите, показани на фигура С.1:

```
% This is a simple growth model for Bulgaria.
% It intends to describe the U-shaped behavior of GDP
% during the transition.
% GDP (y) is produced with old (o) and new (n) technologies
% that coexist for awhile
%  $y(t) = A_n \cdot (k_n(t))^{\alpha} + A_o \cdot (k_o(t))^{\alpha}$ 
% Old capital,  $k_o(t)$ , evolves according to  $k_o(t) = (1 - \delta_{ao}) \cdot k_o(t-1)$ 
% New capital,  $k_n(t)$ , evolves according to  $k_n(t) = (1 - \delta_{an}) \cdot k_n(t-1) + i(t)$ 
% Investment in new machinery  $i(t)$  is determined by
%  $i(t) = s \cdot y(t)$ 
% First the parameters of the model are specified
clear
% New and Old TFP ( $A_n$ ) and ( $A_o$ ) are
An=1.3;
Ao=1;
% Capital's Income Share is alpha
alpha=.8;
% New capital depreciates at a rate that is higher than old capital
deltan=.04;
deltao=.1;
% The savings rate is initially assumed to be 17% , the 1990-2003
average
s=0.15;
% The initial old capital stock is assumed to be 10 times greater
```

```

% than the initial new capital stock
ko0=1000;
kn0=100;
% The simulation is run for 50 periods
T=50;
% The equation we want to solve is:
%  $kn(t) = (1-\delta) * kn(t-1) + s * (An * kn(t)^\alpha + Ao * ko(t)^\alpha)$ 
% This equation is valid for t=1 onward.
% Given t=1 we have:
%  $kn(1) = (1-\delta) * kn(0) + s * (An * kn(1)^\alpha + Ao * ko(1)^\alpha)$ 
% New initial output,  $F(kn(1))$ , equals  $F(kn(1)) = kn(1) - B1 - C1 * kn(1)^\alpha$ 
% where  $B1 = (1-\delta) * kn(0) + s * Ao * ko(1)^\alpha$ 
% and  $C1 = s * An$ 
% once  $Kn(1)$  is solved, the problem can be iterated to solve for the
next
% period's capital
%  $Kn(2) = (1-\delta) * kn(1) + s * (An * kn(2)^\alpha + Ao * ko(2)^\alpha)$ 
% and repeated. The

for t=1
    kn1(t) = (1-deltan) * kn0 + s * (An * kn0^\alpha + Ao * ko0^\alpha)
    ko1(t) = (1-deltao) * ko0
end
for t=2:T
    kn1(t) = (1-deltan) * kn1(t-1) + s * (An * kn1(t-1)^\alpha + ...
Ao * ko1(t-1)^\alpha)
    ko1(t) = (1-deltao) * ko1(t-1)
end
kn1 = [kn0 kn1(2:T)]
ko1 = [ko0 ko1(2:T)]
y1 = An * kn1.^alpha + Ao * ko1.^alpha
i1 = s * y1

s=0.17;
ko0=1000;
kn0=100;
T=50;
for t=1
    kn2(t) = (1-deltan) * kn0 + s * (An * kn0^\alpha + Ao * ko0^\alpha)
    ko2(t) = (1-deltao) * ko0
end
for t=2:T
    kn2(t) = (1-deltan) * kn2(t-1) + s * (An * kn2(t-1)^\alpha + ...
Ao * ko2(t-1)^\alpha)
    ko2(t) = (1-deltao) * ko2(t-1)
end
kn2 = [kn0 kn2(2:T)]
ko2 = [ko0 ko2(2:T)]
y2 = An * kn2.^alpha + Ao * ko2.^alpha
i2 = s * y2

s=0.19
for t=1
    kn3(t) = (1-deltan) * kn0 + s * (An * kn0^\alpha + Ao * ko0^\alpha)

```

```
    ko3(t)=(1-deltao)*ko0
end
for t=2:T
    kn3(t)=(1-deltan)*kn3(t-1)+s*(An*kn3(t-1)^alpha+...
Ao*ko3(t-1)^alpha)
    ko3(t)=(1-deltao)*ko3(t-1)
end
kn3=[kn0 kn3(2:T)]
ko3=[ko0 ko3(2:T)]
y3=An*kn3.^alpha+Ao*ko3.^alpha
i3=s*y3

kn = [kn1' kn2' kn3']
ko = [ko1' ko2' ko3']
y = [y1' y2' y3']
i = [i1' i2' i3']

subplot(2,2,1)
plot(kn)
title('new capital')
subplot(2,2,3)
plot(y)
title('gdp')
subplot(2,2,2)
plot(ko)
title('old capital')
subplot(2,2,4)
plot(i)
title('investment')
```

Библиография:

Blanchard, O. and M. Kremer (1997). “Disorganization,” *Quarterly Journal of Economics*, November, стр. 1091-1126.

Murphy, K., A. Shleifer and R. Vishny (1992). “The Transition to a Market Economy: Pitfalls of Partial Reform,” *Quarterly Journal of Economics*, August, 1992.

Solow, R.M. (1956). “A Contribution to the Theory of Economic Growth,” *Quarterly Journal of Economics*, February, стр. 65-94.

АНЕКС D: СРАВНИТЕЛЕН КОНВЕРГЕНЦИОНЕН МОДЕЛ

Настоящият анекс представя сравнителен конвергенционен модел за разглеждане на растежа на дохода на глава от населението в България в контекста на страните в преход и за определяне на степента, в която растежът в България е превишил или не е достигнал стойностите, прогнозирани съгласно конвенционалния модел за сравняване на конвергенцията по страни.

Таблица D.1 представя показатели на растежа за 28 страни в преход, започвайки от 1991 г. Общо взето, показателите на растежа се оказват много променливи при средноквадратично отклонение на годишния растеж от около 8.7 процентни пункта, което превишава повече от 10 пъти средния растеж през целия период. Високата дисперсия на растежа отразява между другото и резултатите от войните на Балканския полуостров, както и от финансовата криза и високите темпове на инфлацията, на които беше подложен регионът в различни моменти от прехода. Следователно, не е изненадващо да се установи отрицателна корелация между дисперсията на растежа и средните темпове на растежа (Фигура D.1). Изменчивостта на растежа в България общо взето беше съществено по-ниска от средната стойност (5.6 процентни пункта) и, както може да се предположи, тя е по-висока през годините на финансова криза.

Макар че началният спад на обема на производството (и негативните показатели на растежа) характеризират прехода във всичките страни, силно изразените разлики в темповете на растежа по групи страни и региони станаха очевидни в ранен етап на процеса. Стандартна практика е групирането на страните в преход по комбинация от критерии, свързани с географските, икономическите и политическите им характеристики. Въпреки че това групиране със сигурност е полезно за обобщаване на типови факти, откриването на подходящи белези за сравнение за да се определи представянето на една отделна страна не е лесна задача. Например, използването на географски критерии може да се окаже заблуждаващо, тъй като регионите обхващат разнообразни резултати, чието сравняване може да не бъде непременно значимо. Когато бъде сравнен с представянето на другите балкански страни, растежът в България е съществено над средната стойност. Това сравнение обаче отразява разнообразни фактори, сред които са войните (директно засегнали Босна, Хърватия и Сърбия) и дълбоката финансова криза (в България и Албания). По аналогичен начин, сравненията на представянето на присъединилите се към ЕС страни спрямо неприсъединилите се страни се основават на подбор на извадката въз основа на последващи резултати, което прави проблематично съставянето на изводи от такава извадка.

Международните регресии са полезни инструменти за оценяване на резултатите в растежа на дадена страна при избягване на тези проблеми. По-специално, анализът дава възможност за сравняване на действителния темп на растежа на дадена страна с неговите прогнозирани значения въз основа на съвкупност от променливи величини, които заместват структурните и политическите характеристики на тази страна.

Тези оценки са особено интуитивни в контекста на една проста условна конвергенционна структура, където последващите показатели на растежа на дохода на глава от населението се прогнозираят като отрицателно корелирани спрямо

първоначалния доход след като стабилното състояние на страната бъде взето под внимание по подходящ начин.⁷⁵

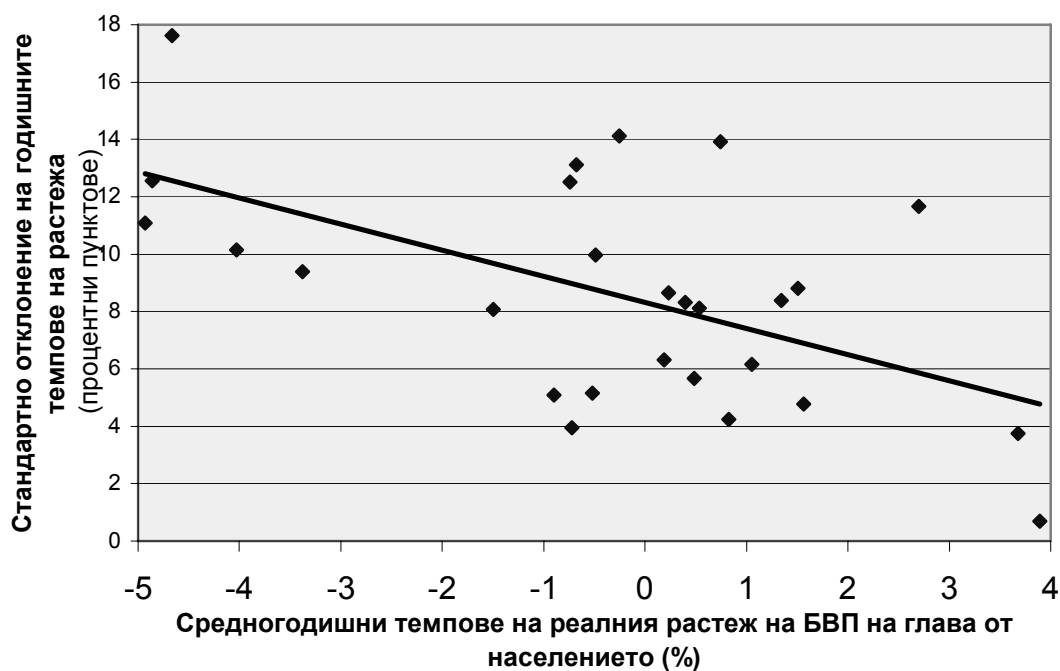
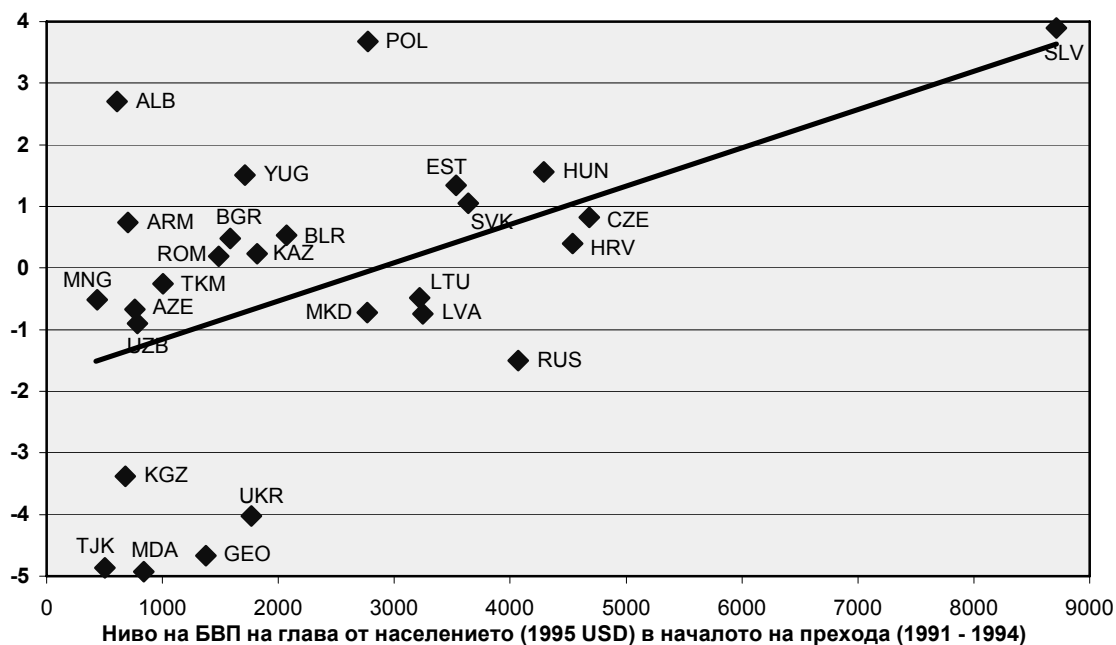
Простата корелация между началния БВП на глава от населението през 1991 г. (в повечето страни) и последващият растеж до 2003 г. не дават доказателства за абсолютна (или безусловна) конвергенция през целия период. Отбелязва се, че в този опростен контекст представянето на България е в съответствие с това на страните, които имаха аналогично начално равнище на доходите. За разлика от това, последните данни говорят за доста добре изразена конвергенционна тенденция (Фигура D.3), което посочва, че с течение на времето класацията на страните по доход на глава от населението се е променила и общо взето може да се каже, че се наблюдава намаляване на разликите спрямо положението им в първоначалното стабилно състояние.

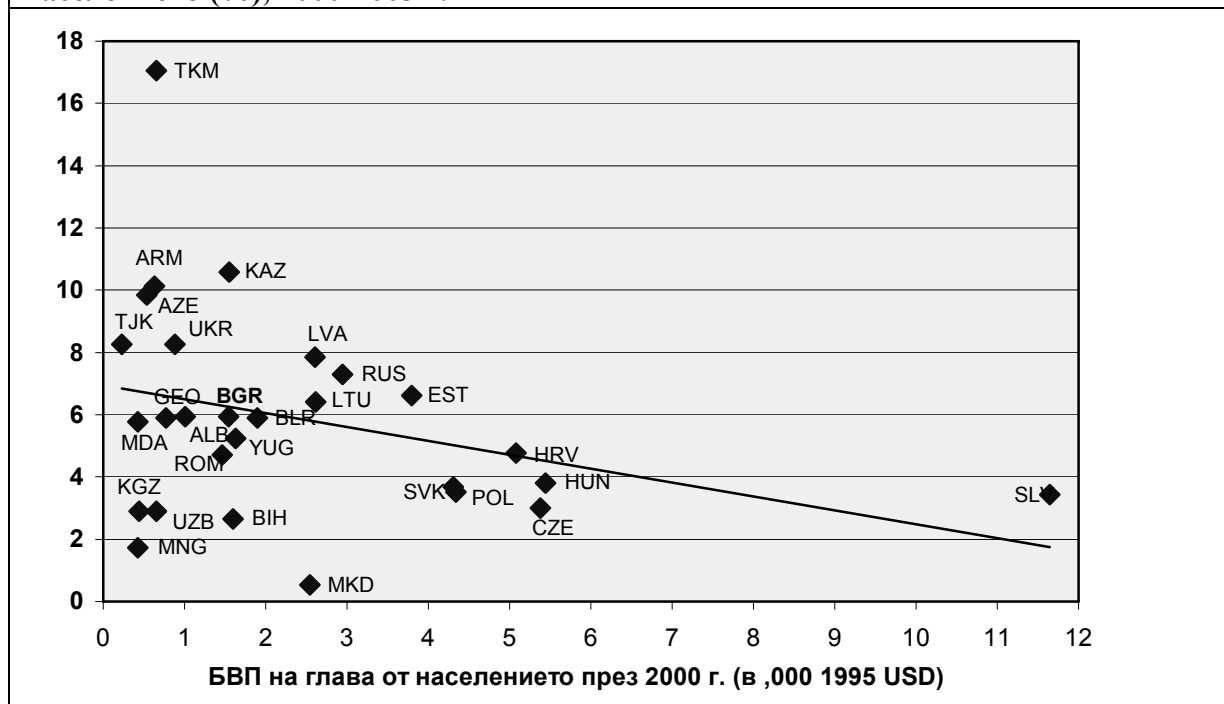
Таблица D.1: Равнища на БВП на глава от населението в началото на прехода (в постоянни цени в щ. дол. от 1995 г.) и годишен растеж на БВП на глава от населението (%), 1991-2003 г.

БВП на глава от населението															Среден темп на растежа 1991-2003
	1991	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
Албания	606.9	-27.9	-7.2	10.2	10.7	10.8	10.5	-9.6	13.1	9.9	6.6	6.6	3.7	6.9	2.70
Армения	703.5	-10.9	-38.7	-6.1	8.5	8.0	6.4	3.9	8.3	4.0	6.5	9.3	12.9	11.9	0.75
Азербайджан *	759.2	..	..	-24.3	-20.8	-12.8	0.3	4.8	9.0	6.5	10.2	9.0	9.7	10.5	-0.67
Беларус	2068.2	-1.4	-10.0	-8.0	-11.7	-10.2	3.1	11.7	9.4	4.4	6.1	5.7	5.7	6.1	0.53
Босна и Херц. ***	424.6	..	..	..	..	28.5	79.7	32.3	12.2	6.5	2.8	2.4	2.4	3.0	16.83
България	1586.9	-7.5	-6.3	-0.7	2.3	3.3	-8.9	-5.1	4.6	2.9	6.5	6.9	5.5	4.9	0.48
Хърватия	4538.4	-16.5	-10.9	-11.4	5.7	6.4	10.0	5.0	4.1	-2.0	6.9	3.1	5.1	4.0	0.40
Република Чехия	4681.5	-11.1	-0.6	-0.5	2.7	6.0	4.5	-0.7	-1.0	0.6	3.4	3.6	2.2	2.9	0.82
Естония	3534.6	-7.5	-19.7	-5.8	0.1	6.2	5.5	11.0	5.6	0.1	7.8	6.9	6.5	5.3	1.34
Грузия	1377.5	-21.4	-44.4	-27.6	-7.9	5.4	14.1	12.7	4.0	3.8	2.6	5.5	6.2	9.4	-4.67
Унгария	4287.6	-11.7	-2.9	-0.3	3.3	2.1	1.3	4.6	5.9	4.2	6.2	3.8	4.5	0.7	1.56
Казахстан	1819.2	-10.8	-5.0	-8.7	-11.8	-7.5	2.0	3.3	-0.2	3.7	10.1	13.7	9.8	8.7	0.23
Киргизка Реп.	677.9	-9.1	-15.7	-15.4	-20.0	-6.4	5.5	8.3	0.6	2.2	4.4	4.5	-1.1	3.9	-3.38
Латвия	3245.6	-10.1	-34.1	-13.4	2.1	0.5	4.7	10.2	6.5	3.7	7.7	8.5	7.2	8.1	-0.74
Литва	3218.5	-5.8	-21.2	-15.8	-9.1	4.1	5.5	9.8	8.1	-1.0	4.7	6.9	7.1	7.0	-0.49
Македония, БЮР	2764.9	0.9	-7.0	-7.9	-2.5	-2.1	0.3	0.7	2.8	3.9	4.1	-4.9	0.7	2.5	-0.72
Молдова	841.3	-16.1	-16.0	-1.0	-31.0	-1.4	-5.7	1.9	-6.3	-3.2	2.3	6.3	8.0	6.5	-4.93
Монголия	436.7	-10.8	-10.9	-4.5	0.8	4.8	1.1	2.8	2.4	2.3	0.3	0.4	2.8	3.4	-0.52
Полша	2771.9	-7.3	2.3	3.5	5.0	6.9	5.9	6.7	6.8	4.8	4.1	4.0	1.1	4.9	3.68
Румъния	1484.2	-12.8	-7.3	1.7	4.1	7.4	4.3	-5.9	-4.6	-1.0	0.7	5.4	7.2	5.6	0.19
Руска Федерация	4068.0	-5.3	-14.6	-8.6	-12.5	-4.0	-3.3	1.7	-5.0	6.8	10.6	5.7	5.2	7.8	-1.50
Сърбия и Ч. гора ****	1709.5	..	..	..	..	..	..	7.3	2.7	-17.9	5.5	5.7	4.3	5.5	1.50
Реп. Словакия	3637.1	-14.6	-7.1	-4.0	5.8	5.5	5.9	4.4	4.1	1.4	1.9	3.7	4.3	4.8	1.05
Словения **	8710.6	..	..	..	4.0	3.9	3.7	4.8	3.9	4.9	4.4	2.8	3.0	3.5	3.89
Таджикистан	502.6	-9.8	-30.4	-12.1	-20.4	-13.8	-5.9	0.2	3.4	3.2	8.1	9.2	7.9	7.8	-4.86
Туркменистан	1005.8	-7.4	-8.0	-12.5	-19.5	-9.5	-8.8	-13.1	4.7	14.4	16.6	18.5	17.9	15.3	-0.25
Украйна	1768.1	-8.6	-10.0	-14.3	-22.6	-11.5	-9.3	-2.2	-1.2	0.6	6.8	10.1	6.0	10.2	-4.03
Узбекистан	781.8	-2.6	-13.3	-4.5	-7.0	-2.7	-0.2	3.2	2.6	2.8	2.7	2.9	2.9	3.0	-0.89

Забележка: Първоначалните нива са измерени за: * 1992 г., ** 1993 г., *** 1994 г., **** 1996 г.

⁷⁵ Един алтернативен подход сравнява кумулативните темпове на растежа в различните страни след най-ниската точка на рецесията с нивото на доходите в най-ниската точка (вж. Европейска банка за възстановяване и развитие, 2004). Въпреки това обаче, обосноваването на изводи с този подход е проблематично, тъй като контролните точки са ендегенни спрямо процеса на растежа.

Фигура D.1: Изменчивост на растежа спрямо темповете на растежа на страните в преход през периода 1991-2003 г.**Фигура D.2: Средногодишни темпове на реалния растеж на БВП на глава от населението (%), 1991-2003 г.**

Фигура D.3: Средногодишни темпове на реалния растеж на БВП на глава от населението (%), 2000-2003 г.

Трябва да се отбележи обаче, че простите корелации между началния доход и растежа могат да дадат заблуждаващи резултати, тъй като - сред всички останали фактори – те не отчитат подходящите елементи, по които се съди за определянето на стабилното състояние. Таблица D.2 показва резултатите от някои елементарни регресии за сравняване на страните в преход, които включват началния доход заедно с базисна съвкупност от променливи, използвани често като показатели-заместители на стабилното състояние (например, качеството на институциите) и показатели на политиката. Предвид наличието на изобилна литература по определящите фактори за международните сравнения на икономическия растеж – за всички страни и само за страните в преход – целта на настоящата работа не се състои в получаване на нови и изчерпателни оценки за стандартни международни регресии за страните в преход, а в използване на получените оценки за определяне на българския растеж в контекста на другите страни в преход. Колони 1 и 2 показват резултатите от малка извадка от 3-годишни и съответно 5-годишни периоди за страната, докато колона 3 показва сравнения за същите два периода на световно ниво.

Таблица D.2: Регресии за сравняване на растежа на страните в преход

Извадка	(1)	(2)	(3)
	Средногодишни темпове на растежа за периода	Средногодишни темпове на растежа за периода	Средногодишни темпове на растежа за периода
	Страни в преход	Страни в преход	Целият свят
(log) БВП	-0.113 (0.14)	-0.977 (0.77)	-0.761 (3.00)**
Орен (вж. забележката)	-0.009 (0.41)	-0.004 (0.18)	0.004 (1.28)
Инфлация, цени на дребно (% , годишно)	-0.016 (2.05)	-0.018 (2.16)*	0.000 (0.20)
Прием в средните училища (% , бруто)	-0.023 (0.50)	0.015 (0.26)	-0.001 (0.10)
Ресурси	0.766 (0.85)	1.103 (1.02)	
До края на 1995 г.	5.975 (3.52)**		
До края на 2000 г.	8.113 (3.63)**	1.763 (1.53)	0.305 (1.04)
(Контрол на) корупцията		0.408 (0.27)	0.880 (2.72)**
Макети за сравнения по континенти: ЕАР			-0.116 (0.20)
ECA			1.572 (2.53)*
SSA			-1.947 (2.92)**
SA			-0.666 (0.85)
MENA			-1.284 (2.15)*
LAC			-1.669 (3.08)**
Константа	1.419 (0.30)	10.320 (1.10)	8.156 (4.24)**
Брой наблюдения	49	41	254
R-квадратично	0.70	0.36	0.24

Забележки: Зависима променлива: растеж на БВП на глава от населението (Източник WDI (2004). Регресори: (log) БВП през 1995 г. в постоянни щатски долари(WDI, 2004); Орен = дялове на вноса и износа в БВП (WDI, 2004), Прием в средните училища (% , бруто) (WDI, 2004), Ресурси=0, ако страната е бедна на ресурси, =1, ако страната има умерено равнище на природни ресурси, =2, ако страната е богата на природни ресурси (Falcetti et al., 2003); Корупция=контрол на корупцията (Kaufmann et al., 2004). Надеждните статистически данни за „t” се дават в скоби. * значимо при 5 %; ** значимо при 1 %.

Спецификацията на извадката съдържа ограничен комплект от регресори за улавяне на условната конвергенция.⁷⁶ Те включват: Първоначален БВП на глава от населението (log); Структурна и институционална политика (контрол на корупцията по Kaufmann и

⁷⁶ Алтернативният подход би се състоял в оценка на растежа в напречно сечение. Използването на нашата малка извадка обаче ни позволява по-добре да дадем ясна зрителна представа за промените на националното класиране в процеса на времето от гледна точка на дохода на глава от населението в началото на периода.

сътр., 2004); Откритост (дялове на вноса и износа в БВП); Стабилизационни политики (темпове на инфлацията) и човешки капитал (определен по приема в средните училища). Поради характера на наличните данни, завършваме с малка небалансирана извадка от всичко 21 страни.

Първо се забелязва, че има висока дисперсия на темповете на растежа, дължаща се между другото и на ефектите на шока на цените на суровия нефт в богатите на ресурси страни⁷⁷. Не е изненадващо, че растежът в България в периода 1995-1999 г. е под прогнозирания, което отразява срутването след финансовата криза. Като следствие от ниския растеж, България изостава в националното класиране по доход на глава от населението в началото на следващия период (2000 г.). През 2000-03 г. икономическият растеж в България в замяна на това обаче е малко над прогнозираното въз основа на макетите за нейния първоначален доход и равнищата на откритост, контрол на корупцията, инфлация и изтекло време.⁷⁸

⁷⁷ Следва да се отбележи, че включването на променлива величина за степента, в която страните са богати на ресурси, не променя съществено оценките.

⁷⁸ Съществува обширна литература, която обсъжда достойнствата на алтернативните методи за международни сравнителни регресии (вж. Caselli и др., 1996).

АНЕКС Е: НЕФОРМАЛНАТА ИКОНОМИКА⁷⁹

Ключовите елементи в оценката на размера на неформалната икономика в настоящия меморандум са времева поредица от данни за валутните авоари и модел за коригиране на грешките. За анализ на факторите, определящи неформалността, е използвана информация за спазването на данъчните разпоредби и законодателство според проучването на фирмите, проведено от Консултантската служба за чуждестранни инвестиции към Световната банка (FIAS).

Методология

В основата за оценяването на обема на нерегистрираната икономическа дейност в настоящото проучване е подходът „търсене на валута”. Този подход се основава на пионерското изследване на Sagan (1958), който съпостави търсенето на валута с данъчния натиск в Съединените Щати през периода 1919-1955 г. Подходът на Sagan беше доразвит от Tanzi (1980, 1983), който направи иконометрични оценки на търсенето на валута в Съединените Щати през периода 1929-1980 г. Основното предположение в тези трудове е, че сделките, свързани със сенчестата икономика, се извършват под формата на парични плащания в брой в национална валута. От друга страна, отделните лица и фирмите не съобщават пълния обем на икономическата си дейност, за да избягнат плащането на данъци.

Този подход разчита на уникалната характеристика на банкнотите, когато те се използват за разплащания по сделки. Анонимността на плащанията прави от банкнотите най-доброто средство за уреждането на разплащанията по нерегистрирани сделки (Goodhart, 2000). Икономическите субекти, които искат да скрият своята икономическа дейност, могат да направят избор дали да използват банкноти в национална или чужда валута. Ако националната валута е достатъчно стабилна и субектите, които участват в сделки в скритата икономика са главно вътрешни, търсенето на национална валута може да служи като добър заместител за определяне на обхвата на нерегистрираните стопански дейности.

Според стандартните теории за търсенето на парични средства, пари могат да се търсят поне по две причини: като средство за изглаждане на неравномерността на потоците от приходи и разходи и като един от няколко възможни активи в портфейла от активи. Тъй като приемаме, че всички сделки в сенчестата икономика се извършват под формата на налични плащания, търсенето на валута трябва да отчита и конвенционални фактори, като например, равнище на дохода, традиции на плащанията, лихвени проценти, валутни курсове, както и основните фактори, карачи хората да работят в неформалната икономика. Основното регресионно уравнение за търсенето на валута, предложено от Tanzi (1983), е:

$$(1) \ln\left(\frac{C}{M_2}\right)_t = \alpha_0 + \alpha_1 \ln T_t + \alpha_2 \ln\left(\frac{WS}{Y}\right)_t + \alpha_3 \ln R_t + \alpha_4 \ln\left(\frac{Y}{N}\right)_t + \varepsilon_t$$

в случай, че $\alpha_1 > 0, \alpha_2 > 0, \alpha_3 < 0, \alpha_4 < 0$,

⁷⁹ Настоящият материал е изготвен от Роберта Гати от Световната Банка и Калин Христов от Българска народна банка..

където \ln означава натурални логаритми; C/M_2 е съотношението между паричните авоари в брой спрямо текущите и депозитни сметки; T е средно претеглена данъчна ставка (служеща за заместител за определянето на стимулите за заемане с бизнес в неофициалната икономика); WS/Y е делът на работната заплата в националния доход, който се използва за установяване на променящите се модели за държане на налични пари; R е лихвеният процент, заплащан по депозитни сметки, който по тази причина служи за заместител за определянето на загубите от пропуснати възможности поради държането на налични пари; Y/N е доходът на глава от населението, който определя развитието на икономиката. Очакваният знак както за дохода на глава от населението, така и за лихвения процент е отрицателен, докато очакваният знак както за данъчната ставка, така и за съотношението на фонд работна заплата към националния доход е положителен. От уравнение (1) могат да се изведат оценките за скритата икономика както следва:

1. Прогнозираното съотношение между паричните авоари в брой спрямо текущите и депозитни сметки C/M_2 може да се определи от регресията. При фактичeskата стойност на M_2 за всяко наблюдение в извадката може да се изчисли прогнозираното ниво на валутни резерви (\hat{C}).

2. Следващата крачка се състои в решаване на уравнение (1) като се предполага, че данъчната променлива е нула, докато коефициентите на другите променливи останат неизменни. Изчисленото търсене на парични средства в брой се дефинира като (\hat{C}).

Разликата между C и \hat{C} дава информация за точността на съответствието на оценката за уравнението. Разликата между \hat{C} и \hat{C}_I дава оценка за количеството парични средства, държани в брой по данъчни съображения. Разликата между тези две оценки дава оценка за “нелегалните пари” в обръщение (\hat{C}_I). Разликата между фактическия обем на всички пари в обръщение (C) плюс депозитите до поискване (D), което представлява общия обем на паричната маса в обръщение (M_1), и оценката за “нелегалните пари” дава оценка за “легалните пари” в обръщение за плащанията по сделките (\hat{C}_L). Разделянето на обема на БВП на “легалните пари” дава оценка за скоростта на движението на легалните пари (v_L). Предполагайки, че нелегалните и легалните пари имат еднаква скорост, може да се получи оценка на нерегистрираната икономика, като се умножи обемът на нелегалните пари по скоростта на движението на парите. Накратко казано,

$$C + D \equiv M - \hat{C}_I = C_L.$$

Скоростта на движението на парите е $v_L = \frac{\hat{C}_L}{GDP_L} \equiv v_I$, така че оценката на

неформалната икономика се получава като $H = \frac{v_I}{\hat{C}_I}$.

Описание на данните

Данните за парите в обръщение и тяхната структура по купюри е налице от официалната статистика на централната банка. Оценката за уравнението за търсенето на пари може да даде полезна информация за определяне на обема на нерегистрираните стопански действия. Основното предположение на този подход се състои в това, че икономическите субекти решават да не декларират икономическите си дейности, за да избегнат плащането на данъци. Във връзка с това неформалната активност се разглежда като директно следствие от високите данъци.

Стандартните уравнения за търсенето на пари в брой, основани на модела на Tanzi, използват логаритмична спецификация на едно единствено уравнение по различни нива. Тъй като повечето от променливите, включени в спецификацията са подвижни, надеждни оценки могат да се получат чрез използването на модел на коригирането на грешката („error correction model” или ЕСМ). Коинтеграционният анализ помага да се установи трайна връзка между интегрираните променливи. Коригирането на грешката в уравнението изисква ниска екзогенност на независимите променливи, което предполага, че векторът за коинтеграцията и коефициентите на обратна връзка влизат само в уравнението за парите в обращение.

Приемайки коинтеграционно съотношение между променливите, които представляват интерес, и слаба екзогенност на данъците, делът на работната заплата в БВП, реалният БВП на глава от населението, лихвеният процент и валутният курс ни позволяват да приложим коригиране на грешката за едно единствено уравнение. Целта на моделирането се състои в определяне на модела с най-добри прогнозиращи характеристики и в получаване на оценка на нерегистрираната икономическа активност чрез използването на описаната в предходния раздел методология.

Ние използваме тримесечни данни, покриващи периода от първото тримесечие на 1998 г. до третото тримесечие на 2003 г.

Поради високото ниво на субституция на активите с парични средства в брой, ние правим оценки за две отделни спецификации, където различните променливи дават апроксимация за цената на пропуснатите възможности поради държането на пари в брой. В първото уравнение ние използваме среднопретегления лихвен процент за депозити. Във второто уравнение използваме валутния курс между лева и щатския долар, който се определя като среден тримесечен валутен курс лев/U.S. \$. Тази променлива величина дава възможност за определяне на загубата от пропуснати материални възможности поради държане на национална валута в брой. В допълнение, променливата на валутния курс също така се използва за контрол на изменението в предлагането на широки пари (M3), което се предизвиква от неустойчивостта на валутния курс. Тъй като 20 % от депозитите са деноминирани в щатски долари, неустойчивостта на валутния курс въздейства върху обема на широките пари и съотношението между налични пари в брой и широки пари.

Променливата величина на доходите от работна заплата се взема от националните сметки. Тази променлива включва само трудовия доход, генериран в икономиката. Социалното осигуряване и здравноосигурителните вноски се отчитат в променливата величина за данъците.

За да измерим реалното данъчно бреме в икономиката, ние се отклоняваме от спецификацията на Tanzi (1983). Данъчната променлива величина, която използваме ние, включва постъпленията от преки данъци (корпоративен данък и данък за облагане на доходите на физическите лица), косвени данъци (данък добавена стойност, акцизи и мита), вноски за социално осигуряване и здравноосигурителни вноски. Моделът на Tanzi използва данъчна променлива, която измерва само подоходния данък, като по такъв начин приема косвено, че липсват стимули за укриване на трудовите доходи или за отбягване на косвените данъци. За да уловим стимулите за укриване на дейностите, генериращи неофициален паричен поток, който може да се използва за плащане на подкупи, ние включваме в регресията заместваща стойност за отчитане на корупцията в икономиката (по Крау и сътр., 2003).

Решавайки следното уравнение, ние получаваме оценка на диапазона за обема на нерегистрираната икономика:

$$\Delta\left(\frac{c}{m3}\right) = cons \tan t + \alpha_1 * \Delta\left(\frac{c}{m3}\right)_{-1} + \alpha_2 * \Delta\left(\frac{t}{yn}\right) + \alpha_3 * \Delta\left(\frac{wi}{yn}\right) + \alpha_4 * (yr) + \alpha_5 * (x) - \beta \left[\frac{c}{m3} - \delta_1 * \frac{t}{yn} - \delta_2 * \frac{wi}{yn} - \delta_3 * yr - \delta_4 * i \right]_{-1} + seasonals + coc + \varepsilon$$

където малките букви се отнасят към натурален логаритъм, а Δ е първата разлика.

C – означава парите в обръщение

$M3$ – означава широки пари

T – е общата сума на данъците, събрани от правителството

Yn – е номинален БВП

Wi – е доходът от работна заплата в икономиката

Yr – е реален БВП на глава от населението

$x=i$ означава претегленият лихвен процент по депозити в национална валута в модел (1)

$x=$ е означава валутния курс BGN/USD в модел (2)

coc – е променлива величина, която измерва контрола на корупцията в икономиката.

Доказателства за съответствие на ниво фирма: Хипотези и методология

Както и при другите проблеми, свързани с незаконния бизнес, не е лесно да се получат данни за обхвата на дейностите в неформалния сектор по фирми. Въпреки това обаче, проучването на FIAS съдържа следния въпрос: "Отчитайки трудностите, срещани от много предприятия при пълното съобразяване с данъчното законодателство и административните разпоредби, според вас какъв процент от общия обем на продажбите във вашата сфера на дейност се отчита за данъчни цели?" (този процент се нарича по-нататък „процент на реалното отчитане“). Отговорите на въпроси за "типични фирми във вашата сфера на дейност" обикновено се тълкуват като отговори за собствената фирма на отговарящия с предимството, че анкетираните са по-склонни да отговарят правдиво. Подходът, използван при това проучване, е обикновена практика в работата по корупцията (вж. например, проучването на Svensson, 2002). В дискусиата, която следва по-долу, ние най-напред разглеждаме подбудите за укриване на икономически дейности и след това обсъждаме резултатите от оценката на корелатите за обема на неформалната дейност. Оценката се извършва по метода на най-малките квадрати с корекция за възможна грешка поради хетерогенността на стохастичния процес.

В проучването на FIAS се разглежда информация за процента на реалното отчитане, подадена от 356 фирми. Изглежда, че средно 88 % от производството се регистрира за данъчни цели. Както се прогнозираше, процентът на реалното отчитане е най-нисък в микро-фирмите (81 %) и най-висок в средно големите фирми (93 %). По сектори процентът на реалното отчитане е най-нисък в сферата на услугите (86 %) и най-висок в строителството (94 %). В такъв контекст регресният анализ е полезен за разчленяване на отделните съставки на различните детерминанти на неформалността. По-специално, ние разглеждаме три конкуриращи се хипотези:

(i) *Хипотеза на данъчната ставка.* В съответствие с дискусията в предшестващия раздел, ние изследваме дали облагането с по-висока данъчна ставка е равностойно на стимул за избягване на плащането на данъци. Данните дават възможност да се направи разлика между фирмите, притежавани от еднолични търговци, които плащат данъци по Закона за облагане на доходите на физическите лица със ставка до 29 % (най-високата ставка)⁸⁰ и фирмите - юридически лица, които през 2004 г. плащаха корпоративен данък с данъчна ставка 19.5 %. В нашата извадка 76 % от фирмите са юридически лица.⁸¹

(ii) *Хипотеза за начина на прилагането на данъчното облагане.* Диференцираното прилагане на законите и разпоредбите за данъчното облагане може да създаде други стимули за избягване на плащането на данъци. Данни, основаващи се на несистематични наблюдения и сведения, показват, че малките фирми могат по-лесно да укрият обема на производството си, тъй като външният контрол над техните дейности е минимален. Трябва да се отбележи, че припокриването на микро-предприятията и малките фирми с понятието „еднолични търговци“ далеч не е пълно. Петдесет и седем процента от микро-предприятията не са учредени като юридически лица, докато 16 % от малките фирми не са юридически лица. Като се предвиждаше, повечето от средните фирми (94 %) и фактически всички големи фирми са учредени като юридически лица. Липсата на колинеарност между организационния характер на фирмите като юридически лица (нашето предположение за наличието на стимул за укриване на по-високи данъци) и размера им (особено сред микро-предприятията и малките фирми) ще ни позволи да приложим двете хипотези.

(iii) *Хипотеза на подкупа.* Съществуват много гледни точки за връзката между неформалната икономика и корупцията (вж. Johnston и сътр., 1999). Например, фирмите биха могли да плащат на данъчните служители, за да успеят да избегнат плащането на данъци. Обаче в икономика, където корупцията е системна, фирмите може би са принудени да генерират неформална продукция, за да могат да плащат подкупи и да извършват нормалния си бизнес. За да определим дали това е така, ние използваме информация за плащането на подкупи на данъчните служители, както и информация за общото равнище на корупцията. Отговорилите на анкетата съобщават доколко редовно им се налага

⁸⁰ Малките фирми с оборот под 50,000 лева се облагат с плосък данък от 2000 лева. Тридесет и пет фирми от нашата извадка съобщават за обем на продажбите под 50,000 лева, а 20 от тях са фирми, притежавани от еднолични търговци. Трябва да се отбележи, че най-високата ставка за физически лица през 2004 г. се прилага за годишни доходи над 7000 лева. Всичките фирми на еднолични търговци, които са отчели положителни резултати, са съобщили за печалби над това ниво.

⁸¹ Този процент е еднакъв с процента на фирмите - юридически лица в пълната извадка от 548 фирми (77 %).

да извършват неофициални плащания "за да уредят данъците и събирането им" (ТАХОВСТ3, Q. C51g). Девет процента от фирмите в съответната извадка съобщават, че плащат на данъчните служители от време на време или по-често. Фирмите в отделни отрасли съобщават за неофициални плащания, свързани с регистрацията им, подаването на електроенергия и инфраструктурни услуги, уреждането на молби за разрешения и лицензи и т.н.

Освен това, фирмите съобщават отделно за дела от продукцията си, които трябва да плащат като подкупи на държавни служители. Благодарение на такава подробна информация ние можем да изградим различни системи за измерване на корупцията, включително обща сума, платена за подкупи, съставена като сбор от всички неофициални плащания, правени във връзка с регистрационни процедури (раздел с25), лицензи и разрешения (раздел с27), купуване на земя и кадастрална регистрация (раздел с30), разрешаване на строителство (раздел с32), подаване на електроенергия и инфраструктурни услуги, (раздел с34) и в митниците (раздел с42). Около 13 % от фирмите съобщават за подкупи, възлизащи средно на 30,000 лева (приблизително 12,000 щ. дол.) за фирмите, които са плащали. За изглаждане на крайните стойности на наблюденията ще използваме логаритъма от тази сума (LNBRIBES_ALL). В отделен раздел фирмите съобщават за процента от продукцията си, който те изразходват за подкупи – средно 1.1 % за всички фирми и 6 % за фирмите, които съобщават за плащане. Накрая можем да обединим двата източника на информация в макета за плащане на подкупи DBRIBE1, който приема стойност от 1, ако фирмите съобщават за плащане или незапочващ с нула процент от продукцията, похарчен за неофициални плащания; и DBRIBE2, който приема стойност от 1, ако фирмите съобщават за неофициални плащания (но не задължително тяхната сума) или незапочващ с нула процент от продукцията, изразходван за неофициални плащания. Всички тези средства за измерване са силно корелирани и спомагат за съществено намаляване на грешките, свързани с отговори на въпроси за корупция и плащане на подкупи (вж. Таблица Е.4).

Таблица Е.1: Кратка статистика по въпроса "Какъв процент от общия обем на продажбите би отчела фирма като Вашата за нуждите на данъчното облагане? (с52)" по размери на фирмите и сектори на дейности

	Наблюдения	Средно	Стандартно отклонение	Min	Max
Цялата извадка	356	88.7	20.4	2	100
Микропредприятия	98	81.55	24.09	4	100
Малки фирми	120	88.91	20.41	3	100
Средни фирми	67	93.58	14.59	30	100
Големи фирми	67	93.79	17.19	2	100
Минно дело и кариери	4	97.5	5	90	100
Индустрия	221	88.71	20.15	2	100
Строителство	31	94.84	15.25	20	100
Услуги	100	86.65	22.44	3	100

Таблица Е.2: Кръстосана табулация по размери на фирмите и юридически статут

Статус и размери	Юридически лица	Еднолични търговци	Всичко
Микропредприятия	59	39	98
% ред	60.2	39.8	100.0
% колона	71.1	14.5	27.9
Малки фирми	20	100	120
% ред	16.7	83.3	100.0
% колона	24.1	37.2	34.1
Средни фирми	4	63	67
% ред	6.0	94.0	100.0
% колона	4.8	23.4	19.0
Големи фирми	0	67	67
% ред	0.0	100.0	100.0
% колона	0.0	24.9	19.0
Всичко	83	269	352
% ред	23.6	76.4	100.0
% колона	100.0	100.0	100.0

Таблица Е.3: Корелация по двойки между променливите величини на корупцията

	COMPLIANCE	LNBRIBES_ALL	DBRIBES1	DBRIBES2	BRIBE1
COMPLIANCE	1.000				
	356				
LNBRIBES_ALL	-0.321*	1.000			
	350	537			
DBRIBES1	-0.417*	0.840*	1.000		
	282	400	407		
DBRIBES2	-0.354*	0.652*	0.869*	1.000	
	297	420	405	430	
BRIBE1	-0.260*	0.489*	0.556*	0.493*	1.000
	273	388	395	395	395

Забележка: * Показва ниво на значимост от 5 % .

Таблица Е.4: Корелация по двойки между корупцията, юридическия статут, размера на фирмата и данъчните затруднения

	COMPLIANCE	INCORP	SIZE	TAXOBST_ADM	TAXOBST2
COMPLIANCE	1.000				
	356				
INCORP	-0.243*	1.000			
	356	548			
SIZE	-0.222*	0.474*	1.000		
	352	541	541		
TAXOBST_ADM	-0.058	0.043	0.069	1.000	
	356	548	541	548	
TAXOBST2	-0.073	0.002	0.100*	0.213*	1.000
	356	548	541	548	548

Забележки: * Показва ниво на значимост от 5 %. TAXOBST_ADM=1 ако данъчната администрация се счита за пречка; TAXOBST2=1 ако третирането от данъчната администрация, данъчната регистрация, ревизиите и т.н. представляват затруднения за бизнеса.

Таблица Е.5: Корелация по двойки между променливите величини на корупцията, ПЧИ и съотношението между вътрешните продажби и износа

	C52	FDI10	SELLDOM_PCT	EXPORT10
C52	1.000 356			
FDI10	0.097 355	1.000 545		
SELLDOM_PCT	-0.093 348	-0.210* 531	1.000 534	
EXPORT10	0.090 348	0.187* 531	-0.849* 534	1.000 534

Забележка: * Показва ниво на значимост от 5 %.

Изчисляването започва със съставянето на основната спецификация от следния тип:

$$\text{COMPLIANCE}_i = \alpha + \sum_i \beta_i * \text{SectorDUMMIES}_i + \sum_i \gamma_i * \text{LocationDUMMIES}_i + \varepsilon_i ,$$

където съответните корелати се включват един по един.

АНЕКС F: СТАТИСТИЧЕСКИ ТЕСТОВЕ ЗА ГЪВКАВОСТ НА ПАЗАРА НА ТРУДА

Настоящият анекс описва данните и трите различни иконометрични модела, използвани за тестване на гъвкавостта на пазара на труда. Накратко са отбелязани резултатите от регресията и някои допълнителни тестове за чувствителност. Използвани бяха два различни модела на векторна авторегресия (неограничен и ограничен) за тестване на гъвкавостта на заплатите чрез наблюдения на реалната заплата и динамиката на безработицата. Третият модел - уравнение за търсенето на работа - беше използван за разглеждане на чувствителността на заетостта спрямо промени в реалната заплата.

По принцип, векторните авторегресии дават сравнително просто представяне на връзките, но са се доказали като полезни инструменти за прогнозиране без потребност от структурно моделиране⁸². Всяка от променливите в една векторна авторегресия е свързана отделно със собствените си исторически стойности и със стойностите на всички други променливи. Импулсните реакции, извлечени от параметричните оценки, могат да дадат полезно кратко описание на динамичните взаимодействия между променливите. Ограниченият вариант на векторните авторегресии, известен като "векторно коригиране на грешката", се прилага, когато тестовете за коинтеграция говорят за присъствието на едно или повече трайни отношения между нестационарните променливи. Във всеки случай подходящата структура на закъснението се определя чрез използване на статистически тестове, за да се осигури разумното разглеждане на остатъчните продукти от регресията като смущения или "бял шум". В модела на векторно коригиране на грешката (VEC), броят на трайните отношения в регресията зависи от броя на "коинтеграционните" уравнения, определен от тестовете за коинтеграция. В настоящия материал се постулира, че ако има гъвкавост на пазара на труда, ще има значима позитивна връзка между реалната заплата и безработицата.

Уравнението на заетостта, разгледано в настоящия доклад, свързва броя на заетите лица с фактори, които по принцип би трябвало да въздействат силно върху назначенията и уволненията. Тези фактори включват нивото на реалния БВП, размера на заплатата, сезонните характеристики на стопанските дейности и предлагането на работна сила. Получаването на резултати, които не показват силно отрицателна оценка на параметъра, свързващ заетостта и заплатата след елиминиране на ефекта на другите променливи, би говорило за отхвърляне на хипотезата, че има гъвкавост на пазара на труда.

Във всички регресии са използвани тримесечни данни. Източник на данните е Националният статистически институт. Заплатите се отнасят за служители с трудови договори. Статистическите данни за безработицата са взети от проучванията на работната сила с анкетиране. Променливите са изразени в логаритмични стойности. Сезонните колебания се отчитат с тримесечни макети. Извадката за векторната авторегресия покрива периода от третото тримесечие на 1997 г. до последното тримесечие на 2004 г. Извадката за уравнението на заетостта започва от първото тримесечие на 2000 г. поради липсата на тримесечни статистически данни за работната сила.

⁸² За по-големи подробности по модела на векторна авторегресия виж Enders (1995).

Модел I: Неограничена векторна авторегресия

Регресията бе проведена на четири стъпки до първа разлика за изчистване на автокорелацията на остатъчните стойности. Както се вижда от резултатите на регресията и импулсните реакции, оказва се, че не съществува някакво значимо съотношение между безработицата и реалната заплата. Освен това, в рамките на промеждутък от време като 10 тримесечия, един голям "шок" на процента на безработицата (2 стандартни отклонения) би обяснил най-много 20 % от изменението на реалната заплата.

Оценки с векторна авторегресия

Дата: 02/28/05 час: 12:02

Извадка (коригирана): 1997:3 2004:3

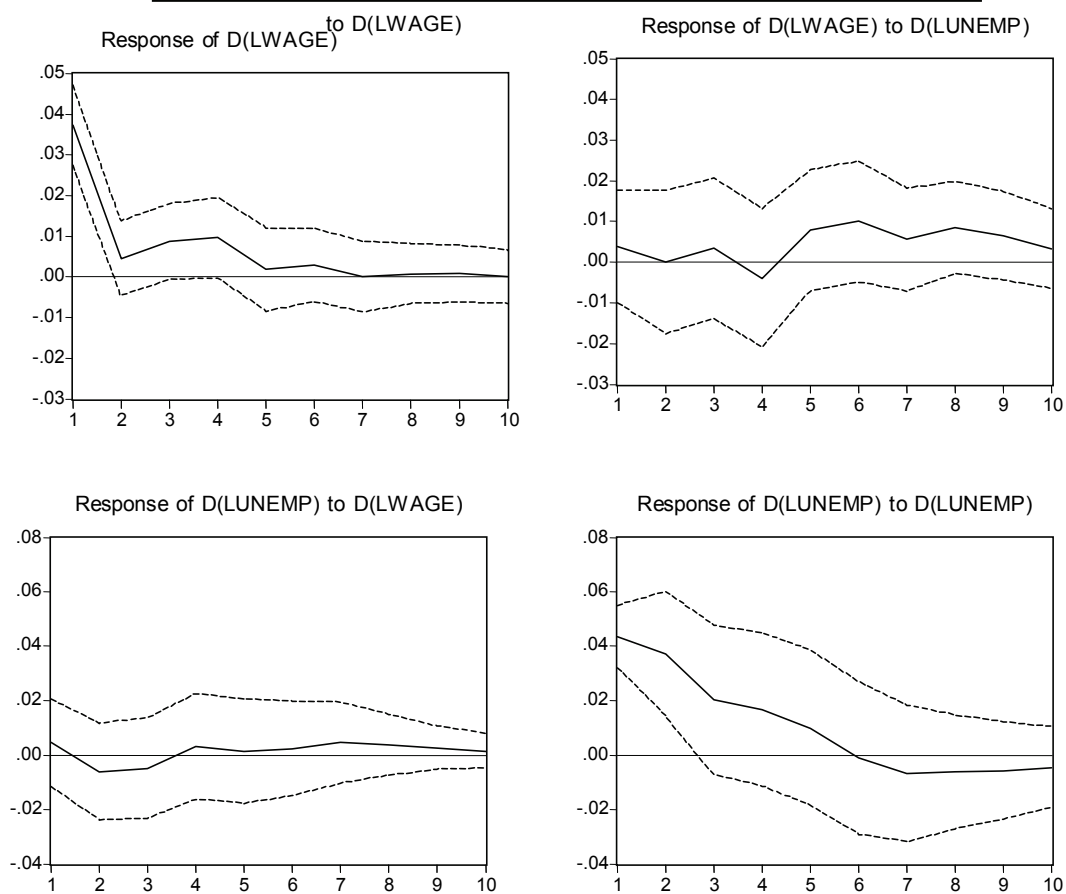
Включени наблюдения: 29 след коригиране

Крайни точки

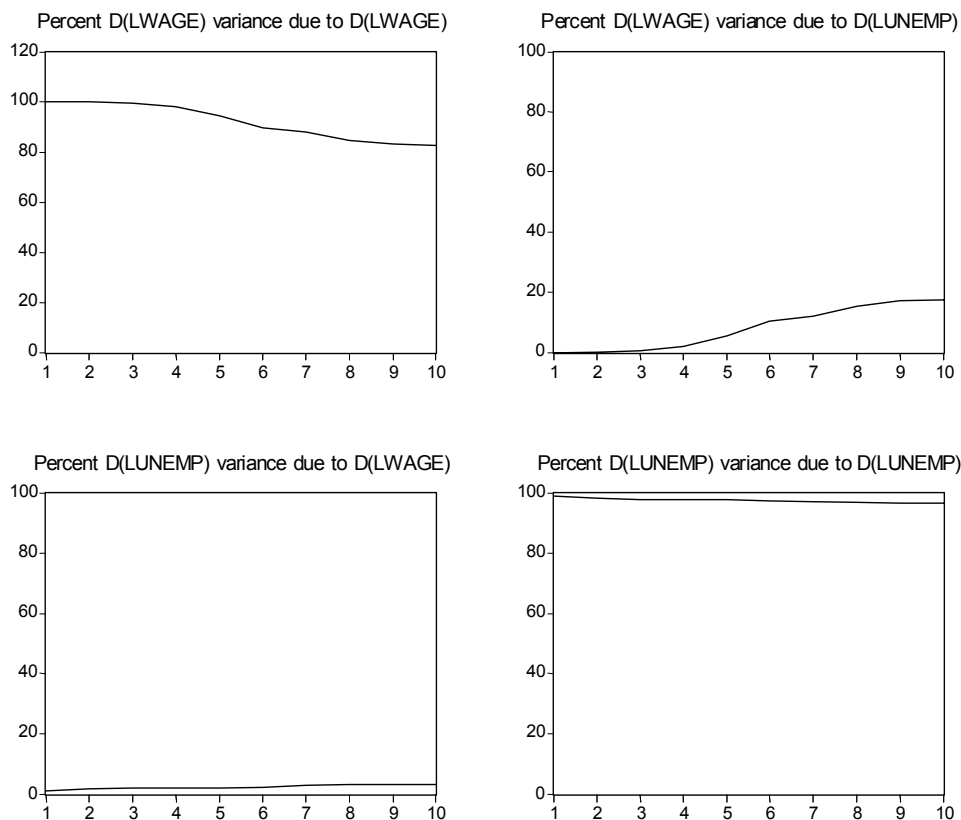
Стандартни грешки в () и t-статистика в []

	D(LWAGE)	D(LUNEMP)		D(LWAGE)	D(LUNEMP)
D(LWAGE(-1))	0.124762 (0.12064) [1.03417]	-0.270553 (0.14079) [-1.92162]	D3	0.001962 (0.04733) [0.04146]	-0.018331 (0.05524) [-0.33185]
D(LWAGE(-2))	0.206475 (0.11972) [1.72468]	0.082130 (0.13972) [0.58782]	R-squared	0.583892	0.803325
D(LWAGE(-3))	0.234125 (0.09970) [2.34837]	0.176057 (0.11635) [1.51313]	Adj. R-squared	0.314646	0.676064
D(LWAGE(-4))	-0.115112 (0.09900) [-1.16274]	0.017149 (0.11554) [0.14842]	Sum sq. resids	0.023616	0.032166
D(LUNEMP(-1))	-0.010459 (0.20128) [-0.05196]	0.880624 (0.23491) [3.74873]	S.E. equation	0.037272	0.043498
D(LUNEMP(-2))	0.069792 (0.26153) [0.26686]	-0.295847 (0.30523) [-0.96927]	F-statistic	2.168618	6.312447
D(LUNEMP(-3))	-0.175530 (0.24615) [-0.71311]	0.235167 (0.28727) [0.81863]	Log likelihood	61.99121	57.51087
D(LUNEMP(-4))	0.307802 (0.17242) [1.78518]	-0.208650 (0.20123) [-1.03689]	Akaike AIC	-3.447669	-3.138680
C	0.004902 (0.00844) [0.58073]	-0.000967 (0.00985) [-0.09813]	Schwarz SC	-2.881892	-2.572903
D1	-0.077789 (0.04611) [-1.68699]	0.004244 (0.05381) [0.07886]	Mean dependent	0.016073	-0.007520
D2	0.039640 (0.03874) [1.02310]	-0.154112 (0.04522) [-3.40824]	S.D. dependent	0.045021	0.076427
			Determinant Residual Covariance	2.60E-06	
			Log Likelihood (d.f. adjusted)	104.1687	
			Akaike Information Criteria	-5.528875	
			Schwarz Criteria	-4.397320	

Резултат от генерализирана едновариантна иновация +/- 2 S.E.



Разлагане на дисперсията



Модел II. Модел на векторното коригиране на грешка

Разгледаният в настоящия доклад модел за векторно коригиране на грешка (VEC) съчетава концепциите на кривата на Филипс и макрокривата на заплатите⁸³. Тестовите на Johansen показаха съществуването на две коинтеграционни отношения с изразена тенденция и постоянен период между реалната заплата, безработицата, инфлацията и производителността.⁸⁴ Резултатите от регресията показват, че гъвкавостта на заплатата не е статистически значима. Изменението в заплатите, дължащо се на изменението на процента на безработицата, е сравнително слабо, особено в ранните периоди на сътресението в сравнение с миналите изменения на заплатата, но е по-силно от въздействието на производителността или инфлацията⁸⁵. Замяната на данните за производителността с данни за БВП не променя съществено резултатите.

⁸³ Този модел беше предложен от Blanchard и Katz (1997) и тестван за страните от OECD в проучване на OECD (1997). За пример на прилагането му в една развиваща се страна виж Verner (1999).

⁸⁴ Темпът на инфлацията отчита и компенсира ефекта на очакванията.

⁸⁵ За разлика от векторната авторегресия, обхватът на статистическата меродавност за импулсните реакции на модела за векторно коригиране на грешка (VEC) не са определени. Те могат да се симулират чрез използване на методи от типа „Монте Карло“.

Оценки на векторното коригиране на грешка

Дата: 02/08/05 Час: 16:28

Извадка (коригирана): 1997:3 2004:3

Включени наблюдения: 29 след регулиране на крайните точки

Стандартните грешки са посочени в (); & t-статистиката е в []

Cointegrating Eq:	CointEq1	CointEq2		
LWAGE(-1)	1.000000	0.000000		
LCPI(-1)	0.000000	1.000000		
LUNEMP(-1)	-0.027266 (0.10192) [-0.26752]	0.057634 (0.03954) [1.45779]		
LPROD(-1)	-0.262748 (0.21149) [-1.24238]	-0.383720 (0.08204) [-4.67738]		
@TREND(95:1)	-0.005720 (0.00161) [-3.56008]	-0.011402 (0.00062) [-18.2944]		
C	-3.453062	-2.689757		
Error Correction:	D(LWAGE)	D(LCPI)	D(LUNEMP)	D(LPROD)
CointEq1	-0.557101 (0.08305) [-6.70777]	-0.033022 (0.02843) [-1.16161]	0.153057 (0.15129) [1.01171]	0.240624 (0.10090) [2.38472]
CointEq2	0.297501 (0.33910) [0.87732]	-0.719157 (0.11607) [-6.19599]	0.007597 (0.61769) [0.01230]	0.107035 (0.41198) [0.25981]
D(LWAGE(-1))	0.254870 (0.11295) [2.25639]	-0.040146 (0.03866) [-1.03839]	-0.219943 (0.20575) [-1.06897]	-0.310037 (0.13723) [-2.25924]
D(LCPI(-1))	-0.833998 (0.19211) [-4.34124]	0.129149 (0.06576) [1.96407]	0.004483 (0.34994) [0.01281]	0.573363 (0.23340) [2.45659]
D(LUNEMP(-1))	0.069159 (0.10398) [0.66514]	0.066727 (0.03559) [1.87491]	0.526686 (0.18940) [2.78082]	0.204126 (0.12632) [1.61589]
D(LPROD(-1))	0.182614 (0.20146) [0.90644]	-0.284381 (0.06896) [-4.12404]	0.243326 (0.36698) [0.66306]	-0.155292 (0.24476) [-0.63446]
C	0.031473 (0.00635) [4.95389]	0.016504 (0.00217) [7.58953]	-0.001934 (0.01157) [-0.16710]	-0.000905 (0.00772) [-0.11729]
D1	0.039521 (0.06421) [0.61552]	-0.078907 (0.02198) [-3.59047]	0.087169 (0.11696) [0.74532]	-0.367243 (0.07801) [-4.70789]

>>

Error Correction:	D(LWAGE)	D(LCPI)	D(LUNEMP)	D(LPROD)
D2	0.139159 (0.10809) [1.28739]	-0.094335 (0.03700) [-2.54970]	-0.007033 (0.19690) [-0.03572]	-0.056787 (0.13133) [-0.43241]
D3	0.025956 (0.03860) [0.67236]	0.009338 (0.01321) [0.70672]	-0.016479 (0.07032) [-0.23434]	0.281945 (0.04690) [6.01154]
R-squared	0.778673	0.923531	0.745160	0.987659
Adj. R-squared	0.673834	0.887309	0.624446	0.981814
Sum sq. resids	0.012561	0.001472	0.041679	0.018541
S.E. equation	0.025712	0.008801	0.046836	0.031238
F-statistic	7.427317	25.49632	6.172948	168.9572
Log likelihood	71.14511	102.2367	53.75416	65.49949
Akaike AIC	-4.216904	-6.361154	-3.017529	-3.827551
Schwarz SC	-3.745423	-5.889673	-2.546047	-3.356070
Mean dependent	0.016073	0.017030	-0.007520	0.015201
S.D. dependent	0.045021	0.026217	0.076427	0.231640
Determinant Residual Covariance		6.84E-14		
Log Likelihood		299.4800		
Log Likelihood (d.f. adjusted)		274.9543		
Akaike Information Criteria		-15.51409		
Schwarz Criteria		-13.15668		

Модел III: Уравнение на заетостта

Уравнението на заетостта беше решено с използване на данни за работната сила като заместител за данните за предлагането на работна ръка, които се изискват за идентификацията. Търсенето на работна сила се установява по равнището на БВП. Автокорелацията на остатъчните продукти се изчиства чрез включване на забавеното повишаване на заетостта като допълнителна променлива величина. По принцип, ако пазарът на труда е гъвкав, резултатите от регресията би трябвало да показват значима обратна връзка между реалната заплата и заетостта.

Резултатите от регресията показват, че нивото на заетостта няма значимо отношение към реалната заплата, макар че знакът е в теоретично предсказаната посока.⁸⁶ Равнището на БВП има най-силно влияние върху заетостта и, както се очаква, има положителен знак. Историческите нива на заетостта също така имат позитивно и статистически значимо влияние върху текущата заетост. Сезонните фактори са от голяма важност. В тази регресия предлагането на работна сила има значимо негативно влияние върху заетостта, макар и малкият коефициент да показва, че тази връзка може да се игнорира. Прилагането на проверки на чувствителността, използващи забавено предлагане, не показва никакво значително отношение между предлагането на работна сила и заетостта.

⁸⁶ Изводът тук е в съответствие с резултатите от анализа, проведен от Международния валутен фонд (2000), който използва по-просто уравнение за заетостта в Чешката република, Унгария, Полша, Словашката Република и Словения.

Зависима променлива: LEMPL				
Метод: Най-малки квадрати				
Дата: 04/04/05 Час: 11:54				
Извадка (коригирана): 2000:1 2004:3				
Включени наблюдения: 19 след регулиране на крайните точки				
Променлива величина	Коефициен т	Стандартна грешка	t-Statistic	Вероятност
C	-2.143850	1.621972	-1.321755	0.2131
LEMP(-1)	0.531036	0.108470	4.895712	0.0005
LWAGE	-0.343847	0.358561	-0.958966	0.3582
ЛБВП	0.686750	0.192589	3.565884	0.0044
D1	0.232871	0.048656	4.786081	0.0006
D2	0.217246	0.042496	5.112194	0.0003
D3	0.007332	0.027362	0.267965	0.7937
LSUPPLY	-0.000322	0.000145	-2.217308	0.0486
R-squared	0.971721	Mean dependent var		7.544676
Adjusted R-squared	0.953725	S.D. dependent var		0.086939
S.E. of regression	0.018702	Akaike info criterion		-4.824802
Sum squared resid	0.003847	Schwarz criterion		-4.427143
Log likelihood	53.83562	F-statistic		53.99660
Durbin-Watson stat	2.334297	Prob(F-statistic)		0.000000

Библиография:

Blanchard, O., and L. Katz (1997). "What We Know and Do Not Know About the Natural Rate of Unemployment," *Journal of Economic Perspectives*, (11) 1, стр. 51-72.

Enders, W. (1995). *Applied Econometric Time Series*. New York: John Wiley & Sons, Inc.

IMF (2000). "Chapter IV: Accession of Transition Economies to the European Union: Prospects and Pressures," *World Economic Outlook*, October, стр. 138-174.

OECD (1997). "Chapter 1: Recent Labour Market Developments and Prospects," *Employment Outlook*, стр. 1-25.

Verner, D. (1999). "The Macro Wage Curve and Labor Market Flexibility in Zimbabwe," *The World Bank*, Policy Research Working Paper No. 2052.

