



Република България

КОНВЕРГЕНТНА ПРОГРАМА

(2006 – 2009 г.)



Агенция за
Икономически
Анализи и
Прогнози

Декември 2006

СЪДЪРЖАНИЕ

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ	5
СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ В ТЕКСТА	7
СПИСЪК НА ФИГУРИТЕ В ТЕКСТА	7
УВОД.....	9
1. ОБЩА РАМКА НА ПОЛИТИКАТА И ЦЕЛИ.....	11
2. ИКОНОМИЧЕСКИ ПЕРСПЕКТИВИ.....	14
2.1. СВЕТОВНА ИКОНОМИКА / ТЕХНИЧЕСКИ ДОПУСКАНИЯ	14
2.2. ЦИКЛИЧНО РАЗВИТИЕ И ИКОНОМИЧЕСКИ ПЕРСПЕКТИВИ.....	15
2.2.1. ИКОНОМИЧЕСКИ РАСТЕЖ.....	15
2.2.2. ЦИКЛИЧНА ПОЗИЦИЯ.....	18
2.2.3. ПАЗАР НА ТРУДА (ЗАЕТОСТ И БЕЗРАБОТИЦА)	20
2.2.4. ДОХОДИ И ПРОИЗВОДИТЕЛНОСТ НА ТРУДА	23
2.2.5. ИНФЛАЦИЯ	25
2.2.6. ВЪНШЕН СЕКТОР	31
2.2.7. ПАРИЧЕН СЕКТОР	34
2.3. СРЕДНОСРОЧЕН СЦЕНАРИЙ	35
2.4. ЕФЕКТИ ОТ СТРУКТУРНИТЕ РЕФОРМИ.....	36
2.4.1. СОЦИАЛНО ОСИГУРЯВАНЕ	36
2.4.2. ОБРАЗОВАНИЕ.....	39
2.4.3. ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ.....	40
3. ПРАВИТЕЛСТВЕН БАЛАНС И ДЪЛГ	43
3.1. СТРАТЕГИЯ НА ПОЛИТИКАТА	43
3.2. СРЕДНОСРОЧНИ ЦЕЛИ.....	45
3.3. ФАКТИЧЕСКИ БАЛАНСИ И ИЗВОДИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА БЮДЖЕТА ЗА СЛЕДВАЩАТА ГОДИНА	47
3.4. СТРУКТУРЕН БАЛАНС И ФИСКАЛНА ПОЗИЦИЯ.....	51
3.5. РАВНИЩА НА ДЪЛГА И РАЗВИТИЕ	52
3.6. БЮДЖЕТНИ АСПЕКТИ НА ОСНОВНИ СТРУКТУРНИ РЕФОРМИ.....	55
3.6.1. СОЦИАЛНО ОСИГУРЯВАНЕ.....	55
3.6.2. ОБРАЗОВАНИЕ.....	56
4. АНАЛИЗ НА ЧУВСТВИТЕЛНОСТТА И СРАВНЕНИЕ С ПРЕДХОДНАТА АКТУАЛИЗАЦИЯ.....	58
4.1 АЛТЕРНАТИВЕН СЦЕНАРИЙ И РИСКОВЕ.....	58
4.2. ЧУВСТВИТЕЛНОСТ НА БЮДЖЕТНИТЕ ПРОЕКЦИИ КЪМ РАЗЛИЧНИ СЦЕНАРИИ И ПРЕДПОЛОЖЕНИЯ.....	59
4.3. СРАВНЕНИЕ С ПРЕДХОДНАТА АКТУАЛИЗАЦИЯ	61
5. КАЧЕСТВО НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ	62
5.1. СТРАТЕГИЯ НА ПОЛИТИКАТА	62

5.2. РАЗВИТИЕ НА РАЗХОДНАТА СТРАНА НА БЮДЖЕТА.....	63
5.3. РАЗВИТИЕ НА ПРИХОДНАТА СТРАНА НА БЮДЖЕТА.....	64
6. УСТОЙЧИВОСТ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ	67
6.1. СТРАТЕГИЯ НА ПОЛИТИКАТА.....	67
6.2. ДЪЛГОСРОЧНИ БЮДЖЕТНИ ПЕРСПЕКТИВИ, ВКЛ. ЕФЕКТИТЕ ОТ ЗАСТАРЯВАЩОТО НАСЕЛЕНИЕ.....	67
6.2.1. СОЦИАЛНО ОСИГУРЯВАНЕ.....	69
6.2.2. ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ	73
6.2.3. ОБРАЗОВАНИЕ	75
7. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ.....	76
7.1. ПРИЛОЖЕНИЕ НА НАЦИОНАЛНИТЕ БЮДЖЕТНИ ПРАВИЛА.....	76
7.2. БЮДЖЕТНИ ПРОЦЕДУРИ, ВКЛ. УПРАВЛЕНИЕ НА СТАТИСТИЧЕСКИТЕ НУЖДИ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ	77
7.3. ДРУГИ ИНСТИТУЦИОНАЛНИ РАЗВИТИЯ ВЪВ ВРЪЗКА С ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ.....	84
7.3.1. РЕФОРМИ В ОБЛАСТТА НА БЮДЖЕТИРАНЕТО	84
7.3.2. РЕФОРМИ В ОБЛАСТТА НА АДМИНИСТРАЦИЯТА ПО ПРИХОДИТЕ	85
7.3.3. ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ	87
7.3.4. ОБУЧЕНИЕ ПО ПУБЛИЧНИ ФИНАНСИ – ШКОЛА ПО ПУБЛИЧНИ ФИНАНСИ.....	88
ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ТАБЛИЦИ.....	89
ПРИЛОЖЕНИЕ 2: МЕТОДОЛОГИЧНА РАМКА ЗА ПРЕСМЯТАНЕ НА ПОТЕНЦИАЛНИЯ РАСТЕЖ И ОТКЛОНЕНИЕТО ОТ ПОТЕНЦИАЛНИЯ БВП.....	100
ПРИЛОЖЕНИЕ 3: РАЗВИТИЕ В МЕТОДОЛОГИЯТА НА ФИНАНСОВАТА СТАТИСТИКА НА ПРАВИТЕЛСТВОТО	104
ПРИЛОЖЕНИЕ 4: ОПИСАНИЕ НА МОДЕЛА, ИЗПОЛЗВАН ОТ НОИ ЗА ПРОГНОЗИРАНЕ ДЪЛГОСРОЧНОТО СЪСТОЯНИЕ НА ФОНДОВЕТЕ НА ДОО	108

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

BGN – български лев
EUR – евро
EURIBOR – Euro Interbank Offered Rate
JCRA – Japan Credit Rating Agency
LIBOR – London Interbank Offered Rate
SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management
USD – щатски долар
АЗ – Агенция по заетостта
АИАП – Агенция за икономически анализи и прогнози
БАН – Българска академия на науките
БВП – брутен вътрешен продукт
БДС – брутна добавена стойност
БНБ – Българска народна банка
БНР – Българско национално радио
БНТ – Българска национална телевизия
ВУ – висши училища
ДВ – Държавен вестник
ДДС – данък добавена стойност
ДЗПО – допълнително задължително пенсионно осигуряване
ДМА – дълготрайни материални активи
ДОО – държавно обществено осигуряване
ДФ – държавен фонд
ЕАД – еднолично акционерно дружество
ЕК – Европейска комисия
ЕС – Европейски съюз
ЕСС – Европейска система от сметки
ЕЦБ – Европейска централна банка
ЗДД – Закон за държавния дълг
ЗОДФЛ – Закон за облагане доходите на физическите лица
ЗКПО – Закон за корпоративното подоходно облагане
ЗУДБ – Закон за устройство на държавния бюджет
ЗФУКПС – Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор
ИПС – Икономически и паричен съюз
ИПЦ – индекс на потребителските цени
ИСПА – Инструмент на структурните политики за присъединяване
КСО – Кодекс за социално осигуряване
МВФ – Международен валутен фонд
МЗГ – Министерство на земеделието и горите
МО – Министерство на отбраната

МОН – Министерство на образованието и науката
МУ – митническо учреждение
МФ – Министерство на финансите
МФИ – международни финансови институции
НАП – Национална агенция по приходите
НЗОК – Национална здравноосигурителна каса
НОИ – Национален осигурителен институт
НРС – Наблюдение на работната сила
НТООД - нетърговски организации, обслужващи домакинствата
НФСДС – Наръчник по финансова статистика на държавния сектор
ОСВ – осигурителен стаж и възраст
ОФП – обща факторна производителност
ПИП – Предприсъединителна икономическа програма
ПРАП – Проект за реформа в администрацията по приходите
ПРБК – първостепенни разпоредители с бюджетни кредити
СБ – Световна банка
СФР – средносрочна фискална рамка
ТБ – търговски банки
ТД – териториални дирекции
ФАР – Програма на Европейския съюз, създадена за страните кандидатки от
Централна и Източна Европа с цел изграждане на институции и подкрепа на
инвестициите
ФДОО – фондове на държавното обществено осигуряване
ХИПЦ – хармонизиран индекс на потребителските цени
ЦРБ – централен републикански бюджет

СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ В ТЕКСТА

ТАБЛИЦА 1: ДОПУСКАНИЯ ОТНОСНО МАКРОИКОНОМИЧЕСКИТЕ ПОКАЗАТЕЛИ	14
ТАБЛИЦА 2: ПРОГНОЗНА ИНФЛАЦИЯ 2006-2009 Г.	28
ТАБЛИЦА 3: ИНДИКАТОРИ ЗА ВЪНШНИЯ СЕКТОР (% ОТ БВП)	32
ТАБЛИЦА 4: СРАВНЕНИЕ МЕЖДУ БАЗИСНИТЕ И АЛТЕРНАТИВНИТЕ ДОПУСКАНИЯ	58
ТАБЛИЦА 5: СРАВНЕНИЕ МЕЖДУ БАЗИСНИЯ И АЛТЕРНАТИВНИЯ СЦЕНАРИЙ	59
ТАБЛИЦА 6: ОБЩО РАЗХОДИ И РАЗХОДИ ЗА НАСЕЛЕНИЕТО НАД 65 Г.	74
ТАБЛИЦА 7: ОБЩ РАЗМЕР НА РАЗХОДИТЕ ЗА ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ ОТ ПУБЛИЧНИ ИЗТОЧНИЦИ (В % ОТ БВП).....	75
ТАБЛИЦА 8: АЛТЕРНАТИВНИ РЕЗУЛТАТИ ОТНОСНО ПОТЕНЦИАЛНИЯ РАСТЕЖ И ОТКЛОНЕНИЕТО ОТ ПОТЕНЦИАЛНИЯ БВП	102
ТАБЛИЦА 9: АЛТЕРНАТИВНИ РЕЗУЛТАТИ ОТНОСНО ЦИКЛИЧНАТА КОМПОНЕНТА НА БЮДЖЕТА, ЦИКЛИЧНО ПРИСПОСОБЕНИЯ БАЛАНС И ЦИКЛИЧНО ПРИСПОСОБЕНИЯ ПЪРВИЧЕН БАЛАНС	103

СПИСЪК НА ФИГУРИТЕ В ТЕКСТА

ФИГУРА 1: ПРЕКИ ЧУЖДЕСТРАННИ ИНВЕСТИЦИИ В БЪЛГАРИЯ	15
ФИГУРА 2: ИЗТОЧНИЦИ НА РАСТЕЖА ОТ СТРАНА НА ТЪРСЕНЕТО.....	18
ФИГУРА 3: ПРИНОСИ КЪМ ПОТЕНЦИАЛНИЯ РАСТЕЖ.....	19
ФИГУРА 4: СРЕДНОГОДИШЕН БРОЙ ЗАЕТИ В ИКОНОМИКАТА И СРЕДНОГОДИШНО НИВО НА БЕЗРАБОТИЦА	22
ФИГУРА 5: ТЕМП НА ИЗМЕНЕНИЕ НА ПРОИЗВОДИТЕЛНОСТТА НА ТРУДА И РЕАЛНАТА РАБОТНА ЗАПЛАТА	24
ФИГУРА 6: ИНФЛАЦИЯ ОТ ВЪВЕЖДАНЕТО НА ПАРИЧЕН СЪВЕТ (ПРОЦЕНТНО ИЗМЕНЕНИЕ СПРЯМО СЪОТВЕТНИЯ МЕСЕЦ НА ПРЕДХОДНАТА ГОДИНА).....	27
ФИГУРА 7: СРЕДНОГОДИШЕН ТЕМП НА НАРАСТВАНЕ НА ЦЕНИТЕ ЗА ПЕРИОДА 1998-2005.....	27
ФИГУРА 8: ГРАФИКА: ДЕФИЦИТ (-)/ ИЗЛИШЪК (+), % ОТ БВП	48
ФИГУРА 9: ЦИКЛИЧНА ФИСКАЛНА ПОЗИЦИЯ.....	52
ФИГУРА 10: ГРАФИКА: ДЪРЖАВЕН ДЪЛГ, % ОТ БВП.....	53

ФИГУРА 11: ВЪЗРАСТОВА СТРУКТУРА НА НАСЕЛЕНИЕТО НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА 2004 Г.	69
ФИГУРА 12: БАЛАНС НА ФОНДОВЕТЕ НА ДОО КАТО ДЯЛ ОТ БВП	71
ФИГУРА 13: КОЕФИЦИЕНТ НА ЗАВИСИМОСТ И КОЕФИЦИЕНТ НА ЗАМЕСТВАНЕ	72
ФИГУРА 14: НАСЕЛЕНИЕ 2005-2050 СПОРЕД РЕАЛИСТИЧНИЯ ВАРИАНТ НА ПРОГНОЗАТА НА БАН	74

УВОД

Настоящият документ представлява първата Конвергентна програма на Република България, която следва да бъде връчена на Европейската комисия в първите дни на пълноправното членство на страната в Европейския съюз от 1 януари 2007 г. Програмата представлява логично продължение на Предприсъединителните икономически програми, които в миналите години съдържаха основните параметри на макроикономическите политики и реформи, които българското правителство се ангажираше да предприеме в рамките на тригодишен програмен период.

Конвергентната програма 2006 е изготвена в съответствие с изискванията, произтичащи от процеса на многостранно фискално наблюдение в рамките на координацията на макроикономическите политики в Европейския съюз. Тя адресира параметрите на устойчивост на фискалната политика на страната съгласно предписанията на Пакта за стабилност и растеж, като същевременно очертава политиките, прилагането на които ще позволи да бъдат постигнати устойчиво Маастрихтските критерии за членство в еврозоната. Дефинираните в Програмата политики са тясно обвързани с Националната програма за реформи и Националната стратегическа референтна рамка на Република България.

Документът отразява приоритетите и насоките на управленската програма на правителството¹, текущите тенденции в развитието на националната икономика и ключовите параметри на бюджетната политика. Хоризонтът на програмата обхваща тригодишния период от 2007 до 2009 г., като дефинира и средносрочна бюджетна цел за 2011 г. Макроикономическите прогнози, които изграждат сценария на развитието на българската икономика в рамките на програмния период, отчитат пълния комплекс от последни отчетни данни и очаквания както сред правителствените анализатори, така и тези на неправителствените икономисти и на международните финансови институции.

Конвергентната програма се състои от седем части. Първата част съдържа общата рамка на правителствените икономически политики в различните сфери, както и целите, които си поставя в рамките на програмния период.

¹ „Програма на Правителството на европейската интеграция, икономическия растеж и социалната отговорност”, Министерски съвет на Република България, 2005 г.

Във втората част се съдържа анализ на макроикономическото развитие на страната през 2005 и изминалата част от 2006 г. по отношение на растежа на БВП, икономическия цикъл, трудовия пазар и доходите, инфлацията, външния сектор и паричния сектор. Частта съдържа и прогнози по отношение на ключовите макроикономически показатели, както и оценки на ефектите от предвижданите структурни реформи в някои важни сектори на българската икономика.

Част трета представлява описание на стратегическите цели на фискалната политика по отношение на бюджетния баланс и правителствения дълг. В нея изрично е дефинирана и средносрочна бюджетна цел, която следва да бъде постигната през 2011 г. В частта са изложени текущото състояние на бюджета и очакваното развитие през 2007 г. Особено внимание е посветено на структурния баланс и фискалната позиция на страната както понастоящем, така и в перспектива. Очертани са основните насоки за развитие на дълговата позиция на правителството през годините на програмния период. Включени са и бюджетните аспекти на някои важни структурни реформи.

В четвъртата част е направен анализ на чувствителността на прогнозите от основния макроикономически сценарий. Разработен е алтернативен сценарий и са очертани основните рискове пред реализацията на прогнозите. Специален анализ е посветен на чувствителността на бюджетните прогнози към различните сценарии и предположения.

Част пета е посветена на качеството на публичните финанси. Тук са очертани стратегията на правителствената политика в тази област, както и развитията по отношение на приходната и разходната страна на бюджета.

Част шеста третира устойчивостта на публичните финанси. Основният акцент в тази част са дългосрочните перспективи по отношение на бюджета с оглед проявлението на ефектите от застаряването на населението.

В последната част е направен преглед на институционалните характеристики на публичните финанси в България – бюджетни процедури, фискални правила и пр.

Освен основния текст, програмата съдържа и четири приложения.

1. ОБЩА РАМКА НА ПОЛИТИКАТА И ЦЕЛИ

Общата рамка на правителствените политики като цяло се характеризира с приемственост по отношение на целите, поддържани и от предходните правителства. Отчитайки факта, че България успешно приключи преговорите с Европейската комисия и от 1 януари 2007 г. ще бъде пълноправен член на Европейския съюз, фокусът на политиките ще бъде преместен от изпълнението на предприсъединителните ангажименти към ефективно участие в европейските структури и общи политики и постигането на ускорена конвергенция на равнището на реалните доходи към средните за ЕС стойности.

Правителството на Република България ще продължи да работи за постигането на висок и устойчив икономически растеж при задължително поддържане на стабилна и предвидима макроикономическа среда. С оглед на изпълнението на тази цел, първостепенен приоритет на правителството ще бъде поддържането на устойчивост на публичните финанси и равнище на държавния и държавногарантиран дълг, което позволява дългосрочно изпълнение на критериите от Маастрихт. През целия програмен период ще бъде поддържан бюджетен излишък с цел ограничаване на нарастването на вътрешното търсене и нарастването на дефицита на текущата сметка на платежния баланс. Фискалната консолидация през периода на силен икономически растеж ще бъде използвана за намаляване равнището на държавния дълг. Това ще осигури гъвкавост на политиката в дългосрочен план и ще гарантира, че при евентуално влошаване на макроикономическата обстановка в дългосрочен план равнището на държавния дълг няма да надхвърли максимума, определен в критериите за номинална конвергенция.

Отчитайки институционалната рамка за присъединяване към единната валута и принципите на провежданата макроикономическа политика в страната, основана на фиксиран валутен курс и липса на самостоятелна парична политика, в позицията си по Глава 11 „Икономически и паричен съюз”, депозирана в Европейската комисия през ноември 2000 г., България изрази намеренията си в най-кратък срок след приемането ѝ за член на ЕС да кандидатства за членство във Валутен механизъм II при запазване на режима на паричен съвет като едностранен ангажимент. През 2004 г. правителството и централната банка подписаха споразумение за въвеждане на еврото в България. Очертаната в този документ стратегия на страната за членство в ИПС е основана на следните принципи:

- Присъединяване към Валутния механизъм II в максимално кратки срокове след датата на официалното членство на България в ЕС;
- Запазване режима на паричен съвет до влизане в еврозоната при съществуващото равнище на фиксиран валутен курс на българския лев;
- Едностранен ангажимент от страна на българското правителство и БНБ да поддържат нулево отклонение на валутния курс от фиксираното равнище (т.е. запазване на съществуващата в момента политика);
- Спазване на минимално определения в законодателството на ЕС срок за участие във Валутен механизъм II и навременно предприемане на всички необходими стъпки по процедурата за членство в еврозоната.

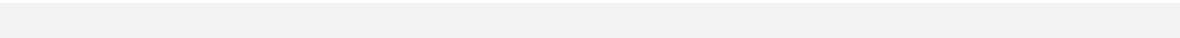
Тази принципна позиция е нееднократно потвърждавана и в други документи, свързани с европейската интеграция от три поредни правителства. Тя остава непроменена и понастоящем и следва да се разглежда като неразделна част от останалите елементи на икономическата политика и в частност от настоящата Конвергентна програма.

Целите на политиката по отношение на заетостта и доходите ще бъдат изцяло обвързани със стремежа за постигане на догонващо ЕС развитие на страната при разкриване на нови работни места, непрекъснато повишаване на икономическата активност на населението и трайно и устойчиво задържане на процента на безработица под 10%.

Правителството ще продължи усилено да работи за утвърждаване на принципите на пазарната икономика и конкуренцията, като настойчиво следва пътя на либерализацията и демонополизацията и използва оптимално възможностите за поддържане на благоприятна бизнес среда за развитие на малките и средните предприятия и подобряване на конкурентоспособността. Важен елемент от правителствената икономическа политика е реализирането на активна инвестиционна програма² за изграждане на модерна инфраструктура чрез съвместно финансиране от страна на частния сектор и държавния бюджет и посредством максимално ефективно използване на европейските фондове.

² Национална стратегия за интегрирано развитие на инфраструктурата на Република България и План за действие за периода 2006 – 2015 г.

Паралелно с останалите процеси ще продължи модернизацията на държавната администрация в помощ на процеса на изграждане на икономика, основана на знанието, както и създаването на ефективен механизъм за насърчаване на иновациите, научноизследователската дейност и използването на информационните технологии. Развитието на образованието ще бъде ориентирано към стимулиране на учене през целия живот и съобразяване с потребностите на бизнеса, държавното управление и неправителствения сектор. Относно здравния аспект на човешкия капитал, държавата ще се стреми да осигурява гарантирано и достъпно здравеопазване при по-високо качество на здравните услуги, като същевременно стимулира доброволното здравно осигуряване и здравното застраховане.



2. ИКОНОМИЧЕСКИ ПЕРСПЕКТИВИ

2.1. Световна икономика / технически допускания

При разработването на макроикономическата рамка за 2006-2009 г., която се използва за основа в прогнозите, представени в Конвергентната програма, са използвани данните за общите външни допускания на Европейската комисия от 28 септември 2006 г.

Таблица 1: Допускания относно макроикономическите показатели

	2006	2007	2008	2009
Обменен курс USD/EUR	1.25	1.28	1.28	1.28
БВП (в реално изражение, % изменение) – САЩ	3.5	2.3	2.8	2.8
БВП (в реално изражение, % изменение) – Япония	2.7	2.3	2.1	2.1
БВП (в реално изражение, % изменение)- ЕС25	2.8	2.4	2.4	2.4
Цена на петрола (USD/барел)	65.6	69.1	69.1	69.1
Шестмесечен ЛИБОР по деноминирани в USD депозити	5.4	5.5	5.5	5.5
Шестмесечен ЛИБОР по деноминирани в EUR депозити	3.1	3.7	3.8	3.9
Стокови цени (1995=100)	131.0	124.7	113.3	105.4
Храни	105.6	105.3	101.6	98.3
Напитки	84.3	80.8	79.0	77.2
Селскостопански суровини	91.6	89.8	88.5	86.2
Метали	201.4	183.6	153.0	133.7

Източник: ЕК, МВФ

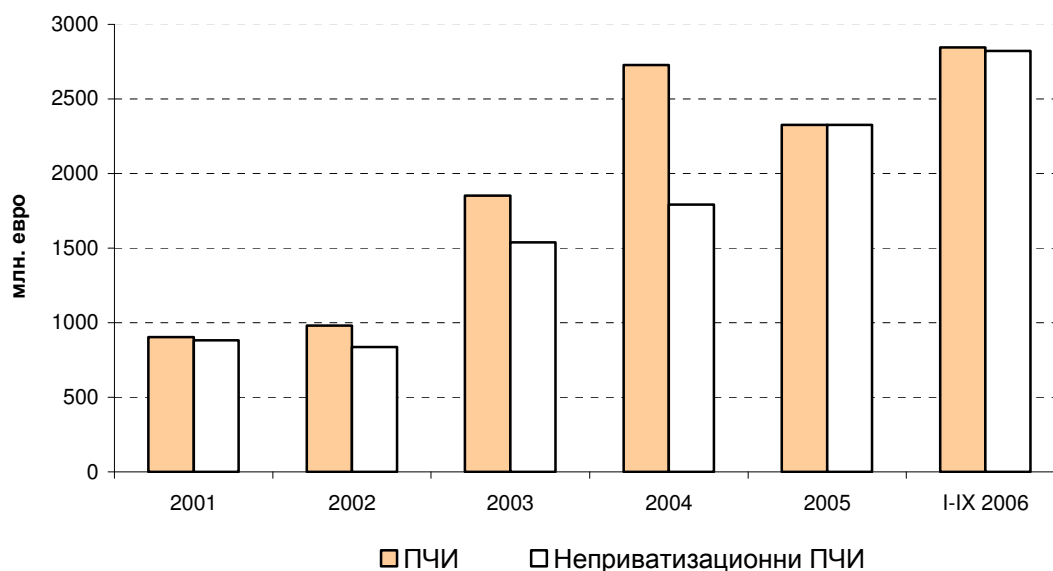
Прогнозните стойности на показателите, използвани в Конвергентната програма, са изчислени въз основа на средносрочния макроикономически модел и други допълващи модели на Агенцията за икономически анализи и прогнози, както и на разчети на Министерство на финансите, Националния осигурителен институт и Националната здравноосигурителна каса.

2.2. Циклично развитие и икономически перспективи

2.2.1. Икономически растеж

През 2005 г. темпът на реален растеж на БВП отново надхвърли 5%, а през първото полугодие на 2006 г. достигна 6.1%. Основен фактор за растежа от страна на крайното използване както през 2005 г., така и през първата половина на 2006 г. е вътрешното търсене – крайното потребление се увеличи с 6.8 и 5.8%, а инвестициите отбелязаха реален растеж съответно от 23.3 и 23% през 2005 г. и първите шест месеца на 2006 г. Делът на инвестициите в БВП достигна стойност от над 30%, половината от които се дължат на интереса на чуждите инвеститори в националната икономика. За разлика от 2005 г., когато вътрешните инвестиции бяха двигателят на растежа на брутообразуването на основен капитал, от началото на 2006 г. основна роля имат преките чуждестранни инвестиции, които през последната година са основно инвестиции извън приватизационните сделки.

Фигура 1: Преки чуждестранни инвестиции в България



Източник: БНБ

Динамиката на потреблението се дължи най-вече на частното потребление, чийто реален растеж е съответно 7.6 и 6.6%. След малко по-високия растеж от

началото на 2005 г. правителственото потребление³ забави темпа си на растеж през втората половина на годината и за цялата година се увеличи с близък до средния си темп от последните няколко години (3.8%). Растежът му от началото на 2006 г. се забавя съществено и е едва 2.4%. С основен принос за растежа на потреблението продължават да бъдат собствените средства на потребителите (пенсии и заплати). Основните фактори, които стоят зад увеличението на собствените финансови средства, са увеличението на заетостта и нарастването на пенсиите от 2006 г. Доходите от труд също нарастват и допълнително стимулират потреблението. Докато през 2005 г. кредитите имаха положителен (макар и намаляващ спрямо година по-рано) принос за изменението на потреблението, от началото на 2006 г. техният принос е отрицателен поради ограничаването на кредитната експанзия на търговските банки. Отрицателен принос имат и доходите от чужбина поради по-малките нетни потоци през платежния баланс.

Постоянно нарастващите инвестиционни възможности в страната изискват значителни финансови ресурси, което при относително стабилното ниво на националните спестявания (средно около 15% от БВП за последните години) води до увеличен внос на инвестиционни стоки и оттам относително голям дефицит по текущата сметка. Недостигът от финансиране се проявява най-вече в частния сектор, където през последните години са направени около 80% от общите инвестиции. Този дял се повишава до 90% за първото полугодие на 2006 г.⁴

Докато през 2005 г. най-висок растеж на инвестициите⁵ беше отчетен в сектора на услугите (26.2%), за полугодieto на 2006 г. най-бързо нарастват инвестициите в индустрията⁶ (с около 40% при растеж на общите инвестиции от 32.3%). Високата инвестиционна активност се очаква да окаже пряко положително влияние на конкурентоспособността на сектора както на вътрешния, така и на външните пазари. Това ще помогне на фирмите да генерират собствени спестявания, с които да финансират необходимите инвестиции.

Най-атрактивен за инвеститорите продължава да бъде секторът на услугите, където през първите шест месеца на 2006 г. са направени около 56% от инвести-

³ Сума от крайните потребителски разходи на правителството и колективното потребление.

⁴ За полугодieto на 2005 г. – 83.7%

⁵ Измерени посредством разходите за придобиване на ДМА.

⁶ Включително строителството.

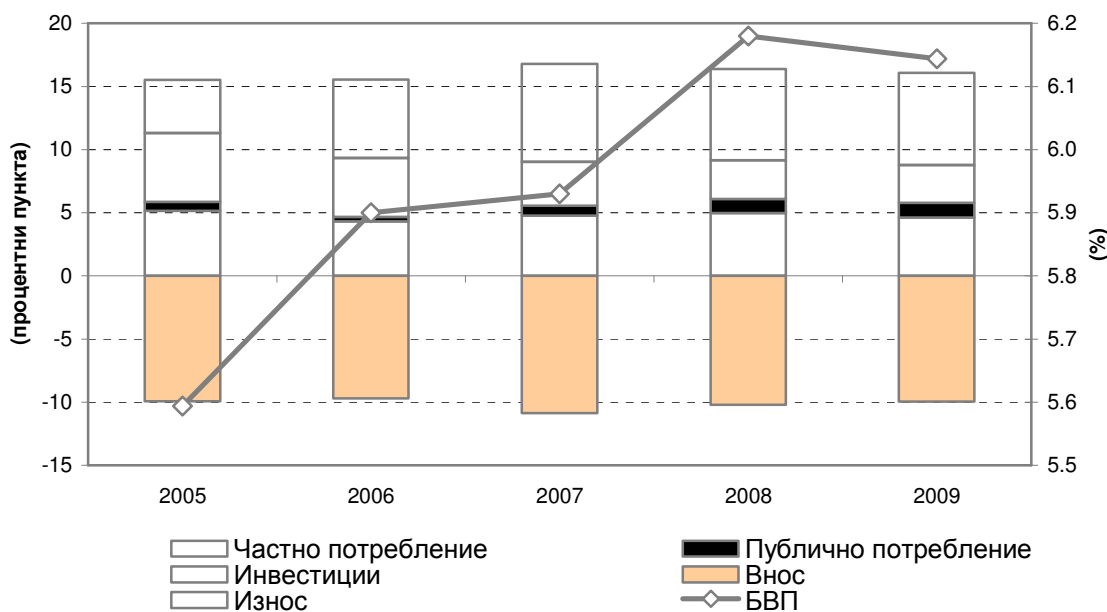
циите. Тези инвестиции са по-скоро насочени към задоволяване на високото вътрешно търсене, но те оказват и косвено положително влияние на цялата икономика чрез подобряване на инфраструктурата и цялостната бизнес среда. Висок растеж на инвестициите има и в селското стопанство. Това е свързано до известна степен с ускоряване на процеса на усвояване на средствата по предприсъединителните фондове, както и с покриването на изискванията от страна на ЕС към предприятията.

Темпът на растеж на индустрията продължи да се ускорява. Основните фактори за този растеж бяха по-високите международни цени на металите и продължаващото разрастване на строителството в страната. Бизнес климатът в индустрията се подобрява, като средното натоварване на капитала е достигнало 71.6% към юли 2006 г. (за сравнение, една година по-рано показателят е 62.2%).

Растежът в сектора на услугите се дължи главно на растежа на търговията и в по-малка степен на задълбочаването на финансовото посредничество. Растящото търсене определя съществено подобрение на бизнес климата в услугите от второто тримесечие на 2006 г. насам. Въпреки че конкуренцията в предоставянето на услуги се увеличава, по-добрият достъп до финансиране и отчетеното намаление на несигурността на икономическата среда са довели до цялостно подобрение на условията за водене на бизнес в сектора на услугите.

Лошите климатични условия бяха основната причина за спада през 2005 г. в сектор селско и горско стопанство. Основен принос за отрицателните резултати има спадът на продукцията в растениевъдството, докато брутната продукция в отрасъл животновъдство показва минимален растеж. Големият спад на добавената стойност в селското стопанство е обусловен и от увеличението на физическия обем на използваните ресурси при производството. От началото на 2006 г. изменението на добавената стойност в сектора продължава да бъде отрицателно, но това се дължи най-вече на повишените разходи, а не на спад на общата продукция.

Фигура 2: Източници на растежа от страна на търсенето



Източник: НСИ, АИАП

2.2.2. Циклична позиция

Изчисленията, свързани с цикличната позиция на българската икономика, са извършени въз основа на макроикономическа производствена функция, следвайки основните характеристики на методологичната рамка, препоръчана от Европейската комисия⁷.

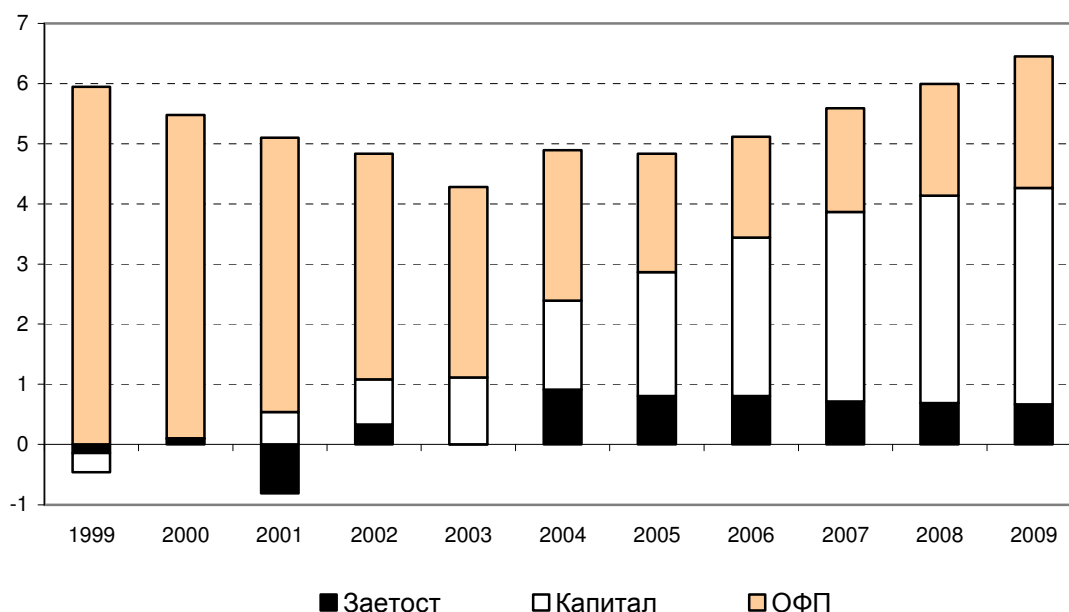
Резултатите от извършените пресмятания показват превишение на фактическия над потенциалния БВП през 2006 г. в размер на 0.69% (в сравнение с близка до нулата стойност на отклонението от -0.13% през 2005 г.). За следващите три години пресмятанията предполагат това отклонение леко да увеличава стойността си, като достигне през 2008 г. своята максимална стойност от 1.19%, съответстваща на пика на оценения икономически цикъл, след което икономиката да започне да се приближава обратно към дългосрочното си равновесие.

Според тези изчисления, потенциалният БВП на България нараства с високи темпове, като за 2006 г. неговият темп на растеж е 5.12% (в сравнение с 4.83% през

⁷ Denis, C., K. McMorrow and W. Röger (2002), "Production Function Approach to Calculating Potential Growth and Output Gaps – Estimates for the EU Member States and the US", Economic Papers, No.176, European Commission, DG ECFIN. За подробности относно изчисленията по отношение на България, вж. Приложение 2.

2005 г.), а през трите години на програмния период се наблюдава известно ускорение и стойността на потенциалния растеж достига 6.45% през 2009 г. Най-същественият принос за нарастването на потенциалния БВП е от страна на капитала (поради високите темпове на инвестиране в българската икономика), а като втори по големина фактор се очертава общата факторна производителност (ОФП). По-ограничено влияние има от страна на заетостта поради предвижданото забавяне в нейния темп на нарастване.

Фигура 3: Приноси към потенциалния растеж



Източник: АИАП

Поради теоретичната и емпиричната несигурност, която се свързва в общия случай с оценяването на потенциалния растеж и отклонението от потенциалния БВП, в Приложение 2 е представена и алтернативна аналитична рамка за пресмятането на двата показателя, използвана в ПИП 2005, както и получените резултати от нейното приложение.

Алтернативните резултати показват, че е възможно подходът, препоръчван от ЕК, да подценява стойностите на потенциалния растеж за сметка на отклонението от потенциалния БВП. Това може да се обясни с несъвършенствата на метода, произтичащи от особеностите на филтъра на Ходрик и Прескот и допускането за „по-гладка“ динамика на потенциалния БВП (страната на предлагането) от

действителната⁸. Следвайки същата логика, е възможно подходът, използващ производствена функция, да подценява стойността на структурния излишък.

2.2.3. Пазар на труда (заетост и безработица)

Устойчивият икономически растеж през последните години създаде добра основа за продължаване на тенденциите на нарастване на заетостта и намаляване на безработицата в страната. През 2005 и първите девет месеца на 2006 г. средният брой на заетите се повиши съответно с 2 и 3.7% на годишна база⁹ като основен принос към развитието на показателя имаше частния сектор на икономиката. Провежданата от правителството активна политика на пазара на труда нямаше съществен принос към нарастването на общата заетост в страната, тъй като от началото на 2005 г. обхватът на активните програми бе ограничен. Анализът на развитието на заетостта по отрасли за цялата икономика през последната година и половина показва, че най-голям принос за увеличението на заетите имат отраслите търговия, строителство, преработваща промишленост и др., което кореспондира с данните за нарастване на икономическата активност на фирмите там. В същото време динамичното нарастване на заетите от началото на 2006 г. бе подпомогнато и от предприетото намаление на осигурителната тежест за работодателите.

Нивото на безработица в страната следва постоянна тенденция на намаление през последните четири години и половина, достигайки средна стойност от 10.1% през 2005 г. и 9.1% за периода януари-септември 2006 г.¹⁰ Низходящият тренд в изменението на безработицата беше потвърден и от административната статистика на Агенция по заетостта (АЗ). Към края на септември равнището на регистрираната безработица достигна 8.4%, което е най-ниското ниво на показателя за последните петнадесет години.

⁸ Като се има предвид изключително бързото ускоряване на инвестиционната активност в страната през последните няколко години, има основание да се счита, че потенциалният растеж се ускорява по-бързо от получените в основния подход стойности. В този случай това ускоряване е „изгладено“ от филтъра на Ходрик и Прескот и е приписано на цикличната компонента. Ще отбележим също, че в някои съвременни икономически теории (например в теорията за реалните бизнес цикли) хипотезата за „гладка“ динамика на предлагането е силно критикувана.

⁹ По данни от Наблюдението на работната сила (НРС), във възрастовата група 15+.

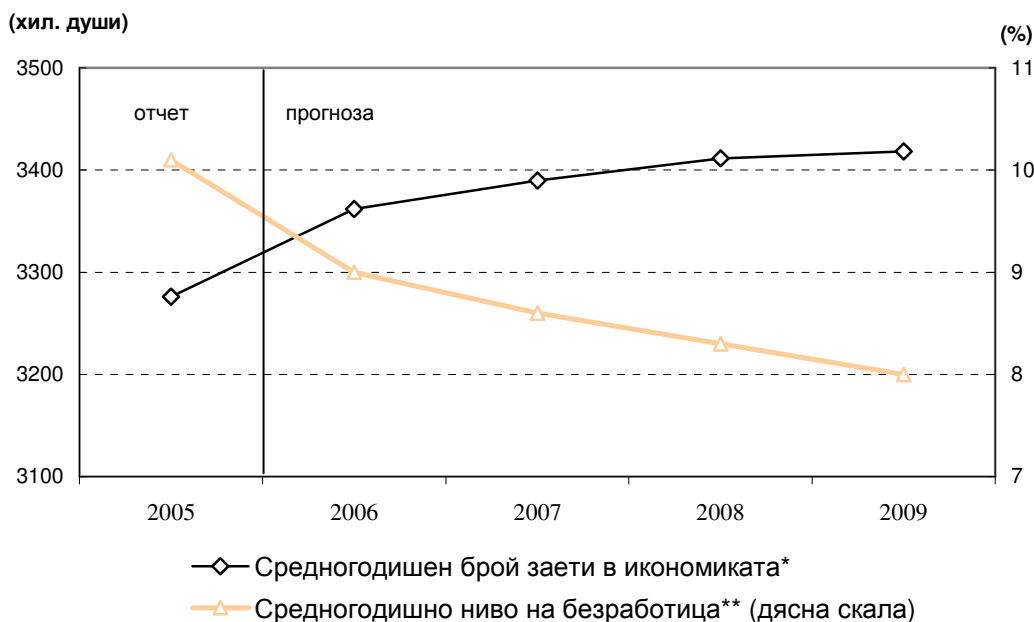
¹⁰ По данни от НРС.

Създаването на устойчиви работни места в частния сектор на икономиката допринесе както за намалението на безработните, така и за завръщането в работната сила на част от напусналите я през предходните години лица. В резултат на това, коефициентът на икономическа активност се повиши и неговата средногодишна стойност достигна 62.1%¹¹ (с 0.4 процентни пункта по-висока спрямо 2004 г.), като по-значително нарастване (с 2.2 процентни пункта до 64.2%) показателят отбеляза през първите девет месеца на 2006 г.

Въпреки наблюдаваното подобрене на основните показатели на трудовия пазар в България през последните няколко години, съществуват значителни предизвикателства, които се отнасят до повишаването на заетостта и икономическата активност на населението. Наложилите се неблагоприятни демографски тенденции ще продължават да оказват влияние върху развитието на работната сила в страната. Затова на преден план стои необходимостта от по-активно стимулиране на завръщането в работната сила на обезкуражените лица. В този смисъл, основните предпоставки за развитието на трудовия пазар през следващите няколко години ще са свързани с действия за повишаване неговата гъвкавост, с разширяване на териториалната и професионалната мобилност, с политика по доходите, която насърчава участието в работната сила, с активни мерки, насочени към ефективна интеграция на рисковите групи, както и с действия за повишаване качеството на работната сила съобразно изискванията и потребностите на пазара на труда.

¹¹ Във възрастовата група 15-64 г.

Фигура 4: Средногодишен брой заети в икономиката и средногодишно ниво на безработица



* По дефиниция от Наблюдението на заетите лица, средствата за работна заплата и други разходи за труд

** По дефиниция на НРС

Източник: НСИ, АИАП

За периода 2007-2009 г. средногодишния брой на зетите ще продължи да нараства, като основен принос към този растеж се очаква да има развитието на частния сектор. Очакванията за развитието на показателя са свързани с постепенно забавяне на темповете му на нарастване на годишна база, съответно до 0.8% през 2007 г., 0.6% през 2008 г. и 0.2% през 2009 г.¹² вследствие на демографските процеси в страната.

Повишеното търсене на труд от страна на частните предприемачи се очаква да бъде и в основата на намалението на равнището на безработица в страната и на нарастването в коефициента на икономическа активност. Очаква се през 2009 г. стойностите на тези два показателя да бъдат съответно 8 и 66.4%.

¹² Представените оценки за развитието на заетостта се базират на дефиницията за заети от Наблюдението на заетите лица, средствата за работна заплата и други разходи за труд.

2.2.4. Доходи и производителност на труда

През 2005 г. производителността на труда и доходите в страната продължиха да нарастват. По данни на НСИ през същата година средногодишната работна заплата достигна 319.5 лв.¹³ (163.4 евро), което представлява растеж от 9.3% в номинално и 4% в реално изражение спрямо 2004 г. Основен принос към нарастването на показателя имаше частният сектор на икономиката. Успоредно с това производителността на труда¹⁴ общо за икономиката отбеляза растеж от 3.9% в сравнение с предходната година. Изменението на БДС на един зает по отрасли показва, че в по-голямата част от тях показателят надвишава отчетената стойност общо за икономиката и единствено в аграрния сектор и в производство и разпределение на електроенергия се наблюдава спад на годишна база.

Наблюдаваната тенденция при двата показателя се запазва и през първите шест месеца на настоящата година. За периода от януари до юни 2006 г. средната работна заплата се повиши с почти 10% в номинално изражение, което е най-високата стойност на показателя от няколко години насам. Нарастването на заплатите през този период до голяма степен е резултат от намалението на социалноосигурителната тежест в полза на работодателите от началото на годината. Това се потвърждава и от факта, че растежът на доходите през първото полугодие на годината се дължи преди всичко на частния сектор на икономиката. В реално изражение средната работна заплата нарасна с едва 1.6% на годишна база поради наблюдаваната от началото на годината по-висока инфлация.

По данни на НСИ през първото полугодие на 2006 г. производителността на труда общо за икономиката нарасна с около 2%¹⁵ в реално изражение на годишна база, като изоставането на растежа на показателя спрямо 2005 г. е резултат от нарастването на броя на заетите, преди всичко в секторите строителство, транспорт и търговия, където се наблюдава в най-голяма степен ефектът от намалението на ставките за социално осигуряване.

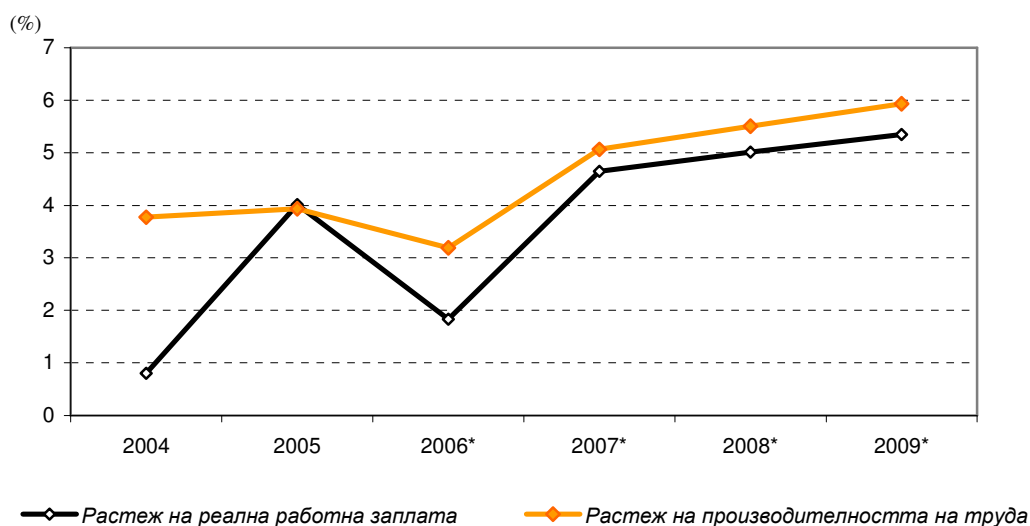
¹³ Предварителни данни от Наблюдението на наетите и заплатите.

¹⁴ Показателят е изчислен като отношение между реалния БВП и броя на заетите от Наблюдението на предприятията.

¹⁵ Изчислен като отношение между реалния БВП и броя на заетите от НРС.

Нарастването на реалната работна заплата е в съответствие с това на производителността на труда, поради което може да се счита, в това отношение не съществува опасност от влошаване на конкурентоспособността и ефективността на българската икономика.

Фигура 5: Темп на изменение на производителността на труда и реалната работна заплата



Източник: НСИ, АИАП

Наблюдаваната през първото полугодие на годината тенденция на развитие на разглежданите показатели се очаква да се запази през цялата 2006 г. Производителността на труда и реалната работна заплата ще продължат да нарастват както в номинално, така и в реално изражение. За периода 2007-2009 г. се очаква тези два показателя да нараснат с темп, значително по-висок от средния за последните няколко години. Реалният растеж на средната работна заплата се очаква да достигне стойност от около 5% средно за годината. Темпът на изменение на производителността на труда се очаква да изпревари този на реалната работната заплата, като варира в рамките на 5-6% в реално изражение. Вследствие на това, постигането на по-високи равнища на доходите и жизнения стандарт на населението през разглеждания период се свързва с увеличаването на производството на стоки и услуги, на производителността на труда и на заетостта.

2.2.5. Инфлация

Инфлацията за 2005 г., измерена чрез ИПЦ, е 6.5% в края на годината, а средногодишната е 5%. Динамиката на цените през изминалата година се формира от няколко фактора – повишението на международните цени на суровия нефт, наводненията през летните месеци и измененията в административните цени.

От корекциите в административните цени най-значително беше поскъпването при топлоенергията (20.4%). Освен факторите, довели до повишаване на производствените разходи, трябва да се отчете и влиянието на повишеното потребление на домакинствата през годината, което успя да изтласка нагоре цените на някои нетъргуеми стоки и услуги (принос от 1.5 процентни пункта към инфлацията в края на 2005 г.). При пазарните нехранителни стоки се наблюдава ниско нарастване на цените не само през текущата година, а и за целия период от въвеждането на паричния съвет. Тези стоки могат да се определят като търгуеми поради факта, че при тях в най-голяма степен е изразена конкуренцията на вносни аналози.

В края на 2005 г. общото повишение в административните цени, които съставляват около 21% от теглата в потребителската кошница, беше 6.1%. Неконтролираните цени, които представляват базисната инфлация в България, се повишиха с 6.5% в края на годината.

Общата натрупана инфлация от началото на 2006 г. до септември е 2.5%.

Базисната инфлация през 2006 г. се очертава да бъде ниска. За периода януари - септември нейната стойност е отрицателна (-0.4%). За периода от въвеждането на паричен съвет, инфлацията при неконтролираните цени е относително ниска, с изключение на годините, в които е налице действието на външни и вътрешни фактори, оказващи отрицателно влияние върху предлагането.

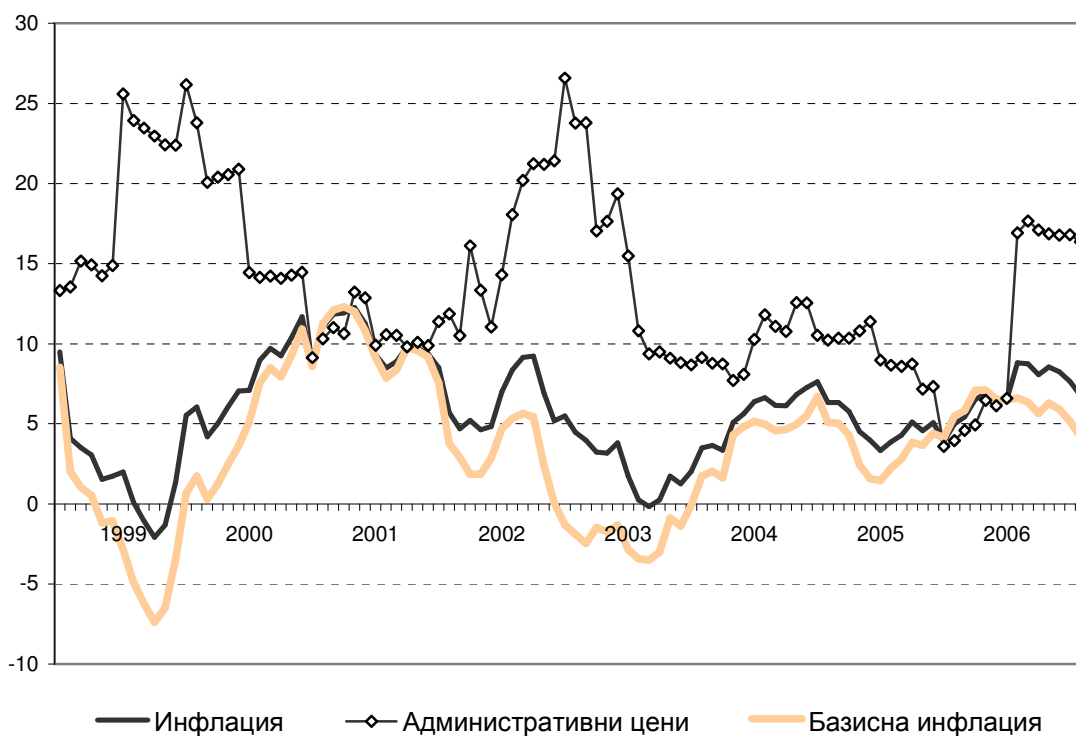
За периода януари - септември 2006 г. цените на хранителните стоки спаднаха с 3.2%. По-ниското равнище на цените при пресните продукти през 2006 г. се дължи на по-голямото предлагане. За периода от началото на годината до септември цените на производител при нефтопродуктите се увеличиха с 8.7%, а потребителските цени на течните горива – с 1.6%. За периода януари-септември цените на пазарните нехранителни стоки се повишиха с 1.4%, а на пазарните услуги – с 2.7%.

От началото на 2006 г. до септември административните цени се повишиха с 13.5%, а приносът им в общата инфлация е 2.9 процентни пункта. Това съществено

увеличение на цените се дължи преди всичко на въведените в началото на годината нови акцизни ставки при цигарите. С цел да намали инфлационния натиск в средносрочен период, който се очаква да дойде от процеса на хармонизация на акцизните ставки с тези на ЕС, правителството взе решение да въведе акцизите при цигарите, първоначално планирани за 2008 г., през 2006 г. Това доведе до значително поскъпване на цигарите, като натрупаното увеличение в техните цени е 74.8%, а приносът им в общата инфлация е 2.7 процентни пункта. В началото на годината бяха въведени нови акцизи и при спиртните напитки и течните горива.

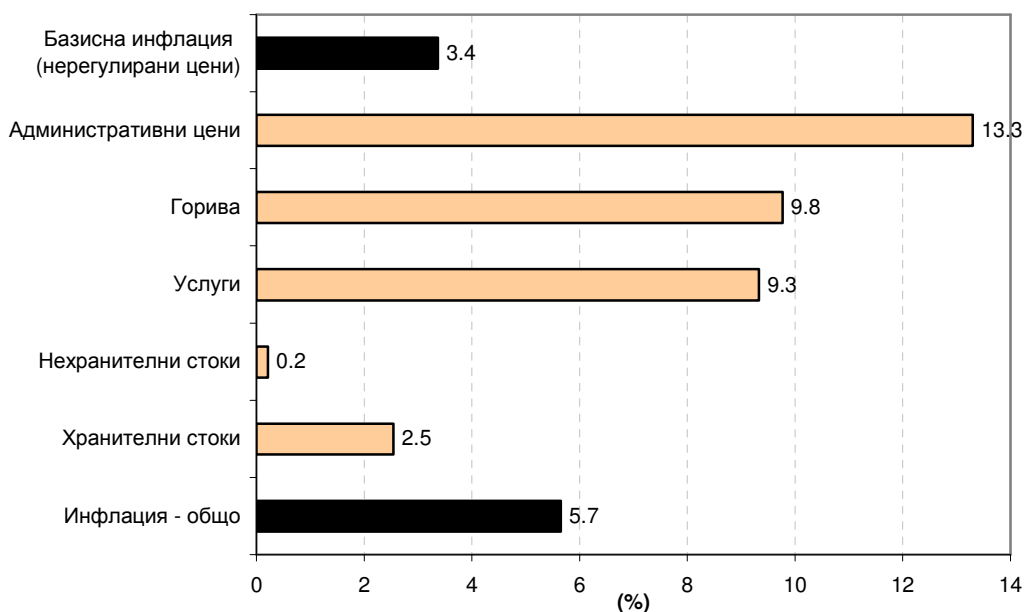
Относително ниската инфлация след въвеждането на паричния съвет беше постигната в период на големи структурни промени в икономиката и на няколко външни за страната шока. За периода 1998-2005 г. най-голям темп на растеж и принос към общата инфлация имат административните цени. При стоките и услугите с неконтролирани цени с най-високи темпове на нарастване са цените на горивата и услугите. Цените на горивата се влияят от международните цени на нефта, а също и от административни мерки, като въвеждането на по-високи акцизни ставки. Цените на пазарните услуги се влияят по линия на предлагането (ефекта Баласа-Самюелсън) и по линия на търсенето в резултат на нарасналите разполагаеми доходи на домакинствата. С най-нисък темп в нарастването на цените е групата на пазарните нехранителни стоки.

Фигура 6: Инфлация от въвеждането на паричен съвет (процентно изменение спрямо съответния месец на предходната година)



Източник: НСИ, АИАП

Фигура 7: Средногодишен темп на нарастване на цените за периода 1998-2005



Източник: НСИ, АИАП

В първите 2-3 години от присъединяването на България към ЕС очакваме развитието на инфлационните процеси в страната да продължи да се определя предимно от описаните по-горе фактори. При това предположение, не очакваме присъединяването на страната към ЕС да доведе до ускоряване на инфлацията. В първите години от присъединяването на България към ЕС ще продължи процесът на хармонизация на акцизите и на корекции в административните цени, които ще оказват еднократно въздействие за повишаване на общата инфлация. Според програмата на Министерство на финансите (МФ) за постепенно увеличаване на акцизните ставки до достигане на минималните за общността, в периода 2007-2009 г. ще се увеличат акцизите при течните горива и ще се въведат акцизи при въглищата и електроенергията. Общото отражение върху годишната инфлация през този период се изчислява съответно на: 0.5, 0.4 и 0.3 процентни пункта. Общите ефекти представляват сумата от приносите на директния ефект върху ИПЦ и ефекта, идващ от цените на производител, който оказва косвено влияние върху потребителските цени. Тези приноси могат да се определят като песимистичен вариант. При благоприятна конюнктура на международните пазари на енергийни суровини може да очакваме и по-слаб инфлационен принос на хармонизацията на акцизните ставки.

Таблица 2: Прогнозна инфлация 2006-2009 г.

	2006		2007		2008		2009	
	в края на годината	средно-годишна	в края на годината	средно-годишна	в края на годината	средно-годишна	в края на годината	средно-годишна
Общо	6.1	7.4	3.4	4.0	3.0	3.0	2.9	3.0
Административни цени	18.3	16.5	3.8	6.7	3.5	3.5	3.2	3.2
Базисна инфлация	2.8	4.9	3.3	3.2	2.8	2.9	2.9	3.0

Източник: АИАП

Основните фактори, които ще оказват влияние върху базисната инфлация, ще бъдат международните цени на суровините и горивата, стоките от внос и вътрешните фактори - съотношение между растежа на производителността и заплатите, нарастване на разполагаемия доход на домакинствата. Отпадането на митата с ЕС и въвеждането на единна политика за общността по отношение на трети страни ще се отрази в намаляване на сегашното общо равнище на митата при селскостопанските и индустриалните стоки. Ефектът от единната търговска

политика ще доведе до намаляване равнището на някои цени. Не очакваме натиск върху цените при облеклата, техниката и някои хранителни стоки, чиито цени могат да се конкурират от внос.

Очакваме процесът на конвергенция в равнището на всички цени да бъде по-ускорен при групата на услугите. Тяхното равнище в сравнение с ЕС-25, прието за база, е по-ниско от това при стоките¹⁶. Може да се очаква, че в близките години търсенето на някои видове услуги ще се увеличава, например качествена медицинска помощ, образователни услуги, услуги за туризъм и почивка. Върху цените на услугите влияние оказва и ефектът Баласа-Самюелсън. Проявлението на този ефект се оценява, като се има предвид и позицията на търговските партньори на страната. Разликата в нарастването на производителността на труда между търгуемия и нетъргуемия сектор в страната и ЕС-15 донякъде обяснява разликата в общите темпове на инфлация. За периода 1998-2005 г. съществува дългосрочна връзка между разликите в темповете на инфлация¹⁷ между България и ЕС-15 и разликите в относителната производителност (търгуем към нетъргуем сектор) за България и ЕС-15. По наши оценки превишаването на относителната производителност за България спрямо ЕС-15 с един процентен пункт води до покачване на общия дефлатор на брутната добавена стойност с 0.6 процентни пункта.

При нехранителните стоки очакваме ниски темпове на инфлация. В периода след въвеждането на паричен съвет потреблението на домакинствата на дълготрайни стоки (нехранителни стоки) нараства с по-високи темпове от това при недълготрайните (хранителни стоки и услуги). Това до голяма степен се дължи на възстановяването на потреблението след кризата през 1996-1997 г., но по-високи темпове на растеж при дълготрайните стоки се наблюдават и след периода на постигнатата финансова стабилизация. Нарастването на реалните доходи и богатството на домакинствата са причината за увеличаване дела на дълготрайните стоки в потреблението, както и съществуващата тенденция към намаление на относителната цена на дълготрайните към недълготрайните стоки и услуги. Въпреки

¹⁶ Според Евростат, през 2004 г. равнището на цените при потребителските стоки за България е 58.7% от това за ЕС 25, а на потребителските услуги – 31.9%.

¹⁷ Изчисленията са направени с данни за БДС. Изчислените ценови ефекти се отнасят до дефлатора на добавената стойност.

увеличаващото се потребителско търсене, цените на нехранителните стоки останаха с най-ниска инфлация, тъй като при либерализирания режим на външна търговия тези стоки изпитват в най-голяма степен конкуренцията от внос. Това създава препятствия пред местните производители и търговци да отговорят на повишеното търсене с нарастване на цените.

При хранителните стоки очакваме годишна инфлация около 1.6% за периода 2007-2009 г. Това е при допускането, че няма да има външни или вътрешни шокове, които могат да повлияят за покачването на цените в отрасъл селско стопанство и в хранително-вкусовата промишленост.

България е заявила своите намерения за присъединяване към Икономическия и паричен съюз (ИПС) с право на изключение от датата на своето членство в ЕС и ще следва политика за въвеждане на еврото във възможно най-кратки срокове¹⁸. Постигането на критерия за ценова стабилност ще представлява известно предизвикателство пред страната, имайки предвид данните за инфлацията в миналите години, както и факторите, които формират общото изменение на цените.

България е малка и отворена икономика, в която базисната инфлация зависи до голяма степен от външни фактори като международни цени на суровия нефт, неенергийните суровини и вносните потребителски стоки. Очакваните сравнително високи темпове на икономически растеж, заедно с фактори като ниска база, от която стартира процесът на приспособяване равнището на доходите и цените в България към средното за ЕС, както и корекциите в административните цени, могат да доведат до известно ускоряване на темпа на инфлация. От друга страна обаче, в обратната посока се очаква да действат намалението на средните митнически ставки, разширеният достъп на вносители на селскостопански стоки от трети страни до българския пазар и засилването на конкуренцията между местните производители.

Много важно е да бъде запазено доброто съотношение между нарастването на производителността на труда и нарастването на реалните заплати. Увеличаването на заетостта, поради по-високата очаквана икономическа активност в частния сектор, ще стимулира потреблението на домакинствата. Можем да очакваме засилване

¹⁸ На 25 ноември 2004 г. бе подписано Споразумение между Министерския съвет на Република България и Българската народна банка за политиката и ангажиментите, които ще се следват в процеса на въвеждане на еврото в Република България.

влиятието на вътрешното търсене върху инфлацията. Продължаването на политиката на бюджетен излишък в първите години от присъединяването на България към ЕС ще бъде от голямо значение.

2.2.6. Външен сектор

През 2005 г. дефицитът по текущата сметка на платежния баланс достигна 11.3% от БВП на страната. Основен фактор, който допринесе за формирането на отрицателното салдо по текущата сметка, бе дефицитът във външната търговия. За периода януари - август 2006 г. дефицитът по текущата сметка бе в размер на 1 908 млн. евро (7.9% от прогнозното БВП за годината), като се запази тенденцията нарастването на отрицателния външнотърговски баланс да намира най-силно отражение върху формирането на по-високо салдо по текущата сметка. Очакванията са през 2006 г. дефицитът по текущата сметка да достигне 14.1% от прогнозния БВП. В средносрочен план през 2007-2009 г. се очертава забавяне на темпото на нарастване на дефицита по текущата сметка. Основно за това се очаква да допринесе спадът в темпото на нарастване на търговския дефицит и отчитането на допълнителни приходи от европейските фондове. През последните няколко години страната ни провежда строга фискална политика, изразяваща се в реализирането на бюджетен излишък. По този начин се цели ограничаване на дефицита по текущата сметка. Намеренията са тази политика да се запази и през следващите години. В краткосрочен и средносрочен план се предвижда дефицитът по текущата сметка да бъде изцяло покриван от притока на преки чуждестранни инвестиции. Тъй като притокът на чужди капитали е свързан с инвестиционен риск, инвеститорите базират своите решения въз основа на провежданата в страната политика. Наличието на стабилна фискална позиция ще бъде допълнителна гаранция за поддържане на високи нива на преките чуждестранни инвестиции и за успешно финансиране на дефицита по текущата сметка.

Таблица 3: Индикатори за външния сектор (% от БВП)

	2005	2006*	2007*	2008*	2009*
Текуща сметка	- 11.3%	- 14.1%	- 13.6%	- 12.8%	- 12.4%
Търговски баланс	- 20.2%	- 21.4%	- 21.4%	- 21.6%	- 21.5%
Текущи трансфери	4.6%	4.7%	5.1%	6.6%	7.2%
ПЧИ в страната	10.8%	14.8%	14.2%	13.6%	12.7%

*Прогноза

Източник: БНБ, АИАП

През изминалата година вносът на стоки отбеляза нарастване от 26.2% спрямо предходната година, основно поради по-високия внос на енергийни ресурси и инвестиционни стоки. За периода януари - август 2006 г. нарастването на вноса бе в размер на 27.2% спрямо същия период на 2005 г. През текущата година се наблюдава засилен внос на енергийни ресурси, суровини и материали (над 20% от общия внос за страната се формира от вноса на горива). Динамиката на цените на международните пазари играе важна роля върху формирането на стойността на внасяните горива и респективно върху общия внос. Трябва да се отбележи също и силната зависимост на страната от външни доставки на енергийни ресурси. Вносът на инвестиционни стоки представлява една четвърт от вноса на страната. Най-значителен принос за ръста на инвестиционните стоки имат машините и транспортните средства. Очаква се през 2006 г. номиналният растеж на вноса да се запази като този през 2005 г., а в средносрочен план да отбележи значителен спад. В реално изражение се очаква темпът му на нарастване да се запази.

През 2005 г. износът на стоки нарасна с 18.6% спрямо 2004 г. Най-значим принос имаха петролните продукти, цветните метали и транспортните средства. Текстилната промишленост, която има най-висок относителен дял в общия износ (16.3%), не отбеляза нарастване, поради засилилата се конкуренция от страна на евтини китайски стоки на пазарите на страните от ЕС, които са основните търговски партньори за България в този сектор. За периода януари - август 2006 г. растежът на износа се ускори и достигна 30% спрямо същия период на 2005 г. Стойността на износа на цветни метали и петролни продукти се увеличи значително, поради нарастването на цените на тези стоки на международните пазари. Наблюдава се увеличение и при количеството на изнесени петролни продукти. Поради оживлението в текстилния сектор, износът на текстилни продукти нарасна с 4.7%, а

делът им се изравни с този на цветни метали и петролни продукти. Общият дял на дрехи и обувки, цветни метали и петролни продукти в общия износ за януари-август 2006 г. нарасна до 42%. Прогнозата за периода 2007-2009 г. е износът да нараства с по-бавни темпове, поради очакването за стабилизиране на международните цени в средносрочен план. В реално изражение растежът на износа ще се запази висок, поради динамично развиващата се икономика, притока на инвестиции, подобряването на конкурентоспособността и производителността.

През 2005 г. България реализира най-висок стокообмен със страните от ЕС-15 (51.5% от общия износ и 43.9% от общия внос). За периода януари - август 2006 г. се наблюдаваше спад на дела на страните от ЕС-15 в износа и вноса. За сметка на това нарасна делът на Русия, поради увеличения внос на суров петрол. Увеличават се и дяловете на балканските страни и страните от ЕС-10 в износа. В средносрочен и дългосрочен план се очаква търговията със страните от ЕС да нарасне.

През 2005 г. нетното салдо на статията „Услуги” бе по-ниско с 2% от съответното на предходната година, основно в резултат на нарасналите разходи по статията „Други услуги”. За периода януари - август 2006 г. се наблюдава и по-ниско нетно салдо спрямо същия период на 2005 г. Основна причина за това са високите транспортни разходи, свързани с ръста на международния стокообмен и разходите по статията други услуги. Очакванията за периода 2007-2009 г. са нетното салдо на услугите да нараства, като се прогнозира приходите от туризъм да отбележат малко по-високи темпове на растеж.

През 2005 г. притокът на преки чуждестранни инвестиции бе в размер на 2326 млн. евро. Над 70% от инвестициите са реализирани в секторите финансово посредничество (28.2%), преработваща промишленост (22.1%) и операции с недвижими имоти, наемодателска дейност и бизнес услуги (20%). По предварителни данни, около 90% от общия приток на ПЧИ е от страни-членки на ЕС. За периода януари - август 2006 г. по предварителни данни обемът им достигна 2 484.2 млн. евро. Очакванията са през 2006 г. той да нарасне до 3 591.2 млн. евро и да покрие 105.4% от дефицита по текущата сметка. Добрият инвестиционен климат, динамично развиващата се икономика, присъединяването на България към ЕС, намаляването на корпоративния данък до 10% от януари 2007 г., ниските търговски разходи, стабилната политика и прозрачното законодателство са основните фактори,

които през следващите години се очаква да допринасят за нарастването на преките чуждестранни инвестиции в страната.

2.2.7. Паричен сектор

Основната цел на паричната политика в България е поддържане на ценовата стабилност чрез осигуряване стабилността на националната парична единица. Рамката, в която се осъществява тази политика, е паричният съвет. 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.

При отсъствието на активна парична политика и контрол върху лихвените проценти в страната, режимът на фиксиран валутен курс и пълна либерализация на финансовата сметка способстват в значителна степен за задълбочаването на финансовата интеграция със страните от еврозоната. Решенията на ЕЦБ по отношение на лихвените проценти в еврозоната се пренасят и върху лихвените равнища в България, като особено силна е връзката с вътрешните лихви на междубанковия пазар и лихвите по депозити и кредити деноминирани в евро. Сравнително бързата трансмисия на лихвените проценти е функция на засилената конкуренция в банковата система, големия дял на кредитите с плаващи лихвени проценти и структурата на собствеността на търговските банки в страната. Към края на 2005 г. 74% от активите в банковата система се управляват от финансови институции, базирани в страни от ЕС, а 59% от активите се управляват от инвеститори от еврозоната.

Структурните реформи в икономиката и навлизането на чуждестранни инвеститори в банковия сектор допринесоха за бързото развитие на финансовото посредничество през последните няколко години. Ниските международни лихви и високата възвращаемост на инвестициите в българската икономика обусловиха значителния приток на капитали в страната. Значителна част от тези капитали бяха привлечени от търговските банки под формата на чуждестранни пасиви с цел кредитиране на нефинансовите предприятия и домакинствата в страната. В резултат на това съотношението “вземания от неправителствения сектор/БВП” се увеличи от

27.5% в края на 2003 г. до 46.1% към септември 2006 г. С цел ограничаване на рисковете за банковата система вследствие високата кредитна активност на търговските банки, БНБ предприе поредица от мерки за стабилизиране на кредитния растеж. Тези мерки включваха въвеждане на количествени ограничения за нарастването на кредитните портфейли и допълнителни задължителни резерви за банките, които нарушават ограниченията. В резултат на тези мерки темпът на годишен прираст на вземанията от неправителствения сектор спадна от 48.6% през 2004 г. на 32.4% през 2005 г. и на 23.6% към септември 2006 г. През октомври 2006 г. БНБ взе решение да отмени напълно административните ограничения върху нарастването на кредитите, като решението влиза в сила от 1 януари 2007 г. Същевременно централната банка продължава да прилага строги надзорни изисквания, като следи динамиката на банковия сектор. В случай на формирането на тенденция на висок растеж на банковия кредит, БНБ ще използва инструментите, с които разполага, за да се постигнат и поддържат темпове на растеж, които не създават съществени рискове за финансовата и макроикономическата стабилност.

2.3. Средносрочен сценарий

Основно предположение при изграждането на базовия макроикономически сценарий е, че през периода 2007-2009 г. икономиката на България ще продължи да поддържа високи темпове на растеж, което ще допринесе съществено за процеса на реална конвергенция, наблюдаван от въвеждането на паричния съвет. За 2008 и 2009 г. се очаква растежът на БВП да се ускори и да надхвърли 6% на годишна база. Логиката на сценария се базира както на поддържането на макроикономическа стабилност посредством провеждане на разумни правителствени политики, така и на резултатите от провежданите реформи във всички области на икономиката и очакваните ефекти от присъединяването на България към ЕС на 1 януари 2007 г.

През 2007 г. се очаква ускоряване на растежа на външното търсене (11.7% при 10.2% през 2006 г.). Това ще доведе до лека промяна в структурата на БВП от страна на крайното използване в полза увеличение на приноса на износа (7.8 процентни пункта през 2007 г. при 6.2 през 2006 г.) за сметка на вътрешното търсене (9 процентни пункта през 2007 г. при 9.4 през 2006 г.). Това разпределение на приносите към растежа на БВП се очаква да се запази и през 2008 и 2009 г.

Крайните потребителски разходи на домакинствата ще продължат да нарастват с умерени темпове. Фактор за нарастването им се очаква да бъде устойчивото повишаване на реалните доходи в страната както от вътрешни източници, така и по линия на фондовете на ЕС. Прогнозираният годишен растеж на потреблението на домакинствата средно за периода 2007-2009 г е 6.8%. Общото потребление ще увеличи темпа си на растеж от 6.4% през 2007 г. на 7% през 2008 г. и ще достигне 6.5% през 2009 г.

Очаква се средствата от европейските фондове да окажат пряко влияние върху инвестиционната дейност в страната. Ефектите ще проявят както по линия на правителствения сектор, така и по линия на нарастването на инвестициите в частния сектор. За периода 2007-2009 г. се очаква се делът на общите инвестиции да бъде средно 31.3% от БВП. Ефектът от финансовите стимули ще се прояви най-силно през първите две години от членството в ЕС, когато инвестициите в основен капитал се очаква да нарастват съответно с 16.8 и 12.7%. Въпреки нарастването на спестяванията, които ще достигнат 18.8% от БВП в края на прогнозния период, очаква се високият ръст на дела на инвестициите в БВП да задържи дефицита по текущата сметка на относително високи нива.

Предвижда се индустрията да бъде отново най-динамичният икономически сектор, високи темпове на растеж се очакват и при услугите. Очаква се трансферите от земеделските фондове да допринесат за по-високата ефективност на селскостопанските производители и оттам – да подобрят състоянието на сектора.

2.4. Ефекти от структурните реформи

2.4.1. Социално осигуряване

В резултат на извършената през 2000 г. реформа в областта на социалното осигуряване, системата се характеризира със следните предимства:

- Прекатегоризиране на труда при пенсиониране и елиминирането на почти всички специализирани категории работници от националната социалноосигурителна система през 2000 г., макар че тези работници запазват своите допълнителни права и освен това са обхванати от новосъздадените професионални пенсионни фондове (като част от втория

стълб). Привилегиите за пенсиониране, предоставени на тези работници, няма да изчезнат от държавната социалноосигурителна система (първия стълб) за излизащите в пенсия работници до 2010 г. и те няма да бъдат елиминирани от съществуващата съвкупност на пенсионерите;

- Въвеждане на нова пенсионна формула, която промени коефициента на заместване на дохода с отчитане на осигурителния принос на всяко едно осигурено лице. Реалните коефициенти на заместване вече бяха намалени с прилагане на факторите за коефициента на заместване не към изкуствено занижена „средна работна заплата“, а към „среден осигурителен доход“. Наличието на действащ „персонален регистър“ в ИС на НОИ направи възможно изчисляването на показателя „среден осигурителен доход“;
- Повишаване на възрастта за пенсиониране, което започна през 2000 г.¹⁹ При новата система право на пенсия за осигурителен стаж и възраст от първия стълб (ДОО) се придобива при едновременното изпълнение на две условия: навършване на определена възраст 63 години за мъжете²⁰ и 58 години и 6 месеца за жените²¹ и при условие че сборът от продължителността на осигурителния стаж и възрастта не е по-малък от определено число (т.нар. точки). Нормативно определения брой точки за мъжете е 100 и 94²² за жените. Освен това много работници няма да могат да се пенсионират, докато не достигнат 65-годишна възраст, ако нямат поне 15 години осигурителен стаж. Привилегированите категории работници ще трябва да отговорят на тези нови условия за пенсиониране до началото на 2010 г.;
- Обхващане на всички икономически активни лица и стимулиране трудовата мобилност;

¹⁹ С Решение на МС №784/15.11.2006 г. е одобрен законопроект за бюджета на ДОО за 2007 г. В последния се предвижда изменение на чл. 70 ал. 1 от КСО, според което се увеличава тежестта на стажа във формулата за изчисляване на пенсията от 1 на 1.5% при определени условия, като по този начин се стимулира отложеното пенсиониране.

²⁰ Изпълнено през 2005 г.

²¹ Данните са към текущия момент. Очаква се законовото изискване за пенсионна възраст за жените от 60 г. да бъде изпълнено през 2009 г., като тази възраст ще се увеличава от първия ден на всяка календарна година с по 6 месеца.

²² Ще бъде достигнат през 2009 г.

- Регламентиране на доброволното пенсионно осигуряване (капиталов трети стълб) с лични вноски или вноски от работодателя, с необлагаеми (до определен законово размер) вноски;
- Кодификация на осигурителната материя в един нормативен акт – Кодекс за социално осигуряване;
- Повишаване на мотивацията за участие и възможностите за личен избор във втория и третия стълб, където осигурителните вноски се акумулират и капитализират по индивидуални реформи;
- Създаване на фондова обособеност на осигурените социални рискове (съответно във фонд “Пенсии”, фонд “Пенсии, несвързани с трудова дейност”, фонд „Трудова злополука и професионална болест”, фонд „Общо заболяване и майчинство”, фонд „Безработица”²³, Учителски пенсионен фонд и фонд „Гарантирани вземания на работниците и служителите”²⁴) и усъвършенстване администрирането им от НОИ.
- През 2002 г. България въведе действително втори стълб с универсалните пенсионни фондове чрез отклоняване на определен размер от осигурителните вноски в първия стълб и насочването им към втория.

В началото, при стартиране на реформата, осигурителната вноска за пенсия беше 32% от брутно трудово възнаграждение или осигурителен доход. Дотук проведените реформи изминаха не кратък път, за да се създаде система, която може да бъде финансирана със значително намалена осигурителна вноска. В момента вноската е 23% (65 на сто се плаща от работодателите и 35 на сто - от работниците/служителите). От средата на 2007 г. се предвижда, при наличието на фискална възможност, осигурителната вноска за фонд “Пенсии” да стане 20% за осигурените лица, родени преди 01.01.1960 г. и 15% за родените след тази дата. През 2000 г. разходите за пенсии са 9.4 на сто от БВП, а през 2005 г. – 9.0 на сто. Намаляването на осигурителната вноска за фонд “Пенсии” на държавното обществено осигуряване (ДОО) и отделянето на част от нея за универсалните пенсионни фондове (2006 г. – 4 процентни пункта за осигурените лица, родени след 31.12.1959 г., 2007 г. – 5%) доведоха до значителна субсидия от страна на ЦРБ за

²³ Като самостоятелен фонд от 1.1.2002 г.

²⁴ От 1.1.2005 г.

финансирането на пенсиите от държавното обществено осигуряване – 3 на сто от БВП за 2006 г. В резултат на провежданите реформи и прогнозираните миграционни вълни след 2020 г. се очаква дефицитът по бюджета на ДОО да намалява до 1.8% от БВП за 2030 г., което ще доведе и до по-малка необходимост от финансиране от страна на ЦРБ. След 2030 г., главно поради ускорените процеси на застаряване на населението се предвижда дефицитът на ДОО отново да започне да нараства, като достигне 2.44% от БВП през 2050 г.

В началото на 2006 г. бе прието изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване (КСО), засягащо инвестиционния режим на пенсионните фондове. С тази промяна в законодателството режимът беше либерализиран, като беше предоставена възможност за по-голяма диверсификация на портфейлите на пенсионните фондове. Същевременно, бяха поставени и изисквания за гарантиране на сигурността на акумулираните в тях активи. Отпадна минималната граница за инвестиции в ДЦК (50% в ДЦК на фондовете по допълнително задължително осигуряване и 30% за фондовете по допълнително доброволно осигуряване), с което беше премахнат привилегированият достъп на държавата до дейността на финансовите институции. Осигурено бе и равно третиране на инвестициите в страната и инвестициите в страните-членки на ЕС. Либерализацията на режима бе необходима и поради натрупването на значителни финансови ресурси в пенсионните фондове. Към края на месец септември 2006 г. активите на всички пенсионни фондове достигнаха до 1 378.3 млн. лв. (704.7 млн. евро), което представлява нарастване с 23.9% спрямо декември 2005 г. За 2005 г. това нарастване на активите възлиза на 41.2%.

2.4.2. Образование

Разходите за образование като дял от БВП постепенно нарастват през последните няколко години. За периода 2007-2009 г. се предвижда разходите за образование да растат годишно със 180-240 млн. лв. Ускоряване на инвестирането в човешките ресурси ще спомогне за повишаване на производителността и конкурентоспособността на икономиката. Увеличаването на публичните разходи за образование като дял от БВП само по себе си няма да доведе до подобряване качеството на образователната ни система без съответна цялостна реформа в този сектор. Разходите за образование като дял от БВП в България са на ниво, сравнимо с

това в много страни от Централна и Източна Европа и малко под средното ниво за страните от ЕС-15 (5% от БВП), но се регистрира понижаване на показателите за успеваемостта на българските ученици през последните години.

Необходимо е да се търси по-голяма ефективност в рамките на наличните бюджетни ресурси за сектор образование. Това предполага оптимизация и постепенна консолидация на големия брой училища и висши учебни заведения при намаляващ брой на учащите с цел увеличаване на съотношението ученик - учител. Поддържането на излишния капацитет в образователната система изисква значителни средства за заплати и разходи за издръжка. Освободените средства могат да бъдат използвани за модернизиране на училищната база, за по-високи заплати на учителите, за повишаване на тяхната подготовка и квалификация, за усъвършенстване на учебните програми и въвеждане на съвременни методи на обучение с цел подобряване като цяло на резултатите от образователната система. Цялостното реформиране на образователната система е необходимо и с цел стимулиране развитието на човешките ресурси и успешното подготвяне на квалифицирани кадри, отговарящи на съвременните нужди на пазара на труда.

Предпоставка за отпускане и ефективно усвояване на средства от фондовете на ЕС за програми, свързани с развитието на човешките ресурси, е успешното осъществяване на планираните реформи в образователната система. Тяхната обща рамка се задава от одобрената от Народното събрание Национална програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка (2006-2015 г.). В нея като основни цели на образователната политика са поставени равният достъп до образование и качествено образование. Основните направления в програмата са промяна в учебните планове, изграждане на ефективна система за вътрешно и външно стандартизирано оценяване, намаляване на отпадащите и необхванатите от системата ученици, оптимизиране на училищната мрежа, децентрализация на управлението и финансирането. Предвидените в националната програма промени в пълна степен съответстват на поставените в Лисабонската стратегия цели за растеж и заетост.

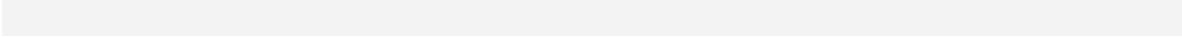
2.4.3. Здравеопазване

Негативните демографски тенденции от началото на 90-те години, нарасналите разходи за здравеопазване, както и нуждата от предоставяне на качествени услуги на

населението наложи реформирането на системата. Реформата започна през 1998 г. с приемането на Закона за здравно осигуряване. Сред основните цели на реформата са: по-високо качество на медицинското обслужване; по-голяма ефективност – достигане на високи стандарти при разумно ниво на разходите; рационално използване на наличните финансови, материални и кадрови ресурси; равенство в достъпа до медицински услуги; удовлетвореност и взаимно доверие за пациентите и медицинските специалисти. С приемането на закона беше създадена Националната здравноосигурителна каса с цел финансиране на здравната система основно с ресурсите, събирани от задължителните здравноосигурителни вноски.

В периода 2007-2009 г. се предвижда разходите за здравеопазване да нарастват годишно с 200-220 млн. лв. По-важен обаче е въпросът за постигането по-голяма ефективност на тези разходи, по-добър контрол и оптимизиране на наличните ресурси и насочването им към подобряване качеството на работа на лекарите и болниците. Качеството на предоставяните здравни услуги към момента не съответства на реалните потребности на гражданите. Остава нерешен и въпросът с контрола в системата на здравеопазване и на здравно осигуряване. Съществуват редица проблеми, свързани с финансирането на лечебните заведения. Предприетата реформа на сектора все още не е довела до очакваните резултати – подобряване на финансовото състояние и функционирането на системата, повишаване на ефективността на разпределение на средствата при запазване универсалния и равнопоставен достъп и обхват на здравеопазването. В тази връзка е необходимо да се предприемат някои действия за разрешаването им, по-важните от които са следните:

- Гарантиране на достъпа до качествени здравни услуги чрез подобряване на пакета от медицинска помощ за всяко задължително здравно осигурено лице и финансовото му обезпечаване;
- Справедливо решение на въпроса със здравните вноски чрез категоризиране на лицата с нарушени здравноосигурителни права и възможност за повторното им включване в системата на задължително здравно осигуряване;
- Увеличаване на публичните средства, отделяни за здравеопазване;
- Провеждане на рационална лекарствена политика чрез непрекъснат мониторинг на системата за лекарствоснабдяване, включително и върху цените на лекарствата;

- Приоритетно финансиране на програми, свързани с лечението и профилактиката на национално значими заболявания;
 - Въвеждане на система за ефективен контрол както на ниво предоставяне на здравни услуги, така и на равнище финансиране на дейностите в системата на здравеопазване;
 - Ограничаване на нерегламентираните плащания в системата.
- 

3. ПРАВИТЕЛСТВЕН БАЛАНС И ДЪЛГ

3.1. Стратегия на политиката

Фискалната политика е насочена към поддържане на макроикономическото равновесие и устойчивост на фискалната позиция, както и към създаването на предпоставки за икономически растеж и конкурентоспособност на българската икономика.

Равнището на фискалните параметри за периода 2007-2009 г. е съобразено с прогнозата за развитието на основните макроикономически показатели и създава възможност за реализиране на правителствените приоритети и балансиране на вероятните рискове с необходимите бюджетни ограничения. Водената от правителството фискална политика осигурява възможности за своевременна реакция срещу външни и вътрешни рискове, в т.ч. и върху високото равнище на дефицита по текущата сметка на платежния баланс, което предопределя фискалните цели.

Поддържането на средносрочна фискална стабилност за периода 2007-2009 г. се основава на провеждането на принципна политика на близък до балансираност бюджет или излишък. Бюджетният излишък за периода 2007-2009 г. ще се поддържа в рамките на 0.8-2.0% от БВП. Спазването на строга фискална дисциплина доказва своята ефективност през изминалите години и това определя необходимостта тя да бъде поддържана и в бъдеще.

Що се касае до политиката по правителствения дълг, съгласно Конституцията на Република България Народното събрание е органът, който денонсира и ратифицира със закон международните договори, които съдържат финансови задължения за държавата, както и дава съгласие за сключване на договори за държавни заеми.

Правилата за договаряне, обслужване, отчитане и управление на държавния дълг са регламентирани чрез няколко законови нормативни акта:

1. Законът за държавния дълг (ЗДД), приет през 2002 г., урежда реда и условията за емитиране на дълг и издаването на държавни гаранции, видовете дълг, както и агентството по държавния дълг. Той дефинира държавния, консолидирания държавен и държавногарантирания дълг. Съгласно закона, неизплатената част на консолидирания държавен дълг към края на всяка

година, като съотношение спрямо прогнозния брутен вътрешен продукт, не може да надвишава съотношението от предходната година, докато то е над 60%. С тази законова норма се гарантира изпълнението на критерия от Пакта за стабилност и растеж, като конкретните параметри на свързаните с това ограничение лимити се определят ежегодно със Закона за държавния бюджет. ЗДД делегира отговорността по разработването на тригодишна стратегия за управлението на държавния дълг на министъра на финансите. Основна цел на документа е да определи най-важните насоки и приоритети на водената дългова политика в средносрочен аспект. Стратегията се актуализира веднъж годишно и се приема от Министерски съвет, като едновременно с това нормативно са вменени ангажименти на министъра на финансите по изготвяне на годишния отчет за изпълнението на дефинираните цели за изтеклата година.

2. Законът за държавния бюджет определя ежегодно максималния размер на поемания нов държавен дълг, както и максималния размер на държавния дълг към края на съответната година.
3. Законът за общинския дълг урежда условията и реда за поемането на общински дълг и за издаването на общински гаранции. В него е дефинирано и понятието „общински дълг”. Съгласно закона, общинските задължения не са гарантирани от държавата и не представляват задължение на правителството, освен в случаите, когато е издадена държавна гаранция. Законът ограничава годишния размер на плащанията по дълга до 25 на сто от общата сума на собствените приходи и общата изравнителна субсидия. Лимитът за издаваните общински гаранции е до 5 на сто от общата сума на собствените приходи и общата изравнителна субсидия.

Постигнатите успехи във водената от правителството разумна политика по управление на дълга в условията на последователна и стриктна фискална дисциплина създават възможност фокусът на усилията да бъде изместван постепенно от ограничаване на номиналния размер на държавния дълг към подобряване на структурата му. В това число може да се има предвид диверсифициране на инвеститорската база, ориентиране към пазарни инструменти в зависимост от съществуващите пазарни условия, както и поемане на нови

задължения за финансиране на инфраструктурни проекти със съществено значение за икономиката на страната²⁵.

3.2. Средносрочни цели

Средносрочните цели на публичните финанси са подчинени на общата стратегическа посока на бюджетната политика, а именно – запазването на макроикономическата стабилност и фискалната дисциплина и създаване на условия за устойчив икономически растеж и догонване на нивото на развитие в ЕС.

За тази цел главен приоритет ще бъде запазването на устойчива фискална позиция, която да спомогне за ограничаване на дисбалансите в другите сектори на икономиката. Тази позиция ще бъде съобразена с фазата на икономическия цикъл, за да се избегне процикличното влияние на публичните финанси върху икономиката. В средносрочен план политиката на правителството ще бъде насочена към поддържането на бюджетен баланс в съответствие с препоръките на Пакта за стабилност и растеж, при поддържане на неутрална структурна позиция и оставяне на автоматичните стабилизатори да действат. В този смисъл средносрочната цел на фиска ще бъде да достигне балансиран структурен бюджет за 2011 г., когато се очаква икономиката да бъде близо до потенциалното си равнище.

В същото време посредством бюджетната политика ще бъде търсен отговор на предизвикателствата, породени от демографските промени в страната. Главният акцент ще бъде преразглеждането на социалната политика с цел да се подобри ефективността на социалното подпомагане и да се ограничи нарастването на броя на бенефициентите по различните социални програми. Правителството ще продължи активната си политика на пазара на труда, като тя ще бъде съсредоточена в стимулиране на заетостта и инвестиционната активност, както и в програми за преквалификация на работната сила с цел увеличаване гъвкавостта на трудовия пазар.

По отношение на политиката по дълга, основните приоритети на България в средносрочен аспект отразяват от една страна пълна приемственост и последователност с целите, дефинирани от правителството в действащата през

²⁵ Поемането на нови задължения ще става единствено за сметка на вътрешно реструктуриране на дълга, а не за сметка на нетно увеличаване на неговия размер.

периода 2003-2005 г. Стратегия за управление на дълга и от друга – спецификата на времевия хоризонт 2006-2008 г., свързан с приемането на страната за пълноправен член на Европейския съюз от 1.01.2007 г. Отчитайки новите външнополитически условия, прогнозите за развитие на макроикономическата среда и пазарната конюнктура, както и данните от анализа на настоящото и бъдещото състояние на дълга, са определени следните цели на дълговата политика в предстоящия тригодишен хоризонт:

Цел 1: Стриктно наблюдение размера на дълга.

Предвижда се контролиране нивото на дълга с цел елиминиране на евентуалното му негативно влияние върху макроикономическата стабилност, покриването на номиналните конвергентни критерии за членство в ЕС и съставянето и изпълнението на държавния бюджет.

Цел 2: Поддържане на разходите за обслужване на дълга на ниско ниво в средно- и дългосрочен аспект при приемлива степен на риск.

За постигането на поставената цел се акцентира върху:

- Оптимален избор на дълговите инструменти (размер, вид, структура, място на емитиране и основни параметри) при ново заемане;
- Подкрепа на развитието на ликвиден капиталов вътрешен пазар на държавен дълг;
- Плавно разпределение във времето на лихвените и амортизационни плащания по дълга;
- Приоритетно договаряне на фиксирани лихвени купони при ново заемане при отчитане и на възможностите, предоставящи плаващите лихвени проценти в периоди на ниски нива на международните лихви;
- Придържане към заемна политика в лева и евро.

Цел 3: Осигуряване на стабилни източници за финансиране на бюджета и рефинансиране на дълга:

- Емисии ценни книжа на вътрешния и международен капиталов пазар.

Изборът на конкретен пазар ще се осъществява преди всичко на база цена на капитала и приоритетност на еврото, като валута на емитиране, отчитайки утвърдените вече от страната позиции на американския и еврооблигационния пазар.

- Заеми от международни финансови институции (МФИ).

Бъдещото присъединяване на България към ЕС и постигането на максимална степен на конвергенция предопределят тясно сътрудничество с МФИ като източник на допълнително финансиране в процеса на усвояване безвъзмездните помощи по линия на европейските фондове.

В средносрочен план ще продължат усилията за подобряване качеството на публичните финанси. Разходната част на бюджета ще бъде един от инструментите на фискалната политика за стимулиране на икономиката чрез оптимално разпределение на наличните ресурси към стратегически сектори. Планирането и изпълнението на бюджета в този смисъл ще търси по-висока ефективност на бюджетните разходи и промяна на тяхната структура с цел да се постигне положителен ефект върху потенциалния икономически растеж. Приоритетни сектори в това отношение ще бъдат образованието и здравеопазването, чието развитие подпомага изграждането на човешки капитал в икономиката. Освен това, текущото състояние на тези два сектора води до необходимост от структурни реформи, за да се оптимизира тяхната дейност и да се увеличи ефикасността на публичните разходи в тези сфери, като тези разходи бъдат обвързани с конкретни резултати.

Процесът на повишаване качеството на публичните финанси ще бъде също така свързан с увеличаване дела на капиталовите разходи в общите бюджетни разходи. Това отговаря на нуждата за модернизирани и изграждани на необходимата инфраструктура в страната, която да подкрепи средата за бизнес и да стимулира икономическата активност. Този процес ще бъде подкрепен и от фондовете на ЕС, като създаването на условия за ефективното им усвояване ще бъде един от ключовите приоритети на фискалната политика. Съответно отделянето на достатъчно финансови ресурси за обезпечаване на национално съфинансиране е ясно дефинирана цел при програмиране на публичните разходи.

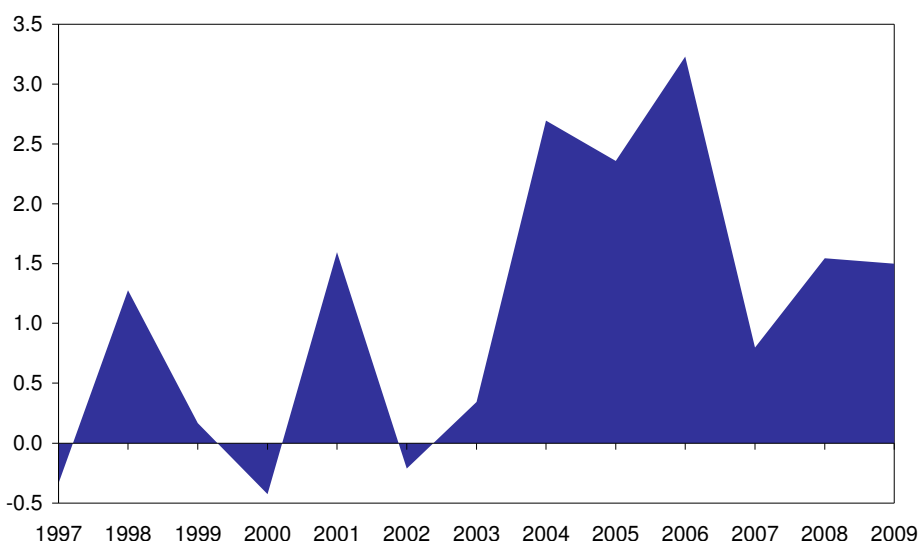
3.3. Фактически баланси и изводи по отношение на бюджета за следващата година

Касовото салдо на консолидирания бюджет регистрира излишък от 1.1 млрд. евро за първите три тримесечия на годината и нарасна с 37.2% спрямо същия период на миналата година. То достигна 4.4% от БВП, но се очаква да намалее значително

през последните два месеца на годината поради сезонното увеличаване на разходите на бюджета. Първичният излишък възлезе на 1.4 млрд. евро или 5.7% от БВП.

Реализираният за периода висок касов излишък се дължи преди всичко на силно изпълнение на приходната част на бюджета. Общите приходи се увеличиха за периода с 9.6% на годишна база в резултат преди всичко на добра данъчна събираемост. Данъчните приходи бяха с 11.3% по-високи в сравнение със същия период на миналата година, докато неданъчните приходи спаднаха слабо. Както и в предходната година, силният внос определи бързия растеж на приходите от косвени данъци. Приходите от ДДС се увеличиха със 17.2%, а от мита – с 19.5%. Последните вече надхвърлиха нивото, планирано в бюджета за цялата година, а първите изпълниха плана на 73.3%, но въпреки това се очаква преизпълнение с 3.5% в края на годината. Приходите от акцизи в началото на годината бяха негативно повлияни от натрупването на запаси от акцизни стоки в края на 2005 г., което целеше да изпревари планираното увеличение на ставките върху горивата от началото на 2006 г. Тези запаси бяха привършени до началото на второто тримесечие на тази година, след което приходите от акцизи започнаха да нарастват стабилно в резултат на по-високите ставки и в крайна сметка отбелязаха растеж от 15.8% за периода януари - септември.

Фигура 8: Графика: Дефицит (-)/ излишък (+), % от БВП



Източник: МФ, АИАП

Най-сериозната промяна в данъчноосигурителната тежест от началото на годината засягаше намалението на вноската за фонд “Пенсии” с 6 процентни пункта, което се очакваше да доведе до загуба за бюджета от около 350 млн. евро. За първите три тримесечия на 2006 г. приходите от социални осигуровки намаляха с 2.5% на годишна база, което по изчисления на Агенцията за икономически анализи и прогнози (АИАП) се равнява на реална загуба от приходи от около 190 млн. евро. Този резултат дава основания да се счита, че ефектът от намалението размера на вноската е бил надценен. Възможна причина за това е положителният ефект от пониската данъчноосигурителна тежест върху размера на сивата икономика, което съответно рефлектира в повишена събираемост на социалноосигурителните вноски.

Подобен ефект може да се търси и в събираемостта на корпоративния данък, приходите от който нараснаха значително за периода при липса на промяна на основната ставка върху печалбата. Друг важен фактор е и благоприятното икономическо развитие, което се отразява в растеж на финансовия резултат на фирмите. Положителното влияние на тези процеси върху растежа на работните заплати и на заетостта не се забелязва директно в приходите от облагане доходите на физическите лица поради намалението на данъчната тежест с приетите промени в началото на годината.

Растежът на разходите на консолидирания бюджет за периода възлезе на 6% и съответно изостана от растежа на приходите. Този растеж бе изцяло за сметка на текущите разходи, тъй като капиталовите на практика останаха на същото номинално ниво от миналата година, което се дължи на известно забавяне в тяхното усвояване. Лихвените разходи намаляха със 7.1% за периода януари - септември, а субсидиите – с 24%. По-ниските разходи за субсидии до голяма степен се дължат на финансирането на сектор здравеопазване, но се очаква те отчасти да наваксат изоставането до края на годината поради покриване на неразплатени разходи в сектора.

Явен акцент на фискалната политика през тази година беше социалната сфера. Социалните разходи на консолидирания бюджет се увеличиха за периода с 13.3% спрямо същия период на миналата година, като това се дължеше както на по-високи разходи за пенсии, така и на по-високи разходи за помощи. Това се дължи на мерките за подобряване финансовото състояние на пенсионерите, които включваха увеличаване размера на минималната и максимална пенсия от началото на годината

и повторното индексирание на най-ниските размери пенсии (до 150 лв./77 евро) и минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст от 1 юли 2006 г. Здравноосигурителните плащания имаха най-сериозна тежест при нарастването на помощите, което беше свързано с увеличени средства за болнична и стоматологична помощ и лекарства.

Във връзка с поетите ангажименти пред Европейската комисия за редовно предоставяне статистическа информация (изготвяне на Нотификационни таблици за дефицита и дълга), в периода 10-12 юли 2006 г. в МФ се проведе предприсъединителен диалог с експерти на Евростат. Целта на мисията бе да се изяснят в детайли източниците и методите за изчисляване на предоставяните данни за дефицита и дълга и да се определят областите, където би трябвало да се положат усилия, за да може страната ни да отговори напълно на изискванията и стандартите на Евростат, прилагани към страните-членки на ЕС. По време на проведените срещи бяха обсъдени редица методологически въпроси, свързани с набирането и предоставянето на данните във връзка с процедурата при свръхдефицит. Мисията отбеляза напредъка на страната ни в областта на държавната финансова статистика, като подчерта, че методологията за изготвяне на нотификационните таблици за дефицита и дълга на България за 2002-2006 г. до голяма степен отговаря на изискванията, залегнали в ЕСС 95 и Ръководството за дефицита и дълга. За постигане на пълно съответствие на методологията експертите на Евростат дадоха конкретни препоръки и отправиха предложение България да изготви и предостави Нотификационните таблици и през месец септември 2006 г. (каквато е установената практика в страните членки на ЕС). В изпратените през септември 2006 г. таблици бяха отразени забележки на мисията, както и предоставени за първи път консолидирани данни за дълга на сектор „Държавно управление“. В тази връзка, с цел да се елиминира частта от дълга, която е притежание между бюджетни единици, бе извършена оценка на активите, притежавани от отделните подсектори в рамките на сектор „Държавно управление“. По този начин страната отчете готовност за пълно сътрудничество и стриктно спазване на инструкциите на Евростат, като същевременно постигна съществен напредък в синхронизацията на държавната финансова статистика с европейските изисквания.

Подробности относно методологичните развития във финансовата статистика на държавния сектор се съдържат в Приложение 3.

Поддържането на близко сътрудничество между институциите, отговорни за предоставянето на статистически данни на страните-членки и присъединяващите се страни, е от изключително голямо значение за качеството на информацията, предоставяна на Европейската комисия. В тази връзка през 2005 г. беше подписан Меморандум за сътрудничество между Българската народна банка, Националния статистически институт, Министерството на финансите и Комисията за финансов надзор при разработването на тримесечни и годишни национални финансови сметки и нотификационни таблици по правителствения дефицит и дълг. Предстои подписване на Анекс към Меморандума за предоставяне на допълнително изискваните от ЕЦБ и Евростат данни за държавната финансова статистика.

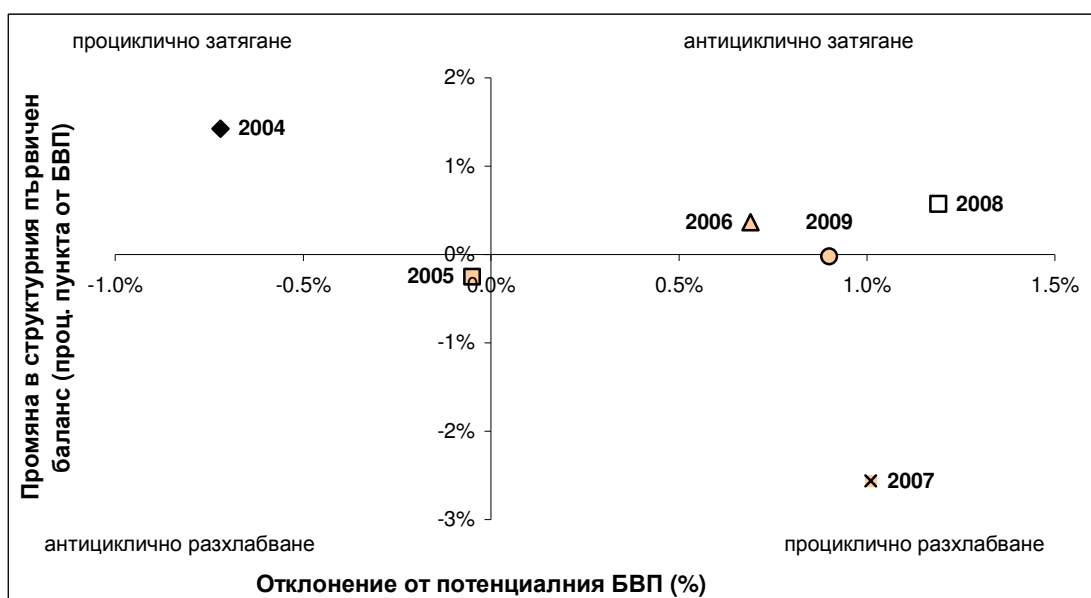
3.4. Структурен баланс и фискална позиция

Консервативната политика на правителството, планирана за разглеждания период, ще гарантира поддържането на структурен излишък (cyclically-adjusted surplus) през всяка година. Поддържането на такава позиция отговаря на фазата на икономическия цикъл, тъй като се очаква икономиката да остане над потенциала си до края на периода. Еднократното разхлабване през 2007 г. е свързано с планирането на буфери, които да поемат рисковете за фиска от приемането на страната в ЕС от началото на годината. Въпреки това, в планираната бюджетна рамка са заложили механизми, които да гарантират реализирането на спестявания, предвид необходимостта за избягване на проциклична политика. Тези спестявания могат да бъдат изцяло реализирани с помощта на правилото за отпускане само на 90% от тавана на нелихвените разходи на първичните разпоредители с бюджетни кредити. Останалите 10% ще бъдат спестени до постигане на положително салдо по консолидираната фискална програма, не по-малко от 2.0% от БВП²⁶, като условието, при което това ще стане, е да има опасност дефицитът по текущата сметка на платежния баланс през 2007 г. да се влоши в сравнение с предходната година. Основният макроикономически сценарий на АИАП не предвижда такова влошаване, но в същото време дори при малка грешка в прогнозата е възможно това правило да бъде задействано в течение на годината. То ще осигури увеличение на планирания

²⁶ Чл. 5, ал. 4 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2007 г., обн. ДВ бр. 108/29.12.2006.

бюджетен излишък с около 350 млн. евро или 1.3% от БВП. В допълнение, всяко преизпълнение на приходите към края на годината също ще бъде спестено. Размерът на структурния излишък ще следва постигането на средносрочната цел от структурно балансиран бюджет през 2011 г., като постепенно разхлабване на фискалната позиция ще бъде предприето след 2008 г., когато големината на прегряването се прогнозира да започне да намалява. Цикличната компонента на бюджетния излишък представлява малка част от общия баланс, поради сравнително ниската чувствителност на бюджета към икономическия цикъл, както и поради относително малкото отклонение от потенциалния БВП. В средносрочен период не се планират еднократни мерки, които да имат извънреден ефект върху бюджетното изпълнение.

Фигура 9: Циклична фискална позиция



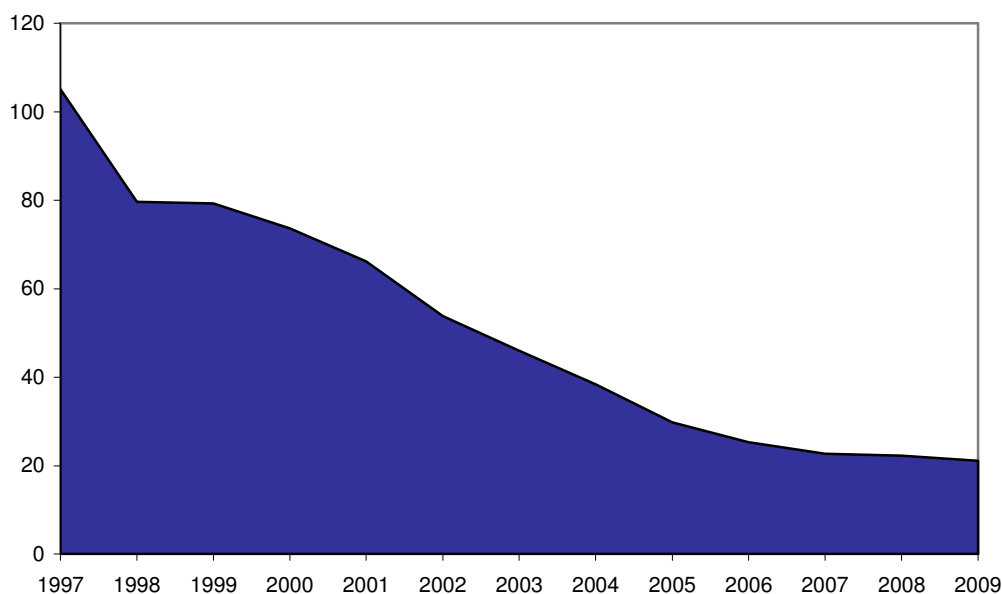
Източник: АИАП

3.5. Равнища на дълга и развитие

Установената вече трайна тенденция на намаление нивото на консолидирания държавен дълг се запази и през настоящата година, като резултат от благоприятната вътрешна и външна макроикономическа среда, очакванията за генериране на бюджетен излишък (за трета поредна година) и водената от правителството последователна политика по управление на дълга. В края на 2006 г. се предвижда размерът на дълга на сектор „Държавно управление“ да достигне 6.3 млрд. евро, а

като съотношение към БВП – 26.4%. За сравнение, за изминалата година стойностите на тези параметри са съответно 6.4 млрд. евро и 29.8%. В нетната сума на консолидирания дълг и през настоящата година основен дял има дългът на централното правителство, като за 2005 г. по отчетни данни той представлява 98.9%.

Фигура 10: Графика: Държавен дълг, % от БВП



Източник: МФ

Въпреки че държавният дълг е компонентът с най-значителна тежест, редуцията в номиналния му размер за 2006 г. е съществена – 517 млн. евро. Това намаление е последица както от отрицателното като цяло нетно финансиране, така и от извършеното през периода предплащане на заеми от МВФ и СБ в размер на 339.4 млн. евро. Промените във валутната композиция се предопределят от следваната от правителството цел за постепенно увеличаване на дела на дълга, деноминиран в евро, в контекста на действащата система на паричен съвет и фиксирането на лева към единната европейска валута. Очаква се в края на годината делът на дълга, деноминиран в евро да достигне 51%. По този начин частта на дълга, която е неутрална от промяната в курса на валутите, ще бъде почти 70%. Същия размер ще достигне и делът на задълженията, по които се плащат фиксирани лихви, което представлява ръст със 7 процентни пункта в сравнение с края на 2005 г.

За 2005 г. обслужването на дълга като тежест за бюджета запази идентични в сравнение с предходната година нива, като размерът на лихвените разходи

представлява 1.6% от БВП и 6.3% от данъчните приходи. Към края на 2006 г. се очаква тези показатели да достигнат съответно 1.4 и 5.5%.

Пълна приемственост с приоритетните направления за развитие, дефинирани в ПИП 2005 г. и Стратегията по управление на дълга се отчита и по отношение на провеждания активен диалог с рейтинговите агенции. В потвърждение на постигнатите положителни резултати в икономиката през изминалата 2005 г. *Standard & Poor's*, *Fitch* и *JCRA* повишиха за пореден път кредитния рейтинг за българския дългосрочен дълг в чуждестранна валута, който вече е две степени над инвестиционния минимум. Това ще допринесе за намаляване на цената на бъдещо външно финансиране, в случай на необходимост и ще създаде по-благоприятни условия за инвеститорския бизнес климат в страната.

В края на 2005 г. отчетеният бюджетен излишък като дял от БВП е 2.4%. Предвижданията за 2006 г. са отново приходите да надвишават разходите (3.2% от БВП), което предопределя предназначението на поемания нов дълг основно за рефинансиране на поетите към момента задължения, стимулиране ликвидността на вътрешния облигационен пазар и финансиране на нови проекти, свързани с усвояването на европейските фондове в контекста на приемането на България от 1 януари 2007 г. в Европейския съюз.

Изтеклата година приключи с фискален резерв от 4.5 млрд. лв., при законови изисквания за минимален размер от 2.5 млрд. лв. Основният източник за акумулиране на значителните парични средства е излишъкът в държавния бюджет, генериран предимно в резултат на високите нива на вноса в страната и рязкото увеличаване цените на петрола, както и на повишаване събираемостта на държавните вземания, дължащо се на подобряване работата на митническата и данъчната администрация.

Наличието на свободен финансов ресурс позволи на правителството да намали номиналното ниво на държавния дълг, като изплати предсрочно част от дълга към Световна банка и МВФ. Значителният размер на фискалния резерв ще даде възможност бъдещото финансиране да бъде използвано в посока постигане на стратегически цели в управлението на дълга, а не с цел осигуряване на средства за неговото обслужване.

3.6. Бюджетни аспекти на основни структурни реформи

3.6.1. Социално осигуряване

В България беше успешно въведена точкова система при пенсиониране (сбор от навършена възраст и осигурителен стаж), както и постепенното повишаване на възрастта за пенсиониране, докато достигне до 60 години за жените през 2009 г. и 63 години за мъжете²⁷. Със завишаване на критериите за достъп до пенсия за осигурителен стаж и възраст беше ограничен броят на новите пенсионери. Това доведе до подобряване на съотношението между осигурените лица и пенсионерите, което е една от най-важните предпоставки за финансова стабилност на осигурителната система.

Очаква се коефициентът на зависимост²⁸ да намалява постепенно и от 89.1% през 2005 г. да достигне 81.2% през 2009 г. в резултат на въвеждането на по-строги изисквания за придобиване право на пенсия и на увеличения брой осигурени лица.

Коефициентът на заместване на дохода (първи стълб)²⁹ в момента е 41.8% и се очаква да достигне 47.0% през 2009 г.

Актьорският баланс се очаква да остане отрицателен (-5.14%)³⁰ през 2006 г., като достигне -20.99% през 2009 г.³¹ Тази тенденция е резултат от намалението на осигурителната вноска за фонд "Пенсии" с 6 процентни пункта (2006 г.) и едновременно с това повишаване размерите на минималните пенсии и на "старите"

²⁷ Достигната през 2005 г.

²⁸ Брой пенсионери на 100 осигурени лица.

²⁹ Средна пенсия към нетен среден осигурителен доход.

³⁰ Направените прогнози се базират на дългосрочния актьорски модел, използван в НОИ, който включва предвижданията за актьорското състояние на фондовете на ДОО за период от 2006 г. до 2050 г. на консолидирана основа.

³¹ Направените прогнози се базират на дългосрочния актьорски модел, използван в НОИ, който включва предвижданията за актьорското състояние на фондовете на ДОО за периода от 2006 г. до 2050 г. на консолидирана основа. Направените разчети са направени при демографски допускания, съобразени с прогнозата на населението на Демографския институт на БАН (тотален коефициент на фертилност-1.65 през 2050 г., коефициент за подобряване на смъртността- 1.00% през 2050 г., нетна миграция-20000 през 2050 г.) Макроикономическите допускания са съобразени с дългосрочната макроикономическа прогноза, разработена от АИАП. Допусканията, свързани с ДОО: 1. Пенсиите се индексират с 50 на сто от инфлацията и 50 на сто от ръста на осигурителния доход за предходната календарна година, съгласно разпоредбата на чл.10 от КСО. 2. Предвижда се от средата на 2007 г. намаление на осигурителната вноска с 3%.

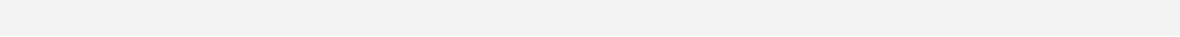
пенсии за осигурителен стаж и възраст (ОСВ). Общият размер на очаквания дефицит на НОИ се очаква да достигне 1.4 млрд. лв. за 2006 г.

3.6.2. Образование

Фискалните рискове, свързани с въвеждането на новия модел на финансиране в системата на народната просвета, са незначителни. За периода 2007-2009 г. е предвидено средногодишно нарастване на бюджетните разходи за образование в размер на 10.5% (около 200 млн. лв. годишно) при прогнозирано нарастване на инфлацията от 3-4% годишно. Само за 2007 г. нарастването на разходите спрямо 2006 г. е над 12%. Целта на това значително увеличение е да осигури необходимото финансиране на основните компоненти на новия модел. За 2007 г. основното въздействие, което новият модел на финансиране оказва върху държавния бюджет, е по линия на увеличаване на разходите по програмния компонент на модела, където увеличението спрямо 2006 г. е 120 млн. лв. Увеличението е свързано с въвеждането на програми за оптимизиране на училищната мрежа, повишаване квалификацията на учителите и на директорите.

Напълно е осигурено и въвеждането на единния стандарт, разходите по който са най-сериозното перо в бюджета за образование (надхвърлят 65% от общите публични разходи в сектора и възлизат на около 1.2-1.3 млрд. лв.). Тези разходи са непосредствено свързани с образователния процес. Те са актуализирани с около 6.5% спрямо 2006 г. Допълнително, във връзка с въвеждането на единния стандарт, са отделени около 6.4 млн. лв. за пълно компенсиране на намалението на средствата за общини, в които броят на учениците намалява. Като цяло, за периода 2007-2009 г. не се очаква появата на трудности във връзка с осигуряването на средствата по единния стандарт. Основната причина за това се крие в значителните неизползвани резерви за оптимизиране на разходите в системата. Един от основните от тях възниква по линия намаление на броя на учениците в училищна възраст, т.нар. демографски дивидент. Очакваното средногодишно намаление на броя на учениците е около 3.5%. Същевременно, около 3% от децата в училищна възраст са необхванати. Ако обхватът се подобрява, което е една от основните цели на реформата в сектора, и около 0.5% от необхванатите се включват всяка година в системата, отново остава 3% нетен ефект. От този ефект следва демографски дивидент в размер на около 40 млн. лв. годишно. Това са средства, които могат да се

използват като резерв за покриване на непредвидени разходи в системата. Наред с това от 2008 г. се премахва компенсацията за намаляване броя на учениците, което ще доведе до допълнително спестяване на средства. Всички тези спестявания наред с предвиденото средногодишно увеличение на разходите за образование от 200 млн. лв. и възможностите за финансиране по структурните фондове ще осигурят финансовата стабилност на системата за следващия тригодишен период.



4. АНАЛИЗ НА ЧУВСТВИТЕЛНОСТТА И СРАВНЕНИЕ С ПРЕДХОДНАТА АКТУАЛИЗАЦИЯ

4.1 Алтернативен сценарий и рискове

Разработеният алтернативен сценарий за периода 2007-2009 г. се основава на предположение за цена на петрола, която е по-ниска с 10% спрямо базисния сценарий. Това допускане е свързано и с допускането за по-ниска инфлация за страната³². Не се залага промяна в стойностите на другите външни допускания, вследствие на по-ниската цена на петрола, поради трудността за точна оценка на ефекта, резултат от липсата на данни за методологията на пресмятанията.

Таблица 4: Сравнение между базисните и алтернативните допускания

	2007		2008		2009	
	Базисен	Алт.	Базисен	Алт.	Базисен	Алт.
Средна спот цена на петрола, USD/барел	69.1	62.2	69.1	62.2	69.1	62.2
Инфлация, в края на годината	3.43%	2.71%	2.95%	2.80%	2.92%	2.73%
Инфлация, средно за годината	4.02%	3.40%	3.00%	2.75%	3.01%	2.75%

Източник: АИАП

Извършените пресмятания въз основа на алтернативните допускания показват очакван положителен ефект върху икономиката на страната през разглеждания период, изразяващ се преди всичко в по-висок икономически растеж и подобряване на текущата сметка. През 2007 г. реалният растеж на БВП се очаква да остане непроменен спрямо базисния сценарий, докато за 2008 и 2009 г. той е по-висок основно поради очакваното нарастване на външното търсене. Крайното потребление

³² Прогнозите за равнището на международната цена на петрола и валутния курс USD/EUR се използват като екзогенни променливи при прогнозиране на изменението на цените на течните горива в страната. След това получената прогноза за изменението на цените на течните горива се използва за прогнозиране на отделни групи стоки от ИПЦ, които формират индикатора базисна инфлация. Тук се включват хранителните стоки, пазарните нехранителни стоки (които се приемат за търгуеми) и пазарните услуги, които са нетъргуеми. От прогнозните редове за изменението на цените за трите групи стоки и услуги, след аритметично претегляне с техните тегла се изчислява прогнозният ценови индекс за базисната инфлация.

Инфлацията при административните цени се прогнозира отделно, на базата на бъдещи корекции в тези цени, както и на увеличение на акцизните ставки, свързани с процеса на хармонизация на равнището на акцизите в страната към това на ЕС.

Общият прогнозен индекс на потребителските цени представлява претеглена аритметична величина между индексите на неконтролираните и контролираните цени.

слабо спада през целия период като се наблюдава промяна в разпределението му. В резултат от по-слабия внос приходите на правителството намаляват в алтернативния сценарий, което води до по-слабо правителствено потребление за целия прогнозен период. В същото време след първоначалния спад през 2007 г. разходите на домакинствата се покачват през 2008 и 2009 г. Слабото покачване на износа и спад на вноса води до подобряване на текущата сметка.

Основните рискове, свързани с реализацията както на основния, така и на алтернативния сценарий, се свързват преди всичко с несигурността по отношение бъдещото развитие на цената на суровия петрол на международните пазари, което автоматично би довело до съществено влияние както върху ценовата динамика в страната, така и върху нейния икономически растеж. Известна неяснота по отношение на реализацията на прогнозите произтича от конкретното измерение на ефектите от присъединяването на страната към ЕС, но посоката, големината и комплексният резултат от тяхното проявление на настоящия етап са трудно измерими.

Таблица 5: Сравнение между базисния и алтернативния сценарий

Темпове на реален растеж	2007		2008		2009	
	Базисен	Алтернативен	Базисен	Алтернативен	Базисен	Алтернативен
БВП	5.93%	5.93%	6.18%	6.24%	6.14%	6.19%
Крайно потребление	6.35%	6.06%	6.95%	6.91%	6.54%	6.47%
Разходи на домакинствата	6.83%	6.49%	7.06%	7.08%	6.53%	6.55%
Разходи на правителството	4.39%	4.25%	6.41%	6.13%	6.49%	6.06%
Инвестиции	11.00%	11.00%	9.70%	9.70%	9.60%	9.60%
Износ на стоки	13.63%	13.36%	12.85%	12.83%	12.48%	12.46%
Внос на стоки	13.93%	13.86%	13.15%	13.19%	13.01%	13.09%
Текуща сметка (% от БВП)	-13.60%	-13.27%	-12.76%	-12.42%	-12.40%	-12.03%

Източник: АИАП

4.2. Чувствителност на бюджетните проекции към различни сценарии и предположения

Чувствителността на бюджетните разходи и приходи към промени в основните макроикономически параметри и допускания не е особено силна. Това най-вече важи

по отношение на разходите по обслужване на държавния дълг. Предвид постигнатите положителни промени във валутната и лихвената му структура, анализът на чувствителността потвърждава относително слабото влияние на изменението в стойностите на основни пазарни индикатори върху обслужване задълженията на страната и номиналното ниво на дълга на централното правителство. Така например е установено, че средно за периода 2007-2009 г. изменението с 1 цент в курса на еврото спрямо долара ще се отрази в промяна от под един процент на дължимите суми за главници или около 4 млн. евро, а за лихвите – от почти 2.5%, респективно 7 млн. евро. Номиналната промяна на нивото на дълга при тази хипотеза се оценява на около 270 млн. евро. Предположението за изменение на курса на японската йена (валутата, със следващ по големина дял във валутната композиция на дълг след долара) с 10% не се очаква да доведе до осезаемо отклонение от планираните нива на държавните задължения в средносрочен аспект – около 47 млн. евро. Значително по-несъществено е влиянието върху предвидените разходи за лихви от евентуална промяна с 10 базисни точки в нивото на шест месечния LIBOR и EURIBOR. Средно за прогнозния тригодишен период отчетеното изменение е 0.38%, което в абсолютен размер представлява около 1 млн. евро. Данните от проведеня анализ сочат, че при същите допускания за промяната на шестмесечния LIBOR по доларовите депозити, размерът на лихвите остава практически непроменен.

Чувствителността на бюджета към фазата на икономическия цикъл е в рамките на нормалните стойности. Еластичността на бюджетните приходи към БВП се оценява на 0.99, което е малко по-високо от средната стойност за новите страни-членки на ЕС и в същото време е по-ниско от средната за старите страни-членки. От друга страна, еластичността на разходите към БВП е на практика равна на нула, което се дължи на твърде ниския дял на разходите по обезщетения за безработица в общите текущи нелихвени разходи. Общата бюджетна чувствителност, равна на разликата между чувствителността на приходите и разходите, е близка до средната стойност за ЕС като цяло – 0.41.

Приходите на бюджета са положително зависими от цената на петрола. Изготвянето на алтернативен сценарий за макроикономическото развитие в средносрочен план при предположение за цена на петрола с 10% по-ниска, отколкото в основния сценарий показва, че приходите на бюджета ще намалеят с

около 25 млн. евро през 2007 г., с 40 млн. евро – през 2008 г. и с 50 млн. евро за 2009 г. По-ниските приходи се дължат изцяло на загуби от приходи от ДДС, които ще бъдат засегнати от намалението на номиналното ниво на вноса и потреблението, вследствие на по-ниските цени на петрола. Поради слабата чувствителност на потреблението на петрол към неговата цена не се очаква положителен ефект върху приходите от акцизи в резултат на потенциално увеличение на продаваните количества гориво.

4.3. Сравнение с предходната актуализация

Разликата във фискалната политика в сравнение с предходната актуализация е свързана най-вече със затягането на бюджетната позиция през 2006 г. Това затягане беше продиктувано от задълбочаващото се неравновесие по текущата сметка през годината и съответно нуждата да се поддържа стриктна фискална дисциплина. Важно значение също така имаше и оценката на разликата с потенциалния растеж, която показва продължаване на тенденциите за прегряване на икономиката. Реализирането на висок излишък през 2006 г. ще позволи поемането на допълнителните разходи и загубата на приходи, свързани с присъединяването на страната към ЕС. Това съответно ще се отрази в поддържането отново на излишък по консолидирания бюджет през целия разглеждан период вместо предишното планиране на дефицит за 2007 г. и 2008 г. Сравнително по-рестриктивната фискална политика, както и повишената прогноза за икономическия растеж, са и главните фактори, обуславящи ревизията в прогнозата за нивото на държавния дълг за периода 2006-2009 г.

5. КАЧЕСТВО НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ

5.1. Стратегия на политиката

Основните приоритети на Бюджет 2007 са насочени към създаване на всички предпоставки за максимално усвояване на средствата от европейските фондове, повишена социална насоченост и изграждане на модерно общество, основано на съвременни информационни технологии, иновации и повишено качество на човешкия капитал. Тези приоритети обхващат основните сфери на развитие на страната и с Бюджет 2007 те са балансирано насочени в контекста на ограничените публични ресурси и необходимостта от запазването на стабилна макроикономическа среда.

Планираният излишък по консолидираната фискална програма през 2007 г. е в размер на 385.6 млн. лв., което представлява 0.8% от равнището на планирания БВП. В проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за 2007 г. има предвидени фискални механизми за реакция срещу външни шокове, които включват:

- планиране на резерв за финансиране на непредвидени и неотложни разходи, както и за структурни реформи в размер на 0.6% от БВП;
- разпоредба, позволяваща при влошаване на дефицита по текущата сметка на платежния баланс спрямо предходната година, да се отпуснат само 90% от нелихвените разходи на първостепенните разпоредители с бюджетни кредити³³ до постигане на положително салдо по консолидираната фискална програма не по-малко от 2.0% от БВП.

Рестриктивната фискална политика е съобразена с негативния баланс по текущата сметка и възможния импулс по отношение на вътрешното търсене, вследствие на притока на европейски фондове.

³³ Ограничението не се прилага за Комисията за финансов надзор, Сметната палата, Висшият съдебен съвет, БНР, БНТ, трансферите за ВУ на МОН и МО, които имат самостоятелни бюджети.

5.2. Развитие на разходната страна на бюджета

Публичните разходи на консолидирана основа през 2007 г. възлизат на 41% от прогнозния БВП, като в тази сума се включва и вноската на България в бюджета на ЕС.

Правителството ще насочва своите усилия и действия за ефективното и ефикасно използване на публичните ресурси. Ще се повишава качеството на публичните финанси чрез подобряване системите за стратегическо планиране и контрол на публичните разходи, тяхното идентифициране и обвързване с конкретни програми и резултати с оглед подобряване на икономическата изгода, ефективността на разходите и тяхното ефикасно управление и разпределение. В рамките на процедурата за подготовка на Бюджет 2007 се реализира и последният етап на обхващане на всички министерства в процеса на въвеждане на програмния подход на бюджетиране.

В Бюджет 2007 се отдава приоритет на капиталовите разходи, които нарастват значително спрямо очакваното изпълнение за 2006 г. Сферите, към които ще бъде насочена основната част от инвестициите през 2007 г. са: транспорт, отбрана и сигурност, околна среда, благоустройство, образование, селско стопанство. За сметка на това намаляват като процент от БВП разходите за издръжка, които поемат част от реструктурирането на бюджета.

С планираното равнище на средствата за образование през 2007 г. в размер на 4.2% от БВП се предвижда реализиране на държавните приоритети в сферата на образованието. С Бюджет 2007 се въвежда нов модел на финансиране в системата на народната просвета, базиран на принципа "парите следват ученика". Предприемат се стъпки към децентрализация на управлението в образователната система.

През 2007 г. се планира публичните разходи за здравеопазване да възлизат на 4.3% от прогнозния БВП. Предвижда се дефицитът по бюджета на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) за 2007 г. да се покрива със субсидия от държавния бюджет с оглед да се гарантира финансова стабилност на институцията.

Планирано е осъвременяване на пенсиите от 1 юли 2007 г. с 8.5 на сто по правилото с процент равен на сбора от 50 на сто от нарастването на осигурителния доход и 50 на сто от индекса на потребителските цени за предходната календарна

година. Максималният размер на пенсиите е обвързан с максималния осигурителен доход от предходната година.

За бюджетните заплати в Бюджет 2007 са отделени над 3 млрд. лв., които осигуряват от средата на годината индексация на средните заплати с 10% за численост над 490 хиляди души. В резултат на тази политика ръстът на средната заплата в бюджетната сфера спрямо планираната за 2006 г. е над 12%. През 2007 г. минималната работна заплата за страната се увеличава от 160 на 180 лв.

5.3. Развитие на приходната страна на бюджета

Приходите на консолидирания бюджет ще нараснат слабо до 41.8% от БВП през 2007 г. в сравнение с очакваното изпълнение за миналата година, което е най-вече свързано с очакваните по-високи постъпления от европейските фондове. На практика обаче, тяхното ниво ще остане сравнително стабилно през тригодишния период в рамките на 41.7% - 41.8% от БВП. На този етап промени в данъчните ставки се планират единствено за 2007 г. с изключение на акцизите, които ще бъдат повишавани в рамките на изискването да бъдат уеднаквени с минималните в ЕС нива. За следващите години няма планове за намаляване на данъчните ставки, като правителството е поело политически ангажимент да не предлага увеличаване на преките данъци.

Ставката по корпоративния данък ще бъде намалена с пет процентни пункта до 10% през следващата година. Очакваната загуба за бюджета от тази мярка се оценява на 148 млн. евро. Стъпката, от друга страна, се предполага, че ще доведе до известни приходи за бюджета в резултат от намаляване на сивата икономика поради намалението на данъка. Общите приходи от корпоративен данък съответно се прогнозира да се увеличат с около 7% през следващата година³⁴, вследствие също и на увеличаването на икономическата активност, която се отразява силно върху финансовия резултат на фирмите. Все пак по-ниската ставка ще рефлектира в намаление на приходите по този данък като дял от БВП.

Другите промени, засягащи режима на облагане на фирмите, ще се отнесат към премахването на данъка върху даренията (загуба от 3 млн. евро) и към облагането на

³⁴ Има се предвид очакваното изпълнение на приходите.

социалните разходи на работодателите. Последните ще бъдат третираны по реда на Закона за данъците върху доходите на физическите лица, което ще доведе до намаление на приходите от корпоративен данък с около 35 млн. евро., но ще се отрази положително в приходите от данък общ доход.

Промените в облагането доходите на физическите лица са насочени към осигуряване на реален растеж на разполагаемия доход чрез намаляване на данъчната тежест. Такова намаление се търси приоритетно за групите хора с ниски и средни доходи. За тази цел необлагаемият минимум ще бъде увеличен с 11% до 102.3 евро от началото на 2007 г., като най-голям ефект от тази стъпка ще се усети за доходите между 150 и 200 евро. Загубата за бюджета се очаква да възлезе на 60 млн. евро, но ще бъде частично компенсирана от увеличението на заплатите в бюджетната сфера с 10% от средата на следващата година.

Приходите от ДДС от 2007 г. нататък ще бъдат сериозно засегнати от процеса на присъединяване на страната в ЕС. Прилагането на европейските разпоредби по отношение на начисляването на данъка и третирането на вноса от други страни - членки се очаква да доведе до загуба за бюджета от около 230 млн. евро. Освен това рискът от неизпълнение на данъчното задължение ще се увеличи, тъй като след присъединяването ще се намали митническият контрол върху плащането на ДДС и въвеждането на по-либерален административен режим. Въпреки това, прогнозата на приходите от ДДС залага растеж на приходите от 10.5% спрямо очакваното изпълнение през 2006 г. като това се базира и на предположението за по-висока събираемост от 93% през 2007 г. в сравнение с очакваната 91.5% за тази година.

В съответствие с европейските разпоредби през 2007 г. ще бъдат въведени акцизни ставки върху кокса, въглищата и електроенергията. Ефектът от тази промяна ще бъде минимален и се оценява на приход от 7 млн. евро в бюджета. По-сериозен положителен ефект върху бюджета ще бъде реализиран в резултат от увеличаването на ставките върху някои видове горива – оловни и безоловни бензини, газьол, керосин и тежки горива, през 2007 г. Това ще доведе до увеличени акцизни приходи със 72.5 млн. евро за годината. Постъпленията от акцизи ще зависи също и от динамиката на вноса, като се очаква тенденцията за засилване вноса на акцизни стоки да се запази и през целия разглеждан период. Ставките върху минералните горива, въглищата, кокса и електроенергията се планира да бъдат повторно увеличени през 2008 и 2009 г.

Въвеждането на Общата митническа тарифа на ЕС след присъединяването на България в ЕС от началото на 2007 г. ще означава намаление на средните митнически ставки върху вноса в страната. В резултат на това, приходите от мита се очаква да спаднат значително през следващата година, като тяхното ниво се прогнозира да достигне 123 млн. евро. В сравнение с приходите, които биха се получили при прилагане на действащата в момента Митническа тарифа на Република България, тази прогноза отразява загуба в размер на 97 млн. евро.

Приходите от социалноосигурителни вноски през 2007 г. ще зависят от направените промени, засягащи ставките. Частта от вноската за фонд "Пенсии" от лица, родени след 31 декември 1959 г., трансферирана към втория стълб на пенсионната система, ще се повиши с 1 процентен пункт до 5%. По този начин постепенно се пренася тежестта на пенсионното осигуряване върху втория стълб, което цели да подобри устойчивостта на системата в средносрочен и дългосрочен план. Приходите на социалното осигуряване ще бъдат подкрепени чрез договаряне на по-високи осигурителни прагове. На база на отчетеното изпълнение на приходите на ДОО към края на първото полугодие на 2006 г. се очаква намалението на осигурителните вноски за фонд „Пенсии“ от средата на 2007 г. да не се отрази съществено върху общия размер на приходите. Общият осигурителен доход през 2007 г. се очаква да се увеличи съответно с 8.1% спрямо очакваното му равнище през тази година, а броят на осигурените лица да нарасне с 4.1% в резултат на мерките за контрол върху неформалната заетост. Разпределението на тежестта на социалното осигуряване между работодател и работник през 2007 г. ще остане непроменено в съотношение 65:35.

Достъпът до финансиране от структурните и Кохезионния фондове на ЕС след 1 януари 2007 г. се очаква да доведе до значителен растеж на приходите от помощи. Тяхното ниво се прогнозира да скочи двойно през 2007 г. и да продължи да нараства до края на разглеждания период, вследствие на увеличената способност за абсорбиране на допълнителни финансови ресурси. В същото време неданъчните приходи ще се запазят малко или много на едно и също равнище през периода. Взимат се предвид намалените приходи от дивиденди поради завършващия процес на приватизация, както и преструктурирането на газовата компания Булгаргаз в холдинг, което ще е свързано с намаление и преустановяване на плащането на вноски от компанията в държавния бюджет.

6. УСТОЙЧИВОСТ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ

6.1. Стратегия на политиката

Оценката на дългосрочната устойчивост на бюджетната позиция се извежда от интертемпоралното бюджетно ограничение. То налага общите текущи задължения на правителството, т.е. текущият публичен дълг и дисконтираната стойност на бъдещите разходи да бъдат покрити от дисконтираната стойност на бъдещите бюджетни приходи.

Фискалната политика следва да се разглежда в контекста на поддържането на стабилна макроикономическа среда и ускорен икономически растеж. В този смисъл външните неравновесия ще бъдат компенсирани частично от водене на рестриктивна бюджетна позиция. В същото време за подкрепа на икономическия растеж се предвиждат реформи за повишаване качеството на човешкия капитал и ефективността на пазара на труда, подобряване на управлението в публичния сектор и инвестиции в публичната инфраструктура.

6.2. Дългосрочни бюджетни перспективи, вкл. ефектите от застаряващото население

В дългосрочен план ключово значение за устойчивостта на публичните финанси придобиват дългосрочните демографски тенденции в страната за сметка на еднократните шокове. От една страна, те влияят пряко върху потенциалния икономически растеж и по този начин определят не само средния темп, който може да се поддържа, без предлагането да предизвиква инфлационен натиск, но също и възможностите за създаване на заетост, доходи и богатство. От друга страна, демографските тенденции пряко рефлектират върху разходите (и приходите), най-вече в социалната област.

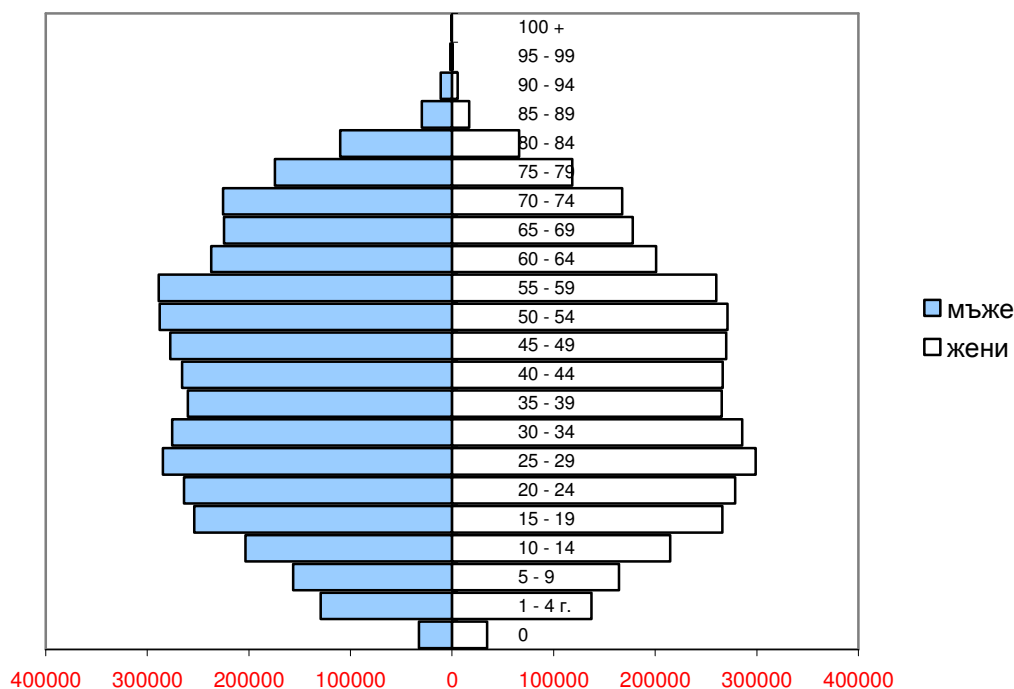
Влияние върху демографското развитие на страната оказват общите за развитите страни демографски процеси – намалена брачност и раждаемост, засилена урбанизация, както и специфичните за развиващи се страни и страни в преход, увеличена смъртност и интензивна емиграция.

Социално-икономическите промени след 1989 г. ускоряват процеса на понижаване на равнището на раждаемостта и са причина през 1997 г. то да спадне до 7.7‰. След регистриране на този минимум процесът започва да се стабилизира, като целта е постепенно към 2020 г. да се достигне ниво, типично за повечето от западноевропейските страни (между 9‰ и 11‰.)

Темповете на нарастване на средната продължителност на живота у нас, особено след 1990 г., са изключително ниски. За целия период 1990-2003 г. общото увеличение на средната продължителност на живота е само 0.88 г. Може да се очаква, че след стабилизирането на реформите в системата на здравеопазването и промените в качеството на живота на хората, след 2005 г. ще започне постепенно повишаване на продължителността на живота.

През последните години в България продължава и се задълбочава процесът на застаряване на населението. Процесът се характеризира с ниски равнища на раждаемост и смъртност и висока средна продължителност на живот. За влошаването на възрастовата структура у нас съществено допринесоха и мащабните емиграционни процеси предимно сред младите възрастови групи, което пряко доведе до увеличаване на относителния дял на възрастните сред населението.

Фигура 11: Възrastова структура на населението на Република България за 2004 г.



Източник: НСИ

По отношение поддържането на фискална устойчивост в дългосрочен план демографските предизвикателства упражняват значителен натиск върху състоянието на публичните финанси посредством увеличение на разходите за пенсии, здравеопазване и социални грижи за възрастните.

6.2.1. Социално осигуряване

От старта на реформата през 2000 г., поради високото ниво на разходите и недостатъчния размер на събраните приходи, които да финансират разходите, както и трансфера на част от вноската за фонд „Пенсии” към втория стълб на пенсионната система от началото на 2002 г., недостигът ежегодно беше компенсиран под формата на субсидии от бюджета. Като цяло може да се каже, че пенсионната система е недостатъчно стабилна и в тази връзка се предвижда реализирането на редица цели, които ще доведат до стабилизиране ѝ в дългосрочна перспектива. Тези цели включват:

- осигуряване на условия за по-нататъшно усъвършенстване на пенсионния осигурителен модел чрез балансирано развитие на трите стълба на системата;
- въвеждане на по-гъвкави форми за участие в пенсионноосигурителната система и създаване на стимули за отлагане на пенсионирането на възрастните работници и служители, съобразени с демографските прогнози и развитието на пазара на труда;
- усъвършенстване на механизма за отчитане на осигурителния принос при определяне размера на пенсията за осигурителен стаж и възраст, така че да се гарантират стабилни осигурителни права на частично и временно заетите работници и служители, както и на тези, полагащи извънреден труд или ангажирани в други форми на допълнителна и гъвкава заетост;
- осъвременяване на пенсиите по т.нар. “златно Швейцарско правило”, за да се увеличат реално доходите на пенсионерите;
- разработване на по-прецизен механизъм за определяне размера на максималната пенсия за осигурителен стаж и възраст, за да се увеличи справедливостта и стимулира събираемостта;
- обвързване размера на минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст от 2007 г. с минималната работна заплата за страната;
- обвързване от 2007 г. размера на социалните пенсии за старост и за инвалидност с официалната линия на бедност;
- създаване на Фонд за демографски резерв с цел финансова подкрепа на солидарния първи стълб на пенсионната система.

При изготвянето на дългосрочната прогноза са използвани демографските прогнози на Центъра за изследване на населението към Българската академия на науките (БАН), макроикономическата прогноза, изготвена от АИАП, както и допускания, свързани с ДОО, които са на база текущо законодателство. Използван е моделът за дългосрочно прогнозиране на фондовете на Държавното обществено осигуряване³⁵. Подробно описание на модела се съдържа в Приложение 4.

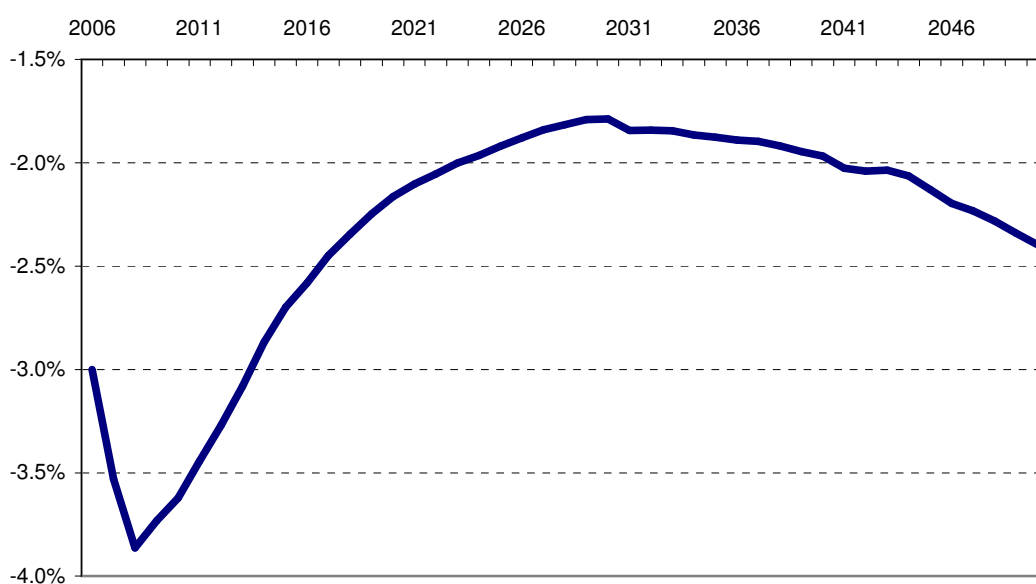
³⁵ Моделът беше разработен съвместно от Джон Уилкин (актюер, нает от Световната банка) и служителите от НОИ.

През последните години се въведоха редица мерки от страна на държавата, които повишиха събираемостта на осигурителните вноски:

- регистрация на трудовите договори;
- въвеждане на минимални осигурителни доходи за наетите лица по икономически дейности и групи професии;
- създаде се НАП, отговорна едновременно за събирането на данъците и осигурителните вноски.

Тези мерки обаче не са достатъчни, за да компенсират значителното намаление в размера на осигурителната вноска за фонд “Пенсии” на ДОО и системата ще изпитва недостиг на приходи от около 3.5% от БВП през всяка от следващите пет години, последвани от период на подобрение. Както е показано на следващата диаграма, дългосрочна финансова стабилност не се наблюдава през периода на прогнозиране, макар че се достига подобрение от около 1.7% от БВП до 2030 г. и след това до края на изследвания период – 2050 г., недостигът е около 2.4% от БВП.

Фигура 12: Баланс на фондовете на ДОО като дял от БВП

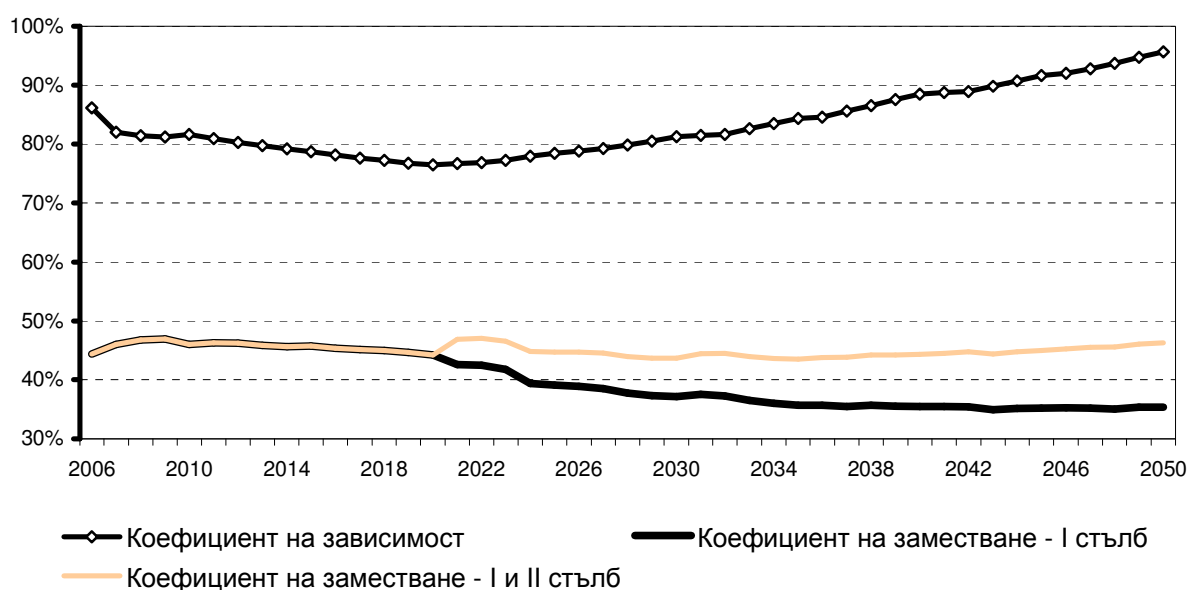


Източник: НОИ

Дългосрочната тенденция за разходите на държавната пенсионна система следва от съчетаването на динамиката на коефициента на зависимост и коефициента на заместване на дохода, както е показано по-долу. Коефициентът на зависимост се

очаква да отбележи низходяща тенденция през следващото десетилетие спрямо сегашното си ниво от 82% през 2007 г. до 77% през 2017 г., тъй като възрастта за пенсиониране е увеличена, а привилегиите за пенсиониране за специални професии са елиминирани. В дългосрочна перспектива обаче продължаващите ниски коефициенти на плодовитост и нарастващата очаквана продължителност на живота водят до увеличаване на коефициента на зависимост до приблизително 95.7% около 2050 г. Това са високи коефициенти на зависимост, които правят неизбежни по-нататъшните увеличения на възрастта за пенсиониране.

Фигура 13: Коефициент на зависимост и коефициент на заместване



Източник: НОИ

Възходящата тенденция в коефициента на зависимост е съпроводена с дългосрочна низходяща тенденция в коефициента на заместване на дохода³⁶. Низходящата тенденция е резултат от постепенното намаляване на индивидуалния коефициент, който се използва при пресмятане на пенсиите. На графиката е показан коефициентът на заместване на дохода за средните пенсии от първи и втори стълб на задължителното пенсионно осигуряване.

³⁶ Средна пенсия към нетен среден осигурителен доход.

6.2.2. Здравеопазване

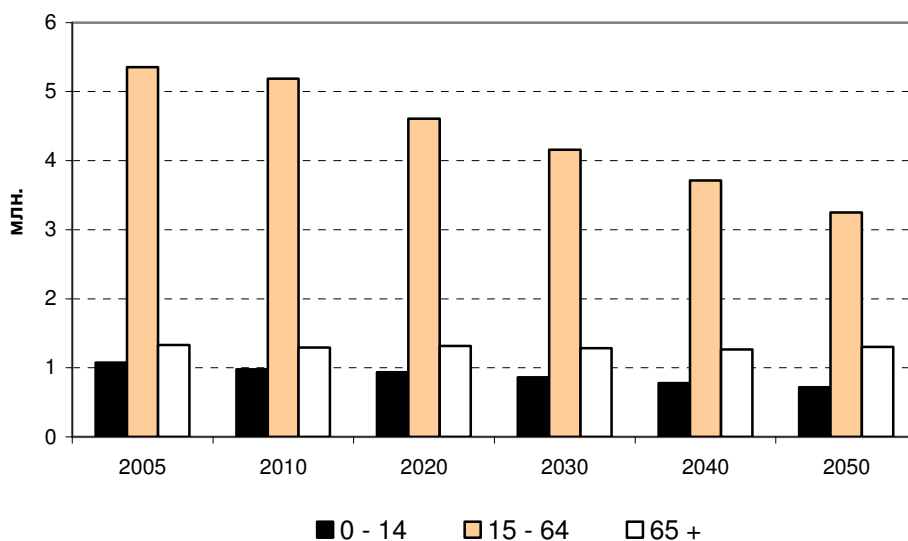
Влошаването на демографските показатели в страната води до значителни негативни последици в системата на здравеопазването. Продължава процесът на застаряване на населението, което се отразява негативно в две направления: с напредване на възрастта се увеличават разходите за лечение, а увеличението на дела на хората в пенсионна възраст в сравнение с работещите увеличава тежестта на плащанията.

Особено внимание заслужава и очерталият се в страната проблем, свързан със средната продължителност на живота в добро здраве. Според оценки на Световната здравна организация този показател за България за 2000 г. е 61.0 г. за мъжете и 65.8 г. за жените. В европейските страни, според същия източник, стойностите на този показател са с 5 до 9 години по-високи.

Застаряването на населението ще се отрази най-вече именно върху разходите за социална защита и грижи. Въпреки, че общият размер на този вид разходи като процент към БВП е по-нисък от този за здравеопазване, разходът за оказване на помощ или грижа за един човек е изключително висок.

В България публичните разходи за здравеопазване се предоставят основно от НЗОК, различни министерства, общините и от централния бюджет. Поради влошаващата се демографска структура (запазване на относително постоянно ниво на населението в надтрудоспособна възраст и намаляване на населението в подтрудоспособна и трудоспособна възраст) в България е необходима прогноза, която да отрази влиянието на демографските процеси върху равнището на тези разходи.

Фигура 14: Население 2005-2050 според реалистичния вариант на прогнозата на БАН



Източник: Център за изследване на населението към БАН

Според данни на НЗОК разходите за здравеопазване за населението във възрастовата група над 65 г. към момента надвишават с над 85% разходите за едно лице във възрастовата група 0-65 г. Този факт, както и демографската прогноза, изготвена от центъра за изследване на населението към БАН, която прогнозира нарастване на населението над 65 г. възраст като дял от общия брой на населението от 17 на сто (към края на 2005 г.) до 25 на сто в средата на настоящия век, дават основание да се предположи, че в бъдеще ще има нарастване на търсенето на здравни услуги, финансирани от публичните фондове.

Таблица 6: Общо разходи и разходи за населението над 65 г.

Показатели	2010	2020	2030	2040	2050
Разходи НЗОК (млн. евро)	1 271	2 713	6 191	11 502	18 386
Дял на населението на възраст над 65 г.	17%	19%	21%	23%	26%
Дял на разходите за населението на възраст над 65 г.	28%	31%	33%	35%	39%
Ефект застаряващо население към 2010 г. (млн. евро)	-	77	297	827	2 036

Източник: НЗОК

Въз основа на прогнозата за промените във възрастовата структура на населението, запазване на вноската за здравно осигуряване на 6% и запазване общия размер на разходите, финансирани от министерствата, общините и от централния

бюджет на ниво от 1.43% от БВП в дългосрочен аспект се очаква разходите за здравеопазване от публичните фондове към 2050 г. да възлязат на 6.44% от БВП.

Таблица 7: Общ размер на разходите за здравеопазване от публични източници (в % от БВП)

Година	2010	2020	2030	2040	2050
Общ размер на разходите за здравеопазване	5.21%	5.54%	5.87%	6.21%	6.44%
НЗОК	3.78%	4.11%	4.45%	4.78%	5.01%
Министерства, общини, централен бюджет	1.43%	1.43%	1.43%	1.43%	1.43%

Източник: АИАП, НЗОК

Разработената прогноза предвижда съотношението на разходите на НЗОК към БВП до 2050 г. да достигнат 5.01 на сто. За периода 2010-2050 г. по бюджета на НЗОК се предвижда дефицит, чиито размер достига собствените приходи през 2040 г. Поради това се налага предприемането на мерки от страна на правителството, за да бъде намален икономическият ефект от застаряването на населението. Сред тях могат да бъдат разширяване на осигурителната база, повишаване на събираемостта на вноските и др.

6.2.3. Образование

От 2007 г. се въвежда нов модел на финансиране на предучилищното и училищното образование. Моделът се основава на единен разходен стандарт, който обединява разходите за възнаграждения на персонала и разходите за издръжка за обучението на един ученик/едно дете в рамките на една година в училищата, детските градини и обслужващите звена. Въвеждането на този модел на финансиране ще подобри ефективността на управление на ресурсите в сектора, стимулирайки оптимизацията на училищната мрежа. Ако обаче се позовем на предположението за непромяна в политиката (no policy change), то спестяванията, свързани със спада на населението в подтрудоспособна възраст, ще останат в системата на образованието, за да се повишат резултатите в сферата. От тук следва, че не може да се очаква въвеждането на новия механизъм да доведе до значителни спестявания за бюджета като цяло.

7. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ

7.1. Приложение на националните бюджетни правила

Средносрочната фискална рамка (СФР) в България се основава до голяма степен на избрания от правителството сценарий за развитието на основните макроикономически индикатори. Основен фактор за постигнатата през последните години макроикономическа стабилност е функциониращата в страната от 1997 г. система на паричен съвет, която ограничи в голяма степен ролята на Централната банка по отношение провеждането на монетарна политика. По този начин, фискалната политика се превърна в основен инструмент за реализиране на икономическите и социалните цели на правителството.

Процесът по разработване на СФР, както и използваният в него модел на залагане на фискални цели, е изцяло съобразен и обвързан със системата на паричен съвет. Рамката може да се характеризира като широкообхватна, което се дължи на постигнатата висока степен на бюджетна консолидация. Оценката на фискалния риск има за цел осигуряване на прозрачно и ефективно управление на публичните финанси, както и на съпоставима информация за развитието на икономиката, като база за вземане на управленски решения.

Съгласно Закона за устройството на държавния бюджет с бюджетната прогноза Министерски съвет приема тригодишни разходни тавани за първостепенните разпоредители с бюджетни кредити, твърди за първата година и индикативни за следващите две години от периода. Всяко преразпределяне на средствата се извършва в рамките на ограниченията, наложени от общия дефицит, разчетен за консолидирания държавен бюджет.

Ежегодно в Закона за държавния бюджет имплицитно се враждат буфери, имащи за цел неутрализирането на фискалния риск. Планирането на бюджета се основава на дефинирането на целеви стойности по отношение размера на бюджетния дефицит/излишък, както и на разходите в процент от БВП с оглед намаляване размера на публичния сектор (редуциране размера на нелихвените разходи на ниво под 40% от БВП).

В Закона за държавния бюджет ежегодно се залага буфер (т. нар. правило за 90%³⁷) за осигуряване постигането на определената цел по отношение на дефицита/излишъка на консолидирания държавен бюджет, като през последните две години правилото се прилага и в ролята му на инструмент за ограничаване на влошаващото се салдо по текущата сметка на платежния баланс. По този начин правилото налага ограничение върху ползването на бюджетните средства през първите три тримесечия на бюджетната година до 90% от сумата, предвидена за съответното тримесечие, и то само ако отпускането на средствата съответства на заложения общ бюджетен баланс. Контролът върху изпълнението се осигурява чрез система на разпределение на средствата по месеци. Този подход е съобразен със стремежа за оптимизиране на бюджетните разходи при запазване на строга финансова дисциплина, във връзка с ролята и ангажимента на държавата за поддържане на определено равнище на публичните услуги, както и с оглед на по-нататъшното институционално укрепване.

Въвеждането в действие на единната сметка съществено повиши възможностите за управление на бюджетните ресурси при завишаване нивото на контрол и постигане на по-ефективно и прозрачно бюджетиране.

Предпазването от евентуални възникнали непредвидени обстоятелства в рамките на бюджетната година се постига чрез специална схема наречена „фискален резерв”. Тя минимизира фискалния риск и гарантира плащанията по външния дълг чрез поддържане на определен минимум от средства, покриващи едногодишния им размер.

7.2. Бюджетни процедури, вкл. управление на статистическите нужди на публичните финанси

Нормативно бюджетният процес е регламентиран в Закона за устройството на държавния бюджет.

Бюджетната процедура за съставянето на държавния бюджет за следващата година се регламентира ежегодно с решение на Министерския съвет за бюджетната

³⁷ През различните години процентът се движи между 88 и 93%.

процедура, с което стартира фазата на планиране и съставяне и завършва с внасянето от Министерския съвет през месец октомври в Народното събрание на проектозакона за държавния бюджет за следващата година.

Бюджетната процедура за 2007 г. включва следните основни етапи:

- Даване на указания от министъра на финансите до ПРБК за подготовката на тригодишна бюджетна прогноза, които от своя страна приемат вътрешен график за работа.
- Агенцията за икономически анализи и прогнози към министъра на финансите разработва макроикономическата рамка, която включва прогнози за основните макроикономически агрегати (като ръст на БВП, инфлация, безработица, валутен курс и др.). Всяка година хоризонтът на рамката се удължава с една допълнителна година. Агенцията изготвя и актуализира макроикономическата рамка - съответно през месец март и през месец септември.
- Министерството на финансите изготвя тригодишна бюджетна прогноза, съдържаща обосновка на макроикономическата прогноза за периода, предложения за основните политики, които ще бъдат провеждани правителството и консолидирани нива на бюджетните агрегати в икономически и функционален разрез и я внася за одобрение в Министерски съвет.

В разходната си част фискалната рамка се основава на функционални категории (образование, социално осигуряване и грижи, отбрана и сигурност, здравеопазване и т.н.). Тя има за цел да отрази националните приоритети относно развитието на политиките в отделните сектори, съобразявайки се с очакваните от правителството приходи. Разпределението на разходите по функционални категории изпълнява ролята на тавани на секторите за целите на следващия етап от съставянето на бюджета. Разходите по функционалните категории не съвпадат с разходите по сектори.

- ПРБК представят в Министерство на финансите средносрочна бюджетна прогноза по функции и политики, а Министерство на финансите едновременно и независимо от проектите на ПРБК изготвя оценка на приходите и разходите им за тригодишния период. С решението за

бюджетната процедура Министерският съвет предлага на Сметната палата, Комисията за финансов надзор, Националния осигурителен институт, Националната здравноосигурителна каса, Българското национално радио, Българската национална телевизия, Висшия съдебен съвет и общините, чиито самостоятелни бюджети са част от консолидираната фискална програма, да внесат в Министерство на финансите средносрочните си бюджетни прогнози.

- Министерството на финансите по определен график провежда консултации с ПРБК и с Националното сдружение на общините в Република България за уточняване на приоритетните им политики и средносрочните им бюджетни прогнози.
- Министърът на финансите подготвя и внася за одобрение в Министерски съвет тавани на разходите по ПРБК, без тези по отделни общини.
- Министърът на финансите изпраща бюджетни насоки до ПРБК за подготовката на годишните им бюджети.
- Министерството на финансите едновременно с изготвянето на проектите на годишните бюджети на държавните органи и независимо от тях съставя проект на държавния бюджет.
- Въз основа на актуализираната прогноза за основните макроикономически показатели за съответния тригодишен период и разработените от ПРБК проектобюджети Министерството на финансите актуализира проекта на държавния бюджет.
- Министерството на финансите провежда диалози/консултации и подписва меморандуми и споразумения с ПРБК за уточняване на приоритетните им политики и детайлните им проектобюджети и с Националното сдружение на общините в Република България по проекта на Закона за държавния бюджет в частта му за общините.
- През месец октомври министърът на финансите внася в Министерския съвет проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за следващата година и бюджетните документи, който след обсъждане и одобряване ги внася в Народното събрание.

Проектът на закона за държавния бюджет за съответната година се придружава от аналитичен доклад, консолидирана фискална програма и голям брой приложения. Проектобюджетът се обсъжда в различни парламентарни комисии, като водеща е Комисията по бюджет и финанси.

Внасянето от Министерския съвет в Народното събрание на материалните данъчни закони за следващата година, на годишния закон за бюджета на ДОО и на годишния закон за бюджета на НЗОК е в синхрон с внасянето на проектозакона за държавния бюджет за следващата година.

Народното събрание приема годишния закон за бюджета на държавното обществено осигуряване. Законопроектът за бюджета на държавното обществено осигуряване се изготвя от Националния осигурителен институт и се представя в Министерски съвет чрез министъра на труда и социалната политика.

Бюджетът на НЗОК е основен финансов план за набиране и разходване на паричните средства на задължителното здравно осигуряване и е отделен от държавния бюджет. Управителният съвет на НЗОК внася чрез министъра на здравеопазването в Министерски съвет проект на закон за бюджета на НЗОК в сроковете, предвидени за представяне на проекта на закон за държавния бюджет на Република България за следващата календарна година. Проектът на закон за годишния бюджет на НЗОК се разглежда от Народното събрание едновременно с проектите на закони за държавния бюджет и за бюджета на държавното обществено осигуряване.

Устройството на бюджетите на общините се определя със Закона за общинските бюджети, като бюджетите на общините се приемат от общинските съвети.

През 2003 г. в България стартира процес по въвеждане на програмно и ориентирано към резултатите бюджетирание в отрасловите министерства. Паралелно с планирането на бюджетите си по традиционната класификация по икономически елементи, министерствата представят бюджетите си и в програмен формат. В резултат на решение за поетапно въвличане на отрасловите министерства в процеса, Министерството на околната среда и водите, Министерството на транспорта, Министерството на труда и социалната политика, Министерството на образованието и науката, Министерството на икономиката и енергетиката, Министерството на земеделието и горите, Министерството на здравеопазването, Министерството на

регионалното развитие и благоустройството, Министерството на културата и Държавната агенция за младежта и спорта³⁸ представиха проектобюджетите си за 2007 г. и в програмен формат като част от проектозакона за държавния бюджет, като Народното събрание ще приеме освен по традиционния начин бюджетите им (приходи, разходи, трансфери (нето), субсидии/вноски, дефицит/излишък, финансиране) и разходите им по политики. Програмните формати на проектобюджетите за 2007 г. на останалите министерства (Министерството на външните работи, Министерството на правосъдието, Министерството на финансите, Министерството на отбраната, Министерството на държавната политика при бедствия и аварии и Министерството на вътрешните работи) са представени като приложения към доклада към проектозакона за държавния бюджет за информация на народните представители. Съгласно разпоредба в проектозакона за държавния бюджет за 2007 г. с проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за 2008 г. Министерски съвет ще внесе в Народното събрание за разглеждане и одобрение проектите на програмните бюджети за 2008 г. на всички министерства, Държавната агенция за младежта и спорта и Държавната агенция за информационни технологии и съобщения³⁹ като част от проекта на закона.

До един месец след обнародването на годишния закон за държавния бюджет Министерският съвет приема постановление за неговото изпълнение, което конкретизира стойностните и натуралните показатели по бюджетите на държавните органи и бюджетните организации, както и разпределение на разходите по програмите в рамките на одобрените разходи по политики на министерствата.

Първостепенните разпоредители с бюджетни кредити разпределят бюджетите си, одобрени от Народното събрание и конкретизирани от Министерския съвет, по пълна бюджетна класификация и по тримесечия.

Министерският съвет организира изпълнението на републиканския бюджет⁴⁰ чрез Министерството на финансите и държавните органи - първостепенни разпоредители с бюджетни кредити. Висшият съдебен съвет организира изпълнението на бюджета на съдебната власт чрез Върховния касационен съд,

³⁸ Министерство на младежта и спорта в предходното правителство.

³⁹ В структурата на Министерство на транспорта и съобщенията в предходното правителство.

⁴⁰ Състои се от централен бюджет и бюджети на държавните органи.

Върховния административен съд, съдилищата, Главната прокуратура и Националната следствена служба. Държавният бюджет се изпълнява на касова основа и се обслужва от Българската народна банка и търговските банки.

Министерство на финансите наблюдава и анализира процеса на изпълнение на бюджета. Приоритет на Министерството на финансите е защита на публичните финансови интереси. Министърът на финансите, в съответствие със Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор и със Закона за вътрешния одит в публичния сектор, отговаря за координацията и хармонизацията на финансовото управление и контрол и на вътрешния одит в организациите, разпоредители с бюджетни кредити. В тази връзка, той е отговорен за разработването, разпространението и актуализирането на методически насоки в областта на финансовото управление и контрол и стратегия и единна методология за вътрешен одит в публичния сектор и за одитиране на програми и фондове от Европейския съюз.

Издадената методология и указания имат за цел да подпомогнат ръководителите на организациите от публичния сектор да изградят адекватни и ефективни системи за финансово управление и контрол и независим вътрешен одит и да се гарантира доброто финансово управление на публичните средства.

За постигането на поставените цели, министърът на финансите изготвя годишен доклад за състоянието на финансовото управление и контрол в публичния сектор. В тази връзка, до 1 ноември на съответната година, министърът на финансите утвърждава Въпросник за състоянието на системите за финансово управление и контрол. Сроковете за попълването му са посочени в чл. 10 от Наредбата за формата, съдържанието, реда и сроковете за представяне на информация по чл. 8, ал. 1 от ЗФУКПС, съгласно която:

- Ръководителите на второстепенни разпоредители с бюджетни кредити, получават в срок до 1 февруари докладите и попълнените въпросници за състоянието на системите за финансово управление и контрол от своите разпоредители с бюджетни кредити от по-ниска степен, ако има такива;
- Ръководителите на организациите, второстепенни разпоредители с бюджетни кредити, анализират получената информация, изготвят самостоятелен доклад и попълват въпросник, като включват и данни за състоянието на финансово управление и контрол от всички разпоредители

с бюджетни кредити от по-ниска степен към тях. Докладът и въпросникът с информацията за предходната година се изпращат на ръководителите на организациите, първостепенни разпоредители с бюджетни кредити, в срок до 28 февруари;

- Първостепенните разпоредители с бюджетни кредити изготвят доклад и попълват въпросник за състоянието на финансовото управление и контрол в ръководената от тях организация, включително анализират и използват информацията, получена от второстепенните разпоредители. Докладът и въпросникът с информацията за предходната година се изпращат на министъра на финансите в срок до 31 март. Като допълнителна част към доклада, ръководителите на вътрешния одит включват и становище относно съответствието на подадената в доклада и въпросника информация с констатациите от извършените вътрешни одити.

По отношение на дейността по вътрешен одит, ръководителите на вътрешния одит изготвят годишен доклад за дейността по вътрешен одит, който съдържа информация относно изпълнените одитни ангажименти; основните изводи за функционирането на системите за финансово управление и контрол в организацията и дадените препоръки за подобряване на дейността на организацията; действията, предприети за изпълнение на препоръките и др.

Годишният доклад чрез ръководителя на организацията се изпраща на министъра на финансите в срок до 28 февруари на следващата година.

Получената по този ред информация се използва за изготвянето на Консолидиран годишен доклад за вътрешния контрол в публичния сектор, който министърът на финансите, до 31 май изготвя и внася в Министерския съвет. След приемането му от Министерския съвет Консолидираният годишен доклад се представя на Народното събрание и Сметната палата.

Срокът за приключването на държавния бюджет е до 31 януари на следващата бюджетна година. Първостепенните разпоредители с бюджетни кредити съставят периодични и годишни отчети за касовото изпълнение на бюджетите си, както и за изпълнението на програмите, съставлящи програмните им бюджети.

Министерството на финансите съставя отчет за изпълнението на държавния бюджет по пълна бюджетна класификация въз основа на отчетите на централния бюджет, съдебната власт и отчетите на първостепенните разпоредители с бюджетни

кредити, заверени от Сметната палата. Годишният отчет за изпълнение на държавния бюджет се разглежда от Министерския съвет и се внася в Народното събрание. Сметната палата представя на Народното събрание доклад по отчета за изпълнението на държавния бюджет. Народното събрание приема с решение отчета за изпълнението на държавния бюджет не по-късно от края на следващата бюджетна година.

Средствата от предприсъединителните фондове, както и от структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС също се планират многогодишно на базата на стратегически документи (Многогодишен програмен документ 2004-2006 г. по програма ФАР, Секторна стратегия по Програма ИСПА за околна среда/транспорт, Национална стратегическа референта рамка 2007-2013 г.), което спомага при планирането на необходимото съфинансиране с национални средства.

7.3. Други институционални развития във връзка с публичните финанси

7.3.1. Реформи в областта на бюджетирането

Основните цели на бюджетната реформа са свързани с постигането на устойчива средносрочна рамка на публичните разходи, въвеждане на програмно и ориентирано към резултатите бюджетиране във всички фази на бюджетния процес, както и с напредък на процесите, свързани с финансовата децентрализация и подобряването на административното обслужване.

По отношение на законодателството, приоритет е разработването на нов устройствен закон за бюджета, който да послужи като рамка както за подобряване на бюджетната процедура и нейната организация, така и за делегирането на отговорности в рамките на конституционните правомощия на всички участници в бюджетния процес. Част от намеренията за модернизирание на процедурите за финансово управление намериха израз в приетите вече изменения и допълнения на Закона за устройството на държавния бюджет.

Провежданите през последните няколко години реформи в областта на бюджетирането са насочени към изместване на фокуса при вземането на бюджетни решения от планиране на ресурсите на входа на системите към планиране на цели и

резултати по изпълнението на провежданите политики, обвързани с необходимия за това ресурс.

Прилаганият до момента подход на детайлно планиране и контрол на разходите по икономически елементи затруднява постигането на техническа ефективност. Въвеждането на по-гъвкаво финансово управление в първостепенните разпоредители с бюджетни кредити крие потенциален риск от загуба на финансов контрол. Този риск се редуцира значително при съчетаване на предоставянето на възможности за по-гъвкаво управление на ресурсите с изискванията за постигане на определени резултати.

С приключване на процеса по пилотно въвеждане на програмното и ориентирано към резултатите бюджетиране в министерствата и реализирането на другите елементи на реформата в бюджетната сфера на дневен ред са предизвикателствата за тяхното утвърждаване чрез нормативно регламентиране, усъвършенстване на бюджетната методология, повишаване на административния капацитет на участниците в бюджетния процес, делегиране на права и вменяване на отговорности по отношение на бюджета и не на последно място изграждане и усъвършенстване на съществуващата информационна среда за нуждите на бюджета чрез въвеждане на нови информационни технологии.

7.3.2. Реформи в областта на администрацията по приходите

От края на 2004 г. данъчната администрация, заедно с тогавашното проектно структурирано Централно управление на Националната агенция по приходите (НАП), са в процес на реализация на Проекта за реформа в администрацията по приходите (ПРАП) като общата численост на двете структури тогава е 9 500 служители. Те имат грижата за администрирането на 4.8 млрд. лева приходи в централния бюджет (500 хил. лв./256 хил. евро приходи на 1 служител).

В рамките на процеса на финансова децентрализация, общините постепенно започваха да получават свободата да управляват своите бюджети. В резултат на това, общо 1 300 служители на данъчната администрация преминаваха към общинските администрации.

В началото на 2006 г. стартира НАП, която обедини останалите 8 200 служители на данъчната администрация с близо 900 служители на вече обособената функция „Събиране” от НОИ (общо 9 100 служители).

След последвалата оптимизация на структурата и 10% реални съкращения, използвани и за изравняване на натовареността в различните ТД на НАП, както и след преминаването на близо 200 служители от НАП в Агенция „Митници”, персоналът на НАП през второто полугодие на 2006 г. вече наброява близо 8 000 служители.

Очакванията са с този персонал НАП да събере до края на годината близо 7.5 млрд. лв. приходи както за централния бюджет, така и за ДЗПО и за бюджетите на НОИ и на НЗОК (940 хил. лв./481 хил. евро приходи на 1 служител – нарастване на показателя с 88% спрямо 2005 г.).

От началото на 2007 г., когато Република България ще бъде вече пълноправен член на ЕС, НАП няма да администрира приходите от акциз (преминали към Агенция „Митници” от 1.07.2006 г.), но ще бъде отговорна за администрирането на ДДС от вътрешно-общностните доставки, т.е. очакванията ни са тогава НАП да предложи на правителството устойчива система за събиране на публични вземания в размер на минимум 10.2 млрд. лева. (1 275 хил. лв./652 хил. евро приходи на 1 служител – нарастване на показателя със 155% спрямо 2005 г.).

НАП се стреми при изискването на информация от клиентите и особено при разработването на формулярите за декларации да спре двойното деклариране на едни и същи данни. В значителна степен е нараснала служебната обмяна на информация между НАП и другите администрации, както и с банките – фирмите и самонаетите вече не подават декларации за данъчна и осигурителна регистрация, не декларират новооткрити или закрити банкови сметки, защото информацията се обменя служебно, със съответните служби и банковия сектор. Отпадна и необходимостта от повторна регистрация на фирмите за данъчно-осигурителни цели.

За обслужването на едно място бяха необходими по-малък брой офиси и служби, в резултат на което за около 140 имота са предприети действия за освобождаване.

Въведените нови алтернативни начини за обслужване на задълженията – по интернет, чрез пощата и по банков път, без да е необходимо да се посещава администрацията, от своя страна води до намаляване на корупционния натиск.

По отношение на дейността на НАП до момента могат да бъдат направени следните изводи:


- Показателят „Приходи на един служител” е нараснал с 88% за 1 година;
- Ако се запази сегашната численост на НАП и през 2007 г. (близо 8 000 души), то тогава НАП ще отчете ръст на ефективността си над 2.5 пъти за 2 години (т.е. ръст със 155% на показателя „приход на един служител”);
- НАП е реален пример за „икономия от мащаба” – осъществяването на структурни промени, вкл. съкращенията прави събирането на задължителните осигурителни вноски (и на практика е) безплатно за бюджета, тъй като НАП обслужва и данъци и осигурителни вноски със същия брой служители (близо 8 000 души), както през 2005 г., когато е обслужвала само данъци;
- Сега данъци и осигурителни вноски се администрат с 10% намаление на разходите и ресурса в сравнение с преди. Стремелът е да се постигне по-голяма ефективност в сравнение с периода преди сливането на данъчната администрация и НОИ, като се реализират допълнителни приходи в бюджета при намаляваща издръжка на администрацията и спестяване на обществен ресурс.

7.3.3. Фискална децентрализация

На 21 ноември 2006 г. Народното събрание прие на първо четене Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, съгласно който се предвижда засилване на фискалната децентрализация. Според измененията се предвижда общинските съвети да имат правомощията да определят размера на местните данъци и такси, като условията, редът и границите, при които това ще се осъществява, ще бъдат определени в специални закони. Последните се предвижда да бъдат изготвени и приети в рамките на 6 месеца от влизането в сила на измененията и допълненията на Конституцията.

7.3.4. Обучение по публични финанси – Школа по публични финанси

В структурата на Министерството на финансите функционира специализирано звено - Школа по публични финанси, чиято основна роля е да съдейства за изграждането на модерна финансова администрация в публичния сектор. Дейността на Школата е свързана с предоставянето на специализирано обучение на целеви групи от публичната администрация на основата на установени нужди от обучение. Целевите групи са служителите от държавната и местната администрация, ангажирани в процеса по финансово и бюджетно управление, управляващите органи, междинните звена и бенефициентите по Структурните и Кохезионния фонд на ЕС, както и вътрешни одитори и ръководители от ПРБК. Школата по публични финанси привлича като лектори водещи български и международни експерти в областта на публичните финанси.



ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ТАБЛИЦИ

Таблица 1а. Макроикономически перспективи⁴¹

	Код по ЕСС	2005	2005	2006	2007	2008	2009
		Равнище	Темп на изменение	Темп на изменение	Темп на изменение	Темп на изменение	Темп на изменение
1. Реален БВП ⁴²	В1*g	20654	5.54%	5.90%	5.93%	6.18%	6.14%
2. Номинален БВП	В1*g	21448	9.60%	12.86%	9.93%	9.10%	9.18%
Компоненти на реалния БВП							
3. Частно потребление	Р.3	14354	7.57%	6.15%	6.85%	7.09%	6.55%
4. Правителствено потребление	Р.3	3780	3.78%	1.94%	4.39%	6.41%	6.49%
5. Брутообразуване на основен капитал	Р.51	4849	19.01%	18.31%	16.83%	12.67%	10.24%
6. Изменение на запасите (% от БВП)	Р.52 + Р.53	3.91%	1.13	0.39	-1.30	-0.70	-0.10
7. Износ на стоки и услуги	Р.6	12168	7.24%	10.20%	11.70%	10.84%	10.93%
8. Внос на стоки и услуги	Р.7	-15295	14.55%	12.53%	12.72%	11.87%	11.49%
Приноси към растежа на реалния БВП⁴³							
9. Крайно вътрешно търсене		-	9.83	9.02	10.16	9.72	8.74
10. Изменение в запасите	Р.52 + Р.53	-	1.50	0.32	-1.12	-0.56	0.04
11. Външен баланс на стоки и услуги	В.11	-	-5.73	-3.49	-3.11	-2.97	-2.63

⁴¹ Равнищата на променливите са в млн. евро.

⁴² По цени от 2004 г.

⁴³ В процентни пункта.

Таблица 1в. Ценова динамика

	Код по ЕСС	2005	2005	2006	2007	2008	2009
		Равнище	Промяна ⁴⁴	Промяна	Промяна	Промяна	Промяна
1. Дефлатор на БВП		3.84%	-0.94	2.73	-2.79	-1.03	0.11
2. Дефлатор на частното потребление		4.64%	0.47	1.27	-2.62	-0.78	-0.49
3. ХИПЦ ⁴⁵		5.04%	-1.11	2.37	-3.38	-1.02	0.01
4. Дефлатор на публичното потребление		5.34%	0.63	0.57	-1.02	-1.03	0.01
5. Дефлатор на инвестициите		6.16%	2.02	3.17	-10.62	-0.20	1.00
6. Дефлатор на цените на износа (стоки и услуги)		7.17%	0.98	4.38	-12.36	-0.57	1.53
7. Дефлатор на цените на вноса (стоки и услуги)		8.47%	3.37	2.26	-12.50	-0.16	1.06

⁴⁴ В процентни пункта спрямо предходната стойност.

⁴⁵ Средно за годината.

Таблица 1с. Развитие на пазара на труда

	Код по ЕСС	2005	2005	2006	2007	2008	2009
		Равнище	Темп на изменение	Темп на изменение	Темп на изменение	Темп на изменение	Темп на изменение
1. Заетост, бр. лица ⁴⁶		3 276.1	1.5	2.6	0.8	0.6	0.2
2. Безработица (%) ⁴⁷		10.1	-1.9	-1.1	-0.4	-0.3	-0.3
3. Производителност на труда, лица ⁴⁸		6304.23 ⁴⁹	3.9	3.2	5.1	5.5	5.9
4. Компенсация на наетите лица	D.1	7390.11	11.42 ⁵⁰	10.57	9.48	8.72	9.0

Таблица 1д. Секторни баланси

В % от БВП	Код по ЕСС	2005	2006	2007	2008	2009
1. Нето предоставени/ получени заеми спрямо останалия свят	B.9	-11.3	-14.1	-13.6	-12.8	-12.4
В т.ч.						
- баланс на стоки и услуги		-17.1	-19.2	-19.3	-19.6	-19.5
- баланс на първични доходи И трансфери		5.8	5.1	5.7	6.9	7.1
- капиталова сметка		0	0	0	0	0
2. Нето предоставени/ получени заеми на частния сектор ⁵¹	B.9/ EDP B.9	-13.66	-17.33	-13.60	-14.36	-13.91
3. Нето предоставени/ получени заеми на консолидираното правителство	B.9	2.36	3.23	0.80	1.56	1.51
4. Статистическа разлика		0	0	0	0	0

⁴⁶ Заето население, вътрешна дефиниция от националните сметки.

⁴⁷ Хармонизирана дефиниция, Евростат; нива.

⁴⁸ Реален БВП на един зает.

⁴⁹ Показателят е изчислен като БВП по цени от предходната година и броя на заетите.

⁵⁰ Номинален растеж.

⁵¹ Поради липса на официална статистическа информация, стойностите на показателя са получени като остатъчна величина, използвайки редове 1 и 3 от таблицата.

Таблица 2. Перспективи относно бюджета на консолидираното правителство

	Код по ЕСС	2005	2005	2006	2007	2008	2009
		Равнище	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП
Нето предоставени заеми (EDP B.9) по подсектори							
1. Консолидирано правителство	S.13	989.6	2.36	3.23	0.80	1.5	1.5
2. Централно правителство	S.1311	1 212.7	2.89	3.84	0.80	1.5	1.5
3. Регионално правителство (state government)	S.1312						
4. Местно правителство	S.1313	-216.5	-0.52	-0.08	0.00	0.00	0.00
5. Фондове за социално осигуряване	S.1314	-6.7	-0.02	-0.52	0.00	0.00	0.00
Консолидирано правителство (S13)							
6. Общо приходи	TR	17 803.2	42.4	41.5	41.8	41.8	41.7
7. Общо разходи	TE ⁵²	16 813.6	40.1	38.2	41.0	40.2	40.2
8. Нето предоставени/ получени заеми	EDP B.9	989.6	2.4	3.2	0.8	1.5	1.5
9. Лихвени разходи (вкл. косвено измерени услуги на фин. сектор)	EDP D.41, вкл. FISIM	664.9	1.6	1.4	1.4	1.3	1.2
9а. Косвено измерени услуги на фин. сектор		-	-	-	-	-	-
10. Първичен баланс	⁵³	1 654.4	3.9	4.6	2.2	2.8	2.7
Избрани компоненти на приходите							
11. Общо данъци (11=11a+11b+11c)		10 654.9	25.4	25	25.4	25.2	24.8
11а. Данъци върху производството и вноса	D.2	7 943.0	18.9	19.0	19.2	19.2	19.1
11б. Текущи данъци върху доходите, богатството и др.	D.5	2 581.5	6.2	5.8	6.0	5.8	5.5
11с. Данъци върху капитала	D.91	130.4	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
12. Социалноосигурителни вноски	D.61	4 413.0	10.5	9.0	8.9	8.9	8.9
13. Доходи от собственост	D.4	548.5	1.3	1.2	1.1	1.1	1.1

⁵² Корижирани с нетните потоци, свързани със суапове, така че TR-TE=EDP B.9.

⁵³ Първичният баланс се изчислява като (EDB B.9, перо 8) плюс (EDP D.41 + FISIM, отчетени като междинно потребление, перо 9).

14. Други (14=15-(11+12+13))		2 186.8	5.2	6.2	6.3	6.2	6.5
15=6. Общо приходи	TR	17 803.2	42.4	41.5	41.8	41.8	41.7
Данъчно бреме (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995) ⁵⁴		14 610.1	34.8	33.0	33.2	33.0	32.6
Избрани компоненти на разходите							
16. Колективно потребление	P.32	4 097.2	9.8	9.1	9.0	9.1	9.2
17. Общо социални трансфери	D.62 + D.63	8 679.4	20.7	20.5	20.2	20.3	20.0
17а. Социални трансфери в натура	P.31 = D.63	3 691.7	8.8	8.7	8.7	8.8	8.9
17б. Социални трансфери без тези в натура	D.62	4 987.7	11.9	11.8	11.5	11.4	11.1
18. = 9. Лихвени разходи (вкл. косвено измерени услуги на фин. сектор)	EDP D.41, вкл. FISIM	664.9	1.6	1.4	1.4	1.3	1.2
19. Субсидии	D.3	875.5	2.1	1.3	1.8	2.4	2.6
20. Брутообразуване на основен капитал	P.51	1 298.7	3.1	4.0	4.1	4.3	4.2
21. Други (21=22-(16+17+18+19+20))		1 197.9	2.9	2.0	3.3	2.9	2.9
22. = 7. Общо разходи	TE ⁵⁵	16 813.6	40.1	38.2	41.0	40.2	40.2
Компенсация на наетите лица	D.1	2 689.9	6.4	5.8	6.0	6.0	5.9

⁵⁴ Вкл. тези, събрани от ЕС и включващи корекция за несъбраните данъци и социални осигуровки (D.995), ако е необходимо.

⁵⁵ Коригирани за нетните потоци, свързани със суапове, така че TR-TE=EDP B.9.

Таблица 3. Консолидирани разходи по функции

В % от БВП	Код по COFOG	2004	2009⁵⁶
1. Общи държавни служби	1	2.9	3.4
2. Отбрана	2	2.3	2.2
3. Обществен ред и сигурност	3	2.8	2.9
4. Икономически дейности	4	4.9	5.8
5. Опазване на околната среда	5	1.0	1.3
6. Жилищно строителство, благоустройство и комунално стопанство	6	0.5	0.8
7. Здравеопазване	7	4.6	4.3
8. Почивно дело, култура и религия	8	0.8	0.7
9. Образование	9	4.3	4.2
10. Социална защита	10	13.7	12.3
11. Общо разходи (= точка 7. = 26. от Таблица 2)	TE ⁵⁷	39.7	40.2

⁵⁶ Оценката за степента на усвояване на средствата от ЕС е консервативна. В зависимост от разликата между нея и фактическото състояние е възможно е реструктуриране на разходите по сектори.

⁵⁷ Коририрани за нетните потоци, свързани със суапове, така че TR-TE=EDP В.9.

Таблица 4. Консолидиран правителствен дълг

% от БВП	2005	2006	2007	2008	2009
Брутен дълг ⁵⁸	29.8	25.3	22.7	22.3	21.1
Изменение в процента на brutния дълг	-10.9	-4.5	-2.6	-0.4	-1.2
Приноси към измененията на brutния дълг					
Първичен баланс ⁵⁹	3.9	4.6	2.2	2.8	2.7
Лихвени разходи (вкл. косвено измерени услуги на фин. сектор) ⁶⁰	1.6	1.4	1.4	1.3	1.2
Корекция наличности - потоци	3.43	1.22	0.1	0.1	-0.1
В т.ч. Разлики между пари в брой и натрупвания ⁶¹	-	-	-	-	-
Нетно натрупване на финансови активи ⁶² В т.ч. приходи от приватизация	3.45	1.33	0.38	0.2	0
- Оценъчни ефекти и други ⁶³	-0.02	-0.11	-0.3	-0.08	-0.08
Неявен лихвен процент върху дълга ⁶⁴	5.4	5.5	6.2	5.8	5.7
Други имащи отношение променливи					
Ликвидни финансови активи ⁶⁵	-	-	-	-	-
Нетен финансов дълг (7=1-6)	-	-	-	-	-

⁵⁸ Съгласно дефиницията от Регламент 3605/93 (понятие извън ЕСС).

⁵⁹ Вж. т. 10 от Таблица 2.

⁶⁰ Вж. т. 10 от Таблица 2.

⁶¹ Ако е уместно, може да се прави разграничение между разликите, отнасящи се до лихвени разходи, други разходи и приходи.

⁶² Ако е уместно, може да се прави разграничение между ликвидни активи, активи в трети страни, държавно контролирани предприятия и разликата между котиран и некотиран активи.

⁶³ Ако е уместно, може да се прави разграничение между изменения в резултат на движения на валутните курсове и операции на вторичен пазар.

⁶⁴ Пресметнато приблизително посредством лихвените разходи (вкл. косвено измерените услуги на финансовия сектор, отчетени като потребление), разделен на сумата на дълга за предходната година.

⁶⁵ AF1, AF2, AF3 (консолидирани по пазарни цени), AF5 (ако са котиран на фондова борса; вкл. дялове от взаимни фондове).

Таблица 5. Циклично развитие

% от БВП	Код по ЕСС	2005	2006	2007	2008	2009
1. Растеж на БВП (%)		5.5	5.9	5.9	6.2	6.1
2. Нето отпуснати заеми на консолидираното правителство	EDP B.9	2.36	3.23	0.8	1.5	1.5
3. Лихвени разходи (вкл. косвено измерени услуги на фин. сектор)	EDP D.41 + FISIM	1.6	1.4	1.4	1.3	1.2
4. Растеж на потенциалния БВП (%)		4.83	5.12	5.59	6.00	6.45
Приноси:						
труд		0.81	0.8	0.71	0.69	0.67
капитал		2.06	2.64	3.15	3.45	3.59
обща факторна производителност		1.97	1.68	1.73	1.86	2.19
5. Отклонение от потенциалния БВП		-0.05	0.69	1.01	1.19	0.90
6. Циклична компонента на бюджета		-0.02	0.29	0.42	0.50	0.37
7. Циклично приспособен баланс (2-6)		2.38	2.94	0.38	1.05	1.13
8. Циклично приспособен първичен баланс (7+3)		3.98	4.34	1.78	1.35	1.33

Таблица 6. Разлика спрямо предходната актуализация

	Код по ЕСС	2005	2006	2007	2008	2009
Растеж на реалния БВП (%)		5.7	5.7	5.9	5.9	
Предходна актуализация						
Последна актуализация		5.5	5.9	5.9	6.2	6.1
Разлика		-0.2	0.2	0	0.3	
Нето отпуснати заеми на консолидираното правителство (% от БВП)	EDP B.9	2.2	0	-0.2	-0.7	
Предходна актуализация						
Последна актуализация		2.36	3.23	0.8	1.5	1.5
Разлика		0.16	3.23	1.0	2.32	
Брутен дълг на консолидираното правителство (% от БВП)		31.3	26.3	23.9	22.7	
Предходна актуализация						
Последна актуализация		29.8	25.3	22.7	22.3	21.1
Разлика		-1.5	-1.0	-1.2	-0.4	

Таблица 7. Дългосрочна устойчивост на публичните финанси

% от БВП	2000	2005	2010	2020	2030	2050
Общо разходи	42.5	40.1	38.1	36	35	35
Разходи за пенсии	9.2	9.1	9.4	7.8	7.3	7.9
Пенсии за осигурителен стаж и възраст	8.2	8.3	8.22	6.82	6.45	7.02
Здравеопазване	3.3	4.8	5.21	5.54	5.81	6.44
Дългосрочни грижи (включено преди в здравеопазване)	0.04	0.04	0.04	0.04	0.03	0.03
Разходи за образование	4.2	4.3	4.4	4.3	4.3	4.3
Лихвени разходи	4.0	1.6	1.2	1.2	1.2	1.2
Общо приходи	42.1	42.4	38.6	36	35	35
В т.ч.: приходи от собственост	1.7	1.3	1.0	1.0	1.0	1.0
В т.ч.: от пенсионни вноски (или социалноосигурителни вноски, ако е уместно)	9.0	8.3	4.3	4.2	4.2	4.2
Предположения						
Растеж на производителността на труда	9.2	3.9	5.2	4.9	4.1	2.0
Растеж на реалния БВП	5.4	5.5	5.3	4.5	3.7	2.0
Коефициент на икономическа активност, мъже (20-64 г.)	71.7	74.2	77.8	82.7	86.5	86.5
Коефициент на икономическа активност, жени (20-64 г.)	60.3	63.1	67.3	71.8	74.2	74.2
Коефициент на икономическа активност, общо (20-64 г.)	65.9	68.6	72.5	77.2	80.3	80.3
Безработица, %	16.8	10.1	7.9	5.9	5.0	5.0
Население на 65 и повече години, отнесено към общото население, %	16.3	17.1	17.3	19.2	20.4	24.7

Таблица 8. Основни предположения

	2005	2006	2007	2008	2009
Краткосрочен лихвен процент (6-месечен LIBOR в евро) (средно за годината)	2.2	3.1	3.7	3.8	3.9
Краткосрочен лихвен процент (6-месечен LIBOR в щатски долари) (средно за годината)	3.8	5.4	5.5	5.5	5.5
Номинален ефективен валутен курс ⁶⁶	100.58	100.76	96.56	98.93	99.50
Валутен курс USD/EUR (средно за годината)	1.25	1.25	1.28	1.28	1.28
Валутен курс BGN/EUR (средно за годината)	1.95583	1.95583	1.95583	1.95583	1.95583
Растеж на БВП за целия свят, с изключение на ЕС*	3.5	3.6	2.6	2.9	2.9
Растеж на БВП за ЕС	1.8	2.8	2.4	2.4	2.4
Растеж на пазарите за износ на България	2.5	3.1	2.5	2.6	2.6
Цени на петрола (брент, USD/барел)	53.4	65.6	69.1	69.1	69.1

* Несъпоставимо с предположенията на ЕК.

⁶⁶ Индекс при база предходна година = 100. Индекси под 100 показват номинално посъпване на лева, а над 100 – номинална обезценка.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: МЕТОДОЛОГИЧНА РАМКА ЗА ПРЕСМЯТАНЕ НА ПОТЕНЦИАЛНИЯ РАСТЕЖ И ОТКЛОНЕНИЕТО ОТ ПОТЕНЦИАЛНИЯ БВП

Основен подход

Изчисленията, свързани с потенциалния растеж и отклонението от потенциалния БВП, се базират на производствена функция от типа Коб-Дъглас, имаща следния вид:

$$Y_t = TFP_t \cdot L_t^\alpha K_t^{1-\alpha},$$

Където Y_t е брутният вътрешен продукт, L_t е факторът труд, измерен чрез броя на заетите лица, K_t е факторът физически капитал (машини, оборудване, сгради и пр.), а TFP_t е общата факторна производителност. Еластичността α има стойност 0.54 и е пресметната като средната стойност на дела на дохода в общия доход (labor' share) за периода 1995-2007 г. по данни от статистическата база данни АМЕСО на ЕК. Физическият капитал е измерен по т.нар. метод на постоянна инвентаризация, който има следния аналитичен запис⁶⁷:

$$K_t = I_t + (1 - \delta)K_{t-1},$$

Където I_t са инвестициите, измерени чрез показателя „брутообразуване на основен капитал”, а δ е нормата на амортизация, която в случая е приета за 5% годишно.

⁶⁷ Началната стойност на капитала е за 1990 г. и представлява производствените фондове в националната икономика. Сrv. със Статистически годишник на Република България, 1991, НСИ.

Общата факторна производителност се измерва като остатък след логаритмуване на производствената функция:

$$\ln TFP = \ln Y - \alpha \ln L - (1 - \alpha) \ln K$$

Потенциалното производство се измерва, като в производствената функция, вместо фактическите стойности на заетостта и общата факторна производителност, са заместени съответно потенциалната заетост и дългосрочната компонента на общата факторна производителност. Последната е получена чрез извличане на трендова компонента посредством филтъра на Ходрик и Прескот.

$$YPOT = e^{SRHP} LP^\alpha K^{1-\alpha},$$

където $YPOT$ е потенциалният БВП, $SRHP$ е дългосрочната компонента на общата факторна производителност, а LP е потенциалната заетост.

Потенциалната заетост, от своя страна, се получава от равенството:

$$LP = POPW \cdot PARTS \cdot (1 - NAIRU),$$

където $POPW$ е население в трудоспособна възраст във възрастовата група от 15 до 64 г., а $PARTS$ и $NAIRU$ са съответно изгладеният коефициент на икономическа активност и естествената норма на безработица, получени чрез приложение на филтъра на Ходрик и Прескот към редовете за фактическите коефициенти на икономическа активност и процент на безработица във възрастовата група от 15 до 64 г.

Отклонението от потенциалния БВП е получено по формулата:

$$YGAP = \frac{Y - YPOT}{YPOT}$$

където $YGAP$ е отклонението от потенциалния БВП.

Извършените оценки в текущата Конвергентна програма обхващат периода 1997 – 2011 г. Началото на периода е избрано с оглед избягване на структурното пречупване в реда за брутния вътрешен продукт през 1997 г., което води до изкривяване на резултатите от приложението на филтъра на Ходрик и Прескот. Краят на периода на оценка е удължен с две години спрямо края на програмния период с оглед избягване на проблема с резултатите от филтъра на Ходрик и Прескот в краищата на използвания времеви интервал.

Алтернативен подход

Алтернативният подход се основава на предположението за възможност за разлагане на времевия ред от стойности за брутния вътрешен продукт на структурна компонента (тренд, или потенциален БВП) и циклична компонента (отразяваща отклонението от потенциалния БВП):

$$y_t = \bar{y}_t + z_t,$$

където y_t е фактическият БВП⁶⁸, \bar{y}_t е потенциалният БВП, а z_t е цикличната компонента. По отношение на потенциалния БВП е наложено предположението, че редът се характеризира като случайно блуждаене от втори ред, докато цикличната компонента се характеризира като авторегресионна схема от втори ред. Ненаблюдаемите \bar{y}_t и z_t променливи са извлечени от y_t посредством филтър на Калман⁶⁹, като получените резултати са следните.

Таблица 8: Алтернативни резултати относно потенциалния растеж и отклонението от потенциалния БВП

	2005	2006	2007	2008	2009
Потенциален растеж	4.97%	5.70%	6.18%	6.50%	6.26%
Отклонение от потенциалния БВП	0.20%	0.39%	0.15%	-0.15%	-0.25%

Източник: АИАП

Въз основа на тези резултати са получени и алтернативни стойности на цикличната компонента на бюджета, циклично приспособения баланс и циклично приспособения първичен баланс:

⁶⁸ Всички променливи са в логаритми.

⁶⁹ Използван е софтуерът GАР, създаден в Joint Research Center на Европейската комисия.

Таблица 9: Алтернативни резултати относно цикличната компонента на бюджета, циклично приспособения баланс и циклично приспособения първичен баланс

В % от БВП	2005	2006	2007	2008	2009
Циклична компонента на бюджета	0.09	0.16	0.06	-0.06	-0.10
Циклично приспособен баланс	2.27	3.07	0.74	1.61%	1.60%
Циклично приспособен първичен баланс	3.87	4.47	2.14	2.91	2.80

Източник: АИАП

ПРИЛОЖЕНИЕ 3: РАЗВИТИЕ В МЕТОДОЛОГИЯТА НА ФИНАНСОВАТА СТАТИСТИКА НА ПРАВИТЕЛСТВОТО

Въведеният от ЕСС 95 и Наръчника по финансова статистика на държавния сектор 2001⁷⁰ (НФСДС 2001) показател за измерването на дефицита на начислена основа – “Нето предоставени/ получени заеми” дава възможност за по-точна оценка за фискалната позиция, тъй като включва не само касовите, но и некасовите трансакции на бюджетния сектор (вкл. просрочените задължения и вземания).

По националната методология съгласно Закона за устройството на държавния бюджет (ЗУДБ), дефицитът се изчислява на касова основа. Този показател има директна връзка с паричното предлагане и по този начин – и с целите и задачите на паричната политика.

По ЕСС 95 консолидираното правителство (general government) се разделя на три подсектора: централно правителство (central government), социалноосигурителни фондове (social security funds) и местни правителства (local governments). По националната методология, консолидираният държавен бюджет включва републиканския бюджет, бюджета на съдебната власт, бюджетите на общините, държавното обществено осигуряване, Националната здравноосигурителна каса, висшите училища, Българската академия на науките, Българската национална телевизия, Българското национално радио и извънбюджетните сметки и фондове.

В съответствие с ЕСС 95 активите и пасивите на консолидираното правителство следва да се изчисляват по пазарна стойност, докато по Регламент 3605/93 на ЕС и Регламент 475/2000 в нотификационните таблици консолидираният държавен дълг на страните-членки следва да се отчита по номинална стойност и не включва гарантирания от държавата дълг. Данните за държавния дълг на Република България съответстват на това изискване и се представят в нотификационните таблици по номинална стойност.

За унифициране на счетоводния процес и осигуряване на данни на начислена основа бе изготвен и въведен от 2001 г. единен сметкоплан на бюджетните

⁷⁰ Government Financial Statistics Manual, IMF, 2001.

предприятия, в съответствие с изискванията на ЕСС 95 и НФСДС 2001 и с помощта на експерти по програмата SIGMA и специална техническа мисия на МВФ.

Консолидирани и в процес на анализ са счетоводните баланси за 2001-2005 г., на базата на които е направена оценката за други вземания и задължения (Other accounts receivable (+), Other accounts payable (-)), отразена в септемврийската фискална нотификация.

От 2005 г. в нотификационните таблици на Република България се включва оценка за данъците на начислена основа - ДДС, акцизи и данък по ЗКПО. Възприет бе подходът на модифицирана касова основа. Размерът на сумите от касовите постъпления се коригира по отношение на датата на отчитане така, че съответните приходи да бъдат отнесени към периода, в който е осъществена дейността, породила съответното данъчно задължение (или когато е бил определен размерът на данъка – при някои от данъците върху дохода). При изготвяне данните за септемврийската фискална нотификация беше извършено прецизиране на оценката за данъците и беше включена изготвената оценка на данъка по ЗОДФЛ за 2005 г.

На основание на Закона на митниците, митническите органи определят и начисляват размера на митата и митническите сборове, произтичащи от митническо задължение, в момента на извършване на внос или износ и ги вписват в митнически декларации и в Регистър за вземани под отчет в съответното митническо учреждение (МУ). МУ събират митата и митническите такси, ДДС и акциз от внос и ги внасят в централния бюджет. Начислените приходи от мита и митнически такси за отчетната година са равни на платените по касов отчет за периода.

В съответствие с Решението на Евростат за отразяване на операциите по Структурните и Кохезионните фондове в нотификационните таблици на страните-членки, което следва да се прилага и за средствата от предприсъединителните фондове, в септемврийската фискална нотификация се елиминират приходите и разходите по проектите, финансирани със средства от ЕС, както и се включва само изразходваната част от кофинансирането от държавния бюджет по тези проекти.

На срещата с експертите от Евростат бе дискутиран въпросът за степента на възвращаемост на заемите, отпускани от ДФ “Земеделие”. Мисията изиска информация за обслужването на дългосрочните кредити и финансовите линии от ДФ „Земеделие” и отчетените провизии по баланса на фонда, с цел оценяване на лошите кредити по години и отразяването им като капиталови трансфери. Извършена бе

оценка за дела на несъбираемите и трудносъбираемите кредити, като се установи, че те са в рамките на обичайното за подобен портфейл от кредити в банковата система и не бе извършена корекция в нотификацията.

По препоръка на Евростат за целите на фискалната нотификация, Българската консолидационна компания е прекласифицирана в сектора на правителството. Основният мотив е, че тя е създадена от правителството с цел приватизацията на банките и след приключването му ще бъде закрыта. Също така тя действа от името на държавата, без да има автономия на взимане на решения.

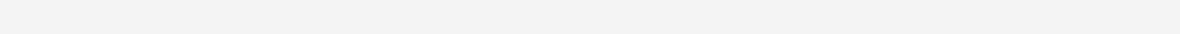
За целите на нотификацията, прилагайки 50% правило, в сектора на правителството се включва и Държавното предприятие за управление на дейностите по опазване на околната среда (функционира от 01.01.2003 г. като правопреемник на второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към Министерството на околната среда и водите, но по смисъла на ЕСС 95 е част от консолидираното правителство). Съгласно националната методология това предприятие не е част от консолидирания държавен бюджет от 2003 г., когато от второстепенен разпоредител с бюджетни кредити то бе преобразувано по Търговския закон в търговско дружество. В тази връзка, Държавното предприятие за опазване на околната среда участва в оценката на показателя “Нето предоставени/ получени заеми” за правителството за 2003 и 2004 г.

Министерството на финансите съвместно с Националния статистически институт извършва преглед на институционалните единици, с оглед коректното им прекласифициране, в съответствие с финансовия критерий за над 50% собствени проходи. Мисията на Евростат препоръчва на МФ да включи лечебните заведения - търговски дружества (държавна и общинска собственост) при изчисляване на дефицита/ излишъка на сектор „Държавно управление” в нотификационните таблици. Информацията, предоставена от Министерството на здравеопазването и НЗОК (отчети и справки за лечебните заведения - търговски дружества, които са държавна и обществена собственост), е в процес на анализиране за класифицирането и, съгласно критериите на ЕСС 95.

Извършена бе оценка на мотивите и целите на придобитите дялове, акции и съучастия на държавата в „Национална спортна база” ЕАД през 2003 г., с оглед коректното им отразяване в нотификационните таблици за консолидирания

правителствен дефицит и дълг за периода 2002-2006 г. в съответствие с методологията на ЕСС 95 като капиталов трансфер.

Министерството на финансите включи компенсаторните инструменти, които са били използвани при приватизацията за периода 2001-2005 г. при изчисляване на дефицита/излишъка на сектор „Държавно управление” в септемврийската нотификация за дефицита и дълга, съгласно изискванията на Европейската система от икономически сметки.



ПРИЛОЖЕНИЕ 4: ОПИСАНИЕ НА МОДЕЛА, ИЗПОЛЗВАН ОТ НОИ ЗА ПРОГНОЗИРАНЕ ДЪЛГОСРОЧНОТО СЪСТОЯНИЕ НА ФОНДОВЕТЕ НА ДОО

Във връзка с промяната на осигурителното законодателство и с разработването на Кодекс за задължително обществено осигуряване (2000 г.) беше създаден Модел за дългосрочно прогнозиране на фондовете на Държавното обществено осигуряване. Моделът беше разработен съвместно от Джон Уилкин (актюер, нает от Световната банка) и служителите от отдел "Статистика, актюерски анализи и прогнози" към НОИ. След 2000 г. моделът беше актуализиран основно през 2002 г. (във връзка със стартирането на универсалните фондове за допълнително задължително пенсионно осигуряване) и сега се поддържа в актуално състояние като отразява текущото състояние на ДОО. Моделът е детерминистичен и е разработен на Visual Basic for Applications (VBA) за Microsoft Excel. Той прави прогнози въз основа на богат набор от параметри – данни и избрани законови правила, съгласно Кодекса за социално осигуряване. Моделът може да прогнозира за 80-годишен период, като освен прогноза за състоянието на фондовете на ДОО, прави демографска прогноза и прогноза за фондовете за допълнително задължително пенсионно осигуряване.

Основните икономически допускания, които са използвани в модела за краткосрочен период, са съобразени с макроикономическите прогнози на МФ и АИАП, като: Нарастване на производителността на труда; ръст на БВП; изменение в индекса на потребителските цени; изменение на реалните заплати; лихвен процент; равнище на безработица и др.

В модела като входни данни е заложена отчетната информация за държавното обществено осигуряване от информационната система на НОИ - осигурени лица и бенефициенти (потребители) на Фондовете за държавното обществено осигуряване; приходи и разходи на Фондовете за държавното обществено осигуряване и др.; статистическата информация от НСИ - БВП в номинално и реално изражение; население и демографските му характеристики, средна работна заплата за страната по пол, заети и безработни лица и др. за годината, предхождаща първата прогнозна година.

Прилага се следната формула за изчисляване на пенсията за осигурителен стаж и възраст:

$$П = СОД * ИПК * ОС * 1\%$$

където:

П - Индивидуална пенсия,

СОД - Среден месечен осигурителен доход за 12 месеца,

ИПК - Индивидуален пенсионен коефициент,

ОС - Осигурителен стаж.

Минималният осигурителен стаж е 15 години; максималният коефициент на заместване на дохода е 0.75; минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст е 1.15 от социалната пенсия, а максималната пенсия се равнява на 35 на сто от осигурителния доход за предходната календарна година.

От 2000 г. се въвежда т.нар. "точкова система" (сбор от годините осигурителен стаж и изискуемата възраст за пенсиониране), като за мъжете точките са 98, а за жените - 88. Едновременно с това се въвежда и минимална възраст за пенсиониране, която се увеличава постепенно. За работещите при условията на трета категория труд след 2000 г. се увеличава възрастта за пенсиониране, като през 2005 г. се достига възраст за пенсиониране 63 години за мъжете, а през 2009 г. - възраст за пенсиониране 60 години за жените, като за всяка календарна година възрастта за пенсиониране се увеличава с по шест месеца. Сборът от осигурителния стаж и възрастта за пенсиониране се повишава с по една точка до 2002 г. и става 100 точки за мъжете и 90 точки за жените. След 2002 г. точките за мъжете се запазват 100 за целия разглеждан период, а от 2005 г. точките за жените се увеличават с по една точка за всяка календарна година и достигат до 94 точки в 2008 г.

Основните входни параметри на модела и резултати са представени в Microsoft Excel таблици, като основните са:

1. Таблица "Допускания" – съдържа основните икономически предположения, параметри от текущото законодателство и промените, включени в Кодекса за социално осигуряване, които са база при изчисленията за състоянието на фондовете за държавното обществено осигуряване. Част от допусканията са

фиксиран, т.е. въвеждат се само в началната година на пресмятанията, а други се променят за всяка година на изследвания период;

2. Таблица “Прогноза за операциите на ФДОО” – това е основната таблица, която показва паричните потоци (приходи и разходи) на фондовете за всяка година на изследвания период. В детайли съдържат следното:

- БВП в номинално изражение;
- База за осигуряване – сумата от осигурителната заплата на наетите лица от всички категории;
- Осигурителен доход - сумата от осигурителната заплата на наетите лица от всички категории, коригирана през нивото на събираемост;
- Приходи – сумата от осигурителните вноски и другите приходи във фонда;
- Разходи – сумата от разходите за пенсии, краткосрочни обезщетения и административни разходи;
- Промяна в баланса на фондовете за годината – разликата между приходите и разходите на фондовете;
- Балансът на фондовете в края на годината - разликата между приходите и разходите на фондовете с натрупване;
- Фондово съотношение – съотношението между баланса на фондовете в края на годината и разходите на фондовете за годината;
- Необходимо фондово съотношение – необходимият резерв за фондовете, за да се осигурят разходите за пенсии за приетия минимален период от време;
- Актюерски баланс – разликата между годишната норма на приходите и годишната норма на разходите, измерени по отношение на осигурителните вноски;
- Разходите като процент от БВП – съотношението на разходите на фондовете и БВП за годината.

3. Таблица “Основни показатели, влияещи върху състоянието на ФДОО” – таблицата съдържа основните демографски и икономически показатели, които влияят на тенденциите в актюерския баланс на фонда за всяка година на изследвания период. В детайли съдържанието е следното:

- Население; брой на осигурените лица; брой пенсионери;
 - Коефициент на зависимост; пенсионерско число – съотношение на броя на пенсионерите, които получават обезщетения от фонда и осигурените към фонда лица;
 - Среден осигурителен доход за осигурените лица; средна пенсия;
 - Коефициент на заместване на дохода – съотношението на средната пенсия и средния осигурителен доход;
 - Норма на събираемост на осигурителните вноски;
 - Изчислена необходима осигурителна вноска – тя е равна на коефициента на заместване на дохода, умножен по коефициента на зависимост и разделен на нормата на събираемост на осигурителните вноски;
4. Таблица “Активно население” – таблицата показва населението на 15 и повече години; движението на работната сила (коефициент на участие на работната сила, безработните и заетите лица) и осигурените лица, разпределени по вид на осигуряване, за всяка година на изследвания период.
5. Таблица “Предположения за II стълб” – таблицата съдържа основните допускания, свързани с допълнителното задължително обществено осигуряване (II стълб), които рефлектират пряко върху държавното обществено осигуряване. Пенсиите от II стълб са с определен размер на вноската и вноските се събират всяка година в персонални сметки. Сметките се променят всяка година с лихвен процент и с процент на административни разходи. При пенсиониране месечната пенсия се изчислява на база на сумата в персоналната сметка на лицето. Когато стартира II стълб, част от осигурителната вноска от I стълб се трансферира в осигурителна вноска за II стълб. Разходите за опериране на фонда се изчисляват като 1% от всяка осигурителна вноска и като годишен процент върху приходите на фонда. За всяка година се въвежда лихвен процент за периода на натрупването на вноските и за периода на изплащане на обезщетенията. Необходимо е да се въведе също индексирание на пенсиите. Моделът използва осигурителна вноска, която е диференцирана по години, категория труд и по това дали е трансферирана от I стълб или е допълнителна само за II стълб. Част от допусканията са фиксирани, т.е. въвеждат се само в началната година на пресмятанятия, а други се променят за всяка година на изследвания период.

6. Таблица “Операции на фонда за II стълб” – таблицата показва състоянието на фондовете за допълнителното задължително обществено осигуряване за всяка година на изследвания период. В детайли съдържанието е следното:
- Приход във II стълб – съдържа приходи от осигурителни вноски и приходи от лихви;
 - Разход във II стълб – съдържа разходи за пенсии (старост и наследствени) и административни разходи;
 - Нарастване на фондовете – разликата между приходите и разходите на фонда за всяка година;
 - Баланс на фондовете – разликата между приходите и разходите на фондовете с натрупване.