

СЪДЪРЖАНИЕ

УВОД

ФИСКАЛНО ИЗПЪЛНЕНИЕ И ЦЕЛИ ДО КРАЯ НА 2000 Г.	3
МАКРОИКОНОМИЧЕСКА РАМКА ЗА ПЕРИОДА 2001 – 2003 Г.	6
ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЯ ЗА ПЕРИОДА 2001 – 2003 Г.	8
БЮДЖЕТНИ ПРИОРИТЕТИ	12
ПРИХОДИ И ДАНЪЧНА ПОЛИТИКА ПРЕЗ 2001 Г.	17
РАЗХОДИ	19
БЮДЖЕТЕН БАЛАНС	26
ДЪЛГ НА ПРАВИТЕЛСТВОТО	26
ФИСКАЛНО УПРАВЛЕНИЕ	28
ФИСКАЛЕН РИСК И ПРОЗРАЧНОСТ	29
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	31

У В О Д

Основната цел на доклада към проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за 2001 г. е да направи изчерпателно и кратко описание на политиката и тенденциите, които стоят в основата на заложените в законопроекта показатели.

Докладът се основава на целта за осигуряване на дългосрочна устойчивост на развитие и последователност на фискалната политика. В условията на паричен съвет, когато фискалната политика е основният инструмент за постигане на целите на икономическата политика, тенденциите на развитие на финансовите агрегати, взаимодействието им с общоикономическите показатели, както и взаимната им зависимост са определящи при очертаване на насоките за поддържане на стабилна фискална позиция.

Проектът на бюджет 2001 се явява естествено продължение на следваната досега фискална политика от правителството. Тя е дефинирана в контекста на основните политически, икономически и секторни програми. Водещо значение имат:

Програма 2001;

Меморандумът за икономическата политика;

Бюджетната прогноза за периода 2001-2003 г.;

Основните цели на фискалната политика продължават да бъдат:

Поддържането на стабилна макроикономическа среда

Постигането на по-висок и устойчив икономически растеж при запазване на макроикономическата стабилност чрез продължаващо действие на паричния съвет, поддържане на широко балансиран бюджет, на стабилна и прозрачна данъчна система, контрол върху фискалния риск и намален държавен дълг са основните опорни точки при формулиране на бюджет 2001.

Реализиране целите на евроинтеграцията

Интегрирането на страната в европейските и евроатлантическите структури е приоритетна задача на правителството. Предвидено е финансовото осигуряване на този процес.

Инвестиране в по-добра структура на публичния сектор

Главен акцент се поставя върху реформите на пенсионното и здравното осигуряване. Развитието на административната реформа е в основата на реструктурирането и повишаването на капацитета на публичния сектор.

По-добро финансово управление

Съчетаването на съвременните управленски и информационни технологии ще доведе до подобряване ефективността на управление на бюджетните ресурси.

Постигането на тези по-обща цели е в съответствие с цялостната правителствена стратегия за изграждане на ефективно функционираща пазарна икономика и подобряване на условията на живот на хората.

ФИСКАЛНО ИЗПЪЛНЕНИЕ И ЦЕЛИ ДО КРАЯ НА 2000 Г.

Отчетените резултати за изпълнението на консолидирания бюджет изцяло потвърждават тезата, че в условия на паричен съвет фискалната политика е основен инструмент за регулиране на икономиката. Напълно бяха постигнати набелязаните цели на тази политика, чиито основни елементи са: фискална консолидация чрез поддържането на широко балансиран бюджет; адекватен баланс по фискалния резерв, гарантиращ обслужването на държавния дълг и постигането на положителен първичен бюджетен баланс; спазване на твърди бюджетни ограничения спрямо всички стопански субекти от държавния и частния сектор; укрепване на данъчната система и фискалния мениджмънт; подобряване управлението на касовото изпълнение на бюджета и адаптирането му към променящата се макроикономическа среда.

И през 2000 г. бюджетът е и продължава да бъде основен фактор за поддържане на макроикономическата стабилност. Въвеждането на по-ефективни системи за управление на паричните потоци от Министерството на финансите на основата на модерно държавно съкровище и единна сметка позволяват бюджетът да има адекватно макроикономическо поведение в зависимост от фазите на икономическия цикъл и сезонността. Постигнатата финансова стабилизация и очертаващата се трайна тенденция на икономическо възстановяване дават възможност за малко по-експанзионистична фискална политика, без да се ограничава маневреността на бюджета да реагира на различни предизвикателства, породени от външни или вътрешни фактори. В рамките на 2000 г. тази експанзия ще намери израз в еднократни разходи, подкрепящи растежа и смекчаващи социалната цена на структурните реформи.

За 2000 г. се предвижда бюджетният дефицит по консолидираната фискална програма да се задържи на нива под 1.5 % от брутният вътрешен продукт (БВП), като първичният излишък се очаква да достигне 3.5 % от БВП. Има няколко основни стълба, които гарантират стабилността на процесите в бюджетната сфера и заложените по програма показатели. Законът за държавния бюджет за 2000 г. позволява на Министерството на финансите да ограничава субсидиите до 90% от законово определеното. В бюджета е предвиден резерв, възлизащ на 1.3 % от БВП, главно за покриване на разходите по структурните реформи. Строгата фискална политика и засиленият контрол върху изпълнението на приходите и разходите както на централно ниво, така и на ниво съставни бюджети позволява постигането на поставените цели.

По програма през 2000 г. се очаква бюджетните приходи да запазят нивата си от 1999 г. Въпреки умереното намаляване на ставките на личните и корпоративните данъци, в средносрочна перспектива се предвижда приходите да останат на нива 40 - 41% от БВП. За 2000 г. приходите по програма са предвидени да достигнат около 40% от БВП на нетна основа.

Политиката по отношение на приходите е заложена в следваната от 1997 г. стратегия на плавно намаляване на данъчната тежест чрез постепенно редуциране на ставките, разширяване на данъчната основа и повишаване на събираемостта.

Очаква се да бъдат получени по-високи приходи от ДДС и акцизите. Поради влошената ситуация на пазара на труда, въпреки че нивото на индивидуалните доходи се запазва според програмата, агрегираната база е значително редуцирана. Това е основната причина да се очаква, че приходите от данъци, имащи за база работната заплата и другите видове доходи, ще останат или на предвиденото в програмата ниво, или ще бъдат преизпълнени с очаквания ефект от допълнителното увеличение на бюджетните заплати с 10 % от 1 октомври 2000 г. и евентуално тринадесета заплата в зависимост от конкретната фискална позиция в края на годината. Част от сезонните колебания и минимализирането на негативните фактори може да бъде компенсирано със събиране на дължимите данъчни просрочия. Особено актуално е това за Националния осигурителен институт (НОИ), където тази сума е значителна. Намаляване и ликвидиране в средносрочна перспектива на данъчните просрочия е стратегическа задача на фискалната политика. След успешното изпълнение на програмата за изолация сега акцентът е върху големите монополи. Необходимо е да се упражнява натиск върху големите фирми с данъчни просрочия, като "Булгаргаз", "НЕК", "Нефтохим" АД, "БДЖ", с цел ритмичното им погасяване.

Очакваното преизпълнение на неданъчните приходи е свързано с направената от Българската народна банка вноска от превишение на приходите над разходите, което дава основание да се предвидят неданъчни приходи над 20 % по-високи от предвидените в програмата.

Консервативният подход на оценка на приходната част на консолидираната бюджетна програма показва общо преизпълнение с около 8 - 10 % и с около 3 - 4 % за данъчните приходи, което по видове бюджети е силно неравномерно. Бюджетите на осигурителните фондове имат най-големи дисбаланси и неизпълнения на приходната част, както и част от общините.

В областта на разходите се работи в няколко насоки във връзка с поддържането на определено ниво на нелихвените разходи и по-ефективно извършване на разходите. Продължава изпълнението на програмата за развитие на системата на държавното съкровище и разширяване обхвата на единната сметка. Налице са определени позитивни резултати по възможностите за управление на бюджетните ресурси при завишаване на контрола на централно равнище и постигане на по-ефективно и прозрачно бюджетиране.

След закриването от 1 януари 1999 г. на по-голямата част от съществуващите над хиляда на брой извънбюджетни фондове и сметки и намаляването на броя на първостепенните разпоредители с бюджетни кредити се създадоха условия за по-опростена и прозрачна структура. Процесът на консолидация на всички бюджетни финансови ресурси и оптимизирането на разпоредителите с бюджетни кредити продължава и през 2000 г.

От началото на 2001 г. ще бъдат консолидирани всички извънбюджетни сметки по чл. 45, ал. 2 от Закона за устройството на държавния бюджет, с което допълнително ще се подобри прозрачността на изразходване на средствата и ще бъдат поставени под контрол значителни ресурси. Това ще въздейства позитивно върху контрола на бюджетния дефицит, тъй като към момента извънбюджетните сметки и фондове генерират най-големите дефицити.

Положително върху фискалната прозрачност ще се отразят предстоящите подобрения в практиката на управление на бюджета. Ще се усъвършенства още формата на отчетите и анализите на бюджета, които са достъпни за обществеността.

През 2000 г. brutните бюджетни разходи по програма са 44.7 % от БВП. Размерът на нелихвените разходи през 2000 г. е 89.0 % от обема на всички разходи и 39.7 % от БВП. Тези по-високи нива са свързани с провежданите реформи в здравеопазването, пенсионното дело и структурната реформа в реалния сектор.

В областта на пенсионното осигуряване след приемането в края на миналата година на основните нормативни актове се премина към система, която се базира на фондов принцип и включва три основни стълба. Със съвместните усилия на НОИ и на правителството се създават условия за гарантиране на успешната работа и по-бързото извършване на пенсионната реформа. Здравната реформа през 2000 г. се осъществява в рамките на предвидените по бюджетната прогноза средства в размер 4.3 % от БВП (спрямо 3.8 % по програма 1999 г.). Съществен дял в обема на разходите за здравеопазване през годината заемат предвидените в програмата разходи за бюджета на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК). Изпълнението на бюджета ще бъде в рамките на предвиденото по програма.

Основен приоритет през 2000 г. е и инвестиционната програма. Тази програма се подкрепя от Световната банка и има гарантирано финансиране. От разходите, свързани със структурната реформа, се очаква до края на годината да бъдат изразходвани средства за еднократни операции с цел осигуряване на окончателни решения за предприятията, които предстои да бъдат приватизирани или ликвидирани, както и за реформите в публичния сектор.

В резултат на структурната реформа в реалния сектор и ликвидацията на много предприятия от началото на годината се наблюдава нарастване на нетния негативен ефект върху пазара на труда, вследствие на което значително нарасна процентът на безработицата – от 16.0 % в края на 1999 г. на 19.0 % в края на април 2000 г. (18.04 % в края на август). На годишна база това ще наложи по-високи разходи за директни обезщетения и помощи за безработица, въпреки сигналите за намаляване на безработните.

Министерството на финансите ще продължи да прилага предвидените в Закона за държавния бюджет механизми, за да гарантира контрола върху дефицита и реалния ръст на държавните разходи.

Изграждането на съвременна система за управление на дълга, базираща се на одобрената от правителството стратегия за управление на правителствения дълг, ще позволи да се оптимизират разходите за лихви. От друга страна, през тази година Министерството на финансите стартира програми за усъвършенстване на бюджетното планиране и изпълнение, което допълнително ще гарантира оптималното разпределение на бюджетните средства, както и тяхното най-ефективно изразходване. Ще бъде заложен и развит програмният принцип на бюджетниране.

МАКРОИКОНОМИЧЕСКА РАМКА ЗА ПЕРИОДА 2001 – 2003 Г.

Главна цел на икономическата политика за периода 2001 – 2003 г. е ускоряването на темповете на растеж, а постигането на тази цел ще се подпомогне от развитието на международната конюнктура. През последната година световната икономика се развива с високи темповете на растеж от около 4.7 %, а през 2001 г. се очаква реално нарастване от 4.2%. Благоприятно за България е бързото развитие на страните от Европейския съюз, където темпове на растеж се оценяват на 3.5 % за 2000 г. и на 3.1 % за 2001 г. Висока е икономическата активност в страните от Централна и Източна Европа.

През периода 2001-2003 г. темповете на икономически растеж в България ще бъдат най-малко 5 % годишно. Движещият фактор на растежа, както и на технологичното и продуктовото обновяване на икономиката на България, са инвестициите, които имат най-висока динамика. В програмата до 2003 г. се предвижда делът на инвестициите в основни активи в БВП да се повиши на 20.6 % през 2003 г. (15.95 % през 1999 г.).

Динамично се развива частният сектор, който се характеризира с висока производителност на труда и ефективност на производството. Подобряващата се ефективност на икономиката и растящата производителност на труда повишават конкурентоспособността на българското производство, което създава потенциал за високи темпове на растеж на износа в близка перспектива. Благоприятните промени в международната конюнктура вече допринесоха за бързото нарастване на износа през 2000 г. Според прогнозата износьт през 2003 г. ще достигне 5.5 млрд. щ. долара при равнище 4.0 млрд. щ. долара през 1999 г.

Състоянието на платежния баланс е важно за икономиката на България. Увеличеното вътрешно търсене, породено от растежа на реалните доходи и от повишаващата се инвестиционна активност, доведе до влошаване на търговското салдо поради относително по-високия внос на потребителски и инвестиционни стоки. В периода 2001 – 2003 г. търговското салдо бавно ще започне да се подобрява под действието на два фактора: растящия износ и относително по-ниската потребност от внос. Действието на двата фактора е резултат от извършващите се инвестиции и от цялостното реструктуриране на икономиката, които водят до подобро използване на всички ресурси и повишаване на конкурентоспособността на продукцията. Шокът от растящите цени на нефта е отразен в прогнозата на платежния баланс. Отрицателната текуща сметка, която ще бъде в рамките на 3.5-4 % от БВП за периода 2002 – 2003 г., ще се финансира от преки чуждестранни инвестиции и инвестиционни заеми.

Три основни фактора влияят върху равнището на инфлацията в България след въвеждането на паричния съвет – международните цени на основни продукти, суровини и енергоносители, съотношението между еврото и щатския долар, схемата за изменение на административно определяните цени. Инфлацията през 2000 г. се генерира от високите цени на петрола и съответно на енергоносителите, от поскъпването на щатския долар и от динамиката на цените на хранителните стоки. През периода 2001-2003 г. се очаква стабилизиране на цените на нефта на световните пазари, както и вероятното поскъпване на еврото спрямо щатския долар. В прогнозата се приема, че за 2002 – 2003 г. валутният курс на лева към долара ще се върне на ниво 2:1. Следователно, за този период не се очаква инфлационно действие от страна на основните инфлационни фактори. Оценката е за инфлация в края на годината 3.5 %.

Реструктурирането на икономиката доведе до бързо увеличаване броя на безработните. Оптимизирането на заетостта се осъществява не само в частните и приватизираните фирми, но и в държавния сектор. Натискът на строгата финансова дисциплина налага увеличаването

на работната заплата да става в съответствие и в зависимост от нарастването на производителността на труда. Намаляване на заетостта има и в бюджетния сектор. Повишаването на заетостта представлява предизвикателство пред икономическата политика. Правителството вижда своята роля в две основни насоки: стимулиране създаването на нови работни места чрез програми за подпомагане и стимулиране на малки и средни предприятия и ориентиране на инвестиционни програми към регионите, най-силно засегнати от безработицата.

Основни макроикономически показатели

	1999	2000	2001	2002	2003
	Отчет	Оценка			
Брутен вътрешен продукт (млн. лв.)	22 776.4	25 586.5	28 210.0	30 685.7	33 347.8
Темп на реален растеж (%)	2.38	4.5	5.0	5.0	5.0
Структура на БВП (%)					
- дял на инвестициите в основни активи	15.9	17.5	18.5	19.5	20.6
- дял на потреблението	90.7	88.5	85.9	82.8	81.4
Средногодишна инфлация (%)	1.8	9.5	6.0	3.4	3.5
Валутен курс (лв. / щ. долар)	1.84	2.085	2.1098	2.0	2.0
Платежен баланс					
Текуща сметка (% към БВП)	-5.52	-4.94	-4.96	-3.61	-3.63
Търговски баланс (% към БВП)	-8.72	-9.95	-8.88	-7.13	-6.77

ФИСКАЛНА СТРАТЕГИЯ ЗА ПЕРИОДА 2001 – 2003 Г.

Развитието на фискалната политика през следващите три години се предвижда да продължи да следва правителствената стратегия и да служи като основен инструмент за осъществяване на икономическата политика. Това предполага прецизна оценка на нуждите на икономическата система и на ресурсите, с които тя разполага, на нейния капацитет, както и на рисковете при осъществяване на дадена политика. При определянето на хода на фискалната политика за следващите години е важно тя да се разглежда от позициите на дългосрочното планиране като част от инструментариума за постигане на общонационалните икономически цели. Основните постановки, от които извеждаме фискалната стратегия, имайки предвид нейното влияние върху икономическия живот в страната, от една страна, и отражението на основните икономически показатели върху бюджета, от друга - са следните:

Фискалната политика има главно значение за постигането на икономическа стабилност и растеж. Залагането и поддържането на определено ниво на дефицита е основен елемент при очертаването на бъдещата икономическа политика;

Фискалната политика следва да бъде формулирана в дългосрочна перспектива. Оттук следва да се изведат средносрочните приоритети и конкретните стъпки, стоящи пред българското правителство, при осъществяването ѝ;

Българското общество се стреми към членство в Европейския съюз, което поставя своите предизвикателства и изисквания, но в същото време спомага за определяне насоките на фискалната стратегия.

На базата на тези постановки е изготвена следващата актуализирана таблица, която разглежда конкретните елементи на фискалната стратегия.

Икономически растеж

Средносрочна цел	Поддържане на висок и стабилен икономически растеж
Краткосрочна цел	Постигане на 5 % реален растеж на БВП за 2001 г.

Дълг на правителството

Средносрочна цел	Редуциране на нетния правителствен дълг съобразно критериите на ЕС
Краткосрочна цел	Редуциране на нетния правителствен дълг съобразно очаквания текущ бюджетен баланс и приватизационните приходи

Приходи

Средносрочна цел	Стабилно и непроменливо данъчно законодателство,
------------------	--

Краткосрочна цел	невисоки данъчни ставки и поддържане нивото на данъчните приходи за постигане на балансиран бюджет
Разходи	Намаляване на данъчните ставки и консолидация на данъчната база в съответствие с икономическите и фискалните условия. Балансирано доходно облагане
Средносрочна цел	Добре адресирани и локализирани разходи. Ефективност на използването им. Поддържане на нетните публични нелихвени разходи на ниво 35 % от БВП
Краткосрочна цел	Балансирани разходи, осигуряващи реформирането на здравния и социалния сектор
Бюджетен баланс	
Средносрочна цел	Поддържане на широко балансиран бюджет съобразен с икономическия цикъл
Краткосрочна цел	Постигане на фискален дефицит до 1.5 % от БВП
Фискално управление	
Средносрочна цел	Обхващане на целия публичен сектор и пълноценно действие на държавното съкровище
Краткосрочна цел	Въвеждане на електронна система за разплащане, нова счетоводна рамка, разширяване обхвата на единната сметка с включване на второстепенни разпоредители.
Фискален риск и прозрачност	
Средносрочна цел	Редуциране на фискалния риск до незначителни нива. Покриване на всички изисквания за фискална прозрачност
Краткосрочна цел	Прилагане изискванията за постигане на фискална прозрачност

Фискалната стратегия следва да се разглежда като консолидация на заложените в таблицата елементи. Всеки един от тях представлява широкообхватна сфера, за която следва да се начертае път на развитие с оглед разкриване бъдещото проявление на фискалните тенденции.

Основен приоритет е поддържане на макроикономическа стабилност и запазване на високия темп на провеждане на структурните реформи в страната с цел създаване на необходимите условия за икономически растеж. За 2001 г. се залага реален растеж на брутния вътрешен продукт около 5 %. Разглеждайки фискалната политика като основен инструмент на икономическата политика в условията на паричен съвет, следва да се разчита на заложените програми и реформи в тази сфера като на един от основните двигатели за неговото реализиране.

Основните предизвикателства са свързани с амбициозното намаляване на данъците и увеличаването на социалноосигурителните разходи при поддържане на широко балансиран

баланс. Ограниченото време налага една част от реформите да се извършва адаптивно в хода на изпълнението на бюджета.

За втора поредна година правителството формулира таблица на целите в документ като Доклада за държавния бюджет, с която формулира политиката си по отношение на бюджетните агрегати. Формулирането на бюджетния баланс и нивото на нелихвените разходи е основополагащо при формулиране на фискалната политика. Основен извод от тази политика е, че съществуващата макроикономическа стабилност се дължи на активното фискално поведение на правителството и на уменията му да отстоява поддържането на основните параметри. Най-голям принос има удържането на бюджетния баланс с минимален дефицит: за 1997 г. - на 1.2 % от БВП; през 1998 г. - реализиране на положителен баланс от 1 % от БВП; през 1999 г. - дефицит от 1 % от БВП в резултат на по-активната структурна политика; за 2000 г. се очаква дефицитът да бъде 1.5 % от БВП, въпреки засиления натиск за рязко увеличаване на публичните разходи.

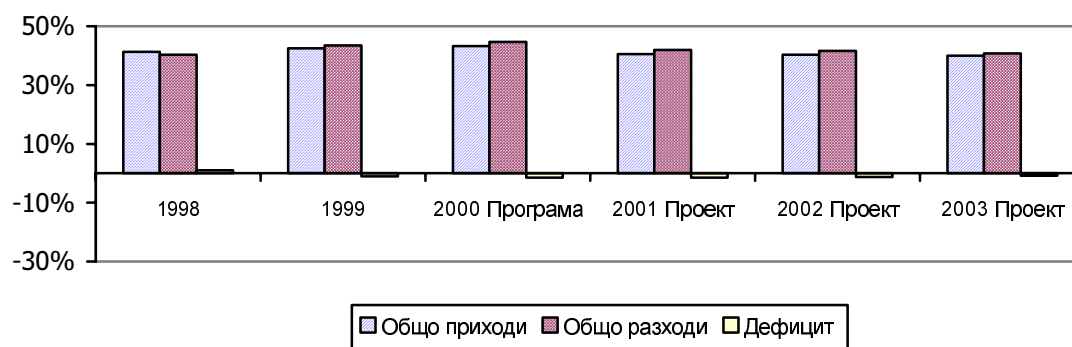
Стартираните и провежданите реформи в публичния сектор все още имат ограничено проявление върху нивото на нелихвените разходи като основен агрегат, определящ размера на публичния сектор. Все още реформите са главно на институционално ниво, което определя и по-високите публични разходи спрямо желаните. Средно за периода 1997 – 2000 г. нивото на нетните нелихвени разходи е около 35 % от БВП, а нивото на брутните - около 36.5 % от БВП. Основното предизвикателство спрямо този агрегат е, че утежнената социално-демографска структура генерира допълнителни разходи, които доведоха през последните две години до повишаване на нелихвените разходи. Решението на този проблем се търси по два основни начина, които се допълват взаимно и гарантират успешното решение на проблема в средносрочен аспект. Решенията са по линия на стимулиране на икономиката и нейния капацитет чрез промените в данъчната система и реформата на бюджетния процес за оптимизиране и приоритетност при разпределянето на разходите.

Нов момент в изготвянето на бюджета за 2001 г. е включването на средства, свързани с процеса на преговори за членство в Европейския съюз. България споделя и се стреми към постигането на общоевропейските ценности. Провежданата фискалната политика има за цел да подкрепи успешното представяне на страната ни при воденето на преговорите за присъединяване към Европейския съюз. На този етап целево са предвидени по 110 млн. лв. годишно. Следва да се има предвид, че само 10 млн. лв. от тях са свързани с административните разходи по воденето на преговорите. Основната част от средствата са предназначени за участие в програмите на ЕС, включително за осигуряване на съфинансиращата компонента по проектното финансиране от предприєдинителните фондове. Конкретният размер на траншовете от ЕС ще бъде уточнен в процеса на бюджетната процедура и ще доведе до съответно увеличаване на приходите и на разходите, основно инвестиционни, по бюджетите за следващите три години.

Следващата таблица представя основните бюджетни индикатори на брутна основа съобразно средносрочната фискална рамка.

Основни фискални показатели (в млн. лв.)

	2000 програма	2001	2002	2003
Общо приходи (в % от БВП)	10 128.5 43.2%	11 427.0 40.5 %	12 305.9 40.3%	13 270.1 40.0%
Данъчни приходи (в % от БВП)	8 531.0 36.3%	9 291.8 32.9 %	10 200.2 33.4%	11 014.5 33.2%
Неданъчни приходи и помощи (в % от БВП)	1 597.5 6.8%	2 135.2 7.6%	2 105.7 6.9%	2 255.6 6.8%
Общо разходи и трансфери (в % от БВП)	10 483.6 44.7%	11 850.8 42.0%	12 717.8 41.6%	13 548.0 40.8%
В т.ч.				
Капиталови разходи (в % от БВП)	796.5 3.4 %	888.4 3.2%	1 000.0 3.3%	1 100.0 3.3%
Лихвени разходи (в % от БВП)	1 153.9 4.9%	1391.4 4.9%	1 443.7 4.7%	1 473.4 4.4%
Първичен баланс	798.9	967.7	1 031.7	1 195.5
Дефицит (-)/Превишение (+) (в % от БВП)	-355.0 -1.5%	- 423.8 -1.5%	-412.0 -1.3%	-277.9 -0.8%



БЮДЖЕТНИ ПРИОРИТЕТИ

Дефинирането на бюджетните приоритети е направено на базата на разработената фискална стратегия за периода 2001 – 2003 г. Основните предизвикателства пред бюджета определят и неговите приоритети. Те могат да бъдат разглеждани от гледна точка на тяхната функционална насоченост, както и по отношение на икономическата им класификация. Борбата с безработицата и бедността е дългосрочна задача, която не може да бъде решена в рамките на една година. Решаването на проблемите в тази сфера заедно с останалите социалноосигурителни бюджети е най-голямото предизвикателство както за бюджет 2001, така и в средносрочен аспект. Затова реформите в социалния сектор са от първостепенно значение и ще се търсят механизми за максималното им ускоряване и дългосрочно решаване. Областите от националната икономика, в които бюджетът се ангажира да подобри управлението и ресурсната осигуреност, като прилага качествено систематизиран подход, са следните:

Данъчна реформа

По отношение на приходите е заложена стратегия на рязко намаляване на данъчната тежест чрез понижаване на ставките, нова скала за данък общ доход, разширяване на данъчната основа и повишаване на събираемостта. Основният акцент ще се постави върху намаляване тежестта на преките данъци и осигурителните вноски, защото по-високите им размери задържат икономическия растеж, действайки директно върху мотивацията на икономическите субекти да произведат повече (респективно за физическите лица - да вложат повече труд). Вторият акцент се поставя върху опростяването на процедурите за спазване на данъчните закони и улесняване на данъкоплатците при тяхното прилагане, за да се намалят техните разходи на време и усилия. По отношение на събираемостта продължава работата по институционалното укрепване на данъчната администрация и НОИ и особено на сътрудничеството между тях, на което се разчита за повишаване на събираемостта на данъците и осигурителните вноски.

Отскоро в Министерството на финансите функционира новосъздадената дирекция "Данъчна политика", която извършва комплексна оценка на действащото данъчно законодателство, прави предложения за неговото подобряване и количествена оценка на ефектите от промени в данъчните закони. Това звено в тясно сътрудничество с данъчната администрация работи и по хармонизирането на българските данъчни закони с директивите на ЕС.

Освен посочените по-горе промени в материалните данъчни закони, ще се направят и редица други, които могат да се групират, както следва:

Мерки, подобряващи бизнесклимата в страната и улесняващи данъкоплатците при изпълнението на техните задължения;

Мерки за синхронизиране на данъчното законодателство в съответствие с директивите на ЕС в тази област;

Създаване на условия за подобряване администрирането на данъците и ефективността на данъчния контрол.

Важна средносрочна задача е създаването на Единната агенция за приходите (ЕАП), работата по което вече е започнала и ще продължи интензивно през 2001 г. Тя ще обедини събирането на данъците и трите вида осигурителни вноски: за пенсионно осигуряване (първи и втори стълб), за здравно осигуряване и за осигуряване за безработица. Очаква се това да доведе до повишаване на събираемостта на тези плащания по две линии: включване на нови данъчноосигурителни субекти в обхвата на агенцията и възможността за кръстосани проверки на коректността на подаваната информация.

Общини

Финансирането на общините се очертава като една от силно дискуссионните области на бюджет 2001. Тези взаимоотношения са източник на фискален риск, който в една по-малка част се дължи на общото икономическо развитие, но в по-голямата си част е свързан с рамката и системата за финансиране на общините.

Редица общини в България изпитват икономически затруднения свързани с въздействието на промените в икономическата структура и на ограничения капацитет за ефективен финансов мениджмънт в общините. Въпреки това някои от проблемите могат да се отдадат на слабости в административната рамка за финансиране на общините на централно ниво. Много от текущите проблеми са тясно свързани с липсата на прозрачност по отношение на ролите, отговорностите и решаването на фискалните въпроси.

Оформянето и задълбочаването на взаимоотношенията централна-местна власт налага дефиниране на конкретни възможни решения както в краткосрочен план, така и в дългосрочен аспект. В голямата си част те трябва да ревизират редица условия и изискват значително по-точно дефиниране на рамката на функциониране на централната и местната власт. Различните области, в които трябва да бъдат *взети приоритетни мерки*, са :

Точно дефиниране на ролите и отговорностите на различните нива на властта;

Съвместимост между правата и отговорностите на различните нива на управление, както и комбинация от правни и финансови подходи за изпълнение на различните функции;

Прозрачност на трансферите от бюджета за общините, предсказуемост и ефективност;

Прозрачен и предсказуем процес на консултации и преговори по определянето на трансферите за общините;

Заздравяване на институционалния капацитет на централно и местно ниво за по-добро решаване на въпросите, свързани с финансирането на общините, и подобряване на финансовия мениджмънт в общинския сектор.

Здравеопазване

През 2000 г. се финансират програми за развитие на управленски и административен капацитет за реално функциониране на здравноосигурителната система в България, както и за развитие на инвестиционни програми за частна инициатива в доболничната и болничната

помощ с помощта на международни институции (Европейския съюз, Световната банка, Банката за развитие на Съвета на Европа). Голяма част от усилията бяха насочени към развитието на информационната и комуникационната система на здравното осигуряване, обучение на персонала, провеждане на мероприятия и дейности по информиране на обществеността. Отчетена бе и нуждата от адаптация на лечебните заведения към новите условия на финансиране. Приключи институционалното и административното изграждане и въвеждането в действие на Националната здравноосигурителна каса за управление на здравноосигурителните фондове.

В бъдеще ще се развиват управленският, административният и информационният капацитет за реално функциониране на социална здравноосигурителна система в България. Правителството ще продължава да контролира процесите в здравеопазването и да гарантира сигурността му чрез организационни и финансови интервенции.

И през следващата година Министерството на здравеопазването ще продължава да финансира националните здравни заведения. Държавата ще изпълнява функциите по организирането, управлението и финансирането на спешната медицинска помощ, държавния санитарен контрол, противоепидемичните мерки, хемотрансфузиологията, стационарната психиатрична помощ, промоцията и профилактиката на здравето.

Разходната част на бюджета на НЗОК за следващите три години е формирана при спазване на основните параметри на макроикономическата рамка за държавния бюджет. Взети са предвид договореностите с международните финансови институции, както и политиката в областта на здравеопазването. Направените разчети за необходимите средства за финансиране на извънболничната и болничната медицинска помощ през периода 2001-2003 г. са на база структурата на здравните разходи през предходните години и сравнителни анализи за разходите в други страни от Централна и Източна Европа, въвели здравно осигуряване.

Изграждане на справедлива и ефективна социална система

Социалната политика бе поставена като приоритет на правителството в Програма "България – 2001". Възникна необходимост от цялостна реформа в социалната област чрез обща нормативна реформа, институционално реструктуриране и укрепване, прозрачност и финансова стабилност. Правителството насочи своята дейност в областта на социалната политика в следните направления:

- Доходи и жизнен стандарт;
- Заетост и пазар на труда;
- Социално осигуряване;
- Социално подпомагане.

Постигнатата финансова стабилност и увеличаването на икономическата активност позволяват да се поддържа трайна тенденция на реално нарастване на доходите.

И през 2001 г. ще продължи политиката на *подкрепа на защитените плащания* и поддържане и регулиране чрез директни и индиректни инструменти за въздействие върху реалното нарастване на работната заплата съобразно нарастването на производителността.

За *ограничаване разпространението на безработицата* и съкращаване на нейната продължителност се реализират програми за временна заетост. С осигуряване на допълнителен социален бюджет, договорен с МВФ, ще се обезпечат нови програми за заетост, имащи за цел създаването най-малко на 50 000 работни места предимно в районите с най-висока безработица. По-нататъшно нарастване броя на безработните не следва да се допуска. Очаква се намаляването на работещите в бюджетните организации в резултат на здравната и административната реформа да бъде съпроводено с увеличаване на броя им в частния сектор. Създаването на нови работни места и увеличаването производителността на труда остават единствените източници за повишаване на доходите.

От началото на 2000 и през следващите години системата на пенсионното осигуряване работи при условията на Кодекса за задължително обществено осигуряване и Закона за допълнителното доброволно пенсионно осигуряване. Това ще позволи реално да се премине от досега съществуващата разходно-покривна система за осигуряване към тристълбова устойчива система, обхващаща публичния и частния сектор.

В областта на *социалното подпомагане* най-важните стъпки са свързани със създаването на условия за по-ефективно управление, финансиране, реструктуриране и контрол върху отпускането на помощи и извършването на социални услуги.

Значителният дял на разходите на населението за отопление през зимния период обосновава необходимостта и през периода 2001-2003 г. да продължи системата за целева социална енергийна защита на лицата и семействата с ниски доходи. Към подпомаганите по тази програма ще попаднат най-уязвимите групи от населението, семейства с деца, самотни родители, пенсионери, инвалиди и други.

Отбрана и сигурност

Правителството постигна значителни резултати във военната реформа, която е основен фактор за изграждането на националната система за сигурност и отбрана. Нейното реструктуриране и модернизиране се осъществява в три основни направления, произтичащи от Концепцията за национална сигурност и от Военната доктрина и осъществяващи се паралелно:

Радикално обновяване на цялата система на националната отбрана с коренна промяна на характеристиките на мястото и ролята на военния фактор в националната политическа система и изграждане на въоръжените сили по нова концептуална схема, адекватна на политическите приоритети, стратегическата среда и националните ресурси;

Нови отношения на сигурност с държавите от региона и със стратегическите партньори на България и нова роля на въоръжените сили в тях;

Стратегия за политическо и оперативно взаимодействие с НАТО и с Европейския съюз и ускорена подготовка за присъединяване.

Изпълнението на *приоритетите във военната реформа* включва осигуряване на най-неотложните потребности, които са критични за равнището и състоянието на националната отбрана и сигурност и на отбранителния потенциал на страната. Правителството последователно ще работи за пълноценна реализация на Плана за действие за членство чрез изпълнение в определените срокове на целите, залегнали в Годишната национална програма.

Правителството има необходимата воля и възможности решително и ефикасно да осигури обществения ред и сигурността на гражданите съгласно европейските стандарти. Чрез усъвършенстване на взаимодействието с прокуратурата и подобряване организацията на полицейското разследване се цели повишаване разкриваемостта на случаите на корупция, контрабанда, незаконна търговия, убийства и други престъпления с висока степен на обществена опасност, като едновременно с това ще се създаде обществена непримиримост към престъпността за утвърждаване върховенството на закона.

Административна реформа

Динамичната икономическа и социална среда през настоящата година изисква завършване на провежданата от правителството комплексна програма за изграждане на публичната администрация на страната на всички нива: централно, областно и общинско.

Целите на административната реформа са:

- изграждане на независима, професионална и основана на личностни качества държавна администрация с нова, отворена към гражданите административна култура;

- създаване на необходимия административен капацитет за работа в новите условия, способстващ за приемането на страната като пълноправен член на ЕС;

- постигане на съществени резултати в борбата с корупцията.

Тези цели показват решимостта на правителството за създаване на публична администрация, съобразена с ролята на държавата в условията на една модерна пазарна икономика, ориентирана към създаването на привлекателен и конкурентен инвестиционен климат и подкрепяща ускореното развитие на малките и средните предприятия.

В контекста на предприятиите до момента мерки публичната администрация и основните ѝ единици ще постигнат желаните резултати, ако съумеят да въведат и използват най-доброто от международната практика в тази област и ако предприемат всички възможни мерки за осигуряване на оптимална ефективност на разходите. По този начин съобразеният с наложените фискални ограничения бюджет ще осигури разпределението на ресурсите в съответствие с правителствените приоритети и ще повиши техническата ефективност при изпълнението на бюджета, като същевременно бъдат предприети необходимите институционални мерки за правилното провеждане на дейностите по контрола, балансирането и отчетността.

Много усилия бяха вложени за увеличаване на нивото на прозрачност и отчетност в администрацията и за повишаване на морала и мотивацията на държавните служители.

ПРИХОДИ И ДАНЪЧНА ПОЛИТИКА ПРЕЗ 2001 Г.

Данъчната и митническата реформа, провеждани през последните години, доведоха до сериозно реструктуриране на приходната част на консолидирания бюджет. Налице са два нови момента при реализиране на приходната политика. Първият акцентира на намаляване на ставките и разширяване на данъчната база, а вторият - върху администрирането и подобряването на събираемостта на данъците.

Анализът на приходната част на консолидирания бюджет показва, че са се оформили две тенденции през изминалите периоди. Първата от тях, която частично е носител на негативни оценки, е значително нарастване на неданъчните приходи и подържането им на ниво около 22-23 % от всички приходи. Взетите мерки през 2000 г. ще намалят административните бариери и различните лицензионни и разрешителни режими. Вследствие на това очакваме през следващите години постепено намаляване на техния дял от около 18.5% за 2001 г. до около 17.2 – 17.5 след 2003 г. В реално изражение това означава подържането на този агрегат на нива около 7-7.5 % от БВП.

	1999	2000	2001
		Програма	Програма
Общ приходи	42.5%	43.2%	40.5%
Данъчни приходи	32.8%	36.3%	32.9%
Данъци върху печалбата	3.2%	3.4%	2.7%
от нефинансови предприятия	2.8%	3.0%	2.3%
от финансовия сектор	0.4%	0.4%	0.4%
Данък върху застр. и презастр. премии	0.1%	0.1%	0.1%
Данък върху доходите на физическите лица	4.6%	4.4%	3.9%
ДДС	8.5%	8.4%	9.0%
Акцизи	3.0%	3.3%	4.2%
Мита и митнически такси	1.1%	0.9%	0.5%
Приходи на осиг. фондове (вкл. НОИ, ПКБ, ЗО)	10.4%	13.3%	11.6%

Пенсионен фонд	8.8%	10.0%	8.6%
Фонд "Професионална квалификация и безработица"	0.8%	1.0%	0.8%
Здравноосигурителен фонд	0.8%	2.3%	2.2%
Други данъци	1.9%	2.7%	1.0%

По отношение на приходите е заложена стратегия на рязко намаляване на данъчната тежест чрез понижаване на ставките, нова скала за данък общ доход, разширяване на данъчната основа и повишаване на събираемостта. Основен акцент ще се постави върху намаляването на тежестта на преките данъци и осигурителните вноски с цел адекватна подкрепа за икономическия растеж. Втора основна цел е подобряване на администрирането на данъчните закони: от една страна, опростяване на процедурите и улесняване на данъкоплатците при тяхното спазване, а от друга - борба с данъчни измами и защита на интересите на фиска. Трети важен момент е продължаване на процеса на хармонизиране на българското данъчно законодателство с прилаганото в Европейския съюз. По отношение на събираемостта продължава работата по институционалното укрепване на данъчната администрация и НОИ и особено на сътрудничеството между тях, на което се разчита за повишаване събираемостта на данъците и осигурителните вноски.

Заложените за 2001 г. данъчни промени с по-съществен ефект върху приходите са следните:

Данък печалба: промяна на ставките на данък печалба за републиканския бюджет на 15% - за фирми с годишна облагаема печалба до 50 000 лева, и 20% - за фирми над тази граница (действащите в момента ставки са 20% и 25% съответно). Това ще доведе до спадане на приходите в републиканския бюджет с около 135 млн. лева (0.5% от БВП). Не се предвиждат промени в данъка за общините. Стратегическата цел тук е изравняване на ставките на 15% през 2002 г., ако икономическите условия позволят;

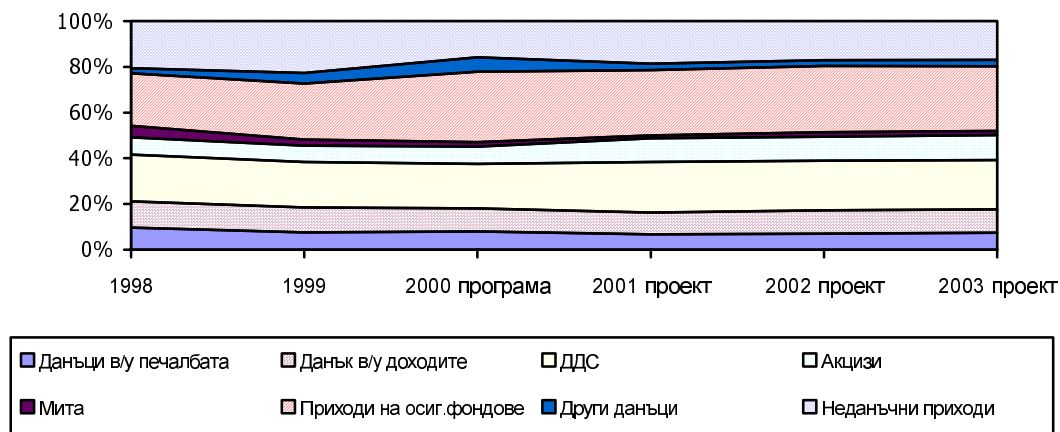
Данък общ доход: предлага се нова скала на облагане. Новата скала дава облекчение на всички данъкоплатци, но приоритетно на тези с ниски и средни доходи. Намалението на данъчната тежест е с 2 пункта, а с описаните по-долу промени в осигурителните вноски общата данъчно-осигурителна тежест намалява с около 2,6 процентни пункта. Тази мярка ще доведе до намаляване на приходите от данък общ доход с около 150 милиона лева (0,5% от БВП). Новата предвиждана скала е следната:

- до 100 лева – необлагаем минимум;
- 100 – 135 лева – 20% за горницата над 100 лева;
- 135 – 400 лева – 7 лева + 26% за горницата над 135 лева ;
- 400 – 1400 лева – 75,9 лева + 32% за горницата над 400 лева;
- над 1400 лева – 395,9 лева + 38% за горницата над 1400 лева.

Данък добавена стойност: предвидено е намаляване на срока за възстановяване на данъчен кредит за фирми с продажби в страната от 6 на 4 месеца. Изчисленията показват, че това ще доведе до намаляване на приходите от този данък с около 55 млн. лева (0.2% от БВП) поради еднократния ефект от по-голямо възстановяване на данъчен кредит в рамките на 2 месеца и поради по-бързото възстановяване след това.

Социалноосигурителни вноски: предвижда се намаляване на пенсионната вноска за всички осигурени с 3 процентни пункта при запазване на съотношението 80:20 (т.е. облекчение с 2.4 пункта за работодателите и с 0.6 пункта за заетите). Предварителни изчисления на НОИ показват, че brutната загуба за пенсионния фонд е 216 млн. лева, от които 57 млн. лева за сметка на бюджета, т.е. нетният ефект от гледна точка на консолидирания бюджет е 159 млн. лева (0,6% от БВП). Пенсионният фонд ще бъде напълно компенсиран от републиканския бюджет за намалените си приходи.

Структура на консолидираните приходи (%)



РАЗХОДИ

За по-доброто разпределяне на средствата за разходи при подготовката на проектобюджета за 2001 г. се предлага определянето на тавани за основните бюджетни сфери в зависимост от приоритетите на икономическата програма и възможностите за тяхното финансиране, както и предварителното разпределение на нелихвените разходи в девет основни функционални сфери, които съответстват на международно възприетите стандарти. Всяко преразпределяне на средства ще се извършва в рамките на ограниченията, наложени от общия дефицит, разчетен за консолидирания държавен бюджет. Този подход ще спомогне за постигането на гъвкавост на фискалната позиция, по-рационално разпределяне на разходите и ще бъде в подкрепа на стратегическите цели на икономическата политика.

Предлага се общото увеличение на нелихвените разходи за 2001 г. спрямо Закона за държавния бюджет за 2000 г. на брутна основа да възлезе на 1 129.7 млн.лв., което представлява ръст от 12.1 %. Разпределението на този ръст следва да се оценява в контекста на основните структурни реформи, които протичат в бюджетната сфера, и необходимостта от поддържане на нетните публични нелихвени разходи на ниво около 35 % от БВП. За нуждите на анализа на общия размер на разходите следва да се има предвид и обстоятелството, че техният ръст значително надхвърля предвидената средногодишна инфлация от 6.0 %.

С проектобюджета за 2001 г. най-значителен ръст на средствата е предвиден в следните бюджетни сфери:

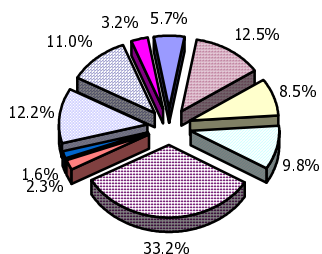
здравеопазване – 117.2 %

образование – 121.3 %

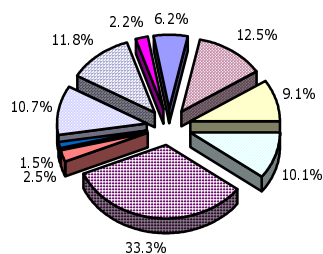
отбрана и сигурност - 112.7 %

Предвиденото нарастване в отделните сфери трябва да подпомогне задълбочаването на структурните реформи, които протичат в тях, оптимизирането на разходите и повишаването на тяхната ефективност.

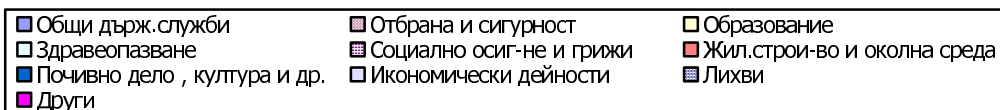
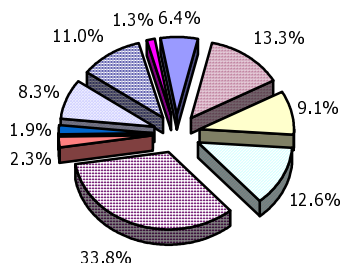
2000 Програма



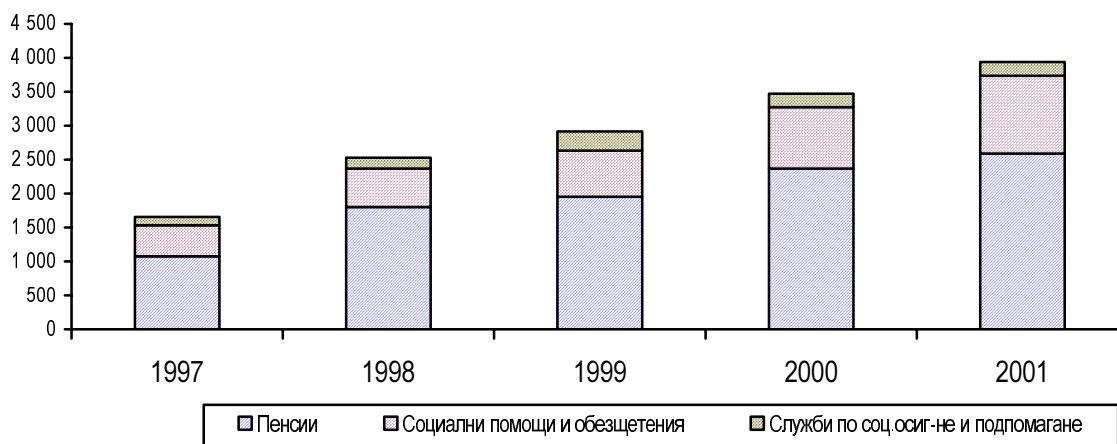
2001 Проект



2003 Проект



Разходи за социално осигуряване, подпомагане и грижи (млн.лв.)



Най-голям дял в разходите, разглеждани според функционалното им деление през 2001 г., ще имат социалното осигуряване и грижи. Тези разходи са насочени към гарантиране на по-нататъшния успешен ход на реформата и реализация на нейните стратегически цели.

За съхраняване и по-нататъшно повишаване на номиналните и реалните размери на пенсиите в консолидирания проектобюджет на Държавното обществено осигуряване (ДОО) за 2001 г. се предвиждат 2 590.4 млн. лв. без резерва за реформата в пенсионното осигуряване, възлизащ по проект на 60 млн.лв., или общо 2 650.4 млн. лв.

Въпреки намаления размер на осигурителните вноски и бързо нарастващия относителен дял на заетите лица в частния сектор, където събираемостта на приходите от осигурителни вноски е все още ниска, планираните приходи от осигурителни вноски в консолидирания проектобюджет на ДОО за 2001 г. са със 79.9 млн.лв. по-големи от предвидените в закона за 2000 г. Наред с планирания растеж на работните заплати и очакваното повишаване равнището на заетостта относително самостоятелен положителен фактор за това увеличаване на приходите от осигурителни вноски се пада на предприетите и предстоящите активни мерки за подобряване на събираемостта.

По отношение на функциите, свързани със здравеопазването, с разчетените средства в размер 1193.0 млн.лв. се цели да се осигури финансово нормалното функциониране на системата на здравеопазване в условията на преход от бюджетно финансиране към целогодишно финансиране на извънболничната помощ чрез Националната здравноосигурителна каса и осъществяване на начален етап на финансиране и на болничната помощ чрез здравната каса от 1 юли 2001 г.

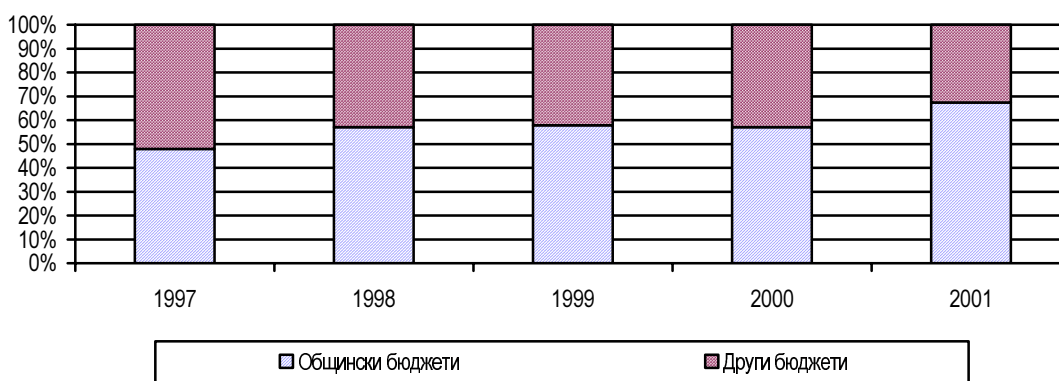
Предприетите мерки към радикална промяна на начина на финансиране на здравеопазването през 2000 г. ще продължат и през 2001 г., тъй като реформата в здравеопазването не е еднократен акт, а продължителен процес, през който ще бъдат осъществени постепенно отделните етапи, предвидени в здравната стратегия в дългосрочен план.

И през 2001 г. се запазват ангажиментите на държавата, съответно на републиканския бюджет, по отношение на финансирането на болничната помощ, независимо че голямата част от болниците вече са преобразувани в търговски дружества съгласно изискванията на Закона за лечебните заведения. Целта е болниците да се адаптират постепенно към конкурентните условия на пазара и да не се допуснат сътресения в системата, както и в равнището на здравното обслужване на населението. Участието на Националната здравноосигурителна каса във финансирането на лечебните заведения се предвижда да бъде в размер около 20 на сто от разходите за болнична помощ през 2000 г. и да се осъществява в зависимост от достигнати индикативни показатели за качество на оказаната медицинска помощ.

Министерството на здравеопазването ще финансира през 2001 г. освен националните здравни заведения (национални центрове, университетски болници) и обединените районни болници, които до края на 2000 г. се финансират от общините. Чрез бюджета на МЗ ще бъдат осигурявани скъпоструващи и животоспасяващи и животоподдържащи медикаменти и консумативи, ще се финансират приоритетни национални здравни програми като част от националната здравна политика (Национална програма за борба със сърдечно-съдовите заболяване; Национална стратегия за онкологичен скрининг; Национална програма за борба с туберкулозата и др.), както и всички останали дейности, свързани с общественото здравеопазване.

Реформата на образованието ще бъде през следващите години един от акцентите за рационализиране на публичните разходи. Съществен факт при анализа на разходите за образование е, че се забелязва изпреварващо нарастване на разходите за заплати спрямо другите разходи. През 1997 г. тези разходи са представлявали 35.7 % от общите разходи на функцията, за 1998 г. - 44.5 %, за 1999 г. - 45.1 %, като за 2000 и 2001 г. нивото е вече над 51 %. Съпоставката на броя на заетите в сферата на образованието (в % от населението) у нас и в други европейски страни определя една от насоките на реформата в тази сфера. Броят на заетите в образованието въпреки намалението през последните години е около 2.7 % от населението на страната при 2.1 % средно за страните от ОИСР, 1.7 % за Чехия, 1.7 % за Англия и 1.4 % за Германия.

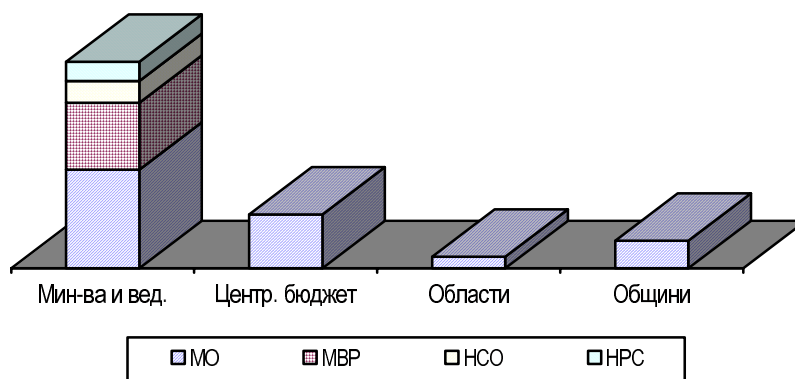
Относителен дял на разходите за образование по видове бюджети (%)



От гледна точка на окрупняването и закриването на неефективни училища ще трябва да се делегира по-голяма свобода на общинските власти при финансиране на учебните заведения. Горната графика показва установяването на стабилни съотношения между дейностите в образованието, финансирани от общинските бюджети, и дейностите, финансирани чрез Министерството на образованието и висшите училища. При запазване на разходите на цялата функция на постоянно ниво като процент от БВП подържането на разходите на общините в рамките над 60 % от общите разходи показва забавяне на реформата на това ниво при установената демографска структура през последните години.

Важно място в разпределянето на разходите по функционален признак заемат предвидени разходи по функция "Отбрана и сигурност" в размер 1 478.0 млн.лв., от които за отбрана, полиция и сигурност се отделят 1 331.8 млн.лв., по следните бюджети :

по републиканския бюджет - 1 324.3 млн.лв.
 бюджетни кредити за общините - 7.5 млн.лв.



Отнесени към БВП, разходите за отбрана, полиция и сигурност за 2001 г. представляват 4.7 %. Анализът на тези разходи, одобрени с бюджетната прогноза за периода 2001-2003 г., показва, че те са в съответствие с провежданата от правителството строга фискална политика, която заедно със стабилната макроикономическа среда и икономическия растеж е предпоставка за гарантиране на трайната тенденция на поддържане през следващите три години на нивото на разходите за отбрана и сигурност в размер около 4.7 % от БВП.

Вследствие на провежданата административна реформа от началото на 2001 г. функция "Общодържавни служби" ще отразява финансирането на цялата публична администрация - централна, местна и изпълнителните агенции. Предвижда се за финансирането на функцията да бъдат разпределени около 736.2 млн.лв. Вследствие на реструктурирането на функцията ще нарасне делът на подфункция "Изпълнителни и законодателни органи" на около 79 % от разходите на функцията, за "Общи служби" около 9 % и за "Наука" около 12 %. С най-голям увеличаващ се относителен дял са разходите за работна заплата от около 25 % за 1999 г. на около 42.3 % за 2001 г. Два са основните фактори, които определят тази тенденция - политиката по отношение на работната заплата и структурните промени вследствие на административната реформа.

В проектбюджета за 2001 г. за текущи разходи във функция "Жилищно строителство, благоустройство, комунално стопанство и опазване на околната среда" са включени средства в размер 293.2 млн.лв., които обхващат дейности, осъществявани в структурите на Министерството на регионалното развитие и благоустройството и на Министерството на околната среда и водите.

Разходите по проектбюджета по група "Култура" за 2001 г. за текуща издръжка са в размер 156.3 млн.лв. С предвидените разходи за култура и съобразно икономическите и финансовите възможности на страната се цели съхраняване на достигнатите цели в тази област, както и по-ефективното разпределение на ресурсите. Разходите за култура следва да отговарят на приоритетните проекти и програми, свързани с реформата в културата.

Взаимоотношенията на бюджета с реалния сектор и ангажиментът на правителството по извършване на структурните реформи в него се разпределят под функция "Икономически дейност и услуги". До 2000 г. той включваше и разходите за управление на секторите. От началото на годината вследствие на извършваната административна реформа във функцията се отразяват само икономическите взаимоотношения между публичния и реалния сектор, като финансирането на агенциите, осъществяващи управлението, е показано в "Общодържавни служби". Основен механизъм на тези взаимоотношения са програмите за финансиране и субсидиране на отделните подотрасли.

Приоритетно ще бъдат подпомагани социално значими по характер дейности в областта на битовото енергопотребление, обществения пътнически транспорт, пощенските услуги и снабдяването на малките населени места с хляб и стоки от първа необходимост. Предвидени са значителни средства и за поземлената реформа и реструктурирането на селското стопанство, за екологични ангажименти и дейности на държавата, като техническа ликвидация и биологична рекултивация на обекти от въгледобива, рудодобива и уранодобива, както и за възстановяване на минали екологични щети.

През последните години ясно се очерта и тенденция на промяна в структурата на самата функция основно поради политиката на ограничаване на субсидирането и активната инвестиционна програма. Основен дял ще продължи да има транспортът поради нарастващите инфраструктурни програми, реализирани чрез тази подфункция.

Разглеждането на разходите по икономическа класификация осигурява важна информация за намеренията на правителството в основни и важни за икономиката области, като политиката на доходите, субсидирането и инвестициите. Тези области представляват и основните инструменти за активно въздействие върху икономическия растеж и бизнесцикъла.

Предвижда се средствата за работна заплата в бюджетния сектор и през тази бюджетна година да запазят относителния си дял в БВП приблизително на нивото на 2000 г. През 2001 г. средногодишната работна заплата се очаква да нарасне с около 22 % спрямо средногодишния ѝ размер през 2000 г. и ще се установи приблизително на 251 лв., което в реално изражение е около 15 %. В края на периода се очертава нейната покупателна сила да нарасне с 5 % спрямо същия период на 2000 г. За да се реализират тези размери на средната работна заплата в бюджетните организации, ще бъдат необходими 1405 млн. лв.

Разходи за работна заплата

	1999	2000	2001
	Отчет	Очаквано	Програма
Средства за работна заплата (млн.лв.)	1 160.4	1 212.5	1 404.7
- ръст на средствата за работна заплата (%)		4.5	15.9
- % от БВП	5.09	4.7	5.0
Средна работна заплата (средногодишна)	174.6	205.3	250.5
- номинален ръст (%)		17.6	22.0
- реален ръст (%)		7.4	15.1
- реален ръст в края на периода (%)		19.2	5.0
Минимална работна заплата (средногодишна)	64.0	75.3	83.0
- номинален ръст (%)		17.7	10.2
- реален ръст (%)		7.5	3.9
- реален ръст в края на периода (%)		8.7	6.4

И през 2001 г. в съответствие с договореностите с МВФ се предвижда двукратно увеличаване на размера на минималната работна заплата, съответно от 1 април и 1 октомври, в зависимост от изменението на ръста на работната заплата в общественния сектор. При такъв подход се очертава размерът ѝ в края на годината да достигне 87 лв. и средно за годината 83 лв. В номинално изражение средногодишният ѝ ръст се очаква да бъде около 10.2 на сто, а в реално – 3.9 %. В края на годината нарастването на нейния абсолютен размер е 10.2 %, а на покупателната ѝ способност - 6.4 %.

През 2001 г. ще бъдат платени лихви около 5.0 % от БВП. Това е най-високото ниво на тези плащания от 1997 г. и е предопределено както от сложилата се структура на падежите на държавния дълг, така и от въздействието на външни фактори, като съотношението US\$/EURO и по-високите лихвени равнища на външните финансови пазари.

През 2001 г. капиталовите разходи, финансирани чрез консолидираната фискална програма, ще възлязат на 888.4 млн. лв., или 3.2 % от брутния вътрешен продукт. По този начин се затвърждава трайната тенденция, следвана от правителството от 1998 г. насам, разходите на държавата за придобиване на дълготрайни материални и нематериални активи и за основни ремонти да бъдат в размер 3-3.5 % от брутния вътрешен продукт.

Предвижда се тези средства да бъдат в значителна степен концентрирани с оглед с приоритет да бъде осигурено финансирането на тези инвестиционни проекти, които са с общонационално или с международно значение за региона.

БЮДЖЕТЕН БАЛАНС

Салдото по консолидирания бюджет ще се поддържа в съответствие с концепцията за широко балансиран бюджет, осъществяваща се чрез въвеждане на усъвършенствана система за стратегическо планиране и контрол на нелихвените разходи на равнища до 35% от БВП, ограничаване на субсидиите по социално приемлив начин, насърчаване ефективността на разходите и адаптиране на приходите. Оптимизирането на нелихвените разходи около 35 % от БВП, имайки предвид съществуващите традиции и връзки, отговаря на ролята на държавата в този момент и повишава ефективността ѝ при преразпределителните процеси.

Концепцията за широко балансиран бюджет не изключва наличието на дефицит до 2 % от БВП. Условието той да бъде постигнат е да бъде свързан с финансирането на еднократни повишения разходи за провеждането на структурните реформи. При това акцентът се променя, като все повече се поставя върху структурните разходи в публичните услуги, отколкото за реструктуриране на реалния сектор, който все по-малко се нуждае от пряка държавна намеса.

Предвиденият дефицит за 2001 г. в размер 1.5 % от БВП изцяло се вписва във възприетата концепция. Друг изключително важен агрегиран индикатор за бюджетния баланс е първичното салдо. То е много точен измерител за консерватизма на фискалната политика и за приноса на правителството в поддържането на финансова стабилизация. По традиция през последните години първичното салдо е положително. Предвижда се през 2001 г. неговият размер да достигне 3.4 % от БВП.

Фискалният резерв е също така важен показател за резултатите от провежданата бюджетна политика. Той беше създаден през последните три години и в решаваща степен помогна страната не само да устои на външните шокове, но и успешно да проведе операции по редуцирането на външния дълг. Равнището на фискалния резерв гарантира без всякакво външно финансиране покриване на всички задължения по обслужването на държавния дълг за една календарна година. Това е изключително силен знак за международната финансова общност и за кредитните агенции.

ДЪЛГ НА ПРАВИТЕЛСТВОТО

В съответствие с поставените цели е формулирана стратегията за управление на дълга. Тя ще се осъществява в зависимост от по-широки макроикономически инициативи, предприети от правителството, но като цяло е насочена към плавно редуциране на правителствен дълг на нива под 60 % от БВП в съответствие с изискванията на ЕС. В този смисъл

Министерството на финансите ще дефинира и прилага до съответно утълномощаване цялостната стратегия по дългово управление, която ще обхваща рискови предпочитания и други макроикономически и институционални цели на правителството. Като цяло, отчитайки сравнително високия размер на правителствения дълг, а също и факта, че някои от основните негови аспекти са с високо рисков характер, ще бъде прилаган консервативен подход към рисковете, свързани с дълговото управление. Стратегическите цели за управление на дълга могат да се дефинират в следните насоки:

Финансиране на бюджетните нужди на правителството в рамките на годишния закон за бюджета и в съответствие с цялата действаща нормативна рамка;

Минимализиране на средносрочната несигурност и дългосрочните бюджетни разходи в рамките на приемливи финансови рискове;

Насърчаване на среда за развиване на вътрешен капиталов пазар;

Повишаване на доверието от страна на инвеститорите посредством поддържане на висока степен на прозрачност в стратегията за дългово управление;

Насърчаване на дълговите стратегии, водещи до подобряване на кредитния рейтинг на страната;

Намаляване обема на дълга в унисон с критериите от Маастрихт.

За изпълнение на целите на средносрочната стратегия Министерството на финансите ще разработи и въведе методология, базирана на техники за компютърно моделиране и многовариантен анализ, която ще повиши аналитичния капацитет на служителите по управлението на дълга. Тук ще бъде включена и вече започнатата работа по система за проследяване на дълга и ще бъде развита в посока на въвеждане на подходящи компоненти от анализите риск - възвръщаемост, разходи - риск, оптимизация на портфейли.

Вътрешният дълг ще остане на приблизително същото равнище през 2001 г., като за целта нетната емисия на ДЦК ще бъде нулева. Влияние върху размера му обаче ще окаже и движението на курса на долара спрямо еврото. При благоприятни условия матуритетът на новоемитираните книжа ще нараства, което ще допринесе за установяване на по-дългосрочна крива на лихвените проценти и за развитие на кредитния пазар.

Финансирането на дефицита през следващата година ще бъде осигурено от приходи от приватизация и от външни и вътрешни кредитори. При задържане на положителните тенденции има готовност да бъде пусната в обращение и първата емисия еврооблигации, която ще създаде критерий за страната пред частните кредитори и ще открие достъпа до тези пазари в средносрочен аспект. Номиналното нарастване на външния дълг ще бъде резултат както на нови заеми за финансиране на бюджетни програми, така и на предвидени инфраструктурни проекти, финансирани с държавногарантирани заеми, и на публични инвестиции.

Приемането на Закон за държавния дълг ще даде възможност през следващата година да бъде създадена по-стройна система за управление на дълга чрез ясното дефиниране на отговорностите и правата на различните институции в този процес. Ще се разшири наблюдението на дълга на общините и социалноосигурителните фондове, което ще даде основите за по-прецизна оценка на задълженията на държавата и за предоставяне на публична информация съгласно изискванията на структурите на Европейския съюз.

ФИСКАЛНО УПРАВЛЕНИЕ

През последните години в бюджетния сектор се извършват редица важни промени с цел подобряване управлението на бюджетните ресурси. Програмата за реформи се ръководи от Министерството на финансите в тясно сътрудничество с другите министерства и с Българската народна банка. Тя се базира на общата стратегия на правителството за развитие на бюджетния сектор и споразуменията с международните институции.

Усъвършенстването на процеса на управлението на разходите и паричните ресурси на държавата е един от определящите акценти на провежданата реформа в публичния сектор. Процесът на бюджетната реформа в тази област включва шест основни компонента:

Модернизация, опростеност и рационализиране на *бюджетната структура*;

Засилване на *организацията* и процедурите на финансовото управление;

Въвеждане на система за обработка на всички бюджетни разходи и приходи чрез *единна сметка* в Българската народна банка;

Въвеждане на система за активно *управление на паричните салда* и финансовите задължения през годината;

Създаване на нова *счетоводна рамка*, която да обобщава информацията от всички бюджетни организации и да предоставя текущи и адекватни данни за изпълнението на бюджета;

Въвеждане на компютризирана *информационна система за финансово управление*, улесняваща отчитането на бюджетните операции и фискалното управление в правителството и в отделните бюджетни организации.

Принципите които са определени като водещи при осъществяването на реформата в бюджетното планиране и съставяне, са следните:

Хармонизиране на бюджетните процедури и бюджетния процес в съответствие с прилаганите международни стандарти и по специално със стандартите, въведени в ЕС. Хармонизиране на българското законодателство в сферата на бюджета с достиженията на правото на ЕС (*aquis communautaire*);

Обвързаност на бюджетното планиране и по-конкретно на програмите, заложи в бюджета, с цялостната правителствена политика и макроикономическите ограничения и гарантиране на средносрочна стабилност на бюджетния процес;

Ефективно разпределение на ресурсите и приоритетност на разходите, осигурено от разработване и въвеждане на система от индикатори за оценка на постигнатите резултати на бюджетното планиране, програмите, заложи в бюджета, и ефективността на предоставяните обществени услуги и дейности;

Развитие на програмния подход при съставяне на бюджетите с оглед постигане на оптимално разпределение на бюджетните ресурси;

Подобряване на предварителния контрол при изготвянето на държавния бюджет.

ФИСКАЛЕН РИСК И ПРОЗРАЧНОСТ

Оценката на фискалния риск е част от програмата на правителството за осигуряване на прозрачна и ефективна публична система, както и на съпоставима информация за икономиката на страната като база за вземане на управленски решения и привличане на чуждестранни инвестиции. Фискалният риск обхваща оценката на онези евентуални събития, които не могат да бъдат оценени количествено и поради това не са включени в параметрите на бюджета. В същото време в бюджетната конструкция имплицитно са вградени буфери за неутрализиране на рисковете.

Таблица: Матрица на фискалните рискове¹

Източници на фискален риск	Преки (задължение при всички случаи)	Условни (задължение при настъпването на определени обстоятелства)
Явни (експлицитни) Задължение на държавата, произтичащо от закон или договор	<p>Външен и вътрешен държавен дълг [размер и структура] [В]</p> <p>Бъдещи разходи за пенсии според закона [С]</p> <p>Определени със закон разходи за здравеопазване [С]</p>	<p>Отделни държавни гаранции по недържавни заеми и задължения [Н]</p> <p>Задължения за възстановяване на минали щети върху природата, договорени при приватизацията и други задължения по околната среда [С]</p> <p>Задължения на Насърчителната банка [Н]</p> <p>Задължения на Агенцията за застраховане на износа (застраховки, покриващи политически и средносрочни търговски рискове) [Н]</p> <p>Задължения на фонд "Земеделие" [Н]</p>

¹ Ползвани са материали и оценки на Световната банка, МВФ и др. външни източници

<p>Неявни (имплицитни)</p> <p>“Морално” задължение на държавата, отразяващо обществени очаквания или натиск от определени групи</p>	<p>Натрупани и очаквани публични инвестиции, свързани с осигуряването на определени обществени услуги, както и свързани с при-съединяването към Евро-пейския съюз [B]</p> <p>Бъдещи повтарящи се разходи, произтичащи от минали инвестиционни проекти [C]</p>	<p>Опазване на околната среда – неизвестни към момента задължения, както и преработката на токсични и радиоактивни отпадъци [?]</p> <p>Изчистване на просрочия и задължения на предприятия [C]</p> <p>Неплащане на общински негарантирани заеми, гаранции, и/или задължения за осигуряването на основни обществени услуги [C]</p> <p>Подкрепа на банковия сектор в случай на нужда [H]</p>
--	---	--

Ниво на риск: [B] – високо; [C] – средно; [H] – ниско; [?] – неизвестно

В таблицата е направена характеристика на риска, произтичащ за държавата от нейната роля на пазара, задълженията, които тя е готова да поеме, и очакванията, които обществото има към нея.

При реагирането на шокове правителството е ограничено както в приходната, така и в разходната част. След намаляване на данъците възможните непредвидени разходи могат да бъдат покрити само с мерки по подобряване на събираемостта. Изграждането на Единна агенция за приходите ще повиши маневреността в тази област.

Рискът, произтичащ от фрагментарността на бюджетната структура и от наличието на извънбюджетни сметки и фондове, се намалява с всяка изминала година. Провежданата реформа в управлението и контрола на бюджетните средства дава своето отражение върху затягането на бюджетната дисциплина. В съответствие със Закона за държавния бюджет за 2000 година средствата по консолидирания държавен бюджет (без общините) поэтапно се обхващат от единната сметка в Българската народна банка. Плащанията им се извършват чрез тази сметка или чрез транзитни сметки в търговските банки. По този начин се консолидира значителна част от паричния ресурс на бюджета и се осигурява агрегиран контрол върху плащанията чрез залагането на лимити по сметките в системата. Повиши се капацитетът за наблюдение, планиране и анализ на касовите потоци на включените в системата сметки, което води до значително смекчаване на рисковете за бюджета.

По отношение на отделните бюджети както пенсионното, така и здравното осигуряване се очаква да генерират специфични разходи, свързани с провеждането на реформите. Като рискова се определя ситуацията в бюджета на НОИ, която би могла да създаде значителни мултиплициращи се ефекти поради големината на бюджета и сложността на демографската ситуация в страната - бюджетът на НОИ преразпределя над една четвърт от всички консолидирани публични разходи. Аналогична е ситуацията с разходите за безработица.

Не трябва да се забравя и съществуването на чисто външни фактори, които се определят от промени в макросредата и които могат да окажат значително влияние върху стабилността.

Правителството не може да избегне поемането на риска, свързан с лихвения процент и валутния курс, особено на фона на преобладаващите плаващи купони и високия дял на дълга, деноминиран в щатски долари. При дефинитивната цел на фискалната политика да поддържа стабилни разходи за бюджета и по този начин да подкрепя доверието в монетарната и макроикономическата стабилност е важно да се отчете съществуващата

опасност неблагоприятните промени в лихвените проценти и валутните курсове да окажат отрицателно влияние върху фискалните цели на правителството.

Следва да се отчете и влиянието на международните цени на суровините и особено бързото повишаване на цената на петрола, която регистрира най-високи равнища през последните десет години. Най-вероятно поради съществуващия естествен лаг във времето ефектът от кризисните тенденции, проявяващи се на международните пазари, към края на настоящата година ще се развие напълно в контекста на фискалните агрегати през първата половина на следващата година. Тази заплаха е отчетена при оценката на инфлацията за 2001 г. и при изготвянето на Закона за държавния бюджет за 2001 г.

И в бъдеще България трябва да продължи да поддържа адекватно ниво на фискални резерви като общо подсигуриране срещу всички рискове. Бъдещите потребности от инвестициите и развитие предполагат преминаването към по-гъвкава комбинация от методи за редуциране на риска и за управление на резервите и дълга.

Във връзка с подобряването на фискалната прозрачност Република България е включена в проект за оценка на прозрачността на макроикономическата информация. Основният стандарт, по който тя се извършва, е Системата за разпространение на общи данни (GDDS) на МВФ. GDDS се концентрира върху (а) подобряване качеството на данните посредством създаване на рамка за оценяване на нуждата за подобряване на данните и степенуване по важност на такива подобрения и (б) указания за разпространение на данните.

Реформите в изпълнението и съставянето на бюджета ще позволят през следващите години да се подобри формата на отчетността и анализите на бюджета, като се осигури тяхната публичност, което е основно изискване по поетите международни ангажименти.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Приемането на предлагания държавен бюджет ще създаде възможности за запазване на стабилна макроикономическа среда и ускоряване процеса на икономически и бюджетни реформи, с което ще се подпомогнат процесите на устойчив икономически растеж и на утвърждаване на България като страна с функционираща пазарна икономика, успешно преговаряща за членство в Европейския съюз, с добро качество на обществените услуги и проспериращ частен сектор.

В условията на паричен съвет консервативният подход при управление на бюджетните ресурси ще продължи да играе главна роля в процеса на стабилизиране и бъдещо развитие и растеж. Изследването на постигнатото досега налага общото заключение, че органите,

отговорни за управлението на фискалната политика, са постигнали много в условията на предимно трудни обстоятелства. Правителството положи много усилия за повишаване на прозрачността в процеса на бюджетното изпълнение, което води и до повишаване на отговорността на отделните звена - разпоредители с държавни средства.

Съществено подобрение през следващите години в управлението на бюджета се очаква да дойде от затягането на финансовата дисциплина във всички разпоредители с бюджетни кредити чрез пълно задействане на новата система за финансово управление и въвеждане в експлоатация на новата интегрирана информационна система.

Целта за присъединяване към ЕС определя като приоритетна задача хармонизирането на съществуващата нормативна уредба и процедури с европейските.

ДОКЛАД

**ЗА ДЪРЖАВНИЯ БЮДЖЕТ
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ЗА 2001 Г.**