



Република България

**КОНВЕРГЕНТНА
ПРОГРАМА
(2009–2012 г.)**

януари 2010

СЪДЪРЖАНИЕ

Съдържание.....	3
Съдържание.....	3
Използвани съкращения.....	3
Списък на таблиците в текста.....	4
Списък на фигурите в текста.....	5
1. Обща рамка на политиката и цели.....	6
2. Икономически перспективи.....	10
2.1. Циклично развитие и икономически перспективи.....	10
2.1.1. Икономически растеж.....	10
2.1.2. Циклична позиция.....	12
2.2. Средносрочен сценарий.....	12
2.3. Секторни баланси.....	13
2.3.1. Пазар на труда – заетост и безработица.....	13
2.3.2. Доходи и производителност на труда.....	15
2.3.3. Инфлация.....	16
2.3.4. Външен сектор.....	19
2.3.5. Паричен сектор.....	23
2.5. Ефекти от структурните реформи.....	26
2.5.1. Пенсионна реформа и реформа в системата за социално осигуряване.....	26
2.5.2. Подобряване на бизнес средата.....	27
2.5.3. Намаляване на бариерите за навлизане на пазарите и на рисковите премии.....	28
2.5.4. Изместване на данъчното облагане от трудовите доходи към данък върху потреблението:.....	28
2.5.5. По-нататъшна либерализация на пазара на електроенергия:.....	29
2.5.6. Повишаване на енергийната ефективност.....	29
2.5.7. Повишаване квалификацията на работната сила.....	30
3. Правителствен баланс и дълг.....	30
3.1. Стратегия на политиката.....	30
3.2. Средносрочни цели.....	32

3.3. Фактически баланси и изводи по отношение на бюджета за 2010 година	33
3.4. Структурен баланс и фискална позиция.....	36
3.5. Бюджетни аспекти от структурните реформи.....	37
3.5.1. Политика на пазара на труда и социално включване.....	38
3.5.2. Социално осигуряване	39
3.5.3. Образование	41
3.5.4. Здравеопазване	43
3.5.5. Реформа на държавната администрация.....	45
3.6. Равнища на дълга и развитие.....	46
4. Анализ на чувствителността и сравнение с предходната актуализация	48
4.1. Песимистичен сценарий	48
4.2. Оптимистичен сценарий	49
4.3. Фискални рискове	50
4.4. Чувствителност на бюджетните прогнози към алтернативните сценарии	52
4.5. Сравнение с предходната актуализация	53
5. Качество и устойчивост на публичните финанси	55
5.1. Развитие на разходната страна на бюджета	55
5.2. Развитие на приходната страна на бюджета.....	56
5.3. Дългосрочни бюджетни перспективи.....	57
5.3.1. Разходи за пенсии	58
5.3.2. Образование	60
5.3.3. Здравеопазване и дългосрочни грижи.....	61
6. Институционални характеристики на публичните финанси.....	63
6.1. Прилагане на националните фискални правила	63
6.2. Бюджетни процедури	64
6.3. Реформи в областта на администрацията по приходите.....	65
6.3.1. Национална агенция за приходите	65
6.3.2. Агенция "Митници"	66
6.4. Фискална децентрализация	69
Приложение 1: Таблици.....	71
Приложение 2: Алтернативни сценарии от Доклада за устойчивостта за 2009 г.	84

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

- АИАП – Агенция за икономически анализи и прогнози
BGN – български лев
БНБ – Българска народна банка
ИПЦ – Индекс на потребителските цени
ЕК – Европейска комисия
ЕЦБ – Европейска централна банка
EDP – Excessive Deficit Procedure (Процедура при свръхдефицит)
ЕСС – European System of Accounts (Европейска система от сметки)
ЕС – Европейски съюз
EUR – евро
EURIBOR – Euro Interbank Offered Rate (Междубанков лихвен процент в еврозоната)
ПЧИ – Преки чуждестранни инвестиции
FISIM – Financial Intermediaries' Services Indirectly Measured (Косвено измерени финансови услуги)
ПРБК – Първостепенни разпоредители с бюджетни кредити
БВП – Брутен вътрешен продукт
ХИПЦ – Хармонизиран индекс на потребителските цени
МВФ – Международен валутен фонд
ISCED – International Standard Classification of Education (Международна стандартна класификация на образованието)
LIBOR – London Interbank Offered Rate (Лондонски междубанков лихвен процент)
МФ – Министерство на финансите
МЗ – Министерство на здравеопазването
СФР – средносрочна фискална рамка
НАТО – Организация на Северноатлантическия договор
НЗОК – Национална здравноосигурителна каса
НАП – Национална агенция по приходите
НСИ – Национален статистически институт
НОИ – Национален осигурителен институт
ДОО – държавно обществено осигуряване
SEPA – Single Euro Payment Area (единна европейска платежна зона)
КСО – Кодекс за социално осигуряване
USD – Щатски долар
ДДС – данък добавена стойност
VIES – VAT Information Exchange System (Система за обмен на информация по ДДС)

СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ В ТЕКСТА

Таблица 1: Допускания относно основни икономически показатели*	10
Таблица 2. Стойности на потенциалния растеж, на отклонението от потенциалния БВП и на приносите	12
Таблица 3. Динамика на платежния баланс	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
Таблица 4. Средносрочна бюджетна цел	22
Таблица 5. Пряко бюджетно влияние на някои структурни реформи	32
Таблица 6. Реформи в структурата на държавната администрация	45
Таблица 7. Промяна в числеността на заетите в държавната администрация	46
Таблица 8. Основни макроикономически показатели при песимистичния сценарий и разлики с основния	49
Таблица 9. Основни макроикономически показатели при оптимистичния сценарий и разлики с основния	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
Таблица 10. Циклична позиция и структурни баланси	53
Таблица 11. Бюджетен ефект от застаряването (стойности на индикаторите S1 и S2, растеж на разходите, в % от БВП) - основен сценарий (2010-2060 г.)	57
Таблица 12. Тестове за чувствителност на пенсионните разходи	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
Таблица 13. Тестове на чувствителност на разходите за образование и обезщетенията при безработица	60
Таблица 14. Разходи за образование – сравнение между основен и алтернативни сценарии	61
Таблица 15. Тестове на чувствителност на разходите за здравеопазване и дългосрочни грижи	61

СПИСЪК НА ФИГУРИТЕ В ТЕКСТА

ФИГУРА 1. ПРИНОСИ КЪМ РАСТЕЖА ОТ СТРАНА НА ТЪРСЕНЕТО	11
ФИГУРА 2. БРОЙ ЗАЕТИ* И НИВО НА БЕЗРАБОТИЦА**	14
ФИГУРА 3. РАСТЕЖ НА РАЗХОДИТЕ ЗА ТРУД НА ЕДИНИЦА ПРОДУКЦИЯ В РЕАЛНО ИЗРАЖЕНИЕ НА ГОДИШНА БАЗА	16
ФИГУРА 4. ГОДИШЕН ТЕМП НА ИНФЛАЦИЯ (%) И ПРИНОС ПО ОСНОВНИ КОМПОНЕНТИ НА ХИПЦ, П.П.	17
ФИГУРА 5. ХАРМОНИЗИРАН ИНДЕКС НА ПОТРЕБИТЕЛСКИТЕ ЦЕНИ (ИЗМЕНЕНИЕ НА ГОДИШНА БАЗА, %)	18
ФИГУРА 6. ДЯЛ НА БЪЛГАРСКИЯ ИЗНОС В ОБЩИЯ ВНОС НА ЕС (НА ГОДИШНА БАЗА)	20
ФИГУРА 7. ПРЕКИ ЧУЖДЕСТРАННИ ИНВЕСТИЦИИ	22
ФИГУРА 8. БЮДЖЕТЕН БАЛАНС (% ОТ БВП)	33
ФИГУРА 9. ЦИКЛИЧНА ПОЗИЦИЯ И СТРУКТУРНИ БАЛАНСИ (2007-2012 Г.)	36
ФИГУРА 10. ЖИВОРОДЕНИ РАЖДЕНИЯ	58
ФИГУРА 11. БАЛАНС НА ФОНДОВЕТЕ НА ДОО 2009 -2060 (% ОТ БВП)	59
ФИГУРА 12. КОЕФИЦИЕНТИ НА ЗАМЕСТВАНЕ И КОЕФИЦИЕНТ НА ЗАВИСИМОСТ, 2009-2060 Г.	59
ФИГУРА 13. АКТЮЕРСКИ БАЛАНС	

1. ОБЩА РАМКА НА ПОЛИТИКАТА И ЦЕЛИ

Основната цел на икономическата политика на България в средносрочен план е членството на страната ни в еврозоната, с което ще се гарантира макроикономическата стабилност, ще се осигури плавен преход от системата на паричен съвет към въвеждането на единната европейска валута – еврото и ще се повиши доверието в българската икономика.

В изпълнение на тази цел, българското правителство работи за успешното включване на страната ни във Валутен механизъм II, прилагайки системни политики за понататъшното повишаване на гъвкавостта и адаптивността на икономиката и за устойчивата конвергенция в рамките на Европейския съюз.

Конвергентната програма за 2009-2012 г. очертава ключовите политики, които правителството прилага във връзка с постигането на целта за членство в еврозоната.¹ В програмата са описани основните параметри на макроикономическата политика и реформите, които българското правителство се ангажира да прилага в рамките на програмния период.

Като гарант на макроикономическа стабилност, България ще запази паричния съвет при съществуващото равнище на фиксирания валутен курс от 1.95583 лева за 1 евро до присъединяването на страната към еврозоната.

Съгласно Средносрочната фискална рамка за периода 2010-2013 г., одобрена от българското правителство в края на месец август 2009 г., основната цел на фискалната политика ще бъде поддържането на балансиран бюджет чрез осъществяване на необходимите структурни реформи и повишаване ефективността на държавата.

Дългосрочната устойчивост на публичните финанси е следващият по значимост приоритет на правителството, което си поставя средносрочна фискална цел по Пакта за стабилност и растеж от излишък от 0.5% от БВП. Така дефинирана, тя отговаря на трите цели, поставени в Пакта. Конкретно, тя осигурява намаляване на държавния дълг като дял от БВП в дългосрочен план, както и префинансира напълно бъдещите разходи, свързани със застаряването на населението. По този начин, средносрочната цел е по-амбициозна и префинансира по-голяма част от неявните задължения, отколкото ако беше дефинирана на минималното изискуемо ниво за дефицит от 1.75% от БВП или на минималното изискуемо ниво за страни-членки на еврозоната или на VM II от дефицит от 1% от БВП.

Една от основните цели на политиката по доходите е темпът на растеж на заплатите да съответства на темпа на растеж на производителността на труда. Правителството прилага политики за повишаването на производителността и за реструктурирането на икономиката в посока увеличаване на дела на секторите с висока добавена стойност за постигането на балансиран растеж и на устойчива конвергенция.

¹ Тя се разработва и представя като част от процеса на многостранно фискално наблюдение, съгласно разпоредбите на чл. 120 и 121 на Лисабонския договор и Пакта за стабилност и растеж. Нейната подготовка е тясно свързана с процедурата по приемане на националния бюджет и със Средносрочната фискална рамка (2010-2013 г.). Съобразена е и с Интегрираните насоки за растеж и заетост за 2008–2010 г. и последните препоръки на Съвета (COUNCIL OPINION of 10 March 2009 on the updated convergence program of Bulgaria, 2008-2011 (2009/C 62/01) във връзка с оценката на Конвергентната програма на България (2008-2011 г.).

Новото правителство реализира редица мерки в първите шест месеца от мандата си², за да повиши гъвкавостта и адаптивността на икономиката:

- Значително намаляване на първоначалния капитал на търговските дружества от 2 500 евро на 1 евро.
- Намаляване на осигурителната тежест с 2 п.п. от началото на 2010 г., като се планира поетапното ѝ намаляване с още 3 п.п. през следващите 2 години.
- Завършена бе мащабната реформа в администрирането на приходите (на данъчната и на митническата администрация). Интегрираната информационна система, свързваща данъчните бюра, митниците и органите, отговарящи за държавните вземания, започна да функционира от ноември 2009 г.
- Опростяване на процедурата по възстановяване на ДДС, като крайните срокове бяха наполовина намалени.
- Прилагане на нов интегриран подход при управлението на европейските фондове посредством изградената нова структура в Министерски съвет, която осигурява по-добра координация при изпълнението на оперативните програми. Контролът на разходване също е значително засилен и вече се виждат първите положителни резултати.
- Въвеждане на изискване за предаване на годишните счетоводни отчети в електронен формат от 1 януари 2010 г., което замени изискването за предаване на отчетите и на хартиен носител на НСИ.
- Премахване на лицензирането на занаятчиите, която дейност беше доскоро от компетентност на Националната занаятчийска камара.
- Създаване (от октомври 2009 г.) на мобилни групи от служители в митническата и данъчната администрация, както и от МВР или МЗХ, за съвместна борба с контрабандата. Това беше направено по препоръка на британската консултантска фирма Crown Agents. В резултат от тази мярка стойността на конфискуваните контрабандни стоки се увеличи четири пъти за октомври-декември 2009 г. в сравнение със същия период през 2008 г.
- Намаляване броя на работещите във всички министерства с 11.3% до януари 2010 г. Това беше извършено със заповед на министъра на финансите от 2 октомври 2009 г. и е част от цялостната реформа за намаляване на административните разходи. Броят на служителите, занимаващи се с управлението на средствата от европейските фондове е запазен.
- Намаляване на правителствените разходи с 15% съгласно ПМС 196 от 11 август 2009 г. Това позволи фискалната 2009 г. да приключи с дефицит от BGN 498.9 млн. (или 0.7% от БВП) на касова основа или 1.9% от БВП на начислена основа (съгласно ESA 95), което е сред най-ниските стойности на дефицита в ЕС.
- Оптимизиране на предлагането на публични услуги посредством закриването на две министерства (Министерството на държавната администрация и административната реформа и Министерството на извънредните ситуации) и на три държавни агенции (Държавна агенция по горите, ДАИТС и Държавна агенция по туризма) до ноември 2009 г. Функциите им бяха поети от други ресорни министерства.

² Встъпило в длъжност на 27 юли 2009 г.

- Включване на икономически анализ при ценообразуването на здравните услуги. Според новия ЗИД на Закона за здравното осигуряване³ ценовата политика се предлага от Агенцията за икономически анализи и прогнози. Бенчмарковият ценови модел ще бъде готов до края на февруари 2010 г. и ще послужи за основа на бъдещото моделиране на цените.
- Оптимизиране на броя на болниците. Според новото споразумение между Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) и медицинските асоциации се определят нови стандарти за качеството на услугите, на които трябва да отговарят болниците, за да бъдат финансирани от НЗОК. Кандидастващите за това болници и болнични отделения трябва да докажат, че имат определен брой специалисти, необходимата медицинска апаратура и капацитета да извършват определени процедури. Очаква се тази реформа да доведе до по-големи и по-добре оборудвани болници, до по-добро качество на услугите и до по-висока ефективност на разходите.
- Преструктуриране на националната железопътна мрежа посредством оптимизирането на броя на служителите и привличането на стратегически партньор. Програмата за преструктуриране започна през ноември 2009 г.
- Премахване на възможността за предоставянето на държавни гаранции при изграждането на втората атомна електроцентрала в Белене. Ако има достатъчно инвеститорски интерес, проектът може да продължи като частен инвестиционен проект.

С оглед на значимостта на тези реформи за стабилността на фискалните баланси, на 1 декември 2009 г. Standard&Poors повиши перспективата на българските ДЦК от ВВВ отрицателна до ВВВ стабилна. Същевременно на 21.01.2010 г. Moody's повиши перспективата ни от Ваа3 стабилна на положителна. Подобреният рейтинг на България е вследствие на последователно прилаганата благоразумна фискална политика и нисък правителствен дълг; стабилни перспективи за растеж в средносрочен план и силна политическа ангажираност за прилагането на необходимите реформи.

През 2010-2012 г. правителството ще прилага структурни реформи за подобряване на гъвкавостта на пазарите; за продължаващо подобряване на бизнес средата и конкурентноспособността на икономиката; за повишаване на ефективността на институциите и на публичните финанси.⁴ В частност:

- През януари 2010 г. беше одобрена стратегия за реформа на пенсионната система. Тя предвижда повишаване на пенсионната възраст до 65 г. за мъже и жени от 2011 г. (в момента тя е 63 г. за мъжете и 60 г. за жените) съгласно график, според който всяка календарна година прагът ще нараства с шест месеца. Също така се предвижда постепенното премахване на някои възможности за ранно пенсиониране. Предстои и реформиране на пенсиите за инвалидност, като ще се усъвършенстват стимулите за лицата, полагащи грижи за инвалиди.

³ ДВ. бр.35, бр. 41, бр. 42 от 2009 г.

⁴ Мерките, които правителството планира да реализира в средносрочен план в горните области на политиката, са описани в актуализираната Национална програма за реформи на България от 2009 г., като връзката с настоящия документ е осъществена чрез включването в Конвергентната програма на частите „2.5. Ефекти от структурните реформи“ и „3.6. Бюджетни аспекти на основни структурни реформи“.

- Прегледът на административния капацитет и заплащането в публичната администрация ще приключи през февруари 2010 г. Въз основа на този анализ ще се предприемат по-нататъшни реформи на публичната администрация.
- Реформиране на управлението на държавните активи, вкл. притежаваните от държавата предприятия, земи, сгради и концесии. Предложената реформа включва създаването на единна агенция, отговаряща за управлението на държавните активи. Понастоящем всяко министерство отговаря за известен брой държавни компании съгласно своята компетентност. Това създава предпоставки за конфликт на интереси, непрозрачни структури и размива отговорността.
- Сближаване на науката, бизнеса и висшето образование посредством реформиране на БАН и законодателството, касаещо НИРД. Това е в съответствие с приоритетите на Лисабонската стратегия.

За да гарантира средносрочна фискална консолидация и да намали тежестта на застаряването на населението върху публичните финанси, в краткосрочен план правителството планира съкращаване на разходите чрез оптимизиране на публичните сектори (включително и на администрацията) и повишаване производителността и качеството на предоставяните от държавата публични услуги на национално и на общинско ниво.

2. ИКОНОМИЧЕСКИ ПЕРСПЕКТИВИ

Настоящата Конвергентна програма се базира на макроикономическа рамка за 2009–2012 г. при допускания за основни показатели на външната среда на Европейската комисия, МВФ и АИАП, актуални към месец декември на 2009 г.⁵. Прогнозните стойности на показателите, използвани в Конвергентната програма, са изчислени въз основа на средносрочния макроикономически модел и други допълващи модели на Агенцията за икономически анализи и прогнози, както и на разчети на Министерство на финансите, Националния осигурителен институт и Националната здравноосигурителна каса (Таблица 1).

Таблица 1: Допускания относно основни икономически показатели

	2009	2010	2011	2012
Обменен курс USD/EUR	1.40	1.45	1.45	1.45
БВП (в реално изражение, % изменение) – Световна икономика	-1.23	3.1	3.5	4.0
БВП (в реално изражение, % изменение)- ЕС27	-4.1	0.7	1.6	2.0
Цена на петрола (USD/барел)	62.1	67.5	77	84
Шестмесечен ЛИБОР по деноминирани в USD депозити	1.0	1.7	2.5	3.0
Тримесечен ЛИБОР по деноминирани в EUR депозити	1.2	2.0	2.8	3.5
Стокови цени ⁶ (2005=100)	147.4	134.1	137.0	134.5
Храни	135.0	138.3	135.8	134.4
Напитки	151.7	173.5	170.3	177.5
Селскостопански суровини	94.5	112.2	113.3	111.7
Метали	119.5	140.7	143.0	138.1

* Допусканията се основават на публикуваната към 17.12.2009 г. статистическа информация

Източник: ЕК, МВФ, АИАП

2.1. Циклично развитие и икономически перспективи

2.1.1. Икономически растеж

През първите девет месеца на 2008 г. се подобри приносът на нетния износ за изменението на БВП най-вече поради постепенното забавяне на темпа на реален растеж на вноса. Така растежът на БВП се ускори и реализира ръст от 7.0% в реално

⁵ Поради разликата във времето на изготвяне на Конвергентната програма и бюджета на България за 2010 г. базовият сценарий на Конвергентната програма се различава от сценария, при който е изготвен бюджетът на България за 2010 г. Последният е включен като алтернативен песимистичен сценарий за икономическо развитие в настоящата програма.

⁶ В USD.

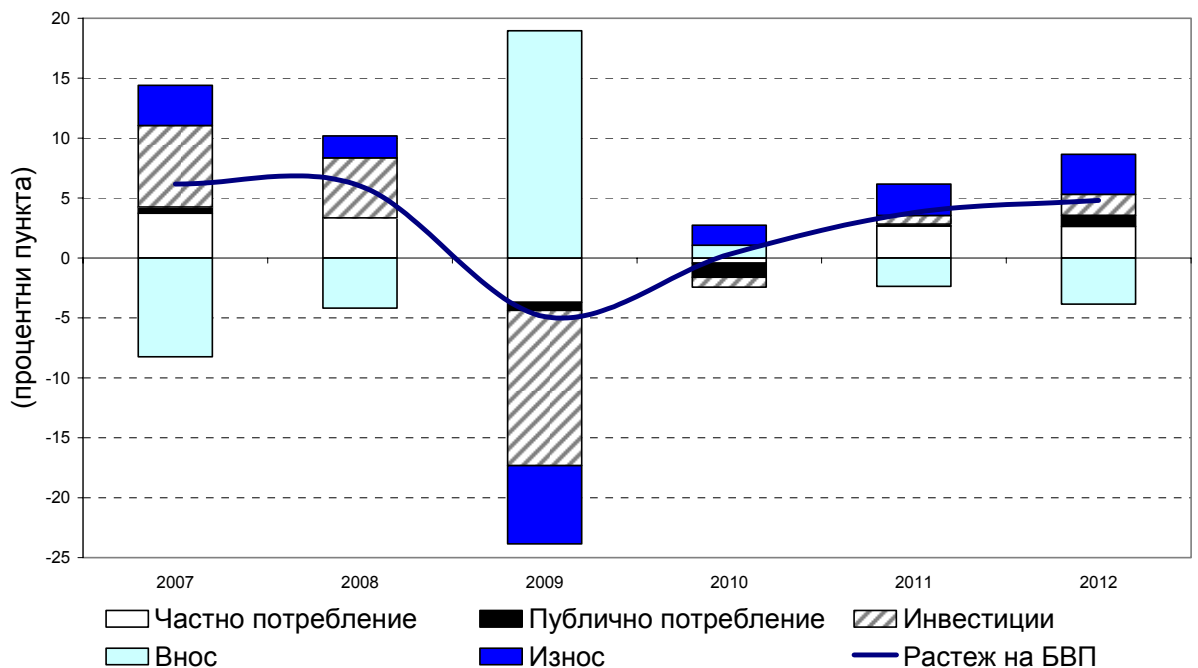
изражение за периода януари-септември. През четвърто тримесечие обаче ефектите от световната икономическа криза се пренесоха в страната и растежът на БВП се забави до 3.5%. Основните фактори бяха спад в износа на стоки и услуги и забавяне на индивидуалното потребление. Като цяло БВП нарасна с 6% за 2008 г.

Негативното развитие продължи и през настоящата година, като БВП за първите девет месеца отбеляза спад от 4.7%, вследствие ограниченото вътрешно търсене. За същия период външният сектор реализира положителен принос за икономическия растеж, основно поради по-значителния реален спад на вноса (23%) спрямо износа (12.8%).

Инвестициите растяха с темпове от над 20% за периода 2004-2008 г. и достигнаха 33.4% от БВП към края на 2008 г. Главна причина за инвестиционната експанзия бяха ниските данъчни ставки и евтината работна сила. Поради ограничените финансови ресурси и несигурната икономическа среда в световен мащаб през деветмесечието на 2009 г. в България се наблюдава спад на инвестициите от 33.1 % в реално изражение. Ръстът на частното потребление се забави до 1.5% през четвърто тримесечие на 2008 г. и стана отрицателен през първите девет месеца на 2009 г., поради ограничено кредитиране, нарастване на частните спестявания, а също и нарастващи нива на безработица (Фигура 1).

През 2008 г. сектор селско стопанство се възстанови след неблагоприятната реколта от 2007 г. и реализира най-висок темп на реален растеж (24.6%). Промислеността беше най-бързо засегната от световната икономическа криза и от трето тримесечие на годината започна да отчита спад на добавената стойност на годишна база. Услугите бяха с основен принос за увеличението на БВП през 2008 г. Секторът отбеляза реален растеж от 7% за деветмесечието на 2008 г., но през последните месеци на годината темпът на нарастване намалю до 3.8%. През периода януари-септември на 2009 г. индустрията и селското стопанство спаднаха съответно с 8.3% и 1.4%. През първата половина на 2009 г. услугите продължаваха да растат, но през трето тримесечие отбелязаха реален спад на годишна база от 5.1%.

Фигура 1. Приноси към растежа на БВП по компоненти на търсенето



Източник: АИАП, НСИ

2.1.2. Циклична позиция⁷

Изчислената за 2008 г. стойност на растежа на потенциалния БВП възлиза на 5.4%. Стойността на показателя остава относително висока, което се дължи на натрупването на капитал, породено от високата инвестиционна активност. Съответно, физическият капитал е факторът с най-голям принос към този растеж (3.1 п.п.), следван от общата факторна производителност (1.2 процентни пункта) и труда (1.1 процентни пункта)⁸.

През 2009 г., в резултат на ефектите от икономическата и финансова криза върху икономиката на България, се очаква потенциалният икономически растеж да се забави до 3.4% (Таблица 2). Основните фактори за това намаление са очакванията за спад в инвестициите, вследствие на което се забавя съществено темпът на растеж на капитала в икономиката. От страна на производствените фактори, най-голям принос към потенциалния растеж се очаква от страна на капитала (1.6 процентни пункта), следван от общата факторна производителност (1.1 процентни пункта) и потенциалната заетост (0.8 процентни пункта). През 2010, 2011 и 2012 г. се очаква потенциалният растеж да достигне стойности съответно от 3.1, 2.9 и 3.0%.

При така прогнозираното развитие на икономиката отклонението от потенциалния БВП през 2009 г. достига отрицателна стойност от -2.7%. През 2010 г. се очаква отрицателното отклонение от макроикономическия потенциал да достигне -5.3%. Приближаване към потенциалния БВП се очаква през 2011 и 2012 г., в резултат на засилващото се търсене (отклонение от потенциалния БВП от съответно -4.5 и -2.8%).

Таблица 2. Стойности на потенциалния растеж, на отклонението от потенциалния БВП и принос за потенциалния растеж (в п.п.)

Година	Потенциален растеж, %	Отклонение от потенциалния БВП, %	Принос към потенциалния растеж, п.п.		
			Труд	Капитал	Обща факторна производителност
2008	5.4	5.8	1.15	3.11	1.15
2009	3.4	-2.7	0.79	1.59	1.06
2010	3.1	-5.3	0.76	1.27	1.06
2011	2.9	-4.5	0.55	1.21	1.14
2012	3.0	-2.8	0.44	1.29	1.25

Източник: АИИП

2.2. Средносрочен сценарий

През 2009 г. се очаква българската икономика да се свие с 4.9% в реално изражение. От страна на търсенето се очаква спад на инвестициите. През 2009 г. делът на инвестициите намаля до 26.7% от БВП (при 39.4% от БВП за 2008 г.). Прогнозира се през 2010 г. делът на инвестициите да се стабилизира на нивото си от 2009 г.

⁷ При изчисленията е използвана общоприетата методология с производствена функция. Поради неяснотите, произтичащи от изглаждане на данните за населението в трудоспособна възраст, в текста на Програмата са посочени резултатите от приложението на метода без изглаждане на този статистически ред. Това се отразява в малко по-ниски стойности на отклонението от потенциалния БВП, съответно по-високи стойности на потенциалния растеж. От гледна точка на икономическата политика, тези разлики са незначителни.

⁸ При изчисляване на приноса на фактора труд към потенциалния растеж се има предвид приносът на т.нар. потенциална заетост, отговаряща на концепцията за пълна заетост (работната сила, намалена с естествената безработица). Поради тази причина приносът на фактора труд е положителен, въпреки че прогнозираната фактическа заетост през 2009 г. е по-ниска спрямо стойността, реализирана през предходната година.

Влошените бюджетни показатели в икономиките на някои от съседните държави привличат силен инвеститорски интерес към България – единствената държава в региона, при която се наблюдава повишение на кредитния рейтинг през втората половина на 2009 г.

Забавянето на темпа на растеж на заплатите, както и увеличаваща се безработица ще се отразят негативно върху доходите на домакинствата. Последното, заедно с ограничаването на кредитирането към домакинствата ще доведе до намаляване на частното потребление. В настоящата прогноза се очаква потреблението на домакинствата да се свие с 5.5% в реално изражение през 2009 г. Правителственото потребление също има принос към свиването на общото потребление. Предприетите мерки за ограничаване на правителствените разходи, като отговор на слабото изпълнение на бюджета за текущата година, ще доведат до свиване на потреблението на правителството с 4.1% в реално изражение. В резултат се очаква общото потребление да се свие с 5.2% в реално изражение през 2009 г.

Поради свиването на вътрешно търсене се очаква вносът на стоки и услуги през 2009 г. да намалее с 22.8% в реално изражение. От друга страна влошаването на икономиките на основните търговски партньори ще се отрази негативно на българския износ, в резултат на което се очаква той да се свие с 10.8% в реално изражение. Въпреки това приносът на нетния износ в БВП се очаква да се подобри от -2.3 процентни пункта през 2008 г. на 12.4 процентни пункта през 2009 г.

През пролетта на 2010 г. се очаква българската икономика да започне да се възстановява, като реализира ръст от 0.3% в реално изражение. Високата безработица и затегнатото кредитиране ще доведат до спад на потреблението със съответно 0.7 и 3.2% в реално изражение. Положителното развитие на износа от края на 2009 г. ще продължи и ще отбележи положителен реален ръст от 3.3% през 2010 г. Ограниченото вътрешно търсене ще доведе до спад на вноса от 1.9%. Процесите на възстановяване на икономиката ще продължат през следващите години, като очакванията за растежа на БВП през 2011 и 2012 г. са съответно 3.8% и 4.8.

2.3. Секторни баланси

2.3.1. Пазар на труда – заетост и безработица

Високият икономически растеж и инвестиционна активност през 2008 г. доведоха до ръст на заетостта, съпроводен с намаление на безработицата и увеличено ниво на участие на населението в работната сила. Средният брой на заетите в икономиката лица се увеличи с 3.3% спрямо 2007 г., като растежът на показателя възлизаше на между 3% и 4.8% през първите три тримесечия, а през четвъртото се забави до 2.1% на годишна база⁹. Основен принос в ръста на заетостта през 2008 г. имаше секторът на услугите¹⁰. Броят на заетите в промишлеността забави темпа си на нарастване на годишна база, което до голяма степен бе свързано с отслабване в търсенето на труд в някои отрасли на преработващата промишленост през втората половина на годината. Нивото на безработица следваше тенденция на намаление през цялата 2008 г., като достигна 5% през четвъртото тримесечие.¹¹ Броят на безработните възлезе на 199.7 хил. души средно за годината или 5.6% от работната сила. Коефициентът на икономическа

⁹ Според данните от Национални сметки (НС).

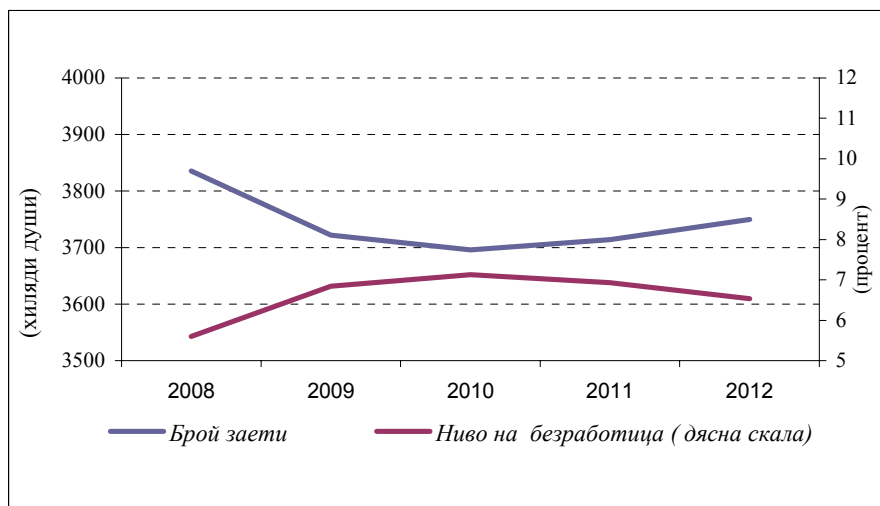
¹⁰ Включващ търговия, операции с недвижими имоти, наемодателна дейност и бизнес услуги, хотели и ресторанти, финансово посредничество, както и строителството.

¹¹ Според данните от Наблюдението на работната сила (НРС).

активност на населението на 15 и повече навършени години се увеличи с 1.2 процентни пункта и достигна средна стойност от 53.8% през 2008 г.

От началото на 2009 г. тенденциите на пазара на труда се промениха. Броят на заетите започна да намалява поради намалялата икономическа активност на предприятията, а безработицата започна постепенно да се повишава. Според данните на Агенция по заетостта през декември равнището на регистрираната безработица в страната достигна 9.1%, което представлява ръст от 2.9 процентни пункта в сравнение с октомври 2008 г. Средният брой на заетите отбеляза спад от -0.3% през първото тримесечие, който се ускори допълнително до -1.8% през второто и -3.7% тримесечие на годишна база, обуславяйки загуба на заетост на 78.5 хил. души средно за деветмесечието на 2009 г.¹² Негативната динамика на заетостта до момента е обусловена предимно от намалението на работещите в индустрията¹³. Секторът на услугите също допринесе за спада в заетостта, макар и в по-малка степен от индустрията, като броят на заетите започна да намалява по-забележимо през третото тримесечие на 2009 г. Намалението на заетостта през първите шест месеца на годината бе съпроводено и с понижение на икономическата активност на населението. Коефициентът на участие на населението на 15 и повече навършени години в работната сила достигна 53.3%¹⁴, като остана с 0.6 процентни пункта по-нисък на годишна база. От началото на годината броят на обезкуражените лица се повишава на годишна база, като ръстът за деветмесечието възлезе на 14.8% или 22.4 хил. души.

Фигура 2. Брой заети и ниво на безработица



Спадът във външното търсене и вътрешната инвестиционна активност през 2009 г. и 2010 г. се очаква да засегне негативно пазара на труда през разглежданите две години. Общата заетост се очаква да намалее, съответно с 3% през 2009 г. и с 0.7% през 2010 г.¹⁵ Поради известния период на закъснение, с което се очаква пазарът на труда да реагира на понижената икономическа активност през 2009 г., наблюдаваното развитие на показателя ще се пренесе и към 2010 г.¹⁶ Най-силно засегнати ще са експортно-

¹² Според данните от НС.

¹³ Основно в преработващата промишленост, но през последните месеци спад на заетостта започна да отчита и строителството.

¹⁴ Според данните от НРС.

¹⁵ Прогнозите се основават на данните от НС.

¹⁶ Прогнозите се основават на данни от НС.

ориентираните отрасли на преработващата промишленост, промишлените отрасли, произвеждащи суровини за строителството, строителството, както и някои отрасли от сектора на услугите. Поради забавената реакция на работодателите спрямо спада в икономическата активност, през 2009 г. се очаква производителността на труда да отбележи намаление на годишна база. В условията на по-нисък очакван спад на БВП и продължаващо освобождаване на заетост през 2010 г. производителността на труда се очаква да се повиши.

Равнището на безработица се очаква да се увеличи съответно до 6.8% през 2009 и 7.1% през 2010 г.¹⁷ (Фигура 2). В периода 2011-2012 г. очакваният ръст на инвестициите и стремежът за компенсиране изоставането в динамиката на производителността на труда от предходните две години ще позволи ускорение в темповете на растеж на производителността на труда. Очакваният икономически растеж в периода 2011 - 2012 г. ще бъде съпроводен с ръст на заетостта и намаление на безработицата. Влошените бюджетни показатели на голяма част от икономиките в региона и вероятното увеличение на данъчните ставки за покриване на очертаващите се дефицити, предоставят възможност за България да привлече допълнителен инвеститорски интерес.

2.3.2. Доходи и производителност на труда

През 2008 г. доходите от труд продължиха да следват наблюдаваната през последните няколко години тенденция на растеж. В частния сектор растежът на средната работна заплата възлезе номинално на 20.6% и реално на 7.3%, а в обществените на 25.1% и 11.3% съответно.

От средата на 2008 г. започна постепенно забавяне на ръста на работните заплати в някои сектори, като най-силно засегнати бяха експортно-ориентираните отрасли в резултат от по-ниското търсене на външните пазари. Наблюдаваната от втората половина на миналата година тенденция в изменението на доходите продължи и през първите месеци на 2009г. Номиналният растеж на средната работна заплата общо в икономиката през първото полугодие на 2009 г. възлезе на 15.8% отчетено на годишна база, което се явява най-ниската стойност на показателя от началото на 2007 г. В реално изражение средната работна заплата се е повишила с 10.2% на годишна база¹⁸.

През 2008 г. динамиката на производителността на труда в българската икономика се характеризираше с продължаване на наблюдаваната през последните години тенденция на стабилно развитие и нарасна реално с 2.7% спрямо предходната година¹⁹. И през разглеждания период растежът на доходите изпревари този на производителността на труда, но все пак трябва да се отбележи, че динамиката на двата показателя оказва благоприятно влияние върху разходите за труд на единица продукция²⁰. Растежът на последните се забави от 5.9% през 2007 г. до 4.3% през 2008 г.

¹⁷ Прогнозите се основават на данните от НРС.

¹⁸ Най-съществено забавяне на растежа на доходите се наблюдаваше в добивната (2.8%) и преработваща промишленост (10.6%). По отношение на дейностите в сферата на услугите също се наблюдаваше ограничаване на растежа на показателя (16.3%), но то не бе толкова осезаемо, имайки предвид, че разглежданият сектор по-късно започна да изпитва негативното влияние на външната среда. В този смисъл може да се предположи, че секторът на услугите ще се нуждае от известен период от време за адаптиране на разходите и ще реагира на променената икономическа среда с известно забавяне във времето.

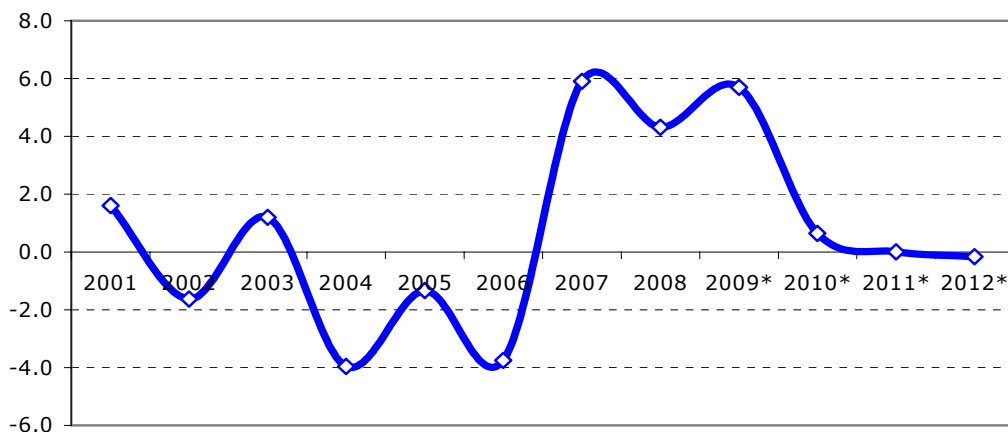
¹⁹ Производителността на труда е изчислена като отношение между БВП по постоянни цени и броя на заетите лица според СНС.

²⁰ Разходите за труд на единица продукция в реално изражение са изчислени като отношение между компенсацията на един нает и БВП на един зает по текущи цени.

През първото полугодие на 2009 г. производителността на труда отбеляза реален спад от 1.2% на годишна база. Наблюдаваното развитие бе силно повлияно от забавената реакция на работодателите през първите три месеца на годината по отношение на освобождаването на работна сила в условията на понижена икономическа активност, в резултат на което производителността на труда в българската икономика се понижи в реално изражение с 2.5% на годишна база²¹. Въпреки че през разглеждания период растежът на доходите от труд отново имаше изпреварващ характер спрямо този на производителността на труда, забавянето му на годишна база оказва благоприятно влияние върху темпа на изменение на реалните разходи за труд на единица продукция. Последният остана положителен, но се забави до 3.8% спрямо 4.4% през съответния период на 2008 г. (Фигура 3).²²

Предвид очакванията за понижено търсене на труд и нарастващата безработица през следващите две години, оценките за динамиката на доходите са свързани със значително забавяне на темпа на растеж на показателя. След 2010 г. растежът на доходите ще започне да се ускорява в съответствие с благоприятната икономическа среда. От гледна точка на конкурентоспособността ограничаването на ръста на доходите ще окаже благоприятно влияние върху динамиката на разходите за труд на единица продукция в рамките на програмния период.

Фигура 3. Растеж на разходите за труд на единица продукция в реално изражение на годишна база



* Прогноза

Източник: АИАП, НСИ

2.3.3. Инфлация

Средногодишната инфлация за 2008 г., според ХИПЦ, е 12%. През първото полугодие на 2008 г. беше отчетена висока инфлация на годишна база (14.7% за юни). Сред

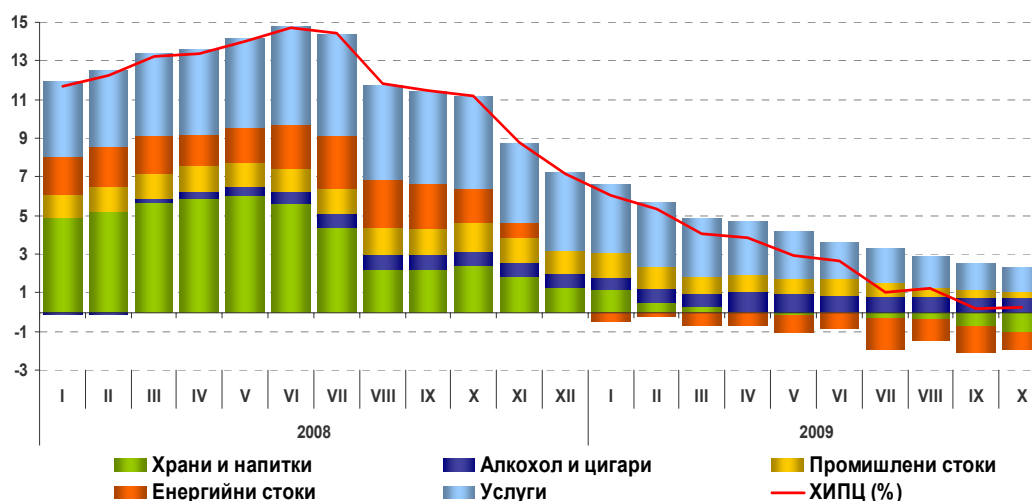
²¹ През второто тримесечие на 2009 г. стойността на показателя възлезе на -0.1% като запазването на нивото на показателя от предходната година бе обусловено от ускореното понижаване на заетите в икономиката лица в условията на по-нисък реален спад на добавената стойност.

²² Растежът на показателя бе повлиян най-вече от отраслите в нетъргуемия сектор и строителството, докато търгуемият сектор (преработващата промишленост) отбеляза намаление, показвайки, че предприемачите в преработващата промишленост са успели да адаптират разходите си за труд в съответствие с понижената икономическа активност, така че да запазят разходната си конкурентоспособност.

факторите за този темп на нарастване бяха международните цени на храните и суровият петрол. Пазарът на труда и проблемите, свързани с недостига на квалифициран труд, също оказваха натиск върху цените в страната през увеличените разходи на труд на единица продукция и повишеното вътрешно търсене. От втората половина на годината, поради разразилата се световна финансова и икономическа криза международните цени започнаха да спадат, което повлия и на вътрешните цени. Добрата селскостопанска реколта също се отрази благоприятно върху динамиката на цените при хранителните продукти. Така общата инфлация на годишна база започна да намалява и достигна 7.2% в края на годината.

Ясно изразената тенденция на дезинфлация от средата на 2008 г. се запази и през 2009 г., като към септември хармонизираният индекс на потребителски цени се понижи до 0.2%. По-късно, в следствие на някои базови ефекти и на нарасналите международни цени на петрола, потребителските цени се повишиха с 1.6% в края на 2009 г. Натрупаната инфлация от началото на годината все още показва намален инфлационен натиск. Общото годишно ниво на инфлация за 2009 г. е 2.5%. През ноември цените на производител достигнаха – 5.3%.

Фигура 4. Темп на инфлация (%) и принос по основни компоненти на ХИПЦ, п.п. (спрямо съответния месец на предходната година)

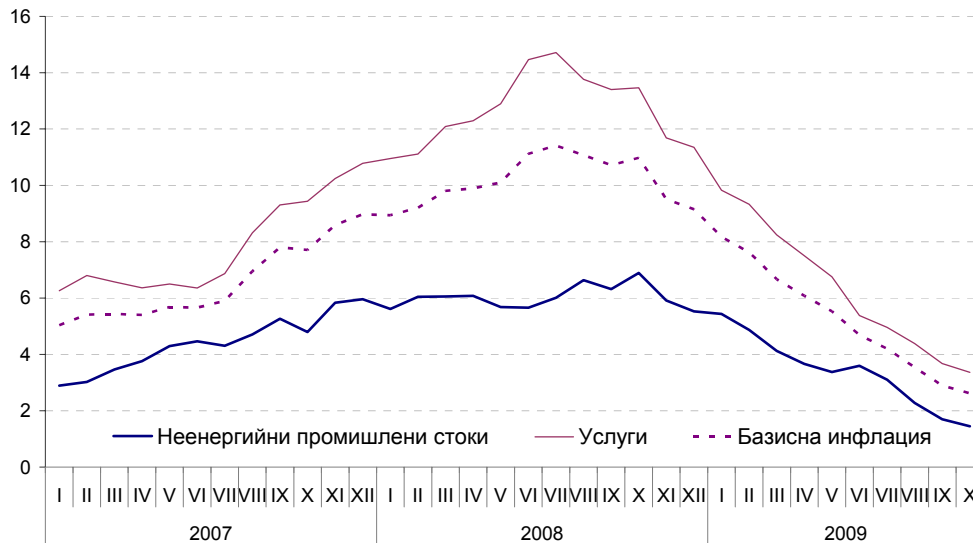


източник: НСИ, изчисления АИАП

Инфлацията от началото на текущата година се определя до голяма степен от понижението на международните цени на храните и енергийните ресурси (Фигура 4). Принос оказва и базовият ефект от ускореното нарастване на потребителските цени през 2008 г. Вътрешните цени на храните следват тенденция на понижаване от средата на 2008 г., която се запази и през настоящата година. В края на 2009 г. те имат най-голям отрицателен принос върху общата инфлация. Енергийните стоки са другият компонент на индекса с най-голямо значение за наблюдавания процес на намаление на инфлацията. През декември обаче те регистрират положителен растеж от 1.8%, в сравнение с декември 2008 г., като причина за това е повишението на цените на петрола, започнало в средата на 2009 г.

Корекцията на акцизните ставки върху тютюневите изделия повиши техните цени, като регистрираното им натрупано повишение към декември е 24%. Вследствие на това приносът на групата алкохолните напитки и тютюневите изделия се изчислява на 0.7 п.п. към общата годишна инфлация в страната (Фигура 4).

Фигура 5. Хармонизиран индекс на потребителски цени (спрямо съответния месец на предходната година, %)



Източник: НСИ, Евростат, изчисления АИАП

Базисната инфлация²³ също забави темпа си, но в сравнение с останалите компоненти на ХИПЦ остава на относително високо равнище (2.4%) (Фигура 5). Най-голям принос за това имат цените на услугите, които до голяма степен остават под влиянието на все още нарастващите разходи за труд²⁴.

Влиянието на административно регулираните цени върху инфлацията за декември на годишна база е 0.3 п.п.²⁵ а тяхното изменение е 1.4%. Забавянето в тези цени се дължи най-вече на намалението в цените на електро- и топлоенергията, както и на базовия ефект от ускореното им нарастване през предходната година.

През 2010 г. се очаква да започне възстановяването на икономиките на развитите индустриални държави. Под влияние на по-силното възстановяване на световната икономика, можем да очакваме по-високо нарастване на международните цени на суровините и съответно по-висока вносна инфлация. Вътрешните фактори през 2010 г. ще ограничават общото нарастване на цените, тъй като разходите за труд на единица продукция няма да бъдат проинфлационен фактор. Въвеждането на нови по-високи акцизни ставки при цигарите ще допринесе за покачване на инфлацията в края на 2010 г. с 0.9 п.п. Очакваното повишение в административно регулираните цени също ще окаже влияние за нарастване на общия индекс. Прогнозата за средногодишната стойност на инфлацията през 2010 г. е 2.4%.

²³ Според методологията на Евростат, този индекс е получен като от общата инфлация са изключени измененията в цените на храни, енергийни стоки, тютюневи изделия и алкохол

²⁴ Въпреки високия си принос, годишната инфлация при този компонент също се забави чувствително в съответствие с общата тенденция (3.4% към декември). Другият компонент на базисната инфлация – неенергийните промишлени стоки също регистрираха съществено забавяне до 0.8% на годишна база и принос от 0.2 п.п. Те попаднаха под влияние на наблюдаваното намаление в потреблението на домакинствата от началото на годината и по-точно в намаленото потребление на нехранителни стоки (-15.8% през първите девет месеца на 2009 г. в сравнение със същия период през предходната година), което се отрази до голяма степен на цените на дълготрайните потребителски стоки.

²⁵ Като годишното изменение е 2.3%.

За периода 2011-2012 г. можем да очакваме по-ниска инфлация в сравнение с годините преди 2008 г. По отношение на международните цени, допусканията са за относително ниски темпове на нарастване на цените на петрола и на суровините и материалите. Ефектът от бъдещите корекции в акцизите няма да има толкова висок принос в инфлацията, тъй като още през 2010 г. България ще отговаря на критериите за минимално равнище на тези ставки. Към 1 януари 2010 г. акцизите върху цигарите ще се увеличат до 76 евро за 1000 къса, което е 20% над минимума, изискван от Европейския съюз. Не се предвиждат допълнителни увеличения през 2011 и 2012 г.

По-ниските темпове на растеж на вътрешното търсене ще ограничат инфлацията до по-ниски нива в сравнение с годините преди 2008 г. Развитието на инфлационните процеси в следващите години ще зависи и от процеса на приспособяване на равнището на доходите и производителността в страната към средното равнище за ЕС. Запазването на по-висок икономически растеж, а също и на по-висок растеж на производителността от средния за ЕС, ще допринесе за продължаване скоростта на реална конвергенция, без това да оказва прекомерен натиск върху инфлацията в страната.

2.3.4. Външен сектор

През последните няколко години основните фактори, които определят динамиката на външния сектор на българската икономика, са високите темпове на икономически растеж, нивото на международните цени на металите и енергийните ресурси, както и масирания приток на преки чуждестранни инвестиции.

През 2008 г. дефицитът по текущата сметка на платежния баланс достигна 25.4% от БВП на страната, за което основно допринесе нарастването на отрицателното салдо по търговския баланс. През втората половина на годината се наблюдаваше относително стабилизиране на дефицита по текущата сметка. Това бе резултат от значителния спад на цените на енергийните ресурси и металите, както и на вътрешното търсене.

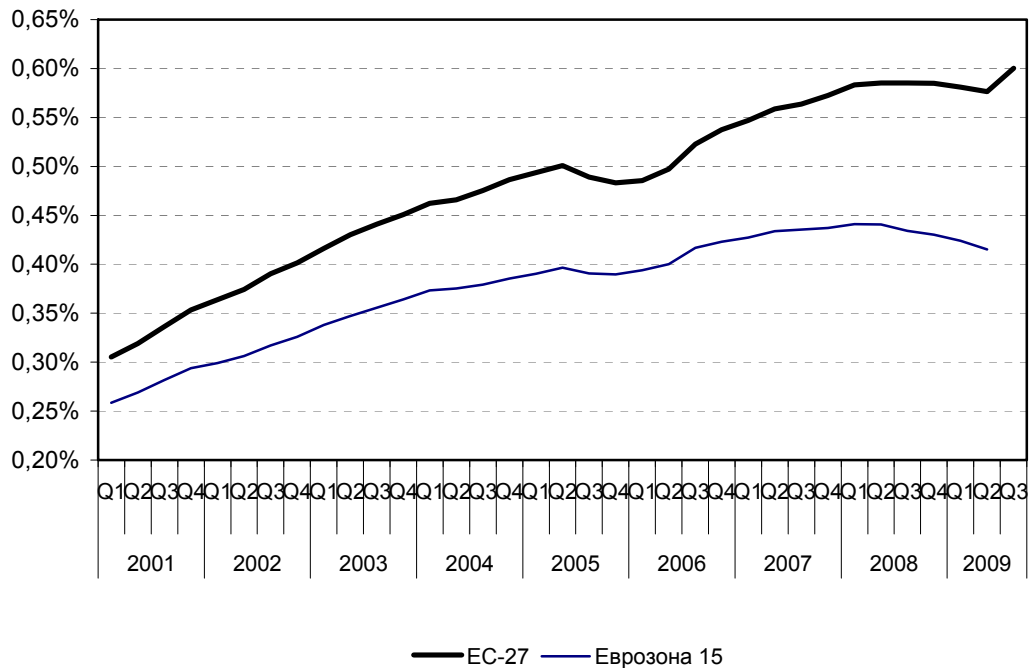
През първите девет месеца на 2009 г. дефицитът по текущата сметка на платежния баланс намалю с 63.9% спрямо същия период на предходната година, като факторите довели до подобряването на салдото са същите, допринесли за стабилизирането на дефицита по текущата сметка през предходната година.

През 2008 г. търговският дефицит възлезе на стойност 8.6 млрд. евро, като нарасна с 18.7% и достигна 25.2% от БВП на страната. Износът на стоки отбеляза прираст от 12.5%, а вносът на стоки се увеличи с 14.7%²⁶. През втората половина на 2008 г. външната търговия се забави и през четвъртото тримесечие отбеляза спад. През първите десет месеца на 2009 г. тенденцията се запази като износът на стоки намалю с 26.6%, а вносът с 35.4%²⁷. Спадът на външнотърговските обороти се дължи на по-ниските цени на енергийните стоки и металите, слабата инвестиционна активност, влошаващото се търсене и трудно достъпния кредитен пазар.

²⁶ През 2008 г. следните групи от стоки имат значителен принос за увеличаване на износа: материали и суровини за произвеждане на храни; петролни продукти; машини; цветни метали; храни; мебели и домакински уреди. Най-голям спад е отчетен при износа на дрехи и обувки, което най-вероятно се дължи на силната конкуренция на такива стоки с ниски цени и на намаленото външно търсене. При вноса на стоки най-голям растеж през 2008 г. в номинално изражение е регистриран при групите на суровия петрол; инвестиционните стоки; чугуна; желязото и стоманата и храните.

²⁷ За периода януари-септември 2009 г. се наблюдава спад на износа на всички групи с изключение на храните, цигарите, лекарствата и козметичните продукти, електрическите машини и транспортните средства, чийто дял беше 14.9% от общия износ за периода при 9.2% за същия период предходната година. За първите девет месеца на 2009 г. имаше спад на вноса на всички групи с изключение на храните, напитките, цигарите, лекарствата и козметичните продукти и тютюна.

Фигура 6. Дял на българския износ в общия внос на ЕС (на годишна база)



Източник: Евростат, БНБ

През 2008 г. основен принос за прираста на износа имаха групите стоки суровини и материали за производство на храни, петролни продукти, машини, цветни метали, храни и мебели и домакинско обзавеждане. Най-значим спад в износа бе отчетен при групата стоки дрехи и обувки, дължащ се вероятно на силната конкуренция от евтини дрехи и намалелото външно търсене. За периода януари-септември на 2009 г., спад в износа се наблюдава при всички групи стоки, с изключение на храни, цигари, тютюн, лекарства и козметика, електрически машини и транспортни средства, които имат дял от 14.9% от общия износ за периода при 9.2% през съответния период на предходната година. При вноса на стоки през 2008 г. най-силен прираст в номинално изражение отбелязаха групите суров петрол, инвестиционни стоки, чугун, желязо и стомана и храни. През първите девет месеца на 2009 г. и при вноса на стоки се наблюдава спад при всички групи, с изключение на храни, напитки и цигари, лекарства и козметика, и тютюн.

През 2008 г. секторът на услугите се характеризираше с положително развитие. Балансът на услугите нарасна с 2.1% спрямо предходната година. Приходите от чужди туристи бяха с 10.8% по-високи. За анализирания период се наблюдаваше значителен прираст на пътуванията на наши граждани в чужбина, с което разходите за пътувания извън страната нараснаха с 21.5%. Това се дължи на присъединяването ни към Европейския съюз, навлизането на нискобюджетните въздушни превозвачи и нарастването на доходите на населението. За първите десет месеца на 2009 г., балансът на услугите продължи да се подобрява и достигна 1.36 млрд. евро, с 59.2% повече спрямо същия период на предходната година. Подобряването се дължи до голяма степен на спад на транспортните разходи и разходите за пътувания на български граждани в чужбина.

През 2008 г., статията доход бе отрицателна в размер на 1330 млн. евро, като нарасна с 18.8% спрямо предходната година. Плащанията по преки чуждестранни инвестиции бяха с 13.1% по-високи спрямо 2007 година, а тези по други инвестиции с 19%. В същото време, нетните текущи трансфери възлязоха на стойност 503 млн. евро, като

нараснаха с 50%. Този прираст до голяма степен се дължи на постъпленията от фондове на Европейския съюз.

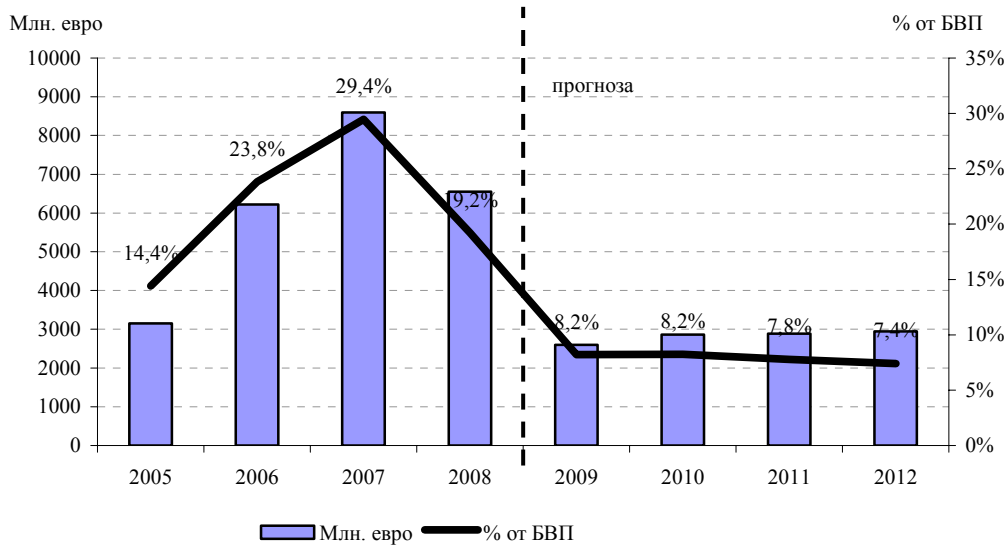
Салдото по финансовата сметка през 2008 г. възлезе на стойност 11378.7 млн. евро и покри изцяло дефицита по текущата сметка. Притокът на преки чуждестранни инвестиции достигна 6.55 млрд. евро. Спад на инвестиционната активност се наблюдаваше във всички сектори, като най-значим номинален спад се наблюдаваше при финансовото посредничество, недвижимото имущество и търговията. Икономическата и финансова криза е основният фактор, който увеличава инвестиционния риск и кара чуждите инвеститори да бъдат предпазливи. Въпреки това, страната ни продължава да бъде привлекателна за чуждите инвеститори.

През първите десет месеца на 2009 г. финансовата сметка на платежния баланс бе положителна в размер на 1785.4 млн. евро (при 11035.68 млн. евро за съответния период на предходната година). Основните фактори за тази промяна са развитието на глобалната икономическа криза, промяната в поведението на чуждестранните инвеститори и на банките у нас, а така също и предприетите от правителството и централната банка мерки в края на 2008 г. и началото на 2009 г. През 2008 г. банките в България финансираха дейността си, привличайки финансов ресурс освен от резиденти и от чужбина под формата на депозити на нерезиденти, заеми от чужди финансови институции или изтегляне на чуждестранни активи. С оглед на развитието на глобалната икономическа криза банките в България и чуждестранните инвеститори станаха по-предпазливи при отпускането на кредити и реализиране на проекти в страната. Допълнителните социални и инвестиционни разходи на правителството и промените в регулациите от страна на БНБ повишиха ликвидността в икономиката и позволиха на местните икономически агенти да намалят външните си задължения. Това доведе до намаляване на международните валутни резерви на БНБ с около 1 млрд. евро за периода януари-юли 2009 г. Спадът в международните валутни резерви бе напълно компенсиран през август - ноември 2009 г., когато те нараснаха с 1.2 млрд. евро.

Този прираст е до голяма степен в резултат на двете разпределения на специални права на тираж от МВФ, пропорционално на квотите на страните-членки, като получената част от България е в размер на около 665 млн. евро. В допълнение, нарастването на депозита на правителството с 296.2 млн. евро и на депозитите на търговските банки в БНБ със 201.3 млн. евро за август - ноември 2009 г. доведе до прираст на brutните международни валутни резерви на БНБ за януари-декември 2009 г. с 205.7 млн. евро.

През 2008 г. притокът на преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ) беше в размер на 6.55 млрд. евро (19.2% от БВП). В отрасловата структура на преките чуждестранни инвестиции с натрупване към края на 2008 г. основен дял заемат отраслите недвижими имоти и бизнесуслуги (29.1%), финансово посредничество (24.6%) и преработваща промишленост (12%). До голяма степен тези отрасли остават с основно значение и през първите девет месеца на 2009 г., като съответно най-голям дял в притока от чуждестранни инвестиции имат финансово посредничество (28.9%), недвижими имоти и бизнес услуги (17.1%), търговия (13.5%) и промишленост (12.3%). За първите десет месеца на 2009 г. преките чуждестранни инвестиции са в размер на 2332.6 млн. евро при 5866.1 млн. евро за съответния период на предходната година.

Фигура 7. Преки чуждестранни инвестиции



Източник: БНБ, прогноза на АИАП

През 2008 г. външният дълг на страната възлезе на 37 млрд. евро или 108% от БВП. За януари-октомври 2009 г. са получени кредити и депозити в размер на 5206.3 млн. евро, а обслужените задължения по главници са на стойност 5395.1 млн. евро. В резултат на това брутният външен дълг на страната достигна към края на октомври 2009 г. 36.8 млрд. евро или 107.3% от отчетения БВП за последните четири тримесечия. Най-голям принос за намалението на дълга със 184 млн. евро за януари-октомври 2009 г. имат закритите депозити от нерезиденти в местни банки (829.8 млн. евро) и изплатените дългосрочни заеми от местни банки (562.1 млн. евро). В средносрочен план очакваме запазване на тенденцията на намаляване на брутният външен дълг.

Таблица 3. Динамика на платежния баланс

% от БВП	2008	2009*	2010*	2011*	2012*
Текуща сметка	-25.4	-9,9	-7	-4,2	-3,8
Търговски баланс	-25.2	-12,4	-9,9	-8,9	-9,0
Услуги, нето	2.3	4,1	4,3	4,4	4,4
Доход, нето	-3.9	-2,8	-3,2	-2,7	-2,4
Текущи трансфери, нето	1.5	1,2	2,1	3,0	3,3
Капиталова сметка	0.8	1,7	2,7	3,0	3,3
ПЧИ в България	19.2	8.2	8,2	7,8	7,4

* Прогноза на АИАП

Източник: БНБ, АИАП

През 2009 г. се очаква дефицитът по текущата сметка да спадне до 9.9% от БВП, при 25.4% през 2008 г. Основен фактор за тази динамика има подобряването на дефицита по търговския баланс. Въпреки свиването на износа на стоки с 12.% в реално изражение, намаляването на вътрешното търсене води до свиване на вноса на стоки с 22.8%. Това заедно с намалението на международните цени на металите, храните и енергийните стоки води до подобряване на дефицита по търговския баланс от 25.2% от БВП през 2008 г. на 12.4% през 2009 г.

Ефектите от световната икономическа криза върху останалите компоненти на текущата сметка също са в посока на намаляване на дефицита. Салдото по услугите се подобрява с 1.8% от БВП. Макар свиването на приходите от износ на услуги, в частност на туризъм, да е осезаемо, по-ниските цени на горивата се отразяват положително върху него по линия на транспортните разходи и компенсират съответните негативни ефекти. През 2009 г. се очаква салдото по статия „Доход“ да се подобри с 1.1% от БВП. Въпреки че икономическата криза се отразява негативно върху доходите, които българите получават в чужбина, ефектите от ниските нива на международните лихви върху обслужването на външния дълг на страната, погасяването на част от външния дълг, както и влошаване на печалбата на българските компании с чуждестранно участие доминират.

Световната икономическа криза се отразява негативно върху потоците по финансовата сметка, насочени към икономиката на България. Свиването на ПЧИ в страната през 2009 г. е осезаемо, като очакванията са те да са около 2.8 млрд. евро в края на годината (около 8.2% от БВП). Забавянето на икономическата активност в страната обаче води до значително намаляване на дефицита по текущата сметка, в резултат на което ПЧИ ще финансират този дефицит на около 83% през 2009 г. при 76% година по-рано.

В средносрочен план се очаква дефицитът по текущата сметка плавно да се свива, като през 2012 г. достигне 3.8% от БВП. В основната си част това подобрение ще се дължи на външнотърговското салдо. През 2012 г. се очаква износът на стоки да е възстановил обемите, наблюдавани през 2008 г., а вносът да е с около 4 млрд. евро по-малък спрямо същата година поради реструктуриране на вътрешното търсене. През прогнозния хоризонт се очаква положителният нетен приток на капитали по финансовата сметка да продължи да бъде основно под формата на ПЧИ и да покрива дефицита по текущата и капиталовата сметка, в резултат на което валутните резерви да нарастват. От гледна точка на устойчивото развитие на платежния баланс, очакванията са покритието на дефицита по текущата сметка чрез приток на ПЧИ постепенно да се покачва, като достигне 194% през 2012 г.

2.4.5. Паричен сектор

Основната цел на паричната политика в България е поддържане на ценовата стабилност чрез осигуряване стабилността на националната парична единица. Постигането на тази цел се осъществява от БНБ в рамките на режим на паричен съвет и фиксиран валутен курс на националната валута към еврото. Принципите на паричния съвет включват пълно покритие на паричните задължения на централната банка с валутни резерви, както и задължението ѝ да купува и продава резервната валута (евро) без ограничение по фиксиран валутен курс. Като част от общата рамка на паричния режим на страната, централната банка не може да извършва операции на открития пазар и да финансира търговските банки и правителството.

Годишният растеж на паричните и кредитните агрегати се характеризираше със забавяне, свързано със спада в икономическата активност и понижението на инфлацията. Към края на ноември 2009 г. широките пари отбелязаха годишен темп на растеж от 6.4% при 8.8% през декември 2008 г. Несигурността в макроикономическата среда се отразява неблагоприятно и върху кредитната активност, като ограничава търсенето на кредити и действа като фактор за затягане на кредитната политика на банките. Вследствие на относително високата цена на заемните ресурси и затягането на кредитната политика на банките темпът на растеж на кредита се забавя, като към края на ноември 2009 г. годишният прираст на вземанията от неправителствения сектор се понижи до 4% при 31.6% в края на предходната година.

Очакванията са, че с постепенното възстановяване на икономическата активност през следващата година темповете на растеж на паричните и кредитните агрегати ще започнат слабо да се повишават. Постепенното нормализиране на международните финансови пазари, подкрепено от предоставянето на едногодишна ликвидност от ЕЦБ, създава условия за стабилизиране и умерено понижаване на лихвените проценти по срочните депозити у нас. Неблагоприятната макроикономическа среда обаче може да бъде фактор за поддържането на висока рискова премия в лихвените проценти по кредитите, което да не позволи съществено намаление на техните равнища.

Като продължение на провежданата антициклична политика и с цел улесняване на банките при управлението на ликвидността им, в края на 2008 г. БНБ предприе промени в регулацията на задължителните минимални резерви. През октомври 2008 г. Управителният съвет на БНБ направи промени в Наредба № 21 за задължителните минимални резерви, които банките поддържат при централната банка, съгласно които за резервни активи на банките се признават 50% от касовите им наличности. През ноември 2008 г. беше взето решение за допълнително намаляване на задължителните минимални резерви, както следва: считано от 1 декември 2008 г. нормата им да спадне от 12% на 10% върху всички привлечени средства, а от 1 януари 2009 г. нормата на задължителните минимални резерви за привлечените средства от нерезиденти да стане 5%, а за привлечените средства от централния и местните бюджети 0%. В резултат на тези решения беше освободена значителна ликвидност за банковата система, като общият ефект от промените в регулацията се оценява на около 1.5 млрд. евро.

Антицикличната политика на БНБ по отношение на банковите регулации намери отражение и в направените през февруари 2009 г. промени в наредбата за оценка и класификация на рисковите експозиции на банките и за установяването на специфични провизии за кредитен риск. С тези промени се облекчават изискванията за класифициране и провизиране на вземанията, като по този начин се създават по-благоприятни възможности за предоговаряне на условията и за намаляване на провизиите по банковите кредити. Въпреки направените облекчения надзорните регулации на БНБ продължават да са консервативни, с което допринасят за финансовата стабилност в страната.

Засиленото предлагане на финансови услуги извън банковия сектор наложи промяна в Закона за кредитните институции, с която се регламентира режимът на регистрация на лицата, извършващи дейност като финансова институция. Приетите промени през март 2009 г. въвеждат по-строг режим за лицата, извършващи финансови услуги, и нови изисквания за отчетност и наблюдения върху дейността им. С влезлите в сила промени в Закона за кредитните институции в обхвата на кредитния регистър бяха включени и други финансови институции (недъщерни на банки лизингови дружества и други финансови институции, които имат основна дейност отпускане на заеми със средства, които не са набрани чрез публично привличане на влогове или други възстановими средства). В съответствие с тези изисквания през юли 2009 г. беше приета нова Наредба № 22 за Централния кредитен регистър, която влезе в сила от 1 октомври 2009 г. Разширяването на обхвата на централния кредитен регистър ще позволи на банките и на небанковите финансови институции по-бърз и прецизен анализ на кредитната задлъжнялост и кредитния риск на кредитополучателите.

Вох.1. Валутно-курсен режим и конкурентноспособност при глобалната икономическа криза

Повишаването на конкурентноспособността на икономиката е тясно свързано с подобряването на производителността на труда и засилването на гъвкавостта на продуктите и факторните пазари. Тези две условия обуславят и устойчивостта на процесите на реална и номинална конвергенция на страната. Засилването на външните търговски и финансови потоци ускорява процесите както на номинална, така и на реална конвергенция.

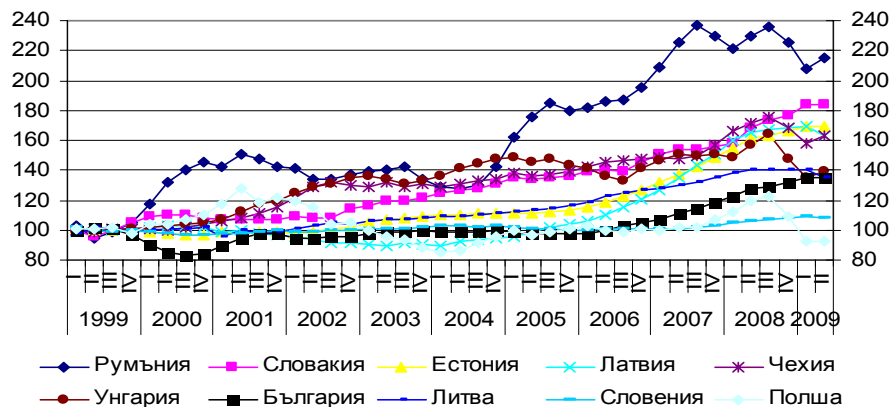
Ролята на валутно-курсния режим за конкурентноспособността на дадена страна и икономическото ѝ развитие е обект на задълбочен теоретичен и емпиричен дебат. Едно от стандартните схващания по въпроса е, че номиналното обезценяване на валутата на страна с плаващ валутен курс подкрепя нейната конкурентноспособност в краткосрочен

план, като поевтинява нейния износ. Плаващият валутен курс дава възможност също така за провеждане на автономна анти-циклична парична политика. На практика обаче съществуват канали на въздействие, които могат да смекчат или изцяло да неутрализират краткосрочните положителни ефекти от обезценяването на валутата и възможностите за провеждане на автономна парична политика. Сред факторите, които неутрализират положителните ефекти от обезценяването на валутата са оскъпяването на вноса, повишаването на инфлацията, заплатите и инфлационните очаквания, ефектът върху балансите на фирмите и банките. Тези фактори са по-силно изразени при малки и отворени икономики, за които и възможностите за провеждане на автономна парична политика са ограничени. В дългосрочен план, обезценката на местната валута не води до устойчиво подобряване на конкурентните позиции на страната.

Обезценяването на националната валута оскъпява вносният компонент в производствената дейност (вноса на суровини и материали, вноса на инвестиционни стоки), което води до по-високи разходи за предприятията и влошава конкурентните позиции на износа. По-високата цена на вноса влияе пряко и върху нивото на инфлация в страната. По-високата инфлация от своя страна оказва натиск за номинално повишение на заплатите, което допълнително повишава разходите на предприятията. По тази причина гъвкавостта на пазара на труда е много по-важен фактор за запазването на конкурентните позиции на икономиката от възможността за номинална промяна на валутния курс. Обезценяването на местната валута има и пряк негативен ефект върху финансовото състояние на предприятията, защото обслужването на поетите задължения в чуждестранна валута се оскъпява (ефект върху балансите).

Динамиката на реалния ефективен валутен курс (базиран на номиналните разходи за труд на единица продукция) показва тенденция към плавно повишаване през последните десет години във всички нови страни – членки на ЕС, което се дължи на успешното икономическо сближаване и в номинални и в реални термини, постигнато от тези държави. Развитието на реалния ефективен валутен курс (РЕВК) при новите страни – членки на ЕС показва липсата на влияние на избрания от тях номинален валутно-курсов режим. Макар и за някои държави да е налице вероятно по-голямо поскъпване в определени периоди спрямо дългосрочния тренд, обоснован от фундаменталните фактори, като цяло поскъпването отразява изпреварващ темп на производителността на труда в съответната държава спрямо търговско-претегления прираст на производителността в нейните партньори.

Реален ефективен валутен курс, базиран на разходите за труд на единица продукция, 1999=100



Източник: ЕК

Заб.: Страните са подредени в низходящ ред по стойност в последния период

Анализът на реакцията на отделните икономики от ЦИЕ на световната икономическа и финансова криза показва, че ролята на валутно-курсовия режим за смекчаване на ефектите от кризата е незначителна. Наличната емпирична информация не подкрепя предимството на плаващите валутни курсове в текущата влошена конюнтура. От данните за дела на износа на страните от централна и източна Европа във вноса на страните от ЕС27 в евро се вижда, че страните не могат да бъдат групирани по отношение на техния валутно-курсов режим - фиксиран или плаващ. Динамиката на общия износ в евро на новите страни-членки на ЕС също не се различава значително в страните с фиксиран и плаващ валутен курс. Международната търговия във всички страни значително се свива от края на 2008 г. и през 2009 г., като това става синхронно независимо дали валутният курс е фиксиран или плаващ и се обяснява с общия шок - значителното намаляване на външното търсене. През август и септември 2009 г. се наблюдава по-благоприятна динамика в износа на България спрямо останалите нови страни – членки на ЕС.

България е сред страните с гъвкав пазар на труда и положително развитие на заетостта през последните години. В резултат на постоянно повишаване коефициентът на икономическа активност постепенно достига средните нива за повечето страни от ЦИЕ. Темповете на нарастване на реалната работна заплата средно за периода 2000-2008 г. са много по-умерени от средните темпове за останалите нови страни – членки на ЕС.

Във всички нови страни членки безработицата се повишава от началото на 2009 г., но темпът на повишение варира значително по страни. Страните с най-слабо повишение на безработицата за януари-октомври 2009 г. са Румъния, Полша и България. Отражението на кризата върху разходите за труд на предприятията е от ключово значение за запазването на разходната конкурентоспособност. Делът на разходите за труд в БВП в България е един от най-ниските в ЕС, а динамиката на показателя следва общата динамика на нарастване, характерна и за останалите страни. Това позволява по-слабото търсене в следствие на рецесията да не се пренася изцяло върху пазара на труда и негативният шок се поема отчасти чрез намаляване маржа на печалба.

По-бързото възстановяване на отделните икономики на страните-членки ще зависи от набор от фактори, свързани с

реалното развитие на икономическите процеси, а не с номинални величини като валутния курс. Следователно определящи ще са структурните характеристики на отделната икономика, като гъвкавост на трудовия пазар, качество на институционалната и бизнес среда и възможността за повишаване на ефективността на фирмено и секторно ниво. От ключово значение ще бъде и провеждането на последователна и разумна икономическа политика, ориентирана към стабилност и растеж, и допринасяща за запазването на дългосрочния инвеститорски интерес.

Ако тези условия бъдат изпълнени, в средносрочна перспектива (2010-2012 г.) ще може да се осъществи икономически сценарий, при който процесът на догонване на равнището на доходите в еврозоната ще продължи. Очаква се възстановяването на положителния икономически растеж да се реализира най-вече по линия на износа, докато инвестициите и потреблението ще реагират в последствие. Външната конкуренция ще създава условия за подобрена дисциплина на фирмите по отношение на трудовите разходи и внимателно обмислено обновяване на производствените мощности. По този начин ще се осъществи сравнително силно нарастване на производителността на труда, с над 3% за 2012 г.. Експортно ориентираният растеж ще доведе до продължаващо ограничаване на външнотърговския дефицит и задължнялостта на частния сектор и ще спомогне за укрепване на устойчивостта на процеса на реална конвергенция.

2.5. Ефекти от структурните реформи

Поради липсата на достатъчно надеждни данни за България, настоящата част на Конвергентната програма използва оценки на ефектите от структурните реформи, цитирани в международни изследвания, в т.ч. и на Европейската комисия. В рамките на Европейския съюз, важна роля има и работна група „Лисабонска методология (ЛИМЕ)” към Комитета за икономическа политика.

Подробности относно изследванията, от които са цитирани резултатите по-долу, са посочени в Приложение 3. Важно в случая е да се подчертае, че ефектите от структурните реформи се проявяват в по-дългосрочен период, поради което е необходимо постоянно усилие от страна на правителството

2.5.1. Пенсионна реформа и реформа в системата за социално осигуряване.

Считано от 1 януари 2010 г., осигурителната вноска за фонд „Пенсии” намаля с 2 процентни пункта, съответно с 1.1 процентен пункт за работодателя и 0.9 пункта за работника. Според възможностите на бюджета, тя ще бъде намалена до общо 3 п.п. за мандата на правителството

Националната програма за реформи отчита, че за прилагането на мерки, насърчаващи активното стареене и удължаването на трудовия живот, са сключени договори на стойност 10.3 млн. евро. Резултатите от различни изследвания²⁸ показват, че удължаването на пенсионната възраст и намаляването на пенсионните вноски води до по-ниско от очакваното нарастване на публичните разходи за пенсии до 2050 г. (от порядъка на 0.6 - 0.84 п. п. от БВП) за всяка допълнителна година на работа. Увеличаването на ефективната пенсионна възраст (в момента около 60 в ЕС15) до средната, определена със закон пенсионна възраст за ЕС15 (65 г.) води до нарастване на БВП на глава от населението с около 9% до 2030 г. и с 13% до 2050 г. Освен това, удължаването на пенсионната възраст с три години води до намаляване на броя на мъжете в предпенсионна възраст (56-65 г.) извън пазара на труда с близо една четвърт до една трета.

Прилагайки горните резултати за страната ни можем да заключим, че въведената от България тристълбова пенсионна система би следвало да доведе до отложено пенсиониране (с една или две години по-късно за всички служители, осигуряващи се само в първия стълб, както и за тези, осигуряващи се и в двата допълнителни стълба.

²⁸ Arpaia, A., W. Roeger, J. Varga, J. in 't Veld, I. Grilo, P. Wobst, 2007, Quantitative Assessment of Structural Reforms: Modelling the Lisbon Strategy, European Economy, Economic Papers No. 282, стр. 22-26.

Повишаването на възрастта за пенсиониране би допринесло за намаляването на натиска върху публичните финанси поради ефекта от увеличаващите се заплати и натрупаната лихва по спестяванията. Този ефект обаче донякъде се неутрализира от намаляването на пенсионните вноски, което води до увеличаване на субсидиите от републиканския бюджет за пенсиите по първи стълб.

Според различни изследвания, ограничаването на „щедростта“ на социално-осигурителните системи (под формата на относително намаляване на обезщетенията за безработица спрямо дохода от труд) би довело до нарастване на БВП с близо 2% в дългосрочен период (до сто години) и също с близо толкова нарастване на заетостта²⁹. Ако говорим за българската осигурителна система, обезщетенията за безработица са в много ниски размери и, следователно, стимулират активното търсене на работа.

2.5.2. Подобряване на бизнес средата

Съгласно изследвания на Комисията³⁰, ако в целия ЕС се приложат мерки за намаляване на административната тежест с 25% съгласно Лисабонските цели, БВП ще се повиши между 1.1 и 1.9%, съобразно използваните модели. Според симулация на модела QUEST това води до увеличение на БВП с около 0.3% през 2020 г., като ефектът може да е от порядъка на 0.7%, ако стоковите пазари са достатъчно гъвкави и конкурентни. Според симулация на модела WorldScan БВП ще се повиши с 0.6% до 2020 г. за ЕС 25.

При прегледа на националното законодателство, извършено по едногодишен проект на МИЕТ, в края на февруари 2009 г. са идентифицирани 398 задължения за информиране, разписани в 33 национални закона и съпътстващото ги вторично законодателство. Административните разходи по тях са на стойност 81 млн. евро, а административната тежест е 51.5 млн. евро. Консултантите по проекта предложиха редуциране на 136 задължения за информиране, които ще спестят на бизнеса около 13 млн. евро. Въз основа на горното предложение Министерският съвет одобри национална цел за намаляване на административната тежест пред бизнеса с 20% до 2012 г. При равни други условия³¹, намаляването на административната тежест пред бизнеса в България с 20% би довело до нарастване на БВП с 0.72% до 2025 г.

Отчитайки ефектите върху конкуренцията, намаляването на административните разходи би имало значително по-голям ефект върху БВП. В частност, нарасналата конкуренция и навлизането на нови фирми на пазара предотвратява намаляване на заетостта и води до увеличение на реалните заплати. И така, ако намаляването на административната тежест способства за навлизането на нови фирми на пазара, реалният БВП би нараснал с 1.8% до 2025 г. и 2% до 2055 г.³² При равни други условия, намаляването на административната тежест пред бизнеса в България с 20% би довело до нарастване на БВП с 1.44% до 2025 г. и с 1.6% до 2055 г.

И в двете разглеждани симулации ефектите произтичат основно от повишаване на производителността на труда на работниците, тъй като работниците, които досега са

²⁹ Roeger, Varga и in't Veld, 2008, Structural Reforms in the EU: A simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth (European economy, Economic Papers 351, December 2008).

³⁰ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT - Spillovers and complementarities in the context of the Lisbon Growth and Jobs Strategy including economic effects of the Community Lisbon Programme.

³¹ Ако се използва методологията на Arpaia et al, op. cit.

³² Griffith, R., R. Harrison (2004), "The link between product market reform and macro-economic performance", European Economy Economic Papers No. 209, 2004.

се занимавали с административна дейност, са освободени да извършват по-производителни дейности.

2.5.3. Намаляване на бариерите за навлизане на пазарите и на рисковите премии

През 2009 г. началният капитал на търговските дружества в България беше намален на 2 лв./1 евро. Това може да се разглежда като намаляване на фиксираният разход за навлизане на пазара, което би позволило намаляване на нормата на свръхпечалба (mark-up), регистрирана в случаите на ограничена конкуренция. Навлизането на повече фирми на пазара повишава БВП и търсенето на труд³³.

Според изследвания на ЕК, намаляването на свръхпечалбата би довело до намаление на равнището на структурната безработица с 0.7 п.п. и повишаване на БВП с 1.4% през 2025 г. в ЕС³⁴.

Екзогенното намаляване на началния капитал с 1/2 п.п. води до по-висок БВП с около 0.75% към 2020 г. и с 1% в дългосрочен план (след 20 г.)³⁵. Тъй като финансовите разходи в ЕС са пет пъти по-високи от тези в САЩ, то изравняването им води до по-висок БВП с 1.5% в дългосрочен план и до увеличаване на дела на разходите за НИРД като процент от БВП с 5 п.п.

Намалението с 10 базисни пункта на рисковата премия в ЕС и с 10% на разходите за навлизане на пазара увеличава БВП с 0.75% през 2020 г. и с 1% в дългосрочен план.³⁶

2.5.4. Изместване на данъчното облагане от трудовите доходи към данък върху потреблението:

Данъчната политика през последните години е ориентирана в посока насърчаване развитието на бизнеса и инвестиционната активност, стремеж да се запази стабилността на икономиката, повишаване на събираемостта на данъците и свиване на сивия сектор. Постигнатите успехи в това отношение до голяма степен изиграха положителна роля за българската икономика в условията на глобална икономическа криза и рецесия.

Продължава тенденцията на последователно прехвърляне на данъчната тежест към косвените данъци и постепенното елиминиране на редица данъчни преференции и изключения от общия режим на облагане. Въвеждането на плосък данък за облагане доходите на физическите лица от началото на 2008 г. също бе важна стъпка в посока опростяване на данъчната система. И през следващата година не се предвижда намаляване на ставката по ДДС в България.

Различните данъчни облекчения представляват вид „данъчен разход“, който намалява прозрачността на фискалната политика и нарушава принципа за неутралност на данъчното облагане. Ето защо, ще се предприемат конкретни мерки за подобряване ефективността на данъчната система в краткосрочен план, като се премахнат някои данъчни облекчения.

³³ Djankov et al, (2002), "The Regulation of Entry" (*Quarterly Journal of Economics* February 2002, Vol. 117, No. 1).

³⁴ Arpaia et al., op. cit.

³⁵ Structural Reforms in the EU: A simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth (European economy, Economic Papers 351, December 2008).

³⁶ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT - Spillovers and complementarities in the context of the Lisbon Growth and Jobs Strategy including economic effects of the Community Lisbon Programme.

Резултатите на изследване на ГД ЕКФИН за ЕС15³⁷ показват, че намаляването на разликата между brutния и нетния доход на работниците вследствие на намаляването на данъците върху труда и потреблението е довело 0.16 п.п. намаление на равнището на структурната безработица и 0.14% увеличение на БВП.

Повишаването с 1 п.п. на ДДС за сметка на облагането на доходите от труд води до по-висок БВП с 0.24% след десет години в сравнение с основния сценарий и с 0.35% в дългосрочен план, както и до по-висока заетост с 0.29% след десет години в сравнение с основния сценарий и с 0.31% в дългосрочен план³⁸.

2.5.5. По-нататъшна либерализация на пазара на електроенергия:

От средата на 2007 г. вътрешният пазар на електрическа енергия и природен газ в България е напълно либерализиран *de jure*. За да се реализира юридическото право и в практиката обаче, ще се работи допълнително за: разширяване правомощията и засилване на капацитета на националния регулаторен орган; повишаване на изискванията към преносните компании, които трябва да осигуряват недискриминиращ достъп до мрежата на всеки пазарен участник и да развиват мрежата в интерес на потребителите; реструктуриране на енергийния сектор, в съответствие с новите европейски изисквания на Третия либерализационен пакет на Европейската комисия; създаване на по-ликвиден енергиен пазар и благоприятни условия за конкуренция между производители и снабдители чрез организиране на електроенергийна борса.

Според емпирични проучвания, по-голямата конкуренция на пазара на електроенергия би довела до понижаване на цената на електроенергията средно с около 10%, като ефектът варира от 2% за големи домакинства до 17% за малки промишлени фирми³⁹. Симулации с моделите QUEST и WorldScan показват, че според първия модел БВП би се увеличил с 0.3-0.4% в дългосрочен план и с 0.3% до 2020 г. за ЕС 25 според втория модел⁴⁰. В случая с България, ефектът върху понижаването на цените може да бъде по-силен поради ниската степен на либерализация на пазара на електроенергия у нас.

2.5.6. Повишаване на енергийната ефективност

До края на 2009 г. правителството ще приеме национална Енергийна стратегия на Република България до 2020 г., в това число – с междинни цели до 2013 г. Основен правителствен приоритет е повишаването на енергийната ефективност, за изпълнението на който до края на мандата на настоящето правителство е поставена реалистична цел за 20% намаляване на енергийната интензивност на БВП, в по-дългосрочен план – да намали енергийната интензивност на БВП с 50% до 2020 г.. Вторият приоритет, който правителството си поставя, е увеличаване на дела на местните ВЕИ до 12% в общото крайно потребление на енергия до края на мандата и достигане на този дял до минимум 16% до 2020 година.

³⁷ Arpaia et al., op.cit.

³⁸ Structural Reforms in the EU: A simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth (European economy, Economic Papers 351, December 2008), като под дългосрочен план се разбира 100 г. след въвеждането на реформата.

³⁹ Martin, R., M. Roma, and I. Vansteenkiste (2005), 'Regulatory reforms in selected EU network industries' *European Central Bank Occasional Paper Series*, no. 28 (April).

⁴⁰ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT - Spillovers and complementarities in the context of the Lisbon Growth and Jobs Strategy including economic effects of the Community Lisbon Programme.

Симулацията на модела WorldScan показва, че до 2020 г. БВП на ЕС 25 ще се повиши с 0.4% в случай на подобряване на енергийната ефективност при консервативни допускания за пазарния дял на съответните технологии и годишния им темп на разпространение⁴¹.

2.5.7. Повишаване квалификацията на работната сила

Съгласно цитираните в приложение 3 анализи⁴², ако в целия ЕС се приложат мерки за подобряване на квалификацията на работниците, БВП ще се повиши с 2.1% в дългосрочен план. В същото време, всяка допълнителна година образование би повишила БВП в страните от ОИСР с 0.3%⁴³.

По линия на ОП „Конкурентноспособност и иновации” са предвидени 20.3 млн. евро за НИРД, по следните приоритетни теми: 62 (Развитие на системи и стратегии за учене през целия живот в предприятията, за обучение и услуги за служителите) и 73 (Мерки за поощряване на образованието и обучението през целия живот).

3. ПРАВИТЕЛСТВЕН БАЛАНС И ДЪЛГ

3.1. Стратегия на политиката

Приетата в края на месец август 2009 г. средносрочна фискална рамка и основни допускания за периода 2010-2013 г. е разработена в контекста на провежданата през последните години бюджетна реформа, целяща постигане на устойчив процес на планиране на разходите на ПРБК по политики/програми, обвързано с предварително заложен резултат и преминаване към секторен подход на планиране и бюджетизиране. При нейното изготвяне е спазен следваният през последните години подход “отгоре-надолу” при вземането на решения относно фискалните цели, като значително са увеличени обхватът и броят на допусканията, формиращи рамката и основните хоризонтални политики. Времевият обхват на СФР е разширен на четири години, в рамките на мандата на правителството, и отразява трендовете на политиките, обвързани с макроикономическите показатели и допусканията.

Заложените в средносрочната фискална рамка за периода 2010-2012 г. основни цели на фискалната политика са: поддържане на балансиран национален бюджет в рамките на периода, по-нататъшно оптимизиране на равнището на публичните разходи и повишаване ефективността и производителността на държавата. Правителствените разходи постепенно ще намалее след прилагането на необходимите структурни реформи.

Основната мярка за запазване на макроикономическата стабилност е поддържането на балансиран национален бюджет, в който не са включени средствата от европейските фондове и програми. Този подход дава възможност за определяне на твърди разходни

⁴¹ *ibid.*

⁴² COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT - Spillovers and complementarities in the context of the Lisbon Growth and Jobs Strategy including economic effects of the Community Lisbon Programme.

⁴³ De la Fuente A., (2003), *Human Capital in a Global and Knowledge-Based Economy, Part II: Assessment at the EU Country Level*, Report for the European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs, and EENEE (European Experts Network on the Economics of Education) (2007), *The Costs of School Failure. A Feasibility Study*, Analytical Report for the European Commission.

тавани по отделните сектори, финансирани със средства от българския данъкоплатец и по-голяма свобода на министерствата, управляващи средства от европейския бюджет, независимо от ограниченията на фискалната рамка, да изпълняват в максимална степен оперативните програми.

Една от основните цели на политиката по доходите е преодоляване на изоставането в ръста на производителността на труда спрямо досегашния ръст на заплатите. За да гарантира средносрочна фискална консолидация и да намали тежестта на застаряването на населението върху публичните финанси в краткосрочен план правителството планира съкращаване на разходите чрез оптимизиране на екстензивната структура на голяма част от публичните сектори /включително и на администрацията/ и повишаване производителността и качеството на предоставяните от държавата публични услуги. Един такъв пример е закриването на две министерства (Министерство на държавната администрация и административната реформа и Министерството на извънредните ситуации) и три държавни агенции (по горите, съобщенията и туризма). Техните отговорности са поети от други ресорни министерства.

В резултат на усилията за преодоляване на кризата в средносрочната фискална рамка за периода 2010-2012 г. е заложено през 2010 г. да се запазят достигнатите номинални размери на работната заплата за 2009 г., а за периода 2011-2012 г. да се запази съотношението на разходите за заплати към БВП, достигнато към всяка предходна година. Предвидено е също така максимално ограничаване размера на ведомствените административно подпомагащи капиталови разходи с висока степен на импортоемкост, както и на ремонтите на административни сгради, с изключение на мерките за енергийна ефективност и достъпна среда, за сметка на чисто инвестиционни разходи, създаващи условия за икономически ръст и трудовата заетост.

В тригодишната бюджетна прогноза и разходните тавани за периода 2010-2012 г., както и в бюджета за 2010 г., са отразени и приетите на 1 октомври 2009 г. с решение на Министерския съвет икономически мерки за възстановяване на българската икономика, насочени към постигане на: устойчивост на макроикономическата и финансовата система, подобряване на бизнес средата, стимулиране на аграрното производство, изграждане на по-добра инфраструктура, осигуряване на заетост и социално подпомагане, изграждане на икономика, основана на знанието и ефективно управление на средствата от еврофондовете.

През 2009 г. бе приета и Стратегията за управление на държавния дълг за периода 2009-2011 г. При разработването на Стратегията, политиката по управление на дълга е разгледана като процес тясно обвързан и пряко зависим от една многоаспектна среда, свързана с поддържане на макроикономическа и фискална стабилност, в т.ч. и доверие в системата на паричен съвет. Отчетени са най-значимите рискове пред фискалната консолидация (с оглед на световната финансова криза). В тази връзка освен изведените средносрочни приоритети, Стратегията за управление на държавния дълг дефинира и дългосрочни цели, свързани с ангажиментите на страната за изпълнение на конвергентните критерии, произтичащи от пълноправното ни членство в ЕС.

Основната цел, заложена в Стратегията за управление на държавния дълг за периода 2009-2011 г. е осигуряване на необходимите ресурси за финансиране на бюджета и рефинансиране на дълга, при минимално възможна цена, като се хеджират финансовите рискове и отчита развитието на вътрешния капиталов пазар в контекста на финансовата система като цяло.

3.2. Средносрочни цели

Средносрочната бюджетна цел на Република България е за излишък от 0.5% от БВП, която ще бъде изпълнена през целия програмен период.

Средносрочната бюджетна цел не е еквивалентна на реалното бюджетно салдо, а дава рамка на фискалната политика, която да осигури дългосрочна устойчивост на публичните финанси. В допълнение, тя е дефинирана в структурни термини, т.е. влиянието на икономическия цикъл върху бюджетното изпълнение е изчистено, за да може да се оцени влиянието на дискреционната политика върху икономиката.

Според ревизирия Пакт за стабилност и растеж, средносрочната бюджетна цел трябва да преследва три цели:

- да осигурява буфер срещу нарушаване на условието за бюджетен дефицит, не по-голям от 3% от БВП;
- да гарантира бърз прогрес към постигане на фискална устойчивост, включително да взема предвид неявните задължения, проитичащи от застаряването на населението;
- да предоставя възможност за гъвкавост на политиката, особено по отношение на бюджетните инвестиции, но само в рамките на горните две условия.

По отношение на първата цел, структурен бюджетен дефицит в страната от 1.75% от БВП ще осигури постигането ѝ с 95% вероятност.

С оглед на втората цел, минималният размер на средносрочната бюджетна цел се определя по формула с три елемента. Първите два елемента представляват нивото на бюджетния баланс, което би стабилизирало нивото на държавния дълг на 60% от БВП (взимайки предвид прогнозния дългосрочен растеж на БВП) и префинансиране на част от неявните задължения в дългосрочен план. Третият елемент се отнася за допълнително затягане на фискалната политика в случай, че нивото на държавния дълг вече е над нивото от 60% от БВП. Последното не се отнася за България към този момент. Според дългосрочните прогнози на РГ „Застаряване на населението” към КИП на ЕК, структурен бюджетен дефицит от 1.8% от БВП би отговаряло на условието за дългосрочна устойчивост на фискалната политика при префинансиране на 33% от бъдещите неяви задължения.

Нивото на средносрочната бюджетна цел се определя като по-строгото от двете условия или конкретно 1.75% от БВП за България. За страни-членки на еврозоната или на ВМ II има допълнително изискване средносрочната бюджетна цел да не е по-ниска от дефицит от 1% от БВП.

Дефинираната средносрочна цел от излишък от 0.5% от БВП отговаря на трите цели, поставени в Пакта за стабилност и растеж (Таблица 4). Конкретно, тя осигурява намаляване на държавния дълг като дял от БВП в дългосрочен план, както и префинансира напълно бъдещите разходи, свързани със застаряването на населението. По този начин, средносрочната цел е по-амбициозна и префинансира по-голяма част от неявните задължения, отколкото ако беше дефинирана на минималното изискуемо ниво за дефицит от 1.75% от БВП или на минималното изискуемо ниво за дефицит за страни-членки на еврозоната или на ВМ II от 1% от БВП.

Таблица 4. Средносрочна бюджетна цел

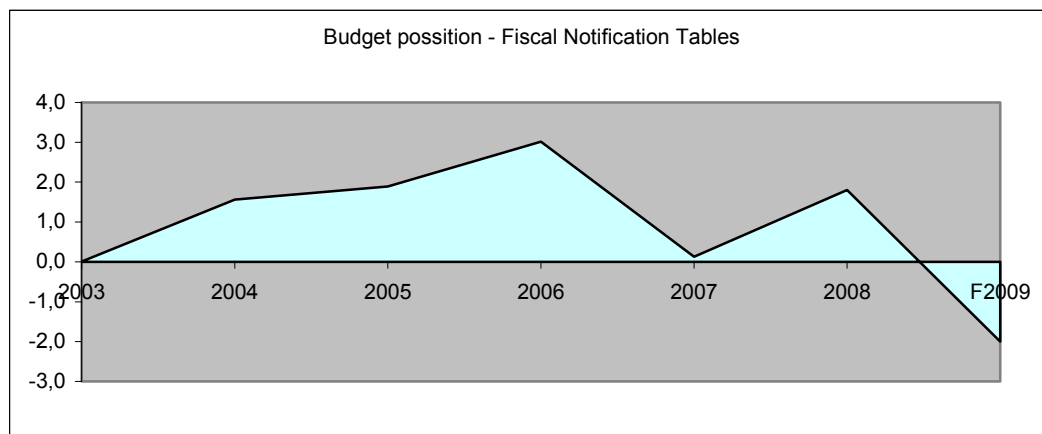
	Определено от България ниво	Минимално изискуемо ниво за държави- членки на еврозоната или ВМ II	Минимално изискуемо ниво за България
Ниво, стабилизиращо държавния дълг на 60% от БВП	-2.8%	-2.8%	-2.8%

Коефициент на префинансиране на неявните разходи	100%	57.3%	33.9%
Разходи от застаряването на населението	3.2%	3.2%	3.2%
Средносрочна бюджетна цел	0.5%	-1.00%	-1.75%

3.3. Фактически баланси и изводи по отношение на бюджета за 2010 година

Бюджетната позиция на България към края на 2008 г. е излишък в размер на 1.8% от БВП (фигура 8). Централното правителство и социалноосигурителните фондове приключиха годината с излишък, докато общините отчетоха дефицит в размер на -0.4% от БВП.

фигура 8. Бюджетен баланс (% от БВП)



Източник: МФ

Изминалата 2008 г. премина през две изразени фази по отношение на развитието на тенденциите, определящи параметрите в приходната част на бюджета. Това предопредели и предприетите мерки във фискалната политика в контекста на постигане на фискалните цели за годината. развитието на тенденцията в приходите през първите три тримесечия на годината следваше модела от последните години, характеризиращ се със стабилен и по-висок от планирания растеж на приходите. Тази тенденция се предопределяше в голяма степен от устойчивия икономически растеж, високия темп на нарастване на вноса в страната, текущата благоприятна конюнктура на международните пазари. Последното тримесечие на годината обаче, премина под знака на нестабилната международна среда след фалитите на някои от най-големите финансови институции в САЩ и последвалото бързо нарастване на кризата в Европа. Задълбочаващата се глобална финансова и икономическа криза, съпроводена с огромни изменения в цените на стоковете и финансовите активи и осезаемо свиване в производството и потреблението в края на годината доведе до проявата на негативни за икономиката ефекти, което намери своето фискално отражение в свиване най-вече при постъпленията от ДДС от внос. Тези промени значително влошиха икономическата среда в края на 2008 г., като износът и вносът се свиха драстично, а икономиката отчете осезаемо забавяне.

В резултат на влошаването на тенденциите в приходите от ДДС през последното тримесечие на годината, изготвените на по-ранен етап прогнози за очертаващо се изпълнение в приходите за 2008 г. не се оправдаха. Въпреки това късното

проявление на негативните фискални ефекти, които се проявиха вследствие на свиването на външната търговия, позволи доброто изпълнение на данъците за първите девет месеца на годината да компенсират изоставането при приходите от ДДС, с което данъчните приходи на касова основа за годината възлезнаха на 99.9% от разчетените към Закона за държавния бюджет. Отчетеното забавяне при постъпленията от помощи, бе компенсирано в голяма степен от преизпълнението в частта на неданъчните постъпления. С това общият размер на приходите и помощите по КФП за 2008 г. възлеза на 39.1% от БВП, като в номинално изражение приходите са близки до планираните с разчетите към Закона за държавния бюджет, отчитайки номинален ръст от 11.3% спрямо предходната година.

Размерът на разходите (включително вноската за общия бюджет на ЕС) по КФП за 2008 г. възлеза на 37.3% от БВП, при 41.5% от БВП за 2007 г. Ако изключим еднократните ефекти от сделката по уреждането на иракския дълг върху разходите за 2007 г. (увеличение на разходите за 2007 г. под формата на капиталов трансфер с размера на отписаните задължения на Ирак от порядъка на 3.3% от БВП) и съпоставим разходите за 2007 г. с тези за 2008 г., се отчита свиване на разходите за 2008 г. с около 1 процентен пункт спрямо разходите за 2007 г., като общите разходи са в рамките на поетия ангажимент за поддържане на тяхното ниво под 40% от БВП.

Поради променените условия, одобрените в началото на октомври 2008 г. от Народното събрание (НС) допълнителни разходи бяха финансирани основно за сметка на реализирани икономии и оптимизиране на разходите при реализиране на заложените фискални цели за годината. В резултат на това, общият размер на разходите на консолидирано ниво на касова основа (вкл. и допълнително одобрените от разходи) представлява 99.8% от годишните разходи за 2008 г. Основната част от одобрените средства бе насочена за финансиране на социален пакет политики, в т.ч.: мерки за компенсиране на най-засегнатата част от населението от високите цени на храните, енергоносителите и др.; изплащане на енергийни помощи на домакинства с ниски доходи; осъвременяване на част от пенсиите; изплащане на еднократни добавки към пенсиите на всички пенсионери; допълнително финансиране за сектора на здравеопазването и др. С решението на Народното събрание бяха одобрени и средства за реализиране на приоритетни инвестиционни проекти в съответствие с приоритетите на разходната политика на Бюджет 2008.

Осигуряването на компенсиращи мерки в разходите за финансиране на одобрените приоритетни допълнителни разходи в условията на забавяне при постъпленията от ДДС от внос позволиха в края на годината фискалната позиция на страната да остане стабилна, като за 2008 г. излишъкът по консолидирания бюджет по методологията ESA 95 възлиза на 1.8%.

През първото полугодие на 2009 г. изпълнението на бюджета се развиваше при оптимистичен сценарий от предвидения в края на миналата година. Неблагоприятната икономическа среда в международен план доведе до сериозно свиване във външната търговия и засегна редица експортноориентирани сектори, като в допълнение газовата криза от края на януари също оказва отрицателен ефект върху реалната икономика. Тези ефекти заедно със забавянето в крайното потребление и инвестициите доведоха до свиване на БВП през първите две тримесечия на годината съответно с -3.5% и -4.9% на годишна база.

Промените в стопанската конюнктура в България и забавянето на икономическата активност доведоха до нови оценки на макроикономическите параметри за 2009 г., което има осезаемо отражение върху оценките за фискалните параметри за годината. Актуализираната в края на годината прогноза на Агенцията за икономически анализи и прогнози за България показва свиване на БВП за годината с 4.9%.

При тези влошени условия, приходите по консолидирания бюджет бяха негативно засегнати, като най-сериозните ефекти се проявявиха при приходите от ДДС, корпоративните данъци, социално и здравноосигурителните вноски, имуществените данъци по общинските бюджети и др. От началото на 2009 г. се прилага ограничаване на нелихвените разходи и трансферите по републиканския бюджет с до 90% от одобрените им нива със ЗДБРБ за 2009 г. Свиването на приходите и прогнозата за значително неизпълнение на годишните разчети обаче надвишиха заложените в закона фискални буфери, като към средата на годината се очерта тенденция на сериозно влошаване на баланса по консолидирания бюджет на годишна база. Независимо от предвидена в ЗДБРБ за 2009 г. възможност за промяна на целевото ниво на баланса по консолидирания бюджет при негативно развитие на икономическата ситуация от излишък в размер на 3% от БВП на балансиран бюджет на касова основа, тенденциите при текущото изпълнение на бюджета ограничиха възможностите за осигуряване на мерки за икономии в разходите през втората половина на годината. Това в голяма степен предопредели последвалата актуализация на бюджета и промяна на фискалната цел за годината на минимален дефицит на касова основа.

Новоизбраното правителство, което започна мандата си в последната седмица на юли, предприе решителни действия за стабилизиране на фискалната позиция и компенсиране на очертаващото се неизпълнение в приходите. Първата стъпка на новото правителство бе да обсъди и приеме пакет за допълнително ограничаване на нелихвените разходи по републиканския бюджет за 2009 г., извън посочения по-горе буфер, в общ размер на около 1.8% от БВП. В подкрепа на фиска бяха предприети активни действия за повишаване на събираемостта на приходите, засилване на митническия контрол по границите и засилен контрол и проверки от страна на приходните администрации с цел пресичане на контрабандния внос в страната и борба с данъчните измами. Фискалният ефект от мерките за повишаване на събираемостта на приходите се очаква да бъде в рамките на 0.5% от БВП. По този начин се подобри ефективността при събиране на публичните вземания, засили се фискалната дисциплина, оптимизираха се разходните политики в съответствие с ограничения бюджетен ресурс и се стабилизира фискалната позиция за 2009 г.

Новото правителство продължава да прилага мерки за ограничаване на разходите и за повишаване на събираемостта на приходите. След гласуваната в края на годината актуализация на бюджета България се нарежда сред страните от ЕС с най-нисък дефицит от 0.7% от БВП за 2009 г., като по методологията ESA95 той се оценява на около 1.9% от БВП.

Основните бюджетни параметри, които са залегнали в Закона за държавния бюджет на Република България (ЗДБРБ) за 2010 г., са насочени към постигане на средносрочните цели на фискалната политика, като разпределението на разходите е в съответствие с приоритетите и антикризисните мерки на правителството.

В бюджета за 2010 г. се предвижда прилагане на политики за по-бързо възстановяване на българската икономика, като се набляга не само на социалния ангажимент на държавата, но и на мерки за повишаване на потенциала за растеж на икономиката. Бюджетната политика изцяло е съобразена с принципа на благоразумната фискална политика, като така осигурява условия за възстановяване на икономиката при поддържане на балансиран национален бюджет.

Намаляващите бюджетни ресурси в условията на икономическа рецесия наложиха определяне на области за приоритетно финансиране в рамките на възможностите на бюджета за 2010 г., като правителството е изправено пред предизвикателството да осъществи планираните политики и програми в отделните сектори, разполагайки с по-малко бюджетни ресурси.

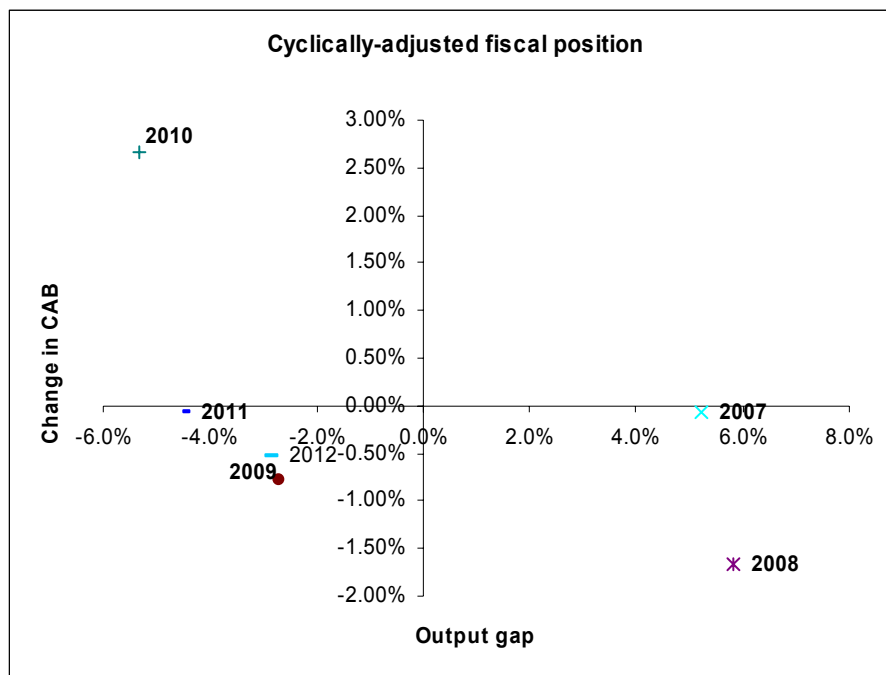
3.4. Структурен баланс и фискална позиция

През 2009 г. фискалната политика в страната беше антициклична (фигура 9). Мерките, предприети за увеличаване на събираемостта в приходната част на бюджета и затягане на разходите, допринесоха за постигането на фискалните цели за консолидиране на бюджетната позиция. Очаква се политиката през 2010 г. да е проциклична, тъй като бюджетната позиция ще е ограничена от необходимостта да балансира между целите за стимулиране на икономиката и запазване на макроикономическата стабилност. В частност, нивото на дефицита по текущата сметка на платежния баланс, както и необходимостта да се поддържа доверието на инвеститорите във фискалната стабилност в страната, налагат преследването на по-консервативни бюджетни цели.

Очакваното възстановяване на капиталовите пазари и инвеститорското доверие след 2010 г. ще позволят на фискалната политика да избягва про-циклично въздействие върху икономиката. Структураната бюджетната позиция се планира да бъде експанзионистична през 2011 г. и 2012 г. предвид прогнозираното продължаващо изоставане на икономиката от потенциалното ѝ ниво.

Не се предвиждат еднократни или временни мерки с ефект върху бюджетния баланс през програмния период.

Фигура 9. Циклична позиция и структурни баланси (2007-2012 г.)



Източник:: АИАП.

3.5. БЮДЖЕТНИ АСПЕКТИ ОТ СТРУКТУРНИТЕ РЕФОРМИ

Таблица 5: Пряко бюджетно въздействие на някои структурни реформи

Основни области, адресирани с мерки по структурните реформи	Засегнати категории	2007		2008		2009		2010	
		млн. евро	% от БВП	млн. евро	% от БВП	млн. евро	% от БВП	млн. евро	% от БВП
1. Ускорено допълнително подобряване на административния капацитет, особено в ключовите области на държавно управление, включително регулаторните органи и съдебната система.	общо разходи	1.0	0.00	3.1	0.01	6.5	0.00	11.3	0.03
2. Мерки за ограничаване на дефицита по текущата сметка и високите темпове на инфлация.	общо разходи	6.2	0.02	11.6	0.03	7.2	0.02	14.4	0.04
3. Повишаване качеството на работната сила и заетостта чрез подобряване ефективността и ефикасността на активните политики на пазара на труда и по-нататъшни реформи в сферата на образованието, насочени към изграждане на умения, отговарящи на търсенето на пазара на труда и намаляване на ранното напускане на училище.	общо разходи	216.1	0.75	43.5	0.13	320.0	0.85	282.1	0.81
4. Изготвяне на интегрирана политика за обществения сектор в областта на НИРД и иновациите, с цел реформиране на публичната система за НИРД, преминаване от публично финансирани НИРД (базирани върху обща стойност за разходи за НИРД към БВП към 2010 г.) към по-конкурентно финансиране, фокусирано върху ключови приоритети.	общо разходи	15.0	0.05	127.8	0.38	113.7	0.30	-	-

5. Завършване на стратегията за учене през целия живот и повишаване на участието в нея	общо разходи	96.2	0.33	-5.2	-0.02	-88.6	-0.24	-	-
Общ директен бюджетния баланс	ефект върху	334.4	1.16	180.9	0.53	353.9	0.94		0.88

Източник::: собствени оценки

3.5.1. Политика на пазара на труда и социално включване

Приоритетите на активната политика на пазара на труда в периода 2009 – 2012 г. са съобразени с тенденциите в развитието на българската икономика и ограниченията на бюджетната рамка. В тази връзка, основната цел на активната политика на пазара на труда за периода до 2012 г. е да смекчи негативното влияние на глобалната икономическа и финансова криза върху пазар на труда. Мерките ще бъдат насочени към повишаване предлагането на труд и мобилността на работната сила, както и в посока интеграция на групите в неравнопоставена позиция на пазара на труда. Акцент се поставя върху повишаване гъвкавостта и сигурността на пазара на труда, което ще се реализира както чрез изпълнение на мерките от т.нар. „българска пътека за гъвкавост и сигурност”, в т.ч. и чрез промяна на трудовото законодателство. Предвижда се регламентиране дейността на Агенциите за временна заетост, надомният труд и работата от разстояние.

За реализацията на активната политика на пазара на труда от държавния бюджет през 2009 г. са отделени 190.0 млн. лв.(95 млн. евро), а за годините от 2010 до 2012 г. са предвидени средно по 171.0 млн. лв. (85.5 млн. евро) годишно.

В периода 2009-2012 г. операциите от ОП „РЧР” в сферата на пазара на труда са насочени към повишаване знанията и уменията и трудовата мобилност на работната сила, пригодността за заетост на хората от уязвимите групи на пазара на труда, развитие на системите за образование и обучение и насърчаване на социалното включване.

През 2009 г. стартираха следните схеми:

- „Отново на работа” отговаря от една страна на потребностите на пазара на труда за осигуряване на заетост, а от друга – на нуждата от качествена грижа за децата от 1 до 3-годишна възраст. Схемата ще се реализира чрез наемане на безработни, които да се грижат за децата на семейства, в които и двамата родители са наети по трудово правоотношение. Планираните средства са в размер на 64 млн.лв. (32 млн. евро);
- „Адаптивност” е схема за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, която цели да бъдат ограничени масовите съкращения и напускането на работници и служители от предприятия, които по икономически причини са преминали на непълно работно време. За период до 5 месеца лицата, преминали на непълно работно време, ще бъдат включени в професионално обучение и ще получават стипендии в размер до 132 лв.(66 евро) на месец. Предвидените средства са в размер на 72 млн.лв.(36 млн. евро);
- „Аз мога” ще даде възможност на заети по трудов договор лица, да се включат в курсове за професионална квалификация или ключови компетенции. Целта е

повишаване адаптивността им към изискванията на пазара на труда, а планираните средства са в размер на 26 млн.лв.(13 млн. евро);

- „На път” е схемата, която дава възможност на наети по трудов договор лица да получават средства за транспортни разходи за период до една година, когато работното им място е извън населеното място, в което са регистрирани по настоящ адрес. Дейностите ще се реализират чрез предоставяне на поименни месечни карти за транспорт. Схемата има бюджет от 25 млн. лв.(12.5 млн. евро).

През 2009 г. стартираха инициативи за повишаване на контрола върху експертните решения за медицинска експертиза на работоспособността. Очакваните резултати са намаляване нарастването на броя на лицата с трайни увреждания и намаляване на натиска върху публичните финанси следствие повишаващите се разходи за инвалидни обезщетения.

За периода 2010-2012 г. в областта на социалното подпомагане и социалните услуги не се предвиждат съществени структурни промени. Усилията ще бъдат насочени към повишаване на ефективността на социалните разходи и контрола по изразходването им, от една страна, и подобряване координацията между системата за социалното подпомагане и активната политика на пазара на труда с цел намаляване зависимостта от социални помощи, от друга. Съгласно промени в Закона за социално подпомагане, българското законодателство ще бъде приведено в съответствие с решението на Комитета на експертите по социални права по повод прилагане на разпоредбите на Европейската социална харта в България и във връзка с въведеното ограничение максималният период, за който безработни лица могат да получават месечни социални помощи е 12 месеца.

Политиката в областта на социалното включване ще получи подкрепа от страна на Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”. За периода 2009-2012 г. ще бъде реализирана схемата „Социални услуги за социално включване”, включваща прилагане на нови устойчиви и комплексни подходи за повишаване качеството на живот на уязвимите групи и превенция на социалното изключване и преодоляване на неговите последици. Схемата включва три компонента с фокус съответно към социални услуги за деца, социални услуги за възрастни и развитие на иновативни форми на социални услуги, които не са регламентирани в Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане. Предвидените средства са в размер на 23 млн.лв.

3.5.2. Социално осигуряване

През 2010 г. една от мерките с най-силен ефект върху преодоляване на негативните последици от кризата върху заетостта и доходите на българските граждани е предвиденото намаление на осигурителната вноска за фонд „Пенсии” с 2 процентни пункта, считано от 1 януари 2010 г. По такъв начин ще се осигурят нужните стимули за бизнеса да запази съществуващите работни места, от което най-големи ползи ще извлекат нискоквалифицираните работници и работниците в най-силно засегнатите от кризата сектори на икономиката. Намалението на осигурителната вноска през 2010 г. ще бъде 1.1 процентен пункт за работодателя и 0.9 пункта за работника. До 2012 г. се очаква размерът на социалните осигуровки да се понижи с още 3 п.п.

Предвижда се запазване на размерите на вноските за останалите фондове на държавното обществено осигуряване, вноските за допълнителното задължително пенсионно осигуряване и здравноосигурителната вноска. Не се предвижда и промяна на съотношенията между работодател и работник, като те остават съответно 60:40 на сто. През 2010 г. техните размери ще бъдат:

- фонд „Общо заболяване и майчинство” – 3.5 на сто;
- фонд „Безработица” – 1.0 на сто;
-фонд „Трудова злополука и професионална болест” за сметка на работодателя между 0.4 и 1.1 на сто в зависимост от степента на риск в съответната икономическа дейност или средно 0.7 на сто;
- фонд „Гарантирани вземания на работниците и служителите” – 0.1 на сто за сметка на работодателя;
- Универсален пенсионен фонд (за родените след 31.12.1959 г.) – 5 на сто;
- здравноосигурителна вноска – 8 на сто.

Минималният и максималният размер на обезщетението за безработица остават непроменени в сравнение с 2009 г., съответно 120 лв. и 240 лв. Същото се отнася и за размера на обезщетението за отглеждане на малко дете до навършване на 2-годишна възраст, което остава 240 лв. и през 2010 г.

Като мярка за повишаване на приходите от осигурителни вноски и ограничаване на сивата икономика, през 2010 г. минималният месечен размер на осигурителния доход за самоосигуряващите се лица беше увеличен от 260 лв. до 420 лв. Максималният месечен размер на осигурителния доход остава 2 000 лв. за целия период от 2010 до 2013 г.

Основната цел на пенсионната политика през 2010 г. е запазване на нивото на осигурителна защита за възрастните и подобряване на финансовата сигурност за възрастните хора в най-уязвима позиция – най-възрастните и самотно живеещите възрастни хора. Като мярка в тази посока, от 1 юли 2010 г. се въвежда т.нар. „добавка за старост” към пенсиите на хората над 75-годишна възраст. Размерът на добавката ще бъде до 50 лв. и ще бъде диференциран според размера на пенсията.

Освен това, през 2010 г. ще бъде извършено увеличение на размера на добавката към пенсията на починал съпруг по Кодекса за социално осигуряване. От 20 на сто, размерът на т.нар. „вдовишка добавка” се предвижда да нараства ежегодно от средата на 2010 г. с 5 на сто всяка година до достигане на 40 % от пенсията на починалия съпруг през 2013 г. По такъв начин в значителна степен ще бъде подобрена закрилата за най-уязвимите сред възрастните пенсионери – най-възрастните и самотно живеещите пенсионери. За тази мярка, както и за изплащане на добавка към пенсиите на пенсионерите, навършили 75-годишна възраст, е предвиден ресурс от 72.54 млн. евро за 2010 г.

За 2010 г. осъвременяване на размерите на пенсиите по т.нар. швейцарско правило не се предвижда. Максималният месечният размер на пенсиите през 2010 г. остава 700 лв. Максималният месечният размер на пенсиите през 2010 г. се запазва на 700 лв. През 2011-12 г. осъвременяването на пенсиите ще става по гъвкав механизъм, съобразен с икономическото развитие, състоянието на бюджета, темповете на нарастване на осигурителния доход, инфлацията и динамиката на заетостта. Темповете, с които се съживява българската икономика ще бъдат от определящо значение с колко ще нараснат пенсиите през следващата година.

Разходите за пенсии имат най-голям дял в общите публични разходи за обществено осигуряване. Намалването на осигурителната вноска за фонд "Пенсии" на държавното обществено осигуряване (ДОО) от 2000 г. насам с цел намаляване на осигурителната тежест и насочването на част от вноската към универсални пенсионни фондове (понастоящем 5%) доведе до значителен дефицит във фонд „Пенсии”, който се покрива със субсидия от страна на централния републикански бюджет – 2.3% от БВП за 2009 г. От 1 януари държавният бюджет подкрепя фонд „Пенсии” на ДОО с трансфер, равен на 12% от общата осигурителна база, който е 3.3% от БВП.

За периода от 2010 г. до 2012 г. се предвижда допълнително намаление на осигурителната вноска за фонд „Пенсии” с три процентни пункта.

Консолидираният бюджет на държавното обществено осигуряване (ДОО) за периода 2010-2012 г. се прогнозира да е с дефицит, който до края на периода ще достигне 1.34 млрд. евро. През следващите три години държавният бюджет ще трансферира за фонд "Пенсии" на държавното обществено осигуряване средногодишна сума от около 1.2 млрд. евро.

През 2009 г. се извърши увеличаване на минималните размери на пенсиите за трудова дейност и на социалните пенсии за старост с 10% от 1 януари 2009 г. От 1 април 2009 г. се покачиха размерите на трудовите пенсии чрез увеличаване от 1 на 1.1 на сто тежестта за всяка година осигурителен стаж в пенсионната формула. Осъществи се и индексирание на пенсиите от 1 юли 2009 г. с 9.0 %.

През 2009 г. се наблюдава ръст в разходите за краткосрочни обезщетения – главно обезщетенията за бременност и раждане и за безработица. Удължи се продължителността на изплащане на обезщетението за бременност и раждане от 315 дни на 410 дни, което увеличи с 46.1 млн. евро разходите за 2009 г. в сравнение с 2008 г. Поради повишаване равнището на безработица през 2009 г. над предвиденото се увеличиха и разходите за обезщетения при безработица – от 51.0 млн. евро през 2008 г. на 117.4 млн. евро през 2009 г.

Увеличените през 2009 г. пенсии ще оказват съществено влияние върху разходите за пенсии през 2010 г., което изисква допълнителен ресурс от 239.7 млн. евро. Средният размер на пенсиите за осигурителен стаж и възраст се очаква да достигне 165.91 евро през 2012 г.

Очаква се коефициентът на зависимост⁴⁴ да намалява постепенно в следващите три години и от 76.0% през 2010 г. да достигне 74.4% през 2012 г. Това подобрене ще е резултат от въвеждането на по-строги изисквания за придобиване право на пенсия и на увеличаване броя на осигурените лица.

Коефициентът на заместване на brutния доход⁴⁵ (от първия стълб на пенсионната система), който в момента е 44.2% (2009 г.) се очаква да нарасне до 48.3% през 2012 г., поради по-бързия темп на растеж на средната пенсия в сравнение с темпа на растеж на осигурителния доход.

Към края на септември 2009 г., в Държавния фонд за гарантиране устойчивостта на държавната пенсионната система са натрупани близо 812.7 млн. евро.

3.5.3. Образование

Тенденцията в последните години за поддържане размера на публичните разходи за образование на нива над 4.0% от БВП се запазва и през 2010 г. През 2010 г. разходите за образование на консолидирана база ще останат на равнището от 4.2% от БВП. Същевременно, поради по-ниския очакван размер на БВП, номиналният размер на средствата бележи спад спрямо нивото на разходите за 2009 г. с около 180 млн. евро. Средствата за единни разходни стандарти ще бъде на нивото от реално реализираните разходи през 2009 г. Принципите на програмното финансиране на средното образование ще се запазят при преосмисляне на някои от националните програми за финансиране на средното образование поради натиска на икономическата криза.

Стратегическите направления, очертани в Програмата за развитие на образованието, науката и младежките политики в България за 2009-2013 г. - повишаване качеството на образование, осигуряване на равен достъп до образование и отваряне на

⁴⁴ Брой пенсионери на 100 осигурени лица.

⁴⁵ Средна пенсия към среден брутен осигурителен доход.

образователната система, създаване на условия и среда за реализиране на образователната концепция за „Учене през целия живот”, привличане на младите хора в разработването на секторни политики и превръщане на България в страна на знанието и иновациите ще се реализират приоритетно за разглеждания период.

За периода 2010 - 2012 г. се предвижда увеличение на средствата за сектора на средното образование като дял от БВП от около 4.2 % до 5%. Като цяло за програмния период не се очакват рискове за финансирането на разходите по единни разходни стандарти, тъй като сектора на образование е изведен като основен приоритет в правителствената политика.

В системата на образованието продължават да съществуват възможности за оптимизиране на разходите. Един от основните резерви е по линия на очакваното намаление на броя на учениците в училищна възраст в размер на около 3.5 % годишно – т.нар. демографски дивидент. Предвижда се спестяванията от тези средства да се използват за увеличаване на размерите на единните стандарти, както и за развитие на националните програми в областта на средното образование.

Стабилизиране на системата на делегирани бюджети в условията на финансова и икономическа криза е приоритет в развитие на реформата в областта на училищното образование през 2010 г. Със Закона за държавния бюджет за 2010 г. общините отново ще бъдат задължени да използват формули за разпределение на средствата за образование до равнище училище, детска градина и обслужващо звено. През 2010 г. средният стандарт за издръжка на един ученик се предвижда да достигне 740 евро.

Принципите на програмното финансиране на средното образование ще се запазят при преосмисляне на някои от националните програми за финансиране на средното образование. Основната част от средствата за програми се предоставят за оптимизиране на училищната мрежа, за транспорт на учениците и осигуряване на целодневно обучение в средишните училища, за повишаване квалификацията на учителите и на директорите, за кариерно развитие и диференцирано заплащане на учителите и др. С цел осигуряване и гарантиране достъпа до образователната система, от първи януари 2008 г. държавата осигурява средства за закупуването на безплатни учебници и учебни помагала и в частните училища, като програмата вече обхваща и учебниците от V до VII клас. За учебната 2010/2011 г. са предвидени 22 млн. евро за финансиране на тази програма.

По оперативна програма “Развитие на човешките ресурси” са одобрени 712 проекта на стойност 25.9 млн. евро. По нея ще бъдат предоставени допълнителни средства в размер на 5.11 млн. евро за студентски стипендии, 1.02 млн. евро за финансиране на практики за студенти и обучение в реална работна среда, както и около 2.05 млн. евро за подкрепа на докторанти, пост докторанти, специализанти и млади учени.

Очакваните икономии в сектора на образованието, наред с предвиденото средногодишно увеличение на разходите за образование и възможностите за финансиране по структурните фондове, ще осигурят финансовата стабилност на системата в средносрочен план.

През декември 2009 г. МС одобри проект на Закон за развитието на академичния състав в Република България, който беше одобрен на първо четене от НС. С него се започва серия от промени в управлението на науката и висшето образование в страната. Основното нововъведение е предложението за закриване на Висшата атестационна комисия (ВАК) с всичките ѝ подразделения, като на нейно място се предвиждат ад хок журита по конкретни специалности и теми към МОМН.

3.5.4. Здравеопазване

Здравеопазването е другият основен приоритет на правителството, което запазва нивата на отделяните средства като процент (4.2%) от brutния вътрешен продукт и през следващата бюджетна година. Номиналният размер на публичните разходи за здравеопазване възлиза на около 1.38 млрд. евро.

През 2010 г. болничните заведения ще продължат да се финансират основно от един източник – Националната здравноосигурителна каса (НЗОК). Запазват се ангажиментите на държавата, респективно републиканския бюджет по отношение финансирането на някои специфични дейности в лечебните заведения за болнична помощ, определени като държавна отговорност. По бюджета на НЗОК за 2010 г. се предвижда увеличение на приходите с 2.34%.

Проблемите, свързани със съществуващия недоразвит модел на финансиране, неефективното разпределение на ресурсите, контрола на тяхното изразходване и ниското качество на услугите безусловно налагат провеждането на реформа в сектора, която да осигури съответното нарастване на качеството, налагат предприемането на спешни действия. Сметчането на натиска върху публично финансираната система, който допълнително ще бъде подсилен в следващите години от негативните демографски процеси, налага да се предприемат структурни промени, засягащи набирането, разпределението и използването на публичните ресурси.

Промяната на системата от методи за заплащане на доставчиците на здравни услуги е важен инструмент за оптимизиране на разходите и ефективното използване на наличните ресурси, а също така за повишаване на качеството и равния достъп до здравни услуги. Необходимо условие за повишаване на ефективността в системата е оптимизацията на болничната мрежа, съдържаща скрити резерви, които могат да бъдат пренасочени с цел по-ефективно използване към други елементи на здравния сектор. Това ще се осъществи чрез оптимизиране на лечебните структури, концентрация и пребазиране на отделения и клиники, както и функционално, организационно и правно преобразуване на някои болнични структури, съобразено с регионалната специфика. Освен това, профилактиката следва да стане задължителен елемент за всички нива в здравната система и обществения сектор. Ще се разработи национална политика за промоция на здравето и профилактика на болестите, която да се приеме консенсусно и да се реализира при създадени адекватни материални, финансови, кадрови и организационни ресурси. Това налага да се изградят устойчиви информационни системи на национално и регионално ниво по проблемите на здравето, факторите на риска за него, с оглед планирането на профилактичните дейности и тяхната адекватна оценка.

Очакваните структурни промени са свързани с разработване на финансови стратегии, насочени към изпълнение на приоритетите. Изграждането на адекватен модел на финансиране, в условията на непрекъснато променяща се среда, е необходимо условие за запазването на финансовата стабилност на здравната система в дългосрочен период. Предвижда се средствата от европейските фондове да се насочват към лечебни заведения с потенциал да запазят финансова стабилност и да гарантират ефективност на използваните обществени ресурси и изпълняващи критериите за предоставяне на качествена медицинска помощ. Средствата от европейските фондове, които могат да послужат за реструктуриране на системата са в размер на 147 млн. евро, от които: 75 млн. евро са за държавните лечебни заведения, 51 млн. евро - за заведенията в големите общини, а 24 млн. евро - за заведенията в малките общини.

Националният рамков договор (НРД) за 2010 г., както и последните изменения на Закона за лечебните заведения⁴⁶ и на Закона за здравното осигуряване⁴⁷ предвиждат следните нововъведения:

- осигуряване на 24-часов прием на спешни пациенти, добро оборудване с апаратура, обезпечаване на нужните специалисти от страна на болниците, за да могат да работят с НЗОК.
- въвеждане на доплащане, което при социално слабите ще се поема от държавата. За да се уточни размерът му, се работи по реалното остойностяване на медицинските услуги, като се очаква резултатите да са готови в края на февруари 2010 г. и да се обсъдят със съсловните организации на лекарите и стоматолозите. Ще се разработят актуални цени, както и индикатори за оценка на ефективността на изразходване на финансовите средства за различните здравни дейности.
- въвеждане на медицински одит за установяване на адекватността на извършените здравни услуги, както и увеличаване на санкциите за откритите нарушения.
- разработване на стандарти по всички медицински специалности, както и въвеждане на правила за добра медицинска практика, като база за остойностяване на лечението.
- разработване на поетапни мерки за реструктуриране на легловия фонд и практическото им реализиране, на базата на план за реструктуриране на болниците, развитие на високотехнологични структури и структури за долекуване и продължително лечение, както и грижите в дома
- разработване на програма за пренасочване на човешките ресурси в сектора, за специализация и квалификация на персонала
- укрепване и усъвършенстване на спешната медицинска помощ
- регламентиране на медицинските услуги, които подлежат на заплащане от пациентите в лечебните заведения, с цел премахване на неформалните плащания и увеличаване приходите на болниците
- оптимизиране на работата на НЗОК с участие на представители на пациентите в управителния орган
- въвеждане на тримесечни делегирани бюджети с цел по-добро управление на финансите на болниците. Ако за даден период има дефицит по бюджета на определено лечебно заведение, касата няма да заплати средствата над определения бюджет, изразходвани от болницата за определеното тримесечие. Мярката цели и намаляване на нереалната свръххоспитализация и натрупването на дългове.

За 2010 година се запазва размера на здравноосигурителната вноска от 8 на сто и съотношенията между работодател и работник остават съответно 60 към 40 на сто. Реализирани са законодателни промени, които трябва да доведат до по-добра събираемост на здравните вноски. През 2010 година са планирани и други промени в здравното законодателство в посока развитие на сегашния модел на здравно осигуряване – за оздравяване на сегашния модел на задължително здравно осигуряване и за включване на частни здравни фондове в системата.

Предстои и въвеждане на пазарно ориентирани модели за финансиране на инвестиционните проекти в здравеопазването със създаване на фонд за възмездно финансиране на част от инвестиционните потребности на болниците, създаване на схеми за съвместно финансиране на проекти от МЗ, лечебните заведения,

⁴⁶ ДВ бр.101 от 18.12.2009 г.

⁴⁷ ДВ бр.101 от 18.12.2009 г.

университетите и общините, използване на методите на приватизация за оптимизиране на болничните структури и привличане на външни инвестиционни ресурси.

Анализират се варианти от 2011 г. системата да стане тристълбова с включването на втори допълнителен задължителен стълб на здравното осигуряване, които ще финансира дейностите и услугите над основния пакет, покриван от касата по първия стълб. Досегашният втори стълб ще стане трети доброволен стълб, като съществуващите здравноосигурителни дружества ще се прелицензират. Сред целите на реформата са и намаляване на нерегламентираните плащания, както и повишаване на контрола в системата. За целта се подготвя нов закон за здравното осигуряване, който ще влезе в сила от 1 януари 2011 г.

3.5.5. Реформа на държавната администрация.

През 2009 г. започна ускорена реформа в държавната администрация. Бързо променящата се и влошаваща се икономическа среда беше основен фактор за ускоряване на промените и ограничаване на разходите в едно от големите пера в държавния бюджет – администрацията – процес, започнал от 2006 г.

За периода от февруари 2006 г. до април 2009 г. е извършено оптимизиране на административни структури общо с 8 818 щатни бройки. Общата численост на администрацията (министерства, структури към министри, областни и общински администрации) към момента е 86 161 щ. бр.

В резултат са закрити седем структури, намален е броят на наетите с 3.3%. Очаква се съкращение на персонала в цялата администрация с до 15% през 2010 г., след като беше намален броя на министерските кресла, а заместник-министрите бяха сведени до двама в министерство (след извършен функционален анализ в административните звена и структури). Всичко това говори за силното желание на новото правителство да се справи с тромавостта на системата и да я направи по-прозрачна и работеща за хората и бизнеса.

За да се осъществи реална реформа в държавната администрация, освен ефективното намаляване на държавната администрация, ще бъдат предприети следните стъпки:

- Въвеждане на механизми за оценка на необходимостта от опериране на различните ведомства и осъществяване на периодичен независим анализ на съществуващите административни структури с цел оптимизиране на персонала, закриване на ненужни или дублиращи се звена.
- Създаване на действащо електронно правителство, т.е. внедряване на информационните технологии в държавната администрация. Информационните технологии спомагат за улесняване на връзката между гражданите и администрацията, за по-бързо предоставяне на услуги, по-голяма информираност, което прави работата на държавните служители по-прозрачна и ограничава условията за корупция и намалява разходите в държавните структури.

Таблица 6. Реформи в структурата на държавната администрация

	2008г.	2009г.
Общо брой структури в централната администрация през началото на годината	114	108

Брой закрити структури	9	15
Брой нови структури	3	6
Общо брой структури в централната администрация в края на годината	108	99
Общо брой структури в териториалната администрация	440	441

Източник: Министерски съвет

Таблица 7. Промяна в числеността на заетите в държавната администрация

	2008 г.	2009 г.	2010 г.-оценка
Брой заети в администрация (ш.бр)/	89 100	86 161	73 237
Промяна в числеността (%)	-3.2%	-3.3%	-15%

Източник: Министерски съвет

Политиката по доходите в бюджетния сектор ще бъде съобразена с възможностите на държавния бюджет и ще се стреми към по-пълно обвързване на работните заплати с производителността на труда, като нарастването на средствата за работна заплата ще зависи от бързината, с която се възстановява българската икономика. През 2010 г. е предвидено запазване на достигнатото през 2009 г. номинални размери на работната заплата по отделните бюджетни организации и дейности. От 1 януари 2010 г. е планирано намаление на административните разходи. Това ще стимулира ръководителите да оптимизират административните структури и да извършат вътрешно преразпределение на средствата за заплати.

3.6. Равнища на дълга и развитие

В края на 2008 г. съотношението на държавния дълг към БВП достигна 14%. В края на 2009 г. нивото на показателя остава в рамките на 15% (при референтен праг на конвергентния критерии от 60%). Във валутната структура на държавните задължения се очаква към края на годината увеличение с около 4 процентни пункта на дела на дълга в евро, който да ще достигне до 55%. Това увеличение ще доведе от своя страна до вътрешно преразпределяне на дяловете на останалите валути, в които е деноминиран дълга, намалявайки ги несиметрично сумарно със същия процент. По отношение на лихвената структура на държавния дълг в края на 2009 г. се предвижда делът на задълженията с фиксирани лихви да достигне малко под 76%, намалявайки с около 3% в сравнение с предходната година. За 2009 г. очакванията са, че лихвените плащания по дълга ще бъдат под 1% към прогнозния размер на БВП на страната. В структурата на дълга по инструменти към края на 2009 г. преобладаващ дял в общия обем държавни задължения заемат ДЦК, емитирани на външните капиталови пазари (33%), следвани от ДЦК, емитирани на вътрешния пазар (31%) и дългосрочните задължения (19%). Държавно гарантираният дълг през годината ще нараства поради по-активното усвояване по приоритетни проекти за подобряване на инфраструктурата и такива в подкрепа стабилизирането и развитието на енергийния сектор. Въпреки

това обаче, като процент от БВП се очаква задълженията гарантирани от държавата да останат в рамките на два процента и дори да намалееят.

За постигането на основната цел в Стратегията за управление на държавния дълг за периода 2009-2011 г. приоритетни ще са следните подцели:

Ψ Ограничаване на разходите за обслужване на държавния дълг.

През разглеждания период разходите за лихви се очаква леко да се повишават, както в абсолютна стойност, така и като съотношение към БВП, поради очакванията за слаб ръст на икономиката през 2010 г. Изпълнението на дефинирания приоритет ще се обезпечава основно по две направления – от една страна, стриктно наблюдение и контрол върху ново-договаряното финансиране и от друга, поддържането и по възможност увеличаване дяловете на дълга, по който се плащат фиксирани лихви и тези в рисково неутрална валута – евро и лева. Предвид спецификата на текущата пазарна конюнктура, тенденциите за развитие на финансовите пазари в страната и в международен мащаб, както и в контекста на действащ валутен борд, фиксиращ постоянен курс на лева към еврото, членството на страната в ЕС и др., по отношение на валутната структура ще бъде следвана политика за запазване доминантния дял на задълженията в евро и в национална валута. Финансовите ресурси, заемани на вътрешния пазар, ще са деноминирани в националната валута, докато новото чуждо финансиране ще бъде договаряно, когато условията позволяват в евро. С оглед политиката на балансиран бюджет, не се планира повишаването на външното финансиране нито посредством заем от МВФ, нито чрез емисии на еврооблигации. Лихвените плащания по дълга през периода се очаква да останат в рамките на 1.5% от предвижданията за икономически ръст на страната.

Ψ Развитие на вътрешния пазар на ДЦК

През 2010-2012 г. основните цели на разработваната и провежданата емисионната политика на правителството на вътрешния дългов пазар, освен поддържане на устойчивост на макроикономическата и финансова система, осигуряване на достатъчна вътрешно-пазарна ликвидност, подкрепа на режима на валутен съвет, ще са свързани с активизиране на дейността за присъединяване към ВМ II, в контекста на бъдещото въвеждане на еврото в България. Приоритетите при нейното разработване ще бъдат съобразени с инвеститорския интерес в съответствие с политиката за възстановяването на българската икономика.

Обемите на планираните емисии ценни книжа ще бъдат реализирани в съответствие с водената политика за утвърждаване на стабилен и предвидим вътрешен пазар, при отчитане интересите на държавата. Тези инструменти обичайно се емитират с фиксирани купони, предвид пазарните стандарти и имат за цел да привлекат по-широка инвеститорска база..

Увеличаването на вътрешния дълг през следващата година ще бъде съобразено със състоянието и динамиката на местния и международните финансови пазари, състоянието и структурата на държавния дълг. Оценява се възможността за емитиране на деноминирани в евро ДЦК на вътрешния пазар въз основа на високата евро ликвидност на банковата система, интереса на чуждестранните инвеститори към деноминирани в евро ДЦК на вътрешния пазар, както и липсата на валутен риск при обслужването им.

4. АНАЛИЗ НА ЧУВСТВИТЕЛНОСТТА И СРАВНЕНИЕ С ПРЕДХОДНАТА АКТУАЛИЗАЦИЯ

Основният сценарий за икономическо развитие на българската икономика е консервативен относно възстановяването на световната икономика. От друга страна, към момента има индикации, че някои от големите икономики започват да се стабилизират и да преодоляват негативите от кризата. Това от своя страна е възможно да се отрази положително върху очакванията на икономическите агенти, което от своя страна да стимулира световната търговия и да подпомогне възстановяването на българския износ.

Не бива да се забравя обаче, че рисковете за негативно развитие на световната икономика са все още значителни, което е отразено в двата алтернативни сценарии, единият от които е силно консервативен (на него се основава СФР) с очакван спад на растежа от 2% за 2010 г., а другият предполага по-бързо възстановяване на българския износ и растеж от 1% за 2010 г. Вече са налице индикации за реализирането на втория – износът нарасна с 3.3% през ноември 2009 г.

4.1. Песимистичен сценарий

Консервативният сценарий е в основата на бюджета за 2010 г. и на средносрочната фискална рамка, за да се гарантира изпълнението на приходите в условията на по-висока степен на несигурност. Този консервативен подход към фискалната политика дава по-голяма вероятност за реализирането на по-високи приходи от вероятността от негативни шокове.

Таблица 8. Основни макроикономически показатели при песимистичния сценарий и разлика с основния сценарий

	2010		2011		2012	
	Прогноза	Разлика с основен сценарий, п.п.	Прогноза	Разлика с основен сценарий, п.п.	Прогноза	Разлика с основен сценарий, п.п.
БВП, реален растеж, %	-2.0%	-2.3	3.8%	0.0	4.8%	0.0
Частно потребление, реален растеж, %	-2.7%	-2.1	3.8%	-0.3	4.1%	0.0
Бруто образуване на основен капитал, реален растеж, %	-6.3%	-0.7	7.8%	6.0	8.3%	2.1
Износ на стоки и услуги, реален растеж, %	-3.8%	-7.1	3.8%	-1.0	6.3%	0.23
Внос на стоки и услуги, реален растеж, %	-8.0%	-6.1	4.8%	0.8	6.7%	0.1
Инфлация, средногодишна	2.2%	-0.2	3.0%	-0.2	3.2%	0.0
Текуща сметка, % от БВП	-8.0%	-1.2	-7.6%	-3.5	-7.2%	-3.4
Заетост, изменение	-2.2%	-1.5	0.9%	0.4	1.0%	0.0
Ниво на безработица, 15+	11.4%	4.3	10.5%	3.6	9.5%	3.0

Основната разлика спрямо базовия сценарий е прогнозираното развитие на световната икономика през 2010 г. В консервативния сценарий се предполага, че негативите от световната икономическа криза ще продължат да влошават динамиката на българския износ. През 2010 г. се очаква той да се свие допълнително с 3.8% в реално изражение (при растеж от 3.3% в основния сценарий). Това от своя страна ще окаже допълнителен натиск за свиване на вътрешното търсене. Спрямо базовия сценарий свиването на частното потребление и инвестициите в основен капитал ще е с 2.1 и 0.7 процентни пункта по-голямо. В резултат се очаква БВП на страната през 2010 г. да спадне с 2% в реално изражение.

Свиването на икономиката за втора поредна година се очаква да повлияе негативно на трудовия пазар. При такъв сценарий нивото на безработица ще достигне двуцифрени стойности.

4.2. Оптимистичен сценарий

В оптимистичния сценарий се предполага, че възстановяване на световната търговия ще позволи по-бързо съвземане на българския износ, след двуцифрените спадове наблюдавани през 2009 г. Износът се очаква да нараства с 5.4% в реално изражение през 2010 г., което е с 2.1 процентни пункта по-висок растеж спрямо базовия сценарий. Макар и тези растежи да не са достатъчни за компенсиране на спадовете през 2009 г., то динамиката за развитие на българската икономика се променя в положителна посока. Възстановяването на българския износ ще даде повече сигурност на икономическите агенти в страната,

През 2010 г. се очаква българската икономика да се възстанови и да реализира ръст на БВП от 1% в реално изражение. Поради по-бързото приспособяване на инвестициите през 2009 г. през 2010 г. се очаква те да намалют по-малко – с 5.1%. Относително по-

благоприятната икономическа среда е свързана с по-оптимистичните очаквания на домакинствата и с растеж на доходите. Това ще доведе до по-малък спад на реалните потребителски разходи от 0.5% в сравнение с основния сценарий.

В средносрочен план тенденциите за възстановяване на българската икономика, включени в основния сценарий, ще продължат. Основният източник на растеж ще е износет на стоки и услуги, който още повече ще намали дефицита по текущата сметка.

Table 1. Основни макроекономически показатели при оптимистичния сценарий и разлика с основния сценарий

	2010		2011		2012	
	Прогноза	Разлика с основен сценарий, п.п.	Прогноза	Разлика с основен сценарий, п.п.	Прогноза	Разлика с основен сценарий, п.п.
БВП, реален растеж, %	1.0%	0.7	4.5%	0.7	5.5%	0.7
Частно потребление, реален растеж, %	-0.1%	0.5	5.2%	1.1	5.3%	1.2
Бруто образуване на основен капитал, реален растеж, %	-5.1%	0.6	2.4%	0.6	6.9%	0.6
Износ на стоки и услуги, реален растеж, %	5.4%	2.1	5.7%	0.9	6.9%	0.9
Внос на стоки и услуги, реален растеж, %	-0.3%	1.5	5.9%	1.9	8.9%	2.3
Инфлация, средногодишна	2.4%	0.0	3.3%	0.1	3.3%	0.1
Текуща сметка, % от БВП	-6.6%	0.1	-4.3%	-0.2	-4.3%	-0.5
Заетост, изменение	-0.5%	0.2	0.7%	0.2	1.2%	0.2
Ниво на безработица, 15+	7.0%	-0.1	6.8%	-0.1	6.3%	-0.2

Източник: АИАП

Очакванията за заетостта и безработицата са без разлика в посоката, но са с различен размер. Средният брой на зетите се очаква да намалее с 0.5% през 2010 г.

Поради по-ниския очакван спад на заетостта през 2010 г. равнището на безработица ще е по-ниско от основния сценарий, от порядъка на 7.0%.

4.3. Фискални рискове

Основните рискове пред изпълнението на бюджета в средносрочен план са свързани със:

- забавяне на вътрешното търсене и икономическия растеж;
- по-неблагоприятна структура на икономическия растеж в средносрочен период;
- застаряване на населението, водещо до натиск върху пенсионната система;
- лошо усвояване на средствата от фондовете на ЕС.

Рисковете пред изпълнението на приходната част на бюджета се запазват и за 2010 г., имайки предвид очакванията за бавно възстановяване на икономиката. В количествено

изражение, понижаването на реалния растеж на българската икономика с 1 процентен пункт би довел до загуба на бюджетни приходи от 1.1% или около 166.7 млн. евро в номинално изражение.

Освен бавното възстановяване на икономиката, риск за бюджета представляват и очакванията, че то ще бъде движено главно от износа. В предишните години вътрешното търсене представляваше основен двигател на икономическия растеж, което беше благоприятно за бюджета, създавайки висока данъчна база. Обратното, икономически растеж, генериран от износ, би създал условия за по-нисък растеж на данъчните приходи в сравнение с растежа на БВП, тъй като износът не е облагаем.

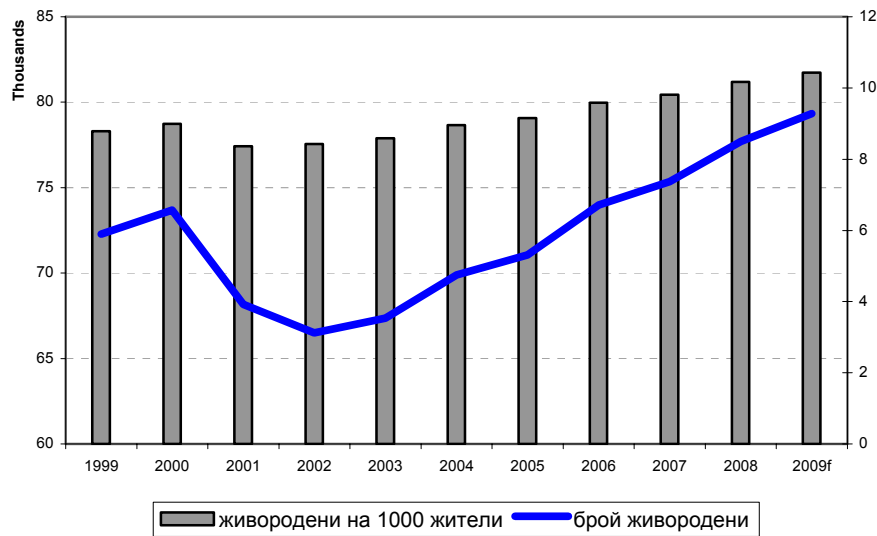
Друг риск в средносрочен план е сравнително високият дефицит по текущата сметка на платежния баланс. Той бе основен фактор за поддържането на предпазлива фискална политика през последните години и запазването на високото му ниво, въпреки кризата, продължава да налага бюджетна дисциплина.

Риск за бюджета представлява и процесът на усвояване на средства от европейските фондове. От една страна, те допринасят за по-висок икономически растеж и индиректно стимулират растежа на бюджетните приходи. От друга страна, обаче, проектите, финансирани с европейски средства, изискват и национално съфинансиране. Усвояването на средства от европейските фондове е изведено като приоритет на управлението и бюджетната политика, т.е. необходимите ресурси за национално съфинансиране са предвидени в средносрочната фискална рамка.

В дългосрочен план се прогнозира значително влошаване на демографската структура на населението, което представлява съществен риск за фискалната политика. Увеличаването дела на възрастните хора се очаква да доведе до забележим натиск в дългосрочен план върху бюджетните разходи за пенсии и здравеопазване. Този процес е сериозно предизвикателство за запазване устойчивостта на публичните финанси и прави необходимо предприемането на реформи в пенсионната система, подобряване на качеството на публичните разходи в системата на здравеопазването и образованието, както и поддържането на консервативна политика по отношение на бюджетния баланс. Тези реформи ще облекчат тежестта от застаряващото население в бъдеще.

Въпреки, че риск от продължаващо застаряване на населението в дългосрочен план продължава да съществува, последните данни за демографското развитие на България показват един по-позитивен сценарий на по-бавен спад в броя на населението. Това се основава на увеличени броя живородени през последните седем години. Дори през 2009г., по време на пика на икономическата криза, в България брой на живородените достигна най-високата си стойност от началото на преходния период.

Графика 10 .Динамика в броя на живородените



Източник: Евростат

В допълнение към стремежа за поддържане на фискален баланс, бюджетен излишък и запазване непроменени текущите нива на задлъжнялост в средносрочен план, българското правителство провежда и политики в рамките на Националната стратегия за демографско развитие на Р.България⁴⁸, насочени към постигане на по-висока раждаемост и цялостно подобряване на демографската структура на българското население:

- Система за финансово обезпечение, която е предмет на постоянни подобрения, е вече изградена. Тя включва платен отпуск по майчинство, еднократни помощи при раждане и обещетения на някои деца в семейства с ниски доходи. През последните години се обсъждаше възможността за увеличаване периода на платен отпуск по майчинство, както и възможността друг член от семейството да се възползва от него (при евентуално желание на майката по-бързо да се върне на работа).
- Съществуващата система от обществени детски градини в момента се разширява, особено в големите градове, с цел отговаряне на нарастващата нуждата за отглеждане на деца в предучилищна възраст.
- Мерки за подобряване на здравето на майките и децата са предвидени като част от провеждащата се здравна реформа.

4.4. Чувствителност на бюджетните прогнози към алтернативните сценарии

Алтернативните сценарии разкриват някои рискове, свързани с промяната структурата и размера на икономическия растеж, описан по-горе. Най-голямо влияние

⁴⁸ <http://www.mlsp.government.bg/bg/docs/demography/STRATEGY-%20FINAL.pdf>

върху приходната част на бюджета има динамиката на вътрешното търсене и в частност крайното потребление. Доколкото в алтернативните сценарии основната разлика идва по линия на динамиката на износа на стоки и услуги, то едва ли може да се очаква сериозни промени в приходната част на бюджета въпреки голямата разлика между растежите на икономиката през 2010 г. в някои от сценариите. Песимистичният сценарий предвижда приходната част на бюджета да бъде с около 200 млн. евро по-малка спрямо базовия сценарий, предполагаща дефицит в размер на 0.4% от БВП за 2010г. В оптимистичния сценарий се очаква приходите през разглеждания период да са с около 86 млн. евро по-високи и бюджета да регистрира излишък в размер на 0.3% от БВП.

При тези условия бюджетното салдо е на излишък в структурни термини за разглеждания период при всичките сценарии. Фискалната позиция остава затегната за 2010 г. поради структурно затягане на баланса, но остава неутрална към цикъла за 2011 г. и анти-циклична през 2012 г. (Таблица 9).

Таблица 5. Циклична позиция и структурни баланси

	2010			2011			2012		
	Базов	Консервативен	Оптимистичен	Базов	Консервативен	Оптимистичен	Базов	Консервативен	Оптимистичен
Отклонение от потенциалния БВП	-5.3	-7.9	-4.9	-4.5	-2.9	-3.6	-2.8	-2.2	-1.5
Структурен бюджетен баланс	1.6	2.1	1.7	1.6	0.6	1.7	1.0	0.4	1.3

Източник: АИАП

Степента на влияние на евентуалната промяна в нивата на текущите валутните курсове и лихвени проценти върху номиналната стойност на държавния дълг, както и върху размера на предстоящите плащания бе установено чрез направения анализ на чувствителност. Резултатите потвърдиха очакваната относително слаба чувствителност на дълговите задълженията от изменението в стойностите на основни пазарни индикатори. За периода 2010 – 2012 г. промяната на отношението евро/щатски долар с 10% ще предизвика колебание в номиналното ниво на държавния дълг с около 150 млн. евро. При тази хипотеза лихвените плащания по държавните задължения реагират със средно за периода отклонение в размера от 1.4%, а планираните амортизационни отчисления - с 0.2%. Паралелното изменение в нивата на LIB6MEUR и EURIBOR6M с 100 б.т. предизвиква промяна в мащаб 3.5% в предвидените разходи за лихви. Данните от проведенения анализ сочат, че при същите допускания за промяната на LIB6MUSD, размерът на определените бюджетни средства за лихви за периода 2009-2011 г. ще остане практически непроменен – колебание от 0.1%. Десетпроцентното изменение на текущия курс на йената (чуждестранната парична единица, със следващ по големина дял във валутната композиция на дълг след еврото и долара) оказва значителна по-слабо влияние. При това допускане дългът за същия период ще се промени с около 55 млн. евро.

4.5. Сравнение с предходната актуализация

Ревизията на макроикономическата рамка и прогнозите за растежа в средносрочен период бяха наложени изцяло от влошаващата се външна среда в резултат на финансовата криза. В актуализирания сценарий негативните ефекти се проявяват по два канала. Първо, световната финансова криза доведе до рецесия в основните

икономики. Това се отрази негативно върху световната търговия. В резултат прогнозата за българският износ за 2009 г. е отрицателна в реално изражение.

В средносрочен план се очаква промяна в структурата на БВП и не се предвижда потоците по финансовата сметка да възстановят нивото си отпреди кризата, като в резултат на това, те няма да имат водеща роля в бъдещия икономически растеж на икономиката.

Промяната на целевите нива на бюджетния баланс, както и отрицателната ревизия на прогнозния номинален растеж на БВП за плановия период, доведоха съответно до корекция на прогнозите за нивото на държавния дълг като дял от БВП. Очаква се по-високо ниво на държавния дълг като дял от БВП, тъй като непланираното предварително изкупуване на глобални облигации към края на 2008 г. не може да компенсира напълно очаквания по-нисък номинален растеж на БВП.

5. Качество и устойчивост на публичните финанси

Устойчивостта на фискалната позиция се свързва със способността на бюджета да се финансира, като същевременно намалява държавния дълг. Насърчително е приключването на 2009 г.: България има най-ниския дефицит в ЕС (около EUR 240 млн., или 0.7% от БВП)⁴⁹.

Дългосрочната устойчивост на фискалната позиция се влияе значително от настоящите нива на бюджетния баланс и държавен дълг, както и от предвижданото им изменение вследствие на застаряването на населението. Процесът на застаряване носи значителен риск за публичните финанси, тъй като той ще окаже сериозен натиск в посока към увеличаване на бюджетните разходи за пенсии и здравеопазване.

Правителствените усилия са насочени както в разходната, така и в приходната страна на бюджета. Те целят оптимизиране на структурата на разходите и повишаване на тяхната ефективност, както и повишаване събираемостта на задълженията към държавата при запазване в основни линии на съществуващата структура на приходите.

Набелязаните от правителството мерки за постигане целите на бюджетната и фискалната политика в средносрочен план включват извършване на периодичен преглед на ефективността и целесъобразността на правителствените програми, приемане на нова нормативна уредба за планиране и управление на публичните финанси, утвърждаване ролята на програмното и ориентирано към резултатите бюджетирание и провеждане на консервативна политика по отношение поемането на нови правителствени дългове, при запазване на готовността за бързо реагиране в случай на рискове за финансовата стабилност на страната.

Процесът на застаряване на населението е сериозно предизвикателство за запазване устойчивостта на публичните финанси и прави необходимо и спешно предприемането на реформи в пенсионната система, подобряване на качеството на публичните разходи в системата на здравеопазването и образованието, както и поддържането на консервативна политика по отношение на бюджетния баланс. Реформите, вкл. повишаване на коефициента на икономическа активност и съответно намаляване на дългосрочната безработица, ще позволят поемането на тежестта от застаряващото население в бъдеще (съгласно анализите в Част 2.5.1, и в съответствие и приемственост със средносрочните мерки в Част 3.6.1, 3.6.2, 3.6.3 и 3.6.4 от Програмата), без да се застраши стабилността на публичните финанси.

5.1. Развитие на разходната страна на бюджета

Приоритетите в разходната част на бюджета за 2010 г. са образованието, здравеопазването, социалния сектор, околната среда и пътната инфраструктура.

Усилията на правителството са насочени към постигането на изпреварващ темп на създаването на нови работни места в реалната икономика спрямо съкращаването на заети, вследствие на оптимизацията в публичния сектор. Във връзка с това в бюджета за 2010 г. не е предвидено увеличение на средствата за заплати в публичния сектор, като те запазват достигнатото номинално равнище в края на 2009 г.

От началото на месец септември 2009 г. протича процес на оптимизиране състава на министерствата и ведомствата с оглед премахване на дублиращи се функции и

⁴⁹ На касова основа.

дейности, като се цели запазване на обема и качеството на предоставяните от тях услуги. В резултат на това административните разходи намаляват. Реформата в държавната администрация е насочена към оптимизиране на управлението, повишаване на ефективността на работата на административния апарат и като резултат от това, осигуряване на по-доброто му заплащане. Плановите за оптимизация на публичната администрация са за намаление на числеността на персонала и звената с не по-малко от 15 на сто. Към 1 януари 2010 г. са постигнати съкращения от 11.3%.

Едно от най-големите направления по консолидираната фискална програма е това на социалните разходи. Размерът на разходите в социалния сектор през последните години непрекъснато нараства. Ръстът на разходите в социалния сектор се компенсира за сметка на икономии в останалите сектори без тези, определени от правителството като приоритетни.

И през 2010 г. се запазва относителния дял на публичните разходи за образование като процент от БВП. Чрез приоритизиране на мерките за повишаване на качеството на образованието и осигуряването на равен достъп ще се осигури по-ефективното разходване на средствата.

Публичните разходи за здравеопазване като % от БВП се запазват на нивото от 2009 г. С оглед смекчаване въздействието на кризата върху здравната система се предвижда реформите за реструктуриране и подобряване на ефективността на системата спешно да бъдат реализирани. Това включва подобряване на управлението на НЗОК, прилагането на икономически анализ при ценообразуването на здравните услуги и оптимизация на броя на болниците и на болничните отделения.

Съществуващите сериозни екологични предизвикателства с големи финансови и икономически измерения налагат необходимостта държавата на централно и местно ниво да продължи да играе важна роля в стратегическото планиране и финансиране на инвестициите в сектора чрез мобилизиране основно на публичните инвестиции, финансирани от европейския бюджет.

Целенасочените усилия на правителството за привеждането на пътната инфраструктура в съответствие с европейските стандарти ще бъдат насочени към усвояването на европейските фондове. При ограничените възможности за национални инвестиции, финансирани за сметка на събираните пътни такси (винетни и други), реализирането на големите пътни инфраструктурни проекти може да стане или за сметка на увеличаване на таксите за ползване на пътната инфраструктура или за сметка на по-добро управление на помощта от ЕС.

Инвестиционните разходи, планирани в бюджета за 2010 г., са приоритетно насочени към екологична и пътна инфраструктура.

5.2. Развитие на приходната страна на бюджета

Правителството се ангажира да запази данъчните ставки при преките данъци, като за сметка на това повиши някои акцизни ставки. Също така, намали осигурителната тежест като най-добър стимул за запазване на работните места в условията на настоящата икономическа рецесия. Планират се по-нататъшни намаления до 2012 г. Правителството също така планира постепенното намаляване на ставката на ДДС: от 20% до 18% от януари 2011 г. и вероятно до 16% през 2013 г.

Запазването на данъчната стратегия на правителството има за цел избягване на резки изменения в провежданата политика по доходите в условията на икономически спад. Промените в данъчните закони имат за цел усъвършенстване на данъчната практика, преодоляване на съществуващи трудности и подобряване на изпълнението на

данъчните закони, както и отстраняване на несъответствия на данъчното законодателство с правото на ЕС.

Една от основните задачи е подобряване ефективността на събираемостта на данъците, което включва повишаване броя на ревизиите на място, работата на мобилните групи, състоящи се от служителите на митническата и на данъчната администрация, по-чести и подробни одити, както и по-стриктни счетоводни правила и съдебно преследване на нарушителите на закона.

5.3. Дългосрочни бюджетни перспективи

Пълната оценка на фискалната устойчивост налага да се вземат предвид текущият дълг, вероятните задължения (contingent liabilities), правителствените активи, данъчната тежест, прогнозираното равнище на средната пенсия и финансовите резултати на частните пенсионни схеми, развитието на различието от устойчивостта, ако нищо не се предприеме, както и възможното засилване на социалната защита в някои страни.

Дългосрочните бюджетни перспективи, включени в тази част на настоящата Конвергентна програма, са представени в Доклада за устойчивостта за 2009 г.⁵⁰ Той се основава на демографска прогноза EUROPOP 2008 на Евростат и на Доклада за застаряването за 2009 г. Основните рискове и предизвикателства са идентифицирани и има препоръки по страни. Използва се основният сценарий, одобрен от Работната група по застаряването на населението и устойчивостта преди кризата, което на практика означава, че рисковете са подценени.

Сценарият е разработен при следните основни допускания: непроменени политики до края на периода (2060 г.); данните се екстраполират с начален момент 2009 г. и структурните баланси се реализират през целия период; конвергенция на равнището на структурната безработица към средното за ЕС 15 равнище; конвергенция на темпа на растеж на производителността на труда към средния дългосрочен за ЕС (1.75%); постоянен реален лихвен процент от 3%.

Според доклада, демографските тенденции в страната са главно неблагоприятни със силно изразен спад на населението и намаляващ дял на хората в работоспособна възраст. Тези изменения в структурата на населението се очаква да доведат до увеличаване на бюджетните разходи общо с 3.2% от БВП до 2060 г. Този ръст се дължи на увеличението на разходите за пенсии, здравеопазване, образование и дългосрочни грижи.

Таблица 11. Бюджетен ефект от застаряването (стойности на индикаторите S1 и S2, растеж на разходите, в % от БВП) - основен сценарий (2010-2060 г.)

	S2	S1	Разходи по застаряването	Пенсионни и разходи	Разходи за здравеопазване	Разходи за дългосрочни грижи	Разходи за образование и за обезщетения при безработица
България	0.9	-0.6	3.2	2.2	0.6	0.2	0.2
ЕС 27	6.5	5.4	4.4	2.3	1.4	1.1	-0.2
Еврозона	5.8	4.8	4.8	2.7	1.3	1.3	-0.2

Източник: ЕК, Доклад за устойчивостта за 2009 г.

⁵⁰ "Sustainability report 2009", European Economy. 9/ 2009, European Commission.

Според оценката на ЕК за дългосрочната устойчивост на публичните финанси България е оценена като нискорискова ДЧ, при която кризата води до влошаването на правителствените баланси и до значително увеличаване на дълга, но чиито структурни фискални позиции са по-стабилни от тези на повечето ДЧ. България е с третия най-добър индикатор S2 в ЕС от 0.9% от БВП и с втория най-добър индикатор S1 от -0.6% от БВП. В България растежът на разходите, свързани със застаряването на населението, се очаква да е доста под средния за ЕС през следващите десетилетия.

Според национални изчисления на АИАП, стойността на индикатора S2 е положителна и в размер на 1.03% от БВП, което показва, че устойчивостта на публичните финанси се основава единствено на политиката на бюджетен излишък и в дългосрочен план тя е необходима, за да компенсира отрицателното влияние на процеса на застаряване. S2 включва ефекта от застаряването на населението от 3.04% и положителния ефект от стартовата бюджетна позиция за 2008 г. от -2.01%. Потенциално разхлабване на фискалната позиция, несъпроводено с други мерки, ще доведе в дългосрочен план до акумулиране на дълг.

Приложение 2 разглежда допълнителни сценарии за дългосрочната устойчивост на публичните финанси, представени в доклада на Европейската комисия.

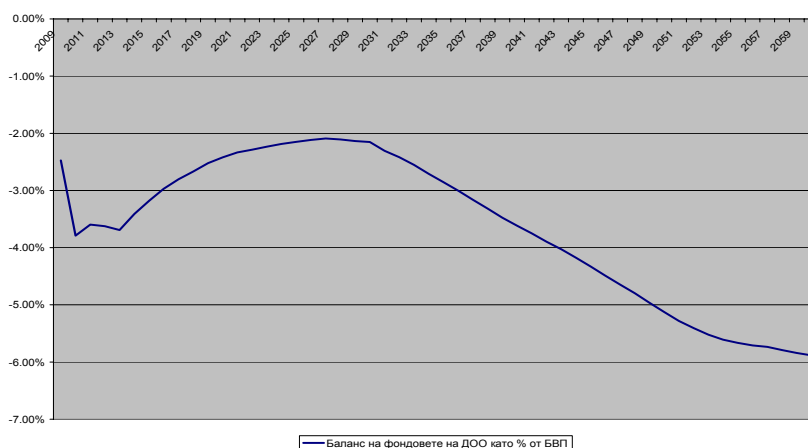
5.3.1. Разходи за пенсии

Нарастващите пенсионни разходи в резултат на застаряването на населението са един от основните фактори за влошаването на индикатора S2.

При изготвянето на дългосрочната прогноза за пенсионните разходи са използвани освен демографската прогноза на Евростат EUROPOP 2008 и макроикономическата прогноза, изготвени от DG ECFIN, така и допускания, свързани с Държавното обществено осигуряване, които са на база текущото законодателство в страната. Използван е и моделът за дългосрочно прогнозиране на фондовете на ДОО, прилаган в предходните три актуализации на конвергентната програма.

Въпреки предприетите мерки, насочени към повишаване приходите на ДОО⁵¹, се очаква дефицит на системата на ДОО за 2010-2012 г. (фигура 11).

Фигура 11. Баланс на фондовете на ДОО 2009 -2060 (% от БВП)

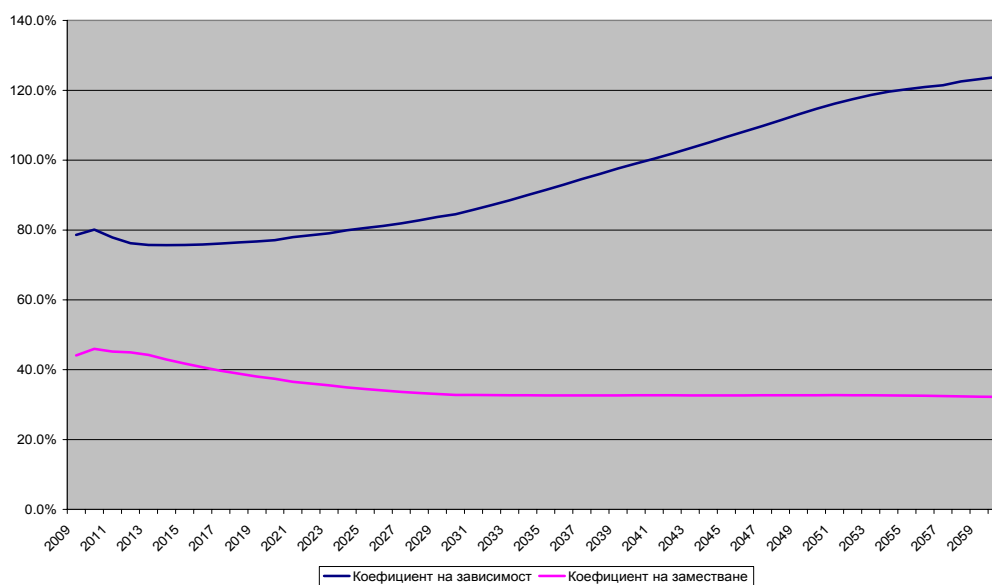


Източник: НОИ

⁵¹ Увеличаване на минималния осигурителен доход по основни икономически дейности и групи професии.

Дългосрочната тенденция на нарастване на разходите по първия стълб на пенсионната система произтича от съчетаването на динамиката на коефициента на зависимост и коефициента на заместване на дохода. Коефициентът на зависимост⁵² (фигура 12) се предвижда да намалява през следващите три години спрямо сегашното си ниво от 76.0% (за 2009 г.) и да достигне 74.4% през 2012 г. Това се дължи основно на увеличената пенсионна възраст и на елиминирането на възможностите за ранно пенсиониране при някои категории професии. В дългосрочен аспект коефициентите на плодовитост и нарастването на очакваната продължителност на живота са предпоставка за увеличаване на коефициента на зависимост до 123.8% през 2060 г.

Фигура 12. Коефициенти на заместване и коефициент на зависимост, 2009-2060 г.



Източник: НОИ

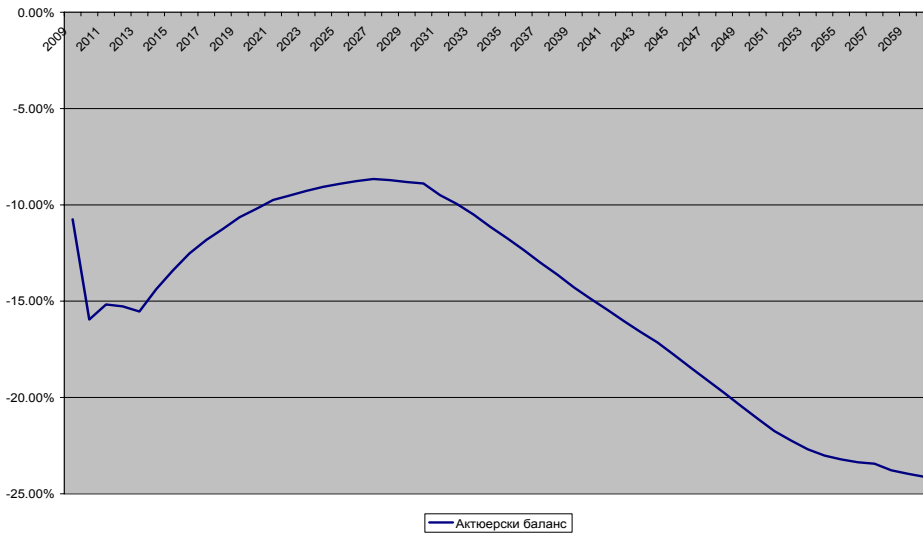
След 2011 г. се очаква коефициентът на заместване да намалява плавно през целия период до 2060 г., поради по-бързите темпове на нарастване на осигурителния доход в сравнение с темповете на растеж на пенсиите.

Актюерският баланс⁵³ (фигура 13) се очаква да остане отрицателен (-15.95%) за 2010 г., но да се подобрява постепенно до 2027 г. и след това да се влошава до края на периода.

Фигура 13. Актюерски баланс

⁵² Брой пенсионери на 100 осигурени лица.

⁵³ Ниво на приходите като процент от осигурителната база (всички доходи от трудова дейност), минус разходите за ДОО (също като процент от осигурителната база). Направените прогнози се базират на дългосрочния актюерски модел, използван от НОИ, който включва предвижданията за актюерското състояние на фондовете на ДОО за период от 2008 г. до 2060 г. на консолидирана основа.



Източник: НОИ

Според доклада на ЕК, за България най-голямо въздействие върху нарастването на пенсионните разходи има сценарият за по-висока очаквана продължителност за живота. При нас отрицателно въздействие има също и сценарият с по-високата заетост на възрастните работници (вероятно поради натрупването на повече пенсионни права). Очаквано положително въздействие имат сценариите за по-високата производителност и по-високата обща заетост.

Таблица 12. Тестове за чувствителност на пенсионните разходи

Разходи за пенсии							
	Основен сценарий (в % от БВП)		Алтернативни сценарии, разлика в п.п. спрямо основния сценарий				
	Начално равнище (2007 г.)	Изменение за разглеждания период	По-висока продължителност на живота	По-висока производителност на труда	По-висока заетост на възрастните работници	По-висока обща заетост	Нулева миграция
България	8.3	+3	+0.3	-0.3	+0.2	-0.3	+0.2
ЕС 27	10.2	+2.4	+0.3	-0.4	-0.2	-0.1	+1.8
Евروزона	11.1	+2.8	+0.3	-0.5	-0.2	-0.1	+1.8

Източник: ЕК, Доклад за застаряването за 2009 г.

5.3.2. Образование

Очаква се разходите за образование като процент от БВП да намалят с оглед на застаряването на населението и на намаляването на броя на младите хора. Докладът за застаряването за 2009 г. взема това предвид и разглежда как то се отразява на компенсациите на персонала, зает в сектора, както и на други разходи, като се отчитат преките и непреките трансфери за ученици и техните семейства.

За сферата на образованието от анализа за чувствителност е значим сценарият за по-висока продължителност на живота (и с оглед на ученето през целия живот) – тогава разходите за образование до 2060 г. биха нараснали с 0.4 п.п., което е значимо за България. В случая следва да се има предвид, че методологията не отчита трансграничните ефекти, т.е. значителният брой на българските студенти, учещи в чужбина, затова данните за България са подценени.

Таблица 13. Тестове на чувствителност на разходите за образование и обезщетения при безработица.

Разходи за образование и обезщетения при безработица							
	Основен сценарий (в % от БВП)		Алтернативни сценарии, разлика в п.п. спрямо основния сценарий				
	Начално равнище (2007 г.)	Изменение за разглеждания период	По-висока продължителност на живота	По-висока производителност на труда	По-висока заетост на възрастните работници	По-висока обща заетост	Нулева миграция
България	3.3	-0.2	+0.4	0	-0.04	0	-0.1
ЕС 27	5.1	-0.4	+0.5	0	-0.1	-0.2	-0.1
Еврозона	5.3	-0.4	+0.5	0	-0.1	-0.3	-0.1

Източник: ЕК, Доклад за застаряването за 2009 г.

За образованието са разгледани още три алтернативни сценария – по-високи компенсации на персонала, по-високо съотношение преподаватели/учащи (по-бавно приспособяване към застаряването и намаляването на броя на учащите, линеарен ръст от 10% през следващите 15 години и постоянно по-високо ниво след това от основния сценарий) и с по-висок брой висшисти (т. нар. Лисабонски сценарий, който предполага 45% от хората на възраст 30-34 г. да са висшисти).

За България от най-голямо значение би бил сценарият с по-високото съотношение преподаватели/учащи. Считаме, че най-вероятният сценарий за България е този с по-високите компенсации на персонала с оглед на конвергенцията към европейските стандарти. Разбира се, ефектът от този сценарий може да бъде повлиян в положителна или в отрицателна насока, ако се обмислят комбинации от сценарии.

Таблица 14. Разходи за образование – сравнение между основен и алтернативни сценарии

	Основен сценарий		Алтернативни сценарии		
	Начално равнище (2007 г.) в % от БВП	Изменение в п.п. от БВП за разглеждания период	По-високи компенсации на персонала, разлика в п.п. с основен сценарий	По-високо съотношение преподаватели/учащи, разлика в п.п. с основен сценарий	По-висок брой висшисти, разлика в п.п. с основен сценарий
България	3.2	-0.2	+0.1	+0.3	+0.1
ЕС 27	4.3	-0.2	+0.1	+0.5	+0.1
Еврозона	4.3	-0.2	+0.1	+0.5	+0.1

Източник: ЕК, Доклад за застаряването за 2009 г.

5.3.3. Здравеопазване и дългосрочни грижи

Друг основен „канал“ за повишаването на разходите, свързани със застаряването на населението, са разходите за здравеопазване. Те зависят от трудно прогнозируеми фактори, като здравния статус на населението, търсенето на здравни услуги и ефектът от технологиите.

Според основния сценарий половината години от очакваната по-висока продължителност на живота се прекарват в здраве, а останалата част в болест, което предполага допълнителни разходи, свързани със застаряването и заболяемостта. Основният сценарий за разходите за дългосрочни грижи предполага непроменена

политика, т.е. ДЧ, които предоставят малко дългосрочни грижи (вкл. България), ще продължат да го правят и в бъдеще. Допускането за непроменени политики в областта на дългосрочните грижи не е много реалистично с оглед на застаряването и съответно на бъдещите по-високи социални потребности от предоставянето на такъв тип услуги.

За България дългосрочните грижи не са значими от гледна точка на алтернативните сценарии, но очакването за повишаването им е реалистично. От значение за анализа на чувствителността за България са сценариите за по-висока очаквана продължителност на живота и нулева миграция.

Таблица 15. Тестове на чувствителност на разходите за здравеопазване и дългосрочни грижи.

	Разходи за здравеопазване и дългосрочни грижи						
	Основен сценарий		Алтернативни сценарии, разлика в п.п. спрямо основния сценарий				
	Начално равнище (2007 г.) в % от БВП	Изменение в п.п. от БВП за разглеждания период	По-висока продължителност на живота,	По-висока производителност на труда	По-висока заетост на възрастните работници	По-висока обща заетост	Нулева миграция
България	4.9	+0.9	+0.3	+0	+0	+0	+0.3
ЕС 27	8	+2.6	+0.3	+0	+0	+0	+1.4
Евروزона	8	+2.8	+0.2	+0	+0	+0	+1.3

Източник: Доклад за застаряването за 2009 г.

Приложение 2 разглежда алтернативните сценарии за развитието на разходите за здравеопазване и за дългосрочни грижи, представени в Доклада на Европейската комисия. За България особено неблагоприятен е сравнително реалистичният алтернативен сценарий „конвергенция на разходите”, при който индикаторът S2 се увеличава над 3 пъти. Разбира се, ефектът от този сценарий може да бъде повлиян в положителна или в отрицателна насока, ако се обмислят комбинации от сценарии.

6. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ

6.1. Прилагане на националните фискални правила

С приетите Средносрочна фискална рамка за периода 2010-2013 г., Тригодишна бюджетна прогноза и разходни тавани по първостепенни разпоредители с бюджетни кредити (ПРБК), без по общини, за периода 2010–2012 г. и Закон за държавния бюджет на Република България за 2010 г. новото правителство извърши промени в прилаганите национални фискални правила, които поставяха цели по отношение на бюджетното салдо, размера на консолидираните разходи и размера на консолидирания дълг (в процент от БВП). Отпадна прилаганото от 2006 г. правило, с което беше определян таван на консолидираните разходи в размер на не повече от 40% от БВП. Що се отнася до правилото за бюджетен баланс с което ежегодно се определя размера му за следващия тригодишен период с последната Средносрочна фискална рамка Министерският съвет прие цел за балансиран национален бюджет за периода до 2013 г. В обхвата на приетата цел за балансиран национален бюджет са включени и вноската на България за общия бюджета на ЕС и националното съфинансиране, като са изключени средствата от европейските фондове и програми. Тази мярка цели постигане на устойчивост на макроикономическата система и дава свобода на министерствата, управляващи средства от европейския бюджет, независимо от ограниченията на фискалната рамка да изпълняват в максимална степен оперативните програми.

Предприетите от правителството промени в националните фискални правила са в отговор на икономическата криза и целят осигуряване на възможности за бързо възстановяване на икономиката, ефективна защита и подкрепа на уязвимите социални групи при запазване на следваната през последните години политика на строга фискална дисциплина.

В закона за държавния бюджет за 2010 г. не е включен прилаганият през последните години (с изключение на бюджета за 2008 г.) буфер в разходната част на бюджета или т. нар. „90% правило“. Буферът е заменен с осигуряването на възможност Министерският съвет да намали нелихвените разходи и предоставените трансфери по републиканския бюджет под утвърдения им размер при икономически и финансови показатели и индикатори, водещи до оценки и прогнози за по-неблагоприятно развитие на икономиката от очакваното.

Независимо от настъпилите промени в състава и структурата на Министерския съвет, министерствата и агенциите, след проведените парламентарни избори продължи наложилата се практика със закона за държавния бюджет Народното събрание да утвърждава разходите на министерствата и държавните агенции (ПРБК) по политики, а Министерският съвет с постановлението за изпълнението му бюджетите им по програми в рамките на утвърдените им разходи по политики, по други програми, непопадащи в рамките на провежданите политики, и по програма "Администрация".

С оглед повишаване на ефективността и отговорността при разпределението и управлението на публичните ресурси и създаване на условия за по-добра прозрачност се запазват регламентирани процедури за отпускане и разходване на планираните в годишния закон средства, извършването на корекции и изготвянето на периодични отчети, включително и по политики и програми, както и публикуването на информацията на интернет страниците на съответните ПРБК.

В изпълнение на задълженията си към Евростат за регулярно предоставяне на данни по държавната финансова статистика, България като пълноправен член на ЕС подготвя

и изпраща на тримесечна база статистическа информация за задълженията на сектор „Държавно управление“ и неговите подсектори „Централно правителство“, „Социално-осигурителни фондове“ и „Общини“ (Регламент 1222/2004 от 28.06.2004 г.), както и попълва два пъти годишно нотификационни таблици за дефицита и дълга, съгласно изискванията на Регламент 3605/1993 г. на ЕК. Страната ни продължава да работи и да полага необходимите усилия за постигане оптимална степен на синхронизация на държавната финансова статистика с европейските изисквания и стандарти.

6.2. Бюджетни процедури

Както всяка година за изпълнение на разпоредбите в Закона за устройството на държавния бюджет, свързани със съставянето на бюджетната прогноза, в края на месец март 2009 г. Министерският съвет прие решение за бюджетната процедура за 2010 г. В нея бе запазена практиката за следване на правила и процедури на политическо и техническо ниво при изготвянето на средносрочна фискална рамка и основни допускания, тригодишна бюджетна прогноза и разходни тавани по ПРБК (без по общини) и проектозакона за държавния бюджет за 2010 г. Това са основните документи, които финализират всеки един от трите етапа на процедурата. В нея няма съществени изменения спрямо процедурата за изготвяне на бюджета за 2009 г.

В резултат на неизпълнението на първия етап от бюджетната процедура за 2010 г., дължащо се основно на липсата на политическа воля за одобряване на средносрочна фискална и бюджетна рамка преди парламентарните избори, се наложи сформираното ново правителство спешно да приеме бюджетна процедура за 2010 г., отменяща одобрената от предходното правителство. Отчитайки динамичната макроикономическа среда и настъпилите промени в състава и структурата на Министерския съвет, министерствата и агенциите след проведените на 5 юли 2009 г. парламентарни избори, правителството актуализира етапите и сроковете за подготовка на бюджетните документи по бюджетната процедура за 2010 г.

Елементите на новата бюджетна процедура са съобразени с финансово-икономическите характеристики и особености на 2009 г., в т.ч. и в текущото изпълнение на бюджет 2009. Заложените в нея принципи целят поддържане на устойчивост и последователност на процесите и механизмите за разпределение и управление на финансовите ресурси при осигуряване на възможности за отчитане на динамичната макроикономическа среда и за реакция при открояване на неблагоприятни тенденции в параметрите, база за съставянето на проектобюджета за 2010 г.

В изпълнение на приетата в началото на месец август нова бюджетна процедура за 2010 г., с решение от 31 август Министерският съвет одобри средносрочна фискална рамка и основни допускания за периода 2010-2013 г., покриващ мандата на правителството. Независимо от значително съкратените срокове по съставянето на проектобюджета за 2010 г. процедурата включва изискване към ПРБК за изготвяне на предложения за изменение на провежданите от тях политики след извършване на преглед и анализ на тяхното изпълнение и при съобразяване с променената макроикономическа среда.

Икономическите и фискални цели на правителството, както и приоритетите на бюджетната политика намериха отражение в приетата от Министерския съвет тригодишна бюджетна прогноза и разходни тавани по първостепенни разпоредители с бюджетни кредити (ПРБК), без по общини, за периода 2010–2012 г. и в Закона за държавния бюджет на Република България за 2010 г. В него са отразени и приетите на

1 октомври 2009 г. с решение на Министерския съвет икономически мерки за възстановяване на българската икономика, насочени към постигане на следните резултати: устойчивост на макроикономическата и финансовата система, подобряване на бизнес средата, активизиране на аграрното производство, изграждане на по-добра инфраструктура, стимулиране на заетостта и социално подпомагане, изграждане на икономика, основана на знанието и ефективно управление на средствата от еврофондовете.

В рамките на процедурата по разглеждане и внасяне в Народното събрание на проектозакона за държавния бюджет за 2010 г. правителството проведе активен социален диалог на всички нива, включително чрез Националния съвет за тристранно сътрудничество (НСТС) и постоянните комисии към него, отрасловите, браншовите и областните съвети за сътрудничество.

Приемането от Народното събрание на Закона за държавния бюджет за 2010 г. в началото на месец декември осигури възможност за първи път постановлението на Министерския съвет за изпълнението на бюджета за следващата година да бъде подготвено и прието преди началото на фискалната 2010 г.

6.3. Реформи в областта на администрацията по приходите

6.3.1. Национална агенция за приходите

Приходните администрации предприемат конкретни стъпки за борба с корупционните практики, както и за подобряване на събираемостта и повишаване на приходите в бюджета. Най-важните мерки, които се предвиждат в тази посока, са за подобряване на взаимодействието и координацията на действията между органите по приходите в НАП и Агенция „Митници” и правоохранителните органи.

Взаимодействието между Агенция „Митници” и НАП ще продължи да се разширява с цел изготвяне на съвместни планове за ревизии на данъчнозадължени лица, на целеви рискови профили по браншове за данъчнозадължените лица, които извършват производство, съхранение и потребление на акцизни стоки. Ще се изгради и механизъм за обмен и получаване на информация между НАП, Агенция „Митници” и Министерство на икономиката и енергетиката.

Органите на НАП ще подобрят обслужването на гражданите и фирмите, контролната си дейност и работата по принудително събиране, като защита на приходите от нарушения и измами чрез:

- подобряване поддръжката, интегриране и унифициране на електронните услуги, предоставяни на клиентите на НАП, както и чрез разработване на нови електронни услуги;
- разработване на нови и усъвършенстване на прилаганите методики за ревизии и проверки в специфични области (по видове данъци, браншове, групи задължени лица) и повишаване на качеството на извършваната селекция (чрез автоматизирана годишна оценка на риска на всички задължени лица);
- използване на информацията от системата за обмен на информация по ДДС (VIES) и друга информация, получена по линия на административното сътрудничество с държави-членки на ЕС за извършване на селекция при осъществяването на данъчния контрол, във връзка с вътреобщностните доставки и придобивания;
- въвеждане на електронни ревизии, както и засилване ролята на текущия контрол;
- подобряване взаимодействието и координацията на действията между органите по приходите в НАП и правоохранителните органи – МВР и Прокуратура, с цел

ускоряване на съдебния процес срещу извършителите на данъчно-осигурителни измами;

В процес на подготовка е реструктуриране на НАП в сила от началото на 2010 г., което включва:

- В 5 от досегашните 28 териториални дирекции (ТД) ще се съсредоточат функциите по контрол и събиране. Това ще бъдат новите регионални дирекции София, Пловдив, Варна, Бургас и Велико Търново. Освен тях ще съществува и една дирекция „Големи данъкоплатци и осигурители” с национален обхват. В останалите 23 досегашни ТД се запазват функциите по обслужване на клиенти.
- В петте големи териториални дирекции се създадоха специални звена за т.нар. „средни данъкоплатци и осигурители” - дружества, които формират голям дял от приходите в региона. Част от реформата е и актуализиране на критериите за големи данъкоплатци и осигурители. Като резултат от това големите и средни данъкоплатци в България – около 6500 фирми ще осигуряват около 70% от приходите, администрирани от НАП.
- Същевременно в НАП ще бъдат съкратени общо 638 души (8%) във всички териториални дирекции, включително 90 щата в Централното управление на НАП в София.

Очакваните ползи от реформата са:

- Ръст на събираемостта вследствие на засилване на контрола върху значимите за фиска субекти (актуализиране на критериите за СДО и ГДО с цел увеличаване на техния дял от общите приходи за бюджета).
- Повишава се ефективността на функция данъчно-осигурителен контрол тъй като в новите РД на НАП селекцията ще се разшири сред лицата от целия регион, което от своя страна ще доведе до селектиране само на значимите от регионален мащаб случаи.
- Позволява се гъвкавост в разпределението на наличните ресурси между офисите на една РД на НАП и засилване на профилирането на експертния персонал в дадена функция и от общата, и от специализираната администрация.
- За клиентите:
 - по-бързо възстановяване на ДДС поради оптимизирания процес на селекция;
 - запазва се възможността за подаване на документи и обслужване във всички досега съществуващи офиси на НАП;
 - по-качествено обслужване на по-голям брой ГДО и СДО;
 - подобряване на прилагането на единните стандарти при контролната дейност, обслужването на клиентите и събирането на задълженията;

6.3.2. Агенция "Митници"

Основен приоритет на българската митническа администрация е подобряване прилагането на митническото законодателство с цел по-добра събираемост на вземанията. Друг важен приоритет е подобряване на контактите с търговския сектор (производители, вносители и износители, в това число и на акцизни стоки) и обмен на информация с тях.

С Постановление на Министерския съвет № 241 от 07.10.2009 г. (обн. ДВ бр. 81 от 13.10.2009 г.) за изменение и допълнение на Устройствения правилник на Агенция

„Митници”, приет с Постановление № 1 на Министерския съвет от 2001 г., се приеха промени в Устройствения правилник на Агенция „Митници”, свързани с увеличаване общата численост на персонала на агенцията във връзка с разширяване на функциите и задачите, осъществявани от митническата администрация в условията на членство в Европейския съюз, както и оптимизиране на съществуващи дейности на Агенция „Митници”.

Разшириха се правомощията на митническата администрация, като се поема и дейността на Управление „Пътни такси и разрешителни” към Национална агенция „Пътна инфраструктура” (сега Агенция „Пътна инфраструктура”) по осъществяването на контрола върху превозвачите и спазването на маршрутите от превозвачите, влизачи или излизачи от страната.

Увеличаването на числеността и издръжката на персонала на Агенция „Митници” е за сметка на числеността и издръжката на Управление „Пътни такси и разрешителни” в Национална агенция „Пътна инфраструктура” (сега Агенция „Пътна инфраструктура”) във връзка с вменените на митническите служители нови функционални компетенции, регламентирани в Закона за изменение и допълнение на Закона за пътищата (обн. ДВ, бр.75 от 18.09.2009 г.). Със закона се предвижда на граничните контролно-пропускателни пунктове служители на Агенция „Митници” да контролират общата маса, осовото натоварване и габаритните размери на пътните превозни средства.

След извършен функционален анализ към месец септември 2009 г. на дейностите, осъществявани в митническите учреждения на територията на страната при условията на промяна във функциите и задачите, осъществявани от митническата администрация в условията на членство в ЕС, се установи наличие на административни структури със значително намален обем на дейност, неадекватно съотношение между използваните ресурси и постигнатите резултати.

Въз основа на анализа са определени критериите, по които следва да се извърши оптимизиране на структурата и състава на митническите учреждения на територията на страната, а именно: събрани приходи през годината от един служител; приход на един лев разход; брой обработени специфични митнически документи (ЕАД) от един служител; разходи за издръжка на администрацията.

Във връзка с провежданата структурна реформа в Агенция „Митници”, с Постановление на Министерския съвет № 261 от 5 ноември 2009 г. общата численост на Агенция „Митници” е намалена със 104 щатни бройки. Целта е оптимизиране числеността на структурните звена в митниците София, Аерогара София и Свиленград.

Във връзка с предприетата структурна реформа в Агенция „Митници”, със Закона за изменение и допълнение на Закона за акцизите и данъчните складове (обн. ДВ бр. 95 от 01.12.2009 г.), се направиха изменения в Закона за митниците, изразяващи се в промени в устройството и организацията на митническата администрация, с цел създаване на ефективна, гъвкава и съответстваща на европейските стандарти администрация, която да обслужва обществения и икономически интерес. Закриват се петте регионални митнически дирекции, осъществяващи до момента дейност на територията на страната. С промяна на структурата на митническата администрация се прехвърлят компетенции и функции от едно учреждение в друго.

В резултат на проведената структурна реформа се закриват регионалните митнически дирекции и Агенция „Митници” се структурира в Централно митническо управление и 10 митници - Аерогара София, Бургас, Варна, Лом, Пловдив, Свиленград, Свищов, Столична, Русе и Югозападна. Закриват се 9 митници – София, Благоевград, Кюстендил, Перник, Кулата, Калотина, Добрич, Видин, Силистра и се създават 2 нови митници – митница Столична и митница Югозападна. Закриват се 20 митнически бюра, като с новосъздадените общият им

брой става 36. Закриват се и 6 митнически пункта, като общият им брой след реформата ще е 33.

Във връзка с разширяването на дейността по укрепване на административния капацитет с постановлението се обособява самостоятелна дирекция "Организация и управление на човешките ресурси". Обособяването на новата дирекция е в основата на издигане на качествено ново равнище на цялостната административна дейност. Превръщането на звената по човешки ресурси в стратегически партньор в управлението на Агенция "Митници" и въвеждане на съвременни концепции за управление на качеството в областта на човешките ресурси е основен приоритет, който следва да се реализира чрез обособяването на новата дирекция.

Нова дирекция "Митническо разузнаване и разследване" в специализираната администрация обединява функциите на досегашните дирекция "Противодействие на митнически, валутни и акцизни нарушения" и дирекция "Оперативен митнически и акцизен контрол". Целта е по-добра координация и ефективност в работата. Предлаганите изменения в специализираната администрация целят оптимизиране на дейността на митническата администрация в областта на противодействието на митническите, валутни и акцизни нарушения и престъпления чрез изграждането на единна специализирана дирекция, в съответствие с най-добрите европейски практики. По този начин ще се избегне дублирането на функции и ще се постигне по-голяма ефективност при осъществяване на специализирания митнически контрол с оглед изпълнение на задачите, произтичащи от националното и съответното европейското законодателство, като едновременно с това се рационализира използването на административния капацитет.

Структурната промяна доведе до необходимост от създаване на единна административна структура на ИТ ресурсите на митническата администрация. Необходимостта от пълно централизиране на състава на ИТ звената в Агенция "Митници" е продиктувана от реализиране на безхартиена среда между митническата администрация и икономическите оператори и изграждане на автоматизирани информационни системи.

Модернизираният Митнически Кодекс на Общността съдържа голям брой функции, които трябва да бъдат автоматизирани. Тези функции изискват създаване на нови или разширяване на съществуващи сложни ИТ системи и структури. Решението за Електронни митници на ЕК предвижда изпълнение на важни ИТ проекти, с които ще бъдат създадени електронните митници в ЕС. Всички проекти предполагат максимално натоварване на ИТ ресурсите и реализация в кратки срокове.

Това налага възлагане на нови функции на Агенция "Митници" и очаквания за повишаване на ефективността на контрола, което изисква разширяване на обхвата на автоматизация чрез създаване на нови информационни системи или модули към съществуващите. Преминването на административното и функционално управление на ИТ процесите в Централно митническо управление ще подобри съществено административния капацитет и йерархическите връзки на ИТ ресурсите в Агенция "Митници".

Новите акценти в дейността на митническата администрация изискват осигуряването на необходимия административен капацитет и вследствие на централизирането щатната численост на дирекция "Митническа статистика и автоматизация" в Централното митническо управление се увеличава на 149 щатни бройки, като в състава на дирекцията влизат щатните бройки на служителите от закритите отдели „Митническа статистика и автоматизация” в регионалните митнически дирекции и митниците.

С новия устройствен правилник се оптимизира числеността на структурните звена в централното управление в съответствие с разширените му функционални

компетенции във връзка със закриването на регионалните митнически дирекции. Общата численост на персонала на Агенция "Митници" става 3370 щатни бройки, което е с 529 щатни бройки по-малко от числеността в момента. По този начин общото съкращение в системата на Агенция "Митници" е 633 щатни бройки, с което ще се достигне заявеното оптимизиране на персонала с над 17 %.

Назначаването на ръководния състав и на митнически служители в митническите учреждения задължително ще се предхожда от конкурс, чрез конкуренция, основана на професионални качества.

Очакваните ефекти от преструктурирането могат да бъдат обобщени както следва:

- За администрацията и държавния бюджет

Подобряване на държавната политика в областта на противодействието на митнически, валутни и акцизни нарушения, на незаконния трафик на наркотични вещества, прекурсори, оръжия и изделия и технологии с двойна употреба и на защитата на права върху интелектуална собственост чрез ефективен контрол и засилено сътрудничество с другите страни-членки на ЕС и с други национални правоприлагащи органи.

Укрепване на интегритета на митническите служители и повишаване на ефективността на борбата с корупцията.

Повишаване на административния капацитет и оптимизиране на вертикалната организационна структура.

Повишаване на събираемостта на публичните държавни вземания при внос на стоки и от акциз при сделки в страната.

Повишаване на качеството на човешките ресурси вследствие на активната квалификационна политика на Агенция „Митници” и тяхното адекватно материално-техническо и финансово обезпечаване.

Реализиране на икономии чрез съкращаване на щата с 633 щатни бройки (17%).

Увеличаване на оперативния състав за сметка на ръководните кадри (особено на ниво среден мениджмънт – началници на отдели), което намалява бюрокрацията, оптимизира вертикалната структура и ускорява движението на информацията в двете посоки по вертикалната структура.

6.4. Фискална децентрализация

В условията на глобална финансова криза е особено важна ролята на местните власти по отношение предприемането на мерки за ограничаване на икономическите и фискални рискове с цел гарантиране устойчивостта на финансовата система в страната. При наблюдаващата се влошена икономическа среда е необходимо повишаване на усилията за ефективно и ефикасно използване на ограничения бюджетен ресурс за постигане на фискалните цели, като от особено значение е финансовото управление и контрол да се извършва при засилена финансова дисциплина и ясно дефинирани приоритети, като не се поемат ангажименти, неосигурени с финансов ресурс.

От гледна точка на приходите тенденцията към по-висока финансова автономия е ясно проявена. Тази тенденция е във връзка с предоставените пълни правомощия на общините по администрирането на местните данъци и правомощия да определят сами размерите на местните данъци при условията, по реда и в границите, установени със Закона за местните данъци и такси.

Особено внимание следва да се обърне на приоритизирането на разходите в местните дейности и обсъждане от общинските съвети на процедури за възстановяване на финансовата стабилност там, където са допуснати просрочия.

От голямо значение ще е и предприемането на всички предвидени в законодателството действия за събиране на просрочените вземания и като цяло повишаване на събираемостта на приходите.

Определените със Закона за държавния бюджет на Република България /ЗДБРБ/ за 2010 година средства създават условия за развитие на положителни тенденции в процеса на финансовата децентрализация. В контекста на реализация на финансовата децентрализация все по-голяма става отговорността за успешното усвояване на финансовите ресурси, предоставяни от ЕС чрез структурните и Кохезионния фондове.

Ще продължат усилията от страна на местните власти за усъвършенстване на административния капацитет и повишаване на способностите за усвояване на европейските фондове ефективно и с успешни проекти, които да получат подкрепата на европейските институции. Заедно с публично-частното партньорство, именно участието на общините е един от основните инструменти за реализиране на голяма част от проектите, свързани с регионалното развитие, опазването на околната среда и развитието на селските райони.

Дългосрочната устойчивост на публичните финанси за възстановяване на икономиката остава една от най-важните средносрочни цели пред България. Сегашната криза нямаше толкова съществено негативно влияние нито върху производството, нито върху публичните финанси, нито върху дългосрочните устойчиви перспективи за фискална устойчивост. Независимо от това, правителството взема предвид по-голямата от обичайната несигурност по отношение на структурните бюджетни позиции и дългосрочните прогнози, дължащи се на сегашната криза, което може да бъде забелязано в консервативната структура на бюджета за 2010 г. Правителството осъзнава последиците от застаряването на населението и от тази гледна точка отчита нуждата от политически действия за подобряване на дългосрочната устойчивост. Цялостни и целесъобразни реформи на пенсионната система и здравеопазването, могат да окажат значителен положителен ефект върху дългосрочната устойчивост. Структурните реформи в подкрепа на потенциален растеж ще продължат. Положителното развитие на всеки от тези три стълба е жизненоважно за посрещането на предизвикателствата в тази област.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ТАБЛИЦИ

Таблица 1а. Макроикономически перспективи

	Код по ЕСС	2008	2008	2009	2010	2011	2012
		Равнище ⁵⁴	Темп на изменение	Темп на изменение	Темп на изменение	Темп на изменение	Темп на изменение
1. Реален БВП ⁵⁵	B1*g	34,118	6.01%	-4.90%	0.30%	3.80%	4.80%
2. Номинален БВП	B1*g	34,118	18.06%	-0.31%	2.32%	6.84%	7.31%
Компоненти на реалния БВП							
3. Частно потребление	P.3	23,256	4.83%	-5.43%	-0.65%	4.11%	4.10%
4. Правителствено потребление	P.3	5,552	0.04%	-4.07%	-7.37%	1.10%	6.25%
5. Бруто образуване на основен капитал	P.51	11,378	20.38%	-25.03%	-5.63%	1.78%	6.20%
6. Изменение на запасите и нетно придобиване на активи (% от БВП)	P.52+P.53	5.0	-2.0	-4.6	0.6	0.3	0.3
7. Износ на стоки и услуги	P.6	20,631	2.90%	-10.82%	-3.27%	4.86%	6.07%
8. Внос на стоки и услуги	P.7	28,403	4.89%	-22.78%	-1.85%	4.04%	6.58%
Приноси към растежа на реалния БВП⁵⁶							
9. Крайно вътрешно търсене		-	9.42%	-12.71%	-3.03%	3.25%	5.00%
10. Изменение в запасите и нетно придобиване на активи	P.52+P.53	-	-1.06%	-4.61%	0.60%	0.30%	0.32%
11. Външен баланс на стоки и услуги	B.11	-	-2.34%	12.42%	2.73%	-0.25%	-0.52%

⁵⁴ В млн. евро.

⁵⁵ По цени от 2008 г.

⁵⁶ В процентни пункта.

Таблица 1в. Ценова динамика

	Код по ЕСС	2008	2008	2009	2010	2011	2012
		Равнище	Промяна ⁵⁷	Промяна	Промяна	Промяна	Промяна
1. Дефлатор на БВП		100	11.36%	4.82%	2.01%	2.93%	2.40%
2. Дефлатор на частното потребление		100	11.02%	1.50%	1.66%	2.19%	2.20%
3. ХИПЦ ⁵⁸		100	11.95%	2.50%	2.40%	2.82%	2.80%
4. Дефлатор на публичното потребление		100	18.91%	2.77%	2.95%	3.54%	3.55%
5. Дефлатор на инвестициите		100	8.29%	0.90%	2.49%	1.48%	1.36%
6. Дефлатор на цените на износа (стоки и услуги)		100	9.44%	-6.45%	5.38%	4.00%	2.06%
7. Дефлатор на цените на вноса (стоки и услуги)		100	9.62%	-10.02%	5.16%	-2.65%	1.73%

⁵⁷ В процентни пункта спрямо предходната година.

⁵⁸ Средно за годината.

Таблица 1с. Развитие на пазара на труда⁵⁹

	Код по ЕСС	2008	2008	2009	2010	2011	2012
		Равнище	Промяна	Промяна	Промяна	Промяна	Промяна
1. Заетост (хил. души) ⁶⁰		3 835.6	3.3%	-3.0%	-0.7%	0.5%	1.0%
2. Заетост (млн. отработени часове) ⁶¹		6 371.8	3.2%	-3.2%	-0.6%	0.6%	1.0%
3. Безработица ⁶²		5.6%	-1.3 ⁶³	1.2	0.3	-0.2	-0.4
4. Производителност на труда (евро на един зает) ⁶⁴		8 895.0	2.7%	-2.0%	1.0%	3.3%	3.8%
5. Производителност на труда (евро на отработен час) ⁶⁵		5.4	2.7%	-1.8%	0.9%	3.1%	3.8%
6. Компенсация на наетите (хил. евро)	D.1	12 340 349	23.6%	4.2%	2.4%	6.9%	7.1%
7. Компенсация на един нает		4 364.5	19.3%	8.5%	3.5%	6.3%	6.1%

⁵⁹ Темповете на изменение по т. 4 и 5 са в реално изражение, а по т. 6 и 7 – в номинално.

⁶⁰ Заето население, вътрешна дефиниция от националните сметки.

⁶¹ Дефиниция от националните сметки.

⁶² Хармонизирана дефиниция, Евростат; нива.

⁶³ Промяната в нормата на безработица е в процентни пункта.

⁶⁴ Реален БВП на един зает.

⁶⁵ Реален БВП на отработен час.

Таблица 1d. Секторни баланси

В % от БВП	Код по ЕСС	2008	2009	2010	2011	2012
1. Нето предоставени/ получени заеми спрямо останалия свят	B.9	-24.6	-8.2	-4.1	-1.2	-0.5
в това число:						
- баланс на стоки и услуги		-22.9	-8.3	-5.6	-4.5	-4.6
- баланс на първични доходи и трансфери		-2.4	-1.6	-1.1	0.3	0.8
- капиталова сметка		0.8	1.7	2.7	3.0	3.3
2. Нето предоставени/ получени заеми на частния сектор	B.9	-26.4	-6.3	-4.0	-1.3	-0.6
3. Нето предоставени/ получени заеми на консолидираното правителство	EDP B.9	1.8	-1.9	-0.1	0.1	0.1
4. Статистическа разлика						

Таблица 2. Перспективи относно бюджета на консолидираното правителство

	Код по ECC	2008	2008	2009	2010	2011	2012
		Равнище	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП
Нето предоставени заеми (EDP B.9) по подсектори							
1. Консолидирано правителство	S.13	625.6	1.8	-1.9	0.0	0.1	0.1
2. Централно правителство	S.1311	677.3	2.0	-2.1	-0.9	-0.6	-0.2
3. Регионално правителство	S.1312	-	-	-	-	-	-
4. Местно правителство	S.1313	-131.7	-0.4	-0.5	0.7	0.6	0.3
5. Фондове за социално осигуряване	S.1314	80.1	0.2	0.7	0.2	0.1	0.1
Консолидирано правителство (S13)							
6. Общо приходи	TR	13 354.5	39.1	37.4	39.2	39.6	39.1
7. Общо разходи	TE ⁶⁶	12 728.9	37.3	39.4	39.2	39.5	39.0
8. Нето предоставени/ получени заеми	EDP B.9	625.6	1.8	-2.0	0.0	0.1	0.1
9. Лихвени разходи (вкл. FISIM)	EDP D.41 incl. FISIM	286.1	0.8	0.8	0.9	0.9	0.9
10. Първичен баланс ⁶⁷		911.7	2.7	-1.3	0.9	1.0	1.1
Избрани компоненти на приходите							
11. Косвени данъци	D.2	6 190.5	18.1	16.0	17.4	17.3	17.1
12. Преки данъци	D.5	2 202.3	6.5	6.3	6.0	5.9	6.2
13. Данъци върху капитала	D.91	185.8	0.5	0.3	0.3	0.3	0.3
14. Социалноосигурителни вноски	D.61	2 757.2	8.1	8.0	7.7	7.4	7.2
15. Доход от собственост	D.4	472.0	1.4	1.3	1.1	0.7	0.7
16. Други (16=17-(11+12+13+14+15))		1 546.8	4.5	5.6	6.7	8.0	7.6
17=6. Общо приходи	TR	13 354.5	39.1	37.4	39.2	39.6	39.1
Данъчно бреме (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995) ⁶⁸		11 229.9	32.9	30.2	30.9	30.5	30.5

⁶⁶ Корижирани с нетните потоци, свързани със суапове, така че TR-TE=EDP B.9.

⁶⁷ Първичният баланс е изчислен като (EDP B.9, перо 8) минус (EDP D.41 вкл. FISIM, перо 9).

⁶⁸ Включително тези, събрани от ЕС и включващи корекция за несъбраните данъци и социални осигуровки (D.995), ако е необходимо.

	Код по ЕСС	2008	2008	2009	2010	2011	2012
		Равнище	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП
Избрани компоненти на разходите							
18. Колективно потребление	P.32	2 966.6	8.7	8.6	8.6	8.6	8.7
19. Социални трансфери в натура	P.31 = D.63	2 585.2	7.6	7.7	7.0	7.0	7.1
20. Социални трансфери без тези в натура	D.62	3 584.0	10.5	12.5	13.3	12.6	12.2
21=9. Лихвени плащания (вкл. FISIM)	EDP D.41 incl. FISISM	286.1	0.8	0.8	0.9	0.9	0.9
22. Субсидии	D.3	247.0	0.7	0.7	1.2	1.4	1.3
23. Бруто образуване на основен капитал	P.51	1 936.4	5.7	5.1	5.1	5.1	5.3
24. Други разходи (24=25-(18+19+20+21+22+23))		1 123.6	3.3	4.0	3.2	3.8	3.3
26=7. Общо разходи	TE ⁶⁹	12 728.9	37.3	39.4	39.2	39.5	38.9
в т. ч. Компенсация на наетите		3 061.8	9.0	9.5	8.8	9.0	8.9

⁶⁹ Корижирани с нетните потоци, свързани със суапове, така че TR-TE=EDP B.9

Таблица 3. Консолидирани разходи по функции

В % от БВП	Код по COFOG	2007	2012
1. Общи държавни служби	1	8.2	5.4
2. Отбрана	2	1.6	1.3
3. Обществен ред и сигурност	3	3.1	2.3
4. Икономически дейности	4	5.0	5.5
5. Опазване на околната среда	5	1.4	1.6
6. Жилищно строителство, благоустройство и комунално стопанство	6	1.4	1.2
7. Здравеопазване	7	3.1	3.5
8. Почивно дело, култура и религия	8	0.8	0.7
9. Образование	9	3.9	3.9
10. Социална защита	10	13.1	13.5
11. Общо разходи (= точка 7 = 26 от Таблица 2)	TE ⁷⁰	41.5	38.9

⁷⁰ Корижирани за нетните потоци, свързани със суапове, така че TR-TE=EDP B.9.

Таблица 4. Консолидиран правителствен дълг

% от БВП	2008	2009	2010	2011	2012
1. Брутен дълг ⁷¹	14.1	14.7	15.4	15.6	15.5
2. Изменение в нивото на brutния дълг като % от БВП	-4.1	0.6	0.7	0.2	-0.1
Приноси към измененията в съотношението на brutния дълг към БВП⁷²					
3. Първичен баланс ⁷³	2.7	-1.3	0.9	1.0	1.1
4. Ефект на натрупването	-1.9	0.9	0.5	-0.1	-0.1
5. Корекция наличности - потоци	0.5	-1.6	1.1	1.3	1.1
в това число:					
Разлики между пари в брой и натрупвания	-2.1	-3.0	1.7	2.7	2.6
Нетно натрупване на финансови активи	2.3	1.8	-0.7	-1.4	-1.5
в това число: приходи от приватизация	0.8	0.1	0.3	0.7	0.5
Оценъчни ефекти и други	0.3	-0.3	0.0	0.1	0.0
Имплицитен лихвен процент върху дълга ⁷⁴	5.4	5.5	6.0	6.2	6.4
Други променливи от значение					
6. Ликвидни финансови активи ⁷⁵	-	-	-	-	-
7. Нетен финансов дълг (7=1-6)	-	-	-	-	-

⁷¹ Съгласно дефиницията от Регламент 3605/93 (понятие извън ЕСС).

$$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} * \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$$

⁷² Изменението в съотношението на brutния дълг към БВП може да се декомпозира по следния начин:
 времето; D, PD, Y и SF са съответно нивото на държания дълг (the stock of government debt), първичния баланс, номиналния БВП и корекцията наличности-потоци, а i и y представляват средният разход по дълга (the average cost of debt) и номиналният растеж на БВП. Изразът в скобите представлява т. нар. ефект на натрупването (the "snow-ball" effect).

⁷³ Вж. т. 10 от Таблица 2.

⁷⁴ Пресметнато приблизително като лихвени разходи разделени на нивото на дълга за предходната година.

⁷⁵ AF1, AF2, AF3 (консолидирани по пазарни цени), AF5 (ако са котираны на фондова борса; вкл. дялове от взаимни фондове).

Таблица 5. Циклично развитие

% от БВП	Код по ЕСС	2008	2009	2010	2011	2012
1. Растеж на БВП (%)		6.0	-4.9	0.3	3.8	4.8
2. Нето отпуснати заеми на консолидираното правителство	EDP B.9	1.8	-1.9	-0.1	0.1	0.1
3. Лихвени разходи (включително FISIM, отчетен като потребление)	EDP D.41+FISIM	0.8	0.8	0.9	0.9	0.9
4. Растеж на потенциалния БВП (%)		5.4	3.4	3.1	2.9	3.0
Приноси:						
труд		1.2	0.8	0.8	0.6	0.4
капитал		3.1	1.6	1.3	1.2	1.3
обща факторна производителност		1.2	1.1	1.1	1.1	1.3
5. Отклонение от потенциалния БВП		5.8	-2.7	-5.3	-4.5	-2.8
6. Циклична компонента на бюджета		2.1	-0.9	-1.6	-1.5	-0.9
7. Циклично приспособен баланс (2-6)		-0.2	-1.0	1.6	1.6	1.0
8. Циклично приспособен първичен баланс (7+3)		0.6	-0.2	2.5	2.5	2.0

Таблица 6. Разлика спрямо предходната актуализация

	Код по ЕСС	2008	2009	2010	2011	2012
Растеж на реалния БВП (%)						
Предходна актуализация		6.5	4.7	5.2	5.8	-
Текуща актуализация		6.0	-4.9	0.3	3.8	4.8
Разлика		-0.5	-9.6	-4.9	-2.0	-
Нето отпуснати заеми на консолидираното правителство (% от БВП)	EDP B.9					
Предходна актуализация		3.0	3.0	3.0	3.0	-
Текуща актуализация		1.8	-1.9	0.0	0.1	0.1
Разлика		-1.2	-4.9	-3.0	-2.9	-
Брутен дълг на консолидираното правителство (% от БВП)						
Предходна актуализация		15.4	15.4	15.3	15.2	-
Текуща актуализация		14.1	14.7	15.4	15.6	15.5
Разлика		-1.3	-0.7	0.1	0.4	-

Таблица 7. Дългосрочна устойчивост на публичните финанси

% от БВП	2000	2007*	2010*	2020*	2030*	2050*	2060*
Общо разходи	42.6	41.5	42	41.4	41.8	44.6	45.2
В т.ч. разходи, свързани със застаряването на населението	18.3	16.2	16.7	16.1	16.6	19.3	19.9
Разходи за пенсии	9.4	8.3	9.1	8.4	8.6	10.8	11.3
Пенсии за старост	-	-	-	-	-	-	-
Пенсии за възраст и ранно пенсиониране	8.3	6.8	7.3	6.9	7.1	9.4	10
Други пенсии (за инвалидност, наследствени)	1.1	1.4	1.8	1.5	1.5	1.4	1.3
Пенсии по професионални схеми (ако са в консолидираното правителство)	-	-	-	-	-	-	-
Здравеопазване	3.3	4.7	4.8	5	5.1	5.5	5.4
Дългосрочни грижи	-	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.4
Разходи за образование	4.2	3.3	2.9	2.8	2.9	2.9	3
Други разходи, свързани със застаряването на населението	0.7	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Лихвени разходи	4	1	0.9	1.1	1.1	1.3	1.5
Общо приходи	42.2	41.5	41.2	41.2	41.2	41.2	41.2
В т.ч. приходи от собственост	3.6	1.5	1.4	1.3	1.3	1.2	1.2
В т.ч.: от пенсионни вноски (или социалноосигурителни вноски, ако е релевантно)	7.4	5	7.6	7.4	7.3	7.4	7.4
Активи на резервни пенсионни фондове	-	-	-	-	-	-	-
В т.ч.: консолидирани активи на публичните пенсионни фондове (без държавни облигации)	-	-	-	-	-	-	-
Допускания:							

% от БВП	2000	2007*	2010*	2020*	2030*	2050*	2060*
Растеж на производителността на труда	9.2	4	4	3.3	2.7	1.7	1.7
Растеж на реалния БВП	5.4	5.9	4	2.4	1.7	0.3	0.8
Коефициент на икономическа активност, мъже (на възраст 15-64 г.)	73.4	71.4	72.3	74.3	72.9	71.8	72.9
Коефициент на икономическа активност, жени (на възраст 15-64 г.)	61	62.3	63.4	66.3	65.1	63.8	65.6
Коефициент на икономическа активност, общо (на възраст 15-64 г.)	67.1	66.8	67.8	70.3	69	67.9	69.3
Безработица (% , 15-64 г.)	16.9	7	4.7	4.7	4.7	4.7	4.7
Население на възраст 65+ към цялото население	16.5	17.3	17.5	20.3	23.3	31.3	34.2

* Източник: Доклад за застаряването за 2009 г. и Доклад за устойчивостта за 2009 г.

Таблица 8. Основни допускания

	2008	2009	2010	2011	2012
Краткосрочен лихвен процент (средногодишна стойност), 3-месечен LIBOR в евро, %	4.6	1.2	2.0	2.8	3.5
Краткосрочен лихвен процент (средногодишна стойност), 6-месечен LIBOR в долари, %	3.1	1.0	1.7	2.5	3.0
Дългосрочен лихвен процент (средногодишна стойност), %	4.1	4	4.1	4.1	4.1
Валутен курс USD/EUR (средногодишна стойност)	1.46	1.40	1.45	1.45	1.45
Номинален ефективен валутен курс, процентно изменение, предходна година = 100 ⁷⁶	2.7	-3.0	0.0	1.5	0.0
Валутен курс спрямо EUR (средногодишна стойност)	1.95583	1.95583	1.95583	1.95583	1.95583
Световна икономика без ЕС, растеж на БВП, %	3.6	-1.2	3.1	3.5	4.0
Растеж на БВП на ЕС, %	0.8	-4.1	0.7	1.6	2.0
Растеж на релевантните чужди пазари, %	5.2	1.4	3.4	4.1	4.4
Обем на световния внос, без ЕС, %	6.4	0.5	2.1	4.0	3.1
Цена на петрол (Brent, USD/барел)	97.0	62.1	67.5	77.0	84.0

⁷⁶ Положителните числа означават поскъпване, а отрицателните - обезценяване.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: АЛТЕРНАТИВНИ СЦЕНАРИИ ОТ ДОКЛАДА ЗА УСТОЙЧИВОСТТА ЗА 2009 Г.

Оценката на ЕК в Доклада за устойчивостта за 2009 г. се основава на дългосрочните прогнози на правителствените разходи, приходи и дефицит, като се вземат предвид демографските фактори и натрупването на дълга. За количественото измерване на рисковете за устойчивостта се използва понятието отклонение от устойчивостта (sustainability gap)⁷⁷, измерено чрез индикаторите S2 и S1. S2 показва необходимата корекция на текущия първичен баланс, за да се спази времево бюджетно ограничение (дисконтираната стойност на бъдещите структурни първични баланси да покрива равнището на дълга в настоящия момент) за безкрайно дълъг период от време с включени разходи за застаряването на населението и с включено развитие на правителствените приходи от активи и моделирано съобразно еластичността на данъчното облагане на пенсиите (последните две са новост в методологията). S1 показва необходимата корекция на текущия първичен баланс, за да може правителственият дълг да достигне до 60% от БВП през 2060 г. с включени разходи за застаряването на населението и с включени правителствени приходи от активи. Положителна стойност на индикаторите означава необходимост от фискална консолидация или структурни реформи, които да намалят тежестта на застаряването върху публичните финанси. Обратното, отрицателна стойност предполага, че началната бюджетна позиция е достатъчно стабилна да осигури устойчивостта на фискалната политика дори и предвид риска от застаряването на населението.

Докладът също така разглежда каква е цената на отлагането на реформите с 5 г., т.е. с колко ще се повишат индикаторите S2 и S1. За ЕС S2 ще нарасне средно с 0.5 п.п. от БВП, а за България с 0.1 п.п.

ЕК е разработила 3 средносрочни сценария за икономическото развитие след кризата в зависимост от степента на влияние на кризата в средносрочен и в дългосрочен план.

Първият е наречен „бързо възстановяване“ (rebound) и е оптимистичен. Той показва забавяне потенциалния растеж по време на кризата, но предполага по-бързото му възстановяване в сравнение с останалите сценарии.

Вторият сценарий е наречен „загубено десетилетие“ (lost decade) и се счита за най-реалистичен. Той предполага възстановяване на потенциалния растеж до нивото отпреди кризата за десет години, като производителността на труда и отработените часове се очаква да достигнат темпа на растеж от основния сценарий през 2020 г.

Най-песимистичният сценарий е наречен „постоянен шок“ (permanent shock), според който не само че няма възстановяване, но има постоянен спад на потенциалния растеж в бъдеще.

Според изчисленията на ЕК България се явява своеобразен outlier – при нея се наблюдава намаляване на разходите по застаряване на населението и подобрене на индикатора S2 до съответно 2.7% и 0.3% от БВП при сценария „загубено десетилетие“. Това се дължи на „нелогичност“ на еластичностите, използвани при изчисленията.

Таблица 1: Ефект от кризата върху S2 и разходите по застаряването:

	S2 (% от БВП)	Разходи по застаряването, ръст в % от БВП за периода 2010-2060 г.	S2 (% от БВП), разлика от основния сценарий	Разходи по застаряването, ръст в % от БВП за периода 2007-2060 г., разлика от основния сценарий	S2 (% от БВП), разлика от основния сценарий	Разходи по застаряването, ръст в % от БВП за периода 2007-2060 г., разлика от основния сценарий	S2 (% от БВП), разлика от основния сценарий	Разходи по застаряването, ръст в % от БВП за периода 2007-2060 г., разлика от основния сценарий
	Основен сценарий		Бързо възстановяване		Загубено десетилетие		Постоянен шок	
България	0.9	3.2	0	0	-0.6	-0.5	-0.6	-0.3
ЕС 27	6.5	4.4	0	0	1.1	+1.4	1.5	+2
Еврозона	5.8	4.8	0	0	1.2	+1.6	1.8	+2.4

Източник: Доклад за устойчивостта за 2009 г.

ЕК е включила още един сценарий, който предполага постигане на заложените СБЦ в Програмите за стабилност и конвергентните програми (ПСКП) от 2008-2009 г. за периода 2010-2015 г. Хипотетичното му реализиране предполага

⁷⁷ Положителното различие от устойчивостта е неблагоприятно и предполага необходимост от реформи; отрицателното е благоприятно и показва разумна фискална политика с безпроблемно посрещане на дълга, включващ разходите по застаряването.

голямо намаление на положителния индикатор S2 в ЕС и в еврозоната. България би била с най-добър индикатор S2 в ЕС от -6.9% от БВП. Ако обаче се отчете въздействието на кризата върху публичните финанси, реализирането на този сценарий е слабо вероятно.

Тестовите на чувствителност включват изменението на индикатора S2 при различни от приетите в основния сценарий очаквана продължителност на живота (с една година в повече при раждането до 2060 г.), производителност на труда (конвергенция към по-висок темп на растеж с 0.25 п.п. в сравнение с основния сценарий, въвежда се линейно за периода 2010-2020 г. и остава такава), заетост на възрастните работници (с 5 п.п. по-висока, въвежда се линейно за периода 2010-2020 г. и остава такава посредством намаляването на неактивното население), обща заетост (с 1 п.п. по-висока, въвежда се линейно за периода 2010-2020 г. и остава такава посредством намаляването на структурната безработица), миграция (нулева миграция) и лихвен процент (реалният лихвен процент е с 1 п.п. по-висок от този в основния сценарий, т.е. 4%).

Таблица 2: Тестове на чувствителност на индикатора S2

	S2, основен сценарий, % от БВП	S2, по-висока продължителност на живота, разлика в п.п. с основен сценарий	S2, по-висока производителност на труда, разлика в п.п. с основен сценарий	S2, по-висока заетост на възрастните работници, разлика в п.п. с основен сценарий	S2, по-висока обща заетост, разлика в п.п. с основен сценарий	S2, нулева миграция, разлика в п.п. с основен сценарий	S2, по-висок лихвен процент, разлика в п.п. с основен сценарий
България	0.9	+0.3	-0.2	0	-0.2	+0.3	-0.3
ЕС 27	6.5	+0.5	-0.3	-0.2	-0.3	+2.2	:
Евروزона	5.8	+0.4	-0.4	-0.3	-0.3	+2.3	:

Източник: Доклад за устойчивостта за 2009 г.

Вижда се, че най-значимо отрицателно въздействие имат сценариите за нулева миграция за България - той води до влошаване от една трета и повече върху индикатора. Очаквано положително е въздействието на сценариите със заложен по-високи производителност и обща заетост, като за България ръстът е значим – над 20%. По-високата продължителност на живота също очаквано повишава индикатора – с една трета за България.

Алтернативните сценарии по разходите за здравеопазване са:

- „чисто застаряване” (pure ageing) – коефициентите на заболяемост, свързани със застаряването, не се подобряват (песимистичен).
- „постоянно здраве” (constant health) – всички допълнителни години се прекарват в здраве (оптимистичен).
- „разходи, концентрирани към края на живота” (death-related costs) – обвързване на разходите към последните години от живота по данни на EUROPOP2008.
- „еластичност на доходите” (income elasticity) – за разлика от основния сценарий с постоянна еластичност на търсенето на здравни услуги от 1, той включва такава от 1.1 (поради повишеното търсене и благосъстояние), която конвергира към 1 до 2060 г.

Горните сценарии разглеждат развитието на разходите за здравеопазване от страна на търсенето. Има още два алтернативни сценария, които разглеждат развитието на разходите за здравеопазване от страна на предлагането:

- „конвергенция на разходите на ЕС 12” (EU12 cost convergence) – разходите в новите ДЧ (ЕС 12) конвергират към средните за ЕС 15 до 2060 г., което рязко повишава индикатора S2 за тези страни с понастоящем доста под средните за ЕС разходи.
- „интензивност на труда” (labour intensity) – разходите за здравеопазване нарастват съобразно БВП на работещ (тъй като здравеопазването е интензивен на труд отрасъл), а не съобразно БВП на глава от населението.

Таблица 3: Алтернативни сценарии за разходите за здравеопазване

	S2, основен сценарий, % от БВП	S2, „чисто застаряване”, разлика в п.п. с основен сценарий	S2, „постоянно здраве”, разлика в п.п. с основен сценарий	S2, „разходи, концентрирани към края на живота”, разлика в п.п. с основен сценарий	S2, „еластичност на доходите”, разлика в п.п. с основен сценарий	S2, „конвергенция на разходите на ЕС 12”, разлика в п.п. с основен сценарий	S2, „интензивност на труда”, разлика в п.п. с основен сценарий

						сценарий	
България	0.9	0	-0.5	0	+0.3	+1.9	+0.6
ЕС 27	6.5	+0.1	-0.6	-0.1	+0.4	:	+0.7
Еврозона	5.8	+0.1	-0.5	0	+0.4	:	+0.6

Източник: Доклад за устойчивостта за 2009 г.

Алтернативните сценарии по разходите за дългосрочни грижи са:

- „чисто застаряване” (pure ageing) – коефициентите на заболяемост, свързани със застаряването, не се подобряват (песимистичен).
- „постоянна инвалидност” (constant disability) – коефициентът на инвалидност остава същият, въпреки нарастването на броя на възрастните (аналогичен на оптимистичния „постоянно здраве” по разходите за здравеопазване).
- „прехвърляне към домашни грижи” (shift to home care) – ежегодно прехвърляне на 1% от инвалидизираните възрастни хора от неформални грижи към формални домашни грижи през първите десет години на разглеждания период.
- „прехвърляне към институционални грижи” (shift to institutional care) - ежегодно прехвърляне на инвалидизирани възрастни хора от неформални грижи към институционални грижи през първите десет години на разглеждания период..

Първите два от горните сценарии разглеждат развитието на разходите за дългосрочни грижи от страна на търсенето, а вторите два от гледна точка на промяна на предоставянето на публични дългосрочни грижи. Има още два алтернативни сценария, които разглеждат развитието на разходите за дългосрочни грижи от страна на предлагането:

- „бърз ръст на разходите за единица” (fast growth in unit costs), обвързани с БВП на работещ.
- „бавен ръст на разходите за единица” (slow growth in unit costs), обвързани с БВП на работещ.