

СЪДЪРЖАНИЕ

СЪДЪРЖАНИЕ	I
СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ В ТЕКСТА	III
СПИСЪК НА ФИГУРИТЕ В ТЕКСТА	III
СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ	IV
1 ОБЩА РАМКА НА ПОЛИТИКАТА И ЦЕЛИ	5
2 ИКОНОМИЧЕСКИ ПЕРСПЕКТИВИ	8
2.1 Циклично развитие и икономически перспективи	8
2.1.1 Икономически растеж	8
2.1.2 Циклична позиция	10
2.2 Средносрочен сценарий	11
2.3 Секторни баланси	12
2.3.1 Пазар на труда, доходи и производителност	12
2.3.2 Инфлация	15
2.3.3 Външен сектор	18
2.3.4 Паричен сектор	19
2.4 Ефекти от структурните реформи	20
2.4.1 Подобряване на административното регулиране	21
2.4.2 Пенсионна и осигурителна реформа	21
2.4.3 Реформи на пазара на труда	22
2.4.4 Ефекти от въвеждане на фискални правила	23
3 ПРАВИТЕЛСТВЕН БАЛАНС И ДЪЛГ	24
3.1 Стратегия на политиката	24
3.2 Средносрочни цели	25
3.2.1 Цели на фискалната политика	25
3.2.2 Средносрочна бюджетна цел	26
3.3 Бюджетен баланс и изводи по отношение на бюджета за 2010 и 2011 г.	27
3.4 Структурен баланс и фискална позиция	30
3.5 Бюджетни аспекти от структурните реформи	31
3.6 Равнище и развитие на консолидирания държавен дълг	32
3.6.1 Емисионна политика	33
3.6.2 Финансиране по централния бюджет	34
3.6.3 Анализ на чувствителността на държавния дълг	36
4 АНАЛИЗ НА ЧУВСТВИТЕЛНОСТТА И СРАВНЕНИЕ С ПРЕХОДНАТА АКТУАЛИЗАЦИЯ	38
4.1 Сценарий 1: По-високи цени на петрола	38
4.2 Сценарий 2: Забавено възстановяване на европейската икономика	39
4.3 Сценарий 3: По-бързо възстановяване на потреблението	41
4.4 Фискални рискове	42
4.5 Чувствителност на бюджетните прогнози към алтернативните сценарии ...	42
4.6 Сравнение с предходната актуализация	43
5 КАЧЕСТВО НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ	46
5.1 Развитие на разходната страна на бюджета	46
5.1.1 Продължаваща фискална консолидация и засилване на контрола	46
5.1.2 Политика на пазара на труда и социално включване	47
5.1.3 Пенсионна реформа и социално осигуряване	47
5.1.4 Образование и наука	48

5.1.5	Здравеопазване	49
5.2	Развитие на приходната страна на бюджета	49
6	ДЪЛГОСРОЧНА УСТОЙЧИВОСТ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ	51
6.1	Дългосрочни бюджетни перспективи	51
6.2	Разходи за пенсии	52
6.3	Укрепване на втори и на трети стълб на пенсионната система	57
7	ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ.....	58
7.1	Прилагане на националните фискални правила	58
7.2	Бюджетни процедури	60
7.3	Други институционални промени, свързани с публичните финанси и подобряването на събираемостта на данъчните приходи	63
7.3.1	НАП	63
7.3.2	Агенция „Митници”	64
7.3.3	Контрол върху работата на държавната администрация	65
7.3.4	Координация и хармонизация на финансовото управление и контрол и вътрешния одит в организациите от публичния сектор. Подобряване на контрола върху разходите на публичните предприятия	67
7.4	Фискална децентрализация	68
8	МЕРКИ И ПОЛИТИКИ В ОТГОВОР НА ПРОЦЕДУРАТА ПО ПРЕКОМЕРЕН ДЕФИЦИТ	71
8.1	Развитие на разходната страна на бюджета за 2011 г. – продължаваща фискална консолидация и засилване на контрола.	73
8.2	Развитие на приходната страна на бюджета - данъчна политика и политика на социално осигуряване	74
ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ТАБЛИЦИ		76
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ НА БЪЛГАРСКАТА ИКОНОМИКА.....		89

СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ В ТЕКСТА

ТАБЛИЦА 1. ИЗМЕНЕНИЕ В ЦЕНИТЕ (%) И ПРИНОС (ПР.П.) ПО ОСНОВНИ КОМПОНЕНТИ НА ХИПЦ (СПРЯМО СЪОТВЕТНИЯ МЕСЕЦ НА ПРЕДХОДНАТА ГОДИНА)	15
ТАБЛИЦА 2. ПРОГНОЗА ЗА РАЗВИТИЕТО НА ИНФЛАЦИОННИТЕ ПРОЦЕСИ В ПЕРИОДА 2011-2014 Г.	16
ТАБЛИЦА 3. ЕФЕКТИ ОТ ПЕНСИОННАТА РЕФОРМА ВЪРХУ РАЗВИТИЕТО НА ПАЗАРА НА ТРУДА.....	22
ТАБЛИЦА 4. УСТОЙЧИВ СТРУКТУРЕН БЮДЖЕТЕН БАЛАНС, % ОТ БВП	26
ТАБЛИЦА 5. НЕТЕН БЮДЖЕТЕН ЕФЕКТ ОТ ПРИЛАГАНЕТО НА НЯКОИ ОТ МЕРКИТЕ, ЗАЛОЖЕНИ В НАЦИОНАЛНАТА ПРОГРАМА ЗА РЕФОРМИ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ (2011-2015 Г.)	31
ТАБЛИЦА 6. СРАВНЕНИЕ МЕЖДУ БАЗИСНИТЕ И АЛТЕРНАТИВНИТЕ ДОПУСКАНИЯ	38
ТАБЛИЦА 7. ЕФЕКТИ ВЪРХУ ОСНОВНИТЕ МАКРОИКОНОМИЧЕСКИ ПОКАЗАТЕЛИ ОТ ПОВИШАВАНЕТО НА ЦЕНАТА НА ПЕТРОЛА.....	39
ТАБЛИЦА 8. ОСНОВНИ МАКРОИКОНОМИЧЕСКИ ПОКАЗАТЕЛИ	40
ТАБЛИЦА 9. ОСНОВНИ МАКРОИКОНОМИЧЕСКИ ПОКАЗАТЕЛИ	41
ТАБЛИЦА 10. ОСНОВНИ МАКРОИКОНОМИЧЕСКИ ПОКАЗАТЕЛИ.....	44
ТАБЛИЦА 11. ПРОГРАМЕН СЦЕНАРИЙ (% ОТ БВП)	51
ТАБЛИЦА 12. СЦЕНАРИЙ С ПРОМЯНА НА ПОЛИТИКАТА (% ОТ БВП)	52
ТАБЛИЦА 13. РАЗВИТИЕ НА ФИСКАЛНИТЕ ПРАВИЛА	58

СПИСЪК НА ФИГУРИТЕ В ТЕКСТА

ФИГУРА 1. ПРИНОС В РАСТЕЖА НА БВП	9
ФИГУРА 2. ПРИНОС В РАСТЕЖА НА БДС	9
ФИГУРА 3. ИЗМЕНЕНИЕ В ОБОРОТА В ИНДУСТРИЯТА.....	10
ФИГУРА 4. ОБЩ БИЗНЕС КЛИМАТ.....	10
ФИГУРА 5. БРОЙ ЗАЕТИ* И НИВО НА БЕЗРАБОТИЦА**	13
ФИГУРА 6. ДИНАМИКА НА РЕАЛНИТЕ РАЗХОДИ ЗА ТРУД НА ЕДИНИЦА ПРОДУКЦИЯ НА ГОДИШНА БАЗА.....	14
ФИГУРА 7. ХАРМОНИЗИРАН ИНДЕКС НА ПОТРЕБИТЕЛСКИТЕ ЦЕНИ	16
ФИГУРА 8. САЛДО ПО КОНСОЛИДИРАНИЯ БЮДЖЕТ (ЕСС95, % ОТ БВП)	27
ФИГУРА 9. ФИСКАЛНА ПОЗИЦИЯ.....	30
ФИГУРА 10. ЕФЕКТ НА ПРОМЕНЕТЕ В ПЕНСИОННАТА СИСТЕМА ВЪРХУ КОНСОЛИДИРАНИЯ БЮДЖЕТ (% ОТ БВП) .	52
ФИГУРА 11. БАЛАНС НА ФОНДОВЕТЕ НА ДОО 2011 -2060 Г. (% ОТ БВП)	54
ФИГУРА 12. КОЕФИЦИЕНТ НА ЗАВИСИМОСТ 2011 -2060 Г.	55
ФИГУРА 13. НЕТЕН КОЕФИЦИЕНТ НА ЗАМЕСТВАНЕ НА БРУТНИЯ ДОХОД ОТ 1-ВИ СТЬЛЪ 2011-2060 Г.	56
ФИГУРА 14. ИНТЕГРИРАНЕ НА „ЕВРОПЕЙСКИЯ СЕМЕСТЪР“ В НАЦИОНАЛНАТА БЮДЖЕТНА ПРОЦЕДУРА ЗА 2012 Г.	61

СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ

ББР – Българска банка за развитие	МЗ – Министерство на здравеопазването
БВП – Брутен вътрешен продукт	МКП – международни капиталови пазари
БНБ – Българска народна банка	МФ – Министерство на финансите
ВРБК – Второстепенни разпоредители с бюджетни кредити	НЗОК – Национална здравноосигурителна каса
ГДО – големи данъкоплатци и осигурители	НАП – Национална агенция за приходите
ДДС – данък върху добавената стойност	НСИ – Национален статистически институт
ДОО – държавно обществено осигуряване	НОИ – Национален осигурителен институт
ДЦК – държавни ценни книжа	НПР – Национална програма за реформи
ЕИБ – Европейска инвестиционна банка	РТЕП - Разходи на работодателите за труд за единица продукция
ЕК – Европейска комисия	СДО - средни данъкоплатци и осигурители
ЕС – Европейски съюз	СФР – средносрочна фискална рамка
ЕЦБ – Европейска централна банка	ЦБ – централен бюджет
ЗДБРБ – Закон за държавния бюджет на Република България	***
ЗДД – Закон за държавния дълг	BGN – български лев
ЗИД – Закон за изменение и допълнение	EDP – Excessive Deficit Procedure (Процедура при прекомерен дефицит)
ЗОД – Закон за общинския дълг	EUR – евро
ПРБК – Първостепенни разпоредители с бюджетни кредити	ERM – Exchange Rate Mechanism (Механизъм на валутни курсове)
ПЧИ – Преки чуждестранни инвестиции	ESA – European System of Accounts (Европейска система от сметки)
ПЧП – публично-частно партньорство	LIBOR – London Interbank Offered Rate (Лондонски междубанков лихвен процент)
ХИПЦ – Хармонизиран индекс на потребителските цени	SEPA – Single Euro Payment Area (единна европейска платежна зона)
КСО – Кодекс за социално осигуряване	USD – Щатски долар
КФП – консолидирана фискална програма	
МВФ – Международен валутен фонд	

1 ОБЩА РАМКА НА ПОЛИТИКАТА И ЦЕЛИ

Конвергентната програма за 2011-2014 г. очертава ключовите политики и приоритети във връзка с постигането на целта за ускоряване на икономическия растеж и възстановяване на икономиката при запазване на макроикономическата и фискална стабилност. Настоящият документ се разработва и представя като част от процеса на многостранно фискално наблюдение, съгласно разпоредбите на чл. 120 и 121 от Договора за функциониране на Европейския съюз и Пакта за стабилност и растеж. Подготовката на програмата е тясно свързана с процедурата по приемане на националния бюджет за 2012 г. и с тригодишната бюджетна прогноза (2012-2014 г.). Програмата е съобразена и със стратегията „Европа 2020”, Интегрираните насоки за икономическите политики и политиките по заетостта на държавите-членки, както и със заключенията на Годишния преглед на растежа. Настоящата актуализация отчита Становището на Съвета и Решението на Съвета от 13 юли 2010 г. относно съществуването на прекомерен бюджетен дефицит в България¹, и адресира Препоръката на Съвета за прекратяване на състоянието на прекомерен бюджетен дефицит².

В програмата са описани основните параметри на макроикономическата политика и реформите, които българското правителство се ангажира да прилага в рамките на програмния период. Изпълняваните и планирани ключовите реформи в подкрепа на основните цели на правителството също така са в съответствие със стратегията „Европа 2020” за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж и в отговор на идентифицираните пред страната предизвикателства.

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

Правителството ще продължи да провежда консервативна и дисциплинирана фискална политика. До края на програмния период се таргетира близка до балансирана фискална позиция.

Дългосрочната устойчивост на публичните финанси е следващият по значимост приоритет на правителството, което си поставя средносрочна фискална цел по Пакта за стабилност и растеж да бъде дефицит в размер на 0.6% от БВП в края на програмния период (2014 г.). Така дефинирана, тя отговаря на трите цели, поставени в Пакта. Конкретно, тя осигурява намаляване на държавния дълг като дял от БВП в дългосрочен план, както и префинансира напълно бъдещите разходи, свързани със застаряването на населението.

В условията на ограничени финансови ресурси, българското правителство се ангажира да провежда политика на ефективност и ефикасност на бюджетните разходи. Важен елемент от процеса на оптимизация на бюджетните разходи е извършваната административна реформа, която освен съкращаване на служителите, цели и въвеждането на ново, ориентирано на база на представянето, заплащане на служителите в публичната администрация. Оптимизация на бюджетните разходи ще се реализира също така и по отношение на финансирането на основните социални

¹ 2010/422/EU, Promulgated in Official Journal L 199/26 as of 31 July 2010.

² 11307/10, Brussels, 9 July 2010.

отговорности на държавата, като се подкрепят продължаващите структурни реформи в сферата на пенсионно-осигурителната система, здравеопазването и образованието. Следването на благоразумна разходна политика допринася и за дългосрочната устойчивост на публичните финанси предвид предизвикателствата, произтичащи от застаряването на населението. България ще продължи да предприема необходимите реформи за стимулиране на и повишаване на темпа на икономически растеж, и в същото време, за запазване на макроикономическата стабилност.

Целта на политиката на доходите е обвързване на техния растеж с растежа на производителността на труда, което ще повлияе положително на конкурентоспособността, както и с възможностите на икономиката и бюджета. Правителството прилага политики за повишаването на производителността и за реструктурирането на икономиката в посока увеличаване на дела на секторите с висока добавена стойност за постигането на балансиран растеж и на устойчива конвергенция. По-доброто обвързване на пазара на труда и образователната система ще доведе до повишаване на производителността на труда и на конкурентоспособността на икономиката, стимулиране на растежа и нарастване на доходите в дългосрочен план. За да се избегнат резки изменения на доходите в условията на икономическо възстановяване и да се смекчат негативните последици от глобалната криза върху икономиката и заетостта, данъчната стратегия цели поддържане на единно и ниско ниво на данъчното облагане на различните видове доходи.

Положителните очаквания и оценка на международните рейтингови агенции потвърждават установеното в международен план мнение за стабилност на публичните финанси на страната. През октомври 2010 г. Японската кредитна рейтингова агенция (JCRA) потвърди суверенния рейтинг на страната на BBB, като промени перспективата от негативна на стабилна. През декември 2010 г. международната рейтингова агенция Стандарт енд Пуърс (Standard & Poor's) потвърди рейтинга ни на BBB/A-3 със стабилна перспектива. В редовните си прегледи на икономическата ситуация в страната, кредитната рейтингова агенция Moody's също дава своята умерено-оптимистична оценка пред българската икономика, като кредитният рейтинг от Baa3 с положителна перспектива остана непроменен през цялата 2010 г., а в началото на м. април агенцията постави рейтинга на преглед с оглед на възможно повишаване.

Между новите елементи в програмата е синхронизацията на бюджетния цикъл за следващия тригодишен период (2012-2014 г.) с работата по Конвергентната програма и Националната програма за реформи във връзка с приложението на новия инструмент за предварителна координация на икономическите политики, т. нар. „Европейски семестър“. Началото на бюджетната процедура беше изтеглено напред във времето, като тригодишната бюджетна прогноза ще бъде приета успоредно с одобрението от Министерския съвет на Конвергентната програма. Друг нов елемент в програмата е представянето на новите фискални правила съгласно проекта на Пакт за финансова стабилност, които имат за цел осигуряване на рестрикция по отношение на фискалната политика. Ограничаването на размера на публичния сектор и запазването му в дългосрочен план ще даде възможност за осъществяване на по-ефективно разпределение на разходите, както и за провеждане на реформи за повишаване на ефективността и ефикасността им. С фискалните правила се осигурява и приемственост във фискалната политика и се гарантиране спазването на чл. 126 от

Договора за функционирането на Европейския съюз за референтните стойности за бюджетния дефицит и държавния дълг.

Представените в програмата политики за допълнително повишаване на устойчивостта на публичните финанси, както и политиките за насърчаване на конкурентоспособността на икономиката, адресират и целите на т. нар. „Пакт за еврото плюс”.

Програмата се състои от седем основни части. Първата част съдържа анализ на макроикономическото развитие на страната през 2010 г. и изминалата част от 2011 г., и прогнози по отношение на ключовите макроикономически показатели, вкл. и алтернативни макроикономически сценарии, ефектите върху растежа и заетостта от предвижданите структурни реформи. Втора част съдържа описание на стратегическите цели на фискалната политика по отношение на бюджетния баланс и правителствения дълг.

Анализ на чувствителността на прогнозите от основния макроикономически сценарий е представен в третата част, която съдържа и три алтернативни сценария с очертани основни фискални рискове пред реализацията на прогнозите. В четвърта част на програмата са представени стратегията на правителствената политика за повишаване на качеството на публичните финанси, както и развитието на приходната и разходната страна на бюджета.

Устойчивостта на публичните финанси с акцент върху дългосрочната бюджетна перспектива, с оглед проявлението на ефектите от застаряването на населението, е представена в пета част. Шеста част на програмата представя преглед на институционалните характеристики на публичните финанси в България - бюджетни процедури, фискални правила с фокус върху характеристиките на проекта на Пакт за финансова стабилност, реформи в областта на администрацията по приходите, институционални промени, свързани с подобряването на събираемостта на данъчните приходи, както и фискална децентрализация.

Преглед на предприетите от правителството мерки и политики в отговор на процедурата по прекомерен дефицит и отправените от Съвета препоръки в съответствие с член 126 (7) от Договора за функциониране на ЕС за коригирането на прекомерния дефицит в срок до 13.01.2011 г. е представен в последната част на програмата.

2 ИКОНОМИЧЕСКИ ПЕРСПЕКТИВИ

Настоящата Конвергентна програма се базира на макроикономическата рамка за 2010-2014 г. , която е разработена с помощта на средносрочния макроикономически модел на Министерството на финансите при допусканията за основни показатели на външната среда на Европейската комисия, МВФ и Министерството на финансите на Република България, актуални към март 2011 г. (таблица 8 от Приложение 1). Използвани са и разчети на Националния осигурителен институт и Националната здравно-осигурителна каса. При изготвянето на средносрочната макроикономическа прогноза не са взети под внимание ефекти от промяна на политиките, предвиждани в Националната програма за реформи на Република България (2011-2015 г.).

Макроикономическата прогноза е разработена преди получаването на допусканията на ЕК, но изхожда от подобни средносрочни очаквания за икономическата среда, като основните разлики са по линия на:

- Очакванията за растежа на световната и европейската икономика (незначителни разлики в диапазона 0.1-0.2 п.п.) за 2011-2012 г.;
- Динамика в цените на петрола (сравнително малки отклонения) и цените на неенергийните стоки (за 2012 г.);
- Лихвени проценти и валутен курс (по-ниски в националната прогноза).

Леко занижените очаквания за външното търсене и по-скъпото евро, заложили в националните прогнози, би трябвало да доведат до по-ниски очаквания за износа и за икономическия растеж. Това би могло да се компенсира от по-ниските очаквани лихвени проценти и международни цени.

Очакванията в настоящата прогноза са за умерено възстановяване на потреблението. Растежът на потреблението от 2.8%, който предвиждаме за 2011 г., е подкрепен от една страна от ниската база, след като през предходните две години беше реализиран кумулативен спад от 8.4%. От друга страна, понастоящем краткосрочните индикатори за икономическата активност показват добри сигнали за развитието на потреблението. Потребителското доверие бележи постоянен растеж през последните няколко тримесечия, като към началото на 2011 г. достига нивото си отпреди кризата. Балансът при очакванията за финансовото състояние на домакинствата също показва тенденция на подобрене. В търговията на дребно също се наблюдава възстановяване, което се наблюдава както от оборотите в сектора, така и от отговорите на анкетираните предприемачи в отрасъла.

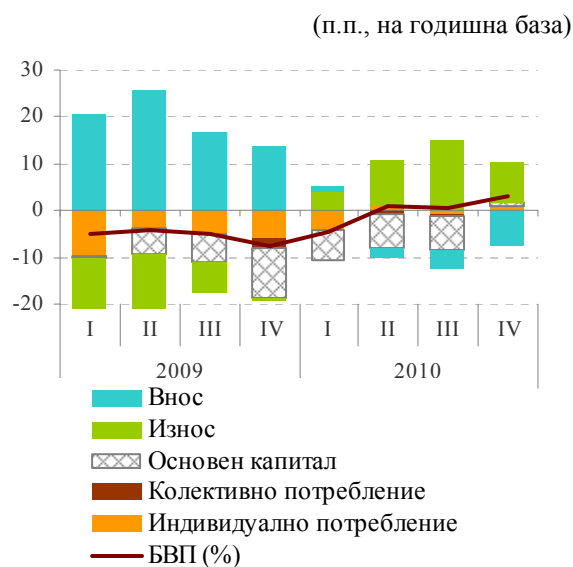
2.1 Циклично развитие и икономически перспективи

2.1.1 Икономически растеж

През 2010 г. динамиката на БВП се определяше от силния растеж на износа, който компенсира продължаващото, макар и с по-бавни темпове, свиване на вътрешното търсене. След първото тримесечие на годината икономическата активност в страната се подобряваше и за цялата 2010 г. беше регистриран растеж на БВП от 0.2%, след като през 2009 г. беше отбелязан спад от 5.5%.

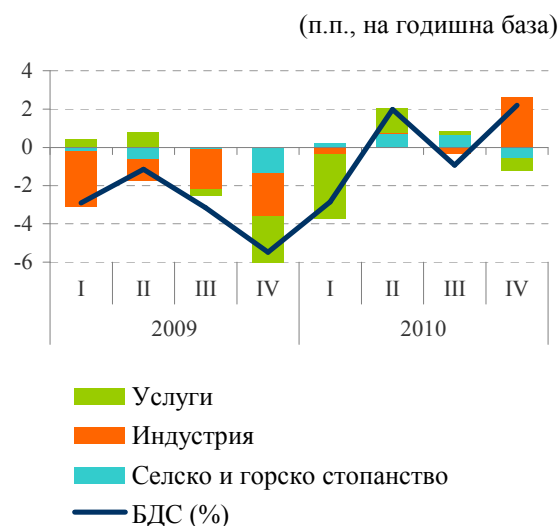
От страна на търсенето (фиг. 1), с най-голям отрицателен принос към БВП през 2010 г. бяха инвестициите, които, макар и със забавящ се от началото на 2010 г. темп, се свиха с 14%. Инвестиционната активност отбеляза подобрене³, като бруто образуването на основен капитал регистрира годишен растеж от 4% през последното тримесечие. Индивидуалното потребление намаля с 0.6% през 2010 г., но показателят за доверие на потребителите регистрира ръст както на годишна, така и на тримесечна база. Публичното потребление се понижи с 1% в резултат от фискалната консолидация. Приносът на външната търговия беше положителен. Реалният растеж на износа се ускори до 16.2%. Поради спада на вътрешното търсене, възстановяването на вноса беше по-умерено, с 4.5%.

Фигура 1. Принос в растежа на БВП⁴



Източник: НСИ, МФ

Фигура 2. Принос в растежа на БДС⁴



Източник: НСИ, МФ

По икономически сектори, в индустрията се наблюдава стабилно възстановяване, със силно изразен положителен принос на сектора в растежа на БДС (фиг. 2). Възстановяването на индустрията започна по линия на външното търсене, но се пренесе и в растеж на продажбите на вътрешния пазар (фиг. 3). През 2010 г. състоянието на промишлеността започна да се подобрява и средно за годината регистрира положително изменение от 1.9%. Съживяването в индустрията се подкрепя и от данните за оборота в промишлеността, който започна да нараства от март. Основен принос имат увеличените с 34% годишни продажби на външния пазар. Анкетираният в сектора на промишлеността оценяват положително перспективите пред сектора (фиг. 4), като очакват ръстът на износа през следващите месеци да продължи⁵.

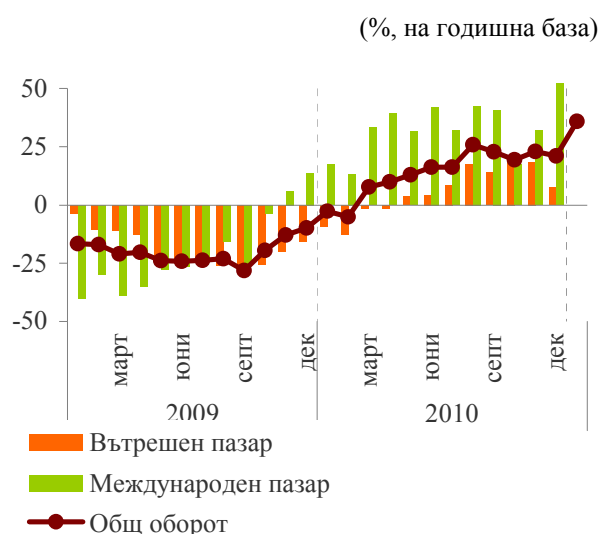
³ Ръст на инвестициите при операциите с недвижими имоти; търговията; ремонта на автомобили и мотоциклети; транспорт, складиране и пощи; хотелиерство и ресторантьорство

⁴ Сезонно изгладени данни.

⁵ Наблюдение на бизнес тенденциите в промишлеността (НСИ) към първо тримесечие на 2011 г.

През 2010 г. услугите се свиха с 0.9%. С основен отрицателен принос са търговията, туризма, държавно управление и образование. Транспорт и съобщения и финансовото посредничество обаче отбелязаха положителен темп на растеж през изминалата година. Развитието на сектора на услугите е силно зависимо от нивото на заетостта и доходите, които останаха потиснати през 2010 г. и повлияха отрицателно на потреблението на услуги. Данните от краткосрочните бизнес индикатори показват забавяне на темпа на спад на оборота в търговията на дребно от началото на 2010 г., но средногодишната му стойност остана от порядъка на 7%. Очакванията на работещите в бранша за продажбите през следващите месеци са оптимистични.

Фигура 3. Изменение в оборота в индустрията



Източник: НСИ

Фигура 4. Общ бизнес климат



Източник: НСИ, МФ

2.1.2 Циклична позиция

През 2010 г. потенциалният растеж на българската икономика се забави до 1.6%. Определяща за това развитие беше ниската икономическата активност, която доведе до спад в натрупването на капитал. Очакванията за 2011 г. са потенциалният растеж да нарасне до 2.5%, като отклонението ще се свие до 3.8%. От страна на производствените фактори намалява отрицателния принос на заетостта; общата факторна производителност е с най-голям принос (1.5 процентни пункта), следвана от капитала (1.1 процентни пункта).

В средносрочен период до 2014 г. се очаква българската икономика да расте с темпове на растеж от над 4%, като отклонението от потенциалния БВП ще се свие, но ще остане отрицателно до 2013 г. Това отчасти ще се дължи на нарастването на потенциалния растеж както по линия на акумулирането на капитал в икономиката, така и на увеличаване на общата факторна производителност (таблица 5 от Приложение 1).

2.2 Средносрочен сценарий

За периода 2011-2014 г. се предвижда умерен, но устойчив икономически растеж между 3.6% и 4.4% (таблица 1а от приложението). Темпът на нарастване на потреблението и инвестициите ще се засилва в средносрочен план, но техният дял в БВП ще остане по-нисък от този преди кризата. След 2011 г. нетният износ ще има отрицателен принос за растежа поради увеличаващия се натиск върху вноса от страна на вътрешното търсене.

Прогнозата за растеж на БВП от 3.6% за 2011 г., заложена и в Закона за бюджета за 2011 г., се потвърждава от наблюдаваната динамика на потреблението и инвестициите през октомври-декември 2010 г. Настоящата прогноза от 4.1% за икономически растеж през 2012 г. е относително близка до есенната прогноза на ЕК от 3.8%. Разликите биха могли да се дължат на разлики в допусканията.

След отбелязания спад в потреблението на домакинствата през 2009 г. и 2010 г., през настоящата година се очаква растеж от 3.1% вследствие на преустановяване на негативните тенденции на пазара на труда, възстановяване на доверието в икономиката и, съответно по-ниската склонност към предпазни спестявания на домакинствата и по-голямата кредитна активност в икономиката. За периода 2011-2014 г., потреблението на домакинствата ще продължи да нараства умерено, като се стабилизира на нива от около 4%.

Доброто развитие на износа и възстановяването на вътрешния пазар ще окажат положително въздействие и върху инвестициите. Очаква се те да се възстановяват, но с по-ниски темпове на растеж в сравнение с периода на развитие преди 2009 г. През 2011 г. в резултат на по-голямото търсене и разширяването на географската и продуктова структура на износа, се очаква по-активна инвестиционна дейност и съответно реално увеличение на брутното капиталобразуване с 5.6%. Това се дължи на няколко фактора – от една страна, проявление на ефекта от ниската база след 2009 и 2010 г., който се наблюдава от края на 2010 г. (през четвъртото тримесечие на миналата година инвестициите се увеличиха с 4% на годишна основа). От друга страна, последната инвестиционна анкета показва положителни очаквания на предприемачите за 18.1% растеж на инвестициите през 2011 г. През целия прогнозиран период, делът на инвестициите в БВП ще се увеличава, достигайки до 28% през 2015 г., но растежът на бруто капиталобразуването ще остане на нива под 8%.

Възстановяването на икономиките на основните ни търговски партньори през 2010 г. и ниската база от 2009 г. доведе до ускорено нарастване на износа на стоки и услуги, който достигна 16.2% в реално изражение за изминалата година. Този растеж се дължи предимно на увеличението на износа на стоки, докато услугите отбелязват растеж от 5.5%. За периода 2011-2014 г. се очаква растежът на износа на стоки и услуги да се забави, стабилизирайки се на нива над 7%. Това забавяне ще се дължи на намаляването на реалния растеж на износа на стоки, докато износът на услуги се очаква да нараства умерено.

През 2011 г. се очаква възстановеното вътрешното търсене да доведе до увеличение на вноса както на стоки, така и на услуги. Забавянето на темпа на износа действа в

противоположна посока върху вноса на стоки, което ограничава ръста на общия внос до 7.8%.

2.3 Секторни баланси

2.3.1 Пазар на труда, доходи и производителност

Развитието на пазара на труда през последните две години се промени чувствително в сравнение с тенденциите, наблюдавани в периода 2003-2008 г. През 2010 г. бе отбелязано значително намаление на заетостта и бързо нарастване на безработицата.

През второто и третото тримесечие на 2010 г. се наблюдаваше обичайната и за предкризисните години сезонна динамика на заетостта, изразена с нарастване на заетите (от съответно 6.9% и 1.2%⁶) спрямо предходното тримесечие. Сезонното оживление в дейности като селско стопанство, туризъм, строителство и търговия подпомогна постепенното намаление на безработицата, която достигна 9.5%⁷ средна стойност за третото тримесечие. Обичайно ниската активност на частния сектор през зимните месеци, свързана с освобождаване на сезонен труд, заедно с все още свитите възможности за наемане на нови работници обусловиха намалението на заетите в края на годината, а равнището на безработица надхвърли 11% през последните три месеца.

Макар че през 2010 г. годишният спад на заетите постепенно се забави до 4.4% през четвъртото тримесечие, средногодишният темп на намаление от 5.9% значително надхвърли отбелязания през 2009 г. (2.6%).

Намалението на заетостта на годишна база продължи да се наблюдава и в трите агрегирани икономически сектори. От второто тримесечие на 2010 г. в индустрията се забелязва забавяне в годишния спад на заетостта. Възстановяването на икономическата активност в отраслите на промишлеността все още не е съпроводено с ръст на работните места. Слаба положителна реакция на търсенето на труд се наблюдаваше едва в две дейности, които отбелязаха увеличение в броя на наетите през последните три тримесечия. Общата заетост в преработващата промишленост е силно зависима от някои трудово-интензивни отрасли, като производство на текстил и облекло, където икономическото възстановяване започна по-късно през годината и броят на наетите там все още намалява с двуцифрени темпове. Освен това, спадът на заетостта продължи да е силно изразен и при отрасли като производство на основни метали и на машини и оборудване, което се свързва със стремежа за повишаване на производителността и конкурентоспособността на фирмите на външните пазари⁸.

Секторът на услугите, който и по-късно започна да изпитва влиянието на кризата, остана повлиян от все още свитото вътрешно търсене, а темповете на намаление на заетите през 2010 г. надхвърлиха отбелязаните през предходната година, когато съкращенията на персонал бяха съсредоточени основно в индустриалните отрасли.

⁶ Според дефиницията на Системата на националните сметки (СНС).

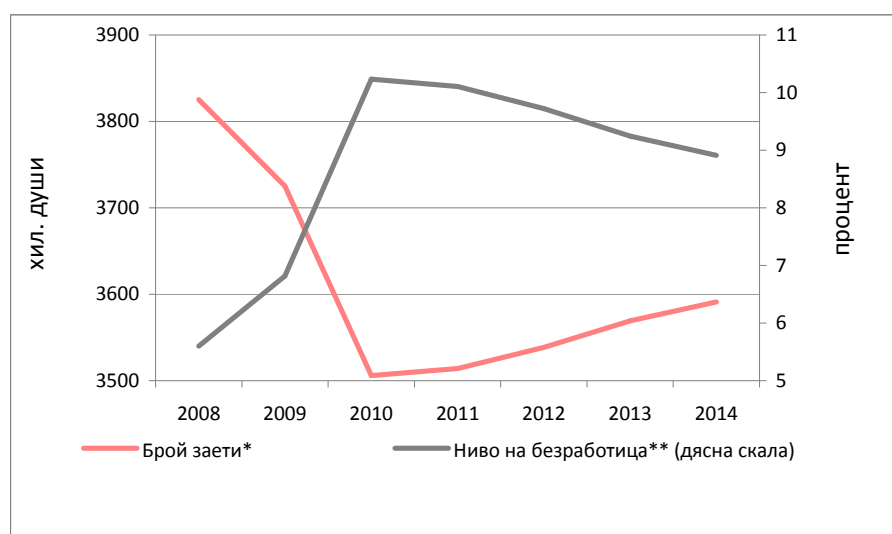
⁷ По данни от Наблюдението на работната сила (НРС).

⁸ Анализът по дезагрегирани икономически дейности в преработващата промишленост се основава на месечните данни за броя на наетите от Наблюдението на предприятията.

През януари 2011 г. регистрираната безработица се покачи спрямо края на предходната година до 9.8%, а през февруари се задържа на същото равнище. За първи път от март 2009 г. обаче се наблюдаваше намаление на показателя на годишна база, което достигна 0.5 п.п в сравнение с февруари 2010 г.

Свитите възможности за наемане на труд повлияха за намалението на работната сила през последните две години. Коефициентът на икономическа активност на населението (15+) се понижи с 0.8 п.п. през 2009 г. и с още 1 п.п. до 52 през 2010 г. .

Фигура 5. Брой заети* и ниво на безработица**



Източник: НСИ, МФ.

През 2011 г. се очаква негативните тенденции в развитието на пазара на труда от предходните две години да бъдат преустановени. В началото на 2011 г. равнището на безработица се очаква да се установи около стойността си от края на 2010 г., след което да започне плавно да намалява, като годишният спад на показателя ще се реализира през втората половина на годината. Така средното за 2011 г. намаление на безработицата се очаква да бъде незначително (от около 0.1 п.п.), а ръстът на заетостта за тази година се оценява на около 0.2%. Стабилизирането на заетостта ще ограничи темпа на нарастване на производителността на труда, но последният ще остане близък и съпоставим с темповете на увеличение от предкризисните години.

В периода 2012–2014 г. се очаква производителността на труда да поддържа плавно ускорение в темпа си на растеж, което ще бъде съпроводено с умерено нарастване на заетостта и спад на безработицата до около 8.9% средно за 2014 г. (таблица 1с от Приложение 1). Текущото очакване за безработицата остава по-консервативно в сравнение с есенната прогноза на ЕК, която предвижда спад на безработицата до 8% още през 2011 г.

Свиването на общата икономическа активност в страната оказва задържащ ефект върху динамиката на доходите от труд. От началото на 2009 г. растежът на средната работна заплата отчете значително забавяне, което продължи да се наблюдава и през 2010 г. През 2009 г. средната работна заплата⁹ в българската икономика се е

⁹ По данни на НСИ, Наблюдение на предприятията.

повишила с 11.8% в номинално и 9.1% в реално изражение¹⁰, а през 2010 г., с 6.3%¹¹ и 3.2%, съответно, като ограничаването на растежа на доходите от труд бе ясно осезаемо както в обществения, така и в частния сектор на икономиката. През 2010 г. средната работна заплата в обществения сектор се е повишила номинално с 4.9% спрямо предходната година, забавяйки значително темпа си на нарастване, отчетен за цялата 2009 г (9.6%). В частния сектор на икономиката растежът на доходите от труд възлезе на 6.2% спрямо 12.6% през 2009 г.

След средата на 2010 г. месечните данни за средната работна заплата показаха известно ускорение в годишния темп на повишение на заплатите по тримесечия, което е възможно да се дължи на повишената производителност на труда и започналото стопанско оживление.

Процесите на оптимизиране на дейността, наблюдавани от началото на 2009 г., постепенно повлияха положително върху динамиката на производителността на труда¹². През 2010 г. реалният растеж на показателя достигна 6.5% спрямо 2009 г. Възстановяването на ръста на производителността на труда в българската икономика, от една страна, и ограничаването на растежа на доходите, от друга, оказаха благоприятно влияние върху динамиката на разходите на работодателите за труд за единица продукция¹³ (РТЕП). Отражението на понижената активност в икономиката върху пазара на труда със закъснение от няколко тримесечия в различните икономически дейности доведе до растеж на реалните РТЕП през 2009 г., но от началото на 2010 г. той постепенно започна да се забавя, като през третото и четвъртото тримесечие показателят отчете спад от над 6% спрямо съответните тримесечия на предходната година. Така средно за 2010 г. реалните РТЕП отчетоха намаление от 2.1%. Най-съществено оптимизиране на разходите за труд се наблюдаваше в индустрията, а от второто тримесечие на 2010 г. тази тенденция обхвана и сектора на услугите.

Очакваните високи нива на безработица ще продължат да оказват задържащ ефект върху растежа на средната работна заплата. Тя се очаква да се повишава с умерени темпове в рамките на програмния период (2011-2014 г.), като постепенното увеличение в търсенето на труд ще доведе до постепенно нарастване в дела на коменсациите на наетите в БВП. Макар и слабо изпреварващи спрямо увеличението на производителността на труда през следващите три години, доходите от труд се очаква да се повишават с темпове, близки до тези на производителността на труда, което няма да окаже негативен ефект върху конкурентоспособността на икономиката.

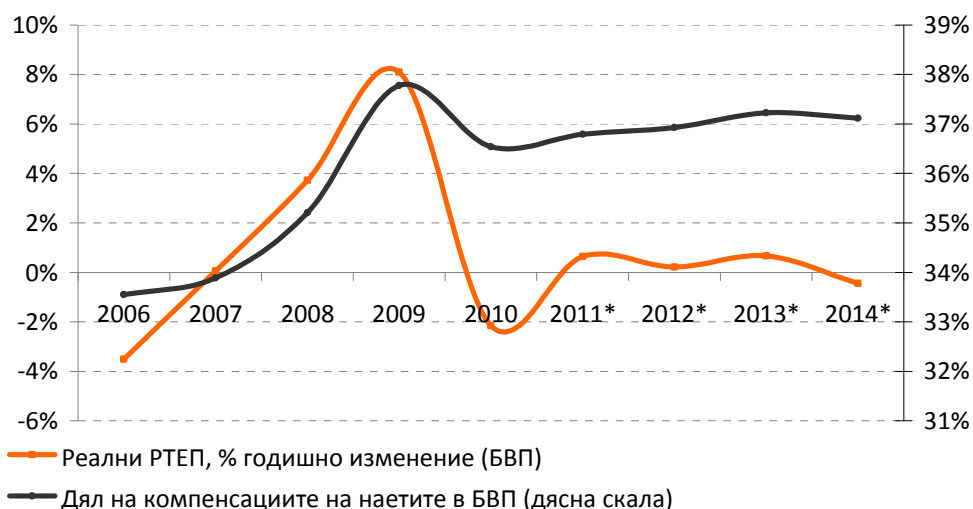
Фигура 6. Динамика на реалните разходи за труд на единица продукция на годишна база

¹⁰ Средната работна заплата е дефирана с ХИПЦ.

¹¹ По предварителни данни на НСИ, Наблюдение на предприятията.

¹² Показателят е изчислен като отношение между brutния вътрешен продукт (БВП) по постоянни цени и броя на заетите лица по данни от СНС.

¹³ Показателят е изчислен като отношение между БВП на един зает и компенсацията на наетите на един нает по текущи цени по данни от СНС.



Източник: НСИ, МФ.

2.3.2 Инфлация

След ясно изразената тенденция на понижение, хармонизираният индекс на потребителски цени (ХИПЦ) започна да нараства на годишна база още в края 2009 г. под влияние на възстановяващите се международни цени на храните и енергийните суровини. Инфлацията в края на 2010 г. се ускори до 4.4%, а средногодишната ѝ стойност бе 3%.

Таблица 1. Изменение в цените (%) и принос (пр.п.) по основни компоненти на ХИПЦ (спрямо съответния месец на предходната година)

Компоненти на ХИПЦ	Декември 2010	
	Промяна в цените, %	Принос, (п.п.)
Общ ХИПЦ	4.4	
Храни и безалкохолни напитки	3.9	0.79
Алкохол и тютюневи изделия	25.5	1.39
Неенергийни промишлени стоки	-0.5	-0.11
Енергийни стоки	14.3	2.01
Услуги	1.0	0.37

Източник: НСИ.

През първото полугодие на 2010 г. цените на автомобилните горива нараснаха значително под въздействието на повишаващите се цени на петрола на международните пазари. Ефектът от международните цени бе засилен и от обезценката на единната европейска валута спрямо щатския долар. В резултат, приносът на енергийните стоки в инфлацията за 2010 г. нарасна до 2.01 процентни пункта (п.п).

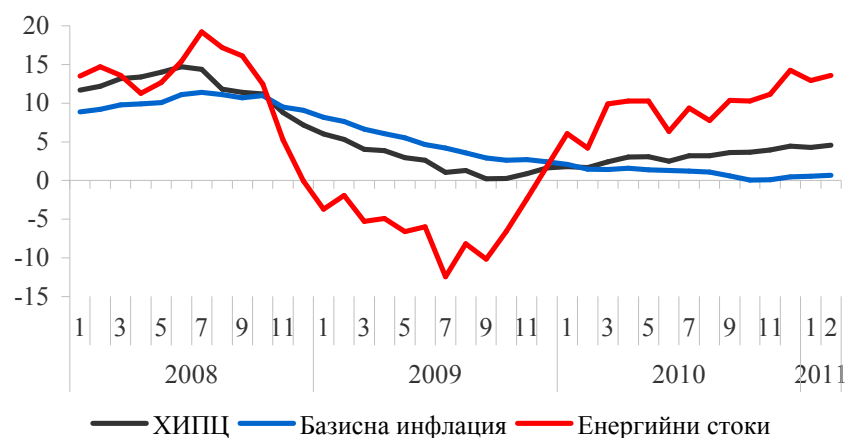
Отрицателната годишна инфлация при храните беше 4.2% в началото на 2010 г. От второто полугодие, международните цени на храните ускориха своето увеличение след обявяването на данни за по-слаби реколти на зърно в основните страни-производители. По линия на по-високите производствени разходи това бе сравнително бързо пренесено върху крайните цени на свързаните хранителни

продукти. Така от този период, потребителските цени на храните следваха ясно изразена възходяща динамика, а изменението им в края на годината достигна 3.9%.

Вследствие на въведените в началото на 2010 г. по-високи акцизни ставки върху цигарите, цените им нараснаха с 33.9%, а приносът им се оценява на 1.3 п.п. Административно регулираните цени, които формират около 15% от общата инфлация, се повишиха с 4.6%.¹⁴

Базисната инфлация имаше ясно изразена тенденция на спад, която започна още в края на 2008 г. От началото на 2010 г., нейното равнище е под това на общия ХИПЦ, като свиването на вътрешното търсене доведе до исторически ниски стойности на инфлация при услугите и нехранителните стоки.

Фигура 7. Хармонизиран индекс на потребителските цени (процентно изменение спрямо съответния месец на предходната година)



Източник: Евростат, МФ.

В периода 2011–2014 г. се очаква сравнително ниска и умерена, постепенно намаляваща инфлация (табл. 1b от приложението). По подобен начин ще се развива и средногодишната инфлация, с изключение на 2011 г., когато ще се очаква ускорение на инфлацията в резултат от динамиката в международните цени на енергийните суровини, храните и металите, както и в потребителските цени на храните и енергийните стоки.

Таблица 2. Прогноза за развитието на инфлационните процеси в периода 2011-2014 г.

	2011	2012	2013	2014
	В края на годината			
Общ ХИПЦ	4.2	2.8	2.4	2.4
Храни и безалкохолни напитки	7.1	2.6	2.5	2.5
Алкохол и тютюневи изделия	1.0	0.7	0.7	0.7
Неенергийни промишлени стоки	1.5	2.8	2.0	1.8
Енергийни стоки	11.1	2.4	0.9	1.0
Услуги	2.8	3.6	3.8	4.0
	Средногодишно			

¹⁴ Основен принос за това имаха корекциите в административните такси за издаване на лични документи, топло- и електроенергия.

Общ ХИПЦ	3.9	3.3	2.6	2.4
-----------------	------------	------------	------------	------------

Това развитие ще се отрази и на базисната инфлация. В следващите години не се очаква повишение в международните цени на суровините в доларово изражение и при допускане за стабилно евро не се очаква повишаване на инфлацията, предизвикана от външни фактори.

Ограниченото потребителско търсене на дълготрайни стоки и услуги, които не са от първа необходимост, ще задържи базисната инфлация на сравнително ниско равнище през първите девет месеца на 2011 г. Допълнителен фактор за ограничаване на това търсене ще бъде поскъпването на храните. В края на 2011 г. повишението на цените на услугите се очаква да бъде около 2.8%, но в това число се включват и цените в заведенията за хранене, които нарастват и под натиска на международните и свързаните с тях вътрешни цени на хранителните стоки.

През 2012–2014 г. възстановяването на икономиката от страна на предлагането ще ограничи растежа на цените, основно при търгуемите стоки, тъй като очакванията са за по-висок растеж на продукцията и съответно на производителността на труда в индустрията, отколкото в строителството и услугите. По този начин се очакват високи относителни потребителски цени на услугите в сравнение с хранителните и нехранителните стоки, тъй като при тях нарастването на разходите на труд на единица продукция ще оказва натиск за увеличение в цените. В този период базисната инфлация се прогнозира около 3.2-3.4%, като се очертава да бъде по-висока от общата инфлация.

Умерен се очаква да бъде приносът на административните цени върху общата инфлация в периода 2011–2014 г. – около 0.2-0.3 п.п. в инфлацията в края на годината.

Влиянието на данъчната политика също се очаква да има доста нисък принос върху инфлацията, тъй като равнището на преките данъци ще бъде запазено, а от косвените данъци само акцизите ще имат слабо отражение върху потребителските цени. През 2011 г. директният ефект от по-високите ставки върху течните горива се оценява на 0.1 п.п., а в следващите две години ефектът ще е още по-нисък. Предвидените корекции в акциза при тютюневите изделия за 2011 г. се отнасят до такива разновидности, които не се включват в потребителската кошница за изчисляване на инфлацията.

Основните рискове, свързани с прогнозата за инфлацията, се отнасят до развитието на международните цени и до темпа на икономически растеж в България. Международните цени на суровините могат да нараснат по-значително в отговор на по-силно световно търсене. Допълнителни фактори за тяхното ускорение, особено при цените на суровия нефт, са политическите кризи в страните от Северна Африка. Ограниченото предлагане на някои селскостопански стоки, подобно на това, което в момента се наблюдава при зърнените култури, допълнително може да предизвика по-висока инфлация в страната. В същото време, евентуално по-нисък икономически растеж на българската икономика ще запази базисната инфлация на ниско равнище и през 2011 г., тъй като домакинствата ще се адаптират към несигурната икономическа среда и ще продължат да спестяват.

2.3.3 Външен сектор

През 2010 г. нетният външен приток на финансови ресурси към страната бе значително по-нисък в сравнение с предходната година. Салдото по текущата и капиталовата сметка на платежния баланс продължи да се подобрява, като по този начин се запази устойчивостта на външната позиция. Текущата и капиталовата сметка са на дефицит от само 65.4 млн. евро (при дефицит от 2.6 млрд. евро през 2009 г.), за което основен принос имаше високият темп на растеж на износа. През януари 2011 г. текущата и капиталовата сметка отбелязаха излишък в размер на 155.5 млн. евро.

През 2010 г. търговският дефицит се подобри с 1.8 млрд. евро спрямо предходната година и възлезе на 2.4 млрд. евро, което се равнява на 6.7% от БВП. За първия месец на 2011 г. търговският баланс бе положителен, в размер на 111.7 млн. евро. Износът на стоки отбеляза годишен номинален растеж от 33.2% спрямо 2009 г. През януари 2011 г. той достигна 72.6% на годишна база. С основен принос за нарастването през изминалата година бяха групите на неблагородните метали и изделия от тях, машини, транспортни средства и апарати, и минерални продукти и горива. Вносът на стоки също нарасна, но с по-бавни темпове. С основно значение за покачването на вноса бяха суровините и материалите и минерални продукти и горива, главно поради високи международни цени. Отрицателният темп на растеж на вноса на инвестиционни стоки постепенно се забави, достигайки положителна стойност от 23.9% през последното тримесечие на годината.

Излишъкът по услугите през 2010 г. възлезе на 1.9 млрд. евро (при излишък от 1.3 млрд. евро за предходната година). За това увеличение с най-голям принос откъм кредитната страна са позициите „Други услуги” и „Транспорт”, а откъм дебитната – „Пътувания”.

В резултат на увеличение в плащанията на доход по линия на преки инвестиции и пониски постъпления от компенсации на наетите, през 2010 г. дефицитът по дохода се увеличи със 192.1 млн. евро на годишна база, достигайки 1.4 млрд. евро.

Увеличените трансфери към сектор „Държавно управление” (с 596 млн. евро повече спрямо 2009 г.) доведоха до нарастване на салдото на „Нетните текущи трансфери” до 1.55 млрд. евро за 2010 г.

За 2010 г. финансовата сметка на платежния баланс реализира дефицит от 0.9 млн. евро, което основно се дължи на погасяване на заеми на банки (918 млн. евро) и закриване на депозити на нерезиденти в местни банки (642 млн. евро).

През януари 2011 г. банките са придобили чуждестранни активи на стойност 358.8 млн. евро и в същото време чуждестранните депозити са намалели с 229.5 млн. евро.

Българската икономика се характеризира с нисък риск от потенциално спекулативно изтегляне на капитали. Един от показателите за това е делът на портфейлните инвестиции в брутните международни пасиви на страната, който към декември 2010 г. възлиза на 2.8%. Друг показател е нивото на краткосрочен външен дълг, който се понижи през януари-декември 2010 г. с 848.9 млн. евро и съответно делът му в брутният външен дълг спада до 31.4% (спрямо 32.7% година по-рано). Международните валутни резерви осигуряват 112.8% покритие на краткосрочния външен дълг към декември 2010 г. Устойчивостта на външната позиция до голяма степен се базира на структурата на входящите капиталови потоци, които са основно

под формата на преки чуждестранни инвестиции и външно заемане с вътрешнофирмен или дългосрочен характер.

Преките чуждестранни инвестиции в страната възлязоха на 1 638.6 млн. евро за 2010 г. спрямо 2 412.2 млн. евро за 2009 г.

Привлечените преки инвестиции през 2010 г. са в преобладаваща степен под формата на дялов капитал, 1 492.7 млн. евро, и към банковия сектор, под формата на реинвестирана печалба, 208.7 млн. евро.

След като през предходните години брутният външен дълг на страната растеше с бързи темпове, през 2010 г. той спада с 1.1 млрд. евро до 36.7 млрд. евро. Основен принос за тази динамика има краткосрочният дълг на банките, който намалява с 929.9 млн. евро. Наличието на голяма ликвидност в банковия сектор при ограничена кредитна активност позволи на банките през 2010 г. да свият брутният си външен дълг с 1.5 млрд. евро и съответно делът на банките в брутният външен дълг на страната спадна до 18.7%. В средносрочен план очакваме тенденцията към намаление на брутният външен дълг да се запази.

2.3.4 Паричен сектор

Основната цел на паричната политика в България е поддържане на ценовата стабилност чрез осигуряване стабилността на националната парична единица. Постигането на тази цел се осъществява в рамките на режим на паричен съвет и фиксиран валутен курс на националната валута към еврото .

Към края на февруари 2011 г. валутните резерви на страната достигнаха 12.3 млрд. евро и нарастват с 1.3% спрямо същия месец на предходната година. Към момента резервите осигуряват покритие на паричната база от 178.5%. Към края на януари валутните резерви покриваха 6.2 месеца внос на стоки и нефакторни услуги, а в края на 2010 съотношението им към краткосрочния външен дълг достигна 113.7%.

През 2010 г. при паричните агрегати се наблюдаваше възходяща динамика, отразяваща постепенното стабилизиране на икономическата активност и нарастването на банковите депозити на резиденти. Към края на 2010 г. широките пари отбелязаха годишен прираст от 6.2% при 4.2% през декември 2009 г. През първия месец на 2011 г. ръстът на паричното предлагане спрямо януари на 2010 г. се ускори до 7.1% като основен принос за растежа имаха квазипарите. Търсенето на кредити остана слабо, а банките продължиха да следват предпазлива кредитна политика и да прилагат по-строги стандарти и условия по кредитите. Банковият кредит за частния сектор забави годишното си нарастване до 1.2% в края на предходната година, а в края на януари леко ускори годишния си ръст до 1.5%, благодарение на кредитите за нефинансови предприятия.

Нарастването на привлечените средства от резиденти и ограничената кредитна активност в условията на нормално функциониране на междубанковия пазар допринесоха за трайна тенденция на намаляване на лихвените равнища по депозитите у нас през годината. Към декември среднопретегленият лихвен процент по срочните депозити спада до 4.6% и е с 1.4 п.п. по-нисък спрямо края на 2009 г. Високата ликвидност на банките и понижението на цената на депозитите оказва слабо въздействие върху лихвените проценти по кредитите. Към декември среднопретегленият лихвен процент по кредитите се покачи с 0.4 п.п. спрямо края на

2009 г., като средният лихвен процент по банковите кредити за домакинства се понижи с 0.9 п.п., а по кредитите за предприятия се повиши с 0.7 п.п.

Банковият сектор в България продължава да бъде стабилен, да съхранява формираните буфери и да отчита добри финансови показатели. Слабото търсене на кредити и нарастването на депозитите позволиха на банките да акумулират значителен свободен ресурс, който да използват за изплащане на външните си задължения. Към края на 2010 г. чуждестранните пасиви на банките спадат с 1.2 млрд. евро (12.4%) в сравнение с края на 2009 г. За същия период коефициентът на ликвидните активи на банките значително се подобрява и достига 24.4% в края на 2010 г. спрямо 21.9% към декември 2009 г., гарантирайки стабилността на финансовото посредничество. Банковата система приключва 2010 г. с нетна (неодитирана) печалба от 315.5 млн. евро.

БНБ продължава да следва антициклична политика в регулирането на дейността на банките в България и през 2010 г. В края на февруари Управителният съвет на БНБ прие изменения и допълнения в Наредба №8 на БНБ за капиталовата адекватност на кредитните институции, като тези стъпки допринасят за оптимизиране на процеса по капиталово бюджетиране на банките. Промените са насочени към хармонизиране на националните изисквания с тези на европейското законодателство и са изцяло в съответствие с изискванията на Директива 2006/48/ЕС, задължителни за прилагане от държавите-членки. С промените в режима на третиране на текущата печалба и печалбата от предходната година се премахва изискването за провеждане на общото събрание на акционерите при признаването на тези печалби като елемент на капиталовата база. Премахва се прилаганото до момента по-строго третиране от другите държави-членки на ЕС на два от основните класове рискови експозиции съгласно стандартизирания подход за кредитен риск: рисковото тегло на класа „Експозиции на дребно” се променя от 100% на 75%, а рисковото тегло на класа „Експозиции, обезпечени с недвижимо имущество” се променя от 50% на 35%. С тези промени БНБ отмени и съществуващия формален разрешителен режим за използване на Стандартизиран подход за операционен риск, като по този начин се стимулира въвеждането от страна на банките на по-усъвършенствани подходи за управление на операционния риск.

2.4 Ефекти от структурните реформи

Повишаването на безработицата и резкият спад в инвестиционната активност по време на икономическата криза доведоха до понижаване на потенциалния растеж в ЕС. Оценките¹⁵ на Европейската комисия показват, че ако не бъдат предприети структурни реформи, потенциалният растеж в ЕС през следващото десетилетие ще остане слаб¹⁶. Структурните реформи, прилагани в изпълнение на стратегия „Европа 2020” и Европейския семестър, са описани в Националната програма за реформи на Република България (2011-2015 г.). Там е представен и анализ на ефектите от постигането на националните цели върху потенциалния растеж. Настоящата част на Конвергентната програма описва оценените ефекти от пенсионната реформа върху

¹⁵ Годишен преглед на растежа, ЕК, 12.01.2011 г.

¹⁶ За периода 2011-2020 г. средногодишният растеж се очаква да бъде около 1.5% за ЕС-27.

пазара на труда, а за реформи в други области на икономиката използва и резултати от международни проучвания.

2.4.1 Подобряване на административното регулиране

Съгласно националната цел, административната тежест от задължения за информиране, произтичащи от националното законодателство, ще намалее с 20% в края на 2012 г., като още през 2011 г. се очаква да се постигне намаляване на административната тежест със 17%. Очакваните ползи за бизнеса са по-ниски разходи, съответно намалена административна тежест в размер на около 13.3 млн. евро, а за икономиката – нарастване на БВП до 2025 г. с 0.72%.

2.4.2 Пенсионна и осигурителна реформа

Застаряването на населението се посочва като една от основните причини за по-ниския потенциален растеж на икономиките на ЕС27 през периода 2011-2020 г.

От макроикономическа гледна точка предприетата пенсионна реформа (разгледана в част 6, както и в част III.2.2. на Националната програма за реформи, НПП) предвижда мерки с различно въздействие върху факторите на растежа. Ефектът е комплексен и засяга публичните финанси, трудовия и капиталовия пазари, преразпределението на доходите, спестяванията, инвестициите и съответно - потенциалния и реалния растеж.

Предприетото плавно увеличение на пенсионната възраст е насочено към повишаване предлагането на труд и на доходите. Това следва да повиши потенциалния БВП, тъй като ще повлияе положително върху фактора труд, което се потвърждава и от редица международни изследвания - в резултат на предприетите пенсионни реформи в ЕС, предлагането на труд на заетите на възраст между 55 и 64 години се очаква да се увеличи с около 8 п.п. през 2020г. и 13 п.п. през 2060г.¹⁷

От страна на търсенето, потреблението се очаква да нарасне по-съществено, което ще се отрази и в нарастване на реалния БВП.

Пенсионната реформа ще доведе до реализиране на икономии на бюджетни средства, които ще компенсират повишаването на пенсионната вноска с 1.8 п.п. Средствата могат да бъдат насочени за инвестиции в капитал и иновации, с цел повишаване производителността на реалния сектор и подобряване конкурентноспособността на икономиката в дългосрочен план. Увеличаването на инвестициите, в т.ч. на инвестициите в инфраструктура и иновации, с 1% от БВП може да осигури допълнително устойчиво нарастване с 1% на БВП на глава от населението¹⁸.

¹⁷ Progress and key challenges in the delivery of adequate and sustainable pensions in Europe”, European Economy, Occasional Papers 71, November 2010, Joint Report by the EPC, the SPC and DG ECFIN, DG Employment, Social affairs and Equal opportunities.

¹⁸ „Responding to the crisis while protecting long-term growth”, Chapter 1, Part 1 in Economic Policy Reforms “Going for growth”, OECD 2010.

• *Оценка на ефектите върху предлагането на труд*

Базисният сценарий за развитието на работната сила в дългосрочен план се основава на демографска прогноза на Евростат за броя и структурата на населението, при допускания за нарастващо ниво на икономическата активност и намаляващо равнище на безработица. Повишаването на икономическата активност вследствие на очакванията за растеж на икономиката няма да е в състояние да компенсира негативния ефект от процеса на застаряване на населението и предлагането на труд се очаква да намалява.

При алтернативния сценарий, в резултат на повишаването на изискуемия осигурителен стаж, през 2020 г. се очаква работната сила да бъде с около 19 хил. души по-голяма в сравнение с основния сценарий. Очакваният спад в икономически активното население спрямо 2010 г. възлиза на 0.7%, докато в базисния сценарий последният се оценява на 1.3%. С отчитане на повишението във възрастта за пенсиониране след 2021 г. разликата в броя на активните лица в двата сценария се увеличава и през 2030 г. работната сила с отчитане на реформите е с около 51 хил. души повече в сравнение с основния сценарий. Съответно, намалението ѝ спрямо 2010 г. се оценява на 8.2% спрямо 9.7% при базисния сценарий. По-високото ниво на икономическа активност ще бъде свързано с по-висока заетост, като разликата между двата сценария в изменението на заетите при база 2010 г. е съответно с 0.5 п.п. по-благоприятна през 2020 г. и 1.3 п.п. по-благоприятна през 2030 г. в сравнение с първия сценарий. Равнището на безработица се очаква да бъде около, но малко над нивата си от базисния сценарий (таблица 3).

Таблица 3. Ефекти от пенсионната реформа върху развитието на пазара на труда

Години	Развитие на пазара на труда (базисен сценарий)			Развитие на пазара на труда (сценарий, включващ промените в пенсионно- осигурителната система)			Ефекти от промените в пенсионно-осигурителната система върху пазара на труда (разлика между двата сценария в п.п.)		
	2010	2020	2030	2010	2020	2030	2010	2020	2030
Работна сила (15-64 г.), % изменение спрямо 2010г.	-	-1.3	-9.7	-	-0.7	-8.2	-	0.6	1.5
Заети лица (15-64 г.), % изменение спрямо 2010г.	-	18	-4.1	-	2.3	-2.8	-	0.5	1.3
Коефициент на ик. активност (15-64 г.) (%)	66.5	71.7	71.2	66.5	72.1	72.4	-	0.4	1.2
Коефициент на заетост (15-64 г.) (%)	59.7	66.3	67.7	59.7	66.7	68.7	-	0.3	1.0
Коефициент на безработица (15-64 г.) (%)	10.3	7.4	4.8	10.3	7.5	5.1	-	0.1	0.3

Източник: МФ, НОИ

2.4.3 Реформи на пазара на труда

Реформите на пазара на труда са насочени към повишаване на производителността на труда и ефективно използване на трудовия потенциал, които са основна предпоставка за сближаване на икономиките в ЕС. Според симулации на МВФ за държавите от

Г-20 и симулации на ЕК¹⁹, мерките на пазара на труда и в сектора на услугите, целящи намаляване с 1/2 на отклонението на производителността (productivity gap) от 3-те най-добре представящи се икономики в ЕС с приложение през периода 2011-2015 г. би допринесло за 0.5 п.п. увеличение на годишния растеж за следващите 5 години. Поради необходимостта от време за прилагане на структурните реформи, ефектът е по-слаб в началото на периода и естествено се засилва в течение на годините.

Структурните реформи, целящи намаляване на бюджетните разходи чрез промяна в законодателството за защита на заетостта, имат стимулиращ ефект за подмяната на кадрите на пазара на труда и по този начин намаляват продължителността на безработицата.²⁰ Същевременно, проактивните политики на пазара на труда, изразяващи се в допълнителни разходи за повишаване качеството на услуги на бюрата по заетост, имат положителен ефект върху заетостта.²¹

2.4.4 Ефекти от въвеждане на фискални правила

Въвеждането на строги фискални правила има за цел да гарантира макроикономическата стабилност в страната. Това ще повлияе положително на потреблението и инвестициите на всички видове икономически субекти, като ограничи натрупването на активи по предпазливост на финансово неограничените лица и позволи по-добро изглаждане на интер-темпоралното потребление на финансово ограничените лица.²² Подкрепата на вътрешното търсене ще стимулира растежа на икономиката.

¹⁹ “Lifting euro area growth: Priorities for structural reforms and governance”, Céline Allard and Luc Everaert with Anthony Annett, Ajai Chopra, Julio Escolano, Daniel Hardy, Martin Mühleisen, and Boriána Yontcheva, IMF Staff Position Note, 22 November 2010.

²⁰ “The impact of structural reforms on current account imbalances”, OECD 2011, Economics Department Policy Notes, No3.

²¹ “Responding to the crisis while protecting long-term growth”, Chapter 1, Part 1 in Economic Policy Reforms “Going for growth”, OECD 2010.

²² “Fiscal rules in a volatile world: a welfare-based approach”, C. Garcia, J. Restrepo and E. Tanner, IMF Working paper/11/56, March 2011.

3 ПРАВИТЕЛСТВЕН БАЛАНС И ДЪЛГ

3.1 Стратегия на политиката

Фискалната консолидация, съчетана с инструменти за гъвкавост срещу неочаквани шокове остава основен приоритет на политиката. Съгласно тригодишната бюджетна прогноза за 2012-2014 г. правителството ще се придържа към трите ключови цели от предходния период, а именно:

- Запазване стабилността на системата на паричен съвет при сегашния фиксиран курс на лева към еврото;
- Ориентиране на публичните разходи в посока на стимулиране на факторите, ускоряващи икономическия растеж в съответствие със стратегията „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж;
- Подобряване на бизнес средата и на инвестиционния климат.

Фискалната политика в България се разглежда в контекста на Европейския семестър, в резултат на което започна синхронизация на бюджетния цикъл за следващия тригодишен период (2012 – 2014 г.) с работата по Конвергентната програма и НПП. Началото на бюджетната процедура беше изтеглено напред във времето, като средносрочната фискална рамка ще бъде приета успоредно с одобрението от Министерския съвет на Конвергентната програма.

За постигане на целите на фискалната и бюджетна политика ще продължат усилията за усъвършенстване на процесите и повишаване качеството на публичните финанси чрез реалното прилагане на програмно бюджетни и въвеждане на секторен подход при финансиране на публичния сектор. Постигнатият през последните години напредък е предпоставка за подобряване качеството на отделните политики и постигането на осезаеми резултати от тяхното изпълнение в средносрочен аспект. Ще се разшири използването на индикатори за оценка на ефектите и на системни оценки на разходите и ползите от правителствените програми и политики като база за вземане на политически и управленски решения. С това ще се повиши и информираността и участието на обществото в управлението.

В разработената бюджетна прогноза е предвидено и по-нататъшно задълбочаване на процеса на фискална децентрализация за постигане на стабилна база от собствени приходи на общинските бюджети и по-качествено управление на общинските публични услуги.

Данъчната политика има за цел подобряване на бизнес средата, стимулиране на инвестиционната активност, насърчаване на заетостта, както и ограничаване на сивия сектор. Приоритет пред данъчната политика е избягването на резки изменения по отношение на доходите в условията на започващо икономическо възстановяване.

Подобряването на ефективността на публичните разходи и осигуряването на преразпределение на публичните разходи към дейности, повишаващи потенциала за растеж на икономиката са сред основните предизвикателства пред растежа в средносрочен и дългосрочен план.

Мерките за фискална консолидация са подбрани и комбинирани по начин, водещ до положително въздействие върху растежа при плавно намаляване на консолидираните разходи, подкрепено от мерките за оптимизация в публичния сектор, които намират отражение в повишаване на ефективността и ефикасността на разходите.

Емисионната политика на правителството през 2011-2014 г. ще бъде съобразена, както с мерките за постигане устойчивост на икономиката и основните фискални параметри, заложи в Закона за държавния бюджет на Република България за 2011 г. и бюджетната прогноза, така и със стратегическата цел за управление на държавния дълг, насочена към осигуряване на необходимите източници за финансиране на държавния бюджет и рефинансиране на дълга в обращение, при минимално възможна цена и оптимална степен на риск.

В условията на действащ паричен съвет и глобална икономическа криза, усилията на правителството да управлява суверенните си задължения по най-добрия възможен начин е ключово условие за обезпечаване достъпа до пазарно финансиране и повишаване доверието на капиталовия пазар в страната.

При горните ограничения емисионната политика кореспондира пряко и поддържа, а в случай на необходимост и подпомага, ликвидността във финансовата система. Усилията са концентрирани към използване на пълния възможен инструментариум за насърчаване развитието на вътрешния пазар на ДЦК, съпровождано от стремеж за максимално възможно изглаждане на операциите по вливане и изтегляне на ликвидност чрез падежи и емисии на ДЦК в контекста на превенция от възможна волатилност и фрагментация на пазара. Инвестиционният клас рейтинг на страната и макроикономическите ѝ фундаменти обезпечават възможностите ѝ за свободно пазарно-ориентирано финансиране както на местния, така и на международните капиталови пазари.

3.2 Средносрочни цели

3.2.1 Цели на фискалната политика

Основна цел на фискалната политика е постепенна консолидация на бюджетния дефицит през следващите години. С оглед запазване устойчивостта на публичните финанси и на постигнатата макроикономическа стабилност правителството запазва целта на фискалната политика в средносрочен план за постигане на балансирана бюджетна позиция на консолидирано ниво и недопускане на дефицит над 2% от БВП, преизчислен съгласно изискванията на методологията ЕСС 95.

По отношение на **бюджетния баланс**, настоящата фискална рамка предвижда постигане в средносрочен план на балансирана бюджетна позиция при следните нива по години: дефицит по КФП от 1.5% от БВП за 2012 г., 1.0% от БВП за 2013 г. и 0.5% от БВП за 2014 г. Консолидационното усилие е в размер на 0.5% от БВП за всяка година от периода, с изключение на 2011 г., когато положителната корекция на дефицита от 2010 г. е 1% от БВП.

Предвижда се планираното свиване на дефицита в тригодишен период да се постигне при запазване на данъчните ставки при преките данъци, плавно повишаване на някои

акцизни ставки с оглед достигане на минималните за ЕС в договорените срокове и повишаване на събираемостта.

По отношение **размера на консолидираните разходи** правителството си поставя за цел да ограничи своята преразпределителна роля на ниво до 40% от БВП, като в предложеното ограничение на публичния сектор се включват вноската в общия бюджет на ЕС, разходите за сметка на помощта от ЕС и съответното национално съфинансиране.

За гарантиране устойчивостта на публичните финанси както в краткосрочен, така и в дългосрочен план правителството ще продължи да се придържа към постигнатите ниски нива на консолидирания дълг в процент от БВП, които са съобразени с поставените национални цели по отношение на бюджетния баланс и са значително под определената съгласно Маастрихтските критерии допустима задлъжнялост от 60% от БВП.

3.2.2 Средносрочна бюджетна цел

Средносрочната бюджетна цел на Република България е достигане на дефицит от 0.6% от БВП към края на програмния период (2014 г.). Тя напълно отговаря и дори е по-амбициозна от изискванията на ревизирия Пакт за стабилност и растеж. Фискалната политика ще се доближава към средносрочната бюджетна цел със стъпка от 0.6, 0.1 и 0.3 процентни пункта в структурно изражение съответно през 2011, 2012 и 2013 г. и ще я достигне през 2014 г.

Дефинираната средносрочна цел за балансиран бюджет отговаря на трите цели, поставени в Пакта за стабилност и растеж, като същевременно е по-амбициозна и префинансира по-голяма част от неявните задължения, отколкото ако беше дефинирана на минималното изискуемо ниво за дефицит от 1.75% от БВП или на минималното изискуемо ниво за държави-членки на еврозоната или на ERM II от 1% от БВП.

Таблица 4. Устойчив структурен бюджетен баланс, % от БВП

	Основен сценарий	Сценарии с промяна на политиката ²³
Структурен бюджетен баланс, необходим за 100% префинансиране на неявните задължения	-1.00%	-1.72%
Структурен бюджетен баланс отговарящ на условието за дългосрочна устойчивост на фискалната политика	-1.98%	-2.22%
Структурен бюджетен баланс, необходим за гарантиране запазване на реалния бюджетен дефицит под 3% от БВП	-1.75%	-1.75%
Минимално изискуемо ниво на средносрочната бюджетна цел	-1.75%	-1.75%
Средносрочна бюджетна цел на България	-0.6	-0.6

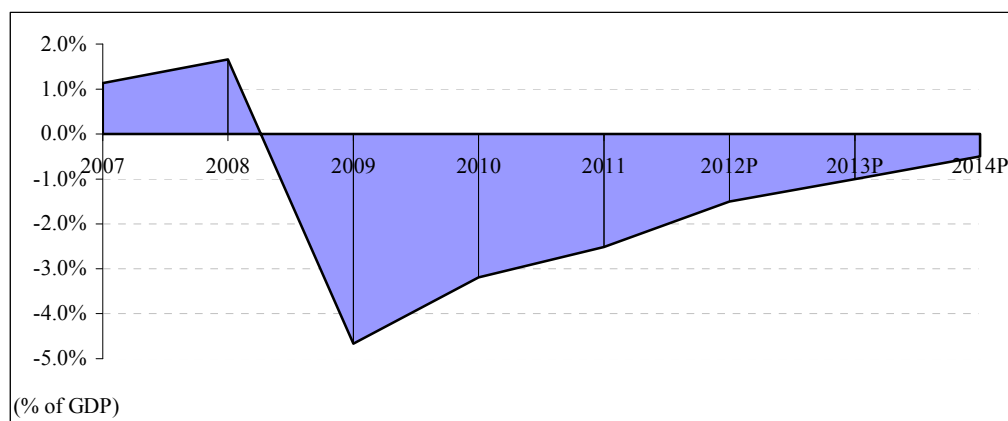
Източник: Изчисления на МФ.

²³ Вж. част 3.5.2.

3.3 Бюджетен баланс и изводи по отношение на бюджета за 2010 и 2011 г.

Благодарение на решителните действия за фискална консолидация през 2010 г. дефицитът на консолидираното правителство отбелязва значително подобрене спрямо предходната година. **Заложената цел в програмата за годината дефицитът да не превиши 3.8% от БВП за 2010 г. е постигната, като оценката в априлските Нотификационни таблици за размера на дефицита на сектор „Държавно управление” е значително под записаната цел и се подобрява до 3.2% от БВП,** което е достатъчно близо до референтната стойност в Пакта за стабилност и растеж. Бюджетната позиция съответства на препоръките на Съвета на ЕС във връзка с процедурата за наличие на прекомерен дефицит в България, в частта им за 2010 г. (вж. глава 8).

Фигура 8. Салдо по консолидирания бюджет (ЕСС95, % от БВП)



Източник: Нотификационни таблици, Евростат, *- оценка на МФ за 2010 г.

Изпълнението на бюджета през 2010 г. премина през няколко етапа, като в хода на годината правителството актуализира фискалната рамка в съответствие с текущите оценки на основните бюджетни параметри и възникналото напрежение във връзка с влошаването на балансовите оценки на задълженията на централното и местното правителство и социалноосигурителните фондове през 2009 г. Влошаването на фискалната дисциплина съвпадна с навлизането на България в рецесия, което рязко влоши фискалната позиция на страната от излишък в размер на 1.7% от БВП за 2008 г. до дефицит в размер на 4.7% от БВП за 2009 г. Това наложи през 2010 г. правителството да предприеме незабавни мерки за фискална консолидация, с което да стабилизира бюджетната позиция при пренастройката на фискалната политика към по-ниската интензивност при данъчните приходи във фазата на плавно възстановяване на икономиката от кризата.

Преструктурирането на икономиката и трансформирането ѝ към ориентиран предимно към експорта модел доминираха параметрите в частта на приходите през 2010 г. Това от една страна значително подобри външните дисбаланси, но от друга страна доведе до свиване на базата при косвеното облагане и най-вече при облагането по ЗДДС. За разлика отпреди три години, когато вносът представляваше близо 80% от БВП, през 2010 г. той се сви до под 60% от БВП. Спадът при вноса се отразява в намаление на постъпленията от ДДС от внос, а плавното увеличение на износа води

до постепенно нарастване на декларирания за възстановяване данъчен кредит от износителите. Икономическият растеж в периода преди кризата, основан главно на вътрешното търсене, разшири базата при косвеното облагане. В периода 2007–2008 г. приходите от косвени данъци отбелязваха ежегоден двуцифрен ръст, който бе задвижван от растежа на вноса и вътрешното потребление. Променената структура на компонентите на БВП след кризата не позволява на косвените данъци, които са гръбнака на данъчните приходи в бюджета, да нарастват бързо, тъй като износът не е облагаем.

Фискалната консолидация се осъществи основно по линия разходите, с оглед осигуряването на стабилност за бюджетната позиция. Целта бе да се гарантира необходимото фискално подобрение и да се приведе бюджетната позиция по надежден и устойчив начин отново под референтната стойност от 3% от БВП, заложена в Пакта за стабилност и растеж. В тази връзка, с актуализираната програма за 2010 г. бяха заложили редица мерки за фискална консолидация. Мерките по отношение на разходите спрямо първоначалната програма за годината са, както следва:

- нелихвените разходи на държавни органи, министерства и ведомства за 2010 г. и разходите и трансфери/субсидии от централния бюджет за 2010 г. бяха ограничени с до 20 на сто, в т.ч. бе намален размерът на бюджетните взаимоотношения с общините (с изключение на разходите за функциите образование, социално подпомагане и грижи, отбрана и сигурност и одобрените средства за екологични обекти) с до 15 на сто на годишна база;
- във фискалната рамка на касова основа бе осигурен ресурс в размер до 660 млн. лв. (0.9% от БВП) за разплащане на възникнали задължения от предходни години;
- разходите бяха реструктурирани и оптимизирани за да може да се постигне по-добро усвояване на средствата от фондовете и програмите на ЕС. Освен проектите и програмите съфинансирани със средства от ЕС, допълнителни национални средства бяха насочени също към инвестиции в инфраструктура;
- направени бяха промени в Кодекса за социално осигуряване (КСО), сред които отлагане на планираното увеличение на добавката от пенсията или сбора от пенсиите, които е получавал починалия съпруг/съпруга за 2010 г, отлагане на планираното увеличение на добавките към пенсиите на хората над 75-годишна възраст и на преживелия съпруг, промени в реда на изплащане на обезщетенията при настъпване на временна нетрудоспособност и др.

Програмата от мерки на правителството в тези направления и изведенията първостепенен приоритет пред фискалната политика, дефицитът на консолидираното правителство да бъде приведен в най-кратки срокове отново до устойчиви нива, вече дават резултат. През 2010 г. бюджетната позиция на България по ЕСС 95 се подобри с около 1.5 п.п. от БВП спрямо предходната година. Мерките за ограничаване на разходите, залегнали в актуализирания бюджет за 2010 г. (вкл. разплащането на основната част от възникналите задължения на централното правителство в края на 2009 г., при спазване на параметрите по актуализираната фискална рамка за 2010 г.) позволиха разходите (ЕСС 95) по консолидирания бюджет да бъдат свити с 3 п.п. от БВП спрямо 2009 г.

От страна на приходите най-важният принцип, заложен в актуализираната програма за 2010 г. бе запазване на ставките при основните данъци. Това от една страна гарантира предвидима среда за бизнес и инвестиции, а от друга – благоприятства плавното възстановяване при вътрешното потребление и подобрява перспективите за растеж. Данните за изпълнението на данъчните постъпления през втората половина на 2010 г. показват, че запазването на данъчната тежест и започналото плавно възстановяване на икономическата активност започват да оказват положителен ефект върху данъчните постъпления. Събираемостта на приходите също така е подпомогната от усилията на приходните администрации в борбата с контрабандата, данъчните престъпления и сивата икономика.

Фискалната позиция на консолидираното правителство, оценена по методологията на ЕСС 95 отчита подобрене с над $\frac{1}{2}$ п.п. от БВП (до 3.2% от БВП) спрямо заложената цел за годината с актуализираните Нотификационни таблици от юни 2010 г. Това бе постигнато благодарение на мерките по засилване на фискалната дисциплина в сектора на централното правителство, както и на препоръките отправени към автономните бюджети, вкл. общините. При изготвянето на актуализираната прогноза за 2010 г. оценката на фискалните параметри на сектора на местното правителство и държавните предприятия бе консервативна. Сега отчитаме постигнато подобрене спрямо прогнозираните данни за сектора на здравеопазването (основно за лечебните заведения, които допълнително се консолидират в сектор „държавно управление“) и за местното правителство (подобрене спрямо прогнозата за размера на задълженията и вземанията по балансите на общините), както и на положително развитие при постъпленията от данъци върху производството и вноса. Предвид драстичното влошаване на дефицита на правителството през 2009 г., вкл. и поради силно изразени негативни ефекти именно в тези сектори, оценките по актуализираната фискална рамка за 2010 г. бяха по-предпазливи, с оглед на осигуряване на буфер при евентуално развитие на песимистичен сценарий в хода на изпълнението на бюджета.

Фискалната консолидация ще продължи и през 2011 г., когато се планира дефицитът на консолидираното правителство да бъде сведен до 2.5% от прогнозния БВП с продължаване на мерките по отношение на разходите, усъвършенстване на контролните механизми и започналото плавно подобрене от страна на приходите при завръщането на икономиката към растеж. Консервативното планиране в приходите и свитите разходни тавани, замразяването на разходите за заплати и пенсии, одобрените тавани на задълженията на разпоредителите на централно ниво, както и провежданите структурни реформи в секторите на здравеопазването, образованието, администрацията и др. са ключовите характеристики на фискалната рамка за 2011 г.

Фискалната рамка по приходите е планирана консервативно, което заедно със запазените разходни тавани ще позволи постигането на необходимото фискално подобрене. Основните характеристики в частта на данъчната политика са:

- ставките при преките данъци не са променени;
- увеличени са някои акцизни ставки в съответствие с договорения график за достигане на минималните допустими ставки за ЕС;
- увеличена е ставката за облагане по ЗДДС на организирани туристически услуги;

- въведен е данък върху застрахователните премии;
- осигурителните вноски за фонд „Пенсии” са увеличени с 1.8 п.п.;
- минималните осигурителни прагове по основни икономически дейности и професии са увеличени с 5.6% спрямо 2010 г., като средният осигурителен доход е прогнозиран да нарасне с 6.3% спрямо 2010 г.

От страна на разходите е заложено замразяване на разходите за заплати и възнаграждения в бюджетния сектор на равнището от предходната година. Реформата в администрацията ще продължи, като фокусът ще се измести от намаляването на числеността на персонала в бюджетния сектор към ориентиран към резултатите подход при определяне на индивидуалното възнаграждение при спазване на общите тавани на разходите за възнаграждения за персонала в отделните министерства. Рамката по разходите не предвижда увеличение на пенсиите по т.н. „Швейцарско правило”, като се запазва и максималният размер на пенсията на нивото от 2010 г. Промените в КСО за реда при изплащането на помощи и обезщетения при временна нетрудоспособност и болест и при безработица се запазват.

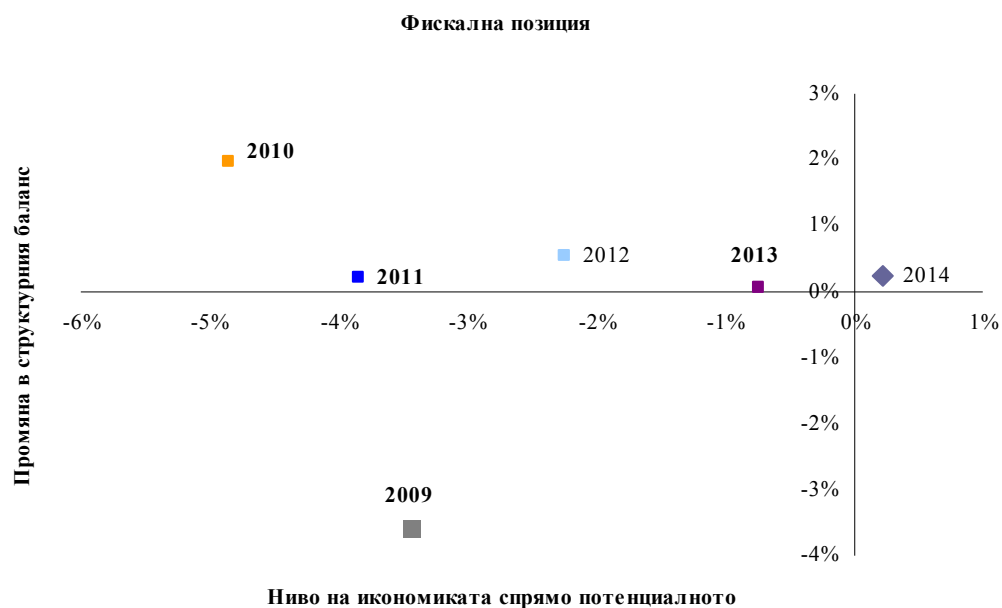
Усилията за засилване на контрола и отговорността в процеса на управление и изпълнение на бюджета и спазването на финансова дисциплина ще продължат. С разпоредбите на ЗДБРБ за 2011 г. бяха одобрени допустими максимални размери на задълженията към доставчици и към дългосрочно командировани служители към 31.12.2011 г. на държавните органи, министерствата и ведомствата²⁴. С одобряването на тази разпоредба поемането на ангажименти през 2011 г. се обвързва в рамката на одобрените бюджетни кредити за 2011 г., начислените задължения за 2010 г. и оценка на начислените задължения в края на 2011 г.

3.4 Структурен баланс и фискална позиция

С цел изпълнение на Маастрихтските критерии за бюджетен дефицит под 3% от БВП и осигуряване на дългосрочна фискална стабилност в България, структурният дефицит ще намалее от 1.64% през 2010 г. до 0.56% от БВП през 2014 г. През 2010-2013 г. икономиката ще се приближи към потенциала, но ще остане под него, а през 2014 г. ще го надвиши леко – с 0.2%. (фигура 9, табл. 5 от Приложение 1).

Фигура 9. Фискална позиция

²⁴ Чл. 17 на ЗДБРБ за 2011 г.



Източник: Министерство на финансите

3.5 Бюджетни аспекти от структурните реформи

Като цяло ефектът от структурните реформи допълва усилията на правителството за фискална консолидация (таблица 5).

С най-значим ефект в това отношение са програмите за подобряване ефективността на публичните разходи и осигуряване на оптимално преразпределение на публичните разходи към дейности, повишаващи потенциала за растеж на икономиката (около 2.27% за целия период), за по-добро и по-ефективно използване на трудовия потенциал на икономиката (около 0.26%) и за постигането на Национална цел 5 „Намаляване на броя на живеещите в бедност с 260 хил. души” (около 0.41%).

Таблица 5. Нетен бюджетен ефект²⁵ от прилагането на някои от мерките, заложи в Националната програма за реформи на Република България (2011-2015 г.)

Разходи за мерки по приоритетите и националните цели на НПП като % от БВП	Промяна 2012/2011 г.	Промяна 2013/2012 г.	Промяна 2014/2013 г.	2014/2011 г.
Подобряване ефективността на публичните разходи; преразпределение към дейности, повишаващи потенциала за растеж на икономиката;	-1.90	-0.14	-0.23	-2.27
По-добро и по-ефективно използване на трудовия потенциал на икономиката и Национална цел 1 „Достигане на 76% заетост сред населението на възраст 20-64 г. до 2020 г.”;	-0.21	-0.05	0.00	-0.26
Подобряване качеството и ефективността на образователните и обучителни системи ²⁶	-0.02	-0.02	-0.02	-0.06
Национална цел 2 „Инвестиции в НИРД в размер	0.00	0.00	0.00	0.00

²⁵ Изменение на разходите като процент от БВП, в п.п.

²⁶ Източник: одобрените разходни тавани на МОМН.

на 1.5% от БВП				
Национална цел 5 „Намаляване на броя на живеещите в бедност с 260 хил. души”	-0.06	-0.22	-0.13	-0.41
ОБЩО:	-2.19	-0.44	-0.35	-2.98

Източник: МФ, Програмни бюджети на ПРБК за 2012-2014 г.

3.6 Равнище и развитие на консолидирания държавен дълг²⁷

След минималното повишение през 2009 г. на съотношението консолидиран държавен дълг към БВП до 14.7% и очакване за постигане на прогнозата за 2010 около 16.2%²⁸ Така, България остава сред страните в ЕС с един от най-ниските стойности на този показател, чиято референтна стойност (заложена в Пакта за стабилност и растеж) е 60%. По последни данни на Министерството на финансите, през 2010 г. в номинално изражение консолидирания държавен дълг нараства нетно с 580 млн. евро и се очаква да достигне около 5 843 млн. евро. Очакванията за нивото на този показател е той да достигне до 16.4% (или номинален размер от около 6 423.8 млн. евро) през 2011 г. През 2012 г. се очаква нарастване на темпа на увеличение на съотношението на консолидиран държавен дълг към БВП и достигане на стойности от около 19%, като при изготвянето на тази прогноза се взима предвид възможността за емитиране на дълг на международните пазари. Обратно, през 2013 г. нивото на този показател ще намалее в следствие на комбинирания ефект от растежа на БВП по текущи цени и погасяване на емисия глобални облигации в евро в размер на 818 млн. евро, като понижението ще е с около 1.4 п.п. до 17.4%.

В структурата на консолидирания държавен дълг делът на държавния дълг към края на 2010 г. възлиза на 96%. Номиналният му размер е 5 385 млн. евро, от който 2 011.5 млн. евро вътрешен (37.4%) и 3 373.5 млн. евро (62.6%) външен, а съотношението „държавен дълг/БВП“ е 14.9%.

В структурата на държавния дълг по видове кредитори с най-голям относителен дял е вътрешният дълг (ДЦК) – 37.4%, следван от „облигации (глобални)“ – 30.4%, държавните инвестиционни заеми – 15.1%, и държавните кредити от Световната банка – 14.1%.

Към края на декември 2010 г. номиналният размер на държавногарантирания дълг възлиза на 637.1 млн. евро. Така съотношението „държавногарантиран дълг/БВП“ се запазва на нивото от 2009 г. – 1.7%.

Извършените през 2010 г. плащания по държавния дълг (в т.ч. погашения и лихви) са в размер на 684.5 млн. евро. За 2011 г. се очаква общият размер на плащанията по главници и лихви да бъдат съответно около 440.88 млн. евро и 280.16 млн. евро.

²⁷ По методологията за изчисление на дълга, съгласно Европейска система от сметки 95 (ЕСС 95)

²⁸ Разликата с подадената първоначалната прогноза от 15.9% във връзка с мерките и действията във връзка с препоръките за излизането на България от процедурата за прекомерен дефицит от 13 юли 2010 г. е включването в дълга на Централно правителство на изплатените средства в размер на 132.11 млн. евро от Българска банка за развитие по механизъм за уреждане на задълженията, платими от републиканския бюджет по бюджетите на министерствата и ведомствата – първостепенни разпоредители с бюджетни кредити, второстепенни разпоредители и от по-ниска степен разпоредители с бюджетни кредити, в изпълнение на Решение № 197 от 08.04.2010 г. на Министерския съвет.

В съответствие с чл. 8 от Закона за държавния дълг (ЗДД) и с цел контролиране нарастването на размера на суверенните задължения, в ЗДБРБ за 2011 г. са определени лимити за: максималния размер на новия държавен дълг - 2 млрд. евро и максималния размер на новите държавни гаранции, които могат да бъдат поети през годината - 0.24 млрд. евро, както и за максималния размер на държавния дълг към края на бюджетната година - 7.5 млрд. евро. Лимитите по дълга кореспондират с приоритетите, поставени в настоящата Стратегия за управление на държавния дълг, а именно: контролирано увеличение размера на държавния дълг към края на 2011 г. и осигуряване на стабилни източници за финансиране на бюджета и рефинансиране на държавния дълг.

В съответствие с разпоредбите на ЗДД, през 2012 г. предстои да бъде разработена и приета нова Стратегия за управление на държавния дълг, обхващаща периода 2012–2014 г., която като цяло ще очертае намеренията на правителството в областта на управлението на държавния дълг за предстоящия тригодишен хоризонт. Основното ѝ предназначение ще бъде да оцени и ограничи в максимална степен потенциалните рискове, репликирани както от външни, така и от вътрешни фактори, в т.ч. и такива свързани със структурата и профила на дълга. Стратегията се предвижда да очертае и основните дългови стратегии, които да обезпечат стабилни източници за финансиране на бюджета и рефинансиране на суверенните задължения. Това налага осъществяването на гъвкава пазарно-ориентирана заемна политика, съобразена с динамиката на процесите в местната и глобалната икономика, адекватна на нуждите на държавния бюджет и ликвидността на финансовата система, в унисон с поддържане на макроикономическата стабилност в страната и запазване на устойчиви перспективи по суверенния кредитен рейтинг, при стриктно наблюдаване на баланса между целите и ограниченията.

При изготвянето на новата стратегия ще бъдат взети предвид както досегашния подход при управлението на държавния дълг и изискванията на Пакта за стабилност и растеж, а така също и предвидените механизми, залегнали в проекта на Министерство на финансите за Пакт за финансова стабилност, чиято цел е да гарантира дългосрочна финансова стабилност.

3.6.1 Емисионна политика

През 2010 г. емисиите ДЦК на вътрешния пазар заемат приоритетно място в дълговото финансиране на държавния бюджет с дял от 85%, което е резултат от различни фактори - от една страна предвид състоянието на международните пазари и съществуващата висока ликвидност, наблюдавана в банковата система през цялата година, предвидената в §14 от ЗДБРБ за 2010 г. възможност за емисия на международните капиталови пазари (МКП) не беше използвана, а от друга страна бе съобразено с необходимостта от осигуряване на средства за фискалния резерв с цел изпълнение на разпоредбата на §6 от ЗДБРБ за 2010 г. за неговия минимален размер към края на 2010 г. - 6.3 млрд. лв. (3.2 млрд. евро). Тези предпоставки дадоха възможност за набиране на финансов ресурс на пазарен принцип при приемлива за емитента доходност и оптимална степен на риск на местния дългов пазар. Брутното вътрешно финансиране с ДЦК реализирано през 2010 г. е в размер на 1 508.1 млн. лв. (771.1 млн. евро), формирано от пласираните емисии ДЦК в следните матуриретни сегменти: ДЦК със срок 10 години и 6 месеца с номинална стойност 313.1 млн. лв. (160.1 млн. евро), 7-годишни ДЦК в размер на 130 млн. лв. (66.5 млн. евро), 5-

годишни ДЦК (от 2009 г.) в размер на 130 млн. лв.(66.5 млн. евро), ДЦК със срок 3 години и 6 месеца в размер на 30 млн.лв. (15.3 млн. евро) и две емисии 1-годишни ДЦК на обща стойност 150.8 млн.лв. (77.1 млн. евро). Тук са включени и реализираните през годината две емисии, деноминирани в евро: една с матуритет 15 години с номинален размер 234.1 млн. евро и една със срок 2 години и 6 месеца в размер на 151.5 млн. евро.

През годината се наблюдава нарастващ интерес към предлаганите правителствени дългови ценни книжа, което се съпътства с ясно открояваща се тенденция за намаляване на постигнатата на аукционите доходност. Отчитайки очакванията на пазарните участници и развитието на финансовата система, както и в унисон със заявената цел за осъществяване на гъвкава и адекватна на пазарна среда емисионна политика, Министерството на финансите актуализира емисионната си политика за 2010 г. Разнообразени бяха матуритетната и валутната структура на предлаганите ДЦК, което засили инвеститорска активност сред всички участници на пазара, като банки, пенсионни фондове, застрахователни дружества и други институционални инвеститори

На някои аукциони бяха постигнати рекордни коефициенти на покритие в следствие на значителното превишаване на търсенето над предлагането на ДЦК. Осреднените им стойности за годината по видове ценни книжа са както следва: за 1-годишните съкровищни бонове – 4.13, за ДЦК със срок 2 години и 6 месеца деноминирани в евро – 3.82, за ДЦК със срок 3 години и 6 месеца – 3.01, 5-годишни ДЦК (от 2009 г.) – 1.96, за ДЦК със срок 10 години и 6 месеца – 3.02 и за ДЦК със срок 15 години деноминирани в евро – 6.92. Емитирането на ДЦК със срочност 10 години и 6 месеца бе съобразено с необходимостта от поддържането на подходящ инструмент с цел изчисляването на дългосрочен лихвен процент за оценка степента на сближаване със държавите-членки на ЕС.

3.6.2 Финансиране по централния бюджет

➤ Вътрешен пазар на ДЦК

Съобразявайки се с приоритетите, заложи в ЗДБРБ за 2011 г., поставените цели в действащата Стратегия за управление на държавния дълг 2009-2011 г. и тенденциите за развитие на местния и международните капиталови пазари, Министерството на финансите възнамерява да продължи провеждането на активна емисионна политика на вътрешния пазар. През годината се планира реализиране на положително нетно вътрешно финансиране в рамките на около 430 млн.лв. (219.9 млн. евро), като brutния размер на емитираните ДЦК на местния пазар ще бъде в границите около 1 000 млн. лв. (511.3 млн. евро).

Усилията ще бъдат насочени към обезпечаването на подходящи инвестиционни алтернативи, предоставящи възможност за оптимално управление на свободните ресурси от страна на широк кръг инвеститори, като паралелно с това, в случай на необходимост ще се провежда политика, която пряко кореспондира с и поддържа ликвидността във финансовата система. Ще бъде използван целия възможен инструментариум за насърчаване развитието на вътрешния пазар на ДЦК, утвърждаване позициите на ДЦК по вътрешния дълг като водеща инвестиционна алтернатива с атрактивно съотношение доходност/риск, съпроводено от стремеж за максимално възможно изглаждане на операциите по вливане и изтегляне на

ликвидност чрез падежи и емисии на ДЦК, в контекста на превенция от възможна волатилност и фрагментация на пазара.

➤ Външно финансиране:

През 2010 г. са усвоени средства по държавни и държавни инвестиционни заеми на стойност 133.1 млн. евро. От тях 52.4 млн. евро са постъпили по сметките на централния бюджет (ЦБ) и представляват първи транш от Структурния програмен заем с Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), а 80.7 млн. евро са усвоените средства по държавни инвестиционни заеми.

През 2011 г. се очаква по централния бюджет да постъпят средства от външни държавни заеми в размер на около 200 млн. евро, в т.ч. усвоявания по Кредитното споразумение за структурен програмен заем България - съфинансиране на фондовете на ЕС 2007-2013 г., между Република България и Европейската инвестиционна банка през 2011 г., възлизащи на около 120 млн. евро; усвояване на първия заем за развитие на политиките от Световна банка във връзка със сътрудничеството по програмата на правителството за реформа в железопътния сектор с цел осигуряване на финансова устойчивост на железопътния сектор в България в размер на 80 млн. евро, както и усвоявания по държавни инвестиционни заеми (ДИЗ), администрирани по бюджетите на министерствата в размер на около 210 млн. евро. В ЗДБРБ за 2011 г. е предвидена възможността за емисия на глобални облигации на международните финансови пазари при необходимост от финансиране на бюджета и благоприятна конюнктура на международните капиталови пазари. Същата възможност бе предвидена и в ЗДБРБ за 2010 г., но не бе използвана, тъй като бе предпочетена алтернативата на вътрешно финансиране чрез емисии на ДЦК.

Обект на анализ представлява въвеждането на иновативни дългови механизми. Проучва се възможността за прилагането на специалния механизъм за изкупуване на правителствени облигации от ЕИБ за финансирането на инвестиционни проекти. Този финансов инструмент се различава от стандартните държавни заеми предоставяни на държавите-членки от ЕИБ, но съдържа всички елементи и условия за избягване на риска от стандартния рамков договор на ЕИБ за отпускане на заем на държава-членка на Европейския съюз. По изискване на банката, всички взаимни действия следва да бъдат обвързани с определени постигнати предварителни договорености и идентифицирането на конкретни инвестиционни проекти в основните области на финансиране от ЕИБ - инфраструктура, екология, енергетика, здравеопазване, образование, социална сфера и други.

С оглед продължаване на ползотворното сътрудничество между Република България и Световната банка предстои разработване на проект на нова Стратегия за партньорство за периода 2011-2013 финансови години, която се предвижда да бъде ориентирана в три насоки за подкрепа – реформа на политики, попадащи в обхвата на стратегията „Европа 2020”, укрепване на институционалния капацитет за усвояване на фондовете на ЕС и финансиране, допълващо оперативните програми.

За покриване на финансовия недостиг на общини, други бюджетни предприятия и държавни предприятия по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон, които са бенефициенти по проекти по оперативни програми „Транспорт”, „Околна среда” и „Регионално развитие”, в ЗДБРБ за 2011 г. е предвидена възможност да се отпускат заеми от Българската банка за развитие (ББР) въз основа на предоставени от централния бюджет възстановими средства. Средствата са част от „Кредитното споразумение за

структурен програмен заем” (България, съфинансиране на фондовете на ЕС 2007-2013), между Република България и ЕИБ, и се предоставят на ББР под формата на гаранционни депозити. В съответствие с изискванията на Кредитното споразумение, проектите следва да бъдат одобрени и от ЕИБ.

3.6.3 *Анализ на чувствителността на държавния дълг*

Рисковете през 2011 г., свързани с обслужването на вътрешния дълг, са минимизирани предвид емитирането на ДЦК с фиксирани лихвени купони и деноминирани в левове и евро. В изпълнение на текущата стратегия за управление на дълга новото заемане на средства е предимно в лева и евро при фиксирани лихвени проценти, поради което влиянието върху размера на лихвените плащания през следващите години се очаква да отслабва.

Задълженията, обвързани с променливи лихвени проценти са 20.3% през 2010 г., като тенденцията е към запазване на това съотношение и през 2011 г. Запазва се значителният превес на дълга с фиксиран лихвен процент (79.7%) през 2010 г., като тенденцията е за стабилизиране през 2011 г. на нивото около 80% и увеличението до 84% през 2012 г. Тази динамика показва условия за добра прогнозируемост на бюджетните средства, необходими за обслужване на държавния дълг. До 2014 г. делът на дълга с променлив лихвен процент ще е спадне до 15.4%.

Около 80.1% от държавния дълг през 2010 г. е в евро и лева и 17.1% - в щатски долари, а в други валути - 2.8%. Очаква се деноминираният в евро и лева дълг да достигне съответно 79.5% и 83.0% през 2011 и 2012 г.

С цел установяване степента на влияние върху размера на предстоящите плащания по държавния дълг от евентуална промяна в нивата на текущите валутни курсове и лихвени проценти, бе направен анализ на чувствителността за периода 2011-2013 г. Изготвени са два сценария:

- базов сценарий при допускане за финансиране и нива на лихвените проценти и валутни курсове, използвани във връзка с бюджетната процедура за 2012 г.
- алтернативен сценарий при допускане за очаквано възходящо движение на нивата на лихвените проценти и валутните курсове.

Анализът потвърди относително слабо влияние на изменението в стойностите на основни пазарни индикатори върху обслужването на държавния дълг на страната. Това се дължи основно на постигнатите положителни промени във валутната и лихвена структура на дълга в предходните години.

I. При допускането за поскъпване на долара спрямо лева с 10%:

- Плащанията по главници за 2011 г. ще се увеличат с 0.63%, а за 2012 г. и 2013 г. промяната ще е съответно с 0.51% и 0.25%.
- Размерът на дълга за 2011 г. ще се увеличи с 1.47%, съответно 1.31% за 2012 г. и 1.3% за 2013 г., което в абсолютна стойност за всяка от годините е средно около 111 млн. евро.
- Лихвените плащания ще се повишат с 1.44% през 2011 г., с 2.22% през 2012 г. и с повече от 1.91% през 2013 г.

II. При допускане за увеличение на курса на японската йена спрямо лева с 10%:

- Наблюдава се слаб негативен ефект върху размера на дълга в диапазона 0.73-0.79% в периода 2011–2013 г. В абсолютно изражение това означава увеличаване на размера на дълга с 56.6 млн. евро за 2011 г., 62.3 млн. евро за 2012 г., и 65.6 млн. евро за 2013 г.
- Не оказва съществено влияние върху размера на лихвените плащания и плащанията на главници по държавния дълг, като средно ефектът ще е в размер на 0.34% за всяка една от годините.

Разгледаната по-горе лихвена структура предопределя сравнително ниския риск при промяна на лихвените проценти. Най-голямо е влиянието върху лихвените плащания по дълга на едновременно увеличение в стойностите на 6 месечния LIBOR на еврото и 6 месечния LIBOR на щатския долар. За предстоящия тригодишен период, ръст от 100 базисни пункта в нивото на тези показатели ще доведе до увеличение на средствата за лихвени плащания с около 2% през 2011 г. и 3.7% през 2012 г. Ефектът в абсолютен размер върху нужните за целта средства за тези две години се оценява на приблизително 20.5 млн. евро. С оглед на лихвената структура на дълга, променливите лихвени проценти на дълга в евро са с най-голяма тежест за този резултат (около 94% от дълга с плаващ лихвен процент е деноминиран в евро).

4 АНАЛИЗ НА ЧУВСТВИТЕЛНОСТТА И СРАВНЕНИЕ С ПРЕХОДНАТА АКТУАЛИЗАЦИЯ

В настоящата Конвергентна програма са разгледани три алтернативни сценария – по-високи цени на суровия петрол, по-нисък растеж на европейската икономика и по-бързо възстановяване на потребителското доверие в страната.

4.1 Сценарий 1: По-високи цени на петрола

Разработеният алтернативен сценарий отразява несигурността относно развитието на цената на петрола на международните пазари. Технически той се изразява в допускането за по-висока цена на суровия петрол с 10% спрямо базовия сценарий през 2011 г. Това нарастване, от своя страна, ще доведе до по-висока инфлация, както по линия на повишените цени на енергийните стоки, така и в резултат на вторични ефекти върху останалите цени от потребителската кошница.

Таблица 6. Сравнение между базисните и алтернативните допускания

	2011		2012		2013		2014	
	Процентно изменение	Разлика с основен сценарий, п.п.	Процентно изменение	Разлика с основен сценарий, п.п.	Процентно изменение	Разлика с основен сценарий, п.п.	Процентно изменение	Разлика с основен сценарий, п.п.
Средна спот цена на петрола, USD/барел	49.1	13.6	0.8	0.0	-2.3	0.0	-0.9	0.0
Хармонизирана инфлация, в края на годината	5.1	0.9	2.9	0.1	2.4	0.0	2.4	0.0
Хармонизирана инфлация, средно за годината	4.3	0.4	3.9	0.6	2.6	0.0	2.4	0.0

Източник: МФ

При подобно развитие на икономическата конюнктура се очаква по-високата инфлация да доведе до по-бавно възстановяване на частното потребление с 0.4 п.п. през настоящата година. Ограничаването на потреблението ще се отрази негативно върху реалния растеж на вноса, който се очаква да намалее с 0.2 п.п. От друга страна, повишаването на цената на петрола ще има противоположен ефект върху вноса. Този ефект се изразява в слабо повишаване на реалния растеж на износа с 0.1 п.п. през 2011г. и спад с 0.3 п.п. през следващата година поради лаговия ефект върху експортно ориентирани отрасли от страна на предлагането. След 2012 г. реалният растеж на износа ще се върне на нивата от основния сценарий.

Повишаването на цената на петрола ще има негативно влияние върху текущата сметка на страната. Въздействието е основно по линия на изменение на търговския баланс, който ще нарасне до 7.3% от БВП през тази година, при 7.1% от БВП в

основния сценарий. Поскъпването на една от основните суровини за България, ще доведе до номинално нарастване на вноса, което ще неутрализира реалния спад. Така, промяната във вноса ще надвиши изменението на износа и ще породи увеличение на търговския дефицит през 2011 г. Въздействието върху останалите елементи на текущата сметка ще е ограничено.

Относително по-ниската очаквана икономическа активност спрямо базисния сценарий през програмния период не дава основания за очаквани значителни отклонения в развитието на показателите на пазара на труда. В настоящия сценарий изменението на заетостта е по-ниско с по-малко от 0.1 п.п. през първите две години, а нивото на безработица плавно достига 9% през 2014 г., при стойност от 8.9% в основния сценарий.

Таблица 7. Ефекти върху основните макроикономически показатели от повишаването на цената на петрола

Темпове на реален растеж	2011		2012		2013		2014	
	Алтернативен сценарий	Разлика с основния сценарий, п.п.	Алтернативен сценарий	Разлика с основния сценарий, п.п.	Алтернативен сценарий	Разлика с основния сценарий, п.п.	Алтернативен сценарий	Разлика с основния сценарий, п.п.
БВП	3.5%	-0.1	3.9%	-0.2	4.4%	0.0	4.2%	0.0
Крайно потребление	2.4%	-0.4	3.5%	-0.1	4.2%	0.0	3.3%	0.0
Частно потребление	2.8%	-0.4	4.0%	-0.1	4.7%	0.0	3.5%	0.0
Бруто капиталонарастване	5.5%	-0.1	6.9%	0.4	7.5%	0.0	7.4%	-0.2
Износ	8.3%	0.1	7.5%	-0.3	7.6%	0.0	7.2%	0.0
Внос	7.6%	-0.2	8.0%	-0.2	8.5%	0.0	7.3%	0.0
Текуща сметка (% от БВП)	-2.3%	0.1	-3.5%	0.2	-4.1%	0.2	-4.0%	0.2
Заети, %	0.2%	0.0	0.6%	-0.1	0.9%	0.0	0.6%	0.0
Безработица, ниво	10.1%	0.0	9.8%	0.1	9.3%	0.1	9.0%	0.1

Източник: МФ

4.2 Сценарий 2: Забавено възстановяване на европейската икономика

По слабото нарастване на износа и вътрешното търсене ще доведе до по-нисък растеж на българската икономика през първите две години на разглеждания период. По-слабото развитие на икономиките на основните ни външнотърговски партньори ще окаже негативно влияние върху българския износ на стоки и услуги, както в

номинално, така и в реално изражение. Ограничаването на износа ще има задържащо влияние и върху вноса на суровини за експортно ориентирани индустрии. Като цяло, направените симулации показват по-слабо негативно влияние на променените допускания върху износа в сравнение с тези върху вноса, в резултат, на което се очаква подобряване на търговския баланс и текущата сметка като цяло.

Негативното влияние от ограниченото възстановяване на европейската икономика ще породи по-голяма предпазливост от страна на инвеститорите и допълнително забавяне притока на чужди капитали в страната и по-малък излишък във финансовата сметка. По-слабите капиталови потоци към страната, от своя страна, ще имат задържащ ефект върху растежа основно на инвестициите, но също, макар и в по-малка степен, върху потреблението.

Таблица 8. Основни макроикономически показатели

Темпове на реален растеж	2011		2012		2013		2014	
	Алтернативен сценарий	Разлика с основен сценарий, п.п.	Алтернативен сценарий	Разлика с основен сценарий, п.п.	Алтернативен сценарий	Разлика с основен сценарий, п.п.	Алтернативен сценарий	Разлика с основен сценарий, п.п.
БВП	3.2%	-0.4	3.9%	-0.2	4.4%	0.0	4.2%	0.0
Крайно потребление	2.4%	-0.4	3.4%	-0.2	4.2%	0.0	3.3%	0.0
Частно потребление	2.8%	-0.4	3.9%	-0.2	4.6%	-0.1	3.5%	0.0
Бруто капиталобразуване	4.3%	-1.3	5.6%	-0.9	7.4%	-0.1	7.3%	-0.3
Износ	7.3%	-0.9	7.7%	-0.1	7.6%	0.0	7.2%	0.0
Внос	6.6%	-1.2	7.6%	-0.6	8.5%	0.0	7.3%	0.0
Текуща сметка (% от БВП)	-2.0%	0.2	-2.8%	0.5	-3.4%	0.5	-3.3%	0.5
Финансова сметка (% от БВП)	4.6%	-0.4	10.0%	-0.4	6.3%	-0.2	7.8%	0.0
Средногодишна инфлация	3.6%	-0.3	3.1%	-0.2	2.4%	-0.2	2.3%	-0.1
Заети, %	0.0%	-0.2	0.6%	-0.1	0.9%	0.0	0.6%	0.0
Безработица, ниво	10.2%	0.1	9.9%	0.2	9.4%	0.2	9.1%	0.2

Източник: МФ

По-бавният икономически растеж на основните търговски партньори на страната ще възпрепятства и обръщането в тенденциите на пазара на труда през 2011 г. По-слабият износ и по-ниската инвестиционна активност няма да позволят по-отчетливо нарастване на общата заетост в страната и броят на заетите се очаква да се стабилизира около нивото си от 2010 г. При този сценарий, от 2012 г. нивото на безработицата се очаква да започне да намалява, но до края на програмния период ще остане с около 0.1-0.2 п.п. по-високо спрямо базисния сценарий. Нарастването на

заетите през 2012 г. се очаква да бъде с 0.1 п.п. по-ниско в сравнение с базисния сценарий, а за следващите две години темповете на изменение са идентични в двата сценария.

4.3 Сценарий 3: По-бързо възстановяване на потреблението

Основният сценарий на настоящата Конвергентна програма е консервативен относно нарастването на потреблението на домакинствата с цел да се гарантира изпълнението на приходите в бюджета за 2011г. При настоящият сценарий се очаква по-бързо възстановяване на потребителското доверие. Това би трябвало да има положителен ефект върху частното потребление и да доведе до реален растеж на българската икономика от 3.7% за 2011 г. Нарастването на потреблението, от своя страна, ще доведе до слабо ускоряване на инфлацията.

Таблица 9. Основни макроикономически показатели

Темпове на реален растеж	2011		2012		2013		2014	
	Алтернативен сценарий	Разлика с основен сценарий, п.п.	Алтернативен сценарий	Разлика с основен сценарий, п.п.	Алтернативен сценарий	Разлика с основен сценарий, п.п.	Алтернативен сценарий	Разлика с основен сценарий, п.п.
БВП	3.7%	0.1	4.2%	0.1	4.4%	0.0	4.2%	0.0
Крайно потребление	3.2%	0.4	3.9%	0.3	4.3%	0.1	3.3%	0.0
Частно потребление	3.7%	0.5	4.6%	0.5	4.8%	0.1	3.5%	0.0
Бруто капиталобразуване	5.8%	0.2	7.4%	0.9	7.5%	0.0	7.4%	-0.2
Износ	8.2%	0.0	7.7%	-0.1	7.5%	-0.1	7.2%	0.0
Внос	8.2%	0.4	8.5%	0.3	8.5%	0.0	7.3%	0.0
Текуща сметка (% от БВП)	-2.4%	-0.2	-3.8%	-0.5	-4.5%	-0.6	-4.5%	-0.7
Средногодишна инфлация	4.0%	0.1	3.9%	0.6	2.8%	0.2	2.6%	0.2
Заети, %	0.3%	0.1	0.7%	0.1	0.9%	0.0	0.6%	0.0
Безработица, ниво	10.1	0.0	9.7	0.0	9.2	0.0	8.9%	0.0

Източник: МФ

Подобряването на потребителското доверие в икономиката ще има положително влияние и върху интензифицирането на инвестиционния процес в страната. Повишаването на вътрешното търсене, основно по линия на потреблението, но също и поради по-високите инвестиции, ще породи ускоряване на темпа на растеж на вноса на стоки и услуги, както в реално, така и в номинално изражение. От друга страна, ефектът върху износа се очаква да бъде незначителен. Общият ефект върху икономическия растеж се оценява на 0.1 п.п. през 2011 г.

Очакванията за заетостта и безработицата следват посоката на развитие от базисния сценарий, като не се очакват съществени отклонения в динамиката на показателите през целия програмен период. Темповете на увеличение на заетите са сравнително

по-високи през 2011 г. и 2012 г., макар измененията да са под 0.1 п.п. на година, в резултат на очакваната по-висока инвестиционна активност. Нивото на безработица се задържа на равнищата си от основния сценарий.

4.4 Фискални рискове

Международната икономика започна да се възстановява от финансовата и икономическа криза, но тъй като този процес и неговата продължителност остават несигурни, средносрочната макроикономическа прогноза на Министерство на финансите е по-скоро консервативна. Основните рискове пред изпълнението на бюджета в средносрочен план са свързани с:

- **Изместване на структурата на икономическия растеж към по-висок принос на нетния износ и индикации за по-ниска данъчна събираемост.** Консервативният подход при планирането на приходната част на бюджета значително ограничава вероятността за реализирането на този рисков фактор, но като цяло действието му не може да бъде напълно елиминирано. Допълнително е възможно да се проявят рискове, свързани с разходната част на бюджета, предвид все още високите нива на безработицата, които ще продължат да оказват натиск върху разходите за социални помощи и помощи за безработица през тази и следващата година;
- **Застаряване на населението, водещо до натиск върху пенсионната система.** Със започналата от началото на 2011 г. реформа на пенсионната система бяха приети мерки за консолидация на бюджета на НОИ и стабилизиране на приходите на ДОО. Тези промени ще доведат до намаляване на тежестта от застаряването на населението върху публичните финанси, посредством подобряването на бюджета на НОИ, като оценката на риска за публичните финанси от застаряването на населението се подобрява. Въпреки това демографският процес продължава да бъде сериозно предизвикателство за запазване устойчивостта на публичните финанси и прави необходимо допълнителното подобряване на качеството на публичните разходи в системата на пенсионното осигуряване, здравеопазването и образованието, както и поддържането на консервативна политика по отношение на бюджетния баланс;
- **Повторно влошаване на външната среда** поради оттеглянето на фискалните и парични стимули, което би могло да забави възстановяването на българската икономика, оказвайки натиск както върху приходната, така и върху разходната страна на бюджета.
- **Продължителното действие на неблагоприятни ценови ефекти, вследствие на нарастване на международните цени,** и в частност на петрола, също създават предпоставки за по-бавно възстановяване от кризата.

4.5 Чувствителност на бюджетните прогнози към алтернативните сценарии

Алтернативните сценарии разкриват някои рискове пред бюджетните прогнози, свързани с промяната в структурата и степента на икономическо възстановяване.

Динамиката на вътрешното търсене и в частност на крайното потребление оказват значително въздействие върху приходната част на бюджета. Реализирането на оптимистичния сценарий, предвиждащ ускорено възстановяване на потребителското доверие и по-висок ръст на българската икономика спрямо базовия сценарий, ще има положително въздействие върху приходната част на бюджета, генерирайки допълнителни постъпления през целия прогнозен период. Последното ще предостави възможност за ускоряване на процеса на бюджетна консолидация.

Въпреки, че при песимистичния сценарий относително забавено възстановяване на европейската икономика, негативното въздействие идва основно по линия на динамиката на износа, темпът на нарастване на почти всички компоненти на БВП е по-нисък спрямо базовия сценарий. Най-сериозно въздействие върху приходната част на бюджета се очаква да окажат по-ниските нива на крайното потребление и на вноса на стоки и услуги в сравнение с основния сценарий. При изготвянето на ЗДБРБ за 2011 г. бяха определени целеви стойности на дефицита по консолидираната фискална програма като процент от БВП за следващия тригодишен период. Дефицитът не трябва да надвишава 2.5% от БВП през 2011 г., 1.5% от БВП през 2012 г. и 1.0% от БВП през 2013 г. С цел постигане на целевите стойности за дефицита, при този сценарий се предвижда допълнително ограничаване на правителствените разходи спрямо базовия сценарий, движещо се в границите от 0.2% до 0.3% от БВП в рамките на разглеждания период.

Повишаването на цената на суровия петрол през 2011 г. с 10% спрямо базовия сценарий, има относително ограничено влияние върху общата стойност на приходите по консолидирания бюджет в сравнение с другите два алтернативни сценария. Това се предопределя от действието на два основни противоположни фактора, влияещи върху динамиката на постъпленията в бюджета. От една страна, забавеното възстановяване на икономическата активност в сравнение с основния сценарий в резултат на отрицателния ценови шок ще ограничи до известна степен нарастването на данъчните постъпления, основно през първата година. От друга страна, засилването на средногодишната инфлация през първите две години от прогнозния период и нарастването на номиналната стойност на вноса ще действат в противоположна посока, оказвайки положително въздействие главно върху номиналните постъпления от косвени данъци. В допълнение, повишените нива на инфлацията през 2011 и 2012 г. е възможно да създадат известен натиск върху текущите бюджетни разходи.

В заключение, за всеки един от алтернативните сценарии може да се обобщи, че при спазване на зададените нива на разходните компоненти през прогнозния период, дефицитът на консолидирана основа ще бъде сведен под референтната за държавите-членки на ЕС стойност от 3% от БВП.

4.6 Сравнение с предходната актуализация

Актуализацията на средносрочната макроикономическа прогноза бе наложена от променената конюнктура на външната среда, най-вече поради по-бързото възстановяване на европейската икономика от очакваното и съответно по-висок растеж на износа в реално изражение през 2010 г. Допълнително, предишната актуализация на Конвергентната програма е изготвена с отчетни данни, налични към края на 2009 г. За сравнение, в момента на изготвянето на настоящата Конвергентна

програма има налични предварителни данни по националните сметки за 2010 г., които очертават по-голям спад на брутното образуване на основен капитал от очакваното, което до голяма степен се дължи на ревизията на данните за 2009 г. Не на последно място трябва да се отбележат и публикуваните през септември 2010 г. ревизии на данните от националните сметки от 1995 г. насам, които доведоха до значителни промени в интерпретацията на данните. От една страна, за пръв път бяха публикувани сезонно изгладени данни. Също така, съобразявайки се с препоръките на Евростат, беше променен и методът за пресмятане на промените на физическите обеми. Бяха възприети и други методологически промени, свързани с включването на различни аспекти на сенчестата икономика в БВП, разпределение на косвено измерени услуги на финансовите посредници и промяна във времето отчитане на някои данъци.

Таблица 10. Основни макроикономически показатели

Темпове на реален растеж	2010			2011			2012		
	КП 2011	КП 2009	Разлика, п.п.	КП 2011	КП 2009	Разлика, п.п.	КП 2011	КП 2009	Разлика, п.п.
БВП	0.2%	0.3%	-0.1	3.6%	3.8%	-0.2	4.1%	4.8%	-0.7
Частно потребление	-1.2%	-0.7%	-0.5	3.2%	4.1%	-0.9	4.1%	4.1%	0.0
Брутно образуване на основен капитал	-16.5%	-5.6%	-10.9	5.6%	1.8%	3.8	6.5%	6.2%	0.3
Износ	16.2%	-3.3%	19.5	8.2%	4.9%	3.3	7.8%	6.1%	1.7
Внос	4.5%	-1.9%	6.4	7.8%	4.0%	3.8	8.2%	6.6%	1.6

Източник: МФ

През първите месеци на 2010 г. се очерта сериозно изоставане в основните параметри от приходната част на бюджета спрямо първоначалните консолидирани разчети. Това наложи планът за годината да бъде актуализиран и през юли 2010 г. бе приет и влезе в сила Закон за изменение и допълнение на ЗДБРБ за 2010 г. Променената фискална рамка за 2010 г. отрази актуализираните разчети за нивото на приходите и заложи конкретни ограничения за част от разходите. При променените параметри на разчетите по бюджета бе заложена цел от 3.8% от БВП за бюджетния дефицит на начислена основа за 2010 г. и бе отчетена необходимостта от свеждане на дефицита под референтната стойност от 3% от БВП още през 2011 г.

Отчетите за изпълнението на държавния бюджет към 31.12.2010 г. показват много добра събираемост на приходите спрямо актуализираните разчети и регистрират редукция на бюджетния дефицит, като процент от БВП, значително под заложеното ниво за 2010 г. В средносрочен план фискалната цел бе ревизирана от балансиран бюджет на дефицит по консолидираната фискална програма в процент от БВП, който да не надвишава 2.5% за 2011 г., 1.5% за 2012 г. и 1.0% за 2013 г. Тази ревизия бе извършена с оглед гарантиране действието на автоматичните стабилизатори в икономиката и отчитане на тяхната антициклична роля, при използване на всички възможности за фискална консолидация и достигане на близка до балансирана позиция към края на програмния период.

Директно сравнение на прогнозата, залегнала в настоящата Конвергентна програма, с последните икономически прогнози на Европейската комисия от есента на 2010 г. не би било показателно, тъй като условията, при които са направени двете прогнози са много различни. Основната разлика се състои в това, че настоящата прогноза на българското правителство отчита динамиката на международните цени през последните месеци, свързана с политическото напрежение в някои страни-износителки на петрол, както и природното бедствие в Япония и последиците от него.

Като обща тенденция обаче се наблюдават по-оптимистични национални прогнози за икономическия растеж в средносрочен план. Исторически, данните на националната статистика показват, че отчетните данни за 2010 г. от 0.2% растеж на БВП са по-оптимистични в сравнение с есенната прогноза на ЕК за спад на БВП от 0.1% и по-песимистични от тази на българското правителство за икономически растеж от 0.7%. Последната прогноза се основаваше на информация до второто тримесечие на 2010 г., която показваше положителна тенденция на възстановяване на потреблението - беше възприето допускането за продължаване на тази тенденция. През третото тримесечие обаче беше регистриран последващ спад на потреблението, което, въпреки положителните данни от последните три месеца на 2010 г., оказва негативно въздействие върху годишния икономически растеж.

5 КАЧЕСТВО НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ

5.1 Развитие на разходната страна на бюджета

Консолидираните правителствени разходи бяха реструктурирани с оглед на постигането на правителствените приоритети за по-добро усвояване на европейските средства и за оказване на подкрепа на най-уязвимите групи в условията на засилени бюджетни ограничения.

5.1.1 Продължаваща фискална консолидация и засилване на контрола

➤ По-стриктен контрол на разходите на ПРБК

За да се избегне отчетения през 2009 г. значителен спрямо последните години ръст в начислените задължения по поети ангажменти, необезпечени с финансов ресурс и за подобряване на управлението на бюджетния ресурс в първостепенните разпоредители с бюджетни кредити (ПРБК) съгласно заложените принципи в Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор, в Закона за държавния бюджет за 2011 г. е приета разпоредба, с която се дава възможност Министерският съвет да определя и актуализира лимити на държавните органи, министерствата и ведомствата за сключване на договори. Също така се предвиждат мерки за замразяване на разходите на ведомствата, съчетани с оптимизация на администрацията.

➤ Ограничаване на размера на средствата за заплати в бюджетния сектор

Сред основните акценти на разходната политика през 2011 г. са запазването на номиналния размер на средствата за заплати, достигнат през 2010 г. и определяне на индивидуалните възнаграждения съобразно реформата за заплащане в бюджетната сфера²⁹.

- Въвеждане на допустими максимални размери на задълженията към доставчици на разпоредителите с бюджетни кредити с цел да се намалят рисковете от влошаване на бюджетното салдо за 2011 г., отчетено на начислена основа – в рамките на одобрените размери през 2010 г.
- Последващо подобряване на процедурите и правилата за управление на публичните финанси.
- Запазване на разходите за издръжка и капиталовите разходи на нивата от актуализирания бюджет за 2010 г.
- Отлагане на осъвременяването на пенсиите и въвеждане на по-строги критерии за достъп до пенсия.
- По-строги критерии за плащания към общините – само в случай на непроменен одобрен бюджет; след 30.06.2011 г. средства могат да се прехвърлят от едно делегирано перо на друго (с изключение на образованието) само ако няма натрупани задължения³⁰. Общините могат да получат финансиране от Фонда за

²⁹ Обвързване на растежа на индивидуалните възнаграждения на заетите в публичния сектор с растежа на производителността на труда и с възможностите на икономиката и бюджета.

³⁰ § 31 от ПСР на Закона за държавния бюджет за 2011 г.

органите на местно самоуправление в България ФЛАГ ЕАД с до 4 млн. лв. (2 млн. евро), ако реализират проекти, съфинансирани от европейски фондове³¹.

5.1.2 Политика на пазара на труда и социално включване

По бюджета за 2010 г. бяха предвидени 65 млн. лв. (33.2 млн. евро)³² за активна политика на пазара на труда. В изпълнение на антикризисните мерки на правителството³³, бяха одобрени допълнителни средства по бюджета на МТСП в размер на 5 млн. евро за финансиране на Национална програма „От социални помощи към осигуряване на заетост”.

Въведоха се по-строги условия за получаването на месечни социални помощи от безработни лица в трудоспособна възраст³⁴. В резултат на засиления контрол, от март 2010 г. до март 2011 г. Националният осигурителен институт е спрял изплащането на обезщетения за безработица в размер на 9 млн. евро.

За 2011 г. средствата по мерките по Закона за насърчаването на заетостта, които ще осигуряват устойчива заетост в частния сектор, са увеличени три пъти спрямо 2009 г. до 7.5 млн. евро.

Трудова заетост на хората с увреждания ще се финансира основно по оперативни програми „Развитие на човешките ресурси” и „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика”, като общият размер на финансиране е 20 млн. евро.

Нов подход за превенция на социално изключване на децата и семействата в риск ще се въведе чрез Проект за социално включване, финансиран със заеми от Световната банка в размер на 40 млн. евро.

Прилагането на принципите на децентрализацията чрез въвеждането на областно и общинско планиране на социалните услуги, които са основно средство за подкрепа на уязвимите групи, доведе до увеличаване на броя на социалните услуги в общността, които се финансират от държавния бюджет с 20% спрямо бюджета за 2009 г.

Успешното приложение на политиката по заетостта през 2012-2014 г. ще способства и за намаляване на равнището на бедност, а оттам и на социалните разходи на държавата.

5.1.3 Пенсионна реформа и социално осигуряване

След като промените в пенсионната система влязоха в сила от началото на 2011 г., влиянието на негативните демографски промени върху фискалната позиция на страната намаля. Неявните задължения на бюджета, свързани със застаряването на населението, спадат до 0.9% от БВП. Това от своя страна води до подобрене на индикатора за структурен бюджетен дефицит, който България може да си позволи да поддържа, като същевременно запазва условието за дългосрочна устойчивост на фискалната политика.

³¹ § 41 от ПСР на Закона за държавния бюджет за 2011 г.

³² Съгласно отчетни данни на МТСП за първото полугодие на 2010 г.

³³ Постановление № 89 на МС от 11.05.2010 г.

³⁴ При условие, че полагат общественополезен труд от 14 дни по 4 часа в програми за благоустрояване и подобряване на околната среда, почистване, озеленяване, организирани от общинските администрации за предоставянето на социални услуги

Основните параметри на дългосрочна реформа в пенсионната система са описани в глава III.2.2 на Националната програма за реформи на Република България (2011-2015 г.).

Успешното прилагане на реформата се очаква да намали дефицита на ДОО от 1.031 млрд. евро през 2010 г. до 0.7 млрд. през 2011 г., като увеличаването на осигурителната вноска за фонд „Пенсии” с 1.8 процентни пункта ще подобри приходната част на консолидирания бюджет на ДОО със 186.4 млн. евро още през 2011 г.

Очаква се предвиденото индексване на пенсиите по т. нар. „Швейцарско правило” през 2013 и 2014 г. съответно с 4.3% и с 4.4% да има бюджетен ефект съответно от 84 и 89 млн. евро.

5.1.4 Образование и наука

Реформите имат за цел да повишат качеството и достъпа до образование и същевременно с това да подобрят ефективността на разходваните средства.

В Консолидираната фискална програма (КФП) за 2011 г. за образование са заделени 1.317 млрд. евро, което представлява 9.4% от общите бюджетни разходи. Усилията ще бъдат насочени към привличане на повече частни капитали в сектора.

За изпълнение на Националните програми за развитие на средното образование са предвидени средства в размер на 15.3 млн. евро за 2011 г., както и през 2010 г.

В рамките на програми за равен достъп до образование и превенция на рано отпадащите ученици от училище през 2011 г. са разчетени средства в размер на 84.2 млн. евро.

През 2011 г. ще продължи прилагането на системата на делегираните бюджети. Моделът на финансова децентрализация съдържа вътрешни механизми за оптимизация, генерира положителни ефекти и създава предпоставки за развитие на училищата. Разходите за възпитание, подготовка и обучение на децата и учениците в детските градини и училищата възлизат на близо 732 хил. евро, от които 709 хил. евро са средствата по единни разходни стандарти. Единните разходни стандарти за финансиране на средното образование се запазват на нивото на 2010 г.

Основна част от мерките, насочени към реструктуриране на образователната система, мобилизират средства от Структурните и Кохезионния фондове и образователните програми на ЕС.

В областта на висшето образование стремежът е към по-нататъшното устойчиво развитие на системата и гарантиране на качеството на висшето образование. В тази насока са провежданите през 2010 г. и началото на 2011 г. реформи, целящи въвеждането на рейтингова система на висшите училища, предоставянето на публични гаранции при отпускане на студентски кредити от банки и повишаването на квалификацията на академичния състав чрез приемането на Закона за развитието на академичния състав.

България прогнозира да увеличи общия размер на публичните инвестиции, използвайки допълнителни средства за научни изследвания и иновации по европейски програми и чрез усвояване на средства от европейски фондове, както и възможността да увеличи размера на инвестициите в частния сектор в резултат на

преориентиране и реструктуриране на икономиката към сектори с висока интензивност на иновации. На основата на тези прогнози се залага амбициозна национална цел за инвестиции в НИРД в размер на 1.5% от БВП до 2020 г., като 0.7% ще се осигурят от публичния сектор и 0.8% се очаква да дойдат от частния сектор.

5.1.5 Здравеопазване

Разходите за здравеопазване в бюджета за 2011 г. са съобразени с мястото на здравеопазването като един от основните приоритети в бюджетната сфера, с държавната политика в областта на здравеопазването, както и с хода на реформата в сектора. Съгласно изпълнението на бюджета на Министерството на здравеопазването за 2010 г., одобрените разходи за 2011 г. са увеличени с 20.1% спрямо 2010 г. на 364.04 млн. евро. Субсидиите за болниците бяха увеличени с 44.3% спрямо 2010 г. на 106.9 млн. евро за 2011 г. с оглед на протичащото им реструктуриране. За 2011 г. разходите по функция „Здравеопазване“ са предвидени да бъдат 10.9% от бюджетните разходи³⁵ или 3.25 млрд. лв. (1.66 млрд. евро), което е най-големият размер на планирани бюджетни средства в абсолютна стойност досега. Европейско финансиране³⁶ в размер на 304.5 млн. лв. (155.7 млн. евро) ще се използва за модернизация на онкологичната диагностика и лечение, за реструктуриране на домовете за медико-социални грижи за деца на възраст до три години, както и за общинските болници.

5.2 Развитие на приходната страна на бюджета

Стабилната данъчна стратегия има за цел смекчаване на негативните последици от глобалната криза върху икономиката. Усилията са насочени към подобряване на бизнес средата, стимулиране на инвестиционната активност, насърчаване на заетостта, както и ограничаване на сивия сектор. Приоритет пред данъчната политика е избягването на резки изменения по отношение на доходите в условията на икономически спад.

Запазват се данъчните ставки при преките данъци, а процесът на последователно прехвърляне на тежестта към косвените данъци чрез повишаване на някои акцизни ставки от началото на 2011 г. в съответствие с договореностите за достигане на минималните европейски нива продължава.

В приходната част се прилага консервативен подход при предвидени намаления в разходната част.

Данъчна политика и политика на социално осигуряване

- Запазване на размера на ставките при преките данъци;
- Продължаващо последователно прехвърляне на тежестта към косвените данъци чрез повишаване на някои акцизни ставки от началото на 2011 г. в съответствие с договореностите за достигане на минималните европейски нива - очаква се постепенното повишаване на ставките на горивата³⁷ през 2012 и 2013 г. да доведе до годишно увеличение на приходите с 27 млн. евро през всяка от тези

³⁵ Съгласно ЗДБ за 2011 г.

³⁶ По ОП РР и ОП РЧР.

³⁷ Природен газ и газьол.

две години, а през 2014 г. – с 46.8 млн. евро³⁸ вследствие на повишаването на акцизите върху природния газ и цигарите;

- Въвеждане на 10% данъчна ставка върху приходите на чуждестранни юридически лица, регистрирани в зони с преференциално данъчно облагане, с източник България;
- Повишаване на ставката на ДДС върху организираните туристически услуги;
- Облагане на застрахователните премии;
- Повишаване на вноската за фонд „Пенсии” с 1.8 п.п. от 2011 г.;
- За 2011 г. минималните осигурителни прагове по основните икономически дейности и групи професии се повишават с 5.6% в сравнение с 2010 г. През 2011 г. се очаква допълнителните приходи от вноски в НОИ да са 55 млн. евро.

³⁸ 39.2 млн. от цигарите и 7.6 млн. от природния газ.

6 ДЪЛГОСРОЧНА УСТОЙЧИВОСТ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ

6.1 Дългосрочни бюджетни перспективи

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

Таблица 11. Програмен сценарий (% от БВП)

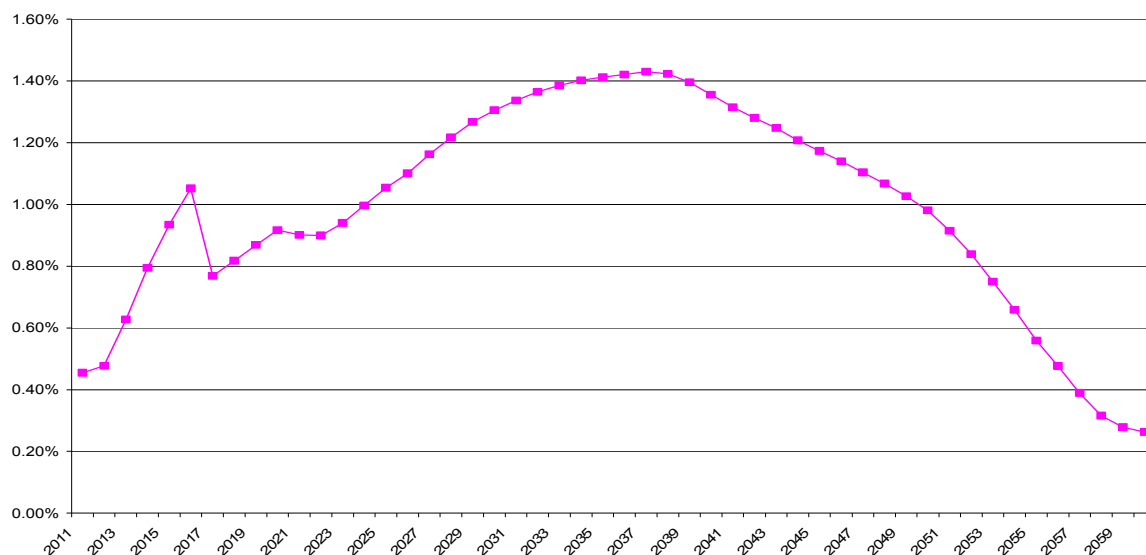
Начална бюджетна позиция 2010 г.	0.50%
Ефект от застаряването на населението	1.46%
<i>S1</i>	<i>-1.21%</i>
<i>S2</i>	<i>1.96%</i>

Източник: Министерство на финансите.

Разбивката на индикатора по компоненти показва, че устойчивостта на публичните финанси се влияе негативно най-вече от ефекта от застаряването на населението, който достига 1.46% от БВП. Основна част от този ефект се дължи на нарасналите разходи за пенсии, които се увеличават по-бързо от темпа на нарастване на БВП. От друга страна, демографските процеси имат положителен ефект върху разходите за образование, но техният спад е повече от неутрализиран от нарастване на разходите за здравеопазване в дългосрочен период. Следователно, за да се запази устойчивостта на бюджетната позиция, е необходима по-строга фискалната политика през следващите 2 години, въпреки че икономиката ще остане под потенциалното си равнище на производство.

Със започналата от началото на 2011 г. реформа на пенсионната система бяха приети мерки за консолидация на бюджета на ДОО и стабилизиране на приходите на ДОО, които са описани подробно в част III.2.2. на НПР. Тези промени доведоха до намаляване на тежестта от застаряването на населението върху публичните финанси, посредством подобряването на бюджета на ДОО.

Фигура 10. Ефект на промените в пенсионната система върху консолидирания бюджет (% от БВП)



Източник: НОИ

В резултат на това се подобрява и оценката на риска за публичните финанси от застаряването на населението, като индикатора $S2^{39}$ намалява от 1.96% от БВП на 1.25%. Индикаторът $S1^{40}$ също се подобрява от -1.21% на -2.21% от БВП през 2060 г.

Таблица 12. Сценарий с промяна на политиката (% от БВП)

Начална бюджетна позиция 2010 г.	0.50%
Ефект от застаряването на населението	0.75%
<i>S1</i>	-2.21%
<i>S2</i>	1.25%

Източник: НОИ

6.2 Разходи за пенсии

Въпреки неоспоримите успехи на пенсионната реформа от 2000 г., през последните години пенсионната система в България беше поставена пред редица предизвикателства, свързани със:

- Силна зависимост от държавния бюджет - през 2009 г. държавата се включи като „трети осигурител”, предоставяйки трансфер към фонд „Пенсии” в размер

³⁹ Който се интерпретира като разликата между текущата (прогнозната) фискална позиция за всяка година напред в бъдещето и тази позиция, която отговаря на условието за устойчивост за неопределен период напред в бъдещето.

⁴⁰ Който отговаря на разликата между текущата (прогнозната) фискална позиция за всяка година напред и тази позиция, която гарантира спазването на критерия от Маастрихт за държавния дълг през последната година от периода (2060 г.).

на 12% от осигурителния доход на всяко осигурено лице. През 2010 г. този трансфер възлезе на 1.18 млрд. евро. или 34% от всички разходи за пенсии;

- Световната икономическа криза – намаление на приходите от осигурителните вноски поради по-ниския брой осигурени лица и по-ниския осигурителен доход;
- Неблагоприятно демографско развитие в България – намаляване на населението, свиване на работната сила и увеличаване на броя на пенсионерите.

За да преодолее тези негативни тенденции, българското правителство ще прилага мерки за гарантиране на дългосрочната финансова стабилност на българската пенсионна система и подобряване адекватността на пенсиите. Тези мерки влязоха в сила от 1 януари 2011 г. с промените в КСО и са описани в част III.2.2. на НПР.

Промените в пенсионната система ще дадат отражение при дългосрочната прогноза за пенсиите. За да се проследи тяхното влияние са симулирани две основни дългосрочни прогнози. Първата отговаря на законовата рамка на КСО през 2010 г., т.е. до промените, като тази прогноза приемаме за базисен сценарий. При втората прогноза са въведени параметрите на КСО от 2011 г., които отразяват Националното споразумение за нова стратегия за финансова стабилизация на ДОО и усъвършенстване на пенсионното законодателство.

В допълнение са симулирани още три прогнози, отразяващи влиянието на три основни промени в КСО от 2011 г. върху състоянието на държавната пенсионна система:

- увеличение на осигурителната вноска за фонд „Пенсии” с 1.8 п.п.;
- увеличение на осигурителния стаж и възрастта за пенсиониране;
- увеличение на тежестта на 1 година стаж в пенсионната формула – от 1.1 на 1.2.

При изготвянето на дългосрочната прогноза са използвани освен демографската прогноза на Евростат EUROPOP 2008 и макроикономическата прогноза, изготвена от Министерството на финансите, така и допускания, свързани с ДОО, които са на база текущото законодателство за 2010 г. и 2011 г. Като инструментариум е използван моделът за дългосрочно прогнозиране на фондовете на ДОО⁴¹, прилаган в предходните четири актуализации на Конвергентната програма на Република България.

Изводи за баланса на фондовете на ДОО:

- Във варианта с КСО от 2010 г. при баланса на фондовете се наблюдава превес на разходите над приходите за целия изследван период. Най-добро е съотношението приходи–разходи за периода 2022-2032 г.
- Във варианта с промени в КСО от 2011 г. (включени са всички промени в законодателството от 2011 г.) при баланса на фондовете се наблюдава превес на разходите над приходите до 2019 г., като до 2017 г. има плавно подобрене, но след увеличението на тежестта на 1 година стаж от 2017 г. се наблюдава забавяне на това подобрене. От 2020 г. до 2036 г. приходите превишават

⁴¹ В него е използвана демографската прогноза на Евростат EUROPOP2008 и национални прогнози за развитието на БВП.

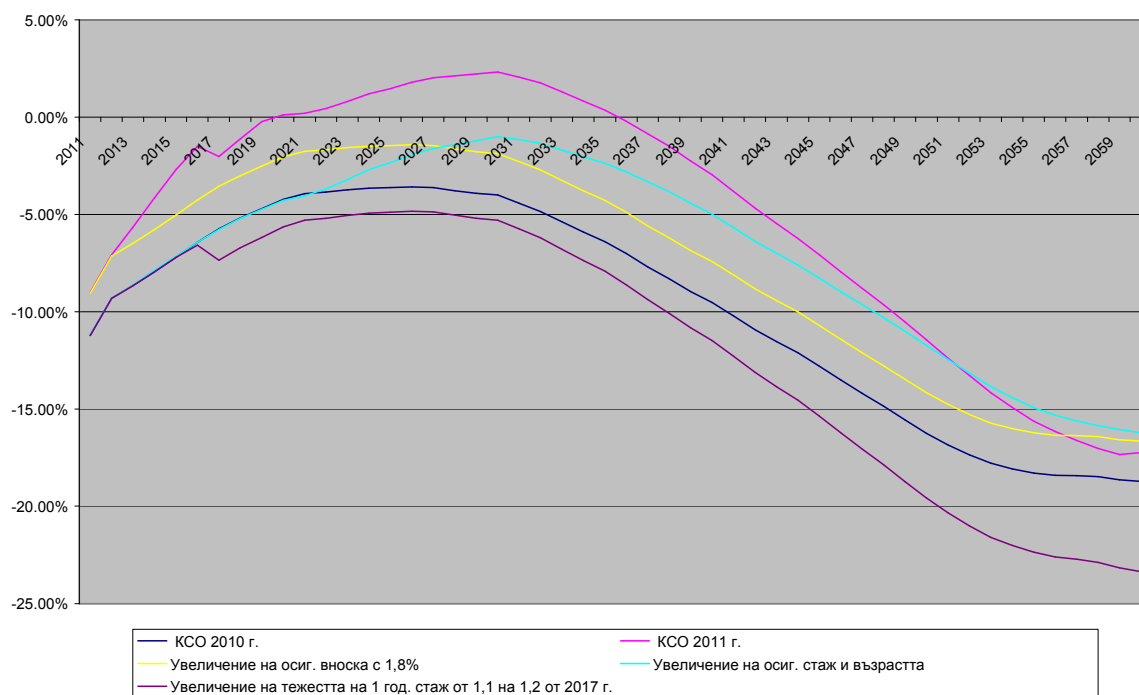
разходите, а след 2036 г. отново разходите са по-високи. Най-добро е съотношението приходи–разходи за периода 2026-2031 г.

Увеличението на осигурителната вноска за фонд „Пенсии” естествено се отразява добре на финансовото състояние на ДОО (фигура 11).

Увеличението на осигурителния стаж и възрастта за пенсиониране също се отразява добре на финансовото състояние на ДОО, като това се наблюдава по-ясно след 2020 г., когато започва плавно да се увеличава възрастта за пенсиониране.

Увеличението на тежестта на 1 година стаж в пенсионната формула – от 1.1 на 1.2 е свързано с повишаване адекватността на пенсиите за трудова дейност, но без да е подкрепено от други мерки, то се отразява отрицателно върху финансовото състояние на ДОО (фигура 11).

Фигура 11. Баланс на фондовете на ДОО 2011 -2060 г. (% от БВП)



Източник: НОИ, прогнози на МФ

Изводи за коефициента на зависимост и коефициента на заместване на дохода от 1-ви стълб:

- Във варианта на КСО от 2011 г., коефициентът на зависимост (КЗ)⁴² намалява в сравнение с варианта на КСО от 2010 г.

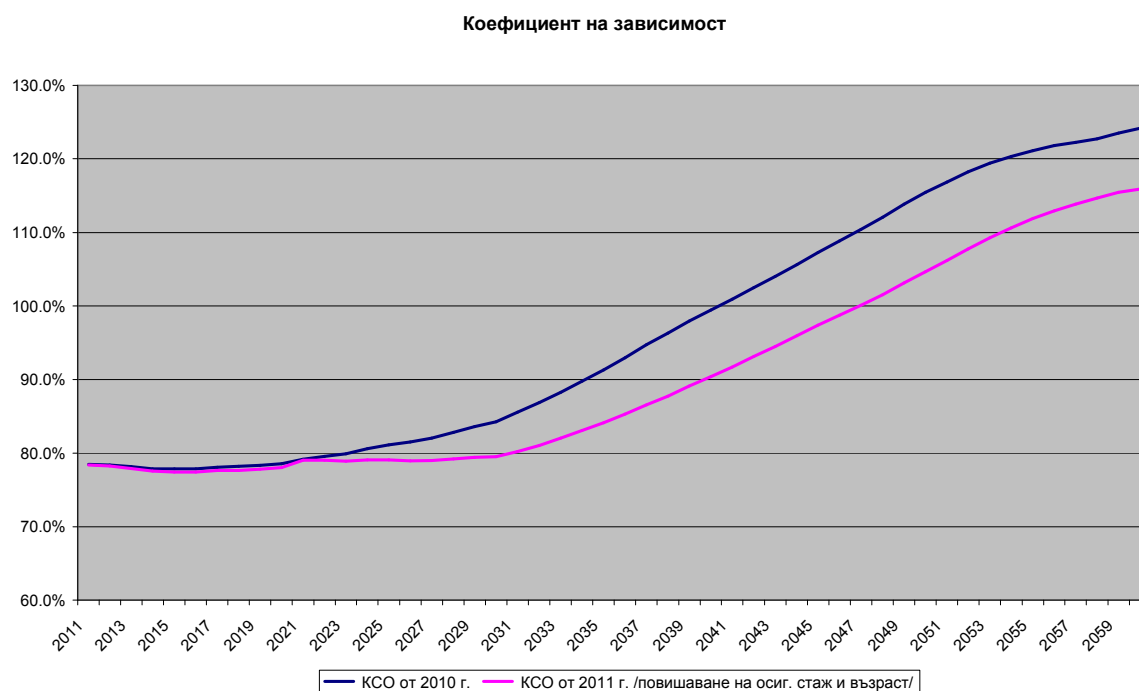
Във варианта на КСО от 2010 г., нивото на КЗ се запазва в границите до 80% до към 2023 г., а във варианта на КСО от 2011 г. се измества до 2031 г., тъй като възрастта за пенсиониране се увеличава до 65 г. за мъжете и 63 г. за жените. В дългосрочна перспектива обаче продължаващите ниски коефициенти на плодовитост и нарастващата очаквана продължителност на живота водят до увеличаване на

⁴² Съотношението между броя на пенсионерите и броя на осигурените лица.

коефициента на зависимост. И все пак, докато във варианта на КСО от 2010 г. той нараства до 124% в 2060 г., то във варианта на КСО от 2011 г. нараства до 115%.

- От допълнителните симулации единствено увеличението на осигурителния стаж и възрастта за пенсиониране оказват влияние в посока на намаление на коефициента на зависимост, което е отразено във варианта на КСО от 2011 г. (фигура 12).

Фигура 12. Коефициент на зависимост 2011 -2060 г.



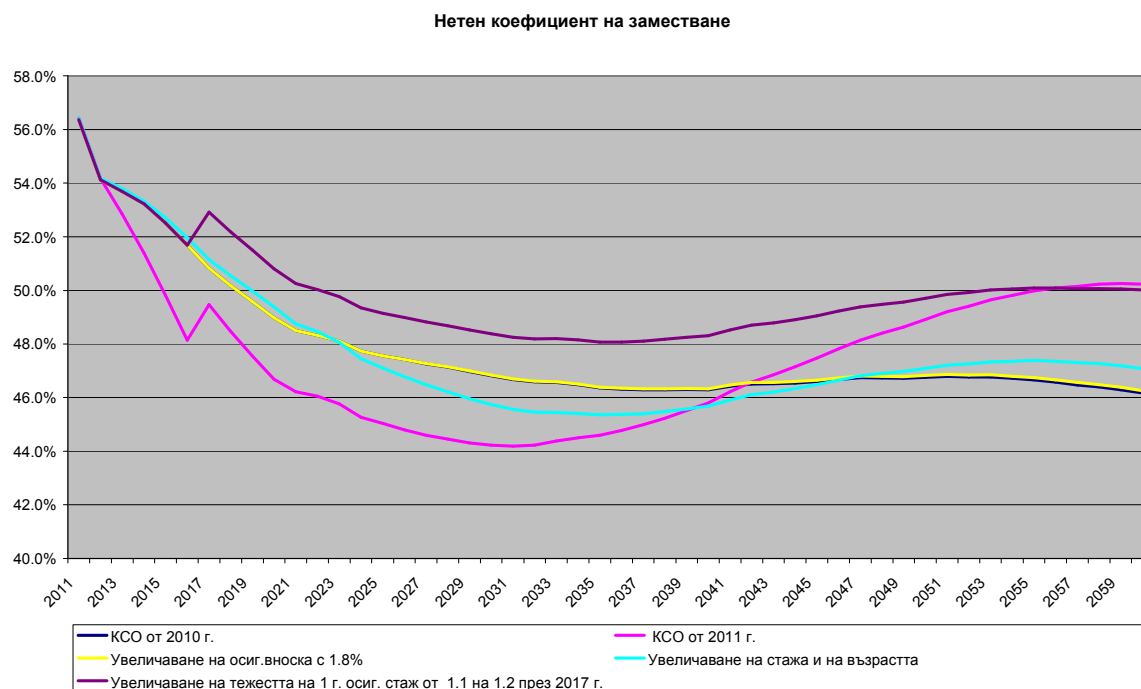
Източник: НОИ, прогнози на МФ

Възходящата тенденция на коефициента на зависимост е съпроводена с дългосрочна низходяща тенденция на коефициента на заместване на дохода⁴³. Коефициентите на заместване за първия стълб се очаква постепенно да спаднат, тъй като формулата за пресмятане на пенсиите се измества от използване на средна стойност за последния период на осигурителния стаж до използване на средна стойност за целия период на осигурителния стаж, както и поради намалението на пенсията от 1-ви стълб при получаване и на пенсия от 2-ри стълб. Колкото по-голяма е осигурителната вноска за втори стълб, толкова по-голямо е намалението на пенсията от 1-ви стълб. Нетните коефициенти на заместване пропорционално са по-високи с още около 12%.

За да се подобри адекватността на пенсиите е предвидена специална мярка в изменения КСО от 2011 г. – от 2017 г. всяка година осигурителен стаж да бъде с тежест от 1.2. Това означава, че 37 години осигурителен стаж автоматично ще са равни на 44.4, а 40 години – на 48. Целта е през 2025 г. нетният коефициент на заместване на дохода от 1-ви и 2-ри стълб да достигне 65%.

⁴³ Съотношението на средната пенсия и средния осигурителен доход.

Фигура 13. Нетен коефициент на заместване на brutния доход от 1-ви стълб 2011-2060 г.



Източник: НОИ, прогнози на МФ

Във варианта на КСО от 2011 г. се очаква коефициентът на заместване на brutния доход⁴⁴ да намалява по-осезаемо през първите години на прогнозата, през 2017 г. се повишава значително поради увеличението на тежестта на 1 година осигурителен стаж, продължава да спада до 2030 г. и след това непрекъснато плавно се повишава до края на изследвания период - 2060 г. Причините за това движение са комбинация от начина на осъвременяване на пенсиите, от тежестта на 1 година осигурителен стаж и от по-дългото оставане на пазара на труда, с което се акумулират осигурителни права за по-дълъг период.

Увеличението на осигурителната вноска за фонд „Пенсии” не се отразява върху коефициента на заместване на brutния доход, което е показател за липсата на връзка между размера на осигурителната вноска за държавната пенсия и размера на самата пенсия.

Увеличението на осигурителния стаж и възрастта за пенсиониране влияе различно върху коефициента на заместване на brutния доход през различните години от изследвания период.

Увеличение на тежестта на 1 година стаж в пенсионната формула на 1.2 се отразява най-добре върху коефициента на заместване на brutния доход. Почти през целия период, при основния вариант на КСО от 2011 г., коефициентът на заместване на brutния доход е под нивото, което се постига при варианта само с увеличение на тежестта на 1 година осигурителен стаж, но към края на периода, коефициентите при двата варианта се изравняват. Можем да се направи извода, че едно умерено осъвременяване на пенсиите със засилване на връзката между осигурителния принос

⁴⁴ Средна пенсия на пенсионер към среден осигурителен доход.

и размера на пенсията е възможно без да бъде негативно засегната финансовата стабилност на държавната пенсионна система.

6.3 Укрепване на втори и на трети стълб на пенсионната система

По инициатива на Комисията за финансов надзор се обсъждат мерки за укрепването на втори и трети стълб на пенсионната система, което предполага основна промяна на нормативната база в посока към надзор, основан на риска, налагане на по-строги изисквания за оценката, управлението и докладването на риска от страна на пенсионните фондове и по-строги надзорни изисквания към тях.

7 ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ

7.1 Прилагане на националните фискални правила

Въпреки че Бюджет 2010 бе разработен при отчитане на предизвикателствата и трудностите пред публичните финанси в резултат на влошената икономическа среда и несигурността за развитието на световната икономика, в началото на месец юли 2010 г. се наложи промяна на заложените бюджетни параметри и приемане от Народното събрание на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2010 г. С него бяха взети предвид фактори, свързани с изменение в структурата на някои макроикономически показатели, породили съответно необходимостта от реструктуриране на разходите между отделните сектори, с цел балансиране влиянието и тежестта от кризата. С приемането му от Народното събрание се прекрати изпълнението на правилото от предходната Средносрочна фискална рамка (СФР) за 2010-2013 г. за поддържане на балансиран национален бюджет за периода до 2013 г., в който не са включени средствата от европейските фондове и програми.

Със Закона за държавния бюджет на Република България за 2010 г. за първи път след 5 последователни години бе разчетен дефицит по КФП на касова основа в размер на 0.7% от БВП. Със Закона за изменение и допълнение на ЗДБРБ за 2010 г. фискалната рамка бе променена, като дефицитът по КФП бе увеличен до 4.5% от прогнозния БВП, което се формира от дефицит в размер на 3.8% от прогнозния БВП по националния бюджет и дефицит в размер на 0.8% от прогнозния БВП по европейските средства.

Това наложи и последващо трансформиране на фискалното правило за баланса, като с новото се залага цел за постепенно намаляване на дефицита по КФП, като още за 2011 г. същият следва да намалее под 3% от БВП в изпълнение на критерия за бюджетен дефицит съгласно Пакта за стабилност и растеж.

По отношение на прилаганите през последните години фискални правила, касаещи размера на публичния сектор, бюджетния баланс и равнището на консолидирания дълг в процент от БВП, правителството засилва ограничителната им роля и подготвя нужните законодателни промени за тяхното утвърждаване. Промяната в националните фискални правила цели осигуряване на възможности за бързо възстановяване на икономиката, ефективна защита и подкрепа на уязвимите социални групи при спазване на политика на строга фискална дисциплина. В таблица 14 е представено развитието на националните числови фискални правила.

Таблица 13. Развитие на фискалните правила

ПРИХОДИ	До 2011 г. включително	2012-2014 г. ПРОЕКТ НА ТЪП
Начало на прилагане	не се прилага правило	от 2012 г.
Основание		Проект на Пакт за финансова стабилност

Обхват	Нови видове данъци върху доходите или печалбите и промени в данъчните ставки на съществуващите данъци върху доходите или печалбите			
Целева стойност	Не се прилага целева стойност Закони, с които се установяват нови видове данъци върху доходите или печалбите, или се променят данъчните ставки на съществуващите данъци върху доходите или печалбите, се приемат с мнозинство две трети от всички народни представители			
Времеви обхват	Дългосрочно			
РАЗХОДИ	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012-2014 г. ПРОЕКТ НА ТБП
Начало на прилагане	от 2006 г.			от 2012 г.
Основание	Управленска програма			Проект на Пакт за финансова стабилност
Обхват	Консолидирани разходи	не се прилага цифрово разходно правило		Консолидирани разходи
Целева стойност	40% от БВП			до 40% от БВП
Времеви обхват	ежегодно			ежегодно
БЮДЖЕТЕН БАЛАНС	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012-2014 г. ПРОЕКТ НА ТБП
Начало на прилагане	от 2006 г.	от 2010 г.	от 2010 г.	от 2012 г.
Основание	Тригодишна бюджетна прогноза	Тригодишна бюджетна прогноза	Тригодишна бюджетна прогноза	Проект на Пакт за финансова стабилност
Обхват	Консолидирана фискална програма	от КФП са изключени средствата от европейските фондове и програми	Консолидирана фискална програма	Консолидирана фискална програма
Целева стойност	Положително бюджетно салдо	Балансиран национален бюджет	Салдо по КФП - дефицит до 2% от БВП	Салдо по КФП – дефицит до 2% от БВП
Времеви обхват	ежегодно	ежегодно	ежегодно	ежегодно
ДЪЛГ	2009 г. – 2014 г.			
Начало на прилагане	от 2003 г.			
Основание	Закон за държавния дълг			
Обхват	Консолидиран държавен дълг			
Целева стойност	60% от БВП			
Времеви обхват	ежегодно			

От началото на 2011 г. Министерство на финансите насочи усилията си към разработване на нови правила, обединени в т.нар. „Пакт за финансова стабилност”, които да гарантират в дългосрочен план макроикономическа и финансова устойчивост на страната. Мерките, съдържащи се в пакта, са по три основни направления. Първото се отнася за размера на публичния сектор и е свързано с ограничаване на преразпределителната роля на държавата до 40% от БВП. Второто направление се отнася за бюджетната позиция, като се определя максимално допустим годишен бюджетен дефицит, преизчислен по Европейската система от интегрирани икономически сметки в размер не повече от 2 на сто от БВП. Третото направление касае данъчната политика в частта на преките данъци, като основната мярка предвижда закони, с които се установяват нови видове данъци върху доходите или печалбите, или се променят данъчните ставки на съществуващите данъци върху доходите или печалбите, да се приемат с мнозинство две трети от всички народни представители.

7.2 Бюджетни процедури

Изменението на Закона за държавния бюджет на Република България за 2010 г. наложи и промяна в постановлението за неговото изпълнение, което бе прието от Министерски съвет в рамките на предвидените в Закона за устройството на държавния бюджет срокове.

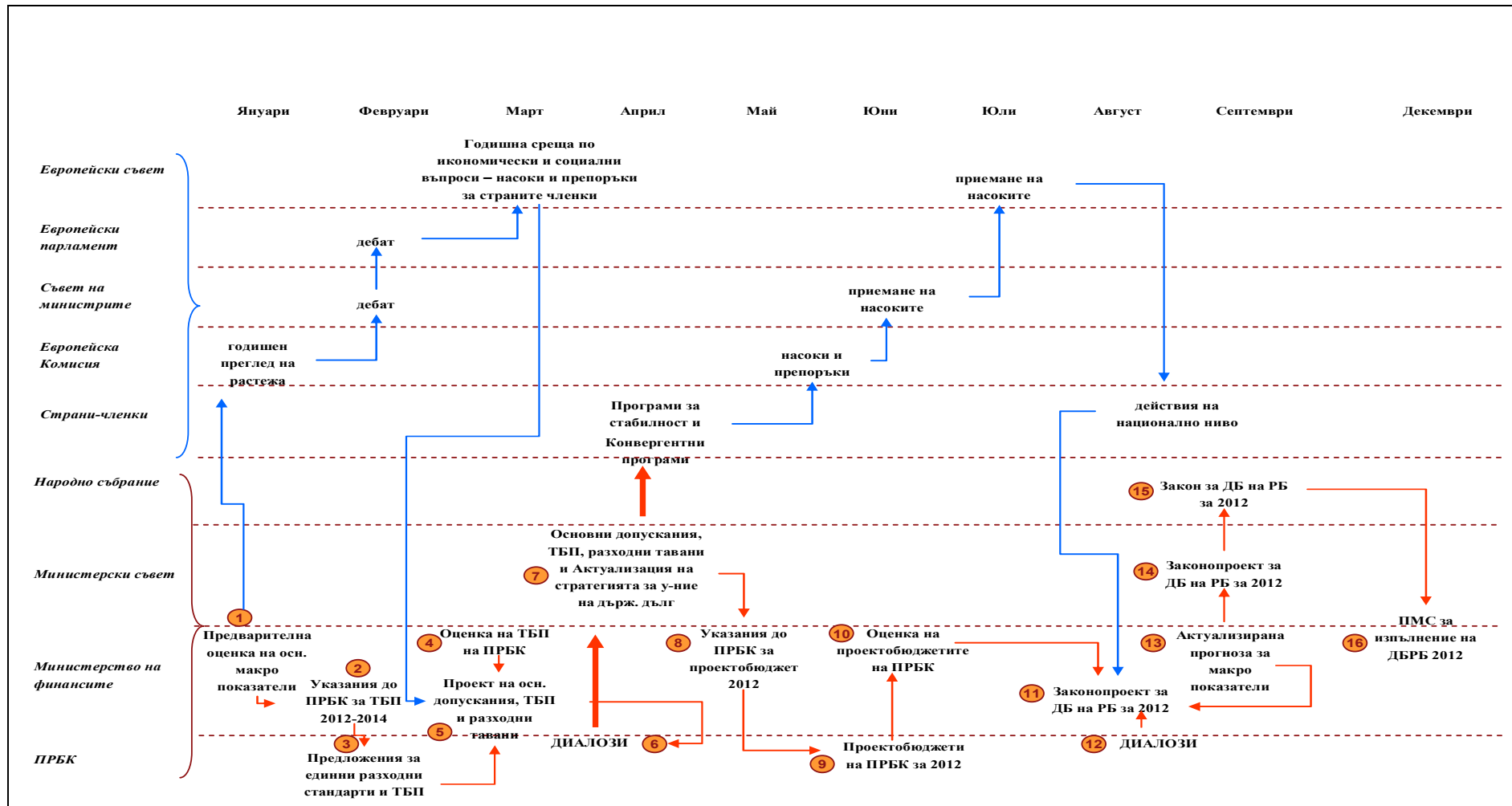
Приемането на тези два акта не доведе до съществена промяна в планираните съгласно решението за бюджетната процедура за 2011 г. стъпки, но се отрази върху базата за разработване на средносрочните основни допускания за периода 2011-2013 г., на тригодишните бюджетни прогнози и разходните тавани по ПРБК, без по общини, и върху законопроекта за държавния бюджет за 2011 г.

Бюджетът за 2011 г. бе разработен при съобразяване с приетите с Решение на Министерския съвет от 29 юли 2010 г. разходни тавани и основни допускания за периода 2011-2013 г. по отношение на данъчно-осигурителната политика, политиката по доходите, публичните разходи и фискалната цел за бюджетното салдо. По този начин първите два етапа от бюджетната процедура бяха обединени.

До 2010 г. всички правителства се придържаха към крайния срок за внасяне на проектозакона за държавния бюджет в Народното събрание, заложен в Закона за устройството на държавния бюджет - 31 октомври. Още през първата седмица на месец септември 2010 г. Министерство на финансите приключи диалозите с разпоредителите с бюджетни кредити по проектобюджета за 2011 г. Това позволи спазване на поетия в края на пролетта на 2010 г. ангажимент за предсрочното му внасяне за обсъждане в Народното събрание, изпреварвайки с един месец заложения краен срок в Закона за устройството на държавния бюджет и в решението на Министерския съвет за бюджетната процедура за 2011 г. С тази мярка се осигури повече време за провеждане на политическия дебат, както и необходимата за бизнеса и домакинствата предсказуемост относно икономическото състояние и развитие през 2011 г.

В бюджетната процедура за 2012 г. са запазени добрите практики, въведени в процедурите от предходните години, отнасящи се до правила, отговорности, подход на вземане на решение „отгоре-надолу”.

Фигура 14. Интегриране на „Европейския семестър“ в националната бюджетна процедура за 2012 г.



Нов съществен момент в бюджетната процедура за 2012 г. е интегрирането на инициативата на Европейската комисия „Европейски семестър” (фигура 14), която цели засилване и укрепване на икономическото управление и координация на икономическите, фискални и бюджетни политики на държавите-членки чрез задълбочаване и разширяване обхвата на процедурите на ЕК за фискално наблюдение.

Това ще позволи постигане на съгласуваност между тригодишната бюджетна прогноза и разходните тавани за периода 2012-2014 г. с ангажиментите по Националната програма за реформи на Република България (2011-2015 г.) в изпълнение на стратегия „Европа 2020” и настоящата Конвергентна програма.

Основната промяна в бюджетната процедура за 2012 г. е изтеглянето напред във времето на основните срокове по приемане от правителството на тригодишната бюджетна прогноза и на разходните тавани по ПРБК, без по общини, за периода 2012-2014 г., като ключови документи за съставянето на проектобюджета за 2012 г.

Именно това продиктува необходимостта от реструктуриране на стъпките и преминаване към бюджетна процедура, разделена в два основни етапа – разработване и одобряване на тригодишната бюджетна прогноза и таваните на разходите по ПРБК, без по общини, за периода 2012-2014 г. и на актуализацията на Стратегията за управление на държавния дълг и разработване на законопроекта за държавния бюджет на Република България за 2012 г. и приемане на постановление за неговото изпълнение.

Основните задачи, свързани с повишаване качеството на публичните финанси, ще бъдат насочени към усъвършенстване на принципите и нормите за спазване на бюджетната дисциплина във всички фази на бюджетния процес, в т.ч. разширяване на правилата и нормите за поемане на разходни ангажименти и подобряване на финансовото управление и контрол. Ще продължават усилията за усъвършенстване на процесите и повишаване качеството на публичните финанси чрез разширяване практиката на използване на индикатори за оценка на ефектите и на системни оценки на разходите и ползите от правителствените програми и политики.

Бюджетната процедура за 2012 г. е съобразена с прогнозираните финансово-икономическите характеристики за 2011 г. Запазени са основните елементи на процедурата, въведени през последните няколко години, което цели поддържане на устойчивост и последователност на процесите и процедурите за разпределение и управление на финансовите ресурси. Основните правила в бюджетната процедура за 2012 г. са:

- Използване на одобрените от Народното събрание и Министерския съвет основни бюджетни документи от предходния период като база за разработване на тригодишните бюджетни прогнози (в т.ч. по политики) и на разходните тавани по първостепенни разпоредители с бюджетни кредити (ПРБК), без по общини, за периода 2012-2014 г.;
- Използване на приетите на първия етап от бюджетната процедура фискални и бюджетни документи, информацията относно текущото и очаквано изпълнение на бюджета, актуализираната прогноза на основните макроикономически показатели, както и на насоките и препоръките на Европейската комисия към

политиките по бюджета за 2012 г. като база за разработване на законопроекта за държавния бюджет на Република България за 2012 г.;

- Разработване на политиките на правителството, които ще намерят отражение в бюджет 2012 г. в съответствие с мерките от Програмата на правителството на европейското развитие на България за 2009-2013 г., Националната програма за реформи и Националната стратегическа референтна рамка;
- Съобразяване на предложенията за нови инвестиционни проекти, за чието финансиране се предвижда сключване на споразумения за външни и вътрешни държавни заеми през 2012 г. и/или за които се предлага издаване на държавна гаранция през 2012 г. с изискванията на Наредбата за условията, на които трябва да отговарят инвестиционните проекти, финансирани с държавни заеми, и проектите, кандидатстващи за финансиране с държавна гаранция, и за реда за тяхното разглеждане, приета с Постановление № 28 на Министерския съвет от 2003 г. (обн., ДВ, бр. 15 от 2003 г.; изм., бр. 27 от 2005 г.).

7.3 Други институционални промени, свързани с публичните финанси и подобряването на събираемостта на данъчните приходи

7.3.1 НАП

От началото на 2010 г. Националната агенция за приходите (НАП) е с нови функции, структура и организация на работа с прехвърлянето на функциите и дейностите на бившата Агенция за държавни вземания (АДВ). Осъществени бяха 12% съкращения на персонала в АДВ преди вливането и 8% редуциране на щата в НАП. НАП намали броя на териториалните си дирекции от 29 на 6⁴⁵ и управленските нива от 3 на 2. Създадени бяха 4 дирекции за Средни данъкоплатци и осигурители (СДО). Въведоха се нови критерии за определяне на фирмите обслужвани от дирекция „Големи данъкоплатци и осигурители” (ГДО) и от дирекциите СДО с цел да обхванат около 65% от общите приходи, събирани от НАП. От началото на 2011 г. към ТД на НАП – ГДО е създадено структурно звено за обслужване, контрол и събиране на данъчно-осигурителни задължения на големи данъкоплатци - физически лица.

Очакваните ползи в резултат на тези промени са нарастване на събираемостта, което се дължи на фокусиране върху големите и средните данъкоплатци и осигурители; намаляване на корупционния натиск върху служителите; гъвкавост при разпределянето на ресурсите между различните дирекции и насочване на разполагаемите ресурси към най-значимите рискове; по-добро управление на контрола, комуникацията и отчетността.

С оглед на подобряването на ефективността на събираемостта на данъците и задължителните осигурителни вноски, от страна на НАП се предприемат редица мерки като централизиране на процесите по управление и възлагане на ревизии, засилване на контрола върху значими за фиска субекти, в т.ч. акцент върху текущия

⁴⁵ 5 ТД с териториален обхват и една дирекция „Големи данъкоплатци и осигурители” с национален обхват.

контрол и своевременното възстановяване на ДДС, както и преимуществено извършване на проверки по спазване на данъчното и осигурителното законодателство, вкл. засилено присъствие в търговски обекти през активните туристически сезони, като чрез т.нар. „мониторинг на продажбите” се цели да се установят реалните обороти на търговските обекти. С промените в Наредба Н-18 за създаване на постоянна връзка на фискалните устройства със сървър в НАП се създава възможност за много по-ефективен текущ и превантивен контрол и намаляване времето за физическо наблюдение на обектите на задължените лица. Програмата за контрол, базирана на информацията, получавана посредством дистанционна връзка на фискалните устройства с НАП стартира в края на 2010 г., когато беше осъществена дистанционна връзка на информационната система на НАП с касовите апарати на бензиностанциите. До 30.09.2011 г. това задължение имат и всички търговци регистрирани по ДДС, а до 31.03.2012 г. и всички останали търговци. Предприемат се действия за повишаване ефективността на ревизиите и за разследване на особени случаи, свързани с опити за измами и незаконни практики, ощетяващи фиска, чрез административно преследване и партньорство с правоохранителните органи.

След вливането на АДВ в НАП е проведен пълен преглед и са планирани действия за усъвършенстване на процесите по администриране на частни държавни вземания, участие и представителство на държавата в производства по несъстоятелност, както и в реализирането на продажби на конфискувани в полза на държавата стоки.

Съгласно приетия Стратегически план за периода 2011–2015 г. продължават да са приоритетни мерките за по-доброто обслужване на клиентите и стимулиране на доброволното изпълнение, които са основен източник на приходите. Другите основни приоритети са по-ефективен и ефикасен данъчно-осигурителен контрол и разкриване на данъчни измами, и не на последно място, развитието на мотивиран човешки ресурс, който да реализира целите на приходната администрация.

7.3.2 Агенция „Митници”

Административната реформа в Агенция „Митници” стартира в края на 2009 г. и продължи през цялата 2010 г. Направиха се изменения в Закона за митниците, изразяващи се в промени в устройството и организацията на митническата администрация.

С цел оптимизиране на структурата и състава на митническата администрация и засилване на капацитета на звена с приоритетни дейности и координиране на работата на митническите органи, с ПМС № 166/06.08.2010 г. бяха направени изменения в Устройствения правилник на Агенция „Митници”, като числеността на агенцията бе редуцирана още веднъж от 3 370 на 3 337 щатни бройки, а на Централно митническо управление от 664 на 643. Така общата численост на персонала на агенцията бе намалена с общо около 14.5%.

През 2010 г. са внедрени нови версии на интернет портала на Агенция „Митници” за подаване на документи по електронен път, Нова компютъризирана транзитна система (NCTS), Система за контрол на вноса и останалите модули на Българската интегрирана митническа информационна система (БИМИС). До края на месец януари 2011 г. чрез подаване на документи по електронен път в митническата и акцизната

област са направени 3 550 регистрации на физически лица, юридически лица и еднолични търговци.

Каре 1. Законодателни изменения

Изменения в Закона за акцизите и данъчните складове и в Правилника за неговото прилагане

През 2010 г. са разработени 2 проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за акцизите и данъчните складове, които са гласувани от Народното събрание и обнародвани в Държавен вестник, бр. 55 от 20.07.2010 г. и в бр. 94 от 30.11.2010 г. (ЗИД на ЗАДС).

С цел подобряване на административното регулиране и подобряване на данъчната събираемост, и в съответствие със Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност, се приеха изменения в Закона за акцизите и данъчните складове⁴⁶ и Правилника за прилагане на Закона за акцизите и данъчните складове. С измененията се целеше и подобряване на митническия контрол, както и ограничаване дейността на сивия сектор в търговията с акцизни стоки. Основните промени бяха свързани с отменяне на нулевата акцизна ставка за биодизел, използван като енергиен продукт за отопление, както и въвеждане на възможност за комбинирано между банкова гаранция и паричен депозит обезпечение, което ще позволи облекчаване на бизнеса чрез намаляване на корупционния натиск върху администрацията⁴⁷.

С втория ЗИД на ЗАДС се регламентираха и условията и реда за издаване на разрешения за търговия с тютюневи изделия. С цел оптимизиране на процеса по администриране на акцизите се въведе и възможността лицата да подават акцизната декларация по електронен път. С цел подобряване на митническия контрол с оглед на ограничаване дейността на сивия сектор в търговията с енергийни продукти, които се облагат с по-ниска ставка или са освободени от облагане с акциз, се въведе изискването при превозване на маркирани енергийни продукти на територията на страната, лицата за своя сметка да инсталират глобална система за позициониране (GPS) на транспортните средства, а съдовете за транспортиране да бъдат снабдени със средства за измерване, отговарящи на изискванията на ЗАДС, Закона за измерванията и нормативните актове по прилагането им.

Изменение в Закона за данъка върху добавената стойност

Във връзка с Директива 2009/69/ЕО на Съвета от 25 юни 2009 г. за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на избягване на данъци при внос, Агенция „Митници“ иницира промяна на разпоредбата на чл. 58, ал. 1, т. 6, б. „в“ от Закона за данъка върху добавената стойност (ЗДДС), свързана с прилагането на режим допускане за свободно обращение и по-специално на режим „Едновременно допускане за свободно обращение и крайна употреба на стоки, които са предмет на освободена доставка по ДДС за друга държава-членка“. По повод тази промяна в ЗДДС, Агенция „Митници“ предложи декларация – образец, която да служи като доказателство, че внесените стоки са предназначени да бъдат превозени или изпратени до друга държава-членка, която ще бъде приложение № 24 на Правилника за прилагане на ЗДДС.

7.3.3 Контрол върху работата на държавната администрация

Създаването на обединен Инспекторат стана възможно с измененията и допълненията в Закона за Митниците, в Закона за НАП, в Устройствения правилник

⁴⁶ Обн., ДВ, бр. 94 от 30.11.2010 г. Съгласно § 44 от ЗИД на ЗАДС, в текстовете от закона - чл. 48, ал.2, т.1, чл. 57, ал. 3, т. 1, чл. 57б, ал. 5, т.1, чл. 57в, ал. 2, т.1, чл. 58а, ал. 2, т.1, чл. 58г, ал. 2, т.1, думите „актуално удостоверение за вписване в търговския регистър“ се заменят с „удостоверение за актуално състояние“. Целта е законовите разпоредби да бъдат постигнати с по-малко ограничения и тежести за данъчнозадължените лица.

⁴⁷ Преди промените в закона, обезпечението можеше да се предостави или само под формата на банкова гаранция, или само под формата на паричен депозит.

на Министерството на финансите и в Устройствения правилник на Агенция „Митници”.

През 2010 г. Инспекторатът извърши 27 планови проверки в изпълнение на Оперативния план за дейността си за 2010 г. и 96⁴⁸. (извънпланови) проверки по сигнали. От началото на 2010 г. в Инспектората са постъпили 7 сигнала, отнасящи се за корупционно поведение на държавни служители от ВРБК. От тях са разгледани 4 сигнала⁴⁹, които не са анонимни. За останалите 3 сигнала, отнасящи се за корупционно поведение от страна на държавни служители от ВРБК, бе установено, че са анонимни и на основание чл. 111, ал. 4 от Административно-процесуалния кодекс (АПК) по тях не бе образувано производство.

Постъпили са 2 сигнала за конфликт на интереси, които **се отнасят за служители от ВРБК, поради което съгласно чл. 25 от Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси (ЗПРКИ) са изпратени за проверка от органа по назначаване.**

Плановите и по сигнали проверки са извършени в Министерството на финансите, Агенция „Митници”, Държавната комисия по хазарта и в НАП.

През 2011 г. са планирани проверки в Министерството на финансите и във ВРБК:

- По спазване на законодателството по отношение на организацията на работа и извършваната дейност в проверяваните структури с цел ограничаване на негативни явления и подобряване на дейността в администрацията на Министерството на финансите и на ВРБК;
- По сигнали и предложения срещу незаконни или неправилни действия или бездействия на служители от администрацията на Министерството на финансите и на ВРБК;
- За спазването на законите, подзаконовите и вътрешноведомствените актове за организацията на работа от служителите на Министерството на финансите и на ВРБК;

⁴⁸ Нарушаване на вътрешните правила за организация на работата – 6 бр.; Нарушаване на служебните задължения и Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация – 16 бр.; Незаконнообразни или неправомерни действия или бездействия от страна на служители 70 бр.; Корупция на държавни служители – 4 бр.

⁴⁹ 1. Във връзка с изложеното в сигнал с вх. № 94-00-677/16.04.2010 г., Инспекторатът е изпратил писмо до председателя на Софийска районна прокуратура с приложение копие на получения сигнал. Подателят е уведомен с писмо за предприетите действия.

2. Съгласно Заповед № ЗМФ – 627/19.05.2010 г. на министъра на финансите от Инспектората е извършена проверка по сигнал с вх. № 16-05-104/05.05.2010 г. За резултатите от проверката е изготвен доклад до министъра с изх. № 16-05-104/24.06.2010 г.

3. В изпълнение на Заповед № ЗМФ-1203/04.10.2010 г. на министъра на финансите е извършена проверка по получен сигнал за контрабанда през два митнически пункта. Изготвен е доклад до министъра на финансите с изх. № 93-18-68/28.10.2010 г., в който са отразени резултатите от извършената проверка.

4. В изпълнение на Заповед № ЗМФ-1423/03.11.2010 г. на министъра на финансите от Инспектората е извършена проверка по сигнали с вх. № 94-00-2133/25.10.2010 г. и с вх. № 26-00-2627/21.10.2010 г. Резултатите са изложени в доклад до министъра на финансите с изх. № 94-00-2133/18.11.2010 г. Копие от доклада е изпратено до председателя на Софийска окръжна прокуратура с писмо с изх. № 94-00-2133/25.11.2010 г., както и е изготвен отговор с изх. № 94-00-2133/10.12.2010 г. до подателя на сигналите.

- Събиране и анализиране на информация и извършване на проверки по своя инициатива за установяване на нарушения и възможни прояви на корупция от страна на служителите на Министерството на финансите и ВРБК;
- Последващи проверки за спазване на препоръките и предложенията, дадени от Инспектората.

Планирани са също така и дейности за:

- Докладване на министъра за резултатите от извършените проверки и даване на предложения за отстраняване на констатираните пропуски и нарушения.
- Осъществяване на дейности по изследване на риска от корупция и предлагане на мерки за ограничаване на установени уязвими точки в администрацията на Министерството на финансите и на ВРБК.
- Инициране на предложения за промяна на нормативната уредба по повод констатирани при проверките на Инспектората пропуски, слабости и грешки в дейността на администрацията на Министерството на финансите и на ВРБК;
- Координация и взаимодействие с дирекция „Главен инспекторат“ на Министерския съвет, другите инспекторати по чл. 46 от Закона за администрацията, омбудсмана, както и с други органи и структури на законодателната, изпълнителната и съдебната власт и с неправителствени организации, съобразно правомощията си;

7.3.4 Координация и хармонизация на финансовото управление и контрол и вътрешния одит в организацията от публичния сектор. Подобряване на контрола върху разходите на публичните предприятия

През април 2010 г. Министерският съвет обсъди **Мерки за повишаване на ефективността при предоставянето на концесии**. Министерство на финансите подкрепи инициативата за законодателни промени в областта на концесиите с цел оптимизация на процеса и постигане на по-висока ефективност и ефикасност при реализацията на инвестиционни проекти и свързаните с тях публични разходи. По-късно през годината бяха изготвени предложения за **изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за концесиите**, които ще бъдат приети през 2011 г. – измененията са свързани основно с планиране финансирането на дейността по държавните концесии, минималните изисквания (обхват и съдържание) за разработване на финансово-икономическите анализи като част от концесионните анализи, и др.

В процес на съгласуване е и до края на юни 2011 г. предстои да бъде приет **Закон за публично-частното партньорство**, който да дава ясна формулировка на понятието „публично-частно партньорство“, да очертава основните принципи по прилагането му, както и да регламентира всички възможни правни форми за неговото осъществяване. С влизането в сила на новия закон ще се постигне улесняване на процедурите за предоставяне на формите на ПЧП, както и ще се привлича повече частен капитал за предоставяне услуги от обществен интерес.

През юни 2010 г. Министерският съвет прие **Постановление за наблюдение и контрол върху финансовото състояние на държавни предприятия и търговски дружества с над 50 на сто държавно участие в капитала и дружествата, които те**

контролират⁵⁰. С постановлението се въвежда нов механизъм за наблюдение и контрол на финансовите резултати, финансовата дисциплина и фискалния риск на подлежащите на наблюдение стопански субекти с държавно участие. Съгласно този механизъм, подлежащите на наблюдение стопански субекти следва да предоставят информацията на съответните министри и ръководители на ведомства, съобразно отрасловата им компетентност. Те от своя страна следва да предоставят същата на министъра на финансите за публикуване на интернет-страница на Министерството на финансите.

Министерството на финансите разработи и изпрати до министрите, упражняващи правата на държавата в търговските дружества и в държавните предприятия препоръчителни **„Насоки за прилагане на добри практики при избор на изпълнител за предоставяне на финансови услуги от финансови или кредитни институции по смисъла на Закона за кредитните институции”**. Целта на насоките е да бъдат създадени предпоставки за по-ефективно управление на финансовите средства на търговските субекти и да бъдат подобрени условията и ефективността на използваните финансови услуги.

7.4 Фискална децентрализация

Подобряването на контрола върху разходите на общините е отразено в разпоредбите на годишните Закони за държавния бюджет на Република България (ЗДБРБ). Регламентирано е, както през 2010 г., така и през 2011 г., реализираните в края на годината икономии от средствата за финансиране на делегираните от държавата дейности да остават като преходен остатък по бюджета на общината и да се използват за финансиране на същите дейности.

С ежегодния ЗДБРБ се изготвя и разписва **механизъм** за разпределение на общата изравнителната субсидия и целевата субсидия за капиталови разходи по общини. Основните цели на този механизъм е оптимизиране на процеса на предоставяне на средства от централния бюджет за общините под формата на субсидии, да бъде гарантирано минимално равнище на предоставяните местни услуги за населението и да се създадат условия за ефективно използване на ресурсите за възстановяване и поддръжка на общинската инфраструктура.

По аналогичен начин се извършва и финансирането на делегираните от държавата дейности. Чрез изготвянето на **стандарти** за финансирането им, утвърждавани ежегодно с Решение на Министерския съвет (за 2011 г. под №715/01.10.2010 г., изм. с РМС №850/29.11.2010 г.), на общините се гарантира оптимална издръжка на определените в Решението дейности и ограничаване на нецелесъобразните разходи, но при запазване на качеството на услугите в публичния сектор.

С разпоредбата на параграф 82 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗДБРБ за 2011 г. се измени и допълни Закона за общинския дълг (ЗОД). Приетите промени създават условия за ограничаване на разходите и за намаляване на задлъжнялостта на общините. Ограничава се възможността за поемане на дългосрочен общински дълг - Общинският съвет не може да взема решения за

⁵⁰ ПМС №114 от 10.06.2010 г.

поемане на дългосрочен общински дълг след изтичането на 39 месеца от неговото избиране.

Регламентирано е годишният размер на плащанията по дълга във всяка отделна година от 1 януари 2011 г. вече да не може да надвишава 15% от общата сума на собствените приходи и общата изравнителна субсидия по последния заверен годишен отчет за изпълнението на бюджета на общината. Общините, чийто годишен размер на плащанията по дълга, поет до 31 декември 2010 г., надвишава 15% от общата сума на собствените приходи и общата изравнителна субсидия по последния годишен отчет за изпълнението на бюджета на общината, нямат право да поемат нов дълг до постигане на това съотношение.

Ограничението за годишния размер на плащанията по дълга не важи за поетият дълг от общините от Фонда за органите на местно самоуправление в България „ФЛАГ” - ЕАД, и поетият дълг от общините по линия на „Кредитно споразумение за структурен програмен заем (България, съфинансиране по фондовете на ЕС 2007-2013) между Република България и Европейската инвестиционна банка” (съгласно §15 от ПЗР от ЗДБРБ за 2011 г.), както и за безлихвените заеми от централния бюджет за финансиране на разходи до възстановяването им по одобрени проекти по програми, съфинансирани от Европейския съюз (съгласно чл. 12, ал. 3 от ЗОД).

Със ЗДБРБ за 2010 г. бе регламентирано, че паричните постъпления от продажба на общински нефинансови активи се изразходват само за финансиране изграждането и основен ремонт на социална и техническа инфраструктура. Със ЗИД на ЗДБРБ за 2010 г. се добави и възможността за погасяване на ползвани заеми за финансиране на проекти на социалната и техническата инфраструктура, включително ползваните временни безлихвени заеми от централния бюджет за финансиране на проекти по програма САПАРД. Със ЗДБРБ за 2011 г. обхватът на възможното финансиране бе разширен и с разходи за текущ ремонт. С това ограничение се цели да се избегне декапитализацията на общинските активи.

Ограничаването на разходите на общините за 2010 и 2011 г. е регламентирано и в Постановлението за изпълнение на държавния бюджет на Република България за съответната година - предоставените през съответното тримесечие средства за заявените от общините, но неразкрити специализирани институции и социални услуги в ЕС, да се възстановяват в централния бюджет.

Предвидени бяха ограничения, както за 2010, така и за 2011 г., относно финансирането на обекти с утвърдената с ежегодните закони за бюджета целева субсидия за капиталови разходи – не се допускаше с нея да се закупуват автомобили за общинската администрация, офис обзавеждане, климатици за административни сгради и мобилни телефони.

От 2008 г. всички общински училища прилагат вече системата на делегирани бюджети. Със ЗДБРБ за 2010 и 2011 г. общините отново са задължени да използват формули за разпределение на средствата за образование до равнище училище, детска градина и обслужващо звено.

В процеса на изготвяне на бюджета за 2011 г. Министерството на финансите препоръча на общините да бъде направена оценка и анализ на възможностите за залагане в разходната част на средства за разплащане на просрочени задължения от

предходни години, особено при наличие на преходни остатъци. Оценените от общините реални постъпления от просрочените вземания също следва да бъдат заложени в бюджета.

8 МЕРКИ И ПОЛИТИКИ В ОТГОВОР НА ПРОЦЕДУРАТА ПО ПРЕКОМЕРЕН ДЕФИЦИТ

Последиците от икономическия спад и увеличението на разходите, произтичащо от сериозните ангажименти, поети от предходното правителство преди парламентарните избори в средата на 2009 г., доведоха до влошаване на публичните финанси в България. Това, в комбинация с промяната към растеж, основан на по-ниски данъчни приходи, доведе до бюджетен дефицит от 4.7% от БВП през 2009 г. сравнено с излишък от 1.7% през 2008 г.⁵¹ На този фон, на 13.07.2011 г. Съветът реши, че е налице прекомерен дефицит и отправи препоръки към България в съответствие с член 126 (7) от ДФЕС за неговото коригиране до края на 2011⁵² г. В тези препоръки, Съветът постави изискването в срок от 13.01.2011 г. българското правителство да предприеме активни действия и да посочи мерки, необходими за коригирането на прекомерния дефицит.

⁵¹ Преди октомврийската нотификация, за 2008 и 2009 г. бяха отчетени съответно излишък от 1.8% и дефицит от 3.9% от БВП. Основните причини за разликите с окончателните данни включват методологични промени с оглед на отчитането в брой (time-adjusted cash recording) по определени данъчни приходи, както и на някои допълнителни правителствени задължения, непокрити през втората половина на 2010 г.

⁵² Всички документи във връзка с процедурата по прекомерен дефицит за България могат да бъдат намерени на следния адрес: http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/deficit/countries/bulgaria_en.htm

Каре 2. Препоръки на съвета към България⁵³

- (1) Българските власти следва да прекратят съществуващия прекомерен дефицит най-късно до 2011 г.
- (2) Българските власти следва да сведат дефицита на консолидирания държавен бюджет под 3% от БВП по надежден и устойчив начин. Конкретно за тази цел българските власти следва да:
- а) предприемат необходимите мерки, за да избегнат влошаване на дефицита за 2010 г. над планираната стойност от 3.8% от БВП;
 - б) осигурят фискално усилие от поне 0.75% от БВП през 2011 г.;
 - в) конкретизират и приложат мерките, необходими за коригирането на прекомерния дефицит до 2011 г.
- (3) За ограничаването на рисковете по отношение на корекцията България следва да подобри управлението и прозрачността на бюджета като засили контрола на разходите от страна на Министерството на финансите, засили обвързващия характер на своята средносрочна бюджетна рамка и подобри наблюдението на изпълнението на бюджета в рамките на годината.
- (4) Съветът определя краен срок 13 януари 2011 г., в който българското правителство трябва да предприеме ефективни действия и да конкретизира мерките, необходими за коригирането на прекомерния дефицит. Оценката на ефективните действия ще отчете икономическите промени по отношение на икономическите перспективи, представени в прогнозата на службите на Комисията от пролетта на 2010 г.

Българските власти следва да докладват за постигнатия напредък по прилагането на тези препоръки в отделна глава, включена в предстоящите актуализации на Конвергентната програма, до прекратяването на ППД.

Освен това Съветът подчертава важноста на постигането на средносрочната бюджетна цел (СБЦ) за адекватното бюджетно управление в условията на икономически спад. В тази връзка Съветът приканва българските власти да продължат с провеждането на бюджетна консолидация и след коригирането на прекомерния дефицит, която да е насочена към постигане на СБЦ за състоянието на бюджета — дефицит на консолидирания държавен бюджет в размер на 0.5% от БВП в структурно изражение. Ефикасността на публичните разходи следва да бъде подобрена чрез цялостно прилагане на планираните структурни реформи в областта на публичната администрация, здравеопазването, образованието и социално-осигурителната система.

Основен приоритет пред фискалната политика през 2010 г. бе провеждането на дефицита на консолидираното правителство отново до устойчиви нива. Заложената фискална цел в актуализираната фискална рамка (ЗИД на ЗДБРБ за 2010 г., приет на 17 юли 2010 г.) бе дефицитът на правителството (по ЕСС 95) да не надвиши 3.8% от прогнозния БВП за годината. Заложеното фискално подобрение спрямо предходната година е в размер на най-малко 0.8 п.п. от БВП. Мерките за фискална консолидация през 2010 г. бяха заложени в актуализираната програма за годината, както следва:

- От страна на приходите ставките при основните данъци бяха запазени.

Това от една страна гарантира предвидима среда за бизнес и инвестиции, а от друга — благоприятства плавното възстановяване при вътрешното потребление и подобрява перспективите за растеж. Успоредно с това акцент бе поставен на мерките на приходните администрации за повишаване на събираемостта на приходите и борба с данъчните и митническите нарушения;

- От страна на разходите:

⁵³ 11307/10 от 9.07.2010 г..

- нелихвените разходи на държавни органи, министерства и ведомства за 2010 г. бяха ограничени и разходите и трансфери/субсидии от централния бюджет за 2010 г. бяха ограничени с до 20%, в т.ч. е намален размера на бюджетните взаимоотношения с общините (с изключение на разходите за функциите образование, социално подпомагане и грижи, отбрана и сигурност и одобрените средства за екологични обекти) с до 15% на годишна база. Свитите разходни тавани бяха заложили с одобрения от Народното събрание ЗИД на ЗДБРБ за 2010 г.;
- във фискалната рамка на касова основа бе осигурен ресурс в размер до 660 млн. лв. за разплащане на възникнали задължение от предходни години;
- разходите бяха реструктурирани и оптимизирани за да може да се постигне по-добро усвояване на средствата от фондовете и програмите на ЕС. Освен проектите и програмите, съфинансирани със средства от ЕС, допълнителни национални средства бяха насочени също към инвестиции в инфраструктура;
- направени бяха промени в Кодекса за социално осигуряване (КСО), сред които отлагане на планираното увеличение на добавката от пенсията или сбора от пенсиите, които е получавал починалия съпруг/съпруга за 2010 г, отлагане на планираното увеличение на добавките към пенсиите на хората над 75-годишна възраст и на преживелия съпруг, промени в реда на изплащане на обезщетенията при настъпване на временна нетрудоспособност и др.

Освен активните действия за осигуряване на стабилност за бюджетната позиция при фазата на достигане на дъното на икономическата рецесия и започналото през втората половина на 2010 г. плавно възстановяване важен акцент бе поставен на усъвършенстването на нормативната рамка и повишаване на отговорността на ръководителя в процеса на финансовото управление, изпълнение и контрол. Утвърдени бяха указания с изисквания за регулярно изготвяне и представяне от бюджетните предприятия в Министерството на финансите на подробна информация за поетите ангажименти и възникналите (начислените) задължения, както и препоръки за координация и регламентиране на информационния обмен между съответните административни структури на ниво първостепенен разпоредител, пряко свързани с процеса по поемането на конкретни ангажименти, при сключването на договори, споразумения, решения, нормативен акт, както и на контрола при тяхното изпълнение. В тази насока са и оборените със ЗДБРБ за 2011 г. допустими максимални размери на задълженията към доставчици и към дългосрочно командировани служители към 31 декември 2011 г. на държавните органи, министерствата, ведомствата и автономни бюджетни.

На 13.01.2011 г. България изпрати на Европейската комисия материал, съдържащ информация за предприетите мерки в отговор на препоръките на Съвета относно прекратяването на процедурата по прекомерен дефицит от юли 2010 г.

Бюджетната ревизия през 2010 г. осигури:

- Намаляването на дела на правителствените разходи с 3.6 п.п. от БВП
- Засилване на контрола над разходите на НОИ

- Засилване на контрола над разходите на НЗОК.
- Във фискалната рамка на касова основа е заделен резерв в размер на 660 млн. лв. (337.5 млн. евро), предназначен за покриването на натрупани в минали периоди задължения. Бяха положени значителни усилия за изплащането на тези задължения, вкл. чрез подробен одит на договорите, плащане, преговори за реструктуриране и отменяне на договори при нужда. Беше изработен и приложен специален механизъм за изплащане на задълженията от края на 2009 г. по републиканския бюджет посредством Българска банка за развитие ЕАД. В края на 2010 г. по-голямата част от натрупаните през 2009 г. задължения бяха изплатени.
- Затягане на фискалната дисциплина, подобряване на правната рамка за изпълнение и наблюдение на изпълнението на бюджета, както и подобряване на системите за финансов мениджмънт и контрол.

8.1 Развитие на разходната страна на бюджета за 2011 г. – продължаваща фискална консолидация и засилване на контрола.

- По-стриктен контрол на разходите на ПРБК

В Закона за държавния бюджет за 2011 г. е заложена разпоредба, с която се дава възможност Министерският съвет да определя и актуализира лимити на държавните органи, министерствата и ведомствата за сключване на договори. Също така се предвиждат мерки за замразяване на разходите на ведомствата, съчетани с оптимизация на администрацията.

- Тавани за заплати в ресорните министерства

Сред основните акценти на разходната политика в бюджет 2011 г. са запазването на номиналния размер на средствата за заплати, достигнат през 2010 г. и определяне на индивидуалните възнаграждения съобразно реформата за заплащане в бюджетната сфера⁵⁴.

- Последващо подобряване на процедурите и правилата за управление на публичните финанси.
- Запазване на разходите за издръжка и капиталовите разходи на нивата от актуализирания бюджет за 2010 г.
- Намаляване на размера на пенсиите и помощите или затягане на критериите за получаването им.
- По-строги критерии за плащания към общините – само в случай на непроменен одобрен бюджет; след 30.06.2011 г. средства могат да се прехвърлят от едно делегирано перо на друго (с изключение на образованието) само ако няма натрупани задължения⁵⁵. Общините могат да получат финансиране от Фонда за

⁵⁴ Обвързване на растежа на индивидуалните възнаграждения на заетите в публичния сектор с растежа на производителността на труда и с възможностите на икономиката и бюджета.

⁵⁵ § 31 от ПСР на Закона за държавния бюджет за 2011 г.

органите на местно самоуправление в България ФЛАГ ЕАД с до 4 млн. лв. (2 млн. евро), ако реализират проекти, съ-финансирани от европейски фондове⁵⁶.

8.2 Развитие на приходната страна на бюджета - данъчна политика и политика на социално осигуряване

- Запазване на размера на ставките при преките данъци;
- Продължаващо последователно прехвърляне на тежестта към косвените данъци чрез повишаване на някои акцизни ставки от началото на 2011 г. в съответствие с договореностите за достигане на минималните европейски нива;
- Въвеждане на 10%-на данъчна ставка върху приходите на чуждестранни юридически лица, регистрирани в зони с преференциално данъчно облагане, с източник България;
- Повишаване на ставката на ДДС върху организираните туристически услуги.
- Облагане на застрахователните премии.
- Повишаване на вноската за фонд „Пенсии” с 1.8 п.п. от 2011 г.
- За 2011 г. минималните осигурителни прагове по основните икономически дейности и групи професии се повишават с 5.6% в сравнение с 2010 г. Очаква се допълнителните приходи от вноски в НОИ да са 55 млн. евро през 2011 г.

Предприетите структурни реформи в областта на пенсионната и здравно-осигурителната система, образованието и администрацията, също подпомогнаха фискалната консолидация и допринесоха за повишаване на дългосрочната устойчивост на публичните финанси.

Европейската комисия даде своята оценка на предприетите от правителството действия на 27.01.2011 г. Оценката се основаваше на Есенните прогнози от 2010 г., които включват бюджетните мерки, заложи в бюджета за 2011 г., както и допълнителната информация, предоставена от българските власти в края на декември 2010 г. и през януари 2011 г. Европейската комисия заключи, че:

- Данните за изпълнението на държавния бюджет през 2010 се очаква да бъдат в съответствие с Препоръката на Съвета за постигането на целта за бюджетен дефицит от 3.8% от БВП, която бе заложи в ревизирания през м. юли 2010 г. държавен бюджет;
- България е осигурила постигането на фискално усилие от 0.75 процентни пункта от БВП и е предприела ефективни действия за прекратяване на настоящата ситуация на прекомерен дефицит до 2011 г.;
- България е постигнала известен напредък в областта на фискалното управление и правителството е предприело някои инициативи за подобряване на публичните разходи.
- Правителството, в сътрудничество със социалните партньори, е предприело допълнителни мерки за реформа на пенсионната система в средносрочен и дългосрочен план.

⁵⁶ § 41 от ПСР на Закона за държавния бюджет за 2011 г.

Европейската комисия заключи, че към момента не е необходимо предприемането на допълнителни мерки в рамките на процедурата по прекомерен дефицит, но подчерта, че ще продължи да следи отблизо фискалното развитие в страната на базата на Договора за функциониране на Европейския съюз и Пакта за стабилност и растеж.

На свое заседание на 3 февруари 2011 г. Икономическия и финансов комитет - подготвителния орган на Съвета на ЕС по икономическите и финансовите въпроси (ЕКОФИН), единодушно одобри оценката на ЕК.

Във връзка с препоръката за предприемане на по-ефективни мерки за засилване на обвързващия характер на средносрочната бюджетна рамка, от 2012 г. правителството планира да въведе нови фискални правила чрез изменение на Закона за устройството на държавния бюджет, които ще осигурят:

- институционализиране на обвързващия характер на средносрочните фискални рамки;
 - средносрочна и дългосрочна фискална стабилност – определяне на средносрочни числови цели за дефицита (вкл. в структурно изражение), дълга, и разходните тавани на бюджета;
 - засилен предварителен контрол върху разходите и задълженията на първостепенните разпоредители с бюджетни кредити и компаниите с държавно участие.
- Цялостната стратегия на правителството за прилагане на благоразумна фискална политика и осигуряване устойчива фискална позиция се предвижда да бъде заложена в бъдещия Пакт за финансова стабилност (подробно представен в част 7.1 на настоящата програма), който предстои да бъде предложен за одобрение от Народното събрание през юни 2011 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ТАБЛИЦИ

Таблица 1а. Макроикономически перспективи

	Код по ЕСС	2010	2010	2011	2012	2013	2014
		Равнище ⁵⁷	Темп на изменение	Темп на изменение	Темп на изменение	Темп на изменение	Темп на изменение
1. Реален БВП ⁵⁸	V1*g	36,033	0.15%	3.60%	4.10%	4.40%	4.20%
2. Номинален БВП	V1*g	36,033	3.15%	7.24%	6.96%	6.98%	6.49%
Компоненти на реалния БВП							
3. Частно потребление	P.3	22,044	-1.17%	3.22%	4.08%	4.65%	3.51%
4. Правителствено потребление	P.3	5,694	-0.97%	1.26%	1.60%	2.54%	2.58%
5. Бруто образуване на основен капитал	P.51	8,460	-16.50%	5.59%	6.50%	7.47%	7.59%
6. Изменение на запасите и нетно придобиване на активи (% от БВП)	P.52+P.53	1.4	1.1	1.5	1.5	1.5	1.5
7. Износ на стоки и услуги	P.6	20,827	16.25%	8.19%	7.79%	7.62%	7.18%
8. Внос на стоки и услуги	P.7	21,512	4.53%	7.82%	8.16%	8.48%	7.30%
Приноси към растежа на реалния БВП⁵⁹							
9. Крайно вътрешно търсене		-	-5.66	3.48	4.44	5.08	4.47
10. Изменение в запасите и нетно придобиване на активи	P.52+P.53	-	0.64	0.06	0.06	0.12	0.06
11. Външен баланс на стоки и услуги	V.11	-	5.16	0.06	-0.40	-0.80	-0.33

⁵⁷ В млн. евро.

⁵⁸ По цени от 2010 г.

⁵⁹ В процентни пункта.

Таблица 1в. Ценова динамика

	Код по ЕСС	2010	2010	2011	2012	2013	2014
		Равнище	Промяна ⁶⁰	Промяна	Промяна	Промяна	Промяна
1. Дефлатор на БВП		100	3.00%	3.51%	2.75%	2.48%	2.19%
2. Дефлатор на частното потребление		100	1.09%	3.85%	3.55%	2.54%	2.58%
3. ХИПЦ ⁶¹		100	3.04%	3.85%	3.35%	2.64%	2.43%
4. Дефлатор на правителственото потребление		100	0.95%	3.57%	2.51%	2.18%	2.37%
5. Дефлатор на инвестициите		100	1.83%	3.76%	2.11%	2.71%	1.80%
6. Дефлатор на цените на износа (стоки и услуги)		100	7.96%	7.71%	6.24%	5.00%	4.23%
7. Дефлатор на цените на вноса (стоки и услуги)		100	4.56%	8.04%	6.55%	4.97%	4.34%

⁶⁰ В процентни пункта спрямо предходната година.

⁶¹ Незадължителен за Програмите за стабилност.

Таблица 1с. Развитие на пазара на труда

	Код по ЕСС	2010	2010	2011	2012	2013	2014
		Равнище	Промяна	Промяна	Промяна	Промяна	Промяна
1. Заетост (хил. души) ⁶²		3 505.8	-5.9%	0.2%	0.7%	0.9%	0.6%
2. Заетост (млн. отработени часове) ⁶³		5 787.8	-6.1%	0.4%	0.7%	0.8%	0.6%
3. Безработица ⁶⁴ (%)		10.2%	3.4 ⁶⁵	-0.1	-0.4	-0.5	-0.3
4. Производителност на труда (евро на един зает) ⁶⁶		10 278.2	6.5%	3.4%	3.4%	3.5%	3.6%
5. Производителност на труда (евро на отработен час) ⁶⁷		5.7	6.7%	3.2%	3.4%	3.6%	3.6%
6. Компенсация на наетите	D.1	13 166 525.5	-0.2%	8.0%	7.3%	7.9%	6.2%
7. Компенсация на един нает		5 197.0	7.2%	7.7%	6.5%	6.8%	5.4%

⁶² Заето население, вътрешна дефиниция от националните сметки.

⁶³ Дефиниция от националните сметки.

⁶⁴ Хармонизирана дефиниция, Евростат, нива.

⁶⁵ Промяната в нормата на безработица е в процентни пункта.

⁶⁶ Реален БВП на зает.

⁶⁷ Реален БВП на отработен час.

Таблица 1d. Секторни баланси

В % от БВП	Код по ЕСС	2010	2011	2012	2013	2014
1. Нето предоставени/ получени заеми спрямо останалия свят	В.9	-0.2	-0.7	-1.7	-2.1	-1.8
в това число:						
- баланс на стоки и услуги		-1.4	-1.8	-2.6	-3.3	-3.7
- баланс на първични доходи и трансфери		0.4	-0.3	-0.8	-0.6	-0.2
- капиталова сметка		0.8	1.4	1.6	1.8	2.0
2. Нето предоставени/ получени заеми на частния сектор	В.9	3.0	1.8	-0.2	-1.1	-1.3
3. Нето предоставени/ получени заеми на консолидираното правителство	EDP В.9	-3.2	-2.5	-1.5	-1.0	-0.5
4. Статистическа разлика		-	-	-	-	-

Таблица 2. Перспективи относно бюджета на консолидираното правителство⁶⁸

	Код по ЕСС	2010	2010	2011	2012	2013	2014
		Равнище в млн. евро	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП
Нето предоставени заеми (EDP B.9) по подсектори							
1. Консолидирано правителство	S.13	-1 151	-3.2%	-2.5%	-1.5%	-1.0%	-0.5%
2. Централно правителство	S.1311	-865	-2.4%	-2.4%	-1.8%	-1.4%	-1.0%
3. Регионално правителство	S.1312	0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
4. Местно правителство	S.1313	127	0.4%	-0.3%	0.3%	0.4%	0.5%
5. Фондове за социално осигуряване	S.1314	-413	-1.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%
Консолидирано правителство (S13)							
6. Общо приходи	TR	12 416	34.5%	34.6%	35.3%	35.4%	33.8%
7. Общо разходи	TE ⁶⁹	13 567	37.7%	37.2%	36.8%	36.4%	34.2%
8. Нето предоставени/ получени заеми	EDP B.9	-1 151	-3.2%	-2.5%	-1.5%	-1.0%	-0.5%
9. Лихвени разходи (вкл. FISIM)	EDP D.41	217	0.6%	0.8%	0.9%	1.1%	0.9%
10. Първичен баланс ⁷⁰		-934	-2.6%	-1.7%	-0.6%	0.0%	0.4%
11. Еднократни и други временни мерки ⁷¹			0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Избрани компоненти на приходите							
12. Общо данъци (12=12a+12b+12c)		7 205	20.0%	19.5%	19.7%	19.6%	19.6%
12a. Данъци върху производството и вноса	D.2	5 359	14.9%	14.4%	14.6%	14.3%	14.3%
12b. Текущи данъци върху доходите, богатството и т.н.	D.5	1 759	4.9%	4.9%	4.9%	5.1%	5.1%
12c. Данъци върху капитала	D.91	87	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
13. Социалноосигурителни вноски	D.61	2 538	7.0%	7.3%	7.1%	7.0%	7.1%
14. Доход от собственост	D.4	217	0.6%	0.9%	0.7%	0.7%	0.7%
15. Други (15=16-(12+13+14)) ⁷²		2 456	6.8%	7.0%	7.8%	8.0%	6.5%
16=6. Общо приходи	TR	12 416	34.5%	34.6%	35.3%	35.4%	33.8%
Данъчно бреме (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995) ⁷³		9 743	27.0%	26.8%	26.8%	26.7%	26.6%
Избрани компоненти на разходите							
17. Компенсация на наетите лица + междинно потребление	D.1+P.2	5 606	15.6%	14.3%	13.8%	13.2%	12.7%
17a. Компенсация на наетите лица	D.1	3 377	9.4%	8.6%	8.3%	8.0%	7.9%

⁶⁸ Данните са актуални към м.февруари, новите данни, необходими за попълване на табл. 2, са получени на 1.04.11г. Поради това забавяне не са актуализирани данните и за таблици 3,4 и 7.

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

⁷⁰ Първичният баланс е изчислен като (EDP B.9, перо 8) минус (EDP D.41 вкл. FISIM, перо 9), като разликите се дължат на закръгляване.

⁷¹ Знак плюс означава еднократна мярка, насочена към намаляване на дефицита.

⁷² P.11+P.12+P.131+D.39+D.7+D.9 (с изключение на D.91).

⁷³ Включително тези, събрани от ЕС и включващи корекция за несъбраните данъци и социални осигуровки (D.995), ако е необходимо.

17b. Междинно потребление	P.2	2 229	6.2%	5.7%	5.5%	5.2%	4.8%
18. Общо социални трансфери (18=18a+18b)		5 166	14.3%	13.6%	12.8%	12.3%	12.2%
18a. Социални трансфери в натура	D.6311, D.63121, D.63131	637	1.8%	1.7%	1.6%	1.6%	1.6%
18b. Социални трансфери без тези в натура	D.62	4 529	12.6%	11.9%	11.2%	10.7%	10.6%
19=9. Лихвени разходи	EDP D.41	217	0.6%	0.8%	0.9%	1.1%	0.9%
20. Субсидии	D.3	456	1.3%	1.2%	1.2%	1.3%	1.1%
21. Бруто образуване на основен капитал	P.51	1 659	4.6%	4.3%	5.6%	5.6%	4.5%
22. Други ⁷⁴		463	1.3%	3.0%	2.7%	3.0%	2.8%
23=7. Общо разходи	TE1	13 567	37.7%	37.2%	36.8%	36.4%	34.2%
Правителствено потребление (в номинално изражение)	P.3	5 694	15.8%	15.5%	15.0%	14.7%	14.5%

⁷⁴ D.29+D4 (с изключение на D.41)+ D.5+D.7+D.9+P.52+P.53+K.2+D.8.

Таблица 3. Консолидирани разходи по функции⁶⁸

В % от БВП	Код по COFOG	2009	2014
1. Общи държавни служби	1	6.5	3.3
2. Отбрана	2	1.3	1.1
3. Обществен ред и сигурност	3	3.1	2.1
4. Икономически дейности	4	4.0	5.8
5. Опазване на околната среда	5	1.2	1.5
6. Жилищно строителство, благоустройство и комунално стопанство	6	1.4	1.0
7. Здравеопазване	7	4.3	4.1
8. Почивно дело, култура и религия	8	0.8	0.6
9. Образование	9	4.4	3.4
10. Социална защита	10	13.6	11.5
11. Общо разходи (= точка 7 = 23 от Таблица 2)	TE ⁷⁵	40.7	34.2

⁷⁵ Приспособен с нетния поток на операциите със суапове, така че TR-TE=EDP B.9.

Таблица 4. Консолидиран правителствен дълг

В % от БВП	Код по ЕСС	2010	2011	2012	2013	2014
1. Брутен дълг ⁷⁶		16.2	16.4	19.0	17.4	17.1
2. Изменение в нивото на brutния дълг		1.6	0.2	2.6	-1.6	-0.3
Приноси към измененията в съотношението на brutния дълг към БВП						
3. Първичен баланс ⁷⁷		-2.6	-1.7	-0.6	0.0	0.4
4. Лихвени разходи	EDP D.41	0.6	0.8	0.9	1.1	0.9
5. Корекция наличности		-1.3	-1.1	2.4	-1.3	0.3
в това число:						
Разлики между пари в брой и натрупвания ⁷⁸		-0.3	-1.2	3.9	-3.1	0.1
Нетно натрупване на финансови активи ⁷⁹		-0.9	0.1	-1.4	1.9	0.2
в това число: приходи от приватизация		0.1	0.6	0.2	0.1	0.0
Оценъчни ефекти и други ⁸⁰		-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Имплицитен лихвен процент върху дълга ⁸¹		5.4	4.2	3.9	5.2	5.7
Други променливи от значение						
6. Ликвидни финансови активи ⁸²						
7. Нетен финансов дълг (7=1-6)						

⁷⁶ Съгласно дефиницията от Регламент 3605/93 (понятие извън ЕСС).

⁷⁷ Вж. т. 10 от Таблица 2.

⁷⁸ Разликите, касаещи лихвените разходи, другите разходи и приходите могат да се посочат при необходимост.

⁷⁹ Вкл. ликвидни активи, активи в трети страни, предприятия под държавен контрол, като разликата между котираните и некотираните на борсата може да се посочи при необходимост.

⁸⁰ Измененията, дължащи се на разликите в обменните курсове и на операции на вторичните пазари, могат да се посочат при необходимост.

⁸¹ Пресметнато приблизително като лихвени разходи разделени на нивото на дълга за предходната година.

⁸² AF1, AF2, AF3 (консолидирани по пазарни цени), AF5 (ако са котираните на фондова борса; вкл. дялове от взаимни фондове).

Таблица 5. Циклично развитие

% от БВП	Код по ЕСС	2010	2011	2012	2013	2014
1. Растеж на БВП (%)		0.15	3.6	4.1	4.4	4.2
2. Нето отпуснати заеми на консолидираното правителство	EDP B.9	-3.2	-2.5	-1.5	-1.0	-0.5
3. Лихвени разходи	EDP D.41	0.6	0.8	0.9	1.1	0.9
4. Единични и други временни мерки ⁸³		0	0	0	0	0
5. Растеж на потенциалния БВП (%)		1.6	2.5	2.4	2.8	3.2
Приноси:						
труд		-0.8	-0.1	-0.3	-0.1	0.1
капитал		1.0	1.1	1.2	1.3	1.4
обща факторна производителност		1.4	1.5	1.5	1.6	1.7
6. Отклонение от потенциалния БВП		-4.8	-3.8	-2.2	-0.7	0.2
7. Циклична компонента на бюджета		-1.56	-1.1	-0.64	-0.21	0.06
8. Циклично приспособен баланс (2-7)		-1.64	-1.4	-0.86	-0.79	-0.56
9. Циклично приспособен първичен баланс (8+3)		-1.04	-0.6	0.04	0.31	0.34
10. Структурен баланс (8-4)		-1.64	-1.4	-0.86	-0.79	-0.56

⁸³ Знакът плюс показва намаляващи дефицита единични мерки.

Таблица 6. Разлика спрямо предходната актуализация

	Код по ЕСС	2010	2011	2012	2013	2014
Растеж на реалния БВП (%)						
Предходна актуализация		0.30	3.80	4.80	-	-
Текуща актуализация		0.15	3.60	4.10	4.40	4.20
Разлика		-0.15	-0.20	-0.70	-	-
Нето отпуснати заеми на консолидираното правителство (% от БВП)	EDP B.9					
Предходна актуализация		0.0	0.1	0.1	-	-
Текуща актуализация		-3.2	-2.5	-1.5	-1.0	-0.5
Разлика		-3.2	-2.6	-1.6	-	-
Брутен дълг на консолидираното правителство (% от БВП)						
Предходна актуализация		14.6	14.5	14.4	-	-
Текуща актуализация		16.2	16.4	19.0	17.4	17.1
Разлика		1.6	1.9	4.6	-	-

Таблица 7. Дългосрочна устойчивост на публичните финанси

% от БВП	2007*	2010*	2020*	2030*	2040*	2050*	2060*
Общо разходи	39.7	37.7	35.1	35.4	37.1	39.3	40.5
В т.ч. разходи, свързани със застаряването на населението	15.5	18.2	15.7	15.9	17.6	19.9	21.1
Разходи за пенсии	7.8	9.9	8.1	8.3	9.6	11.3	12.0
Пенсии за трудова дейност	7.8	9.9	8.1	8.3	9.6	11.3	12.0
Пенсии за възраст и ранно пенсиониране	6.1	7.8	6.6	7.0	8.4	10.0	10.8
Други пенсии (за инвалидност, наследствени)	1.6	2.1	1.4	1.3	1.3	1.2	1.2
Пенсии по професионални схеми (ако са в консолидираното правителство)	-	-	-	-	-	-	-
Здравеопазване	3.9	4.3	3.8	3.9	4.4	4.8	5.0
Дългосрочни грижи	-	-	-	-	-	-	-
Разходи за образование	3.6	3.8	3.7	3.6	3.5	3.6	3.8
Други разходи, свързани със застаряването на населението	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Лихвени разходи	1.2	0.6	0.7	0.2	0.3	1.4	3.3
Общо приходи	40.8	34.5	34.5	34.5	34.5	34.5	34.5
В т.ч. доходи от собственост	1.4	0.6	1.0	0.3	0.3	0.3	0.3
В т.ч.: от пенсионни вноски (или социалноосигурителни вноски, ако е релевантно)	6.0	8.0	7.7	7.7	7.7	7.8	8.0
Активи на резервни пенсионни фондове	-	-	-	-	-	-	-
В т.ч.: консолидирани активи на публичните пенсионни фондове (без държавни облигации)	-	-	-	-	-	-	-
Допускания							
Растеж на производителността на труда	3.1	4.8	3.1	2.9	2.7	1.7	1.7
Растеж на реалния БВП	6.4	0.2	3.5	2.2	1.4	0.5	0.6
Коефициент на икономическа активност, мъже (на възраст 20-64 г.)	78.3	77.3	83.0	83.3	82.4	82.7	84.1
Коефициент на икономическа активност, жени (на възраст 20-64 г.)	68.3	68.0	72.1	71.9	70.5	71.0	73.2
Коефициент на икономическа активност, общо (на възраст 20-64 г.)	73.3	72.6	77.5	77.6	76.4	76.9	78.7
Безработица (% , 15-64 г.)	6.9	10.2	7.3	4.7	4.7	4.7	4.7
Население на възраст 65+ към цялото население	17.3	17.6	20.3	23.3	26.7	31.3	34.2

Таблица 8. Основни допускания

	2010	2011	2012	2013	2014
Краткосрочен лихвен процент (средногодишна стойност), 3-месечен LIBOR в евро, %	0.81	1.39	2.11	2.71	3.18
Краткосрочен лихвен процент (средногодишна стойност), 6-месечен LIBOR в долари, %	0.52	0.63	0.88	1.38	2.38
Дългосрочен лихвен процент (средногодишна стойност), %	6.0	5.3	5.1	4.5	4.1
Валутен курс USD/EUR (средногодишна стойност)	1.33	1.32	1.31	1.30	1.29
Номинален ефективен валутен курс, процентно изменение, предходна година = 10084	-2.0	-0.1	-0.3	-0.3	-0.3
Валутен курс спрямо EUR (средногодишна стойност)	1.95583	1.95583	1.95583	1.95583	1.95583
Световна икономика, растеж на БВП, %	5.0	4.4	4.5	4.6	4.7
Растеж на БВП на ЕС, %	1.8	1.7	2.0	2.2	2.2
Растеж на релевантните чужди пазари, %	4.6	5.1	6.2	6.4	6.4
Обем на световния внос, без ЕС, %	11.5	7.2	6.8	6.9	7.0
Цена на петрол (среднопретеглена спот цена, USD/барел)	79.0	107.2	108.0	105.5	104.5
Международни цени на неенергийните стоки (% на год. основа)	26.27	25.06	-4.31	-6.79	-6.30
Международни цени на хранителните продукти (% на год. основа)	11.43	24.09	-4.72	-6.42	-5.40
Международни цени на селскостопанските суровини (% на год. основа)	33.24	24.78	-11.53	-7.34	-3.31
Международни цени на металите (% на год. основа)	48.12	26.50	-0.75	-6.37	-7.78

⁸⁴ Положителните числа означават поскъпване, а отрицателните - обезценяване.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ НА БЪЛГАРСКАТА ИКОНОМИКА

Оценката на конкурентната позиция на икономиката следва да се основава върху широк набор от показатели, които отчитат и специфични обстоятелства, свързани с икономическото развитие на страна процес на реална и номинална конвергенция.

Обективната оценка би следвало да анализира отклоненията от равновесната тенденция на тези показатели. За да се преодолеят ограниченията от използване на РЕВК като измерител на конкурентоспособността, е задължително оценката да се базира на анализ на широк спектър от показатели.

Важни аспекти и проявления на конкурентоспособността на икономиката са гъвкавостта на факторните и продуктовете пазари, устойчивостта на икономиката към шокове, динамиката на производителността на труда, пазарния дял на експортните пазари, качеството и разнообразието на изнасяните продукти, както и динамиката на износа като цяло.

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

Наблюдаваната през последните 10 години тенденция на развитие на реалния ефективен валутен курс на новите страни членки на ЕС е в посока поскъпване. Анализите показват, че това се дължи най-вече на фундаментални фактори и на успешното номиналното и реално икономическо сближаване, постигащо се чрез по-силно нарастване на производителността на труда в сравнение със средния растеж в ЕС (претеглен с обемите на търговията, реализиран от търговските партньори). Реалното поскъпване на лева следва да се разглежда като равновесно движение, обосновано от фундаментални фактори, а не като загуба на конкурентоспособност.

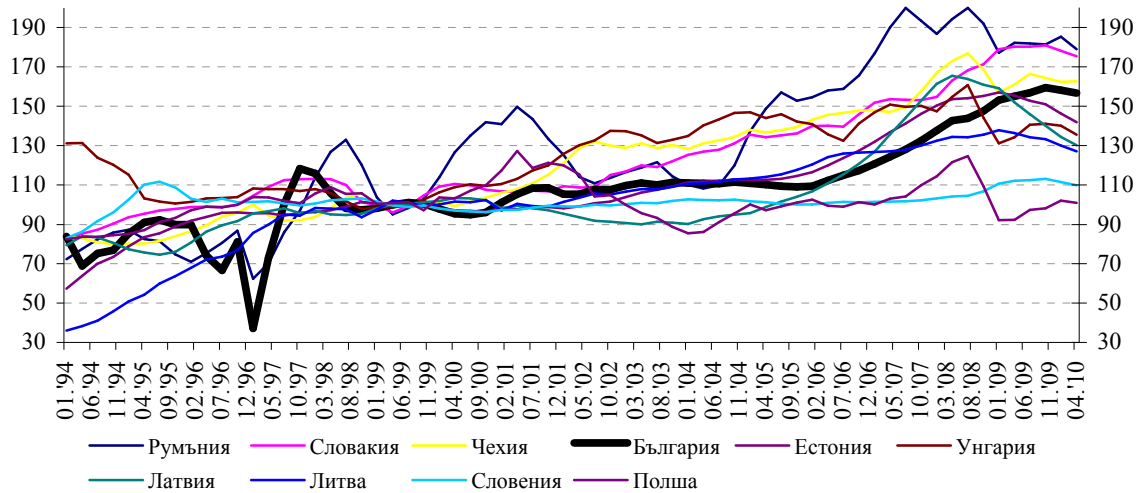
Данните за РЕВК общо за икономиката (базиран на номиналните разходи за труд на единица продукция), както и за РЕВК в преработващата промишленост (базиран на номиналните разходи за заплати на единица продукция в преработващата промишленост), показват, че спрямо 1999 г. валутата на България поскъпва, но не толкова, колкото в други страни, включително страни с независима парична политика в условията на плаващ валутен курс. Това показва липсата на влияние на избора на номинален валутно-курс режим върху развитието на РЕВК. В средносрочна перспектива се очаква РЕВК в новите държави-членки на ЕС да продължи да поскъпва вследствие и в зависимост от поддържането на положителен диференциал в нарастването на производителността на труда скоростта на икономическо сближаване.

Анализът на реакцията на отделните икономики от ЦИЕ на световната икономическа и финансова криза не подкрепя предимството на плаващите валутни курсове в условията на влошена конюнктура. Тенденцията на пазарните дялове във вноса на ЕС е сходна във всички страни членки независимо от техния валутно-курс режим - фиксиран или плаващ. През третото тримесечие на 2010 г. се наблюдава нарастване на тези дялове. България поддържа благоприятна тенденция в пазарния си дял и стойността на базисния индекс достига 214% (при 2000 г. = 100).

Динамиката на общия износ в евро на новите страни-членки на ЕС също не се различава значително в страните с фиксиран и плаващ валутен курс. Международната търговия във всички страни се свива синхронно от края на 2008 г. и през 2009 г., като това се обяснява с общия шок от глобалната криза – значителното намаляване на външното търсене. През декември 2010 г. България реализира едно от най-високите нараствания на износа в сравнение с останалите нови страни-членки на ЕС.

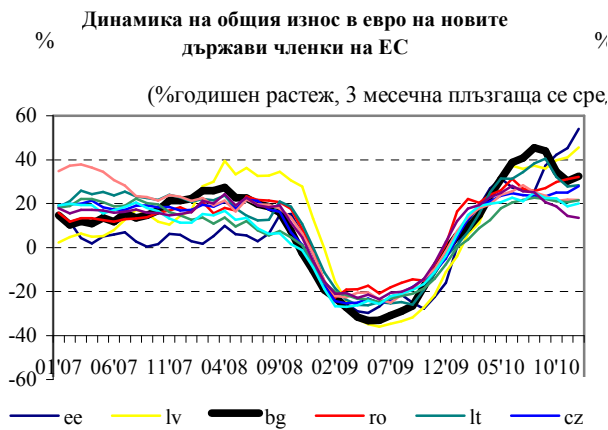
Свидетелство за подобрящата се експортна конкурентноспособност е и запазващата се тенденция на постепенното повишаване на технологичното равнище и качеството на изнасяните продукти. Делът на средновисоко- и високотехнологичните производства в износа е нараснал от 20.7% на 25.8% от 2000 г. до 2009 г. В същия период България регистрира най-силното сред новите страни-членки на ЕС нарастване на стойността на единица изнашена продукция, което, разгледано във връзка със силната динамика на износа, свидетелства за подобрящото се качество на продуктите.

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



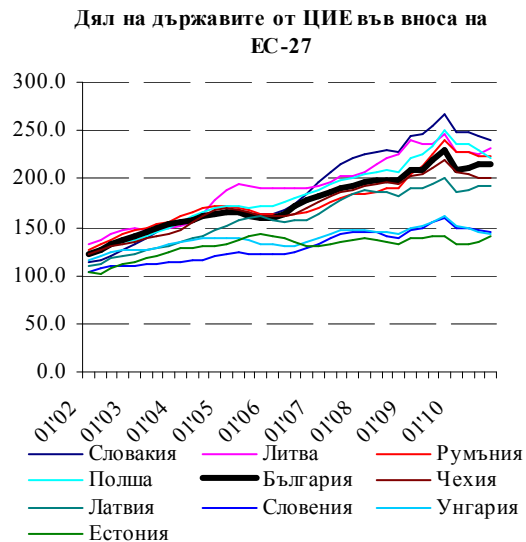
* Страните са подредени в низходящ ред по стойност в последния период

Източник: ЕК



Забележка: Страните са подредени в низходящ ред по стойност в последния период

Източник: Евростат, БНБ



* Страните са подредени в низходящ ред по последна стойност

Източник: Евростат