



ГОДИШЕН ДОКЛАД 2013

ИКОНОМИЧЕСКО РАЗВИТИЕ И ПОЛИТИКИ В БЪЛГАРИЯ: ОЦЕНКИ И ОЧАКВАНИЯ

Тема на фокус:

„Политики в здравеопазването –
икономически анализ и оценки“

Институт за икономически изследвания при БАН

ГОДИШЕН ДОКЛАД 2013

**ИКОНОМИЧЕСКО РАЗВИТИЕ И
ПОЛИТИКИ В БЪЛГАРИЯ:
ОЦЕНКИ И ОЧАКВАНИЯ**

Тема на фокус:

**„Политики в здравеопазването –
икономически анализ и оценки”**

**ГорексПрес
София, 2013 г.**

Този доклад анализира състоянието на икономиката на България през 2011-2012 г. и очертава перспективите за развитието ѝ в средносрочен план. Акцентирано е върху политиките в здравеопазването.

Изводите за макроикономическото развитие, за регионите и за здравеопазването целят да фокусират вниманието върху провежданите политики за въздействие и насочване на развитието към устойчив, интелигентен и приобщаващ растеж.

Анализът и оценките за макроикономиката, за развитието на регионите, както и тенденциите в здравеопазването са предназначени за широк кръг специалисти и преди всичко за държавните институции, общинските и местните управленски структури, неправителствени организации, научната общност и широката общественост.

Докладът е обсъден от Експертен съвет и приет от Научен съвет в Институт за икономически изследвания при БАН. Изразяваме благодарност за направените бележки и препоръки на членовете на Експертния и на Научния съвет към ИИИ при БАН.

Оценките и прогнозите са експертни и изразяват вижданията на авторския колектив.

Научен рецензент – проф. д.ик.н. *Росица Рангелова*

Авторски колектив:

Искра Белева

Отговорен редактор

Митко Димитров

Отговорен редактор

Виктор Йоцов

I – 1-4: Икономическата среда през 2012 г.

II – 2: Външен сектор

Григор Сарийски

II – 4: Банков сектор – състояние и очаквания

Емил Калчев

II – 3: Фискален сектор – тенденции и политики

Калоян Ганев

I – 5: Макроикономическо развитие на България и прогноза до 2015 г.

II – 1: Реален сектор

Любомир Димитров

II – 5: Пазар на труда

Петко Салчев

III – 1-3: Тема на фокус: Политики в здравеопазването – икономически анализ и оценки

Стефан Иванов

II – 6: Държавна финансова политика и местно самоуправление

Диана Димитрова – предпечатна подготовка

СЪДЪРЖАНИЕ

I. ИКОНОМИЧЕСКАТА СРЕДА ПРЕЗ 2012 Г.	7
1. Икономическа активност	7
2. Търговия	9
3. Инфлация и цени на основни стоки	11
4. Краткосрочни и средносрочни перспективи	13
II. ИКОНОМИЧЕСКО РАЗВИТИЕ И ПОЛИТИКИ	15
Основни макроикономически показатели за развитие на България и прогноза до 2015 г.	15
1. Реален сектор	16
<i>Брутен вътрешен продукт</i>	16
<i>Обща факторна производителност</i>	20
<i>Потенциален растеж и циклична позиция</i>	23
<i>Възвращаемост на капитала и пазарни лихвени проценти</i>	25
<i>Ролята на правителството за макроикономическите резултати, постигнатите през 2012 г.</i>	27
<i>Очаквания за икономическия растеж до 2015 г.</i>	28
<i>Препоръки за икономическата политика с оглед гарантиране на висок и устойчив икономически растеж</i>	30
2. Външен сектор	32
<i>Развитие на външния сектор през 2012 г.</i>	32
<i>Икономическият растеж през призмата на външния сектор</i>	44
<i>Възможни политики</i>	48
3. Фискален сектор	51
<i>Бюджетно салдо, фискален резерв и държавен дълг</i>	51
<i>Размер и структура на държавните приходи и разходи</i>	55
<i>Бюджетна политика</i>	58
<i>Разходи за потребление и инвестиции</i>	62
<i>Структура и икономически ефекти на данъците</i>	62
<i>Заключение</i>	66
4. Банков сектор	67
<i>Резултати от дейността</i>	67
<i>Кредитна активност</i>	71
<i>Изменения в структурата на активите и пасивите</i>	74
<i>Обобщение</i>	76

5. Пазар на труда	78
<i>Заетост и безработица</i>	78
<i>Работна заплата</i>	84
<i>България и ЕС</i>	89
<i>Политики на пазара на труда</i>	92
<i>Прогноза за развитието на пазара на труда</i>	94
6. Държавна финансова политика и местно самоуправление	95
<i>Място на местните бюджети в системата на публичните финанси</i>	96
<i>Общински приходи</i>	97
<i>Общински разходи</i>	104
<i>Балансираност на общинските бюджети</i>	109
<i>Анализ на финансовото състояние на отделни общини</i>	110
<i>Основни изводи и препоръки</i>	111
III. ТЕМА НА ФОКУС: ПОЛИТИКИ В ЗДРАВЕОПАЗВАНЕТО – ИКОНОМИЧЕСКИ АНАЛИЗ И ОЦЕНКИ	115
1. Реформите в здравната система	115
2. Здравни политики	119
<i>Демографски рискове и потребностите от здравни услуги</i>	121
<i>Финансиране на здравната система</i>	124
<i>Политика в областта на промоцията, превенцията и контрола на общественото здраве и съответните програми</i>	127
<i>Политики в областта на диагностиката и лечението чрез осигуряване на достъпна и качествена медицинска помощ и услуги</i>	133
<i>Политика в областта на лекарствените продукти и медицинските изделия</i>	145
3. Изводи, препоръки и възможни подходи за въздействие	149
<i>Рискове пред българското общество в областта на здравето</i>	152
<i>Възможни подходи и мерки за въздействие</i>	154
IV. ОСНОВНИ ИЗВОДИ, ПЕРСПЕКТИВИ ЗА РАЗВИТИЕТО В СРЕДНОСРОЧЕН ПЛАН И ПОЛИТИКИ ЗА ВЪЗДЕЙСТВИЕ	156
Изводи	156
Перспективи	160
Препоръки за политики	166
ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА	168

СПИСЪК НА ВЪВЕДЕНИ СЪКРАЩЕНИЯ

ESPAD – европейски училищен изследователски проект за алкохол и други наркотици

NPL – non-performing loans

ROE – възвръщаемост на капитала

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development

АМПТ – активни мерки на пазара на труда

БАПЗГ – Българска асоциация на професионалистите по здравни грижи

БВД – брутният външен дълг

БВП – брутен вътрешен продукт

БДС – брутна добавена стойност

БКС – благоустройство и комунално стопанство

БЛС – Български лекарски съюз

БНБ – Българска народна банка

БП – болнична медицинска помощ

ДБ – държавен бюджет

ДДФЛ – данъка върху доходите на физическите лица

ДМА – дълготрайни материални активи

ДМСГД – Дом за медикосоциални грижи за деца

ДП – дентална помощ

ДСГ – диагностично-свързани групи

ДЦК – държавни ценни книжа

ЕК – Европейска комисия

ЕС – Европейски съюз

ЕЦБ – Европейска централна банка

ЗДБРБ – Закон за държавния бюджет на Република България

ЗЗОЛ – задължително здравно осигурено лице

ЗМСМА – Закон за местното самоуправление и местната администрация

ЗОП – Закон за обществени поръчки

КДБ – консолидиран държавен бюджет

КП – клинична пътека

КР – капиталови разходи
КФП – консолидирана фискална програма
МЗ – Министерство на здравеопазването
МРЗ – минимална работна заплата
МСП – малки и средни предприятия
НЗК – Национална здравна карта
НЗОК – Национална здравноосигурителна каса
НИРД – научно-изследователска и развойна дейност
НРС – наблюдение на работната сила
НСИ – Национален статистически институт
НТООД – нетърговски организации, обслужващи домакинствата
НЦОЗА – Националният център по обществено здраве и анализи
ОП РЧР – Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”
ОПЛ – общопрактикуващ лекар
ОРЗ – остри респираторни заболявания
ОФП – обща факторна производителност
ПИМП – първична извънболнична медицинска помощ
ПЛС – позитивния лекарствен списък
ПМП – първичната медицинска помощ
пр.п. – процентен пункт
ПЧИ – преки чуждестранни инвестиции
РЗИ – районна здравна инспекция
РЗОК – районна здравноосигурителна каса
СЗО – Световна здравна организация
СИМП – специализирана извънболнична медицинска помощ
СМП – спешна медицинска помощ
СНС – система на национални сметки
СРЗ – средна работна заплата
ТЗ – трудова злополука
ФСМП – Филиал за спешна медицинска помощ
ЦИЕ – Централна и Източна Европа
ЦСМП – Център за спешна медицинска помощ

I. ИКОНОМИЧЕСКАТА СРЕДА ПРЕЗ 2012 Г.

Икономическата среда в България през 2012 г. отново се характеризираше с несигурност и липса на ясни приоритети в провежданата икономическа политика. Съществуващото от известно време чувство за надвиснала опасност над политическата и икономическа стабилност кулминира в масови улични протести в началото на текущата 2013 г., довело до оставка на правителството и предсрочни избори. Оценката на икономическите последици от политическата нестабилност винаги е била трудна задача. Това, което може със сигурност да се каже, е, че силно раздробеното политическо пространство за пореден път няма да позволи формулирането и отстояването на ясни икономически приоритети. По всяка вероятност лутането между различни и често взаимоизключващи се концепции за бъдещето на икономическото развитие ще продължи и през следващите години. Може с голяма степен на сигурност да се очаква известно разхлабване на фискалната рестрикция през следващите 2-3 години, което дори да доведе до краткосрочен импулс, едва ли ще разреши основните проблеми пред икономиката.

Предвид тесните икономически и политически връзки на България със страните от Европейския съюз (ЕС), влиянието на икономическата среда върху българската икономика е разгледано тук предимно през призмата на случващото се в Европа, а то не е благоприятно. Неуверените и често непоследователни действия на ръководството на ЕС по справяне с дълговата криза засилват чувството за обърканост, карашо инвеститорите (и големи, и малки) да продължават да се въздържат от инициране на нови проекти, в очакване на по-добри времена.

През изминалата година нямаше съществени промени в икономическата политика, която продължи да бъде по-скоро пасивна към случващото се в Европа и света. В крайна сметка 2012 г. (както и предходните две години) може да се определи като година на икономическа стагнация, в която оцеляването беше основна задача на преобладаваща част от фирмите и домакинствата.

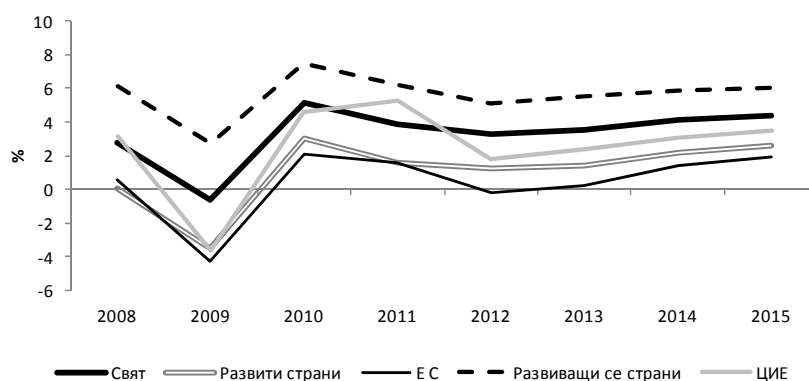
1. Икономическа активност

За поредна година световната икономика не можа да се отърси от последиците на глобалната финансова криза. Темповете на растеж останаха значително по-ниски от постигнатите през предходното десетилетие (фиг. 1). Непосредствената причина за това е ниският растеж в страните с развита икономика, и особено в страните от ЕС, които през 2012 г. отново навлязоха в рецесия. Крехкото възстановяване, наблюдавано през 2010 и 2011 г., очевидно се е дължало предимно на масираните фискални и монетарни стимули, а след редуцирането им в началото на 2012 г. (особено в по-развитите страни от ЕС) икономическата активност отново намаля, което дава основания на много икономически

анализатори да твърдят, че предприетата политика на икономии е била преждевременна. Основните проблеми си остават същите – нереструктуризирана икономика, нестабилен финансов сектор, натрупани огромни дългове, застаряващо население, негъвкав трудов пазар, висока безработица, липса на сериозни иновации. В тези условия дори в по-дългосрочен план не може да се очаква достигане на предкризисните нива на икономически растеж.

Фигура 1

Динамика на глобалния БВП



Източник: IMF, WEO 2012.

Сериозна тревога предизвиква и продължаващото забавяне на икономическата динамика в нововъзникващите и развиващите се икономики, които за втора последната година отбелязват спад на темповете. Растежът в тези страни през последните години до голяма степен се дължи на политиките по стимулиране на вътрешното търсене, и в по-малка степен на износа. Показателна е разликата между провежданите политики в Китай и в някои от основните страни в еврозоната.¹ За сметка на значително свиване на текущата сметка по платежния баланс, Китай съумя до голяма степен да запази високи темпове на икономически растеж, при това без да ограничава нарастването на реалната работна заплата и вътрешното търсене. В ярък контраст е провежданата икономическа политика в еврозоната, която като цяло запази високите нива на излишък по текущата сметка, но провежда рестриктивна фискална политика и намалено вътрешно търсене, което я доведе до рецесия, повличайки със себе си и голяма част от останалите страни от ЕС.

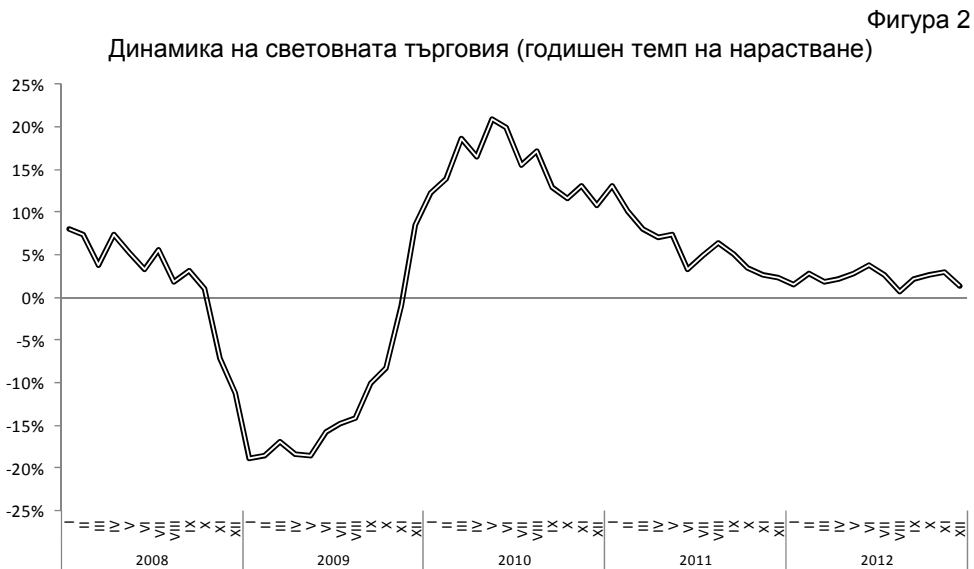
По всичко личи, че възстановяването на растежа в страните от ЕС се очертава да бъде бавно и неравномерно. Рецесията в еврозоната се очаква да продължи и през 2013 г., и да оказва негативно влияние върху възстановяването на

¹ Анемичният растеж, отбелязан във Франция и Германия, не беше достатъчен да компенсират сериозните спадове в Испания, Италия, Холандия, Португалия и Гърция.

глобалния растеж дотогава, докато не бъдат решени въпросите с дълговата криза, и не се реши (на наднационално равнище) въпросът дали и до каква степен да се продължава с фискалната консолидация. Единственото положително е, че въпреки икономическите и политически сътресения от последните месеци, обхванали Гърция, Италия и Кипър, финансовата стабилност в еврозоната общо взето се запази, в смисъл, че не се реализираха най-драматичните сценарии (поне засега). Ситуацията обаче остава несигурна, за което говори и продължаващият процес на преливане на капитали от периферията на региона към страните, считани за сигурни убежища – Германия, Швейцария и скандинавските страни. Тези финансови потоци обаче засилиха тенденцията на диференциация на лихвените равнища в еврозоната, което неминуемо ще доведе до задълбочаване на икономическите различия и до нарастване на трудностите при взимане на решения, отнасящи се до целия ЕС.

2. Търговия

След необичайно високите темпове на растеж през 2010 г., дължащи се на възстановяване на обемите от предходните години, световната търговия продължи да нараства, но с темпове значително по-ниски от предкризисните години (фиг. 2).

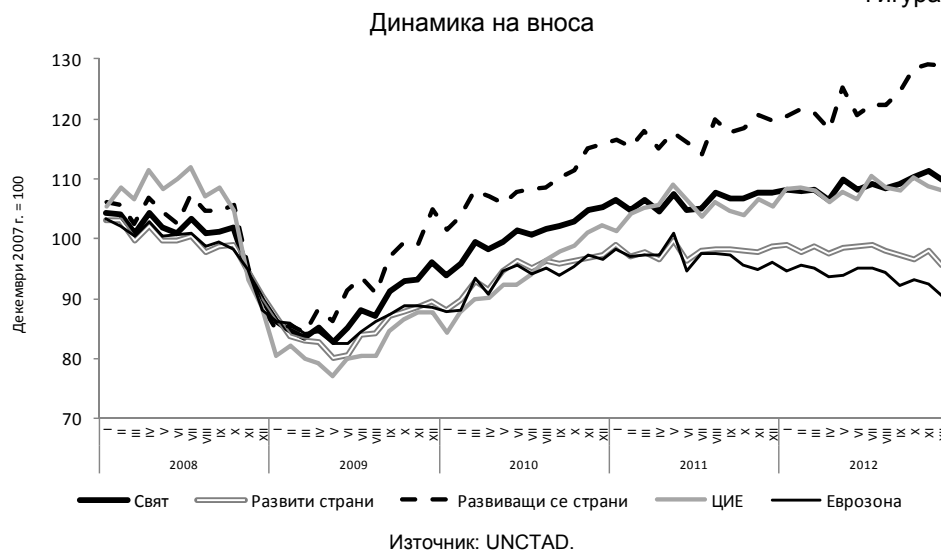


Спадането на темповете на световната търговия е безспорен факт, но важният въпрос е правилно да се оценят причините за този спад, доколкото той е случаен или закономерен, което би позволило по-точно предвиждане на последиците

както за обемите на световната търговия, така и за глобалния растеж.

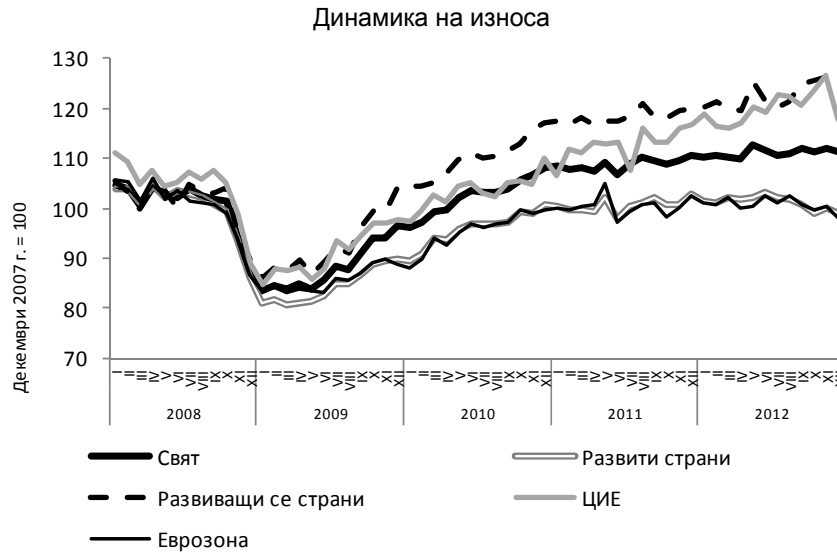
През последните няколко тримесечия растежът на световната търговия намаля както в абсолютни размери, така и в сравнение с глобалната икономическа активност. Интересно е да се отбележи, че ако преди финансовата криза средното отношение на нарастването на вноса (в глобален мащаб) към растежа на глобалния БВП беше около 1.8, то през 2012 г. това отношение падна до около 1, като тенденцията беше много по-силно изразена в развитите страни, и особено в страните от еврозоната. Всъщност, степента, до която динамиката на търговията съответства на икономическата активност, зависи от това кои компоненти на търсенето влияят най-силно върху растежа на БВП. В голяма част от развитите страни растежът на БВП намаля поради факта, че съответните компоненти на търсенето (било то инвестиционни стоки или запаси) са с висок относителен дял на внос. Това, което се случи всъщност в много от развитите страни в края на 2011 г., и продължи на практика през цялата 2012 г., е, че инвестиционният растеж стана отрицателен, което почти веднага се отрази върху търговията, и в частност на вноса (фиг. 3). От своя страна, намаляването на инвестициите се свързва с влошаване на бизнес-климата и икономическата несигурност.

Фигура 3



В унисон с предприетата политика на фискална консолидация и ограничаване на вътрешното търсене, страните от еврозоната изпаднаха в рецесия, отразила се сериозно върху обемите на вноса, които през 2012 г. продължиха да намаляват. Това се отрази върху всички развиващи се страни, но най-силно върху страните от Централна и Източна Европа (ЦЕЕ), където темповете на износ чувствително намаляха през последните месеци на 2012 г, като най-вероятно тенденцията ще се запази през по-голямата част от 2013 г. (фиг. 4).

Фигура 4



По всичко изглежда, че в краткосрочен план световната търговия ще остане слаба. Според анализаторите на ЕЦБ, основните индикатори на търговията са със стойности близки до най-ниските средни стойности през последните три години и не се виждат основания за промяна на тази тенденция. Други индикатори, основаващи се на наблюдение на поръчките и сключени договори също не чертаят оптимистична картина.

3. Инфлация и цени на основни стоки

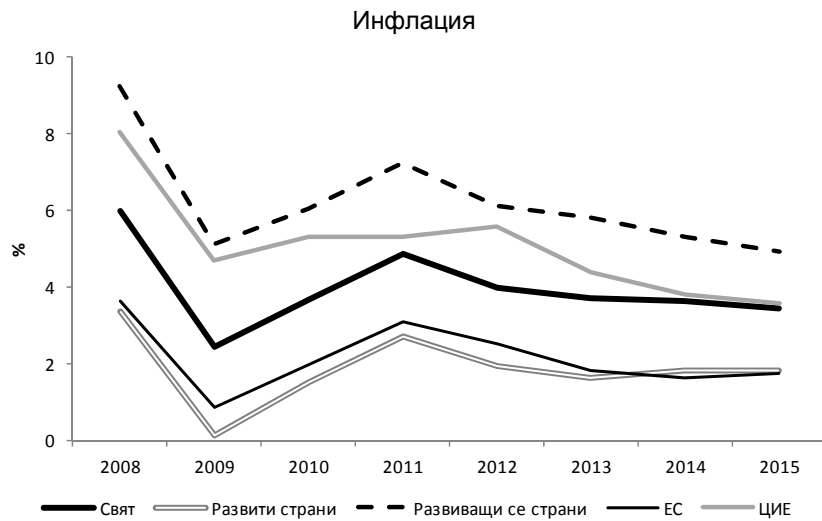
Темповете на инфлация в световен мащаб продължиха да намаляват и през 2012 г. Изключение правят само страните от ЦИЕ, където ценовото равнище леко се покачи главно поради по-силното влияние на цените на енергията в тези страни (фиг. 5).

В страните от ЕС годишната инфлация през 2012 г. намаля спрямо предходната година, въпреки повишаването на косвени данъци и административно определяни цени в някои страни. Тенденцията към спад на темповете на инфлация до голяма степен се дължи на започналото фискално консолидиране, като се очаква тенденцията да продължи и през 2013 г.

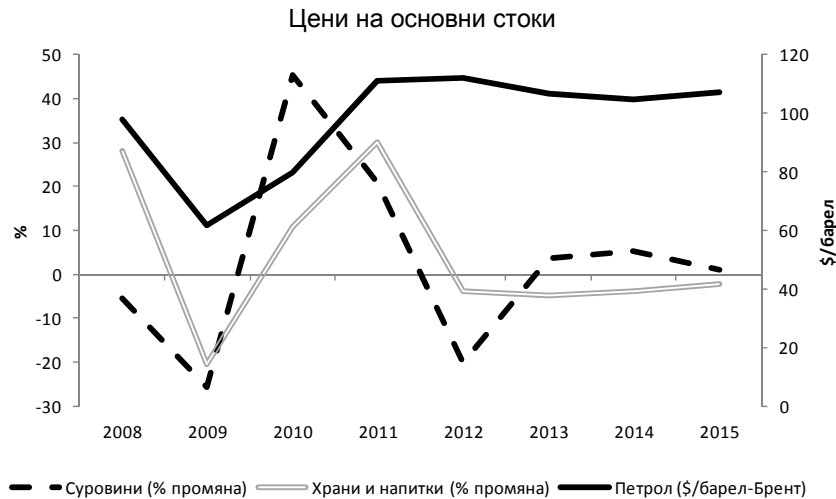
Цената на петрола леко намаля през 2012 г., като тенденцията беше по-силно изразена през втората половина на годината (фиг. 6). Според експертите на Международната агенция по енергетика (МАЕ), предлагането все още

надвишава търсенето, и в по-краткосрочен план може да се очаква лек спад на цените. Тази тенденция най-вероятно ще се подкрепи от очакваното продължаване на нарастването на добива на нефт от страните извън ОПЕК, но може и да бъде обърната при евентуално ускоряване на икономическия растеж в развитите страни, и най-вече при по-осезателно нарастване на търсенето в Китай.

Фигура 5



Фигура 6



Цените на основните суровини и материали намаляха през 2013 г. С основно значение за България са цените на металите (особено цветните метали), които са съществена част от износа. Очертаващата се тенденция при тях през последните месеци е към намаляване на цените в тази група, която по принцип е проциклична. С очакваното излизане на еврозоната от рецесия през 2013 г., и ускоряването на икономическия растеж в групата на развитите страни като цяло, се очаква обръщане на тренда на цените на суровините. При храните и напитките не се очакват резки промени. Цените най-вероятно ще останат потиснати и през следващите години, но прогнозите в тази област винаги са били силно зависими от климатичните условия, които нямат определен тренд.

4. Краткосрочни и средносрочни перспективи

Икономическите перспективи пред България за тази и следващите две години са умерено неблагоприятни, като причините от външен характер са свързани с отвореността на българската икономика и силната ѝ зависимост от външното търсене и външното финансиране. Предвид предимно европейската ориентация на външнотърговските потоци, едва ли може да се разчита много на износа като значим фактор на растежа, поне не толкова, колкото през 2010 и 2011 г. Външното финансиране, под формата на преки чуждестранни инвестиции, също ще бъде далеч от нивата, постигнати в годините преди глобалната финансова криза. Имайки предвид и двата фактора, лесно е да се заключи, че доколкото въобще има растеж в бъдеще, то както в краткосрочен, така и в средносрочен план той ще остане нисък и нестабилен.

По-нататъшните прогнози в настоящия доклад се основават на допускането, че в краткосрочен план темповете на глобалния БВП плавно но бавно ще нарастват, като очакванията са базирани на данните, показващи известно подобрене на бизнес-климата.² Това се потвърждава и от състоянието на финансовите пазари. То продължава да се подобрява, и това се показва както от покачване на индексите, така и от намаляване на волатилността на фондовите пазари. Приносът към глобалния БВП обаче е крайно неравномерен по региони и групи страни. В развитите страни дори и в по-дългосрочен план прогнозите остават крайно неясни, предвид високото ниво на задлъжнялост на домакинствата и нуждата от по-рестриктивна фискална политика, която ще потиска икономическия растеж в обозримо бъдеще. В развиващите се страни растежът, макар и по-нисък от предкризисните години, ще остане висок. Това, което е от значение за България обаче, е преди всичко състоянието на ЕС, и в частност еврозоната, като основен икономически и политически партньор на страната.

Растежът в еврозоната се очаква да се стабилизира през първата половина на 2013 г. и постепенно да започва да се ускорява през втората половина.

² Има се предвид показателя PMI – Purchasing Managers' Index, който се изготвя от Markit и се използва в анализите и прогнозите на водещите финансови институции.

Основание за това дават очакванията за възстановяване на износа, които от своя страна се свързват с нарастване на външното търсене, компенсиращо загубата на конкурентоспособността, предизвикана от поскъпналата единна валута. Възстановяването на растежа в еврозоната ще бъде подкрепено и от провежданата от Европейската централна банка парична политика, осигуряваща ниска инфлация и положителна динамика на разполагаемия доход. Противодействащи фактори ще бъдат анемичното вътрешно търсене, като очакванията са в средносрочен план реалният растеж на БВП да остане на нива, по-ниски от потенциалния.

Въпреки че редица глобални и вътрешни фактори оказват неблагоприятно въздействие върху икономическата активност, слабата базисна инерция в еврозоната през последните няколко месеца ясно отразява влиянието на кризата с държавния дълг и свързаното с това затягане на фискалната позиция в някои от нейните държави-членки. Във вътрешен план неблагоприятното въздействие на повишената несигурност най-ясно се почувства през последното тримесечие на 2012 г., когато се отчете съществено намаление на индивидуалното потребление. Анализаторите обясняват това с намалението на разполагаемия доход, което само частично е било компенсирано от намаляване на дела на спестяванията.³ Нещо повече, очакванията са спадът на индивидуалното потребление да продължи и през 2013 г. Чак през следващата година може да са очаква известно подобрене на пазара на труда, което да доведе до нарастване на доходите и съответно до възстановяване на потреблението. В същото време сериозен възпиращ фактор ще бъде продължаващото увеличаване на пределната склонност към спестяване, отразяваща високите нива на безработица и необходимостта да се намали задлъжнялостта на домакинствата. Друг фактор, възпиращ растежа, е намаляване на публичните разходи вследствие на фискалната консолидация. Тези два възпиращи фактора вероятно ще се окажат по-силни в краткосрочен план, така че наблюдаваното подобрене на външните фактори няма да се окаже решаващо за възстановяване на икономическия растеж в близките месеци. Всичко това означава, че в най-добрия случай (при условие, че финансовата криза не се засилва повече) прирастът на реалния БВП може да започне да се увеличава чак към края на 2013 г., и да отбележи слабо подобрене през 2014 г. Възстановяването обаче по всяка вероятност ще бъде забавено от извършващото се в редица отрасли реструктуриране на балансите и от неблагоприятните условия за финансиране в много държави от еврозоната. В същото време се очаква възстановяването да бъде подпомагано от засилване на търсенето в глобален мащаб и от благоприятно за реалните доходи отслабване на инфлацията на цените на енергоносителите и храните, както и от положителното отражение на много ниските краткосрочни лихвени проценти и мерките за възстановяване на функционирането на финансовата система върху вътрешното търсене.

³ ECB Bulletin. March 2013.

II. ИКОНОМИЧЕСКО РАЗВИТИЕ И ПОЛИТИКИ

Основни макроикономически показатели за развитие на България и прогноза до 2015 г.

Показатели	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
БВП по текущи цени (млн. лв.)	60184.6	69295.0	68321.6	70511.2	75307.9	77582.1	79928.2	83234.1	87177.2
БВП, реален растеж (%)	6.4	6.2	-5.5	0.4	1.8	0.8	0.6	2.1	2.9
Потребление, реален растеж (%)	7.2	2.6	-7.3	0.5	1.5	1.8	0.7	2.2	2.6
Инвестиции, реален растеж (%)	13.0	16.3	-24.9	-19.2	-5.2	9.6	2.6	5.3	6.5
Износ на стоки и услуги, реален растеж (%)	6.1	3.0	-11.2	14.7	12.3	-0.4	0.3	3.2	6.0
Внос на стоки и услуги, реален растеж (%)	9.6	4.2	-21.0	2.4	8.8	3.7	1.2	4.4	6.7
Средногодишна инфлация по ХИПЦ (%)	11.6	7.2	1.6	4.4	2.0	2.8	2.1	2.5	2.6
Инфлация в края на годината по ХИПЦ (%)	7.6	12.0	2.5	3.0	3.4	2.4	2.4	2.3	2.5
Коефициент на заетост (население на 15 и повече години, %)	49.2	51.0	49.8	47.2	46.7	46.6	46.4	46.9	48.0
Коефициент на безработица (за население на 15 и повече години, %)	6.9	5.6	6.8	10.2	11.2	12.3	12.9	12.6	11.9
Средна работна заплата (лв.)	430.6	544.8	609.1	648.1	685.8	765.9	814.1	862.4	913.9
Търговски баланс (млн. евро)	-7245.4	-8597.7	-4174.0	-2763.8	-2156.3	-3621.9	-3923.9	-4442.2	-5133.8
Търговски баланс (% от БВП)	-23.5	-24.3	-11.9	-7.7	-5.6	-9.1	-9.6	-10.4	-11.5
Текуща сметка (млн. евро)	-7755.1	-8182.4	-3116.2	-533.0	39.2	-528.3	-606.3	-1002.9	-1661.1
Текуща сметка (% от БВП)	-25.2	-23.1	-8.9	-1.5	0.1	-1.3	-1.5	-2.4	-3.7
Финансова сметка (млн. евро)	13676.3	11463.5	1163.4	-673.2	-968.2	2231.2	124.6	1904.0	1269.0
Финансова сметка (% от БВП)	44.4	32.4	3.3	-1.9	-2.5	5.6	0.3	4.5	2.8
Брутен външен дълг (млн. евро)	28988.8	37246.5	37816.4	37026.3	35845.5	38224.0	38193.7	39114.0	39099.6
Брутен външен дълг (% от БВП)	94.2	105.1	108.3	102.7	93.1	96.4	93.5	91.9	87.7
Кредити към нефинансови предприятия и домакинства (млн. лв.)	37703.8	49629.1	51505.8	52203.8	54262.9	55696.4	56701.0	60210.9	63805.0
Кредити към нефинансови предприятия и домакинства (растеж, %)	62.65	31.6	3.8	1.4	3.9	2.6	1.8	6.2	6.0
Паричен агрегат МЗ (млн. лв.)	42061.6	45777.8	47690.1	50741.0	56921.8	61744.4	66071.1	70233.4	76368.3
Валутни резерви (млн. евро)	11936.7	12713.1	12918.9	12976.7	13348.7	15552.5	15619.3	17132.6	17437.9
Покритие на паричната база с валутни резерви (%)	164.5	175.3	195.2	179.8	175.1	174.9	164.6	176.9	161.4
Бюджетни приходи	24063.0	27313.2	25040.9	23932.6	25378.1	27469.6	28251.2	30455.3	32186.3
Бюджетни разходи	22103.4	25323.4	25666.9	26755.4	26866.6	27819.8	29351.2	31880.9	33793.7
Бюджетен баланс	1959.6	1989.8	-626.0	-2822.8	-1488.5	-350.2	-1100.0	-1425.6	-1607.4
Бюджетен баланс (% от БВП)	3.3	2.9	-0.9	-4.0	-2.0	-0.5	-1.4	-1.7	-1.8
Фискален резерв (млн. лв.)	7453.2	8382.2	7672.9	6011.8	4998.8	6081.0	4501.2	6319.5	4575.1
Държавен и държавно гарантиран дълг (млн. лв.)	11167.2	10688.61	10640.69	11775.27	12825.94	14682.42	14287.68	17936.32	17920.3
Държавен и държавно гарантиран дълг (% от БВП)	18.6	15.4	15.6	16.7	17.0	18.9	17.9	21.5	20.6

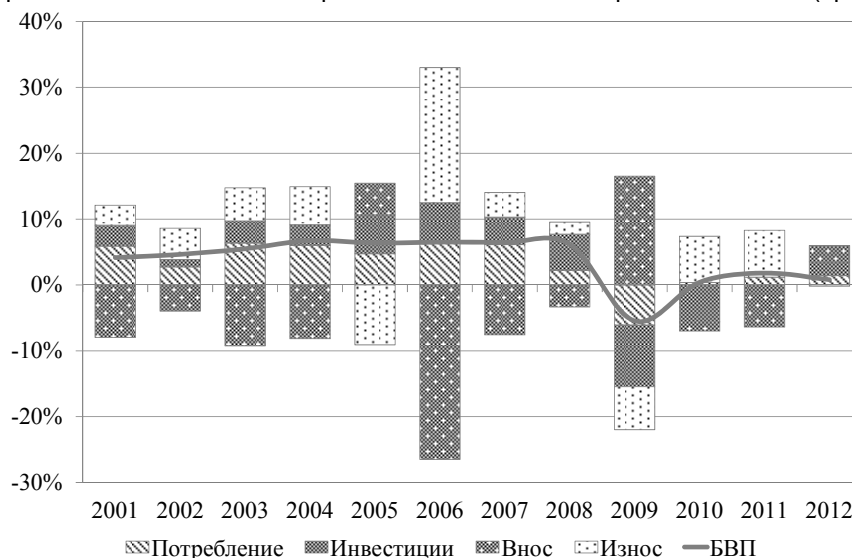
1. Реален сектор

Брутен вътрешен продукт

Българската икономика не успя да повтори благоприятния резултат от 2011 г., когато реалното нарастване на brutния вътрешен продукт (БВП) достигна 1.8%. През изминалата 2012 г. икономическият растеж се забави чувствително – с 1 пр. п. до 0.8%. Обяснение за това забавяне може да се търси посредством анализ на динамиката на компонентите на БВП, разгледана по елементи на крайното използване (фиг. 1).

Фигура 1

Приноси на елементите на крайното използване към растежа на БВП (пр. п.)



Източник: НСИ, собствени изчисления.

Два са основните факти, които заслужават по-подробен анализ в този контекст. На първо място, следва да се отбележи, че през 2011 г. световната икономика (в частност тази на ЕС) показва положително развитие, което се отрази благоприятно на българския износ. Последният се увеличи в реално изражение с 12.3% спрямо 2010 г. (износът на стоки нарасна с 16.6%, докато този на услуги се сви минимално с 0.9%). Износът практически бе основния двигател на икономическия растеж на България през 2011 г., докато за 2012 г. това не може да се твърди. През изминалата година Еврозоната, която се явява най-големият търговски партньор на страната, се прояви като най-нестабилното звено от икономическата карта на света. Липсата на устойчиво решение по наслоените проблеми, свързани с прекомерния държавен дълг на държавите, членуващи в Европейския паричен съюз, се изрази в появата на повторна рецесия. Това от

своя страна повлия негативно върху външното търсене на българския износ, който се сви с 0.4% (износът на стоки спадна с 1.0%, докато този на услуги нарасна с 2.1%).

На второ място, през 2011 г. вътрешното търсене в България остана потиснато – въпреки че крайното потребление нарасна с 1.5%, брутните инвестиции в икономиката се свиха с 5.2% и го компенсирала (общо 0% изменение в реално изражение на вътрешното търсене). Обратно, през 2012 г. вътрешното търсене в страната отбеляза видими признаци на възстановяване и при двата си компонента. Крайното потребление се увеличи с 1.8%, а брутните инвестиции – с 9.6%.⁴ Тези изменения могат да бъдат окачествени като първи признаци за реална стабилизация след началото на икономическата криза през 2009 г. Ако външното търсене също се беше развивало благоприятно, крайният резултат по отношение на икономическия растеж за миналата година действително можеше да достигне (а дори и да надхвърли) стойността, прогнозирана в миналогодишното издание на доклада (1.3%).

Нарасналото вътрешно търсене, разбира се, беше съпътствано с увеличение на реалния обем на вноса на стоки и услуги през 2012 г. – с 3.7% (4.8% нарастване на вноса на стоки и 3.5% спад при вноса на услуги), с което и приносът на външния сектор към общия темп на икономически растеж бе отрицателен (-2.7 пр. п.).⁵

По икономически сектори, динамиката на българската икономика през изминалата 2012 г. бе разнопосочна, подобно на тази от 2011 г. При селското, горското и рибното стопанство беше отчетен най-висок темп на нарастване на брутната добавена стойност (БДС) – с 3.5%. Обяснението се крие във факта, че българският земеделски сектор регистрира положителни резултати (особено в зърнопроизводството), което на фона на проблемите на селското стопанство и последвалите високи цени на храните на международните пазари предопредели високи приходи на единица вложен ресурс. В промишлеността беше постигнато нарастване на БДС с 1.9%.⁶ За сравнение, отрасълът регистрира значително по-висок темп на нарастване през 2011 г. – 8.4%. Това обаче беше следствие преди всичко от доброто експортно представяне на българските предприятия, докато през 2012 г. малкият, но положителен темп на изменение беше резултат от нарастване на потреблението и инвестициите в страната. Със сходен темп през

⁴ Все пак трябва да се има предвид, че нарастването на брутните инвестиции се дължеше преди всичко на нарастването на запасите, докато инвестициите в основен капитал се увеличиха само с 0.8% на годишна база. Това като цяло не променя интерпретацията на процеса на възстановяване в българската икономика, доколкото в исторически план запасите в българската икономика се изменят проциклично – т.е. и в случая динамиката им е индикатор за положителна тенденция в икономическия цикъл.

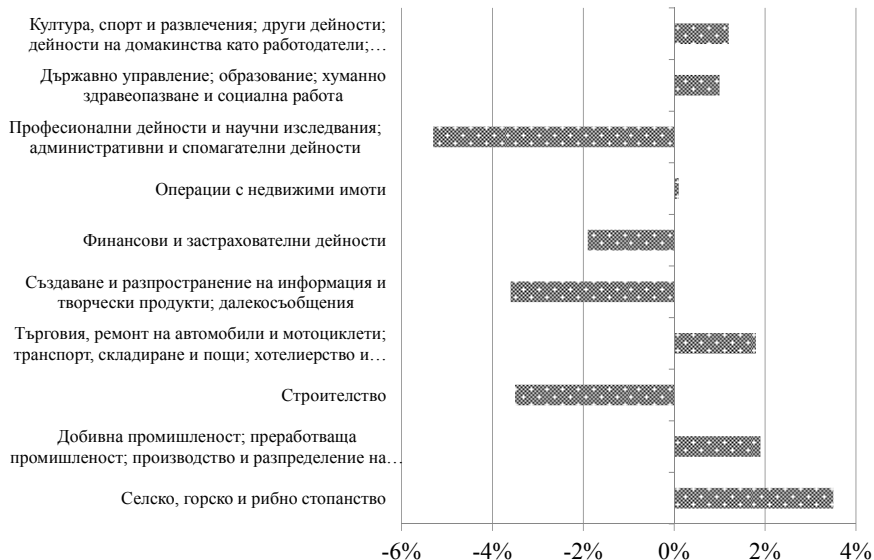
⁵ И тук е налице разлика в интерпретацията на динамиката на вноса – през 2011 г. може да се каже, че нарастването му следва преди всичко от нарастването на износа.

⁶ Пълното наименование на отрасъла е „Добивна промишленост; преработваща промишленост; производство и разпределение на електрическа и топлинна енергия и на газообразни горива; доставяне на води; канализационни услуги, управление на отпадъци и възстановяване“.

изминалата година се увеличи БДС и в търговията⁷, като динамиката на вътрешното търсене също може да се посочи като основен движещ фактор. Регистрирани бяха темпове на растеж на БДС и при два други отрасли – държавно управление⁸ и култура, спорт и развлечения⁹ – съответно 1.2 и 1.0%.

Фигура 2

Растеж на БДС по отрасли през 2012 г. (%)



Източник: НСИ, собствени изчисления.

При професионални дейности и научни изследвания; административни и спомагателни дейности беше отчетен най-големият спад на БДС – с 5.3%. Като цяло може да се каже, че динамиката на този показател от 2008 г. насам е колеблива. През последните години отрасълът се движи в порядъка на 4.5-5.5% като дял от БДС за цялата икономика, като този сравнително малък дял сам по себе си може да бъде използван като обяснение за колебанията. Съдържанието на показателя обаче дава по-добра основа за такива тълкувания. От една страна, административните и спомагателните дейности като пера в разходите могат да се считат за по-гъвкави, поради което лесно се свиват или увеличават. От друга страна, научните изследвания са твърде подценявани в реалната икономика (и особено от 2-3 години насам в бюджетното финансиране), поради което част от колебанията могат да се припишат и на свитите дейности в това направление.

⁷ Става въпрос за отрасъл „Търговия, ремонт на автомобили и мотоциклети; транспорт, складиране и пощи; хотелиерство и ресторантьорство“.

⁸ Държавно управление; образование; хуманно здравеопазване и социална работа.

⁹ Култура, спорт и развлечения; други дейности; дейности на домакинства като работодатели; недиференцирани дейности на домакинства по производство на стоки и услуги за собствено потребление; дейности на екстериториални организации и служби.

Донякъде изненадващ бе спадът на БДС с -3.6% при създаване и разпространение на информация и творчески продукти и далекосъобщения, тъй като по принцип отрасълът е във възходяща тенденция през последните години и беше относително слабо повлиян от икономическата криза. Тук обяснение може да бъде намерено в низходящия натиск върху цените на услугите, вследствие на нарастващата конкуренция по линия на европейските политики (например по отношение на цените на роуминга), както и поради факта, че разходите в отрасъла нарастват сравнително бързо.¹⁰

Сериозен спад отбеляза и строителството – с -3.5%. Основните определящи фактори за по-ниската добавена стойност тук отново са два. Първо, пазарът на недвижими имоти все още не е преминал повратната си точка в посока нарастване,¹¹ търсенето остава потиснато, и в резултат на това обемите в сградното строителство са относително малки. Като цяло, единственото донякъде положително развитие в отрасъла може да се види при инженерното строителство, в частност при изграждането на инфраструктурни обекти. Второ, слабият пазар на недвижими имоти се характеризира с ниски цени на имотите, което води и до низходящ натиск върху приходите, оттам и върху добавената стойност, при пълзящо нарастване на разходите за построяване и пускане в експлоатация.

Във финансови и застрахователни дейности отчетеният спад в БДС (първият за последните 13 години) беше сравнително малък (-1.9%). Той беше следствие преди всичко от сравнително бързия растеж на разходите на финансовата система (в т.ч. и за обезценка на активи), тъй като от гледна точка на приходите не се наблюдаваха съществени негативни изменения.

Общо за икономиката БДС се увеличи с 0.3%. Корективите (данъци минус субсидии върху продуктите) от своя страна нараснаха с 3.8% – вследствие на слабия износ (и произтичащата от това по-малка необходимост от възстановяване на ДДС на износителите), сравнително силния внос, положителното развитие при вътрешното търсене, благоприятните цени на ключови за фиска стоки (например енергийни суровини, в частност петрол), както и вследствие донякъде на приложението на някои мерки за повишаване на събираемостта на бюджетните приходи (например свързането на касовите апарати на търговците с информационните системи на Националната агенция по приходите).

От гледна точка на разпределението на дохода в икономиката, през 2012 г. ситуацията не се промени съществено спрямо наблюдаваното състояние през 2011 г. Компенсацията на наетите лица отбеляза минимален спад от 0.6 пр. п. до 43.2% дял от БДС, като значително влияние за това имаше спадът на

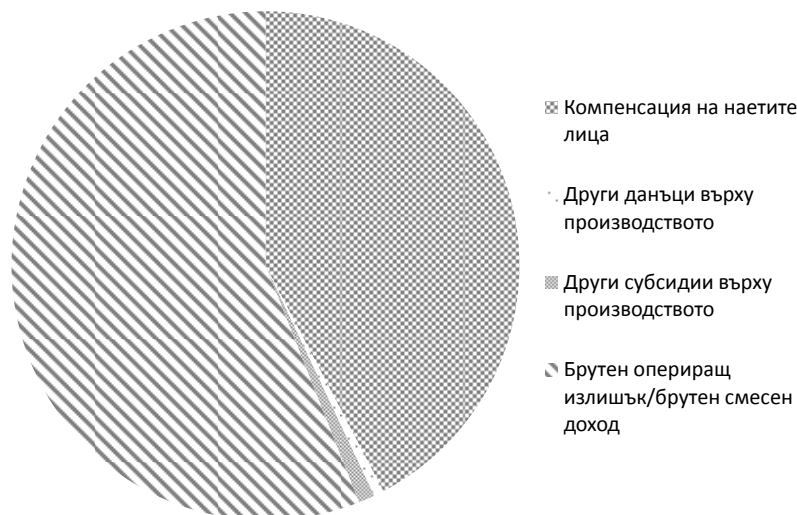
¹⁰ Например, разходите за труд – през 2012 г. средната работна заплата в отрасъла е нараснала средно с 227 лв. (14.7%), като това е най-високата заплата в сравнение с другите отрасли. В същото време и броят на наетите лица се е увеличил – от 61 200 души (2011 г.) до 63 200 души.

¹¹ Отрасъл „Операции с недвижими имоти“ отчете близко до нулата изменение на БДС (0.1%), което може да се разглежда като предварителна индикация за достигане на „дъното“; все пак трябва да се изчака данните и за 2013 г, преди да бъде направен подобен извод.

средногодишния брой на наетите лица в икономиката с 47 300 души (2.2%) до 2.1 млн. души през 2012 г. Делът на brutния опериращ излишък се увеличи минимално с 0.1 пр. п. и достигна 57.2%. Делът на нетните данъци върху производството остана близък до нулата, макар и с отрицателна стойност (-0.4%). От една страна, запазването на структурата на БДС по отношение на разпределението на дохода може да се разглежда като положителен факт, който показва, че средно за икономиката инвестирането на единица средства би донесло повече капиталов доход, т.е. такава структура би трябвало да се счита за благоприятстваща привличането на външни инвестиции в България. От друга страна, niskият дял на компенсацията на наетите лица в БДС потвърждава общото усещане за ниско равнище на доходите, което е един от елементите, представляващи проблем пред нормалното възпроизводство на работната сила в количествен и качествен аспект. Въпреки че това в краткосрочен план се отчита в стандартните анализи като конкурентно предимство, в дългосрочен план то практически нанася сериозен удар върху икономическия потенциал на страната.

Фигура 3

Структура на БДС по компоненти на дохода през 2012 г. (%)



Източник: НСИ, собствени изчисления.

Обща факторна производителност

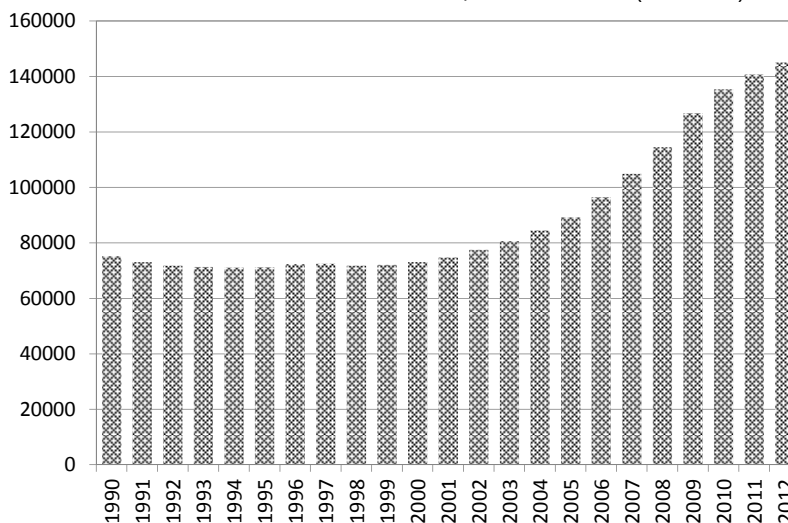
Анализът на общата факторна производителност (ОФП) има за цел да идентифицира приноса на основните производствени фактори към икономическия растеж. Разгледани са факторите труд и капитал. За измерител на първия фактор е избран броят на заетите лица на възраст 15-64 г. съгласно Наблюдението на работната сила на НСИ. Вторият е изчислен на базата на данните за инвестициите в основен капитал съгласно Националните сметки,

като е използван т. нар. метод на постоянна инвентаризация.^{12,13} Като цяло изследванията показват, че динамиката на капитала и труда не може да обясни в достатъчно голяма степен изменението на съвкупното производство. Остатъчната необяснена част се приписва на изменения в производителността, произтичащи от оптимизация в начина на съвместното използване на труда и капитала.^{14,15}

Изчисленията за капиталовите запаси към последните налични данни за инвестициите в основен капитал са представени на фиг. 4. Фигурата показва постепенно забавяне на темпа на нарастване на капиталовите запаси в годините от началото на икономическата криза. Причината за това е недвусмислена – силното свиване на инвестиционната дейност в страната. Реализираният през 2012 г. растеж на брутните инвестиции далеч не може да компенсира натрупания спад от над 40% за предходните няколко години. Необходимо е поддържане на поне същия инвестиционен темп, за да може негативите да бъдат изцяло преодолен и да се създадат предпоставки за ускорено формиране на този изключително важен фактор на производство в икономиката.

Фигура 4

Запаси от капитал по постоянни цени от 2005 г. (млн. лв.)



Източник: НСИ, собствени изчисления.

¹² За описание на метода, вж. European Commission et al. (2009), p. 183.

¹³ Началната стойност на капиталовите запаси е определена съгласно правилото, използвано в Ганев, 2005, с. 12. Повече подробности се съдържат и в предишното издание на доклада – вж. БАН, 2012, с. 15-18.

¹⁴ Познато още като „остатък на Солоу“; за подробности, в т.ч. и относно принципите на изчисляване на показателя, вж. например Barro, 1999 или Barro and Sala-i-Martin, 2004, Ch. 10.

¹⁵ Този подход търпи значителни критики в литературата, доколкото факторите на производство следва да бъдат идентифицирани експлицитно. Abramovitz, 1956, например нарича общата факторна производителност „мярка за нашето невежество“. В българската литература подобна критика се съдържа например в Рангелова, 2008.

Изчисленията за растежа на ОФП също показват неблагоприятно развитие (фиг. 5). Докато през първите 2 години на растеж на БВП след рецесията (2010 и 2011 г.) стойностите на показателя не са особено високи, но в рамките на равновесните, получавани за развитите индустриални икономики (съответно 2.0% за 2010 г. и 2.2% за 2011 г.), то през 2012 г. се наблюдава значително забавяне на растежа му. През тази година ОФП нараства само с 0.4%. Очевидно е, че такава стойност показва застой в развитието на производството в качествен аспект през годината. Казано с други думи, по-голяма част от растежа през 2012 г. се дължи на екстензивно нарастване на капиталовите запаси (което, както вече беше споменато, се осъществява с намаляващ темп), докато напредъкът по отношение на усъвършенстване на производствения процес е близък до нулата (вж. табл. 1 с изчислени приноси на производствените фактори към икономическия растеж). За постигането на ускорена конвергенция към средноевропейските стойности на производство и доходи се предполагат значително по-високи стойности на нарастването на ОФП. Доколкото това твърдение звучи донякъде абстрактно, за подобряване качеството на производство е необходимо провеждане на мащабни реформи по отношение на подобряване на бизнес-средата с оглед даване на възможности за нормална кредитна дейност, предприемачество, инвестиции, образование и обучение на работната сила и т.н.

Фигура 5

Растеж на общата факторна производителност, 1994-2012 г. (%)



Източник: Собствени изчисления.

Таблица 1
Приноси на производствените фактори към икономическия растеж, 2000-2012 г.
(пр. п.)

	Труд	Капитал	ОФП
2000	1.2	0.5	2.6
2001	-0.1	0.8	2.5
2002	1.1	1.3	2.4
2003	0.5	1.4	2.2
2004	2.1	1.7	2.0
2005	1.3	2.0	1.6
2006	1.0	2.8	1.2
2007	0.8	3.1	0.9
2008	0.5	3.2	0.6
2009	0.0	3.8	0.3
2010	-0.4	2.4	0.3
2011	-1.9	1.4	0.3
2012	-0.3	1.1	0.3

Източник: Собствени изчисления.

Потенциален растеж и циклична позиция

Разглеждането на потенциалния растеж е друг начин да се погледне върху дългосрочното развитие, като се акцентира върху съвкупното предлагане. Идентифицирането на стабилната компонента на реда от стойности на реалния БВП същевременно позволява да се пресметне и отклонението от това дългосрочно равновесно състояние, т.е. да се изчисли цикличната позиция на икономиката. От гледна точка на икономическите политики, знанието за това къде се намира икономиката спрямо потенциалното ѝ производство дава важен ориентир. В зависимост от това дали икономиката е под, над или на своя потенциал, едни и същи икономически политики могат да доведат до много различни резултати.

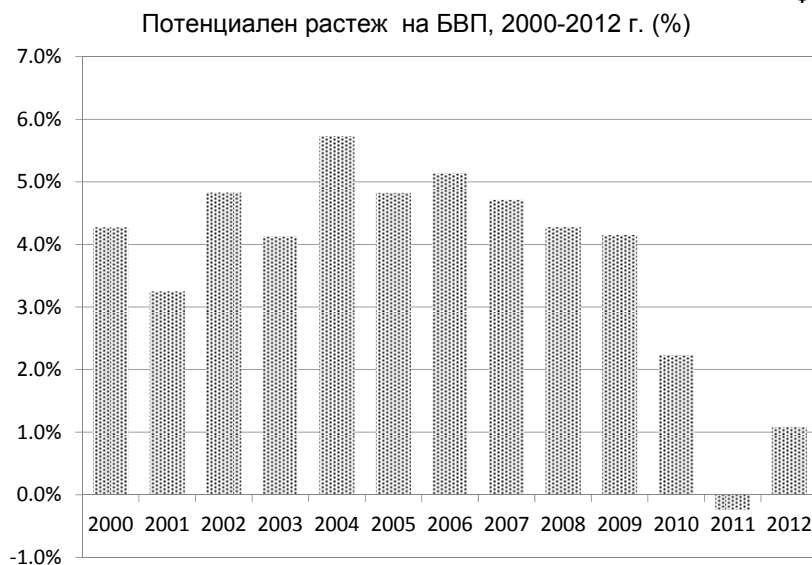
В настоящия анализ е възприет подходът, използващ за основа същата производствена функция, на която е базирано и изчисляването на ОФП. Пресмятането на дългосрочния (потенциален) растеж изисква да се изолират (филтрират) дългосрочните стойности на заетостта и ОФП,¹⁶ след което на тяхна база се реконструира и производствената функция, задаваща потенциалното производство.¹⁷

¹⁶ За реда от стойности на капиталовите запаси не се изисква филтриране, тъй като е достатъчно „гладък“ (може да се установи и визуално от графиката с изчислените му стойности в конкретния случай).

¹⁷ За допълнителни подробности вж. McMorow and Roeger, 2001, както и БАН, 2012.

Резултатите относно потенциалния растеж са ясно отражение на проблемите, възникнали след настъпването на рецесията в страната (фиг. 6). След като през 2010 г. той се забавя чувствително до 2.2% (най-ниската стойност за целия показан на графиката период от 2000 до 2009 г.), през 2011 г. стойността му става отрицателна (-0.2%).¹⁸ Казано по друг начин, през тази година има индикация за реално разрушаване на дългосрочни възможности за производство, макар и в относително малък размер. През 2012 г. той е отново положителен (1.1%), но при интерпретирането на тази стойност трябва да се има предвид базовият ефект от предходната година, а също и да се отбележи, че тази стойност е изключително ниска. Стойности от такъв порядък в никакъв случай не могат да бъдат в подкрепа на реална конвергенция, те могат единствено да гарантират запазване на дистанцията между степента на развитие на българската икономика и икономиките на най-напредналите страни по отношение на доходите.

Фигура 6



Източник: Собствени изчисления.

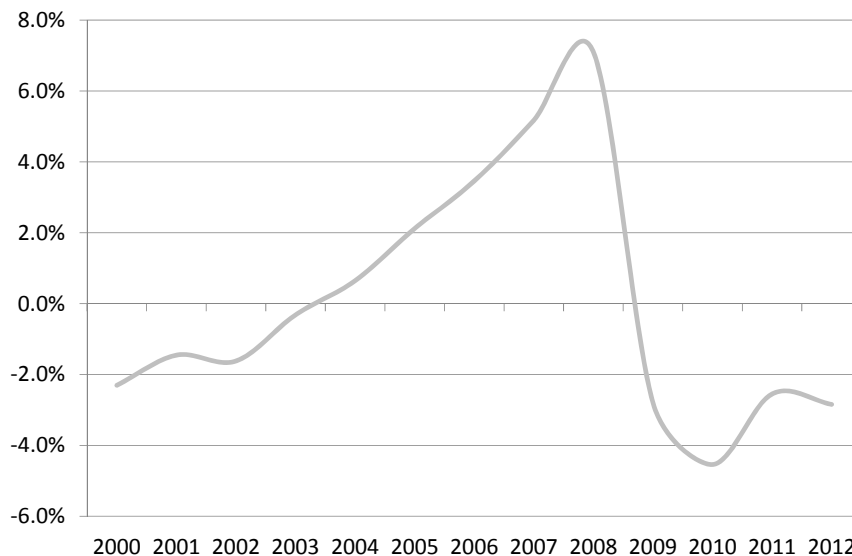
Изчисленията относно цикличната позиция на икономиката на България показват също интересен резултат (фиг. 7). След като през 2010 г. е достигнато дъното на икономическия цикъл, през 2011 г. възстановяването на икономиката е в ход (въпреки че ако говорим за вътрешното търсене, това все още не се вижда в данните за инвестициите, а само в потреблението). През 2012 г. ситуацията обаче вместо да се подобри и икономиката да се приближи повече към дългосрочния си потенциал, се наблюдава леко разширяване на

¹⁸ Стойността се различава от изчислената в БАН, 2012 поради ревизията в данните за БВП за същата година, както и поради променените очаквания в рамките на прогнозния хоризонт (последните имат пряко отражение, тъй като се използват в изчислителната процедура).

негативното отклонение. Влошаването на външната среда действително е фактор за това задълбочаване на проблемите, но като цяло липсва и целенасочена политика, която да е била насочена към противодействие на тези негативни развития.

Фигура 7

Циклична позиция – отклонение от макроикономическия потенциал (%)



Източник: Собствени изчисления.

Възвращаемост на капитала и пазарни лихвени проценти

Производствената функция, на която е базиран анализът, позволява да бъде изчислена и възвращаемостта на фактора капитал. Използва се фактът, че при предположение за съвършена конкуренция¹⁹ пределната производителност на капитала е равна на неговата цена. Тази цена също би трябвало пряко да се идентифицира и със самата възвращаемост.²⁰ Тъй като производствената функция работи с реални величини (т.е. величини, изразени в обеми, представени по постоянни цени от избран базов период), то за да се получи номиналната възвращаемост на капитала, с което да стане възможно и сравнението с пазарните лихвени проценти, е необходимо към посочените

¹⁹ Предположението е на пръв поглед нереалистично, но що се касае за икономиката като цяло е трудно да се допусне (без да е невъзможно) друг тип пазарна структура; организации на пазара като монополистична конкуренция, монополи, олигополи и пр. са допустими за съществуване по отношение на конкретни (групи от) стоки или услуги, но не и за обобщения абстрактно хомогенен продукт, наречен БВП.

²⁰ Това следва от двойствения начин на представяне на счетоводството на растежа. Вж. Barro and Sala-i-Martin. В това представяне размерът на капитала, умножен по неговата цена, дават целия доход, получен от капитала – оттам следва и интерпретацията.

стойности да бъде добавена корекция за измененията в ценовото равнище, настъпили през съответните периоди.²¹ В конкретния случай избраният измерител е средногодишната инфлация, изчислена на база на националния индекс на потребителските цени.

В табл. 2 са представени резултатите по номинална възвращаемост от капитала, както и пазарните лихвени проценти.²²

Таблица 2
Възвращаемост на капитала и пазарен лихвен процент, 2000-2012 г. (%)

	Възвращаемост от капитала	Пазарен лихвен процент
2000	27.0%	12.5%
2001	24.4%	11.9%
2002	22.9%	10.2%
2003	19.8%	9.5%
2004	23.9%	9.0%
2005	22.9%	8.1%
2006	24.9%	8.2%
2007	25.6%	8.3%
2008	29.0%	9.0%
2009	17.1%	8.9%
2010	15.8%	8.5%
2011	17.4%	8.7%
2012	15.9%	8.1%

Източник: БНБ, собствени изчисления.

Изчисленията показват, че през целия разглеждан период диференциалът между възвращаемостта на капитала средно за икономиката и пазарните лихвени проценти е положителен (въпреки че в годините след началото на кризата този марж е едноцифрен, за разлика от предходните години, когато е двуцифрен). Индикативните стойности на разликата от порядъка на 8-9 пр. п. показват, че като цяло инвестирането в българската икономика може да донесе значителна печалба. Фактът, че инвестиционната дейност се случва с далеч по-малка скорост от желаната, има дежурното формално обяснение – свободният финансов ресурс за инвестиране е ограничен, и то в световен мащаб. Това

²¹ Алтернативният подход е да се работи с т.нар. реални лихвени проценти, т.е. изчистените от влиянието на ценовите изменения.

²² Използвани са среднопретеглените спрямо обемите лихвени проценти по кредитите по нов бизнес към сектор „Нефинансови предприятия“ по първоначално фиксиране на лихвения процент, публикувани от БНБ. Годишните стойности са образувани като средноаритметични от получените месечни резултати.

обяснение обаче е недостатъчно, и би било твърде повърхностно да остане единствено. Факт е, че в страната действат редица антипазарни сили, в т.ч. и такива, умишлено стимулирани от държавата, които пречат на свободното предприемачество. Сложните регистрационни и лицензионни режими, тромавата бюрокрация, липсата на развити електронни услуги на правителството, корупцията, организираната престъпност и т.н. са конкретни примери в това отношение.

Ролята на правителството за макроикономическите резултати, постигнатите през 2012 г.

Ролята на правителството за икономическото развитие на страната през изминалата година не може да бъде определена еднозначно. В цялостния микс от политики, мерки, решения и реални действия, присъстваха както такива, които могат да бъдат причислени към имащите силно положително влияние, така и такива със спорни замисъл и краен ефект. В първата група могат да бъдат включени всички елементи, които допринесоха за ускореното усвояване на европейските фондове. В условията на затруднен достъп до финансиране от местни и чужди пазари, тези средства бяха незаменим ресурс, който спомогна за активизиране на инвестиционната дейност. Още повече, че те могат да се считат за ресурс с нулева цена, след като се пренебрегнат транзакционните разходи, свързани с кандидатстването за получаване на финансиране по съответните оперативни програми. Като положителна може да бъде оценена и политиката на поддържане на нисък бюджетен дефицит чрез строг контрол върху разходите и опити (макар и не особено успешни) за увеличаване на събираемостта на бюджетните приходи. Твърде неразумно би било, ако правителството си беше позволило да емитира дълг, с който да увеличи например своето потребление (повече разходи за държавна администрация, в т.ч. за заплати на служителите), или пък разходите за пенсии. Практиката, свързана с подобни мерки, показва, че тъй като този тип разходи са негъвкави, при евентуално влошаване на икономическата среда те водят до силно влошаване и на бюджетната позиция поради невъзможността разходите да бъдат съкратени в разумни срокове.²³ Тези разсъждения са валидни независимо от факта, че България се характеризира с едно от най-благоприятните съотношения между размера на публичния дълг и БВП (втората най-добра стойност след тази на Естония сред всички 27 държави-членки на ЕС). Емитирането на дългове за финансиране на потребление лесно може (за няколко години) да направи само спомен това съотношение, като впоследствие разходите за обслужване на задълженията към кредиторите биха се оказали значително затруднение пред провеждането на каквато и да е успешна фискална политика, поради нарасналия дял на лихвените плащания в структурата на бюджетните разходи.

²³ Пример за такъв тип действие е повишаването на размера на пенсиите в края на мандата на правителството на т. нар. „тройна коалиция“, въпреки че това действие не е единственото обяснение за фискалните проблеми на последвалото правителство на ГЕРБ.

В гореописания контекст, успешна стратегия по отношение на поемане на ново дългово бреме от страна на правителството би било договарянето на целеви инвестиционни заеми за изграждане например на ключови елементи на базисната инфраструктура на страната (пътища, водоснабдителна и електроснабдителна мрежа), в допълнение към извършваното по линия на европейското финансиране, за финансиране на реформи в образованието, здравеопазването и пр. Правителството не предприе подобни мерки, което може да бъде определено като известна слабост. Като сигурен недостатък на политиката обаче може да бъде определена тоталната пасивност през 2012 г. по отношение на реформирането на ключови области на публичните политики – образование, здравеопазване, пенсионна система. По отношение на здравеопазването публично беше заявено, че действия няма да бъдат предприемани до евентуалния следващ мандат на кабинета, а по отношение на останалите области не беше дадена никаква яснота. Въпреки даденото общо положително определение за начина на провеждане на фискалната политика, силно негативен нюанс беше прекомерното ограничаване на бюджетния дефицит до 0.5%, при заложили 1.3% в Закона за държавния бюджет. Може да се каже, че последното се отрази негативно и на икономическия растеж през четвъртото тримесечие на годината поради свиване в реално изражение на някои разходни агрегати на правителството (на годишна база обемът на индивидуалното потребление на правителството се сви с 5%). Влошаването на политическата ситуация впоследствие носи елемент на свързаност и с този акт на прекомерен фискален консерватизъм в условията на растящи безработица и социално напрежение в страната.

Очаквания за икономическия растеж до 2015 г.

Икономическите проблеми на Еврозоната, проявили се в нейната рецесия в края на миналата година, едва ли ще намерят своето трайно решение през 2013 г. Тъй като Еврозоната определя икономическия облик на целия ЕС, а нейните икономически слабости ще се изразяват в слаби данни за БВП поне през първото полугодие на годината, това означава, че и външното търсене на български стоки и услуги ще остане като цяло подтиснато. За цялата година предвиждаме много слабо нарастване на износа на стоки и услуги в реално изражение, което, съчетано с предвижданото нарастване на вноса (също с малък процент), предполага и отсъствие на положителен принос на външния сектор към икономическия растеж. Негативното развитие на пазара на труда, както и влошената социално-политическа ситуация от началото на годината, съчетани с противопоставянето между протестиращи граждани и монополи, се очаква да се отразят в забавяне на ръста на потреблението с около 1 пр. п. спрямо отчетеното през 2012 г. Предизборната ситуация и неяснотата по отношение на бъдещото правителство от гледна точка на това кои партии биха го съставлявали води до несигурност и у инвеститорите и производителите, които са склонни да отлагат своите по-мощни решения най-рано за втората половина на годината. В резултат на това очакваме и темпът на нарастване на брутните инвестиции в икономиката да се забави съществено – най-вече по линия на изменението на запасите, докато все пак темпът на нарастване на

инвестициите в основен капитал се очаква леко да се ускори (като все пак се има предвид ниската база и много малкият процент на нарастване от миналата година). Правителството (както служебното, така и евентуалното бъдещо редовно) не се очаква да прави значими фискални стимули към реалната икономика, като политиката се предвижда да се ограничи в рамките на приетия Закон за публичните финанси, а именно до 2% от БВП бюджетен дефицит. Същевременно не се очаква съществена промяна в доверието на обществото към институциите, което в най-общ план няма да допринесе за промяна на общото усещане за предпазливост и песимизъм сред домакинствата и фирмите. *Описание развитие се очаква да се изразят в 0.6% нарастване на БВП през 2013 г.*

Възстановяването на външното търсене, което в предходното издание на доклада се предвиждаше да се случи през 2013 г., в настоящата прогноза се отлага за 2014 г. През тази година износът на стоки и услуги се очаква да ускори своя темп на нарастване до около 3%, а през 2015 г. – до около 7.5%. Предвижданите проценти на увеличение на потреблението за следващите две години са съответно 2.2 и 2.6%, а за инвестициите – 5.3 и 6.5%. Тези положителни изменения на компонентите на вътрешното търсене, както и на износа, предполагат и нарастване на вноса на стоки и услуги – с 4.4% през 2014 г., и с 6.7% през 2015 г. *Предвижданият темп на икономически растеж през 2014 г. е 2.1%, а през 2015 г. – 2.9%.*

Като цяло очакваната динамика на БВП през трите години на прогнозата може да се охарактеризира като относително слабо до умерено възстановяване. Тя предполага запазване на модела на растеж, наложен в годините след кризата – модел, в който макроикономическите баланси (като сравнително висока инфлация, голям дефицит по текущата сметка на платежния баланс и пр.) бяха постепенно елиминирани. Казано с други думи, в рамките на хоризонта на прогнозиране не се предвижда повторение на периода на бум, наблюдаван няколко години непосредствено преди настъпване на икономическата рецесия в страната през 2009 г.

Трябва да се отбележи, че прогнозата за развитието на българската икономика до 2015 г. е изградено на база на предположението, че след изборите през май 2012 г. съставът на Парламента ще бъде в състояние да излъчи стабилно правителство, което да започне ефективна работа по проблемите. Вариант, в който такова правителство не може да бъде излъчено, и се премине към нов кръг парламентарни избори през годината, би означавал наличие на негативен низходящ натиск върху темпа на икономически растеж както през текущата, така и евентуално през следващата година.

В случай, че новоизбраното правителство, подкрепено от парламента, предприеме курс към по-разхлабена фискална политика, изразяваща се в по-големи бюджетни дефицити за стимулиране на доходите, съответно по-активно емитиране на публичен дълг, това би могло в краткосрочен план да даде известен (ограничен по размера си) тласък на икономическия растеж, съответно също би променило контекста на прогнозата. При такова развитие на политиката

обаче в средносрочен план в българската икономика ще започнат да се натрупват негативи, произтичащи от структурата на бюджетните разходи и дълговото бреме, които ще ерозират дългосрочния потенциал за растеж.

Препоръки за икономическата политика с оглед гарантиране на висок и устойчив икономически растеж

Като се отчете фактът, че в страната повече от 15 години функционира паричен съвет, чиято стабилност изисква благоразумна фискална политика, изразяваща се в ограничаване на бюджетните дефицити до възможния минимум във времена на криза и генериране на натрупвания от излишъци във времена на подем, може да се твърди, че консервативното управление на бюджетните приходи и разходи и въздържането от излишно задлъжняване на държавата е необходимо условие за гарантиране на цялостната макроикономическа стабилност.²⁴ В този смисъл е препоръчително бъдещите правителства да се придържат към линията на поведение, следвана малко или много от всички техни предшественици от 1997 г. насам. Само по себе си обаче това не може да доведе до решаване на проблемите на растежа, както особено очевидно беше това при управлението на правителството на ГЕРБ.

На първо място, с оглед на постигане на реални ефекти от бюджетните политики, е необходимо провеждане на комплекс от мерки, насочени към драстично повишаване на ефективността на правителствените разходи, като се акцентира преди всичко върху позабравеното през последните няколко години въвеждане на принципите на програмно бюджетниране – финансиране срещу постигането на конкретен предварително зададен резултат. Това изисква реформиране из основи на държавната администрация, в т.ч. намаляване на нейната численост за сметка на въвеждане на компонентите на електронното правителство, провеждане на реформи в областта на финансиране на образованието и здравеопазването, постепенно решаване на проблемите с пенсионната система (например промяна в схемите за ранно пенсиониране, така че пенсията по-реално да отразява приноса на лицето към системата). На второ място, изисква се ясно дефиниране на приоритетите на страната, съответно реформа в бюджетната структура, т.е. пренасочване на повече средства към тези желани области на въздействие (например по отношение на формиране на специални класове човешки капитал – специалисти с инженерно образование, специалисти в точните науки и пр.) и постепенно излизане на държавата от дейности, които не генерират достатъчно добавена стойност за обществото, а само изискват финансиране (например администриране на регистрационните и лицензионните режими за определени дейности може да се изнесе към съответните браншови и професионални асоциации).

Необходимо е реформиране на правоохранителната и правораздавателна системи, така че в най-висока степен да се гарантират правото на собственост,

²⁴ Нестабилността, породена от колебанията на валутния курс до 1997 г. бе в основата на съществена част от икономическите проблеми на страната.

индивидуалната и колективна сигурност, както и свободата на предприемачеството. Осигуряването на условия за лесно и безпроблемно стартиране и водене на собствен бизнес е една от основните предпоставки за наличие на растеж на икономиката; не може да се разчита на бюджета да осигурява заетост и производство, това не е и негова присъща функция. Ограничаването на престъпността (преди всичко организираната) би имало силно положително влияние в тази посока.

Важно условие за успешното развитие на бизнеса е равнопоставеното третиране на местните производители и търговци с чуждестранните. Сега преференциите, предоставяни на чуждите инвеститори, често създават пазарни изкривявания и пречат на развитието на предприятията, финансирани с местни капитали. Примери за това са енергийните монополи, големите търговски вериги и пр. Прилагането на мерки за стимулиране на конкуренцията на пазарите би имало благоприятно странично въздействие и в този контекст.

По отношение на данъчната политика и евентуални промени в данъчните ставки, фазата на икономическия цикъл предполага внимателно боравене с този тип инструменти, тъй като влиянието на промените върху икономическия растеж не е еднозначно детерминирано. Въвеждането на единна ставка върху доходите на физическите лица през 2007 г. например беше ненавременно, тъй като така или иначе вътрешното търсене по време на икономическия бум беше стабилно, и нямаше нужда от допълнително стимулиране (стимулирането можеше да бъде отложено за евентуално влошаване на икономическата динамика, като междуременно можеше да се спестят повече средства във фискалния резерв). В посткризисна ситуация, като текущата замяната на единната ставка с прогресивна данъчна скала, също е свързано с несигурност относно крайния ефект. Връщането на необлагаем минимум със сигурност предполага загуба на определена сума бюджетни приходи. В случая би трябвало да се разчита на това „спечеленият“ от населението доход да бъде насочен към потребление, и с това най-общо да се стимулира вътрешното търсене (оттам да се компенсира и известна част от загубата на приходи). Ако обаче тези средства не бъдат похарчени, а спестени, това може да изиска от правителството съкращаване на други разходи (например капиталови, които се считат за едни от най-гъвкавите), за да бъде компенсирана загубата, и това да се отрази негативно върху икономическия растеж. Ето защо, препоръчително е подобни политики да бъдат подложени на щателни анализи, изчисления и симулации, преди да бъдат определени конкретните им параметри и да бъдат приложени на практика. Повишаването на усещането за справедливост в обществото (чрез премахване на необлагаемия минимум и въвеждане на по-висока ставка върху най-големите доходи) не може да бъде ключовият аргумент за една или друга икономическа политика.

2. Външен сектор

Развитие на външния сектор през 2012 г.

Външна търговия

Динамиката и структурата на външната търговия през последното десетилетие е типична за малка отворена икономика, преминаваща от фаза на подем към фаза на спад. Факторите, обуславящи промените в бизнес цикъл в конкретния случай, бяха по-скоро външни и тясно корелират с глобалната финансова криза. Периодът на подем се свързваше със засилен приток на външни капитали (под различна форма), което доведе до бързо нарастване на вноса. Износът също растеше, но със много по-бавни темпове, което доведе до значително нарастване на дефицита по външнотърговското салдо. Този период продължи до третото тримесечие на 2008 г. (съвпадащо с началото на глобалната финансова криза), когато трендът се обърна и в продължение на цялата 2009 г. обемите на външнотърговските потоци (особено на вноса) претърпяха сериозен спад. Търговският дефицит бързо намалая, но това беше за сметка на общото свиване на икономиката. От началото на 2010 г. започна възстановяване на обемите на външната търговия, като темповете на нарастване на износа превишаваха тези на вноса. Това допълнително ускори процеса на подобряване на търговското салдо, което намалая повече от три пъти в сравнение с пиковите стойности от 2008 г.

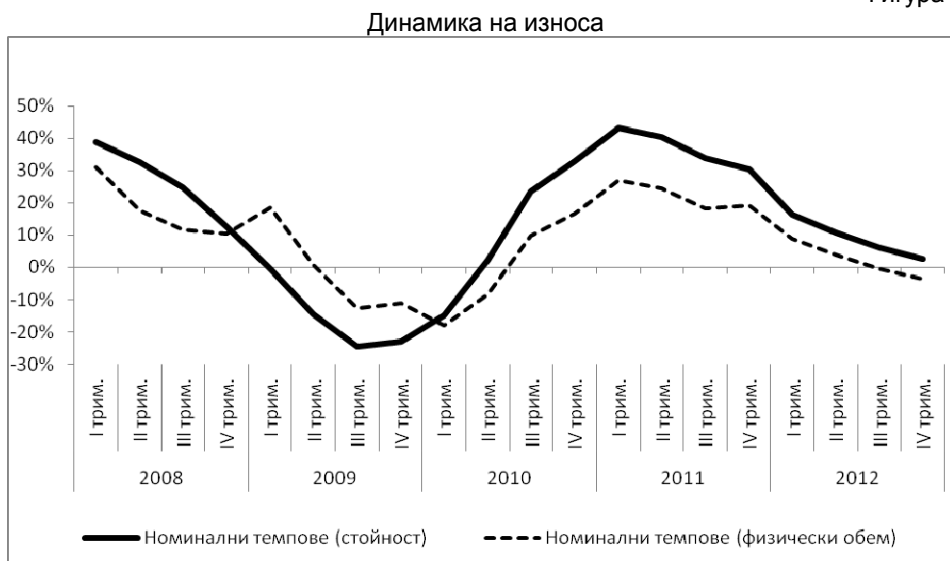
Фигура 8



Развитието на външната търговия през втората половина на 2010 и 2011 г. даваше надежда, че износът може да изиграе ролята на локомотив, който да издърпа цялата икономика от кризата. Първоначалните анализи, както правителствените, така и от международните финансови институции, бяха доста оптимистични, особено след като обемите на износа надхвърлиха предкризисните нива (фиг. 9). Имаше дори известно основание да се счита, че нарасналите обеми на износа се дължат на нараснала конкурентоспособност на

българската икономика.²⁵ Нещо повече, от края на 2008 г. разходите за единица труд през последните години са с тенденция към нарастване, при това много по-бързо, отколкото в основните търговски партньори. Тази тенденция имаше известна корекция през втората половина на миналата година, но това е по-скоро механичен резултат от увеличаването на безработицата, отколкото повишаване на производителността в резултат на внедряване на нови технологии. Този факт също не може да бъде съгласуван с аргумента за нараснала производителност. Това, което остава като обяснение на нарасналия износ през 2010 и 2011 г. (наред с възстановяването на загубените по време на кризата обеми), са ценовите изменения и (до известна степен) повишаване на качеството на износната продукция.²⁶

Фигура 9



Идеята, че износът ще може да генерира устойчив растеж, е много привлекателна и често се залагана от политиците в стратегическите им виждания за бъдещото развитие. Отрезвяването обаче настъпи още в началото на 2012 г., когато беше регистриран (за първи път след две години на нарастващи темпове) номинален спад. Всъщност, темповете на износ започнаха да намаляват още от втората половина на 2011 г., което подсказваше, че нарастващият тренд вече е към края си. Причините могат да се търсят в различни направления, но със сигурност най-важните фактори са продължаващата дългова криза и рецесията в еврозоната, която силно се отрази върху търсенето на българския износ. В същото време се

²⁵ Тази теза се защитава с аргумента, че производителността на труда в България расте по-бързо от средната за ЕС. Това безспорно е факт, но такава тенденция е характерна за един доста дълъг период (повече от 10 години) и едва ли може изцяло да обясни развитието през последните години.

²⁶ За съжаление няма надеждни данни, с които да се оцени промяната в качеството на изнасяната продукция, и за нея може да се съди само косвено.

забелязва тенденция (макар и не достатъчно силна и устойчива) към известно нарастване на доходите и плавно възстановяване на вътрешното търсене, което от своя страна допринесе за растеж на вноса в номинално изражение и за увеличаване на дефицита по търговското салдо на платежния баланс на годишна база. Влошаването на условията на търговия от началото на 2012 г. също допринесе за разширяване на търговския дефицит. В резултат от това развитие през първата половина на 2012 г. текущата сметка отчете дефицит, а през второто полугодие имаше излишък, който не беше достатъчен, за да компенсира дефицита, натрупан през първото полугодие.

Като цяло настъпилите промени във външната търговия през 2012 г. могат да се определят като неблагоприятни – забавяне на номиналния ръст на износа до скромните 2.6% при нарастване от малко над 30% за предходната година. Едновременно с това отново се наблюдават изпреварващи темпове на нарастване на вноса (8.9%), макар този растеж да е значително по-малък от регистрирания през 2011 г. (21.6%).

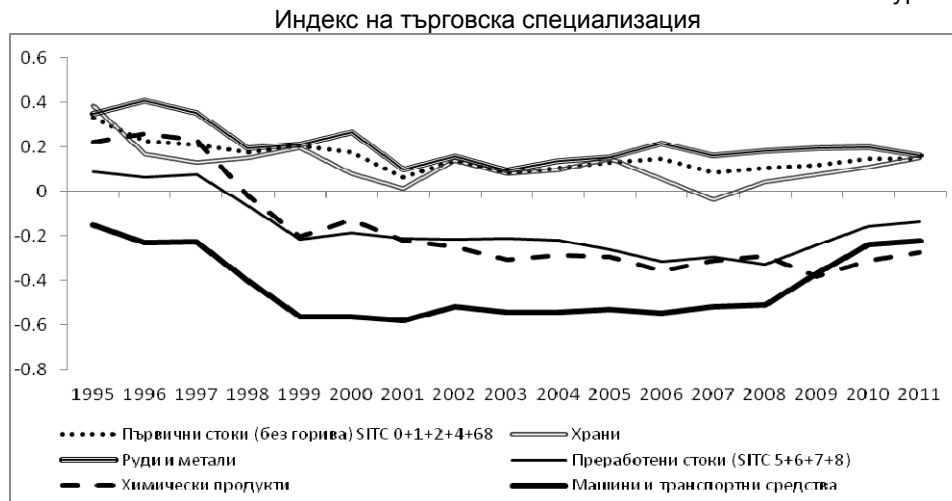
По-важният въпрос е дали резултатите, постигнати през 2012 г., отбелязват началото на нов етап, или са по-скоро случайни и тясно свързани със случващото се в Европа. Със сигурност част от намалението на темповете може да се обясни като статистически феномен предвид изключително високите темпове в началото на 2011 г.²⁷ Допълнителен фактор в същата насока е бавното възстановяване на икономиките на основните търговски партньори и реализиралата се опасност от нова рецесия в Европа, която без съмнение засяга и България. Неблагоприятните климатични условия в началото на годината може би също са повлияли, **но много по-вероятно изглежда стагнацията на износа да се дължи на изчерпване на екстензивните възможности на икономиката, липса на иновативни продукти и погрешно ориентирана специализация.** Данните на UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) за индекса на търговската специализация²⁸ на България са красноречиви (фиг. 10).

Промените в структурата на външната търговия (както географската, така и стоковата) през последните години могат да послужат като добър ориентир при анализа на възможностите на износа да се превърне в устойчив генератор на икономически растеж. От десетилетия насам стоковата структура на износа остава типична за развиваща се икономика с преобладаващ дял на суровини и материали (особено първични стоки и метали), т.е. продукция с ниска степен на преработка и съответно с нисък дял на добавена стойност (фиг. 11). **Такъв тип структура в дългосрочен план не може да генерира устойчив икономически растеж, тъй като е силно зависима от промените в цените на международните пазари, които имат силно изразен процикличен характер.**

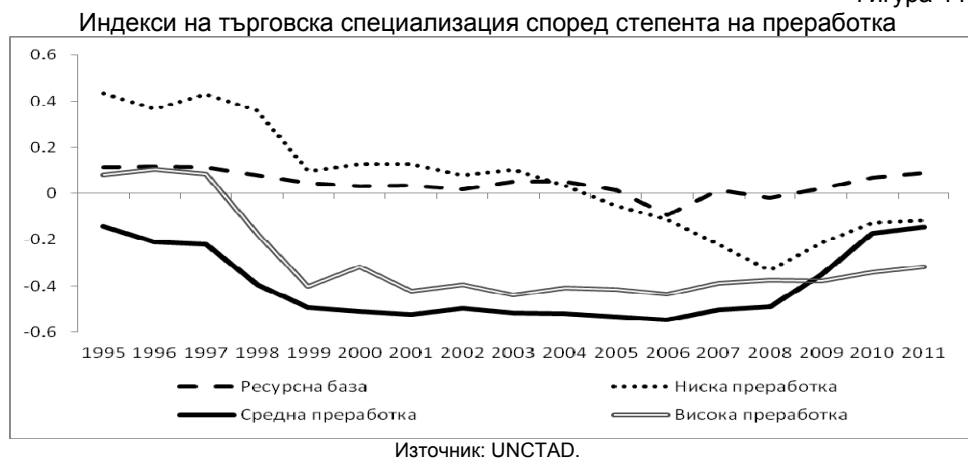
²⁷ Тези високи темпове обаче бяха обусловени от резкия спад през предходния период, така че те представляват по-скоро възстановяване на предишните обеми, отколкото истински растеж.

²⁸ Този индекс (известен още като нормализиран търговски баланс) сравнява нетния търговски поток (износ минус внос) с целия поток (износ плюс внос). Може да има стойности между -1 и +1, като положителните стойности говорят за специализация в конкретната група стоки.

Фигура 10



Фигура 11

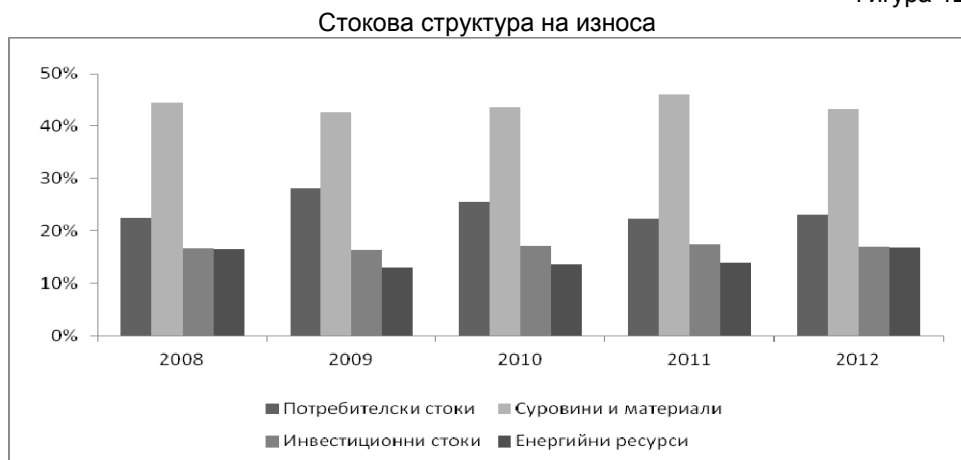


Забелязва се, че дори в сегмента на групата стоки с ниска степен на преработка индексите са отрицателни. Това, което дава известна надежда, е започналото в резултат от глобалната криза реструктуриране на търговските потоци. Засега е трудно да се говори за устойчива положителна тенденция, доколкото подобряването на индексите се дължи по-скоро на по-силното намаление на вноса, отколкото на нарастване на обемите на износа.

От гледна точка на взаимовръзката между стоквата и географската структура на външната търговия, могат да се очертаят някои промени, настъпили през 2012 г. Свитите пазари и икономическата криза в Европа доведоха до промени в стоквата структура на търговията, които общо взето могат да се определят като

положителни. Нараства делът на потребителските стоки в износа (от 22.2% през 2011 г. на 23.2% през 2012 г.) като при почти всички стокови групи от този раздел (без обувки и облекла) има увеличение на стойностния обем на експорта (фиг. 12). Високите цени на горивата и производните продукти доведоха до нарастване на дела на енергийните ресурси в износа (от 13.9 на 16.7%), но промените тук се дължат не толкова на физическите обеми на износа, колкото на ценовия фактор. В същото време делът на суровините намалява (или по-скоро се връща към нормалните си нива) (от 46.4 на 43.1%) поради спад в износа на метали. Това е резултат от продължаващата криза и свиване на производството в страните потребители на българска експортна продукция, както и на проблемите, свързани с реструктурирането на сектора в страната (затваряне на някои предприятия и ограничаване на производството в други). Независимо от това обаче високите цени на металите и инвестирането в нови мощности и разширяването на производството в част от предприятията дават основание да се предполага, че този спад в износа може да бъде преодолян. Друг въпрос е доколко това е полезно за икономиката в по-дългосрочен план. При инвестиционните стоки се наблюдава задържане на обема и дела почти на равнището от предходната година, като износът на електрически машини и транспортни средства показва спад, а този на машини и резервни части – нарастване. Повечето експортно ориентирани предприятия от машиностроителния отрасъл се учат „в движение“ да се справят с промените в пазарната конюнктура, да търсят нови пазари и нови продуктови ниши, така че да запазят производството си. Има основания да се счита, че производителите и търговците ще компенсират голяма част от неблагоприятните външни въздействия в страните от еврозоната с пренасочване на търговските потоци към други пазари и региони.

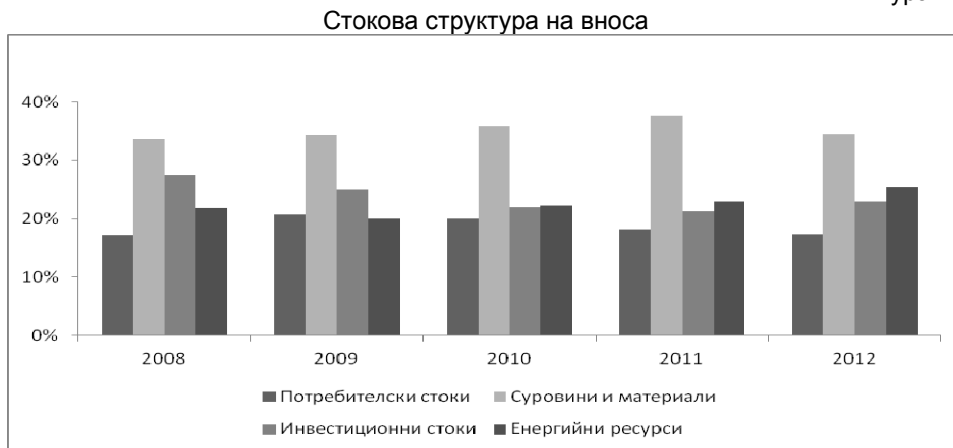
Фигура 12



При вноса най-съществените промени са свързани с преодоляване на тенденцията към спад на относителния дял на инвестиционните стоки (фиг. 13). Най-силно се е увеличил вносът на машини и резервни части за комплектоване

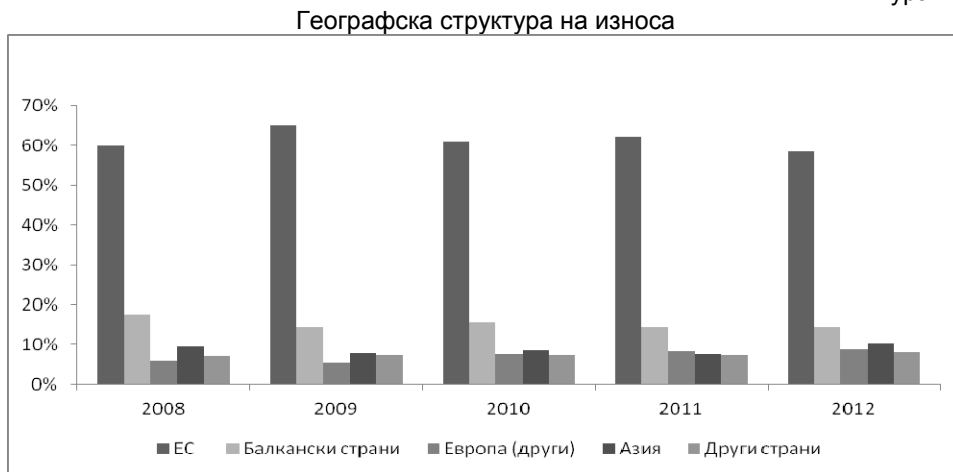
на оборудване, но растеж има и при другите две стокови групи – електрически машини и транспортни средства. Радващо е, че нарастването на дела на инвестиционните стоки протича на фона на продължаващо намаляване на дела на потребителските стоки, даващо надежда за положително влияние върху темповете на икономически растеж през следващите години.

Фигура 13



Източник: БНБ.

Фигура 14



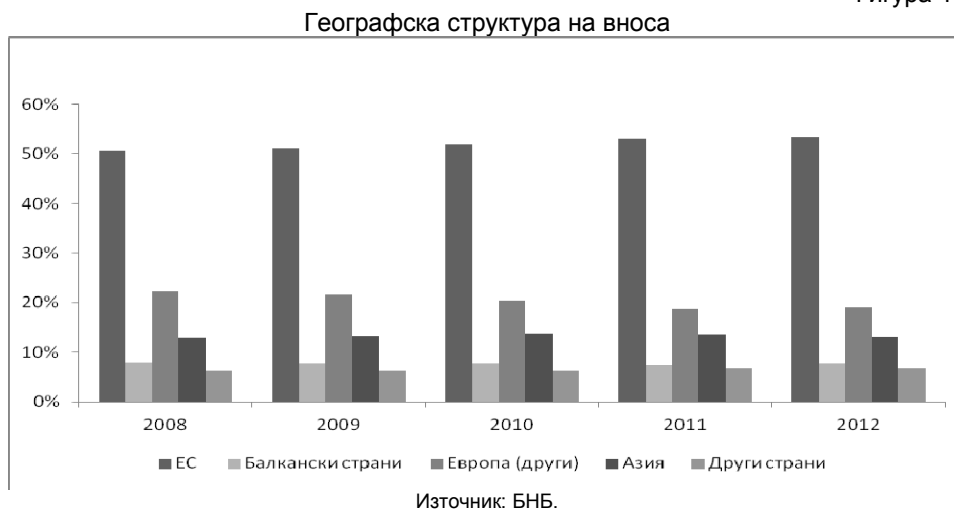
Източник: БНБ.

Глобалната финансова криза се отрази и върху географската структура на търговията. Все по-осезаемо се чувства преориентацията на част от експорта към пазари извън ЕС, като опит за преодоляване на свитото потребление от страна на основните търговски партньори. В резултат от това, макар и да остават предпочитан пазар, делът на страните от ЕС в българския износ намаля до 58.4% при почти 65% през 2009 г., за сметка на нарастване на дела на трети

страни (фиг. 14). Запазва се очерталата се напоследък подредба на основните потребители на българска экспортна продукция от ЕС – Германия, Италия, Румъния, Гърция, Франция. По-значими са промените сред страните извън ЕС, където Турция продължава да държи първа позиция, но Китай вече измества Русия от второто място, а само през последната година износът за Китай нараства повече от 2 пъти. Китай се очертава не само като алтернативен, но и все още неразработен пазар.

Във вноса първото място традиционно се държи от Русия (над 20% от общия импорт), следвана от Германия (малко повече от 17%). Важно е да се отбележи разликата в темповете на нарастване на износа и вноса при търговията със страни като Турция и Китай, което води до съществено изменение в салдото по търговския баланс. За една година отрицателното салдо в търговията с Китай се свива с 55%, а положителното салдо в стокообмена с Турция се увеличава с над 24%. Друга характерна особеност през 2012 г. е свиването на търговията с едни от основните ни партньори – Сърбия и Македония. За останалите по-значими промени в търговията с трети страни все още не може да се каже дали са резултат от еднократни сделки, или ще се превърнат в трайна тенденция (фиг. 15).

Фигура 15



Прогнозите за развитието на външотърговските потоци през следващите години са доста несигурни. От една страна, основната причина за забавянето през 2012 г. са свитите пазари и продължаващата криза в ЕС. Има основания да се вярва, че страните от еврозоната най-после ще излязат от рецесията (по-вероятно към края на текущата година), което ще се отрази благоприятно върху външното търсене и обемите на износа, макар и с известен лаг. В подкрепа на тази тенденция ще бъде разработване на новите пазари в Азия и увеличаване на износа за страните от Балканския регион. От друга страна, нарастването на

вноса е свързано както с по-високите цени на горивата и суровините, така и с известно раздвижване на инвестиционната активност в страната, предизвикано от необходимостта от обновяване на амортизираните в годините на кризата дълготрайни материални активи (ДМА). От гледна точка на външнотърговското салдо е трудно да се прецени коя от двете тенденции ще бъде по-силна в средносрочен план. В по-краткосрочен план нещата изглеждат ясни – търговското салдо ще се влошава, но с умерени темпове, които едва ли ще застрашат икономическата стабилност на страната. От тази гледна точка ситуацията през 2013 г. едва ли ще бъде много по-различна от тази през 2012 г. – европейските пазари ще останат потиснати, на някои от големите пазари извън ЕС, като Турция и Китай, може също да настъпи охлаждане на икономиката, в същото време обаче ще продължат усилията на експортно ориентирани фирми да търсят нови ниши и нови търговски партньори. Неблагоприятната стокова структура на износа ще продължи да оказва съдържано влияние върху обемите, а производителите на окомплектовани изделия и на детайли за западноевропейските компании ще продължат да търсят начини за компенсиране на намаляващите поръчки. Ще продължи и търсенето на алтернативни пазари (главно в Близкия Изток и Азия) и търсенето на нови продуктови ниши. Все пак с голяма степен на сигурност може да се каже, че темповете на нарастване на износа ще останат ниски, което ще рефлектира и върху ниски темпове на икономически растеж в близките няколко години.

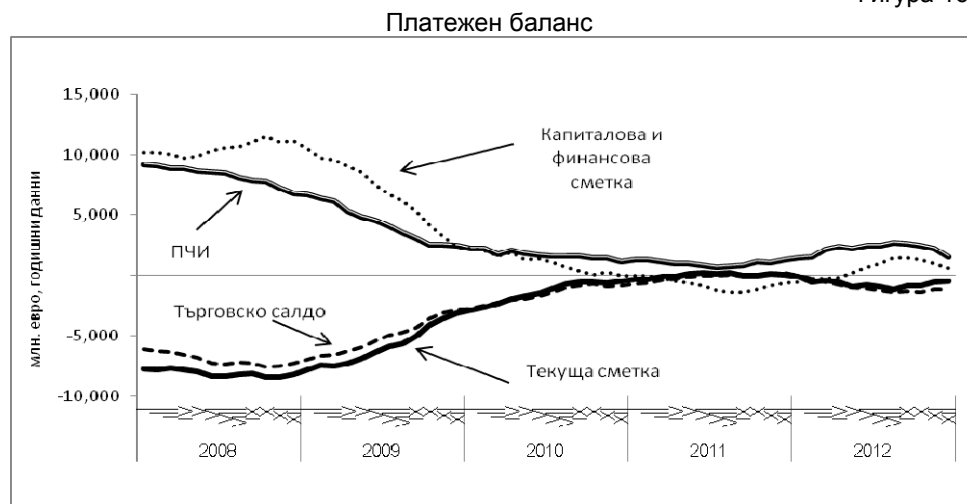
Предвид географската ориентация на износа, насочена основно към страните от Европейския съюз (ЕС), както и очакванията за продължаване на рецесията в региона най-малко до второто полугодие на 2013 г., цените на основните суровини и материали вероятно ще претърпят корекция към понижаване, което ще влоши условията на търговията и ще доведе до намаление на стойностните обеми дори при запазване на физическите обеми, което също изглежда слабо вероятно. Конкурентоспособността на износа в България по традиция се основава на ниското заплащане, като често пъти това е било фактор дори в случаите на по-ниско качество. Очевидно е, че такава стратегия не може да бъде печеливша в по-дългосрочен план. Навлизането на големи обеми от чужди капитали в страната през последните години ускори процеса на номинална конвергенция, което се изрази в нарастване на общото ценово равнище и приближаването му до нивата, характерни за европейските страни. В такива условия е невъзможно изкуствено да се поддържат ниски цени на труда, без това да предизвика социално напрежение. Алтернативата е в сериозно реструктуриране на износа и повишаване на дела на стоките с висока добавена стойност.

Платежен баланс

Динамиката на платежния баланс е може би най-показателната илюстрация на това какво се случи през последните години (фиг. 16). В условията на отворена икономика ниските нива на национални спестявания означават, че поддържането на високи темпове на икономически растеж изисква използване на чужди спестявания, което се изразява в нарастващ дефицит по текущата

сметка. Този процес започна още в началото на миналото десетилетие и рязко се ускори след 2006 г. Периодът на влошаване на текущата сметка продължи до последното тримесечие на 2008 г. и почти изцяло се дължеше на влошаването на външнотърговския баланс (стоки и услуги). Характерно за целия този период беше засилен приток на капитали към България, основно под формата на преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ).

Фигура 16



Източник: БНБ.

С настъпване на глобалната финансова криза секнаха входящите финансови потоци към икономиката, което доведе до рязък спад на вноса и балансиране на външнотърговското салдо. Структурата на българската икономика обаче е такава, че всяко по-рязко намаляване на обемите на внос се отразява негативно върху темповете на икономическия растеж.

Високите положителни стойности по финансовата сметка обаче освен че допринасяха за поддържане на високи нива на валутните резерви, означаваха натрупване на нови външни задължения. Показателна е динамиката на нетната инвестиционна позиция на страната, показваща, че в периода на най-бързо нарастване на валутните резерви, нетната международна инвестиционна позиция рязко се влоши както в абсолютен, така и в относителен размер (фиг. 17). С настъпването на глобалната финансова криза както ПЧИ, така и салдото по капиталовата и финансова сметка, рязко намаляха, което доведе до загуба на валутни резерви, но и до стабилизиране в абсолютно изражение и дори леко подобрение като дял от БВП.

Фигура 17

Динамика на международната инвестиционна позиция



Източник: БНБ.

Промените в динамиката на платежния баланс през 2012 г. бяха до голяма степен очаквани. Продължаващата дългова криза и рецесията в еврозоната бяха основните фактори, обуславящи забавянето на растежа на износа, като в същото време се наблюдаваше плавно възстановяване на вътрешното търсене и растеж на вноса. Всичко това доведе до увеличаване на дефицита по търговското салдо на платежния баланс на годишна база, което беше по-изразено през първата половина на годината. Влошаването на условията на търговия от началото на 2012 г. също допринесе за разширяване на търговския дефицит. В резултат от това развитие през първата половина на годината текущата сметка отчете дефицит, а през второто полугодие тя отново беше на излишък, като за цялата година текущата сметка остана в дефицит при реализиран излишък през предходната 2011 г. Финансовата сметка отчете излишък за 2012 г., като основен принос за това имаше положителният приток на ПЧИ и емисията на международните капиталови пазари на еврооблигации с номинална стойност от 950 млн. евро. През първата половина на 2012 г. банките продължиха да изплащат чуждестранните си задължения и да увеличават чуждестранните си активи. През втората половина на годината тенденцията към намаление на чуждестранните пасиви се запази, а чуждестранните активи на банките се свиха.

Динамиката на потоците по основните салда на платежния баланс доведе до нарастване на валутните резерви през 2012 г. с над 2 млрд. евро (фиг. 18). Голяма част от нарастването се дължеше на емитиране на нов дълг, който трябваше да послужи за погасяване на първата емисия еврооблигации, емитирана през 2001 г. Покритието на номиналния внос за последните 12 месеца с валутни резерви се запази на относително високо ниво (6.8 месеца), а покритието на краткосрочния дълг с резерви е близо 150%.

Фигура 18



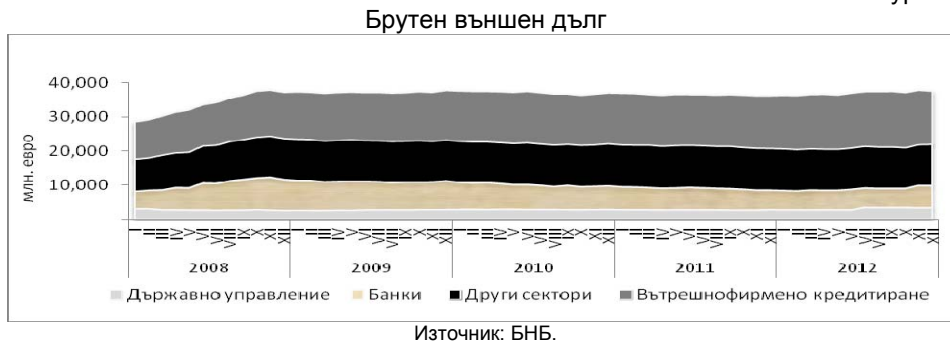
При условие, че плавното възстановяване на вътрешното търсене продължи през следващите години, в краткосрочен план може да се очаква увеличаване на дефицита по текущата сметка на платежния баланс до около 4% от БВП в края на прогнозирания период. В същото време евентуално задълбочаване на дълговата криза в еврозоната създава риск от допълнително влошаване на очакванията за бъдещата стопанска активност, което може да потисне вътрешното търсене и би довело до забавяне на вноса в номинално изражение с положително въздействие върху търговския баланс и текущата сметка, но негативно влияние върху икономическия растеж.

Външен дълг

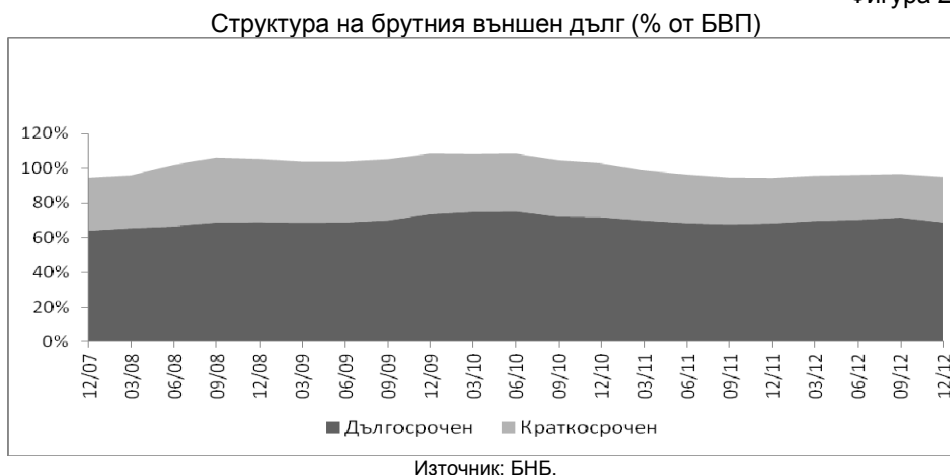
Динамиката на brutния външен дълг (БВД) в общи линии следваше модела на икономическо развитие, основаващ се на силна зависимост от външно финансиране (фиг. 19). За последните 10 години brutните външни задължения нараснаха в номинално изражение с близо 450%. Единственият положителен момент беше намалението на държавния външен дълг, настъпило в резултат от предсрочно погасяване на задължения към международните финансови институции. Прави впечатление бързото нарастване на вътрешнофирменото кредитиране, заемащо над 40% от общия размер на външния дълг. Този тип външна задлъжнялост е със значително по-благоприятни характеристики и не представлява тежко бреме за икономиката.

От гледна точка на срочната структура на дълга, промените са умерено неблагоприятни (фиг. 20). Въпреки повишаването на относителния дял на краткосрочния дълг (дължащо се почти изцяло на финансовия сектор), преобладаващата част от задълженията продължават да са дългосрочни и не представляват риск за краткосрочната платежоспособност на икономиката.

Фигура 19



Фигура 20



Основни фактори за повишаване на БВД от началото на 2012 г. бяха по-големите задължения по ПЧИ в страната и нарастването на дългосрочните задължения на сектор „Държавно управление“ във връзка с емисията на облигации на българското правителство на международните финансови пазари, проведена през юли. Еднократен ефект за повишаване на БВД имаше увеличението на външните задължения в банковия сектор през ноември.

Въз основа на динамиката на външния дълг може да се заключи, че условията по външно финансиране на българската икономика бележат леко подобрене. Среднопретегленият матуритет по външния дълг на страната продължава да нараства, делът на краткосрочния дълг в общия БВД остава нисък, а лихвените проценти по нови кредити се понижават.

В средносрочен план не се очакват съществени промени в структурата на БВД – както по отношение на неговата срочност, така и по отношение на институционалните сектори. Решението на правителството да емитира нов

държавен дълг, с който да погаси настъпващия падеж на глобални облигации в началото на следващата година, няма да окаже влияние върху общия размер на дълга. Единственото неизвестно засега са характеристиките на новата емисия, които ще окажат пряко влияние върху обслужването.

Икономическият растеж през призмата на външния сектор

Глобалната финансова криза и отражението ѝ върху българската икономика всъщност сложиха край на един модел на развитие, който очевидно не беше устойчив в по-дългосрочен план. Основният проблем беше в структурата на чуждестранните инвестиции, която не беше насочена към търгуемия сектор, а преди всичко към недвижимите имоти и финансовия сектор. Такава структура на инвестиции насърчаваше предимно строителството, което е силно процикличен, и негативните резултати не закъсняха. Размерите на дефицита по текущата сметка надхвърлиха 25% от БВП, което само по себе си беше много тревожно, но още по-притеснително беше рязкото влошаване на международната инвестиционна позиция, чийто негативни стойности преминаха границата на 100% от БВП. Ако могат да се извлекат някакви позитиви от кризата, те са свързани с необходимостта от преосмисляне на цялостния модел на растеж, наложил се през последното десетилетие. Доколкото българската икономика продължава да изпитва недостиг на капитали, финансирането отвън по необходимост ще продължи да играе важна роля. Следователно въпросът се свежда до формата на това финансиране – дали трябва да се залага на възстановяване на потоците от ПЧИ, или трябва да се форсира износът, който да осигури необходимите финансови ресурси за необходимите инвестиции в реални активи, осигуряващи устойчив икономически растеж.

Кой е подходящият модел на икономически растеж за България?

Политическите фактори при избора на модел на растеж са не по-малко важни (ако не и по-важни) от икономическите. Управляващите без изключения винаги искат да виждат излишъци по текущата сметка на платежния баланс, и се притесняват от дефицитите, независимо от техния икономически характер. Този аргумент, колкото и несериозен да е от чисто икономическа гледна точка, много често се е оказвал решаващ при взимане на конкретни управленски решения. Причината вероятно се корени в разбирането, че чрез прилагане на експортно-ориентирана политика (вместо стимулиране на компоненти от вътрешното търсене) по-лесно може да се осигури висока заетост, без това да доведе до инфлационен натиск по линия на заплащане на труда. Тъй като търговията в глобален мащаб е балансирана по дефиниция, това обаче предполага, че за всяка страна, прилагаща такъв меркантилистски подход към търговския баланс, трябва да има страна(и), която е готова да понесе бремето на търговския дефицит и да импортира инфлация (дефлация).

Въпросът всъщност се свежда до това защо много страни разглеждат излишъците по търговския баланс като по-силен инструмент за увеличаване на

доходите, отколкото вътрешните инвестиции. Отговорите, които обикновено се предлагат, са в две насоки: първо, търговските излишъци до голяма степен разрешават проблемите с ефективното (неограничено от други пазари) търсене, и второ, от гледна точка на националното счетоводство излишъците по външната сметка могат да се представят като външни инвестиции, които впоследствие оказват мултиплициращ ефект както върху производството, така и върху заетостта. Логиката тук е следната: всяко нарастване на вътрешната икономическа активност води до нарастване на вноса, така че нарастването на доходите и заетостта, дължащо се на вътрешни фактори, трябва поне частично да бъде компенсирано от намаляване на външните инвестиции. От своя страна, увеличаването на търговските излишъци, дължащо се на нараснал износ, не води до намаляване на вътрешните инвестиции, а по-скоро създава условия за тяхното увеличение, при положение, че външното търсене остане стабилно.

Съпоставянето и анализирането на двата алтернативни модела е полезно, тъй като откроява различията и предлага възможности за избор съобразно специфичните условия. Има обаче още един подход за анализ на експортно ориентирани модели, който се основава на по-задълбочен анализ на платежния баланс. Основополагащата идея тук е, че състоянието на платежния баланс (в условията на отворена икономика) е естествен ограничител на растежа. Традиционните теории за икономически растеж до голяма степен игнорират платежния баланс и по принцип изключват монетарните въздействия. Тези модели са ориентирани към предлагането и отреждат на платежния баланс спомагателна роля, като предполагат, че той се самоуравновесява посредством механизма на вътрешно и/или външно ценово приспособяване. По този начин се къса връзката между състоянието на платежния баланс и акумулирането на ресурси в подкрепа на икономическия растеж.

Кейнсианският подход слага ударението върху търсенето, като изхожда от разбирането, че предлагането се адаптира към търсенето, а не обратно. От тази гледна точка икономическият растеж не трябва да се разглежда като ограничен от страна на предлагането. Това разбира се не означава, че няма такъв род ограничения, но не те са определящите. Този подход се основава на разбирането, че в развиващите се страни предлагането на труд е повече от достатъчно, но липсват капитали, които могат да се набавят чрез внос, за който е необходима валута. Икономически най-изгодният и устойчив начин за набавяне на необходимия финансов ресурс е чрез стимулиране на износа, който да осигури вноса на капитали в условията на максимална заетост. Това осигурява стабилен икономически растеж в дългосрочен план. Ако износет не може да осигури необходимите средства за внос (при условие на ненамаляваща заетост), доходите ще започнат да намаляват, което ще предизвика спад в темповете на внос и уравновесяване с обемите на износ. С други думи, уравновесяването на външния сектор идва по линия на приспособяване (адаптиране) на доходите. Тривиалният извод за икономическата политика е, че ако икономиката се развива на нива под продуктивния потенциал (т.е. когато ограниченията от страна на предлагането не са определящи), тогава темповете на икономически растеж ще се определят от търсенето. От тази гледна точка различните темпове на икономически растеж между различните страни се

обясняват с различията в съвкупното търсене. Въпросът следователно се свежда до какво ограничава провеждането на агресивна интервенционистична икономическа политика (както фискална, така и монетарна) в условията на отворена икономика?

Доскоро се приемаше за очевидно разбирането, че търсенето не може да се стимулира безконтролно поради ограниченията, налагани (преди всичко) от бюджетния дефицит и от нивото на лихвения процент. Теоретичните и емпирични изследвания през последните години обаче все повече насочват вниманието към платежния баланс, като основен ограничител на растежа. Основната идея на този подход е, че оценката на международните финансови пазари за външната позиция на дадена страна ограничава икономическия растеж до нива, по-ниски от ограниченията, налагани от заетостта и натоварването на производствените мощности. Основанията са следните:

- Проблемите в платежния баланс се пренасят в реалния сектор (производство и заетост) относително бързо.
- В дългосрочен план не може да се поддържа устойчив икономически растеж без равновесие на платежния баланс, тъй като финансирането на растящите дефицити води до нарастване на лихвените проценти по финансирането, което е поносимо само в краткосрочен и средносрочен план.
- Високите лихвени проценти изместват интереса на инвеститорите към финансовите активи, което в крайна сметка води до намаляване на инвестициите в реални активи и съответно спадане на темповете на растеж.

Механизмът, по който се осъществяват ограниченията на платежния баланс, е относително прост. Ако дадена икономика започне да изпитва проблеми с платежния баланс вследствие на нараснало вътрешно търсене (т.е. преди да е достигнат краткосрочния производствен капацитет), съвкупното търсене се свива, а съвкупното предлагане не се използва пълноценно. Когато това се случи, инвестициите намаляват, което оказва пряко влияние върху факторната производителност, и съответно върху растежа. От друга страна, ако една икономика може да повиши съвкупното вътрешно търсене до нивото на съществуващия производствен капацитет (т.е. без да се натрупват неравновесия във външния сектор), натискът от страна на търсенето ще окаже положително въздействие върху производствения капацитет, а оттам и върху икономическия растеж. Практиката е доказала, че това е възможно, но при определени условия, най-важните от които са:

- инвестициите да са насочени в търгуемия сектор;
- факторите на производство да се разпределят с предимство към секторите с по-висока производителност.

Всъщност, горните условия представляват есенцията на експортно-

ориентирания модел на растеж, при който нарастването на износа води до нарастване на темповете на икономически растеж без влошаване на международната инвестиционна позиция на икономиката. Тези две условия обаче не са изпълнени за българската икономика, което прави практическото прилагане на експортно-ориентирания модел на растеж по-трудно. След всичко казано може да се заключи, че от гледна точка на този подход икономиките на различните страни растат с различни темпове, защото вътрешното търсене расте с различни темпове, а то от своя страна е ограничено от изискванията за балансираност на платежния баланс. Следователно, въпросът се свежда до изясняване защо ограниченията, налагани от платежния баланс, са различни в различните страни, т.е. защо еластичностите на износа и вноса се различават. Отговорът на този въпрос не е лесен и изисква допълнителен анализ в следните направления:

- Какъв тип стоки се изнасят и как се променя глобалното търсене спрямо тях. В най-простия случай става дума дали се изнасят „първични“ стоки, или стоки с висока степен на обработка.
- Какви са характеристиките на продуктите, които се изнасят²⁹ и осигуряват ли те някакво конкурентно предимство по линия на „неценовата конкуренция“.

В крайна сметка може да се заключи, че еластичностите на износа и вноса в много голяма степен отразяват различията в т.н. „неценова конкуренция“. Значението на този извод едва ли може да се надцени. Оказва се, че предлагането е важно само дотолкова, доколкото предлагането на фактори на производство (инвестиции в нови технологии, НИРД, образование и т.н.) може да повлияе върху еластичността на търсенето на износ, което от своя страна играе решаваща роля в темповете на нарастване на износа, а оттам и на икономическия растеж. Този подход силно се различава от класическата интерпретация на предлагането, където самото нарастване на факторите (труд, капитал и технологии) обяснява икономическия растеж сам по себе си.

Изясняването на теоретичните концепции относно възможните типове икономически растеж, и ограниченията, които те налагат, са важни от гледна точка на формирането на конкретна икономическа политика. Въпросът е може ли България на настоящия етап да генерира достатъчно висок растеж, основан на вътрешни фактори, за да няма нужда да разчита на капризите на външните пазари? Нещо повече, евентуален положителен отговор на този въпрос изисква отговор и на още един въпрос – каква трябва да бъде ролята на правителството в провеждането на такава политика?

Колкото и убедително да звучат аргументите на противниците на експортно-

²⁹ В случая под характеристики се разбират всички онези неценови фактори, влияещи върху формирането на потребителския избор, и оттам на търсенето. Става дума за фактори като качество, надеждност, стандартизация, сигурност и бързина на доставката, гаранционно и следгаранционно обслужване, развитие на клонова мрежа, предоставяне на експортни кредити и експортни застраховки, и т.н. Всичко това е обект на конкретна външнотърговска политика, която не винаги е по силите на отделна фирма и изисква държавна намеса.

ориентирания растеж, горчивата истина е, че нивото на доходите в България продължава да бъде ниско. Ограниченията, наложени от Паричния съвет, и невъзможността (поне в краткосрочен план) за провеждане на експанзионистична фискална политика, са допълнителни фактори в подкрепа на извода, че в обозримо бъдеще България трябва да разчита преди всичко на износа, за да може да осигури икономически растеж, основан на икономия от мащаба. От гледна точка на ограниченията, налагани от платежния баланс, посланието е ясно – ускоряване на икономическия растеж е възможно само при привлекателността на българския износ и/или намаляване на еластичността на вноса (в най-добрия случай комбинация от двете). В противен случай, т.е. ако производственият капацитет нараства по-бързо от вътрешното търсене (поради ограниченията, наложени от платежния баланс), безработицата ще нарасне, което допълнително ще свие потреблението. ***С други думи, не става въпрос само за осигуряване на икономически растеж чрез повече износ, а чрез износ на правилните стоки и услуги, т.е. тези, за които търсенето е еластично.***

Възможни политики

Българската икономика се характеризира с висока степен на отвореност и външно-икономическите фактори винаги са имали изключително важно значение за развитието. Тази особеност на националното стопанство (присъща по принцип на малките икономики) се запазва и дори нараства през последните две десетилетия, когато икономиката е (повече, или по-малко) пазарно ориентирана. Доколкото това до голяма степен е предопределено както от историческото развитие и географското местоположение, така и от редица икономически фактори, страната ни на практика няма разумна алтернатива на все по-тясна интеграция в европейското и световно стопанство. Въпреки че това се разбира и споделя както от всички икономисти, така и от всички политици, наличието на съгласие не прави задачата за оптимално използване на външния сектор по-малко сложна. Ролята и значението на икономическата интеграция, и по-специално на външната търговия, са били обект на много научни изследвания, в т.ч. и от български автори. Почти всички се позовават на предимствата на международното разделение на труда, специализацията, концентрацията, кооперацията, хоризонталната и вертикална интеграция и т.н. В последните години особено популярна стана темата за глобализацията, и как всички страни, независимо от степента на икономическото си развитие, могат да извличат ползи от нея. Всъщност проблемите с глобализацията са много и сложни, а ползите от нея в никакъв случай не се разпределят поравно между всички участващи. Настоящото изследване няма за цел да се включва в дебата за предимствата и недостатъците на глобализацията, а има далеч по-скромната задача да оцени как България се вписва в целия процес и дали управляващите (настоящи и предишни) успяват да извлекат максимални ползи от участието на България в международното разделение на труда.

Изследванията показват, че страните с по-отворени икономики като цяло пострадаха по-силно по време на кризата. Означава ли това край на

тенденцията през последните десетилетия за нарастваща отвореност на националните икономики в глобален мащаб? Рано е да се каже със сигурност. Трябва да минат поне няколко години, за да се види дали и доколко развиващите се страни са предприели стъпки в посока на промяна на модела на икономически растеж.

Стандартната рецепта, предписвана от международните финансови институции (и преди всичко МВФ) в условия на криза, е заздравяване на макроикономическите фундаменти. Този стандартен отговор формално е верен, но практическата му полезност е много слаба. България от години поддържа солидни макроикономически показатели (дори в разгара на кризата), но усещането за икономически застои и безпътица е осезаемо. Реализирането на исторически най-важната задача пред съвременна България – постигане на номинална и реална конвергенция с останалите страни от ЕС – остава далеч напред в бъдещето. Очевидно е, че само поддържане на здрави икономически фундаменти не е достатъчно. Ако приемем, че придържането към експортно-ориентиран модел на растеж (с всичките му недостатъци) през следващите години е неизбежно, то на преден план изниква въпросът как да се осигури оптимална диверсификация на търговските потоци (и преди всичко износа) така, че да се осигурят високи и стабилни темпове на растеж (фиг. 21). Световната практика отдавна е доказала, че връзката между степента на отвореност на икономиката и волатилността на икономическия растеж е толкова по-слаба, колкото диверсификацията е по-голяма. От тази гледна точка е изключително важно да се поддържа висока степен на диверсификация както по отношение на продуктите, така и по отношение на пазарите, на които се търгува. За съжаление данните през последните години показват наличие на ясно определен тренд към намаление на диверсификацията на българския износ и тренд (макар и не ясно изразен) към повишаване на концентрацията.

Фигура 21

Индекси на концентрация и диверсификация на износа



Източник: UNCTAD.

Предвид степента на отвореност на икономиката, едва ли ще бъде пресилено да се каже, че вътрешната икономическа политика трябва да се превърне в „производна“ на външноикономическата, т.е. мерките на вътрешната политика би трябвало да се насочват към реализиране на приоритетите на външната политика. В тази връзка се открояват три основни момента в развитието на външноикономическите отношения на България, които трябва да насочват външноикономическа политика и напред – глобализация, европейска интеграция, регионално сътрудничество. Процесите на глобализация предизвикват необходимост от либерализиране на търговията посредством намаляване на митата, ограничаване прилагането на нетарифни бариери, улесняване обмена на стоки и услуги между страните. Сега външноикономическите отношения в света са до голяма степен систематизирани в рамките на различни многостранни споразумения, регионални договорености и двустранни спогодби. Строго установените правила за търговия, залегнали в тях, създават условия за предсказуемост и по този начин улесняват деловите среди. На основата на тези договорености се постига по-добър достъп до пазарите на контрагентите и се осигуряват условия за нарастване на износа. Всичко това подпомага превръщането на българския пазар в неразделна част от единния европейски пазар, представляващ област без вътрешни граници, в която е гарантирано свободното движение на стоки, услуги, хора и капитали. В по-конкретен план съществуват различни насоки за стимулиране на икономическия растеж чрез по-активно включване на българската икономика в международното разделение на труда. По-важните от тези насоки могат да се систематизират както следва.³⁰

- Ключов фактор е повишаване на производителност и конкурентоспособност чрез внедряване на съвременни технологии и иновации. Освен традиционните инструменти (преки чуждестранни инвестиции, трансфер на технологии и ноу-хау), държавата трябва да изиграе решаваща роля в насърчаването на НИРД. Крайната цел на такава политика е скъсването с многогодишната практика на износ на трудоемки стоки с ниска степен на добавена стойност в полза на капиталоемка продукция, която заема доминиращ дял във външната търговия на ЕС.
- Смекчаване и последващо преодоляване на проблема с ниската конкурентоспособност на българските продукти, особено на селскостопанските. Постигането на тази цел ще изисква постепенно но устойчиво нарастване на усвоените средства от еврофондовете и прилагане на целенасочена политика за развитие на селските райони.
- Улесняване на достъпа на българските фирми до единния пазар на ЕС чрез засилено участие в системата за взаимно признаване на сертификатите и сертификационните процедури. Това ще намали значително разходите по

³⁰ Вж. Краткосрочни и дългосрочни възможности за възстановяване, икономически растеж, заетост и стратегия за догонващо развитие на Р. България. София, ноември 2011 г., Българска стопанска камара.

износа, особено в отраслите на млекопреработващата, месодобивната и месопреработващата промишленост, които са с признат огромен потенциал.

- Идентифициране на фирмите с потенциал за излаз и конкурентно поведение в общия европейски пазар. Тези фирми трябва да се подпомагат с целево насочени програми и проекти, вкл. по създаване на партньорски взаимоотношения с водещи чужди фирми. След закриването на Агенцията за малки и средни предприятия, тези функции трябва да се поемат от Министерство на икономиката и отчасти от Агенцията за чуждестранни инвестиции.
- Насърчаване на използването на инструменти като публично-частно партньорство при реализация на проекти, финансирани от фондовете на ЕС.
- Стимулиране на инициативността и проактивното поведение на българските фирми за намиране на подходящи контрактори, включването им във високотехнологични субконтракторни вериги и в изграждането и функционирането на индустриални клъстери и предприемачески мрежи.

3. Фискален сектор

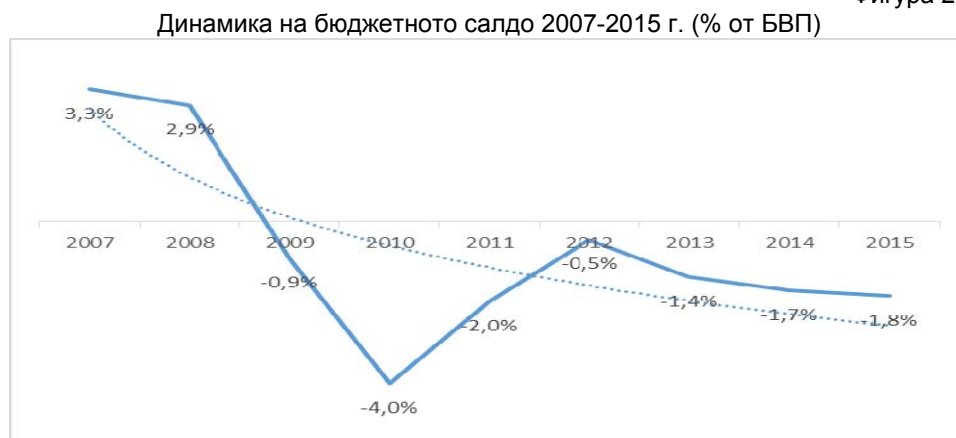
Фискалният сектор е средоточие на интересите в държавата. В условията на валутен съвет той е главен инструмент за управление на икономиката в рамките, предоставени от договора от Маастрихт, Пакта за стабилност и растеж, и новоприетия Закон за публичните финанси. Фискалният сектор, успешен гарант за финансовата стабилност досега, е поставен под огромен натиск от всички страни: от населението за увеличаване на заплати, пенсии и обезщетения; от бизнеса – за редукция на данъчно-осигурителната тежест и навременни плащания по програми и държавни поръчки; от Европейския съюз – за спазване на договорите и запазване на финансова стабилност. От справянето с тези разнопосочни предизвикателства зависи до голяма степен близкото бъдеще на икономиката и обществото в България.

Бюджетно салдо, фискален резерв и държавен дълг

Бюджетното салдо, което е централен индикатор за процесите във фискалния сектор, е следствие от обективните икономически и социални предпоставки на българското стопанство, както и от провежданата фискална политика на правителството. Динамиката му за 6-годишния ретроспективен период (2007-2012 г.) очертава обща тенденция за влошаване – от рекорден излишък през 2007 г. (3.3% от БВП) то спада до значителните 2.9% в 2008 г., и преминава в растящ дефицит през следващата 2009 г., достигащ в края на 2010 г. до -4% от БВП, което е с 1/3 повече от допустимите -3% по договора от Маастрихт и Пакта

за стабилност и растеж. През 2011 г. дефицитът е ограничен до -2.1%, а в края на миналата година е едва -0.5% от БВП (фиг. 22), което в абсолютно изражение отговаря на превишение на държавните разходи над държавните приходи с малко над 350 млн. лв.

Фигура 22



Източник: НСИ, МФ, прогноза 2013-2015 г.

През 2008 г. приключва възходящата фаза на световния икономически цикъл, движен от банковия кредит и инвестициите в недвижимости, водещ в България до реален растеж на икономиката до над 6% годишно. С края на възходящата фаза приключва и провежданата дотогава у нас (пасивна) фискална политика на растящи бюджетни излишъци (въпреки плавното намаляване на данъчно-осигурителните размери), на слаб контрол върху събираемостта, на растящ фискален резерв и плавно намаляващ държавен дълг, както и на бързо растящи държавни разходи. Благоприятното развитие на световната и европейската икономика до избухване на финансова криза и значителния ресурс в резултат на това в разпореждане на българското правителство не бяха използвани за провеждане на структурни реформи в държавната администрация, инфраструктурата, бизнес-средата, образованието, здравеопазването, енергетиката, някои отрасли на икономиката, нито поне за изплащане на държавния дълг, което да създаде повече пространство за фискалната политика в по-трудни икономически периоди.

Такива периоди настъпиха през 2009 г., когато спадът на БВП с -5.5% и последващият средногодишен реален растеж на икономиката от под 1% до края на 2012 г. наложиха управлението на бюджетните дефицити като главен елемент на фискалната политика. За резкия старт на неблагоприятна тенденция на бюджетни дефицити повлияха и заложените в началото на 2009 г. неблагоприятни в контекста на кризата разходи за повишаване на пенсиите, за заплащане на неналежащи инвестиции в енергетиката и за значително производство на скъпа електроенергия от възобновяеми енергийни източници, които станаха платими главно от 2010 г. нататък и допринесоха за 4% бюджетен

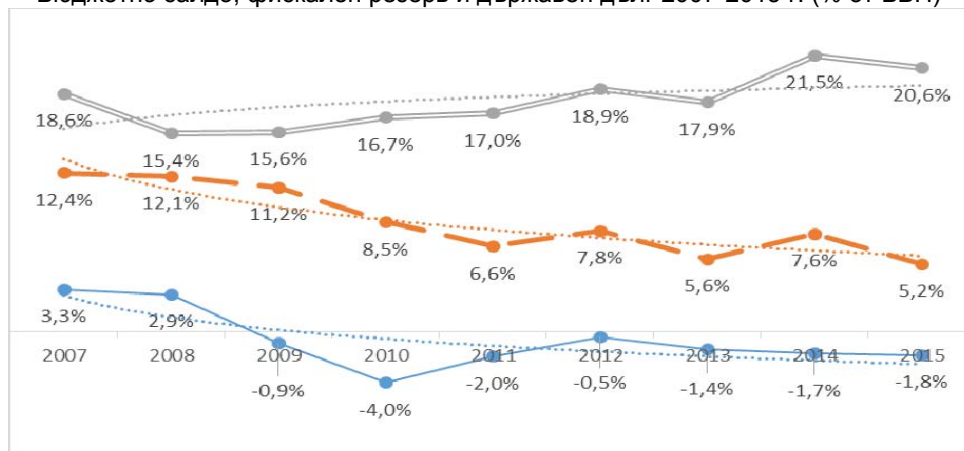
дефицит. Фискалната политика от последните 2 години се концентрира върху снижаване и финансиране на дефицитите, и тя беше напълно успешна, както показва динамиката на бюджетното салдо. За тази цел беше мобилизиран целият финансов потенциал на държавата, в т.ч. резервът на Националната здравно-осигурителна каса беше „национализиран“ със Закона за държавния бюджет. България успешно емитира нов външен дълг на ниска цена, с който обслужва по-стари задължения, средства, с които не разполагаше.

Увеличените разходи на държавата от края на 2009 г., както и последвалите разходи за покриване на бюджетните дефицити за 2010 и 2011 г., ефективно снижиха нивото на фискалния резерв, който след рекордните 12 млрд. лв. (октомври 2008 г.) намалява, а след 2011 г. вече трайно се стреми към „санитарния“ минимум от 4.5 млрд. лв., въпреки че частично спада под него, а в случаите, когато служи за временно депо на новоемитиран държавен дълг, го надвишава.

Негативните тенденции в динамиката на бюджетното салдо (най-ниската крива на фиг. 9) и на фискалния резерв (средната крива), частично компенсирани икономическите последици от финансовата криза у нас, се съпътстват с тенденция за повишаване на държавния дълг (най-горната крива).

Фигура 23

Бюджетно салдо, фискален резерв и държавен дълг 2007-2015 г. (% от БВП)



Източник: НСИ, МФ, прогноза 2013-2015 г.

Тенденцията към повишаване на държавния дълг също се оценява като неблагоприятна, въпреки че равнището му е все още далеч под границата от 60% от БВП, защото това задлъжняване не се свързва нито с отчетлив растеж на БВП, нито с изграждане на структурен и капиталов потенциал, гарантиращ значителен растеж в бъдеще. Изграждането на модерна пътна инфраструктура е правилна икономическа политика, която показва и известен административен капацитет за икономическо управление, както и за усвояване на европейски средства, когато е налична политическа воля за това. Но все пак пътната

инфраструктура е само елемент от бизнес средата, наред с високо ново на корупция, неефективна правосъдна система, спадаща квалификация на трудовите ресурси, политическа и юридическа непредвидимост и др. Липсата на реално приложими последователни стратегии за икономическо развитие, около които да е обединен потенциалът на нацията, сериозно и дългосрочно възпрепятстват растежа на българската икономика, въпреки че състоянието на пътната структура се подобрява. От друга страна, известен е повишеният риск от по-значителна суверенна задлъжнялост в условия на паричен съвет, което също допринася за негативната оценка на политиката за последователното увеличаване на вътрешния и външния дълг на държавата.

Въпреки че относителният дял на държавния дълг в БВП през 2007 г. е сравним с този от 2012 г., в абсолютен размер през 2012 г. той е с повече от 3.5 млрд. лв. по-голям от този в началото на периода. След спад около 0.5 млрд. лв. през 2008 г. и задържане на това ниво през следващата година, дългът нараства устойчиво до 2012 г. със средно около 1.3 млрд. лв. годишно, достигайки 14.7 млрд. лв.

Уличните протести от първите месеци на 2013 г., довели до оставка на правителството и предсрочни парламентарни избори, се концентрират в искания срещу растящата бедност в България, резултат от ниски доходи и повишаващи се разходи по издръжката на домакинствата. Тези разнопосочни искания са свързани главно с натиск върху държавата за по-високи плащания и по-ниски вземания от населението, и са огромно предизвикателство пред настоящата и бъдещата фискална политика. Всъщност предизвикателството е по-голямо, защото, *първо*, перспективите за растеж на българската икономика до 2015 г. са твърде скромни, и *второ*, разходите в (предизборния) Бюджет 2013 г. вече са щедро планирани – те нарастват с около 11% на фона на нарастването им с по около 4% за предходните три години, а кореспондиращият им бюджетен дефицит за 2013 г. е планиран на ниво от -1.4% от БВП, при ниво от -0.5% за 2012 г. Поради това възможностите за повишаване на разходите до 2015 г. са силно ограничени.

За развитието на бюджетните разходи до 2015 г. са възможни два сценария. Единият, популистският сценарий, е свързан с тяхното значително нарастване в отговор на исканията на хората. Такъв ръст не се подкрепя от съответно повишение на държавните приходи, който със структурата на българската икономика е постижим единствено чрез увеличаване тежестта на данъците. Те обаче ще се понесат в крайна сметка от хората, и поради това са немислими в този сценарий. Следователно, увеличение на разходите може да се осъществи само за сметка на увеличаващи се бюджетни дефицити (отвъд 3% граница на Маастрихския договор и Пакта за стабилност и растеж), които могат да се финансират единствено с нарастващ държавен дълг. Подобно политическо изкушение за „изтъргуване“ на сравнително ниската задлъжнялост на държавата и на свързаната с нея финансова стабилност минава през нарушаване (или промяна) на Закона за публичните финанси, предвиждащ 2% граница за държавния дълг, процедура за прекомерен дефицит срещу България от страна на Европейската комисия, растяща цена на българския държавен дълг, вероятно

реализиране на натрупани негативни потенциали в икономиката (например междуфирмена задлъжнялост) и реална перспектива за завръщане на Международния валутен фонд в българската фискална политика. Изобщо, илюзия е, че раздаването на пари на нуждаещите се ще подобри положението на българската икономика, наред с временното подобряване на тяхното положение. Политиките на държавни разходи са успешни в постигане на ускорен икономически растеж, свиване на безработицата и т.н., само когато разходите са за (подходящи) инвестиции, а не за потребление. Китай е модерен пример за такава политика. Широката маса от хората там живее твърде бедно и не получава плащания и подкрепа от държавата.

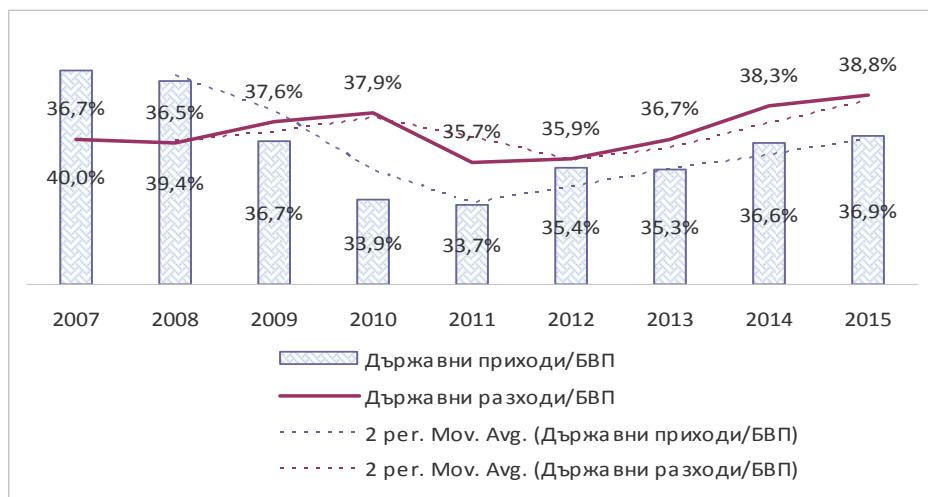
Другият конструктивен сценарий, представен в този доклад (вж. фиг. 22 и 23), предвижда задържане на разходите и бюджетния дефицит до 2% граница на Закона за публичните финанси, и стартиране на неизбежни, решителни и последователни структурни реформи, макар и в днешните много по-неблагоприятни условия, най-малкото поради напълно изчерпвания кредит на доверие към политическото управление на страната. Тези реформи в областта на фискалната политика трябва да включват мерки за повишаване приходите на държавата въз основа на действащите размери на данъците. Някои важни стъпки за повишаване на събираемостта са вече инициирани със създаване на електронна връзка на фирмите с Националната агенция за приходите, с опитите за повишен контрол от приходната администрация, и с постепенното усъвършенстване на материалното и процесуално данъчно-осигурително законодателство. Те ще бъдат успешни обаче само ако са подкрепени от реална политическа воля за включване на всички задължени по налозите лица в понасяне на бремето им. Защото именно привилегированото положение на множество икономически субекти и техните сенчести връзки с поредните управляващи поставиха широкия кръг българи в икономическа безизходица, изкарвайки ги на улицата. В рамките на фискалната политика са необходими и реални мерки за повишаване на ефективността, контрола и прозрачността при използване на държавните приходи. Само така постепенно може да се възвърне изгубеното доверие на гражданите към управляващите. Действията на служебното правителство показаха, че има резерви и възможности в тази насока. Увеличаването на държавния дълг и в този сценарий е неизбежно в хоризонта на прогнозата и при политическите настроения в страната, но политиката по дълга трябва да е максимално сдържана и консервативна.

Размер и структура на държавните приходи и разходи

Икономическите последици от световната финансова криза се проявяват във фискалната област в значително намаляване приходите на държавата, които от 40% от БВП в началото на периода спадат до 33.7% през 2011 г., след което бележат тенденция към нарастване, която се очаква да продължи до края на прогнозния хоризонт, достигайки до около 37% от БВП (вж. фиг. 24). В абсолютен размер те нарастват от около 24 млрд. лв. през 2007 г. до около 27.5 млрд. лв. към 2012 г., което означава ръст от 15%, отговарящ на средногодишен темп от 2.7%.

Фигура 24

Преразпределяне през държавния бюджет, 2007-2015 г. (% от БВП)



Източник: НСИ, МФ, прогноза 2013-2015 г.

Бюджетните разходи са по правило по-консервативни от бюджетните приходи, тъй като са резултат от политически, социални и договорни ангажименти на държавата, а не подобно на приходите, следствие преди всичко от състоянието на икономиката (нива на потребление, внос, печалби, доходи). Тази особеност се проявява в немонотонно свиване на относителния дял на държавните разходи в БВП до около 34% за 2011 г. и неговото плавно нарастване, като се очаква той да достигне близо 39% от БВП. В абсолютен размер разходите нарастват от 22 млрд. лв. през 2007 г. на 27.8 млрд. лв. през 2012 г., т.е. с близо 26%, което отговаря на средногодишен темп от 4.7%.

Политиката на растящо преразпределяне през бюджета ще продължи и през следващите години, като относителният дял на държавните приходи трайно ще надвишава относителния дял на държавните разходи в БВП.

В структурата на разходите на консолидираната фискална програма (КФП) за миналата година се отличава огромният дял на разходите за социално осигуряване и грижи (43%), който е нараснал (вж. стрелката на таблицата) в сравнение с този от 2007 г. със значителните 8 процентни пункта (пр. п.). През 2012 г. тези разходи са вече 2.3 пъти по-високи от разходите за заплати в държавата, относителният дял на които е без промяна, и 2.7 пъти по-високи от разходите за издръжка, делът на които бележи спад с -4 пр. п. от тези 6 години назад (табл. 3). Смушаващ е спадът в дела на капиталовите разходи с -4 пр. п. от нивото му в предкризисната 2007 г., което през 2012 г. е само 13% от общите разходи на държавата. Положителен факт е задържането на ниско равнище през 2012 г. на относителния дял на субсидиите (4%) и лихвите (2%).

Таблица 3
Относителен дял на държавните разходи по видове, 2012 г. (% от общите разходи), и промяна в сравнение с 2007 г. (процентни пунктове)

	Заплати	Издържка	Субсидии	Лихви	Социално осигуряване	Капиталови разходи	Вноски в ЕС
2012	19%	16%	4%	2%	43%	13%	3%
Разлика с 2007	⇒ 0%	↓ -4%	⇒ 1%	↓ -1%	↑ 8%	↓ -4%	⇒ 0%

Източник: МФ.

Разпределението на разходите по видове е консервативно и не може да се промени драстично от период към период. Актуалното разпределение е резултат от това в предходните периоди, от състоянието, перспективите и структурата на приходите, както и от приоритетите на политиката по разходите. В табл. 1 проличават нейните главни ограничения и потенциали. Централната детерминанта на тази политика са растящите разходи за социално осигуряване и грижи, които представляват огромно ограничение за всички останали приоритети. Те трябва да се реализират с малко над половината от средствата, определени за разходване от държавата. Тъй като се очаква относителният дял на разходите за социално осигуряване и грижи да расте поради неблагоприятната демографска ситуация, емиграцията, ниското ниво на пенсиите и изборния потенциал на пенсионерите, растящата безработица и др., перспективите пред политиката по разходите въз основа на тази приходна база са твърде ограничени.

Успех би било задържането на относителния дял на разходите за заплати на ниво от около 20% в бъдеще, предвид исканията за тяхното значително повишаване, което е възможно само ако системно се намалява числеността на администрацията в държавата. Фактът, че подобно намерение е дежурно декларирано от политическите субекти, но реално не е било осъществявано, не поражда оптимизъм, че това ще се случи в бъдеще, особено на фона на значителната безработица и на не твърде благоприятните перспективи за ограничаването ѝ.





Делът на разходите за издръжка през 2012 г. бележи спад в сравнение с предкризисната 2007 г. и показва един от потенциалите за реструктуриране на държавните разходи. Мерките за реализирането му минават през довършване на приватизацията и оптимизиране чрез нови технологии и повишен контрол.

Структурата на държавните приходи решаващо зависи от дизайна и размерите на налозите, както и от възможностите за усвояване на европейски средства. Данъчната политика през ретроспективния период е консервативна, въпреки ежегодните (главно технически) промени в данъчните и осигурителните закони, и структурата на приходите е устойчива. Към 2012 г. данъчната система осигурява над половината от приходите (58%), въпреки лекия спад от 2% пр. п. в дела ѝ в сравнение с 2007 г., подкрепяна от осигурителната система – 20%, докато неданъчните приходи и помощите (главно от ЕС) съставляват общо около 20%

от общите приходи, като дялът на първите леко намалява (с 2 пр. п.), а този на помощите се покачва (с пр. п.).

Таблица 4

Относителен дял на държавните приходи по видове, 2012 г. (% от общите приходи), и промяна в сравнение с 2007 г. (процентни пунктове)

	Данъци	Осигуровки	Неданъчни приходи	Помощи от ЕС
2012	58%	20%	13%	9%
Разлика с 2007	 -2%	 0%	 -2%	 4%

Източник: МФ.

Дялът на приходите от осигуровки е стабилен, тъй като те са дължими по трудови и граждански договори. В годината на присъединяването помощите (главно от ЕС) са относително ниски и до 2012 г. се удвояват, достигайки не особено значителните 2.3 млрд. лв., което приблизително удвоява и дела им в общите приходи (от около 5 на около 9%) за сметка на дяловете на данъчните и неданъчните приходи.

Бюджетна структура

Развитието на бюджетната структура е централна тенденция във фискалния сектор, изразяваща се в динамика на относителните дялове на правителството, общинския сектор (общините), сектора на осигуряването и грижите и на финансовите отношения с ЕС в общите приходи и разходи на държавата.

Към общите приходи на държавата през 2012 г. правителството допринася с близо 65%, общините – само с 6%, осигуряването – с малко по-малко от 21%, а ЕС – с по-малко от 9% (фиг. 25). Въпреки че тази структура е сравнително устойчива, тя показва ясни тенденции към плавно намаляване приноса на правителството и увеличаване този на ЕС във финансирането на държавата, при много нисък устойчив дял на общините.

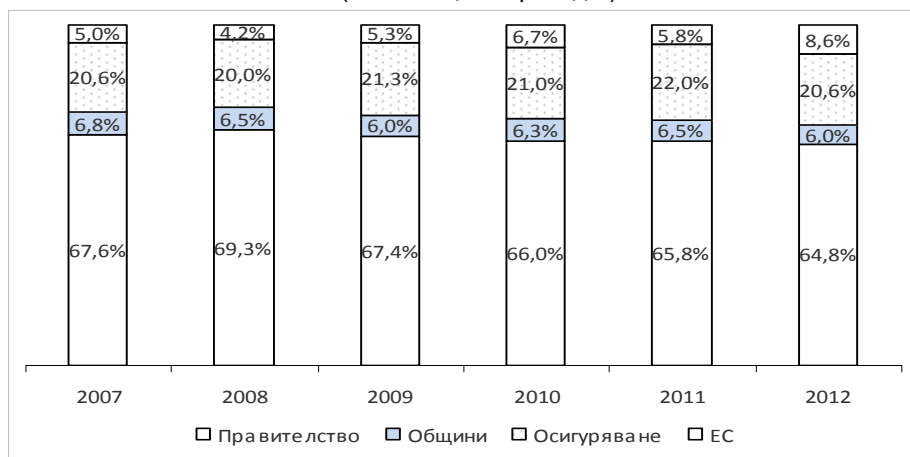
Общо през разглеждания период приходите на правителството са нараснали с 11%, тези на осигуряването – с 14%, помощите от ЕС – с 85%, а приходите на общините – само с 3%.

Предвид обстоятелството, че помощите от ЕС са в голяма степен в разпореждане на правителството, описаната структура и динамика говори за устойчива централизирана структура на публичните приходи, даваща на правителството огромна власт, свързана с разпределянето им. Въпреки че местната власт (и общинският съвет и кметът) се избира от суверена, тя няма солидна и независима от правителството икономическа база за управление. Широко прокламираната в последните повече от 10 години политика на фискална децентрализация не се случува, нито се наблюдават никакви макар и

слаби тенденции към осъществяването ѝ. Структурата на приходите не се променя дори около 2008 г., когато на общините беше придаден патентният данък и бяха увеличени правомощията им при събиране и определяне на размерите на местните данъци и такси. Собствените приходи на общините и преди и сега са твърде незначителни.

Фигура 25

Структура на приходите – правителство, общини, осигуряване, ЕС, 2007-2012 г.
(% от общите приходи)



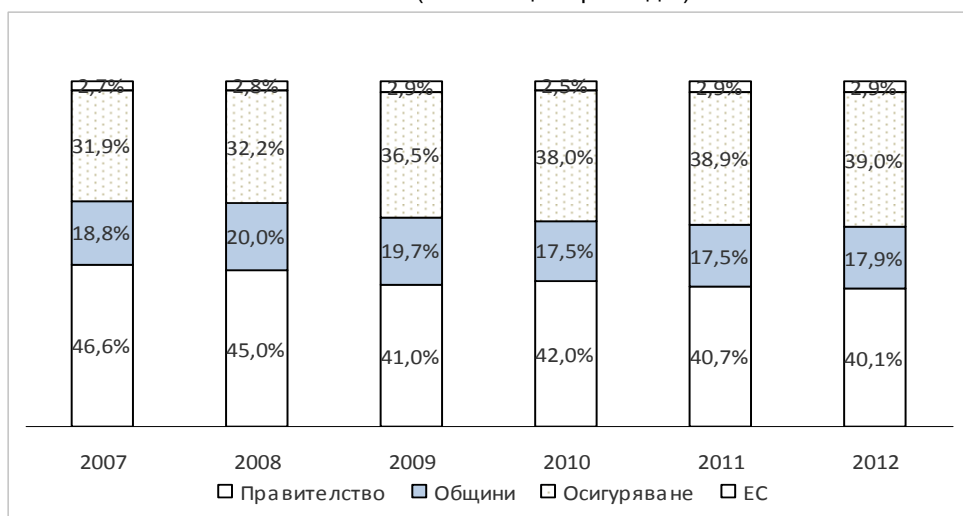
Източник: МФ.

През 2012 г. правителството реализира само 40% от разходите на държавата, т.е. далеч под половината, въпреки че провежда националната вътрешна и външна политика, и че от него се очаква повишаване на благосъстоянието на гражданите (фиг. 26). Делът на разходите за социално осигуряване и грижи е само с около 1 процентен пункт по-нисък от този на правителството, макар че делът на приходите му в общите приходи е повече от 3 пъти по-нисък. Подобна е и картината с дела на разходите на общините – той също е около 3 пъти по-висок (18%) от дела им в приходите. Делът на вноската на България в бюджета на ЕС е под 3%, т.е. около 3 пъти по-нисък от дела на помощите в приходите.

При динамиката в структурата на общите разходи на правителство, общини, социално осигуряване и грижи и ЕС очертават по-значими тенденции от тези от страната на приходите. Делът на правителствените разходи се свива с -4.5 пр.п., а този на общините с близо – 1 пр.п., докато делът на социалното осигуряване и грижите се увеличава с малко над 7 пр.п. Ако разходите за социално осигуряване и грижи през 2007 г. са малко над 7 млрд. лв., то към 2012 г. те са вече малко над 10.8 млрд. лв., т.е. за 6 години са нараснали с 54%, което отговаря на средногодишен темп от 9% (на фона на темп на нарастване на приходите от осигурителни вноски от под 3% средногодишно). Този изключително интензивен ръст на разходите за социално осигуряване и грижи, съчетан с многомилиардния им размер, представлява най-голямата заплаха и

предизвикателство пред фискалната политика в България. Още повече, че тези разходи активно лишават от ресурс всички останали политики на държавата. Всяка политическа стъпка за по-нататъшно увеличаване на пенсиите, обезщетенията за майчинство, безработица и т.н., която не се предхожда от солидни мерки за увеличаване на приходите на социално-осигурителната система, допълнително ще редуцира и без това ограничените шансове за постигане на по-значителен икономически растеж и благосъстояние в България.

Фигура 26
Структура на разходите – правителство, общини, осигуряване и грижи, ЕС, 2007-2012 г. (% от общите разходи)



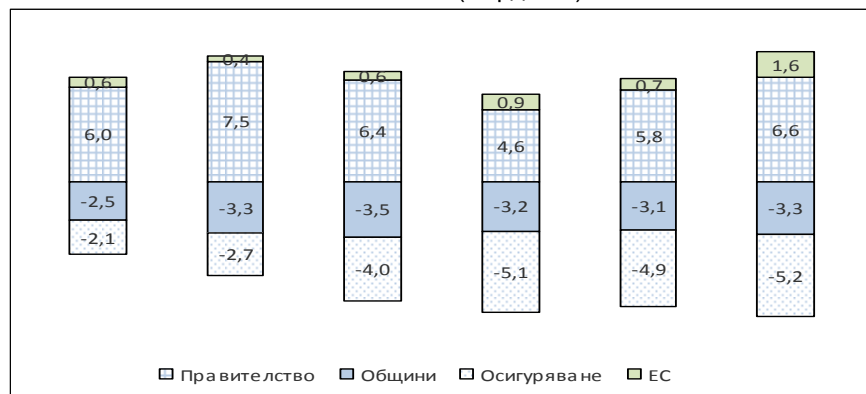
Източник: МФ.

Съвкупното действие на горните тенденции води до следната картина на салдата на четирите основни фискални институции в държавата (фиг. 27).

Излишъците на правителството и тези от финансовите отношения на България с ЕС финансират хроничните милиардни дефицити на сектора на общините и на социалното осигуряване и грижите. Тъй като от 2009 г. насам излишъците са недостатъчни, въпреки че и двата растат, за финансирането на близо до константния дефицит на общинския сектор (средно за периода -3.2 млрд. лв.) и на активно растящия дефицит (1.5 пъти за периода) на социалното осигуряване и грижите е привлечен фискалният резерв (на който потенциалът му е вече изчерпан) и нарастващият правителствен дълг. Възможните политики към тази неблагоприятна тенденция се групират в два сценария.

Фигура 27

Структура на годишни салда – правителство, общини, осигуряване, ЕС,
2007-2012 г. (млрд. лв.)



Източник: МФ.

Популистският сценарий се свързва с увеличаване на разходите на осигурителния сектор в отговор на исканията на хората и продължаване политиката на „моркова и тоягата” към общините на партийна основа за сметка на нарастващ държавен дълг, който да изтласка решаването на проблемите в бъдеще.

Конструктивният сценарий изисква фискална политика на синхронизирани непопулярни и трудни реформи, провеждани във враждебна и агресивна среда. Първо, наложителна е реформа на осигурителната система, засягаща разходната и приходната ѝ база, така че да бъдат ограничени растящите дефицити, които тя хронично генерира. Трябва да се започне със запускане на „течове”, свързани с освидетелстваните като инвалиди лица, да се преразгледа ранното пенсиониране, да се изравнява постепенно възрастта за пенсиониране между мъжете и жените, да се снижават административните разходи на осигурителната система, при нужда да се увеличава плавно възрастта за пенсиониране. Ако все пак е неизбежно, трябва да се увеличат плавно социално-осигурителните вноски. Тези стъпки, обединени в обща стратегия, биха ограничили дефицитите и биха освободили ресурс за провеждане на структурните реформи от правителството.

Необходим е консенсус за степента на децентрализация на общинския сектор и евентуалното му подкрепяне с по-адекватни собствени приходоизточници. Наложителна е солидна реформа на административната система, свързана с намаляване броя на заетите и увеличаване на заплащането, професионалните изисквания и контрола в нея. Ако в резултат не може да бъде свит делът на разходите за заплати, то реформата поне трябва да е неутрална към него и да подпомага свиването на разходите за издръжка. Необходима е реформа на данъчната система, запазваща тежестта и подобряваща икономическите ѝ ефекти.

Разходи за потребление и инвестиции

Фискална политика на пренасяне на икономическите проблеми в бъдещето не се осъществява само по линия на растящия държавен дълг, но и под формата на свит дял на разходите за инвестиции, което свива съответно и базата за постигане на бъдещ икономически растеж. През 2012 г. дялът на разходите за инвестиции и за текущо потребление на правителството и общините са съответно 23 и 77% от общите им разходи (табл. 5). За правителството това означава разширяване на дела на потребление (свиване на дела на инвестиции) с около 3 пр.п., а за общините разширяването на потребление (свиването на инвестициите) е с малко над 5 пр.п.

Таблица 5

Дял на текущите и капиталовите разходи, 2012 г. (% от общите разходи), и промяна в сравнение с 2007 г. (процентни пунктове)

	Текущи разходи - правителство	Капиталови разходи - правителство	Текущи разходи - общини	Капиталови разходи - общини
2012	77,3%	22,7%	77,2%	22,8%
Промяна от 2007	 3,1%	 -3,1%	 5,4%	 -5,4%

Източник: МФ.

Единственият начин за преодоляване на комплексните проблеми пред българската икономика е постигане на ускорен икономически растеж при запазване на финансовата ѝ стабилност, а ключов инструмент за това са инвестициите. Фактът, че към края на 2012 г., при бюджетна рамка от над 9.4 млрд. евро европейски средства (в т.ч. за инвестиции), дялът на инвестициите и на правителството, и на общините се свива в сравнение с годината на присъединяването на България към ЕС, когато такива щедри възможности не съществуваха, показва сериозна неспособност за провеждане на икономическа и фискална политика. Реално усвоените европейски средства до края на 2012 г. са малко над 30% от бюджетната рамка, което недвусмислено подкрепя този извод.

Структура и икономически ефекти на данъците

Структурата на данъчните приходи към 2012 г. показва относителен дял на косвените данъци (ДДС и акцизи) около 70% от данъчните приходи (табл. 6), докато подоходните (върху доходите и печалбите) заемат около 24%. За митата и всички други данъци (в т.ч. всички местни) остават 7%. Тази структура е сравнително устойчива за периода от 2007 г. насам, като в сравнение с началото му показва свиване дела на ДДС с около -1 пр.п. за сметка на разширяване този на акцизите с малко над пр.п., както и свиване дела на данъците върху печалбата (с над -3 пр.п. при разширяване дела на личните подоходни данъци (с близо 2 пр.п.). Делът на приходите от мита леко спада, а

този на другите данъци съответно се покачва.

Таблица 6
Относителен дял на държавните приходи по видове, 2012 г. (% от общите приходи), и промяна в сравнение с 2007 г. (в процентни пунктове)

	Данъци върху печалбата	Данък върху доходите на физическите лица	Данък върху добавената стойност	Акцизи и пътна такса	Мита и митнически такси	Други данъци
2012	9,3%	14,4%	44,8%	25,4%	0,7%	5,3%
Промяна от 2007	↓ -3,4%	↑ 1,9%	→ -0,9%	↑ 2,4%	→ -0,6%	↑ 0,5%

Източник: МФ.

Увеличеният относителен дял на приходите от акцизи се дължи главно на неколкостранно увеличаване на им размери. Доколкото за това са допринесли мерки за повишен контрол и борба с контрабандата от страна на агенция „Митници“, е трудно да се установи, защото информацията в тази насока са твърде противоречиви. В абсолютен размер те са се повишили за периода от 2007 г. със 732 млн. лв., докато при двойно по-големия по обем ДДС това увеличение е с 553 млн. лв.

Делът на данъците върху печалбата устойчиво се свива от 2008 г. насам, когато е бил над 13% от данъчните приходи, и тази тенденция пряко съвпада с избухването на световната финансова и икономическа криза. В абсолютен размер приходите от този данък през 2012 г са по-ниски с -354 млн. лв. от тези през 2007 г., за разлика от тези на личния подоходен данък, които са по-високи с 489 млн. лв., което обяснява и разширението им дял в общите данъчни приходи.

За разлика от други държави-членки на ЕС, които повишиха данъчните си размери в отговор на финансовата и икономическа криза, България следваше последователна политика на запазването им. Единствено беше въведен нов данък върху застрахователните премии, приходите от който са незначителни (съответно 22 и 26 млн. лв. за последните 2 години), и лихвите по депозитни сметки в търговските банки бяха включени в облагането, което се очаква също да няма съществени ефекти върху приходите. Отстояването на ниски размери, особено на стимулиращите бизнеса и инвестициите подоходни данъци, трябва да бъде оценено положително, защото така страната запази данъчните си предимства, които въпреки че на практика не водят до необходимия ръст на вътрешни инвестиции, нито привличат значим поток от чуждестранни, са силен положителен елемент на бизнес средата, която иначе се свързва преди всичко с проблеми – неработеща съдебна и административна система, все още недостатъчно развита инфраструктура, много разрешителни режими, корупция, бюрокрация, спадаща квалификация и слаба трудова дисциплина и т.н.

Наред с поддържането на ниски размери на подоходните данъци, структурата им също не се промени, което обаче ги прави неадекватни пред предизвикателствата на икономическата криза, и в частност при стимулиране на

реалните инвестиции. За илюстрация са достатъчни няколко примера.

Доходите на физическите лица от труд (по трудов договор) се облагат с 10%, докато доходите им от капитал (от собственост на капиталово дружество) – с 10% корпоративен данък и след това с 5% данък върху дивидентите, т.е. с ефективен данък от 14.5%. След като факторът „капитал“ е натоварен с 45% по-голяма данъчна тежест от фактора „труд“, как политиката иска да убеди българската и международна общност, че желае инвестиции в реален бизнес, т.е. икономически растеж? Към това се добавя и фактът, че 65% от осигурителната тежест пада върху бизнеса, а само 35% върху наетите лица. Онова, което трябва да се направи, е да се премахне данъкът върху дивидентите, за да се изравни данъчната тежест върху труда и капитала в икономиката. Трябва да продължи и спрелият процес на изравняване на осигурителната тежест между работодатели и наети. Тук всъщност не става дума за проактивна данъчна и осигурителна политика, целяща приоритетно стимулиране на инвестициите, а само за изравняване на данъчната тежест върху двата фактора в икономиката и създаване на пазарни условия, за да могат стопанските субекти да избират равноправно доходите на кой от тях и доколко да предпочитат и преследват. Друг аргумент за такава политическа стъпка е, че в условията на рецесия данъкът върху дивидентите има допълнителен силно негативен ефект върху икономическия растеж, защото препятства извеждането на капитала от неефективни предприятия (браншове) и насочването му към ефективни (например от строителство към лека промишленост), което е азбучна икономическа истина. Проява на този дисбаланс се наблюдава за втора поредна година като декларираните многомилionни заплати, твърде екзотични за българската икономика. Те логично се обясняват с избягване на данъка върху дивидентите чрез „преобличане“ на разпределени печалби като многомилionни доходи. Трети аргумент за премахване на данъка върху дивидентите е, че той води до дисбаланс между инвестициите във финансови инструменти: доходите (дивидентите) от акции се облагат, докато лихвите и отстъпките по облигации – не. Инвестициите в бизнес (в акции) или тези (предимно) в държавни облигации ще изведат българската икономика от икономическата криза? Отговорът е ясен. Четвърти, макар и не последен аргумент за премахване на този данък е, че приносът му към данъчните приходи е минимален, което прави такава политическа стъпка относително евтина и реалистична.

В изпълнение на Стратегията „Европа 2020“, в Националната програма за реформи (в т.ч. актуализацията ѝ от април 2013 г.) за малките и средни предприятия (МСП) се предвижда ролята „на основен двигател на икономически растеж, за създаване на заетост и за стимулиране на иновациите в страната“, като правителството е заето да им осигури подходяща бизнес среда за развитие (с. 46).³¹ А дали фактическата данъчната политика ги подкрепя? Нека разгледаме облагането на малките предприятия (еднолични търговци и свободни професии), които въз основа на правителствената подкрепа биха се превърнали бързо в средни и биха постигнали задачите, поставяни им от

³¹ Вж. и редакциите на програмата от април 2011 г., с. 39, 69, 72, 88; април 2012 г., с. 31-33.

икономическата политика. Едноличните търговци са изключени от общата данъчна основа и подлежат на облагане, но не колкото труда (с 10%), не дори колкото собствениците на капиталови дружества (с 14.5%), а с окончателен данък от кръгли 15%. Ако към това се прибавят рисковете и неудобствата на неограничената отговорност и формирането на данъчната основа по разпоредбите на Закона за корпоративното подоходно облагане, т.е. на почти сравнима административна цена с капиталовите дружества, без преувеличение можем да заключим, че регистрираните предприемачи в тази характерна за дребния бизнес регистрационна форма са най-онеправдани сред всички останали. Те имат опцията да се превърнат в ЕООД, за да избягнат неограничената отговорност и по-високия данъчен размер, но административният им разход ще се покачи. От друга страна, като капиталово дружество те могат и да не плащат данък върху дивидентите, като не реализират печалба, „занулявайки“ я чрез достатъчно голяма заплата, облагаема с 10%. Ако тя е наистина достатъчно голяма, дължимите осигуровки върху максималния праг не биха оскъпили значително тази стратегия.

Свободните професии изчисляват облагаемия си доход лесно, но затова може да се наложи да плащат скъпо. Облагаемият им доход се калкулира, като от фактическите приходи се приспадат фиксиран процент разходи (най-често 25%), след което годишната данъчна база се формира чрез приспадане на социалните и здравни осигуровки и се включва в общата данъчна основа. Нека си представим архитект (например в провинциално селище), работил по два проекта в година от икономическата криза, и получил общ хонорар от 6000 лв. Той е плащал офис 3000 лв. годишно, заплата на асистентка 3000 лв. плюс 700 лв. осигуровки, 1800 лв. за издръжка, както и си е внесъл осигуровки 1000 лв. Облагаемият му доход за тази година е 4500 лв. (75% от 6000 лв.), а данъчната основа 3500 лв. (4500 лв. минус 1000 лв. за неговите осигуровки). Следователно той дължи 350 лв. данък. Неясно остава защо след като финансовата му равностметка за тази година е 3500 лв. загуба, той трябва да плаща 350 лв. данък, който се добавя към загубата (тя става 3850 лв.)? Може ли този резултат да се интерпретира като грижа за малкия бизнес? Или този пример е твърде нереалистичен? Архитектът може да „избяга“ от това положение чрез пререгистрация на бизнеса си като ЕООД, но пререгистрациите производителна дейност ли са, и тях ли трябва да стимулира загрижената за финансирането на малкия бизнес българска политика?

Вероятно тези примери изглеждат като дребнотемие на фона на значимите проблеми в сектора на публичните финанси, от които зависи близкото бъдеще на икономиката и обществото, но за малкия бизнес те са несправедлива реалност, създадена от данъчната политика, така както са реалност за майките помощите за децата, и за бедните пенсионери увеличенията на пенсиите им с по няколко десетки лева месечно.

Въпреки многото проблеми пред данъчната политика, засягащи преди всичко ефектите на структурите за облагане на доходите и печалбите, както и общата им ниска събираемост, като цяло тя е безспорен успех и трябва да бъде оценена положително.

Заклучение

Опитът от развитието на българската икономика през последните 15 години показва, че финансовата стабилност е необходимо, но не и достатъчно условие за постигане на икономически растеж и благоденствие за хората. Това че страната попадна във възходящия спекулативен балон на световната икономика, довел до финансова криза и мъчителни икономически последици от нея, не означава, че стопански растеж се постига така лесно, както изглеждаше доскоро, без провеждане на трудни и целенасочени структурни реформи. Не финансовата стабилност при завидно ниски нива на данъците върху доходите е причина за бедността на хората в България, а това, че мъчително постигнатата стабилност не беше последвана от задължителните структурни реформи, които да създадат благоприятна среда за бизнес и живот.

Исканията за „развързване на кесията“ на държавата от гледище на обедняващите българи са справедливи, но същевременно пагубни за икономиката и обществото, защото факт е, че „кесията“ на държавата е с изчерпан потенциал. Сравненията с далеч по-богатите и с функционираща икономика европейски държави са добри за популистки цели, но по същество са несериозни. На практика фискалният сектор се намира на първото стъпало на гръцкия „ескалатор“, водещ до системен растеж на държавния дълг. Колко дълго би се движил той за България в условията на паричен съвет и на фона на неразвитата и неконкурентоспособна икономика, разчитаща на внос на ресурси, до постигане на икономически колапс, е трудно да се определи, но това не отменя необходимостта от преосмисляне на финансовите тенденции и процеси в България.

Възможните позитивни действия пред фискалната политика в средносрочен план са:

- 1) Твърдо отстояване на курса за запазване на фискалната стабилност на държавата.
- 2) Европейските фондове и програми са шанс за изграждане на потенциал за икономически растеж, при запазване балансите в публичните финанси. Въпреки че за значителното им усвояване е необходима обща политическа воля и мобилизиране на общия административен капацитет на държавата, фискалната политика трябва по-ефективно и активно да координира, насочва и контролира този процес. Вече е натрупан значителен опит в усвояването им и трябва да се излезе от фазата на декларациите и успехите при договарянето и да се премине към реалното им усвояване.
- 3) Трябва да се проведе непопулярната реформа на системата социално осигуряване и грижите и да се ограничат дефицитите ѝ, което ще освободи ресурс за провеждане на структурни реформи от правителството.
- 4) Трябва да се преразгледа финансирането на общинския сектор и да се подсили с по-солидни собствени източници, като съответно се намали

финансовият ангажимент на правителството към него. За дълбочината на този процес е добре да се потърси национален консенсус и той да остане устойчив в дългосрочна перспектива.

- 5) Необходимо е мобилизиране на реална политическа воля за провеждане на безкомпромисна политика за повишаване събираемостта на налозите с цел включване на всички задължени по тях лица в понасяне на тежестта им.
- 6) Структурата и икономическите ефекти на подоходните данъци трябва да се подобрят при задържане на размерите и приходите им с цел стимулиране на реалните инвестиции и бизнеса.
- 7) Необходимо е мобилизиране на политическа воля за продължаване реформата в държавната администрация, в т.ч. да се спре с политическите назначения, с цел постигане на по-ниски разходи и увеличаване на ефективността ѝ.

4. Банков сектор

Резултати от дейността

Изтеклата 2012 г. беше на практика нулева за банковия сектор в България. Както общото състояние, така и показателите за динамика в сектора, се запазиха на нивата от 2011 г. Измененията бяха незначителни, и това отново (както и през предходната година) се дължеше на продължаващия застои в реалната икономика. Показателен за развитието на банковата система е отчетеният финансов резултат за 2012 г., чиято стойност (566.8 млн. лв.) е с 3.3% по-малка от резултата за предходната година (586.1 млн. лв.). Този темп е близък до понижението на печалбата през 2011 г. (4.9%) и може да бъде обяснен с отрицателния прираст на приходите от основна дейност. Брутните приходи от лихви например вече трета поредна година се свиват, като през изтеклата 2012 г. темпът се ускорява до -4.2% и приходите намаляват до 4.816 млрд. лв. (при 5.029 млрд. лв. през предходния отчетен период).

На първо място сред по-значимите фактори, оказали негативно въздействие върху обема на приходите лихви, може да се посочи нарастването на дела на просрочени вземания над 90 дни от 11.8% през 2011 г. на 13.8% през 2012 г. Лихвите от тези кредити не се признават в дохода на банките, поради което реално обемът на лихвоносните активи от тази категория (редовни кредити и тези с просрочие до 90 дни) остава постоянен при понижаваща се норма на доходност (поради общия спад на лихвените равнища, в т.ч. тези по кредитите). Абсолютната стойност на тези активи почти не се изменя през 2012 г., а техният дял от брутните кредити (без тези за кредитни институции) се свива от 85.1 до 83.4%. В същото време лихвените ставки по нови кредити вече четвърта година следват постоянна низходяща тенденция. Например, лихвата по овърдрафт

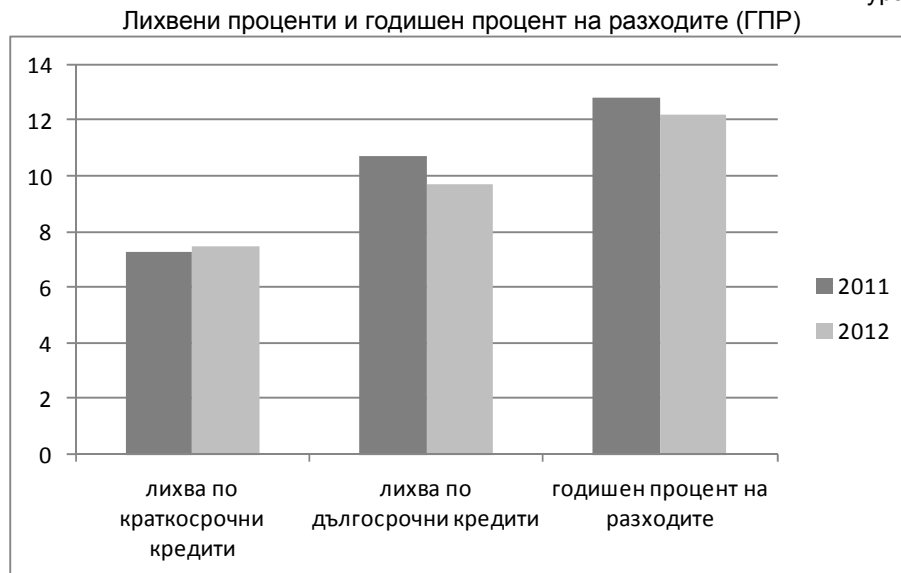
кредити за нефинансови предприятия, деноминирани в национална валута, се понижава с 1.34 процентни пункта (пр.п.) до 7.16%. При деноминирани в единна европейска валута овърдрафт кредити понижението на лихвата е с 0.94 пр.п. до 5.76% и т.н. Сходни са показателите за динамика при лихвите по кредити, различни от овърдрафт – понижението при левовите кредити е 0.96 пр.п. до 8.33%, а при кредитите в евро – с 0.70 пр.п. до 7.07%. Съвместното действие на тези фактори обуславя понижението на brutните приходи от лихви, като за разлика от 2010 г. този спад не е компенсиран с понижение на разходите. Въпреки своевременните корекции на лихвените тарифи, предприети от почти всички местни банки, разходите за лихви през 2012 г. нарастват с 30.6 млн. лв. поради продължаващото увеличение на депозитната маса. По данни на БНБ, привлечените средства от резиденти през годината са нараснали с 4.28 млрд. лв. и това пречи на финансовите институции да оптимизират разходите по това перо.

Понижените приходи от лихви не могат да се компенсират и от втория основен източник на приходи за търговските банки, а именно приходите от такси и комисионни. Съпоставката на лихвените проценти и на годишния процент на разходите е показателна за увеличението на тежестта на таксите и комисионните в общите разноски по кредитите, но само за отделни периоди. Например, при кредитите за потребление в левове и евро след слабото понижение през първото полугодие годишният процент на разходите се повишава и отново достига нивата от края на предходната година (съответно 14.03% в лв. и 11.52% в евро). Това в известна степен е валидно и за окрупнените агрегати – докато лихвата по краткосрочните кредити през декември (8.07%) е с 0.49 пр.п. по-ниска от нивото през май, а лихвата по дългосрочните кредити (9.21%) е съответно с 1.4 пр.п. по-ниска, общият годишен процент на разходите е на същото ниво – изменението е едва с 0.1 пр.п. до 9.21%, което се дължи именно на увеличението на дела на таксите и комисионните. Сравнението на годишните данни обаче показва, че като цяло измененията са съпоставими, т.е. през 2012 г. не е настъпила съществена промяна на баланса лихви/такси по кредитите (фиг. 28).

Известен принос за запазване на приходите от такси и комисионни има и засилващата се миграция на кредитополучатели от една банка в друга, която възникна поради изостряне на конкуренцията на пазара на финансови услуги в резултат от намаляване на надеждните кандидати за отпускане на кредит. За да компенсират ограничения приток на нови клиенти, някои търговски банки се насочват към предприятия, демонстриращи стабилност в настоящата затруднена икономическа обстановка с резултатите от своята дейност, като им предлагат рефинансиране на настоящите им задължения към други банки при по-ниска лихва. По-активни в този процес са институциите, имащи по-ниска норма на разход за привлечен ресурс, което е непосредствено свързано с обемите на финансиране от банките-майки. Останалите банки (които реализират по-високи приходи в резултат на процеса на миграция на кредитополучатели) са потърпевши в дългосрочен план, тъй като този процес неминуемо води до нарастване на общия риск на кредитния им портфейл (поради намаляване на дела на кредитополучатели от по-висок клас на надеждност), както и до свиване

на неговия абсолютен обем, респ. до ограничаване на основния източник на приходи и до увеличаване на относителния дял на разходите за обезценка. Последното е валидно особено за по-малките банки, както и за онези, чиито собственици нямат възможност да ползват относително по-евтиния ресурс от Европейската централна банка (ЕЦБ).

Фигура 28



Източник: БНБ, Макроикономически индикатори.

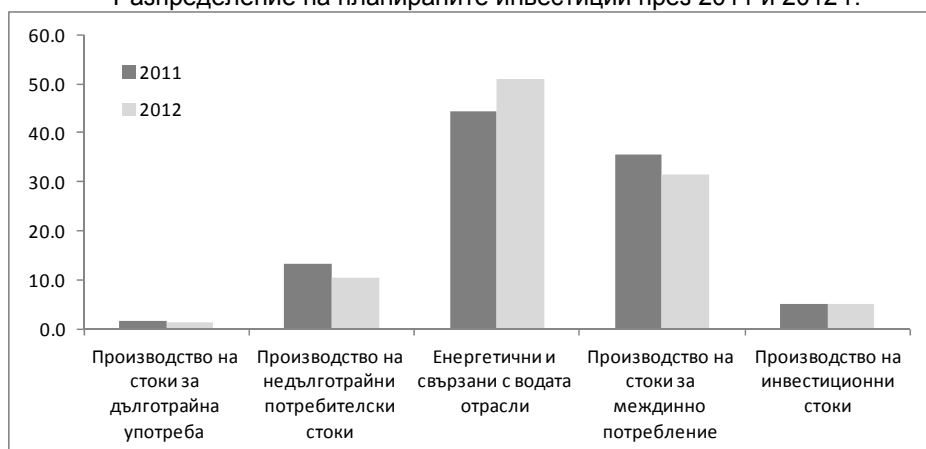
Формално за потърпевшите в този процес има известна изгода, изразяваща се в понижаване на съотношението кредити/депозити. Това рефлектира в подобряване на ликвидността на тези финансови институции, което обаче не е особено предимство в създадената се ситуация на свръхликвидност. Основният проблем на тези банки е влошаващото се качество на портфейла и ниската рентабилност, което пречи за осъществяване на очакваните сливания и придобивания.

Естествено, по-сериозната пречка за протичане на този иначе очакван процес е влошаването на инвестиционните нагласи в световен мащаб, и в частност към България. Показателна в това отношение е динамиката на преките инвестиции, които след резкия спад през 2009 г. се задържат на постоянно слабо покачващо се равнище. След достигане на 1.5 млрд. лв. през миналата година, техният общ обем отново спада в началото на 2013 г. През първите два месеца са отчетени 40.3 млн. евро, което е 13 пъти по-малко в сравнение с ревизираните данни за инвестициите през първите два месеца на 2012 г. Тази динамика е показателна за преобладаващия негативизъм сред инвеститорите в страната, и означава, че в краткосрочен план едва ли ще може да се очаква поява на платежоспособно търсене на дялове в местните финансови институции.

Срещу очакванията за консолидация говори и нормата на рентабилност на местните банкови институции. В условията на заместване на евтиния външен ресурс с относително по-скъпи депозити от местния пазар, при ограничаващите се възможности за пласмент на този ресурс и спадане на нормата на рентабилност по всички групи активи в портфейлите на банковите институции, средната норма на рентабилност на собствения капитал е значително по-ниска от тази в централна Европа например, и това от своя страна понижава привлекателността на местния банков сектор като инвестиционна дестинация. През 2012 г. показателят за възвръщаемост на капитала (ROE) се понижи от 6.10 до 5.71%, което, въпреки че се дължи на благоприятно по своята същност обстоятелство (засилване на балансовия капитал на банковия сектор), не е атрактивно от гледна точка на защитата на краткосрочните интереси на бъдещите инвеститори в сектора.

Фигура 29

Разпределение на планираните инвестиции през 2011 и 2012 г.



Източник: НСИ, Инвестиционна активност в промишлеността – октомври 2012 г.

Малките печалби, отчетени при повечето банки в страната, бяха напълно закономерни на фона на продължаващия застой в местната икономика. Действително, през 2012 г. имаше слаби признаци на възстановяване, но те бяха в известен смисъл непривични за местния бизнес – вместо по линия на външното търсене, те бяха отчетени при вътрешното потребление (1.8% ръст на крайното потребление и 0.8% ръст на инвестициите в основен капитал). Данните от наблюденията на бизнеса (Фигура 29) показват, че през тази година не може да се очаква възстановяване на външните пазари – показателят на очакванията за износ, след като достига 12.2 в края на второто тримесечие се понижава до 6,3 в края на годината и продължава да се понижава в началото на 2013 г. В същото време обаче показателят за излишък от мощности в промишлеността нараства и в края на първото тримесечие на 2013 г. достига 11,8. Този излишък се отразява върху инвестиционните планове. Данните за разпределение на планираните инвестиции показват понижени при почти всички с изключение на енергетичните и свързаните с водата отрасли (Фигура 29).

Кредитна активност

Енергийният сектор беше най-предпочитан за кредитиране през 2012 г. – по данни на БНБ темпът на растеж на кредити за сектор "Производство и разпределение на електрическа и топлинна енергия и газообразни горива" достига 44,2% (при 29.6% през 2011 г. и 4.5% през 2010 г.). Това доведе и до осезаемо увеличение на дела на този сектор в общата структура на кредитирането (с 1,2 пр. п. до 4,4%). Тези темпове са показателни за приноса на държавната политика за поддържане на кредитната активност, тъй като основен стимул за инвестиции в енергийния бранш през 2012 г. беше гарантираният достъп до мрежата и приоритетно диспечирание на електроенергията, произведена от възобновяеми енергийни източници. Измененията на законовата рамка в края на годината обаче доведоха до объркване на разчетите на предприятията от този сектор, а оттам и до влошаване на тяхната платежоспособност и ограничение на кредитирането за бранша. През последното тримесечие на 2012 г. кредитите са нараснали едва с 12.8 млн. лв. при 474 млн. общ годишен прираст (Таблица 7).

Таблица 7
Кредити на нефинансови предприятия, домакинства и НТООД, 2011-2012 г.

	млн. лв.		дял (%)		прираст (млн. лв.)	ръст (%)
	2011	2012	2011	2012		
Общо	52334	53827	-	-	1493	2.85
Нефинансови предприятия	33432	35108	63.9	65.2	1676	5.01
Селско, горско и рибно стопанство	1231	1397	3.7	4.0	165	13.43
Добивна промишленост	341	345	1.0	1.0	4	1.24
Преработваща промишленост	6597	6990	19.7	19.9	393	5.95
Производство и разпределение на енергия и газообразни горива	1070	1544	3.2	4.4	474	44.24
Доставяне на води; канализационни услуги, управление на отпадъци	134	139	0.4	0.4	4	3.09
Строителство	4236	3948	12.7	11.2	-288	-6.80
Търговия; ремонт на автомобили и мотоциклети	10524	10976	31.5	31.3	453	4.30
Транспорт, складиране и пощи	1118	1288	3.3	3.7	170	15.23
Хотелиерство и ресторантьорство	1784	1731	5.3	4.9	-53	-2.95
Създаване и разпространение на информация и далекосъобщения	535	438	1.6	1.2	-96	-17.98
Операции с недвижими имоти	2831	2839	8.5	8.1	8	0.29
Професионални дейности и научни изследвания	1697	1926	5.1	5.5	229	13.49
Административни и спомагателни дейности	397	437	1.2	1.2	40	10.17
Образование	22	28	0.1	0.1	7	31.78
Хуманно здравеопазване и социална работа	235	359	0.7	1.0	124	53.00
Култура, спорт и развлечения	168	157	0.5	0.4	-11	-6.46
Други дейности	513	565	1.5	1.6	52	10.22
Домакинства и НТООД	18902	18718	36.1	34.8	-184	-0.97

Източник: БНБ.

Пасивните инвестиционни нагласи преобладават при повечето отрасли, което не е изненадващо на фона на слабо възстановяване на производството в

страната. Измерено чрез физически обем, производството в страната остава на нивото от предходната година – реалният ръст на БВП през 2012 г. е едва 0.8%, т.е. темпът на растеж е 2 пъти по-нисък, отколкото през 2011 г. Това се отразява върху кредитната активност на банките в страната. През изтеклата 2012 г. кредитите за нефинансови предприятия нараснаха с 5% до 35.1 млрд. лв., което е съпоставимо с прираста за предходната 2011 г. и доста под нивата преди кризата (72.4% през 2007 г. и 32.4% през 2008 г.).

Динамиката по отрасли показва, че като цяло предпочитани за кредитиране са онези сектори, при които през 2011 г. са отчетени положителни ръстове на физическия обем. Например, в сектор Добивна и преработваща промишленост през 2011 г. е отчетен 8.4% ръст. Кредитите за този сектор през 2012 г. се увеличават, като при преработващата промишленост, която е с най-голям дял в сектора, темпът достига 5.95%, а абсолютното нарастване е на стойност 393 млн. лв. Също предпочитан през 2012 г. е и секторът на Търговията. При 1.5% ръст на производството през 2011 г. и 14.1% през 2010 г., кредитирането през последните 2 години нараства съответно с 3.2 и 4.3%, или общият прираст за 2011-2012 г. достига 781 млн. лв. Високи темпове се наблюдават и в сектор Професионални дейности и научни изследвания, при който кредитите нарастват през 2011 г. с 27%, а през 2012 г. – с 13.5%. Общото увеличение на кредитите през тези 2 години е 592 млн. лв., въпреки че темповете на производство в сектора далеч не са най-високите. През 2010 г. темпът е отрицателен (-4.4%), през 2011 г. се отчита ръст от 5.7%, а през 2012 г. именно в този сектор се отчита най-значително свиване на физическия обем на стойност (-5.3%). Продължава тенденцията към намаляване на кредитите за сектор Хотелиерство и ресторантьорство, което е обяснимо с ниските резултати на стопанските агенти в този сектор след влошаването на обстановката в туристическия бранш. Отливът на туристи доведе до нарушаване на разчетите на много от предприятията в бранша, което предизвика затруднение в обслужването на кредитите им и съответно до влошаването на качеството на портфейла в този сегмент. Това беше и причина той да не е сред предпочитаните отрасли за кредитиране след началото на кризата. Известни основания за оптимизъм буди подобряването на темповете на кредитиране. При 8.2% съкращение на кредитите за отрасъла през 2010 г., този темп постепенно се подобрява и през 2012 г. достига -2.95%. Силно волатилен е темпът в сектор Създаване и разпространение на информация, творчески продукти и далекосъобщения. При 21% ръст през 2011 г. сега в този отрасъл се отчита и най-големият темп на свиване на кредитите, което през 2012 г. достига 17.98%. Причините за тази волатилност са две – малката абсолютна стойност на кредитите в отрасъла (около 0.5 млрд. лв.), и използването предимно на собствени източници на финансиране на дейността при стопанските агенти в този бранш. Най-голям темп на растеж на кредитите през изтеклата 2012 г. се наблюдава в сектор Хуманно здравеопазване и социална работа. В края на годината кредитите в сектора нарастват с 53% и достигат 359 млн. лв. Това е показателно за нарастващия инвеститорски интерес към бранша, който е обусловен (наред с другите фактори) и от държавната политика по здравеопазването.

Фигура 30



Успоредно с ниските темпове на фирмено кредитиране, при гражданите и домакинствата се отчита още по-ниска кредитна активност. Кредитите в този сегмент през 2012 г. се свиват със 184 млн. лв. до 18.7 млрд. лв., като този отрицателен прираст е 2 пъти по-голям от предходната година, когато понижението беше на стойност 85 млн. лв. Резултатът от тези изменения е продължаващо свиване на дела на кредитирането за граждани и домакинства до 34.8%, което е с 3.4 пр. п. по-малко от периода преди кризата (през 2009 г. този дял е 38.2%).

Може да се приеме, че основният фактор за слабата активност в този сегмент е относително ниската склонност към потребление, обусловена от бавното възстановяване на икономиката при поддържане на ненулеви темпове на инфлация. През целия период от началото на кризата индексът на потребителските цени се изменя с относително постоянен темп, вариращ около 3%. Кредитирането за домакинствата се свива въпреки частичното възстановяване на потребителските нагласи, отчетено през първите три тримесечия на изтеклата година. През този период индексът за оценка на предимството да се правят основни разходи за предмети с дълготрайна употреба се покачва от -58.3 до -50.4, индексът на намерения за извършване на основни разходи за предмети с дълготрайна употреба през следващите 12 месеца се увеличава от -48.3 до -46.4, индексът на намерения за покупка или за построяване на жилище – от -92.8 до -90.7, а този за покупка на кола – от -87 до -84.4. Понижението на тези показатели в началото на следващата година говори за отсъствие на устойчива тенденция, която би могла да доведе до възстановяване на търсенето в този сегмент, а ускореното свиване на кредитите въпреки повишението на индексите през по-голяма част от наблюдавания период е показателно за вероятния източник на финансиране на потреблението.

По всяка вероятност преобладаващата нагласа за източника на финансиране на тези разходи е за сметка на депозитите, тъй като постоянното понижаване на лихвите и липсата на подходящи алтернативи сред категорията на финансовите активи доведоха до известно преосмисляне на материалните активи като възможност за инвестиция. Действително, бавното възстановяване на икономиката беше причина за продължаващо действие на застрахователния мотив, и през 2012 г. спестяванията на гражданите и домакинствата продължиха да се увеличават. Общият обем на депозитите от нефинансовия сектор достигна 57.6 млрд. лв., но темповете вече са по-ниски, отколкото през предходната година. След като през 2011 г. темпът на нарастване на депозити от нефинансовия сектор достигна 12.8%, сега той се забавя до 8.7%.

Изменения в структурата на активите и пасивите

Продължаващото нарастване (макар с по-ниски темпове) на депозитите оказва натиск върху лихвените равнища, и в края на годината основният лихвен процент (0.03%) достигна петкратно по-ниска стойност в сравнение с януари. Това доведе до относително понижаване на разходите за лихви в банковите институции. Само за съпоставка, обемът на депозитите от нефинансови предприятия през 2012 г. се е увеличил с около 2% до 21.39 млрд. лв., но разходите за лихви се понижават от 507 млн. до 473 млн. лв. през 2012 г. Сходна е ситуацията при депозитите от граждани и домакинства, които са основният източник на привлечения ресурс за търговските банки. Депозитите в този сегмент нарастват с 11% до 35.7 млрд. лв., но разходите за лихви се увеличават с по-нисък темп (8%).

Набавянето на нов ресурс от местния пазар мотивира финансовите посредници да възстановяват част от ресурса, привлечен от други банки – депозитите от кредитни институции, които през 2012 г. намаляват с 700 млн. лв. (до 5.4 млрд.). В условията на свръхликвидност основният проблем за банките в България е реализацията на натрупания ресурс. Индикативно за липсата на подходящи алтернативи е значителното увеличение на дела на паричните средства и парични салда при централни банки, който през изтеклата година нараства с 24%, и делът на тези активи в общата структура се увеличава с 1.6 пр. п. до 11.5% (Таблица 8).

Темпът на растеж на парични средства и парични салда при централни банки за 2012 г. е 6 пъти по-висок от миналогодишния (3.9%), което е показателно за затруднената реализация на привлечения ресурс. За сметка на това при кредитите и вземанията продължава тенденцията към свиване на относителния дял, чието начало може да се открие през 2009 г. При 78.6% дял в края на 2011 г., през следващата година тази група от активи продължава да се свива и в края ѝ достига 75.2%. Може да се каже, че това свиване протича с ускорен темп, тъй като то достига 3.4 пр. п., при 0.6 през 2011 г. и 2.3 през 2010 г. Аналогични са темповете при брутните кредити, поради което може да се обобщава, че по групи кредити няма съществени изменения, т.е. в случая става въпрос единствено за ускоряваща се динамика на свиване на техния общ дял.

Таблица 8

Активи на търговските банки, 2009-2012 г.

	Салдо, млн. лв.				Годишен ръст, %				Дял, %			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Парични средства и парични салда при централни банки	6392	7325	7611	9452	-4.8	14.6	3.9	24.2	9.0	9.9	9.9	11.5
Финансови активи държани за търгуване	773	1095	1475	1807	-9.6	41.7	34.7	22.5	1.1	1.5	1.9	2.2
Финансови активи, по справедлива стойност в печалбата	503	691	792	682	-35.9	37.5	14.5	-13.9	0.7	0.9	1.0	0.8
Финансови активи на разположение за продажба	1843	2377	2389	3886	-1.6	28.9	0.5	62.7	2.6	3.2	3.1	4.7
Кредити и вземания (включително финансов лизинг)	57779	58418	60381	61949	3.6	1.1	3.4	2.6	81.5	79.2	78.6	75.2
Инвестиции държани до падеж	1433	1542	1651	1654	-8.8	7.6	7.0	0.2	2.0	2.1	2.1	2.0
Деривати – Отчитане на хеджиране	5	1	0	1	16.3	-74.3	-100	-	0.0	0.0	0.0	0.0
Материални активи	1389	1374	1403	1776	5.1	-1.1	2.1	26.5	2.0	1.9	1.8	2.2
Нематериални активи	189	188	191	173	-4.9	-0.6	1.5	-9.3	0.3	0.3	0.2	0.2
Инвестиции в асоциирани, дъщерни и съвместни предприятия	177	225	292	303	36.0	27.0	29.9	3.8	0.2	0.3	0.4	0.4
Данъчни активи	67	63	52	61	126.4	-5.1	-17.0	16.0	0.1	0.1	0.1	0.1
Други активи	272	326	367	489	-2.7	19.9	12.6	33.0	0.4	0.4	0.5	0.6
Нетекущи активи за изваждане от употреба	46	100	207	184	72.7	116.3	107.0	-10.9	0.1	0.1	0.3	0.2
ОБЩО АКТИВИ	70868	73726	76811	82416	1.9	4.0	4.2	7.3	-	-	-	-

Източник: БНБ.

Съпоставката на натрупаните обезценки показва, че върху тази динамика до известна степен влияе отписването на кредити в група "загуба". Разходите за обезценка през 2012 г. остават на практика без изменение и достигат 1.2 млрд. лв., докато в същото време натрупаната обезценка по кредитите нараства едва с 600 млн. лв. През предходната година нарастването е 900 млн. лв. при същия обем на разходите, което означава че през 2012 г. са отписани повече експозиции за сметка на счетоводните провизии и това води до сравнително по-слабо изменение на дела на лошите кредити.

Преструктурирането на активите на търговските банки през 2012 г. е показателно за техните нагласи. По отношение на ценните книжа, например, се наблюдава значително увеличение на активите на разположение за продажби, докато книжата до падеж не се променят, въпреки че през предходните две години именно по това перо се отчитаха ръстове от порядъка на 7-8%. В края на 2012 г. дълговите инструменти в инвестиционен портфейл остават на стойност 1.65 млрд. лв. В същото време облигациите на разположение за продажба нарастват с 64% до 3.7 млрд. лв., а облигациите в търговски портфейл

нарастват с 26% до 1.56 млрд. лв. Това е показателно за намеренията на търговските банки да съкратят, или най-малкото да ограничат, дела на ценните книжа през следващите 1-2 години, като за сметка на това увеличат другите групи от активи, и най-вече кредитите и вземанията, при които доходността е по-висока. Задържането на обема на ценните книжа в инвестиционен портфейл показва, че при някои банки облигациите са прехвърлени на разположение за продажба. Това по всяка вероятност е спомогнало за натрупване на преоценъчен резерв, тъй като ако тези книжа са закупени при старите лихвени равнища през 2009-2010 г., то преоценката ще бъде положителна.

Трябва да се отбележи, че през 2012 г. нарастват с много бърз темп материалните активи на банките. След отчетения отрицателен темп през 2010 г. и слабо нарастване с 2.1% през 2011 г., през следващата година тази група от активи нараства с 26.5% и достига 1.78 млрд. лв. На фона на продължаващия застои в кредитирането, нарастването на тези активи по всяка вероятност означава, че финансовите институции придобиват имоти, машини и съоръжения чрез замяна на дълг срещу собственост по необслужваните експозиции. Лошата стопанска конюнктура ги мотивира да не класифицират тези активи като държани за продажба, а като собствени активи. След продължителния спад на пазара на имоти тези активи не биха могли да бъдат продадени, освен на значително по-ниска цена от тази на придобиване. Това означава, че при класифицирането на придобитите активи като държани за продажба търговските банки биха начислили съответна обезценка на тези активи, която би рефлектирала негативно върху отчетения финансов резултат. Именно поради тази причина активите се заприходяват като собствени и разходите за тях се приравняват на годишната амортизация.

Обобщение

Може да се обобщи, че през 2012 г. банковата система запазва своята стабилност. Капиталовата база остава без изменение и в края на годината тя е 9.15 млрд. лв. Слабо е изменението на капиталовата адекватност. Общият коефициент се понижава от 17.5 до 16.7%. Балансовото число нараства със 7.3% и достига 82.4 млрд. лв. На практика банките в страната са добре капитализирани и свръхликвидни. Проблем за сектора остава ниската норма на рентабилност. При продължаващия застои в икономиката и високото ниво на лоши кредити (към 2011 г. България е една от петте държави с най-високо равнище на NPL³² в ЕС), основният проблем за банковата система в страната е ниската норма на доходност. Както беше споменато, през изтеклата година тя се понижава до 5.7%, въпреки множеството действия, предприети за стабилизиране на отчетения резултат. Досега банките имаха възможност частично да компенсират понижените приходи чрез съответни корекции на лихвените ставки по привлечения ресурс. Понижаващият се темп на нови депозити обаче показва, че през настоящата година това вече няма да бъде възможно. В същото време изострящата се конкуренция между банките води до

³² Non-Performing Loans.

понижаване на ставките по кредити с оглед привличане на надеждни клиенти. Банките не са склонни на компромис с кредитния риск и вече трета поредна година повечето от тях затягат стандартите за кредитиране и повишават изискванията за надеждност към кандидатите за кредити. Приоритетната цел на финансовите посредници сега е подобряване на качеството на портфейла, поради което те са все по-склонни да договарят известни отстъпки в условията за лихви и такси за сметка на привличане на по-надеждни клиенти.

От този процес са облагодетелствани крайните клиенти, тъй като лихвеният спред се свива и това води до повишаване на ефективността на финансовата система като цяло. Това обаче е пречка за по-нататъшното стабилизиране на сектора, тъй като малките банки, които имат относително скъпо финансиране и сравнително висок дял на постоянните разходи, като правило имат ниска норма на възвращаемост на капитала и това ги прави крайно непривлекателни от гледна точка на придобиването им. По всяка вероятност през следващата година тези банки ще отчетат влошаване на финансовите си резултати, докато в същото време големите банки, и особено онези, които успеят да увеличат портфейлите си чрез привличане на нови по-надеждни клиенти, ще повишат своята рентабилност. Това може да доведе и до подновяване на процеса на депозитен туризъм, като за разлика от предходния период, когато "туристите" бяха мотивирани от предлагането на по-висока лихва по депозитите, сега ще бъдат мотивирани от търсенето на стабилност. Всеки депозант би предпочел да съхранява средствата си в печеливша, а не в губеща банка, независимо че и в двата случая те са гарантирани от фонда за гарантиране на влоговете в банките.

Това насочва към втория значим проблем в търговските банки – матуриетната структура на пасивите им. Известно е, че в края на 2012 г., след узаконяването на данъка върху лихвите по срочни депозити, много банки започнаха да предлагат атрактивни ставки по продуктите без фиксиран матуриет с оглед предоставяне на възможност за избягване на данъчно облагане върху тази категория приходи на физическите лица. В настоящата ситуация на свръхликвидност салдата по разплащателните сметки остават на относително постоянно ниво и банките на практика получават дългосрочен ресурс. Това обаче ще се промени при бъдещо изменение на нагласите на вложителите. За вложителите в отделни банки тези нагласи могат да бъдат променени след съпоставка на финансовите им резултати, а общо за вложителите в банковата система промяната ще настъпи при съживяване на икономиката и възстановяване на склонността към потребление и инвестиции. Тогава влошената матуриетна структура ще принуди банките да реагират с осезаемо увеличаване на лихвените ставки по депозитите и отново ще повлияе върху финансовия им резултат. Подобна ситуация обаче едва ли може да се очаква през тази година, тъй като очакваните темпове на възстановяване са близки до отчетените през 2012 г.

Може да се каже, че основните губещи в настоящата ситуация са депозантите, тъй като средната лихва по депозити с договорен матуриет вече достига стойност, близка до годишното изменение на индекса на потребителските цени.

През март 2013 г. лихвата е 3.58%, а в същото време годишната инфлация за първото тримесечие е 3.6%, т.е. след приспадането на 10% данък върху лихвата реалният доход за депозанта би бил отрицателен.

Другият губещ са търговските банки в страната, които понастоящем абсорбират лошите кредити за сметка на финансовия си резултат. Основният печеливш е хазната, която вече трета година получава нисколихвено финансиране (доходността по дългосрочните ДЦК се понижава от 5.5% през 2009 г. до 2.96% през 2012 г. и до 1.41% в края на първо тримесечие 2013 г.). Може би единствената позитивна констатация, която може да се направи в създадалата се ситуация, е, че работещият бизнес, който е доказал своята надеждност и кредитоспособност, вече има достъп до по-нисколихвено (засега) финансиране, което да спомогне за неговото оцеляване в годините на застой и за развитие в бъдеще.

5. Пазар на труда

Заетост и безработица

През 2012 г. на пазара на труда се запазиха тенденциите, наблюдавани през предходните години. Заетостта продължи да намалява, в резултат на което нивото на безработица се повиши до най-високото си ниво за последните 9 години. За първи път от 2008 г. насам броят на лицата в работната сила не намаля, защото нетното намаление на лицата, напуснали групата на зетите лица, изцяло се е прехвърлило в увеличение броя на безработните.

Въпреки че за трета поредна година българската икономика отбеляза растеж, продължава процесът на съкращаване на заетостта. През 2012 г. броят на зетите е 2.934 млн. души, и е намалял с 1.1% спрямо предходната година. Процесът на съкращаване на работните места в икономиката се забавя в сравнение с предходните години от началото на икономическата криза.³³ В повечето отрасли ръстът на икономическата дейност не е достатъчно висок, за да се трансформира в създаване на нетно повече нови работни места. Икономическите сектори, които имат по-висок относителен дял в общата заетост, отбелязват ръст на добавената стойност между 1 и 1.9%, и от тях

³³ Данните от различните изследвания на НСИ показват различна скорост на намаление на заетостта в българската икономика през 2012 г. Според данните от Системата на Национални Сметки (СНС) броят на зетите през 2012 г. е намалял с 4.3% спрямо предходната година, и намалението на заетостта се ускорява спрямо 2011 г., когато показателят е намалял с 3.4%. Според данните на Наблюдението на работната сила (НРС) обаче заетостта през 2012 г. е намаляла с 1.1%, което е по-малко спрямо отчетеното през 2011 г. (2.9%). Основните разлики в отчетения брой зети между двете наблюдения са в отраслите Селско стопанство, Промисленост и сборен отрасъл Професионални дейности и научни изследвания; административни и спомагателни дейности. Понататък ще използваме данните от НРС главно поради три съображения: а) тези данни се използват от Евростат и са приложими за международни сравнения; б) те имат по-детайлна разбивка по отрасли; в) те няма обект на последващи ревизии.

единствено в промишлеността се наблюдава ръст на заетост от 1.3%. Ръстът на брутната добавена стойност (БДС) в сектори Търговия, Транспорт и Туризъм е съпоставим с този в промишлеността, но въпреки това броят на работните места в него намалява поради намаляващата заетост в отраслите Търговия и Туризъм. Най-вероятно това се дължи на реструктуриране на дейността в тези отрасли, където по-малките фирми се изместват от по-големи и процесът на окрупняване на производството се съпътства с процес на оптимизация на броя на работните места. Вероятно същият фактор е допринесъл и за намаляване на заетостта в аграрния сектор, където въпреки относително високия ръст на БДС (3.5%) заетостта отбелязва спад от близо 6%.

Динамиката на заетостта през 2012 г. в отраслите, които са преимуществено финансирани от държавния бюджет, е разнопосочна. Броят на заетите в държавното управление се увеличава с 2.8%, на този в образованието се запазва почти на същото ниво както през 2011 г., а в здравеопазването се наблюдава съкращаване на работни места с 5.4%. През годината правителството обяви намерение за административна реформа и направи промени в принципа на формиране на работните заплати в държавно управление. Данните на НСИ показват, че, за разлика от предходните две години, през 2012 г. ръстът на средната заплата в администрацията се забави съществено (номиналната средна работна заплата се е увеличила с под 2%, което означава намаление на реалната работна заплата), и в същото време броят на наетите остана практически непроменен. Така чрез задържане на заетостта в отраслите на бюджетно финансиране (с изключение на здравеопазването) правителството е повлияло на динамиката на заетостта и безработицата в страната, като за разлика от предходни години не е допринесло директно за тяхното изменение. В същото време, като задържа ръста на средната работна заплата в държавното управление (не и в отраслите здравеопазване и образование, които бяха определени за приоритетни), правителството се опита да даде сигнал на агентите в икономиката (работодатели и заети в частния сектор) за въздържане от високи индексации на работните заплати.

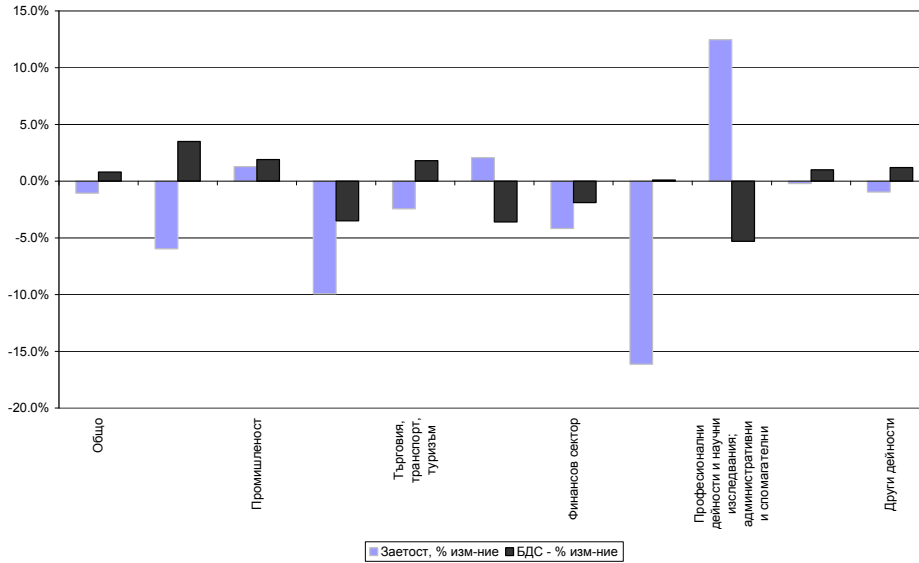
Отраслите, които най-сериозно пострадаха след началото на икономическата криза (строителство и операции с недвижими имоти), продължават да са сред тези, които регистрират най-висок спад на работни места. На другия полюс са дейности като съобщения, създаване и разпространение на информационни и творчески продукти, професионални дейности и научни изследвания, административни и спомагателни дейности, където се наблюдава ръст на заетостта, но те имат относително малко значение за динамиката на общата заетост. Все пак е рано да се твърди, че тези икономически дейности са преодолели кризата от последните години, доколкото при тях по-високата заетост е придружена от спад на БДС.

Разнопосочната динамика на работните места, от една страна, и на БДС, от друга, както общо за икономиката така и по икономически дейности, може да се обясни с това, че значение за динамиката на БДС има представянето на големите и средните фирми, докато за динамиката на заетостта по-голямо

значение има представянето на малки и микро фирми. Може да се направи допускането, че през 2012 г. е имало възстановяване на дейността в големите фирми на икономиката, докато малките фирми продължават да изпитват трудности и да намаляват своята дейност и дори да фалират.

Фигура 31

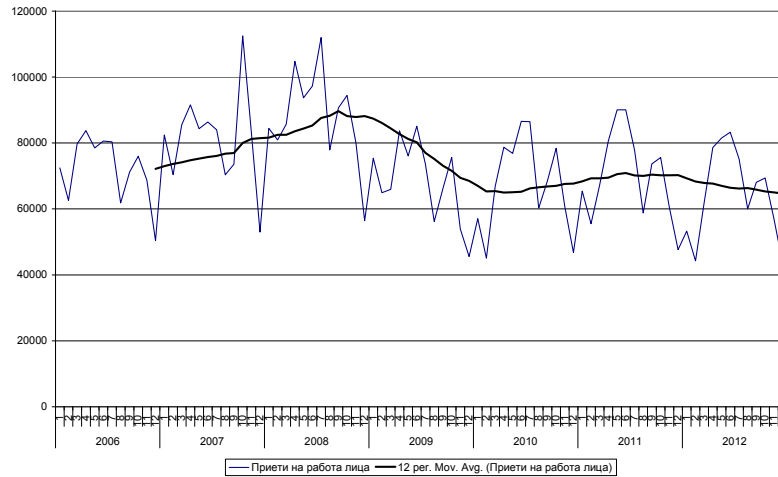
Динамика на заетостта и на БДС в България по отрасли през 2012 г.



Източник: НСИ, Собствени изчисления.

Фигура 32

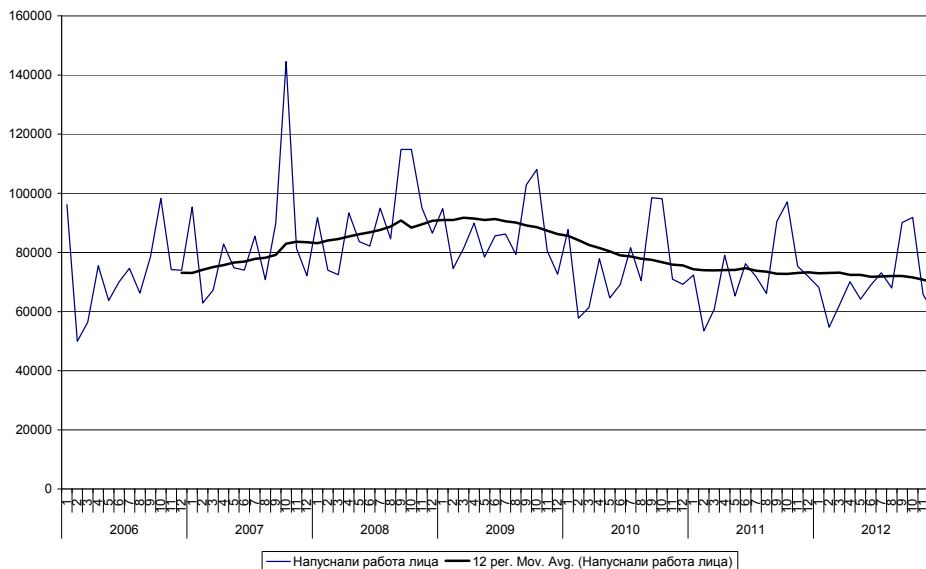
Брой на напусналите работа лица



Източник: НСИ.

Фигура 33

Брой на приетите на работа лица



Източник: НСИ.

Данните за движението на наетите лица показват, че през 2012 г. пазарът на труда се характеризира с ниска активност. След 2009 г. броят на освободените от работа лица почти постоянно намалява, макар и темпът на този процес да се забавя. През 2011 г. се наблюдаваше известно активизиране в наемането на нови работници, но през 2012 г. този процес отново се забави. Ако се нормира броят на приетите на работа и броят на напусналите с общия брой на наетите лица, то през всички месеци на 2012 г. делът на приетите в общия брой на наетите е с около 0.5 процентни пункта (пр.п.) по-малък от дела на напусналите работа. Така през 2012 г. общият оборот на наетите лица се забави допълнително спрямо 2011 г., което е характеристика на един все *посклерозиращ* пазар. Въпреки че броят на напусналите работа лица намаля, то и вероятността за намиране на ново работно място става все по-малка, което е допълнителен въздържащ фактор, възпрепятстващ териториалната и професионалната мобилност на работната сила. Все още няма икономически дейности и региони, които да се явят като ядра, генериращи достатъчно нови работни места за цялостното раздвижване на пазара на труда в страната.

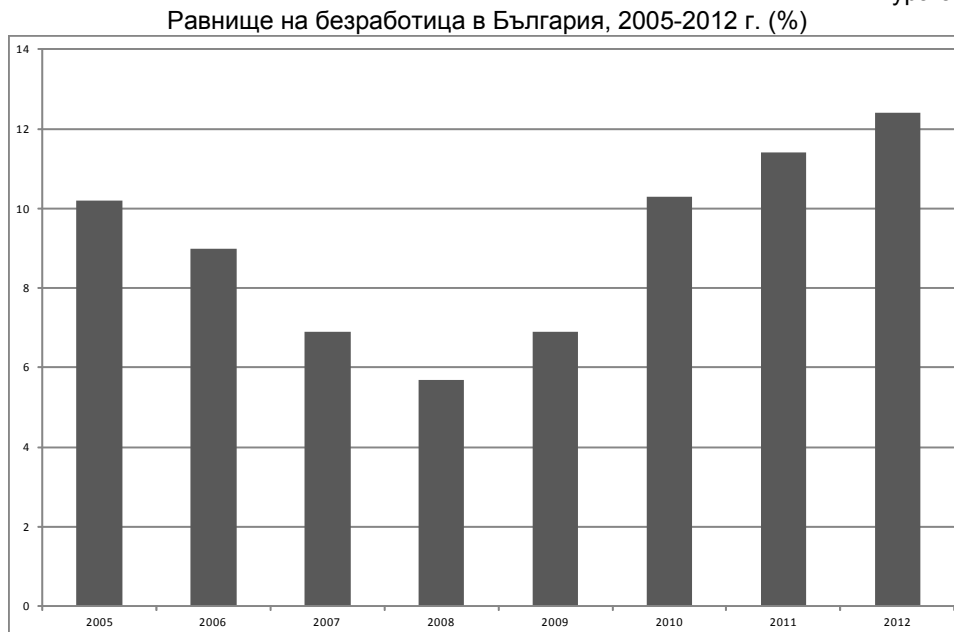
В резултат на продължаващия процес на съкращаване на работни места в икономиката, безработицата продължи да се увеличава. Нейното средногодишно ниво достигна 12.4% от работната сила, което е с 1 пр.п. повече спрямо нивото за 2011 г. След 2008 г. броят на безработните лица в страната се е увеличил над 2 пъти. Ако през 2008 г. нивото на безработица в България беше под средното европейско, то през 2012 г. неговата стойност надхвърля средната

за ЕС-27.

През първите години на икономическата криза (2009-2011 г.) потокът от лица, чиито работни места бяха съкращавани, се разпределяше почти поравно на лица, напускащи работната сила (най-вероятно пенсионирани лица), и лица, които представляваха част от входящия поток на съвкупността от безработни. През 2012 г. нетният изходящ поток от заети изцяло съответстваше на нетния входящ поток безработни, или загубата на работни места директно се трансформираше в увеличена безработица, а работната сила се запази като брой.

Запазването на работната сила при намаляващо население в трудоспособна възраст доведе до повишаване на нивото на икономическа активност на населението. Стойността на този показател за 2012 г. достигна 67.1% от населението във възрастова група 16-65 г. – стойности, характерни за периода 2006-2008 г., когато се наблюдаваха признаци на прегряване на икономиката и дефицит от работна сила от определени квалификационни групи. Трябва да се отбележи обаче, че високата активност на населението през предкризисните години се съчетаваше с високи нива на заетост, докато сега високата активност се съчетава с ниски нива на заетост (под 60%) и се дължи изцяло на намаляване на населението извън работната сила. Влошаващата се демографска структура на населението ще ограничава още повече възможностите за екстензивно увеличаване на трудовия ресурс в страната, което е важно ограничително условие пред потенциалния растеж на икономиката през следващите години.

Фигура 34



Особено тревожна е структурата на безработните лица. Оформя се устойчива маса от дълготрайно безработни лица (над 220 000 души, или 55% от общия брой безработни), като най-вероятно основната част от тях са лица с ниска степен на образование и без конкретна квалификация. Лицата с основно и по-ниско образование се отличават със значително по-високо ниво на безработица спрямо останалите. Според данните на НСИ за 2012 г., нивото на безработица сред лицата с основно образование е 24.6%, а сред лицата с начално и по-ниско образование – 52.5%.

Успоредно с нарастването на безработните се увеличават и разходите за активни мерки на пазара на труда (АМПТ). През 2012 г. те са в размер на 246 млн. лв., като 3/4 от тях са финансирани чрез Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ (ОП РЧР) на ЕС. Основната част от разходите за АМПТ, финансирани от ДБ, се отделят за подпомагане намирането на работа на най-уязвимите групи от пазара на труда – младежи до 29 години, лица над 50 години, безработни с увреждания, дълготрайни безработни. Над 85% от тези разходи са за програми за временна заетост, субсидирана заетост, заетост след обучение. Макар и дългосрочният ефект от подобни програми да не е сигурен, тяхното значение в настоящия период на нарастваща и висока безработица е от особено значение, доколкото спомагат за временното намаляване на напрежението на трудовия пазар. Тези програми спомагат за по-лесното интегриране на лицата, които имат малки шансове за намиране на нова работа, и така възпрепятстват тяхното трайно отпадане от пазара на труда. Не на последно място чрез някои дейности, включени в тези програми, се спомага осъществяването на дейности, извършвани от общини, за помощ на стари хора или инвалиди, които хронично се характеризират с недофинансиране.

Дейностите, извършвани със средства по ОП РЧР, са насочени предимно към квалификация и обучение както на безработни, така и на заети лица. Очакванията са тези дейности да са с по-дълготраен ефект спрямо мерките и програмите за временна или субсидирана заетост. Макар финансирането на АМПТ по линия на ОП РЧР да се увеличава през последните три години, съществува допълнителен потенциал за използване на възможностите на програмата. Към октомври 2012 г. са били договорени около 80% от предвидените средства по програмата, но делът на сертифицираните средства все още е относително нисък – около 25% от общия ѝ бюджет.³⁴ За по-ефективно усвояване на предвидените средства е необходимо да се подобри работата както на административните органи по нейното управление (усъвършенстване на нормативната база, свързана с одобряването на проектите, проверката и верифициране на извършените разходи, опростяване на процедурите по плащане към бенефициентите, все по-пълно използване на електронни услуги в системата и др.), но също и на самите бенефициенти, което е свързано с качеството на предлаганите проекти и по-точното определяне на очакваните от тях ефекти. Голяма част от заложените индикатори по програмата все още се характеризират с ниско ниво на реализация.

³⁴ Стратегически доклад на Република България, 2012. Министерски съвет, декември 2012.

Таблица 9

Разходи за активна политика на пазара на труда (хил. лв.)

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Общо, в т.ч.	173091.8	173057.2	155676.5	97354.9	127389.3	246065.3
от ДБ				63281.5	54180.0	60857.6
от ЕС				34073.4	73209.3	185207.7

Източник: Агенция по заетостта.

Работна заплата

Динамиката на работната заплата през 2012 г. основно се повлия от няколко разнопосочни фактора. Високото ниво на безработица в страната и все още съществуващата несигурност относно бъдещото възстановяване на бизнес активността в страната влияеха за задържането на растежа на средното заплащане на труд. Освен това правителството замрази средното трудово възнаграждение в отрасъл Държавно управление като част от усилията за фискална консолидация и оптимизиране на бюджетните разходи, а актуализира заплащането в системите на образованието и здравеопазването, определени за приоритетни за правителствената политика. Допълнително влияние за ограничаване темпа на растеж на номиналните заплати оказа и относително ниската инфлация, регистрирана през 2012 г. От друга страна, фактори за увеличаване на работните заплати бяха две административни правителствени мерки – увеличаване на осигурителните прагове в началото на годината и увеличаване на минималната работна заплата (МРЗ) от 1 май 2012 г. Влияние върху динамиката на средната работна заплата вероятно е оказала и промяната на структурата на заетите лица в икономиката, като лицата с по-ниска квалификация и по-ниско заплащане са били с по-висока вероятност за съкращаване и преминаване към групата на безработните.

Според предварителните данни на НСИ, годишната работна заплата за страната през 2012 г. е 9191 лв. Средната годишна заплата в частния сектор е била в размер на 9053 лв. и е нараснала по-бързо от тази в държавния сектор, чийто е размер е 9556 лв.

През 2012 г. номиналният ръст на средната работна заплата (СРЗ) в страната е 11.7%, като в държавния сектор той е 4.6%, а в частния – 14.2%. Наблюдава се укоряване в номиналното нарастване на СРЗ през 2012 спрямо 2011 г., което означава, че факторите, повлияли за повишаване на средното заплащане, са имали по-силно влияние през 2012 г. в сравнение с предходната.

Ако разгледаме динамиката на СРЗ по отрасли, могат да се отделят две групи икономически дейности:

- В първата група ръстът не надхвърля 6% и е с малко над средногодишната инфлация за страната. Това са: 1) отрасли, където средното заплащане е високо (финансово посредничество, производство и разпределение на електрически ток, топлоенергия и газ) и промяната в МРЗ и минималните прагове не им влияят съществено; 2) отрасли, чието финансиране е силно

зависимо от държавния и местните бюджети (държавно управление, образование и здравеопазване); 3) отрасли, чиято активност е сериозно повлияна от кризата (строителство).

- Във втората група отрасли се наблюдава висок номинален ръст на средното заплащане (обикновено над 10%). Това са отрасли, където: 1) търсенето на работна сила е относително високо, предопределящо и средното високо заплащане (създаване и разпространение на информация и творчески продукти; далекосъобщения); 2) средното заплащане е относително ниско и въпреки, че не отбелязват ръст на добавената стойност, се наблюдава висок ръст на средната работна заплата (транспорт, търговия, туризъм, операция с недвижими имоти и др.). Много вероятно е динамиката на СРЗ при тях да е силно повлияна от изменението на МРЗ и минималните осигурителни прагове. Отделно в случая с търговията вероятно значение има и реструктурирането на отрасъла и все по-високият дял на големите търговски вериги.

Актуализиране на минималните осигурителни прагове се извършва в началото на всяка календарна година. Основната цел на мярката е изсветляване на скрития сектор в областта на плащанията за труд. Допускането е, че работодатели и осигурени отчитат по-ниски от действително изплащаните работни заплати с цел избягване на част от осигурителните вноски и данък общ доход. Затова съществува трудност при оценката на действителния ефект от прилагането на тази мярка върху динамиката на реално изплащаните работни заплати и върху заетостта, и дали по-високите работни заплати (ако бъде отчетен ръст) след поредното повишаване на осигурителните прагове е статистически ефект от изсветляване на скрити плащания, или зад него стоят реални повишения на разходите за труд на едно лице. Съществува допълнителна трудност, тъй като минималните осигурителни прагове са силно диференцирани по икономически дейности и професии, докато наличната статистика за работните заплати е в далеч по-агрегирана форма.

Все пак може да се допусне, че праговете вече реално влияят върху динамиката на работните заплати. Минималният осигурителен праг на голяма част от групите по професии и отрасли, особено за по-високите професионални групи, надхвърля СРЗ във всички области, с изключение на водещите (София-град, Стара Загора, Варна, Бургас и Враца). Съществуват мнения, че минималните осигурителни прагове влияят най-негативно на заетостта в нискоквалифицираните групи, но е твърде вероятно реалното въздействие на мярката да се проявява в по-горните групи, докато при ниско квалифицираните работници ефектът да е все още предимно статистически.

Може да се разгледат данните на НОИ за динамиката на осигурените лица в три отрасли: Търговия, Транспорт и Туризъм (Хотелиерство и ресторантьорство). Изборът се определя от следните критерии: 1) и трите отрасли имат висок относителен дял в общата заетост; 2) и трите отрасли отчитат относително ниско средно заплащане и съществуват съмнения, че отчасти това се дължи на недоотчитане на действително изплащаните работни заплати; 3) и трите

отрасъла регистрират висок ръст на работната заплата през 2012 г.

Според данните на НОИ за броя на осигурените лица, и в трите отрасли има намаление на броя на осигурените лица в началото на 2012 г., но още през второто тримесечие броят на осигурените лица се увеличава. Проверката за сезонност на данните за периода 2009-2012 г. показва, че в Транспорт и Търговия изменението на броя на осигурените през първото тримесечие на 2012 г. почти изцяло може да се дължи на сезонния характер на техните дейности и единствено в туризма намалението на осигурените лица не може да се обясни единствено със сезонност.

Може да се предположи, че увеличението на СРЗ в тези три отрасли се е дължало на повишаването на минималните осигурителни прагове в началото на 2012 г. Според НРС на НОИ, през 2012 г. заетите в отрасъл Транспорт нарастват, така че там не може въобще да съществува очакваната връзка „повисоки заплати – по-ниска заетост”. В останалите два отрасли (Търговия и Туризм) има намаление на средногодишния брой заети. Но данните на НОИ за броя на осигурените лица не потвърждават хипотезата, че намалението на заетостта в търговията се дължи на увеличаване на осигурителните прагове, а не на други фактори като реструктуриране на отрасъла, фалиране на фирми поради конкурентен натиск и др. Единствено в сектор Туризм хипотезата за връзка между осигурителни прагове и брой работни места не може бъде отхвърлена изцяло. Може да се направи изводът, че в транспорта и търговията увеличението на заплатите вследствие на по-високите осигурителните прагове, все още е „счетоводно”, докато в туризма осигурителните прагове вероятно вече имат реално влияние върху заетостта. Все пак по-нататъшни промени на минималните осигурителни прагове трябва да бъдат направени едва след подробен анализ на тяхното влияние по икономически дейности, какъвто в момента липсва. Освен това е необходимо този анализ да бъде проведен и по видове професии, за да е ясно дали ефектът е по-силен при по-ниско квалифицираните групи работници или обратното.

За разлика от минималните осигурителни прагове, правителството на ГЕРБ сравнително късно се реши да промени равнището на МРЗ. На практика тя не беше променяна в продължение на повече от три години и половина, тоест между 1 януари 2009 г. и 1 септември 2011 г. Основните аргументи, изтъквани против нейното актуализиране, бяха невъзможност на държавния бюджет да поеме допълнителни разходи, свързани с увеличаването на МРЗ; непазарен характер на мярката; ненужно изкривяване на пазара на труда; нежелателно съкращаване на работните места и съответно увеличаване на безработицата, особено сред ниско квалифицираните работници.

Впоследствие правителството прецени позицията си спрямо актуализацията на МРЗ в страната и само в рамките на година и половина направи три корекции на нейното равнище – на 1 септември 2011 г. (от 240 на 270 лв.), на 1 май 2012 г. (на 290 лв.), и на 1 януари 2013 г. (на 310 лв.). Така до голяма степен то се завърна към обичайния график на актуализация на МРЗ от предходни години, когато почти всяка година тя бе актуализирана веднъж.

Спорът за характера на мярката и евентуалното изкривяване на пазара на труда от нейното прилагане е до голяма степен теоретичен и се води в продължение на десетилетия, което не пречи в почти всички развити икономики да се определя МРЗ, било месечна (както у нас) или почасова, като в някои страни тя дори е диференцирана по професии или региони. Доводът за очакваните извънредни разходи за държавния бюджет (ДБ) вследствие актуализацията на МРЗ не беше особено състоятелен, след като изчисления, направени от самото правителство показваха, че очакваните допълнителни разходи за актуализацията, извършена през 2012 г., бяха не повече от около 30 млн. лв., което едва ли беше най-големият проблем при изпълнението на текущия бюджет. Като най-сериозен остана доводът относно очакваното неблагоприятно влияние върху динамиката на заетостта и безработицата.

От теоретична гледна точка, при постоянни разходи за труд всяко увеличаване на работната заплата, в т.ч. МРЗ, би довело до съкращаване на работни места. В същото време това води след себе си още една последица – увеличаване на производителността на труда. Така че определянето на МРЗ по същество изправя правителството пред алтернативен избор – дали да се стреми към по-ниска безработица или към по-висока производителност на труда. Но ако премахнем допускането за постоянни разходи за труд, повишаването на МРЗ, а оттук и на останалите заплати около нея (предполага се, че колкото по-далеч от минималното ниво е едно заплащане, толкова по-слабо се влияе от неговото ниво), не води непременно до съкращаване на работни места. Други вероятни последици от подобна мярка биха били намаляване на печалбата на предприемачите или повишаване на цените на крайните продукти.

Свитото вътрешно търсене, както и засилената конкуренция на външните пазари, не позволи на фирмите да повишават съществено цените през 2012 г. Инфлацията в страната се забави през разглеждания период в сравнение с 2011 г. След 2009 г. динамиката на заплатите определено не е сред основните проинфлационни фактори в България, както в годините, когато МРЗ бе актуализирана (2011-2012 г.), така и в годините, когато МРЗ не бе променена (януари 2009 – септември 2011 г.). Известно ускоряване на инфлацията беше наблюдавано в края на 2010 и края на 2012 г., но и в двата случая основен фактор за това беше динамиката на цените на горивата и на хранителните стоки, която беше породена от фактори извън заплащането на труд.

Месечните данни за динамиката показват, че при първата актуализация на МРЗ (септември 2011 г.) в повечето отрасли се е наблюдавал месечен ръст на СРЗ по-висок от обичайния за 2011 г., като най-съществена е тази разлика в аграрния сектор, добивна промишленост, туризъм, транспорт, финансово посредничество, доставяне на води, канализационни услуги, управление на отпадъци и възстановяване, някои отрасли на преработващата промишленост. Може да се направи оценка, че промяната на МРЗ е допринесла за повишаване на СРЗ в страната с около 2 пр.п. През май 2012 г. обаче не се наблюдава съществен ефект от новата актуализация на МРЗ. Нещо повече, месечният ръст на СРЗ в повечето отрасли е по-нисък от средния за годината. Твърде възможно е това да се дължи на факта, че промяната на нормативната МРЗ бе обявена

значително по-рано (обсъждането започна още от края на 2011 г.) и може да се очаква повечето фирми да са предприели промяната още от началото на годината или преди да се случи самата промяна. Ако промяната на заплащането е извършена преди обявяването на самата мярка, остава открит въпросът дали тя нямаше да се състои независимо от наличието или липсата на актуализация на МРЗ. Увеличаване на СРЗ се наблюдава през всички години на икономическа криза, вкл. когато не е имало административна промяна на МРЗ. Годишният ръст на СРЗ през 2011 г. е по-нисък от този през 2010 г., въпреки че през 2011 г. беше осъществена актуализация на МРЗ. Освен това данните от НРС показват затихване на процеса на съкращаване на заетост през последните години, които съвпаднаха с промените на МРЗ.

Всичко това не идва да отрече теоретичната връзка между заетост и работна заплата, а по-скоро показва, че *изменението на МРЗ далеч не е основният фактор, влияещ върху динамиката на заетостта, и поддържа тезата, че повишаването на МРЗ все още изпълнява преди всичко фискална функция*, като допринася за изсветляване на икономиката и в много по-малка степен (ако въобще има до този момент влияние) влияе върху динамиката на заетостта. В бъдеще ако бъде извършено рязко и необосновано повишаване на МРЗ, е възможно тя да се яви съществен фактор за намаляване на броя на работните места, но до този момент динамиката на заетостта се определя преди всичко от други фактори извън нея.

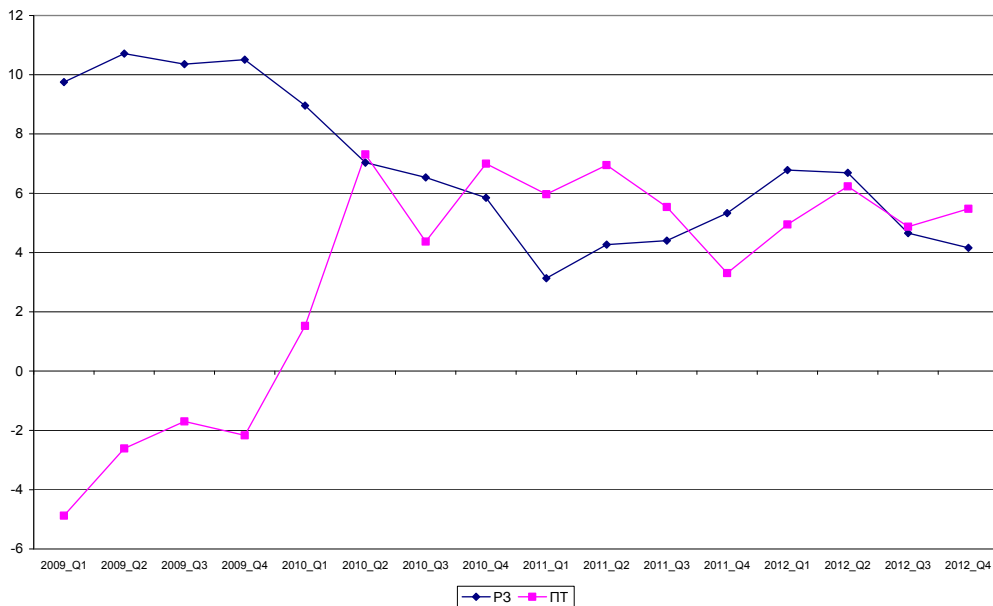
Въпреки че много специалисти считат, че основният проблем е безработицата, в никакъв случай не трябва да се подминава въпросът, свързан с доходите, и особено най-ниските доходи. Липсата на актуализация на МРЗ за период от две години и половина и на пенсиите за период по-голям от четири години (на практика след 2009 г. правилото за ежегодно индексирание на пенсиите за първи път беше приложено едва през април 2013 г.) накърни сериозно жизнения стандарт на най-уязвимите групи в обществото. Кризата засегна практически всички, но тежестта ѝ не беше разпределена равномерно. Според публикация на Евростат през 2010 г. в България разполагаемият доход на лицата от първия квинтил (най-ниско доходната група) е намалял с 10.2%, докато този на лицата от пети квинтил (най-високата доходна група) е намалял с 2.7%.³⁵ Разполагаемият доход на безработните е намалял с 12.2%, на пенсионерите – с 6%, на наетите на работа лица – с 4.4%, а на заетите, различни от наети на трудов договор – с 5.1%. Може да се допусне, че през 2011 и 2012 г. отново най-голяма загуба на жизнен стандарт има при ниско доходните групи (пенсионери, безработни и т.нар. „работещи бедни“), тъй като през този период пенсиите бяха замразени на нивото си от 2009 г., а първата актуализация на МРЗ се извърши през втората половина на 2011 г. През 2011 г. първите два децила на населението в страната са били под официално определената линия на бедност. *Кризата повлия негативно на всички членове на обществото, но най-ниските доходни групи понесоха по-голяма тежест в сравнение с останалите.*

³⁵ Di Meglio, E. (2013). Living Standards Falling in most Member States. – Statistics in Focus, Eurostat, 8/2013.

През 2012 г. динамиката на реалната работна заплата е съответствала на динамиката на производителността на труда, измерена като изменение на физическия обем добавена стойност, произведена от един зает. Производителността на труда нарастваше всяко тримесечие на годината с темпове около и надвишаващи 5%, което в повечето случаи надхвърляше годишния ръст на реалната работна заплата в страната (дефлирана с националния индекс на инфлация). Индексът на разходите за труд нарастваше с между 4.5 и 6.3% през отделните тримесечия на 2012 г. (на годишна база), и като правило остана по-нисък от годишния ръст на произведения БВП за един час, което доведе до намаляване на дела на компенсациите за труд в произведената БДС за сметка на увеличаване на brutния опериращ излишък за фирмите.

Фигура 35

Динамика на реалната работна заплата и на реалната производителност на труда



Източник: НСИ, Собствени изчисления.

България и ЕС

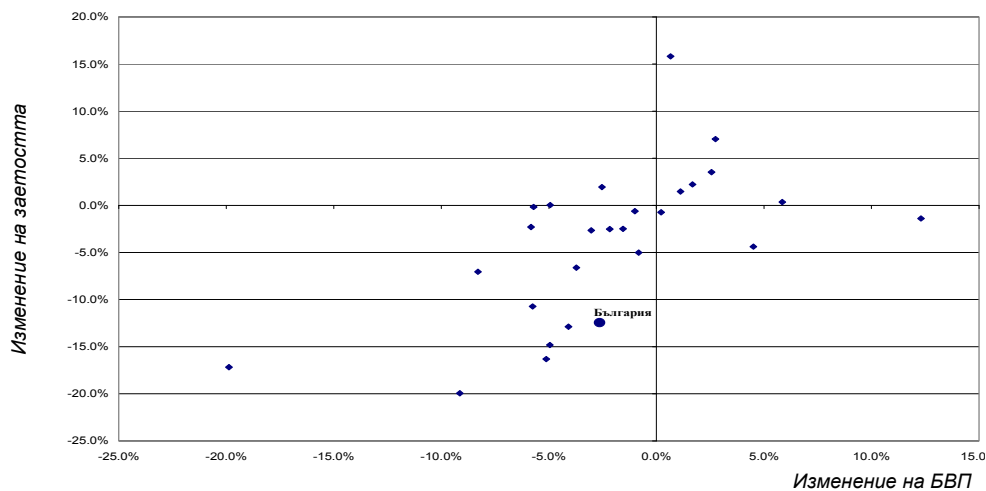
Трета поредна година българската икономика отбелязва положителни темпове на растеж на БВП, макар и минимални. Въпреки това, дори и през 2012 г. тя остава сред групата страни от ЕС, които отбелязват спад в броя на заетите лица. С по-голямо намаление на работните места през 2012 г. са били единствено част от най-проблемните икономики в общността (Гърция, Испания,

Португалия и Кипър), както и Полша, която до 2012 г. регистрираше ръст едновременно и на БВП, и на броя заети. Балтийските държави (Естония, Литва и Латвия), които до скоро се характеризираха със сходен на нашия профил на развитие (спад на заетостта, придружен с нарастване на БВП веднага след пропадането през 2009 г.), през 2012 г. са вече сред страните с най-високо положително нарастване на заетостта.

През периода 2009-2012 г. единствено Полша отбелязва четири години постоянен растеж на БВП. Няколко други страни (Швеция, Словакия, Малта, Германия, Австрия, Белгия, Люксембург, Франция) успяха да преодолеят спада от 2009 г. и техният реален БВП вече е над предкризисното равнище от 2008 г. Що се отнася до нивата на заетост, над половината от страните от ЕС вече са възстановили нивото си на заетост от преди 2009 г. България е сред страните, където спадът на заетост все още не е преустановен, а заедно с Испания, Ейре, Литва и Естония, загубата на работни места изглежда непропорционално висок спрямо спада на БВП. Тези страни демонстрират много висока еластичност на заетостта при спад на икономическата активност, но не и при обратното възстановяване на икономиката.

Фигура 36

Изменение на БВП и на заетостта, 2008-2012 г.



Източник: Евростат, собствени изчисления.

Според Евростат разходът за труд на един час в бизнес сектора (дефиниран като неаграрен сектор без държавно управление) е бил най-нисък в България (3.7 евро) и Румъния, докато средната му стойност за ЕС-27 е 23.4 евро.³⁶ В България разходът за труд на един час е най-близък до средния за ЕС в сектора на услугите (17.7%), докато в индустрията и в строителството равнището на

³⁶ Labour Costs in the EU-27. Eurostat, News Release 54/2013, 10 April 2013.

показателя за България е съответно 13.6 и 13.8% от средното за ЕС-27. През периода 2008-2012 г. тези разходи са нараствали най-бързо в България, като у нас разходите за труд на един час са се увеличили с 42.6% за разглеждания период, докато в ЕС-27 техният ръст е 8.6%. Това различие може да се дължи на няколко фактора:

- В България са съкратени относително повече нископлатени работни места спрямо съответния техен дял в ЕС.
- Административните мерки на правителството (най-вече актуализация на минималните осигурителни прагове) са повлияли на отчетеното часово заплащане.
- Извънредно ниската база на часовите разходи за труд в България в сравнение с почти всички останали страни от ЕС също влияе. Нарастването на показателя в абсолютно измерение (евро) изостава от средното за ЕС-27 през всяка година от разглеждания период. Ако последното не се промени, с увеличаване на показателя за България в евро ще се наблюдава и забавяне на неговия процентен ръст, дори и всичко друго да остане непроменено.
- България влезе в ЕС-27 като най-изостанала страна по отношение на трудовото заплащане и процесът на конвергенция към средните равнища за общността е естествен и търсен процес. Затова е нормално процентното нарастване на този показател да изпреварва нарастването му за общността като цяло.
- Една част от държавите, които също трябва да се конвергират към средното ниво на заплащане в ЕС (Румъния, Полша, Чехия, Унгария и др.), и не показват толкова висок процентен ръст на часово заплащане на труд, притежават национални валути, които (за разлика от българския лев) не са прикрепени към еврото и са преминавали през периоди на обезценки спрямо единната европейска валута през разглеждания период. Процентният ръст на почасовото трудово заплащане, измерено в национална валута (а не в евро), в някои от тези страни също показва много по-висок ръст от средния за ЕС-27.

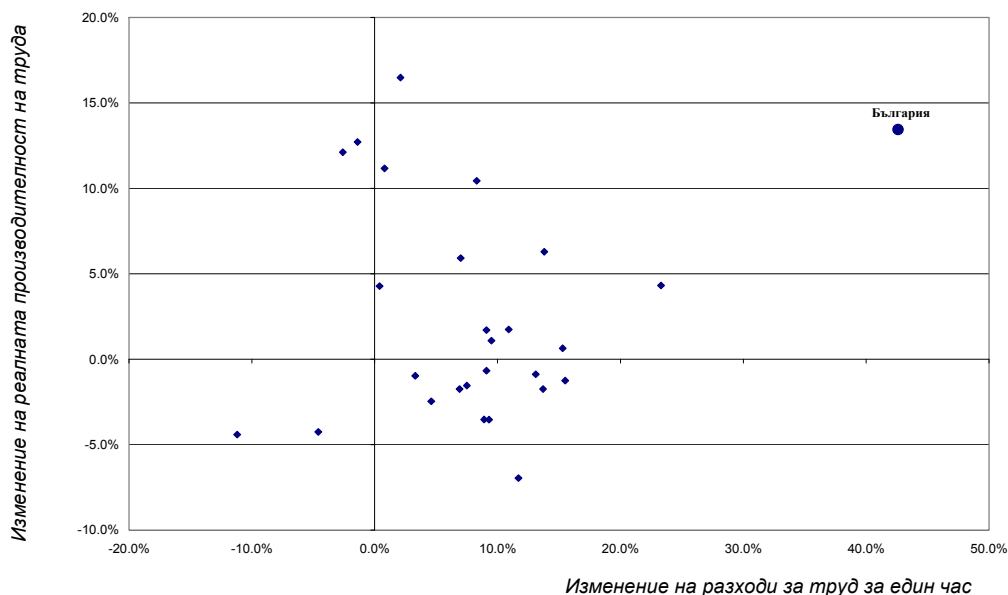
Въпреки че България регистрира най-висок процентен ръст на разходите за труд за един час, тя е и сред страните с най-висок ръст на производителност на труда. През периода 2008-2012 г. държавите, които са регистрирали увеличение на реалната производителност на труда, надхвърляща 10%, са Латвия, България, Литва, Полша и Ейре.

Ако трябва да обобщим, профилът на България сред останалите страни от ЕС-27 е на страна, която пренесе шока от търсенето върху пазара на труда, преди всичко като шок върху заетостта и в много малка степен като шок върху реалните доходи от труд. Вероятно влияние за това са оказали някои правителствени мерки (минимални осигурителни прагове), фиксираният курс на

лева към еврото, и ниската инфлация в страната (отнема възможността на предприемачите да коригират реалните си разходи за труд чрез по-висока инфлация, както това стана през 1996-1997 г.). Освен това значение има вероятно и фактът, че България е изостанала по отношение на ЕС-27 преди всичко по отношение на нивото на заплащане и не толкова по отношение на нивата на заетост и на безработица.

Фигура 37

Изменение на разходи за труд за един час и на реалната производителност на труда, 2008-2012 г.



Източник: Евростат, собствени изчисления.

Политики на пазара на труда

Неблагоприятната динамика на пазара на труда и увеличаването на равнището на безработица направи въпросът за необходимите мерки на пазара на труда особено актуален. Увеличаването на обсега на мерките и програмите, осъществявани от Агенцията по заетостта (АЗ), има значение за временно намаляване на остротата на проблема, но едва ли би имало съществен дълготраен ефект. Това, което е необходимо да се направи за трайно понижаване на безработицата и създаване на нови устойчиви работни места, е създаване на благоприятни условия за водене на бизнес и насърчаване на инвестиционната дейност. Всичко това е свързано с постоянно повтаряната необходимост от подобряване на бизнес климата в страната, опростяване на административните процедури, оптимизация на броя и състава на разрешителните и регистрационни режими в страната, въвеждане на електронно

правителство. От особено значение е мярка, която излиза от обхвата на икономическата политика и има отношение към функционирането на цялото общество – осигуряване на ефективно функционираща правосъдна система. Върховенството на закона и ефективната администрация са едно от основните сравнителни предимства на всяко общество, което иска да привлече външни инвеститори, както и да насърчи вътрешната инвестиционна ефективност.

Много важно е и да се запази финансовата стабилност, както и предвидимостта и приемствеността във водената икономическа политика. И в бъдеще е добре да се съблюдава правилото за ограничаване на бюджетния дефицит в рамките, постановени от националното и европейско законодателство. Не по-малко важно е правилното преценяване на приоритетите при съставяне на държавния бюджет и определяне на структурата на приходите му. Подобряването на събираемостта на приходите и на данъчната дисциплина са важно условие за равнопоставеност на всички икономически субекти и за по-доброто функциониране на системите, финансирани от фиска.

Съществува голям потенциал за подобряване на качеството на работната сила в страната чрез по-добро усвояване на средствата по ОП РЧР. В случая „по-добро усвояване” означава както ускоряване на процеса на договаряне, верифициране и разплащане на одобрените проекти, така и предлагане и подбор на проекти, които имат действителен и дълготраен ефект върху развитието на човешкия ресурс в икономиката.

Трябва да бъде адресиран по някакъв начин и проблемът за облекчаване на състоянието на ниско доходните групи. За целта е необходимо отново да се въведе прогресивно облагане на доходите на физически лица. Това не е фискално наказание за по-богатите, а начин за преразпределение на тежестта на финансовата криза. Всеки трябва да поеме отговорността си за преодоляване на кризата. Това не прави по-ниско доходните групи по-богати, просто държавата оставя част от техния доход, който до момента е използвала за финансирани на обществени услуги, за тяхно потребление, т.е. реструктурира се техният личен бюджет и по този начин се правят усилия за посрещане на трудностите. Впоследствие е възможно въвеждане на семейно подоходно облагане, което е по-трудно за администриране, но е по-справедливо от гледна точка на данъкоплатците.

В областта на административната мярка относно актуализацията на минималните осигурителни прагове е необходимо да се проведе задълбочен анализ на влиянието им върху динамиката на работните заплати по професии и икономически дейности, за да се избегне в бъдеще тяхното възможно неблагоприятно влияние върху заетостта. Относно МРЗ е крайно време да се разработи заедно с партньорите от тристранната комисия методика или правила за определяне на нейното равнище и критерии, при които това равнище трябва да бъде актуализирано. Липсата на подобни правила захранва постоянните спорове относно „правилното” ниво на МРЗ и честотата за неговата промяна.

В обобщение предлагаме:

- 1) преразглеждане на съществуващите регистрационни, разрешителни и лицензионни режими и тяхното оптимизиране;
- 2) оптимизация на администрацията както като състав, така и като бързина и качество на предлаганите услуги;
- 3) запазване на Паричния съвет;
- 4) консервативна фискална политика, която да се придържа към политика на ниски бюджетни дефицити; оптимизиране и на разходната част на бюджета и формулиране на ясни приоритети във фискалната политика по отношение на разходите;
- 5) подобряване на работата на данъчната и митническата администрация и подобряване на събираемостта на данъците; идентифициране и намаляване на източниците за избягване на дължими плащания, както и на неправомерно „източване” на бюджета;
- 6) създаване на условия за изпълнение на договорните правила между икономическите агенти; това ще съдейства за повишаване на доверието между участниците в икономиката;
- 7) въвеждане на прогресивен подоходен данък с необлагаем минимум около МРЗ; запазване на сегашното ниво на облагане за масовата категория заети, определени на база данните на НАП за декларираните доходи; въвеждане на едно (максимум две) допълнителни доходни гнезда, които да засягат доходи, надхвърлящи долната граница на последния децил. С други думи, въведената по-висока данъчна ставка ще засяга доходи, надхвърлящи граница, която се получава от не повече от 10% от заетите;
- 8) през следващите години да се проучат възможностите за въвеждане на семейно подоходно облагане, както и условията за прилагането му;
- 9) разработване на правила (методика) за актуализация на МРЗ;
- 10) подобряване на работата на правосъдната система по отношение на всички системи, които участват в нея. „Върховенство на закона” във възможно най-голяма степен.

Прогноза за развитието на пазара на труда

През 2013 г. очакваме заетостта да продължи да намалява, а нивото на безработица да нараства и да се колебае около 13%. Очакваният ръст на икономиката не е достатъчно висок, за да успее да генерира достатъчно нови работни места, които да компенсират съкратените вследствие на продължаващия процес на реструктуриране на икономиката. Високата безработица и слабата активност на трудовия пазар ще са основни фактори, които ще ограничават ръста на номиналната работна заплата както през 2013 г., така и през 2014 г. Допълнителен фактор в тази насока ще бъде и очакваната

ниска инфлация.

През 2014 г., поради ускоряване на растежа, очакваме най-сетне да се пречупи трендът в динамиката на заетостта и да се отбележи в началото минимално, а през 2015 г. и по-сериозно намаляване на равнището на безработица в страната. Предполагаме, че през настоящата и следващата година ще бъдат увеличени средствата по програмите за временна и субсидирана заетост, което ще допринесе за известно облекчаване на проблема с безработицата. Все пак, надяваме се това увеличаване на обхвата на програмите за заетост да е временно и държавата да се оттегли от засиленото си влияние чрез тях върху пазара на труда, веднага щом се проявят признаци за оживление на трудовия пазар, и основен фактор, определящ динамиката му, да бъде възстановяването на активността на икономическите агенти в страната.

6. Държавна финансова политика и местно самоуправление

Оценката на влиянието на сегашната криза върху финансовото състояние на общините позволява да се отговори на следните въпроси:

- дали и доколко тя повлия върху размера на средствата в местните бюджети;
- дали и доколко държавната политика допринесе за намаляване на общинските приходи;
- дали и доколко се промени размерът на разходите и палитрата на местните услуги.

От отговора на тези въпроси могат да се направят изводи за промяната на мястото на местните власти в публичното управление, за отношението на централната към местните власти, за ефективността и ефикасността на политиката на общините и на държавата, насочена към задоволяване на потребностите на хората.

Кризата се възприема като външна обективна причина, която има за последица намаляване на публичните приходи от регулярни собствени приходоизточници на бюджетите на публичните институции. Така разглеждана, кризата се идентифицира със спад в икономиката, който рефлектира върху намаляване на публичните приходи. Спадът в общинските приходи в резултат от непропорционално намаляване на държавните трансфери, водещо до намаляване дела им в приходите на централните институции, не се счита за следствие от икономическата криза, а от целенасочена държавна политика за преразпределение на публичните ресурси.

Оценката на влиянието на кризата върху местните финанси и адекватността на политиките на местната и централната власти налага анализът да обхваща

общинските приходи, разходи и балансираност на общинските бюджети, като проследява и съпоставя тяхното равнище, структура и динамика през периода на растеж до 2008 г. и на спад през 2009-2012 г.

Държавата, като основна публична институция, разпределя видовете публични услуги, които се предоставят от съответните равнища на териториално управление. В зависимост от обхвата на публичните услуги, всяко равнище на управление трябва да получи адекватна част от публичните ресурси, съответно трябва да има правомощия да взема решения за производството и предоставянето на публичните услуги, за които е отговорно.

В България има две равнища на териториално управление, които предоставят публични услуги – централно и местно (общинско). Публичните институции, които са създадени и функционират на регионално равнище (областни администрации, бюра по труда, регионални инспекторати по образование, областни дирекции на различни министерства и други), са на практика децентрализирани структури на централната власт, предоставят публични услуги от нейно име и за нейна сметка.

Финансовото състояние на общините определя тяхната възможност да предоставят съответните публични услуги. През общинските бюджети преминават между 1/5 и 1/6 от публичните ресурси на страната. С тези средства общините предоставят широка палитра от публични услуги, задоволяващи непосредствените и ежедневни потребности на населението. Доколкото местните власти са институциите, които са най-близо до хората, те от една страна познават най-добре и могат да откликнат на специфичните потребности на местните жители, а от друга, местният контрол върху тяхната работа е най-непосредствен и силен.

Съгласно държавното устройство на България, кметът и общинският съвет пряко се избират от населението. В същото време, техните правомощия да привличат ресурси и да финансират услуги, т.е. да предлагат на избирателите местни политики и да изпълняват обещанията си, не кореспондират на този пряк избор. Условието за функциониране на истинско местно самоуправление се създават непоследователно и бавно. По-целенасочени действия се наблюдават със старта на финансовата децентрализация от 2003 до 2008 г. През 2009 г. Правителството спря изпълнението на Програмата за децентрализация.

Място на местните бюджети в системата на публичните финанси

Два са основните макропоказатели, с които се измерва ролята и значението на местните власти в една страна – отношението на местните приходи към БВП и делът на местните разходи във всички публични разходи. От представените данни в табл. 10 се вижда, че движението на тези показатели за анализирания период 2007-2011 г. очертава два периода – до 2008 г., когато общините

увеличават дела си, и след 2008 г., когато стойностите на тези показатели спадат.³⁷

Таблица 10

Основни финансови параметри на местните финанси в България

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
БВП (млн. лв.)	60184.6	69295.0	68321.6	70511.2	75265.0	77582.1
Разходи на КФП* (млн. лв.)	22103.4	25323.4	25666.9	26755.4	26865.6	27827.5
Приходи на общините (млн. лв.)	4643.3	5490.7	5175.8	4636.9	4547.9	4547.0
Разходи на общините (млн. лв.)	4077.1	4972.6	4760.8	4303.2	4207.9	4117.1
Дял на КФП в БВП (%)	36.7	36.5	37.6	38.0	35.7	35.9
Дял на общ. приходи в БВП (%)	7.7	7.9	7.6	6.6	6.0	5.9
Дял на общ. разходи в КФП (%)	18.4	19.6	18.5	16.1	15.7	14.8

* Консолидирана фискална програма
Източник: Министерство на финансите.

Съгласно определението за децентрализация, а именно прехвърляне на услуги, правомощия и ресурси от по-високи към по-ниски равнища на управление, изводът е, че до 2008 г. в България е протичал процес на децентрализация, а след тази година тенденцията е обърната и се осъществява централизация на публичния сектор.

Консолидираната фискална програма (КФП), която се идентифицира с финансите на целия публичен сектор, се състои от две основни части: бюджетите на централните институции (централно правителство, регионални структури на централните власти, социално осигуряване) и на общините. От данните в табл. 11 може да се види, че публичните разходи растат през целия анализиран период, макар и по-бавно след 2008 г., докато общинските разходи нарастват до 2008 г., а от 2009 г. до 2012 г. постоянно намаляват.

Таблица 11

Динамика на публичните разходи (спрямо предходната година) (%)

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Разходи на КФП	20.9	14.6	1.4	4.2	0.4	3.6
Общински разходи	24.2	22.0	-4.3	-9.6	-2.2	-2.2

Източник: Министерство на финансите.

Общински приходи

Размерът на всички общински приходи през дадена година е сума от определените и събрани от общината собствени приходи; отпуснатите от държавата трансфери; размера на привлечения капитал; спестените през предходната година средства.

Собствените приходи се състоят от местни данъци, местни такси и други неданъчни приходи – от общинска собственост (наеми, продажби), глоби, лихви,

³⁷ Източници на информацията в тази разработка са Министерство на финансите (за БВП, КФП и общинските бюджети) и НСИ (за броя на населението по общини).

концесии, дарения и други. Това са приходи, на които местните власти имат право да определят размера чрез гласуване на ставки (за местните данъци и такси), да намаляват или освобождават от плащане някои групи данъкоплатци (за местните такси), да определят размера на наеми, глоби, да се договарят за цени при продажба на общинско имущество. Собствените приходи се събират от общинска данъчна администрация.

Втората група приходи са от *държавни трансфери*. Държавата допълва общинските приходи до размера на разходните им задължения. За целта общините получават различни видове субсидии, както и средства от различни централни ведомства за реализация на техни национални програми. Общините имат право да участват в обсъждане на общия размер на субсидиите, както и за начина на разпределение на някои от тях (например изравнителната субсидия). Субсидиите се делят на общи и целеви. Първите субсидии са безусловни, т.е. предоставят се на общините без указания за какво, колко и по какъв начин да се изразходват. Тези въпроси се решават от общините в зависимост от тяхната политика и желания на гражданите. Целевите субсидии се предоставят за точно определени цели. Общините нямат или имат ограничени правомощия да определят начина на използването на средствата.

Освен собствени средства и държавни трансфери, общините имат правомощия да *заемат кредити от финансови институции и да емитират облигации*. Няма изискване кредитите да са от български или чуждестранни банки. Ограниченията са свързани със срока и размера. Общините могат да теглят само краткосрочни заеми за текущи нужди, които трябва да върнат в рамките на финансовата година. Общият размер се лимитира от годишните разходи, които имат общините за обслужване на дълга (лихви и главница), които не трябва да надхвърлят 15% от сумата на собствените средства и общата изравнителна субсидия.

Общините имат право да задържат *неизразходваните през годината средства и да ги прехвърлят за следващата година* под формата на преходни остатъци. Начинът на използване на тези средства се определя от източника им: ако това са собствени средства или общи субсидии – общината решава за какво ще се използват; ако са целеви средства – по предназначение; ако са от дарения – според волята на дарителя.

На табл. 12 са представени данни за общия размер и динамиката на общинските приходи през анализирания период. Те показват, че до 2008 г. общинските приходи са нараствали със сравнително високи, макар и намаляващи темпове. След 2008 г., в резултат от икономическата криза и провежданата финансова политика на правителството, приходите на общините започват да намаляват спрямо предходната година. Като общ резултат през 2008 г. общинските приходи нарастват спрямо 2007 г. с 847.4 млн. лв., а през периода 2009-2012 г. те намалява с 943.7 млн. лв.

Таблица 12

Общински приходи за периода, 2007-2012 г.

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Всичко приходи (млн. лв)	4643.3	5490.7	5175.8	4636.9	4547.9	4547.0
Темп (верижен индекс) (%)	26.4	18.2	-5.7	-10.4	-1.9	0.0

Източник: Министерство на финансите.

От данните за структурата на общинските приходи (табл. 13) може да се оцени значението на отделните източници на приходи за общинските бюджети. Тези данни очертават относителното равнище и тенденции на изменение на основните приходоизточници на местните бюджети. Оказва се, че *държавните трансфери са най-важния приходоизточник с дял във формирането на общинския бюджет (над 55%)*. Годишната промяна на размера на трансферите ясно очертава два периода. Първият се характеризира със сравнително високи темпове на увеличение за периода до 2008 г., а вторият – на намаление, което се реализира най-вече през 2010 г.

Таблица 13

Структура и динамика на общинските приходи, 2007-2012 г. (%)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Държавни трансфери	52.8	56.0	58.2	56.0	55.7	54.8
Собствени приходи	35.8	32.4	29.3	32.7	36.6	37.1
Привлечени средства	3.0	1.3	2.4	2.3	0.3	0.6
Преходен остатък	8.5	10.3	10.0	8.9	7.4	7.5
Всичко приходи	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Държавни трансфери	12.3	25.4	-1.9	-13.8	-2.5	-1.7
Собствени приходи	35.1	7.1	-14.8	0.0	9.6	1.5
Привлечени средства	112.3	-48.4	78.6	-13.8	-85.6	65.1
Преходен остатък	99.7	44.2	-8.5	-20.1	-19.1	1.6
Всичко приходи	26.4	18.2	-5.7	-10.4	-1.9	0.0

Източник: Министерство на финансите.

Делът на *собствените приходи е значително по-скромен – около 1/3 от всички приходи*. През последните години се забелязва слабо покачване на относителния им дял, причинено от намаляване на държавните трансфери и другите компоненти. Собствените приходи се увеличават с много високи темпове през 2007 г., през 2008 г. увеличението е със значително по-нисък, но положителен темп, последвано от силен спад през 2009 г. (с над 260 млн. лв). Характерно е запазване на това равнище през 2010 г. и слабо нарастване на собствените приходи през 2011 и 2012 г.

Привлечените средства никога не са били съществен приходоизточник за общинските бюджети. Техният дял се движи в границите от 1 до 3%. Забелязва се голямо нарастване на дела на *преходните остатъци* през 2007-2008 г., последвано от постепенен спад през следващите три години. През 2012 г. преходният остатък слабо нараства.

Собствените приходи се формират от три групи приходи – местни данъци,

местни такси и други неданъчни приходи. През първите две години на кризата намаляха данъчните приходи, и особено на други неданъчни приходи (от общинска собственост), при които се наблюдава най-голям спад. *Най-нестабилни видове собствени приходи се оказват свързаните с икономическото развитие* (табл. 14). От данъчните приходи това е данъкът върху сделките, при таксите – за технически услуги, при другите неданъчни – приходите от продажби на общинска собственост.

Таблица 14

Структура на собствените приходи в разрез „икономически: други”

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Собствени приходи (млн. лв.)	1664	1781	1517	1517	1663	1688
в т.ч. икономически приходи	878	772	390	320	339	323
други приходи	786	1010	1127	1198	1324	1365
Темп на прираст – верижен (%)						
Собствени приходи	35.1	7.1	-14.8	0.0	9.6	1.5
Икономически приходи	66.7	-12.1	-49.5	-18.1	6.1	-4.8
Други приходи	11.4	28.5	11.6	6.2	10.5	3.1

Източник: Министерство на финансите.

В този разрез на анализ се вижда, че спадът на собствените приходи изцяло се дължи на приходите, свързани с икономическото развитие. Другите собствени приходи бележат прираст през всички разглеждани години. През 2008 г. те компенсират спада на приходите от икономически характер и осигуряват макар и забавен темп на прираст на собствените приходи. През 2009 г. те намаляват силния спад на икономическите приходи, а през 2010 г. изцяло го компенсират като осигуряват запазване равнището на собствените приходи. Увеличението на собствените приходи през последните две години стана възможно поради задържане на приходите с икономически характер на равнището от 2010 г.

Държавните трансфери могат да се разделят на две групи: *общи*, т.е. безусловни от гл.т. на изискванията за тяхното използване, и *целови*, чието предоставяне е свързано с определени условия за насоките или начините за използването им. От съотношението между тези два вида трансфери може да се съди за разходните правомощия на общините. Тенденцията е общите субсидии да увеличават своя дял в държавните трансфери, но като цяло целевите трансфери силно преобладават, което говори за липса на местни разходни правомощия.

От позициите на устойчивостта на местните бюджети, държавните трансфери могат да се разделят на регламентирани и планирани в общинските бюджети, и трансфери, планирани в бюджетите на други (централни) ведомства, които се предоставят на общините и техни структури за изпълнение на определени задачи, по национални програми и други.

От данните в табл. 15 се вижда, че регламентираните държавни субсидии действат антикризисно през първата година на кризата. Правителството лишава общините от тази „компенсация” още през 2010 г. Спадът на държавните трансфери за общините се формира изцяло от силното съкращаване на другите

трансфери – текущи компенсации, национални програми, ведомствени трансфери и други. Това показва, че нерегламентираните в трайното законодателство финансови отношения са основни дестабилизиращи фактори за местните бюджети.

Таблица 15

Структура и динамика на държавните трансфери

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Държавни трансфери (млн.лв)	2450	3072	3014	2597	2533	2490
Субсидии от ЗОБ* (млн.лв)	1931	2291	2588	2305	2296	2273
Други трансфери (млн.лв)	520	781	426	292	236	217
Темп на прираст – верижен (%)						
Държавни трансфери	12.3	25.4	-1.9	-13.8	-2.5	-1.7
Субсидии от ЗОБ	11.4	18.7	12.9	-10.9	-0.3	-1.0
Други трансфери	16.0	50.1	-45.4	-31.4	-19.1	-8.3

* Закон за общинските бюджети

Източник: Министерство на финансите.

Резултатите от анализа показват, че *централната власт разпределя несправедливо държавните трансфери между общините*. Това се дължи на два основни факта:

Първият факт е следствие от несъвършенства в системата на местните финанси. Например, през последните години всички общини започнаха да получават изравнителна субсидия. Това, от една страна, намали изравнителния ефект поради необходимостта част от финансовия ресурс да отива за относително богати общини (като София, Несебър и други), а от друга страна, първият елемент на субсидията – изравняване според данъчния капацитет – позволява на общини, които получават огромни суми от концесии, което ги прави най-богатите общини в страната (Челопеч, Чавдар и други), да получават субсидия по-голяма от средната за страната на 1 жител.

Друг такъв пример е субсидията за капиталови разходи. Механизмът за разпределение на субсидията е нормативно определен, но няма регламентация за нейния размер. Това дава възможност на държавата да я определя на ad hoc база. Например, през 2008 г. общият ѝ размер е бил 191.7 млн. лв., а през 2012 г. – 70.2 млн. лв.

Вторият факт е вследствие от разпределение на допълнителни суми между общините, над регламентираните в Закона за държавния бюджет на Република България (ЗДБРБ) за съответната година. Както се вижда от табл. 16, делът на разпределяната по неясни правила от Министерство на финансите (МФ) част от капиталовата субсидия между общините нараства, като през 2012 г. надминава 50% от цялата отчетена сума.

Таблица 16
Съпоставка между гласуваната от Народното събрание и разпределяната от МФ субсидия за капиталови разходи (КР) на общините, 2008-2012 г.

	2008 г	2009 г	2010 г	2011 г	2012 г
Субсидия за КР (отчет в млн. лв.)	300.3	391.5	138.0	161.8	148.3
Субсидия за КР (план в млн. лв.)	191.7	205.5	110.2	90.2	70.2
Дял на плановия размер на субсидията за КР (%)	63.9	52.5	79.9	55.7	47.3

Източник: ЗДБРБ.

В резултат на тази политика разликата между максималния и минималния размер на приходите на общините от всички държавни трансфери на 1 жител през 2008 г. е 6.2 пъти (най-много 1366 лв./жител за Бойница и най-малко 220 лв./жител за Свищов). Това съотношение постепенно намалява през 2009 г. (5.1 пъти) и 2010 г. (4.6 пъти), след което следва рязко покачване – 7.1 пъти през 2011 г. и 18.8 пъти през 2012 г. (при 1735 лв./жител за Трекляно и 92 лв./жител за Хисар).

Ако се вземе за база предкризисната 2008 г., през целия период на кризата (2009-2012 г.) държавните трансфери са спаднали с 1654 млн. лв., или формират 54% от целия спад на общинските бюджети (табл. 17).

Таблица 17
Номинално намаление на приходите спрямо равнището им от 2008 г. (млн. лв.)

	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	Всичко 2009-2012 г.	Дял от всички приходи, %
Всичко приходи	-315	-854	-943	-944	-3055	
Държавни трансфери	-58	-475	-539	-582	-1654	54
Собствени приходи	-264	-264	-118	-93	-740	24
Преходен остатък	-48	-152	-231	-226	-658	22
Привлечени средства	56	38	-54	-42	-2	0

Източник: Министерство на финансите.

Този спад се дължи на два фактора – *първият* е кризата, която намалява приходите на централните институции и възможността им да финансират общините, а *вторият* е несправедливата политика на държавата, която централизира част от дължимите на общините приходи от държавни трансфери. В случая под несправедливост разбираме размера на непредоставените на общините средства в резултат на намаляване на дела на държавните трансфери в приходите на КФП, намалени с размера на общинските приходи, без държавните трансфери (табл. 18).

Както се вижда от данните в табл. 17, през 2009 г. държавата е предоставила със 191 млн. лв. повече приходи на общините под формата на държавни трансфери, като по този начин е смекчила силния спад на собствените им приходи. През следващите години обаче тя изземва несправедливо все по-големи размери приходи, като намалява дела на държавните трансфери в публичните приходи на централните институции. Общо през периода 2009-2012 г. общините са получили с 909 млн. лв. по-малко от полагащите им се държавни субсидии. Или, общото намаление на държавните трансфери, възлизащо на 1654 млн. лв., се дължи на 744 млн. лв. намаление в резултат от

кризата (45%) и 909 млн. лв. намаление в резултат от несправедлива държавна политика (55%). По този начин влиянието на държавните трансфери в спада на приходите на общинските бюджети, което е общо 54%, се декомпозира на влияние в резултат от кризата (24%) и в резултат от несправедлива държавна финансова политика (30%).

Таблица 18

Предоставени и дължими държавни трансфери за общините (млн. лв.)

ред		2008	2009	2010	2011	2012
1	КФП – приходи	27313	25041	23933	25378	27470
2	Общински приходи*	2418	2162	2040	2015	2057
3	КФП – приходи минус общински приходи	24895	22879	21893	23363	25413
4	Държавни трансфери (предоставени)	3072	3014	2597	2533	2490
5	Дял на държавни трансфери (ред 4/ред 3) (%)	12.3	13.2	11.9	10.8	9.8
6	Държавни трансфери при запазване на дела им от 2008 г. (дължими)		2823	2702	2883	3136
7	Разлика (ред 4 – ред 6)		191	-105	-350	-646

*Собствени приходи, преходен остатък и привлечени средства

Източник: Министерство на финансите.

Разделението на приходите за делегирани и местни дейности е важно от гл.т. на възможностите на общините да балансират разходите си за тези две групи услуги. *Приходите за делегирани дейности* се формират основно от държавна субсидия, която местните власти нямат правомощия да прехвърлят за финансиране на местни услуги. *Приходите за местни дейности* са формират основно от собствени приходи и изравнителна субсидия. Общините могат да финансират делегирани услуги със собствени приходи. Субсидията на капиталови разходи се разпределя от общините за двете приходни групи, като силно преобладаващата част от нея се насочва за финансиране на местни услуги. В табл. 19 са дадени размера и изменението на средствата в двете приходни групи.

Таблица 19

Разделение на общинските приходи за делегирани и местни дейности, 2006-2011 г.

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Всичко приходи (млн. лв.)	4643	5491	5176	4637	4548	4547
Приходи за делегирани услуги	1805	2259	2369	2262	2226	2230
Приходи за местни услуги	2838	3232	2806	2375	2322	2317
Верижни индекси (% спрямо предходната година)						
Всички приходи	26.4	18.2	-5.7	-10.4	-1.9	0.0
Приходи за делегирани услуги	6.9	25.1	4.9	-4.5	-1.6	0.2
Приходи за местни услуги	42.9	13.9	-13.2	-15.4	-2.2	-0.2

Източник: Министерство на финансите.

Резултатите от анализа показват, че през първия анализиран период (2007-2008 г.) приходите за местни дейности нарастват със сравнително високи темпове, като достигат 61% от всички приходи. Спадът на общинските приходи през втория период (2009-2012 г.) е изцяло за сметка на приходите за местни дейности.

Оценката на динамиката на основните приходи през двата разглеждани периода показва, че *най-стабилни в период на криза се оказват собствените приходи*. Обратно, *най-силно се променя размерът на спестените средства* – преходният остатък, който силно нараства в период на растеж и съответно реализира най-голям спад в период на недостиг на средства от основните общински приходоизточници.

Първият признак за кризата се прояви през 2008 г., когато се отбеляза намаляване на темпа на нарастване на собствените приходи. Това се дължеше на намаляване на свързаните с икономическото развитие приходи. Първата кризисна година (2009 г.) се характеризира със силен спад на собствените приходи (с 260 млн. лв.) и с отрицателни стойности на изменение на държавните трансфери и на преходния остатък. През 2010 г. общинските приходи намаляха с 540 млн. лв., като основен фактор за това е съкращаването на държавните трансфери (с 420 млн. лв.), През тази година собствените приходи се запазват на равнището от предходната година. През 2011 и 2012 г се наблюдава продължаващо намаляване на държавните трансфери, съчетано със слабо повишаване на собствените приходи.

Целият спад на държавните трансфери се формира от нерегламентирани в трайни закони и непланирани в общинските бюджети приходи от централни институции. През годините на кризата преходният остатък намалява с над 60%. *Драстичното намаление на общинските приходи през втория анализиран период е изцяло концентрирано в приходите за местни услуги.*

Като рекапитулация, след първите признаци на кризата в общинските приходи през 2008 г., тя започна през 2009 г. и продължи с ускорени темпове през 2010 г., като през 2011 г. спадът беше минимален (беше достигнато дъното), а през 2012 г. общинските приходи се задържаха на равнището от предходната година. През последните две години се наблюдават известни признаци на оживление, проявяващи се в слабо увеличение на собствените приходи.

Общински разходи

В чл.17 от Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) са регламентирани сферите на компетентност на общините. Те решават самостоятелно всички въпроси от местно значение, отнасящи се до:

- общинско имущество, общински предприятия, общински финанси, данъци и такси, общинска администрация;
- устройство и развитие на територията на общината и на населените места в нея;
- образование;

- здравеопазване;
- култура;
- благоустрояване и комунални дейности;
- социални услуги;
- опазване на околната среда и рационално използване на природните ресурси;
- поддържане и опазване на културни, исторически и архитектурни паметници;
- развитие на спорта, отдиха и туризма.

Финансирането на услугите в тези сфери става чрез разходната част от общинските бюджети. Тези разходи могат да бъдат анализирани в три разреза:

- по икономически елементи;
- по функции и дейности;
- по групи услуги: местни и делегирани дейности.

Структурата на разходите по икономически елементи се формира от трудови разходи (заплати и осигуровки), разходи за текуща издръжка (материали, горива, енергия, командировки, текущи ремонти и други) и капиталови разходи (за основни ремонти, закупуване на дълготрайни материални и нематериални активи и ново строителство. Резултатите от анализа на разходите в този разрез (табл. 20) показват, че:

- всички общински разходи следват ръста на приходите – повишаване до 2008 г. и спад през последните три години на изследвания период;
- трудовите разходи нарастват с увеличаващи се темпове до 2008 г., а през първата година на кризата техният темп силно намалява, но е положителен. Едва през 2010-2011 г. намалява нарастването на тези разходи;
- разходите за издръжка се съкращават още през 2009 г.;
- капиталовите разходи са най-чувствителни на външни влияния. Те нарастват с бурни темпове през 2006-2007 г., темповете намаляват значително през 2008 г., и поемат почти целия спад на общинските разходи през периода на криза 2009-2011 г.

Таблица 20

Равнище и динамика на разходите по икономически елементи (млн. лв.)

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Всичко разходи	4077	4973	4761	4303	4208	4117
Трудови разходи	1315	1604	1738	1753	1794	1777
Всичко издръжка	1657	1949	1830	1758	1828	1822
Капиталови разходи	1105	1420	1193	792	586	518
Верижни индекси (% спрямо предходната година)						
Всичко разходи	24.2	22.0	-4.3	-9.6	-2.2	-2.2
Трудови разходи	13.2	21.9	8.4	0.8	2.3	-1.0
Всичко издръжка	15.6	17.6	-6.1	-3.9	4.0	-0.3
Капиталови разходи	60.6	28.5	-16.0	-33.6	-26.1	-11.6

Източник: Министерство на финансите.

Структура на разходите по функции и дейности. В общия случай в отделните дейности е организирано производството и предоставянето на отделните общински услуги, например целодневни детски градини, детски ясли, чистота, домашен социален патронаж, читалища и други. Група близки услуги (дейности) са обединени във функции. Например целодневни детски градини, полудневни детски градини, общообразователни училища, специални училища, спортни училища, общежития, столове, извънучилищни дейности и други, формират функция образование. Динамиката в структурата на разходите по функции дава представа за основните тенденции в относителната промяна в съотношението на разходите за отделни услуги (табл. 21). Като цяло се наблюдава значително увеличаване на разходите за всички сфери за периода до 2008 г. През следващия анализиран период 2009-2012 г. разходите намаляват, но с различен темп за отделните сфери. Както се вижда, административните разходи и тези за образование не намаляват, разходите за култура и социално подпомагане намаляват с по-нисък темп от средния за всички разходи, а разходите за БКС и икономически дейности – с по-високи от средните темпове. Спадът на разходите за здравеопазване се дължи на структурна промяна – отпадане на диспансерите от общинско финансиране.

Таблица 21

Равнище и динамика на разходите по функции, 2007-2012 г. (млн. лв.)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Темп 2008/2007, %	Темп 2012/2008, %
Всичко разходи	4077	4973	4761	4303	4208	4117	22	-17
Администрация	444	499	519	463	510	496	12	-1
Отбрана и сигурност	87	135	117	65	81	84	54	-38
Образование	1218	1590	1578	1563	1582	1564	30	-2
Здравеопазване	171	208	219	220	140	139	22	-33
Социално подпомагане	282	346	359	312	316	321	23	-7
БКС	1055	1121	1211	941	892	849	6	-24
Култура	227	248	238	210	221	229	9	-8
Икономическа дейност	580	810	499	502	430	398	40	-51
Други	13	17	19	28	34	37	35	122

Източник: Министерство на финансите.

Разделянето на общинските услуги на местни и делегирани стана през 2003 г. и беше свързано с решаване на въпроса за отговорността на държавата

за предоставяне на финансови ресурси, адекватни на отговорностите на общините за предоставяне на публични услуги, т.е. с вертикалното разпределение на публичните ресурси. Това беше една от големите промени в системата на местните финанси, когато държавата пое отговорността да финансира 100% от разходите за задължителните за предоставяне от общините услуги на базата на разработени и приети разходни стандарти (училища, социални домове и повечено услуги в общността, диспансери, регионални библиотеки, музеи художествени галерии, читалища и други). Тези услуги формираха групата на делегираните услуги, където държавата предоставя (делегира) правото на общините да решават оперативни въпроси, свързани с управлението и организацията на финансирането им. Постепенно през годините тези правомощия на общините бяха съкращавани, докато се стигна до изземване на всякакви местни разходни правомощия. В сферата на образованието общините нямат и управленски правомощия – съответното министерство назначава директорите на общинските училища.

Другата група услуги е от незадължителни (факултативни), или местни услуги. Общините ги предоставят, като се съобразяват с потребностите на местната общност и наличието на финансови ресурси. Тези услуги се финансират основно от собствени приходи и изравнителна субсидия. Общините насочват към тях преобладаващата част от приходите, получени от целева субсидия за капиталови разходи. Те могат да използват приходи от банкови заеми и спестените от горните приходоизточници през предходни години приходи (преходния остатък). Общините имат право също да прехвърлят част от приходите, с които финансират местни услуги, за дофинансиране на делегирани услуги.

Като разходи за местни услуги се водят издръжката на детските градини и ясли, разходите за извънучилищни дейности, за здравна профилактика, разходите за комунално-битови услуги, като изграждане и поддръжка на улици и площади, паркове и градинки, озеленяване, осветление, чистота, поддръжка на общински пазари, разходи за опазване на околната среда, подпомагане на населението при бедствия и аварии, за организиране на местни празници и поддръжка на културни заведения от местен характер, за част от социалните дейности като домашен социален патронаж и клубове на пенсионера и инвалида, за общинската пътна мрежа и други.

Данните за местните разходи по групи услуги са обобщени в табл. 22. Те показват твърде различно изменение на двете основни групи разходи. През 2009 г. държавата не предостави 10% от полагащите се на общините субсидии за делегирани услуги. Това не позволи да се реализира предвиджаното увеличаване, но запази нивото на разходите от предходната година, дори се наблюдава увеличение от 80 млн. лв. Спадът се отложи за 2010 г. при актуализация на бюджета, когато разходите за делегирани услуги се върнаха на равнището от 2008 г. На практика, през периода 2009-2012 г. разходните стандарти бяха замразени.

Таблица 22

Общински разходи по групи услуги, 2007-2012 г.

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Всичко разходи (млн. лв.), в т.ч.	4077	4973	4761	4303	4208	4117.1
Делегирани услуги, в т.ч.:	1808	2253	2314	2208	2192	2046.8
Дофинансирани	112	143	120	100	108	101.5
Местни услуги	2269	2720	2446	2095	2016	1968.8
Темп на изменение (верижен индекс) (%)						
Всичко разходи	24.2	22.0	-4.3	-9.6	-2.2	-2.2
Делегирани услуги, в т.ч.:	12.8	24.6	2.7	-4.6	-0.7	-1.8
Дофинансирани	136.7	27.4	-15.8	-17.0	8.3	-5.9
Местни услуги	35.1	19.8	-10.0	-14.4	-3.8	-2.4

Източник: Министерство на финансите.

Разходите за дофинансиране на делегирани услуги силно се увеличават през първия анализиран период до 2008 г. През 2009 г. те спадат, но въпреки финансовите трудности на общините през тази и следващите три години на кризисния период, се задържат на сравнително високо ниво от около 100-120 млн. лв. годишно.

Отрицателният тренд на общинските разходи след 2008 г. се формира почти изцяло от спада на разходите за местни услуги (и дофинансиране), като резултат от намаление на приходите за тази група услуги. Това доведе до постепенно намаляване на дела на разходите за местни услуги, които спаднаха под 50% от всички общински разходи през последните две години на изследвания период. Доколкото общините имат пълни права за вземане на финансови решения, свързани с предоставянето на местни услуги, това намаление се приема като намаление на разходните правомощия на местните власти.

За да се получи реална представа за направените от общините разходи, трябва да се отчетат и т.нар. просрочени задължения (табл. 23). Това са реално извършени от общините разходи, но неплатени, съответно неотчетени в техните бюджети. Данните показват, че през първите две години от изследвания период размерът им не е голям (40-50 млн. лв.). През 2008 г. общините увеличават просрочените задължения с близо 20 млн. лв. Взривно нарастване на задълженията се наблюдава през първата година от кризата (2009 г.), когато те достигат близо 200 млн. лв. През следващите две години не се наблюдават особени промени в прираста на тези разходи. По-съществено намаление на просрочените задължения се наблюдава през 2012 г.

Таблица 23

Равнище и динамика на просрочените задължения на общините

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Всичко просрочени задължения (млн. лв.)	54.2	73.6	196.8	194.3	207.1	173.9
В т.ч. в местни дейности	50.7	68.3	189.6	186.2	196.6	168.6
Темп на изменение – верижен (%)						
Всичко просрочени задължения	31.7	35.8	167.3	-1.3	6.6	-16.0
Местни дейности	31.9	34.7	177.8	-1.8	5.	-14.3

Източник: Министерство на финансите.

Като обобщение може да се каже, че общинските разходи следват тренда на приходите – нарастват с високи темпове до 2008 г. и бележат отрицателни темпове през следващия период 2009-2012 г. Най-голям е спадът през 2010 г. Кризата се отрази най-вече върху разходите за местни услуги. Общините реагираха на намалените приходи, като съкратиха инвестиционните си разходи, което доведе до намаление на разходите за благоустройство и за икономически дейности, и натрупаха неразплатени разходи.

Балансираност на общинските бюджети

За да могат да функционират нормално, общините трябва да имат балансиран бюджет, т.е. приходите трябва да са равни или по-големи от разходите. Формално в рамките на бюджета има такъв баланс. Но както споменахме по-горе, част от действително направените разходи не се отчитат, а от друга страна част от приходите не са реализирани през съответната година. Затова анализът на действителния годишен баланс на общинските бюджети изисква определени преизчисления на постъпващите приходи и разходи. Те се състоят в следното:

Първо, от отчитаните приходи трябва да се извади преходния остатък от предходната година, за да се получат чистите приходи, реализирани през текущата година.

Второ, бюджетните разходи са реално платените разходи за общински услуги. За да се получат действително ползваните разходи през годината, към тях трябва да се прибави прирастът на просрочените задължения през годината.

Разликата между чистите приходи и действително ползваните разходи дава представа за **общата нетна балансираност** на общинските бюджети. Ако разликата е положителна, бюджетът е на излишък, и обратно – отрицателната разлика формира размера на общинския дефицит. Изчисленията за общата балансираност на общинските бюджети са представени на табл. 23. Вижда се, че чистите приходи и ползваните от общините разходи до 2008 г. нарастват, но темпът на прираст на разходите през 2007 и 2008 г. превишава този на приходите. Това води до отрицателен резултат на общата балансираност още през 2008 г. с 67 млн. лв. През 2009 г. общините успяха да съкратят разходите с 2.2%, но спадът в приходите беше 5.4%. Това увеличи дефицитът до 226 млн. лв. Чак през 2010 г. реакцията на местните власти беше адекватна на ситуацията – разходите спадат с по-високи темпове от приходите, което води да съкращаване на дефицита през тази и следващата година.

По-детайлният анализ на общата балансираност показва, че от 2006 г. насам постепенно се влошава финансовата обвързаност на общинските бюджети. Тенденцията към намаляване на излишъка и увеличаване на дефицита, съответно на броя на общините с положително и отрицателно салдо, продължи до 2009 г. В резултат от взетите мерки тази тенденция се обърна. През 2011 г. общините успяха да стопят дефицита до 8 млн. лв. и да завършат 2012 г. с положителен резултат (табл. 24). Не трябва да се забравя обаче, че 34% от тях

все още са с отрицателна обща балансираност.

Таблица 24

Обща нетна балансираност на общинските бюджети (млн. лв.)

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Всичко приходи	4643	5491	5176	4637	4548	4547
Преходен остатък	393	566	518	414	335	340
Всичко разходи	4077	4973	4761	4303	4208	4117
Прираст на просрочените задължения	13.1	19.4	123.2	-2.5	12.8	-33
Чисти приходи	4251	4925	4658	4223	4213	4207
Ползвани разходи	4090	4992	4884	4301	4221	4084
Обща балансираност	161	-67	-226	-78	-8	123

Източник: Министерство на финансите.

Анализът на данните от общинските бюджети показва, че механизмът на просрочените задължения служи като ефикасен антикризисен механизъм, използван от местните власти за отлагане на плащането на ползвани услуги. Представа за този процес дава прирастът на просрочените задължения. Вижда се, че през 2008 г. общините отлагат плащането на ползвани услуги на стойност близо 20 млн. лв., а през 2009 г. – за над 120 млн. лв. (табл. 24).

Основният извод от анализа на балансираността на общинските бюджети е, че индикации за приближаване на кризата е имало 2-3 години преди нейното избухване. Особено силно е било предупреждението през 2008 г., когато компенсиращият резултат за всички общини е бил отрицателен. Местните власти не са реагирали адекватно на ситуацията, което създава условия за силния срив през 2009 г. Едва през 2010 г. темпът на съкращаване на разходи превишава спада на общински приходи, което обръща тенденцията. През последните три години (2010-2012 г.) нетният финансов баланс на общинските бюджети се подобрява, но на номинално равнище на приходи и разходи, което е далеч от достигнатото преди кризата. За съжаление почти са изчерпани възможностите за финансиране на текущия дефицит в общинските бюджети.

Анализ на финансовото състояние на отделни общини

Анализът на бюджетите на отделни общини има за цел да изследва причините за влошаване/подобряване на финансовото им състояние. За пример са взети общини, които рязко подобряват финансовото си състояние в периода на криза (като Челопеч и Хитрино), и други, които силно влошават обобщаващите си оценки за финансово състояние и се придвижват към последните места в класацията на общините (Родопи и Сапарева баня).

Община Челопеч постепенно увеличава приходите си от под 2 до над 5 пъти по-големи от средните за страната през периода 2006-2011 г. През 2012 г. общината реализира 6031 лв./жител при средно за страната равнище от 617 лв./жител. Това се дължи единствено на получаваните огромни за размера и потребностите ѝ приходи от концесии, които формират 2/3 от всичките приходи за общинския бюджет.

Община Хитрино получава огромни държавни трансфери, превишаващи 80% от всичките ѝ приходи. Особено голям е размерът на капиталовите субсидии. През 2011 г. тя е получила 10 пъти по-голяма капиталова субсидия от размера на направените инвестиционни разходи. Щедрата държавна подкрепа „изстрелва“ общината от 253-то място през 2006 г. на 22-ро място през 2011 г., и я прави една от най-добрите във финансово отношение общини в страната. През 2012 г. общината е получила 1 млн. лв. държавна субсидия при 8 млн. лв. през предходната година. С прираста на привлечените средства и с част от натрупания огромен преходен остатък тя успява да завърши проектите със започнатите инвестиции. Тази година ще е критична за общината по отношение на разходната ѝ политика, от която ще зависи финансовият баланс на местния бюджет.

Община Родопи следва националните тенденции, т.е. и добрите практики и лошите традиции на местното самоуправление. В началото на анализирания период тя има средни по равнище приходи на 1 жител, а в края приходите ѝ са 60% от средните за страната. Спадът засяга собствените приходи (с около 3 млн. лв. по-малко) от известни източници – данък сделки, приходи от продажби и стопанисване на общинско имущество. Държавните трансфери намаляват с около 2 млн. лв., в т.ч. 1 млн. лв. от намаляване на субсидията за капитални разходи и 1 млн. лв. от други трансфери. Общината съкращава бюджетните разходи за инвестиции и за местни услуги, но увеличава просрочените задължения. Преходният остатък е изразходван напълно. Това означава, че запазва реалното равнище на разходи при силно съкратени приходи. В тази ситуация през 2011 г. продължава да отпуска щедри „дарения“ за делегираните дейности и да чака ... може би „някой отгоре“ да ѝ покрие дефицита. През 2012 г. се наблюдава абсолютен завой в местната финансова политика. Общината рязко свива разходите си и успява да погаси 2.3 млн. лв. просрочени задължения (около 40% от всички), но все още е в изключително тежко финансово състояние.

Община Сапарева баня финансира дейността си в условията на финансов подем, и преди всичко инвестиционната си програма, чрез приходи от продажби на общинско имущество. През годините на кризата тези приходи рязко намаляват. Типичният общински отговор е да се увеличат просрочените задължения, и да се изразходват спестените средства. Общината свива разходите си, но загубеното време за осъзнаване на реалната финансова ситуация е достатъчно в края на 2010 г. да е една от най-задлъжнелите общини в страната. През последните две години на анализирания период общината намалява разходите си, опитвайки се да намали натрупаните просрочени задължения.

Основни изводи и препоръки

Общините са най-потърпевшата публична институция през периода 2009-2012 г. Основните причини за това са икономическата криза и провежданата държавна финансова политика през този период.

Публичните институции на централно и местно равнище не разчитат правилно първите признаци на кризата през 2008 г. и не реагират адекватно на влошената икономическа среда.

В системата на местни финанси механизмът на разпределение на държавните трансфери привилегирова едни общини за сметка на други.

Резултатите от анализа на финансовото състояние на общините дават основание да се направят следните обобщения:

През първия разглеждан период (до 2008 г.) държавата провежда политика на децентрализация. В резултат от това общините повишават приходите, услугите, които предоставят, и разходите за тях. В същото време се наблюдава влошаване на структурата на техните бюджети. Разходите растат с по-високи темпове от приходите, което води до отрицателен нетен баланс на бюджетите през 2008 г. И други признаци през тази година дават индикации за приближаващата икономическа криза – спад на темпа на приходите, и абсолютно намаление на приходите, свързани с икономиката. Това обаче не беше разчетено от местните власти, което доведе до срив на собствените приходи през 2009 г., което засегна разходите за местни услуги. Общините успяха да онеможат финансовия удар с рязко съкращаване на инвестиционните разходи и увеличаване на просрочените задължения. Опитът от 2009 г. им помогна да преориентират финансовата си политика, което доведе до силно съкращаване на разходи през следващите три години и постепенно намаляване на дефицита в местните дейности.

В тази ситуация Правителството взе решение, че най-важна задача е поддържане на макроравновесие. В изпълнение на тази си политика, през 2010 г. то спря изпълнението на програмата за финансова децентрализация и съкрати държавните субсидии за общините с над 400 млн. лв. Съкратени бяха капиталовата субсидия и други държавни трансфери, предоставяни на общините по национални програми, които не бяха регламентирани в трайното законодателство. Това доведе до замразяване (слабо намаляване) на разходите за делегирани услуги и до допълнително намаляване на разходите за местни услуги. Резултатите през 2011 и 2012 г. са много противоречиви. Има известно увеличаване на собствените приходи на общините, но в сравнение с предкризисната 2008 г. спестените средства намаляват, просрочените задължения се задържат на високо равнище, увеличават се междуобщинските различия.

Като рекапитулация на резултатите от анализа може да се каже, че спадът на общинските приходи през 2009 г. с около 300 млн. лв. се дължи изцяло на икономическата криза. През следващите години обаче държавата започва да изземва несправедливо все по-големи размери приходи, като намали дела на държавните трансфери в публичните приходи на централните институции. Общо за периода 2009-2012 г. общините са получили с 909 млн. лв. по-малко от полагащите им се държавни субсидии. Или, общото намаление на държавните трансфери, възлизащо на 1654 млн. лв., се дължи на 744 млн. лв. намаление в

резултат от кризата (45%) и 909 млн. лв. намаление в резултат от несправедлива държавна политика (55%).

За влошаване на финансовото състояние на общините спомагат и прилаганите механизми за формиране и разпределение на държавните трансфери за общините. Несправедливото разпределение на финансовите ресурси между общините е следствие от несъвършенства в системата на местните финанси, както и от нерегламентирано в трайно законодателство разпределение на средства между общините.

В условия на криза се наблюдават различни видове поведение на местните власти. Малка част от общините силно увеличават приходите си в резултат от увеличаване на дела на концесионните такси. Друга част „се радват“ на силна държавна финансова подкрепа, която ги поставя в челните места в класирането на общините по приходи на 1 жител. По-голямата част от общините понасят ударите на кризата чрез силно намаляване на собствените приходи и на държавните трансфери в техните бюджети. Тези общини реагират на намалените приходи по два начина: намаляване на разходите (респ. на предоставяните услуги) за балансиране на общинския бюджет; или запазване на равнището на предоставяните услуги за сметка на увеличаване на просрочените задължения.

Предложенията ни за промени във финансовите отношения на държавата с общините визират необходимостта от усъвършенстване на системата на местни финанси. По-важните от тях могат да се формулират по следния начин:

- Да не се допуска балансиране на държавния бюджет за сметка на общинските бюджети. Последните са част от публичните финанси на страната и прехвърлянето на проблеми от централно на местно ниво не означава, че те са решени.
- Държавата да приеме и да започне да изпълнява програма за децентрализация, като в нея се запишат конкретни цели за достигане, които доближават България до средното за ЕС равнище по следните макропоказатели: дял на общински приходи в БВП; дял на общински разходи в разходите в КФП; дял на общински инвестиции в публичните инвестиции; дял на данъчни приходи, постъпващи в общинските бюджети от всички данъчни приходи в публичния сектор; дял на собствени приходи от всички приходи в общинските бюджети; дял на общински инвестиции във всички разходи на общинските бюджети.
- Да се предоставят нови източници на собствени приходи, които да намалят зависимостта на общините от държавната финансова подкрепа. Подходящи в случая са приходи от Данъка върху доходите на физическите лица (ДДФЛ) (чрез преразпределение на средствата в полза на общините), и от поземлена собственост чрез въвеждане на данък върху обработваемите земи и горите.

- Държавата да създаде финансови механизми за компенсация на общински приходи, намалели в резултат от независещи от общините фактори.
- Да се регламентира в трайното законодателство размерът и начинът на разпределение на държавните трансфери. Да се преустанови нерегламентираното „раздаване” на средства на общините.
- Размерът на концесиите да се добавя към местните данъци при определяне на изравнителната субсидия.
- Да се проучи възможността за финансов фалит на общините. Евентуална промяна на законодателството в тази посока трябва да бъде следствие от приемането на горните предложения, водещи до повишаване на финансовата самостоятелност и стабилност на общинските бюджети.

III. ТЕМА НА ФОКУС: ПОЛИТИКИ В ЗДРАВЕОПАЗВАНЕТО – ИКОНОМИЧЕСКИ АНАЛИЗ И ОЦЕНКИ

Глобалната финансова и икономическа криза в България се прояви в последните две години чрез външен натиск върху системата за здравеопазване, изразяващ се преди всичко с негативни ефекти върху ресурсното осигуряване и с повишено търсене на здравни услуги от страна на населението. Страната ни имаше значително по-малко възможности за финансово маневриране в сравнение с другите европейски страни и трябваше да поеме значителни съкращения на разходите. Най-тежко засегнати при навлизане в петата година на кризата останаха социалните сфери – здравеопазване и образование.

В много страни от Европа в отговор на икономическата криза бяха предприети политики за намаляване на цените на услугите, но в нашата страна бе получен силен отпор от страна на медицинското съсловие и пациентските организации. В България през 2011 г. бе осъществена политика на запазване на нивата на осигурителните вноски и данъците, запазване на обемите и цените на здравните услуги чрез реструктуриране на дейности и отговорности в системата и повишаване на контрола по разходването на ограничените ресурси. Намалени бяха в значителна степен средствата, отделяни за промоция на здравето и профилактика на заболяванията.

Икономическата криза постави на изпитание здравните политики в България и ги изправи пред вземането на трудни решения относно:

- осигуряване на **необходими ресурси** за нейното функциониране и **правилното им планиране** на фона на намаляващите възможности на държавата и населението да покрива разходите, свързани с осигуряване на здравните услуги и необходимите инвестиции;
- намаляване на **публичните разходи** за здраве (или тяхното задържане на определени нива) при икономическа криза, свързана с повишаване на броя на безработните и хората в неравностойно положение.

Това можеше да бъде осъществено с предприемане на действия по:

- 1) повишаване на осигурителните вноски или данъци с цел запазване на финансовата стабилност на системата;
- 2) намаляване на обема на предоставяните услуги или намаляване на качеството на услугите;
- 3) намаляване цената на услугата.

През 2012 г. тези действия бяха избегнати чрез запазване на нивата на осигурителните вноски и данъци, запазване обема на предоставяните здравни услуги, както и на цените за тях. Независимо от това проблемите за

ефективността на системата остават остри и нерешени. Целта на този анализ е да систематизира и оцени състоянието на здравната система и да очертае възможни пътища за успешни бъдещи реформи.

1. Реформите в здравната система

Значителните реформи, започнали през 1989 г., нямаха съществено влияние върху здравеопазването до края на 90-те години на XX век. Реално промяната в здравната система стартира през 1999 г. с приемането на основните закони, регламентиращи нейния характер и организационна структура. Основните закони, определящи развитието на здравната система, бяха свързани с въвеждането на здравноосигурителния модел, с определяне на статута на лечебните заведения, с мястото и ролята на съсловните организации. Развитие на законодателството в областта на здравеопазването имаше и в периода 2003-2005 г., когато бяха приети Закона за здравето, Закона за трансплантациите на органи, тъкани и клетки, и Закона за кръвта, кръводаряването и кръвопреливането.

Приемането на новата Конституция на Република България (1991 г.) оформя нормативната рамка на здравното законодателство. В чл. 52 от Конституцията на страната бяха определени новите отношения, върху които трябва да се гради съвременното българско здравно законодателство. В него бяха определени няколко основни права за гражданите на страната, а именно: 1) право на здравно осигуряване; 2) право на достъпна медицинска помощ; 3) право на безплатно ползване на медицинско обслужване при условия и по ред, определени от закон; 4) държавна закрила на гражданите; 5) насърчаване на физическото развитие; 6) защита от принудително лечение; 7) право на санитарни мерки; 8) право на защита и контрол върху производството на лекарствени средства, биопрепарати и медицинска техника; 9) реда и начина на финансиране на здравеопазването.

В областта на социалното здравно осигуряване бяха въведени **новите принципи** на задължителен характер; солидарност; споделяне на риска; плащания, базирани на доходите; публичен характер на осигурителя, контролиран от осигурените, работодателите и държавата; споделяне на вноските между работещи и работодатели и съучастие на държавата.

Развитието на здравното законодателство в последните 23 години може да бъде систематизирано в четири периода:

- 1) първи период (1991-1999 г.) – конституционно определяне и промени в подзаконовата нормативна уредба, характеризирани се с множество отменени наредби и указания и приемане на нов закон за лекарствените средства;
- 2) втори период (1999-2000 г.) – приемане на основните закони за здравното

осигуряване и функционирането на осигурителния модел;

- 3) трети период (2003-2005 г.) – приемане на общия закон за здравето и няколко специализирани закона;
- 4) четвърти период – промени в законодателството и приемане на изискуемите подзаконовни нормативни актове и тяхното въвеждане в практиката.

Правната рамка на здравеопазването може да бъде определена като обширна и твърде **сложна**. Основните закони, пряко регулиращи здравеопазването, са 12 на брой, а косвено свързаните са 9, подзаконовите нормативни актове (наредби, инструкции и др., вкл. и тези на Националната здравноосигурителна каса) са над 300. От 2000 г. здравното законодателство е било "ремонтирано" над 250 пъти (или средно 20 пъти годишно), като повечето от тези промени са се случили в последните 5 години (2007-2012 г.). По-голяма част от тези "промени" са приети и прилагани в една и съща година, което поражда съмнения за лобиране вместо фокусиране върху стратегически решения.

Новият модел на здравеопазването предполага децентрализирана и плуралистична система на задължително здравно осигуряване със здравноосигурителни вноски от работниците и служителите и договорни взаимоотношения между Националната здравноосигурителна каса (НЗОК), като купувач на услуги и доставчици на здравни услуги. НЗОК действа като единна агенция, осигуряваща основните финансови потоци за финансирането на здравните услуги на осигурените лица. Националната здравноосигурителна каса е създадена през 1999 г. като обществена институция, която осъществява задължителното здравно осигуряване на гражданите на България. НЗОК е учредена като независима публична институция, която е отделена от структурата на публичната система на здравеопазването и има свои собствени органи на управление. Основната цел на НЗОК е да осигурява и гарантира свободен и равнопоставен достъп на осигурените лица до медицинска помощ чрез определен по вид, обхват и обем пакет от здравни дейности, както и свободен избор на изпълнител, сключил договор с районна здравноосигурителна каса (РЗОК). Чрез своите 28 регионални органи (регионалните здравноосигурителни фондове), тя финансира цялата мрежа на здравеопазването за извънболнична помощ и болниците. Частните застрахователи предоставят алтернативни начини за финансиране на здравеопазването, както и за тези лекарства и лечения, които са изключени от основния здравноосигурителен пакет.

Още при създаването си като обществена институция НЗОК започна да налага своето влияние върху вземането на решения в системата на здравеопазването, като се намесваше в определянето на здравните политики в нея. НЗОК не изпълняваше основната си функция на организация, закупуваща здравните услуги за сметка на осигурените в нея лица, а започна да се намесва в определянето както на здравните политики, така и във финансовите потоци в системата. Това я превърна във *втори властови център*, противостоящ на министерството на здравеопазването, което доведе до вземането на решения от

страна на държавата в последните три години за постепенното ѝ „национализиране“.

Организационната структура на българската здравна система се определя от взаимодействието на публични и частни субекти и смес на децентрализирани и централизирани структури. Организационната схема е базирана на първичната медицинска помощ, която се явява основно звено (вход) на системата и място за първи контакт на пациента. Йерархичното подреждане на системата и взаимовръзките в нея се основават на системата на насочване (referral system).

Здравните заведения са относително автономни. Извънболнична медицинска помощ се осигурява от единични и групови практики, медицински и стоматологични центрове и самостоятелни медико-диагностични центрове. Лекарите и/или центровете подписват договори с НЗОК на годишна база. Болничната помощ се осигурява от многопрофилни и специализирани болници, диспансери (преобразувани през 2012 г.), старчески домове и хосписи, и болници, предоставящи услуги за активно лечение, дългосрочни грижи и рехабилитация. При стартирането на реформата на здравеопазването от края на 90-те години на XX век се наблюдава процес на значително намаляване на броя на болничните легла, но България все още има широка мрежа от болници в цялата страна, която осигурява лесен достъп до болнична помощ, водеща до прекомерна и често ненужна употреба на легла.

Като цяло организационно-политическият модел на здравната система в България в последните години се характеризира с **доминирането на крайно неолиберални теории и практики във всички области на общественото здраве и организацията на системата**, представящи „пазара“ като панацея на нерешените или незадоволително решени проблеми; отричащи или силно подценяващи официално подкрепяната от ЕК и Лисабонския договор теория и практика на социалната пазарна икономика, и по-конкретно – третирането на здравеопазването (наред с образованието и социалната защита) като основни социални функции на съвременната европейска държава, в които пазарът и пазарните отношения имат своето място и роля, но контролирани от държавата. *Неолибералната „реформаторска“ ера в здравеопазването се характеризира най-вече с въвеждане на пазарните механизми и очаквания те да подобрят предлаганите услуги.* С приемането на новото законодателство и въвеждането в практиката на пазарните механизми беше извършена цялостна трансформация във взаимоотношенията и материалната база в системата, характеризираща се с **приватизиране на дейността** вътре в системата и получаването или **получаването на сигурен публичен ресурс в пазарна обстановка** (материалната и техническата осигуреност на функционирането на лечебните заведения остана за сметка на държавата и общините, получени бяха преференции при ползване на собствеността – например по-ниски наеми за общопрактикуващите лекари, както и безвъзмездно получаване на оборудване от тях).

2. Здравни политики

За да се оцени обективно системата е необходимо да се направи икономически анализ на провежданите политики, като се отразят посочените фактори, и най-вече ефективното разходване на публичните средства и отделените от гражданите ресурси за задоволяване на здравните им потребности.

От 2000 г. до момента в областта на здравеопазването са осъществявани две основни стратегии, приети от Народното събрание – Национална здравна стратегия „По-добро здраве за по-добро бъдеще на България (2001-2010 г.)” и Национална здравна стратегия 2008-2013 г. – с девет стратегически цели.³⁷

В изпълнение на стратегически документи основните политики, в които е съсредоточена дейността на държавата в последните четири години, са в три направления:

³⁷ В Годишния доклад на Министъра на здравеопазването „Състоянието на здравето на гражданите през 2011 г и изпълнение на националната здравна стратегия“ са посочени следните основни изводи: 1) Изпълнението на Стратегията и Плана за действие продължава да е неритмично и недостатъчно добре организирано през годините. 2) Има изместване на фокуса на дейността на Министерството на здравеопазването от целите и задачите на стратегията към нови концептуални направления, което е свързано както с влиянието на определени външни фактори, така и с влиянието на мнения и становища на здравни политики и ръководители в системата на управление на здравеопазването. 3) Несъгласуваност на действията както между отделните структури на Министерството на здравеопазването по изпълнение на стратегията, така и на отделните експерти, работещи в тях. 4) В Стратегията не се обръща достатъчно внимание на състоянието на общественото здраве и на реалните потребности от здраве на гражданите на България. 5) Тя (стратегията) е ясно насочена навътре, към решаване на проблемите на структурни дефекти на здравната система, а не където трябва – навън, към разрешаване на здравните потребности на населението. 6) В нея не се демонстрира намерение за справяне с проблемите, отнасящи се до здравето и качеството на живот на българското население, тя е фокусирана изключително върху присъщите проблеми на системата на здравеопазването. 7) В стратегията няма ангажимент и взаимовръзка между целите, свързани с подобряване на здравето на населението, и възможното административно и финансово обезпечаване. 8) Стратегия по-скоро звучи като ангажимент на администрацията, която от своя страна смята, че общественото здраве е изцяло продукт и е в зависимост от функционирането на системата за здравеопазване, а не обратното. 9) Стратегията нито защитава правата, нито определя отговорностите на българските граждани, свързани със здравето им (индивидуално, семейно, групово, обществено), а вместо гражданинът в нея се постановява начинът, по който, според Министерството на здравеопазването (или на администраторите в него), тази система трябва да бъде структурирана и да функционира, без да се вземат предвид интересите на същите тези граждани. 10) Институционалният капацитет да се намерят, анализират, представят и включат доказателства относно приоритетите, целите, дейностите и задачите, е нисък – здравна политика, базирана на доказателствата, е само пожелание. 11) Оценката на стратегията и постигнатото не е постоянен процес на мониторинг, а едномоментен акт един път в годината, което води до липса на координация и демотивация по изпълнението на заложените цели. 12) Общ характер на заложените цели, задачи, дейности и резултати. 13) Анализите и оценките по изпълнение на стратегията са субективни поради липсата на обективно измерими индикатори за оценка. 14) Изпълнението на Стратегията и Плана за действие не е обвързано с необходимите ресурси – финансови, кадрови и т.н. 15) Много от заложените цели, дейности и програми са само на хартия, нямат реално приложение. 16) Стратегията и Планът за действие са общополитически документи, но в тях липсват акценти, които да се съотнасят с приоритетите на страната и на гражданите.

- **Политика в областта на промоцията, превенцията и контрола на общественото здраве**, изразяваща се в осигуряване на ефективен здравен контрол и ограничаване на заболяемостта чрез осъществяване на здравен контрол, профилактика на незаразните болести, профилактика и надзор на заразните болести, вторична профилактика и намаляване търсенето на наркотици.
- **Политика в областта на диагностиката и лечението чрез осигуряване на достъпна и качествена медицинска помощ и услуги**: в извънболничната медицинска помощ, болничната помощ, вкл. интензивното лечение, медицинската помощ при спешни състояния, осигуряване на органи, тъкани и клетки за трансплантации, осигуряване на диагностицирани и преработени кръв и кръвни съставки, осигуряване на медико-социални грижи за деца в неравностойно положение, установяване степента на намалена работоспособност и потвърждаване на професионално заболяване и други медицински дейности.
- **Политика в областта на лекарствените продукти и медицински изделия** чрез осигуряване на навременен достъп до лекарствени продукти и медицински изделия, отговарящи на стандарти за качество, безопасност и ефективност.

В последните четири години политиките в областта на здравето бяха доразширени с приемането на няколко концепции – „Концепция за по-добро здраве“, „Концепция за деинституционализация на децата от Домовете за медико-социални грижи“, „Проект на Концепция за устойчиво развитие на спешната медицинска помощ в Република България“, „Концепция за реструктуриране на болничната помощ“, „Нов модел за финансиране на болничната помощ“, и нова „Национална здравна карта“.

За целите на ефективното прилагане на тези политики, дейностите по тях и необходимите средства са планирани в програмните бюджети на Министерството на здравеопазването и в бюджета на НЗОК.

При прилагането на икономическия анализ на здравната система трябва да се вземат предвид няколко взаимосвързани фактори – потребностите на населението (отразени в неговото здравно състояние), удовлетворяване на тези потребности (отразени чрез функционирането на здравната система), и ресурсната осигуреност за удовлетворяването им (отразена чрез финансирането на системата и паричните потоци в нея).

Демографски рискове и потребностите от здравни услуги

Демографските процеси в България се характеризират с трайна тенденция на намаляване броя на населението и на неговото застаряване, свързани с:

- ниска раждаемост, нарастване на смъртността, и емиграция на значителна част от младите хора;
- две трети от намалението на населението се дължи на отрицателния естествен прираст, и една трета – на външна миграция;
- негативни промени във възрастовата структура на населението;
- продължава процесът на демографско остаряване, характерен и за другите страни на ЕС;
- високо ниво на смъртността – обща и преждевременна;
- България остава страна с един от най-високите стандартизирани коефициенти за смъртност по всички причини.

Описаните демографски рискове се подкрепят от следните *здравно-демографски показатели*:

България остава с един от най-високите стандартизирани коефициенти за смъртност (970.26 на 100 000 души) сред страните от Европейския съюз. В повечето европейски страни стандартизираният коефициент за смъртност е по-нисък от средния за ЕС (608.25 на 100 000 души).

Стандартизираният коефициент за смъртност на 100 000 души население в България надвишава средния за ЕС по 17 причини. България заема 5 първи места – стандартизиран коефициент за смъртност от новообразувания; болести на органите на кръвообращението; други болести на сърцето; мозъчно-съдова болест; някои състояния, възникващи в перинаталния период. Стандартизираният коефициент за смъртност в България от болести на органите на кръвообращението остава двойно по-висок в сравнение с ЕС. Смъртността от новообразувания в България е по-висока от средната за ЕС.

В структурата на умираанията по причини, водещи болести са тези на органите на кръвообращението и новообразуванията, а сред умираанията от болестите на органите на кръвообращението с най-висок дял са представени сърдечната недостатъчност, мозъчно-съдовата и исхемична болест на сърцето. При умираанията от злокачествени новообразувания водещи са заболяванията на бронхите и белия дроб, следват тези на дебелото черво, млечната жлеза при жените, стомаха, панкреаса и на простата. Общо те обуславят повече от половината умираания от този клас болести.

Продължава да е висока детската смъртност, независимо от изразената положителна тенденция към снижаване. Достигнатото равнище на детска смъртност през последните 4 години е най-ниското в цялата история на демографската статистика в България, и въпреки това остава 2 пъти по-високо, отколкото в ЕС. Регистрира се увеличаване на броя на децата до 16-годишна възраст, признати за лица с вид и степен на увреждане.

През 2012 г. намалява абсолютният брой на ражданията спрямо 2011 г. През 2011 г. са регистрирани 70 846 живородени деца, а през 2012 г. броят им намалява с 6955 до 63 891 живородени деца.³⁸ При сравняване на първите два месеца на 2013 г. спрямо първите два месеца на 2012 г., броят на живородените деца намалява с 1151 – от 10 642 през януари-февруари 2012 г. до 9491 – през януари-февруари 2013 г. През последните пет години раждаемостта в България е на равнището на раждаемостта в редица европейски страни,³⁹ но последните данни показват нейното рязко намаляване.

Броят на **абортите** през 2011 г. е 31 716, което е почти половината от ражданията в страната. Най-голям е дялът на абортите в най-плодовитите възрасти на жената – 25-29 г. (24.5%) и 30-34 г. (23.4%). Всеки 10-ти аборт е извършен от лице на възраст до 19 години. Коефициентът за България (417.68‰) е 2 пъти по-висок от средния за ЕС (222.4‰).

Показателят за **мъртвораждаемост** за страната (7.8‰) е около 2 пъти по-висок от средната стойност за ЕС (4.05‰). Висок се запазва и относителният дял на мъртвородени деца от майки под 19-годишна възраст.

През разглеждания период продължава тенденцията на увеличаване на абсолютния брой и относителния дял на **извънбрачни раждания**.

Равнището на **общата смъртност** на населението през 2011 г. (14.7‰) се запазва на почти същото ниво от 2007 г. (14.8‰). Броят на умрелите лица през последната година е 108 258 души – с 4746 по-малък от този през 2007 г. Смъртността продължава да бъде по-висока при мъжете (15.8‰), отколкото при жените (13.7‰), и по-висока в селата (21.4‰), отколкото в градовете (12.2‰).⁴⁰ Все още остава високо равнището на общата смъртност на населението в България в сравнение с европейските страни.⁴¹

Показателят за **преждевременна смъртност** намалява. През 2011 г. той е 23.3% срещу 24.1% през 2007 г. Преждевременната смъртност в България през 2011 г. е два пъти по-висока сред мъжете (30.8%), отколкото сред жените (15.1%). Същото е съотношението и през 2007 г. – 31.5% за мъжете и 15.7% за

³⁸ <http://isr.mh.government.bg/pls/mhrb/f?p=365:112:0::NO::>

³⁹ Коефициентът на раждаемост общо за Европейския съюз е 10.7‰.

⁴⁰ Годишен доклад на Министъра на здравеопазването „Състоянието на здравето на гражданите през 2011 г. и изпълнение на националната здравна стратегия”, МЗ, 2012 г.

⁴¹ Коефициентът на смъртност общо за Европейския съюз е 9.7‰.

жените.⁴²

Особено тревожна тенденция се забелязва при редуцията на средната продължителност на живота поради смърт след 65-годишна възраст, особено силно изразена при мъжете (през 2011 г. в България тя е 8.22, а в ЕС – 5.42).

Независимо от положителната тенденция в намаляването на равнището на детската смъртност в страната, тя продължава да е по-висока от тази в европейските държави.⁴³

Перинаталната детска смъртност през 2011 г. (11.7 на 1000 родени деца) нараства спрямо 2007 г. (11.0‰), като остава 2 пъти по-висока от средния показател за Европейския съюз (5.56‰). **Неонаталната** детска смъртност нараства до 5.3‰ през 2011 г., което е с 0.4 пункта повече в сравнение с 2007 г. (4.9‰). Средната стойност на този показател в Европейския съюз (2.83‰) непрекъснато намалява и е близо 2 пъти по-ниска от тази за България. **Постнеонаталната** детска смъртност показва намаление, и през 2011 г. е 3.2‰, в сравнение с 2007 г. (4.3‰), но въпреки това остава над 2 пъти по-висока от средната стойност за Европейския съюз (1.41‰).

Тези показатели са едни от най-чувствителните и отразяват дейността на здравната система в най-пълна степен. При анализа им се отчитат положителни тенденции, но има още много, което може да се желае в тази област.

Макар и слабо изразена, средната продължителност на живота в страната запазва тенденция към нарастване и през последните пет години. Общият показател за средна продължителност на предстоящия живот при раждане за периода 2009-2011 г. е 73.83 години, или с 0.4 години по-висока от тази за периода 2007-2009 г. (73.43). Въпреки това, очакваната продължителност на живота в България е с 6 години по-ниска от тази в Европейския съюз (79.86). Средната продължителност на живота за мъжете е по-ниска от тази за жените. За последния период (2009-2011 г.), съответните стойности са 70.37 и 77.37, или жените живеят с около 7 години повече. Средната продължителност на живота за страните от Европейския съюз е 79.86 години – 76 за мъжете и 82 за жените.

България е на последните места в ЕС по средна продължителност на живота, а което е по-тревожно годините живот в добро здраве са по-малко с около 8 години при мъжете и 12 години при жените.

Това ще се окаже проблем през следващите години пред здравната система поради **увеличаващата се възраст на населението, но при негативен здраве**. Тук трябва да се отчете, че българската здравна система, както и обществото, не са готови да посрещнат това предизвикателство – няма програми за дългосрочни грижи на възрастните, няма подготвени специалисти, и не са предвидени ресурси в това направление.

⁴² Общият показател за преждевременна смъртност за Европейския съюз е близо 22%

⁴³ Коефициентът на детска смъртност общо за Европейския съюз е 2 пъти по-нисък (4.1‰).

Основни характеристики на демографската ситуация в България, които пряко влияят върху здравната система, са **трайна тенденция към намаляване броя на населението** и на неговото **застаряване**, и свързаните с тях **ниска раждаемост, нарастваща смъртност и отрицателно външно миграционно салдо**, формирано предимно от млади хора.

Продължаващите в последните години изменения в броя и структурата на населението, както и посочените по-горе тенденции в демографските процеси, оказват силно влияние върху икономическата, здравната, социалната и образователната системи на обществото. Взаимосвързаното развитие на тези процеси е предизвикателство за всяко управление. Неадекватната демографска политика на държавата, липсата на целенасочени действия към задържане и подпомагане на младите и във фертилна възраст контингенти, както и на политика, насочена към възрастните с цел здравословно и активно стареене, ще доведе до проблеми не само в здравната система с увеличаване на броя на лицата с множественост на заболяванията, хронификацията на заболяванията и увеличаване на броя на тези с трайни увреждания и на зависимите контингенти, но ще окаже влияние и върху пазара на труда и на осигурителните системи.

Финансиране на здравната система

Финансирането на здравната система е един от основните фактори, влияещи върху нейното функциониране. На табл. 1 са представени основните показатели и прогнози, свързани с финансовата рамка на здравеопазването. Данните показват намаление в общите разходи за здравеопазване като процент от БВП. Прогнозата е то да продължи и през следващите години, което ще окаже съществено влияние върху функционирането на системата. Въпреки че правителството в последните години поддържа минимален темп на нарастване на средствата за здравеопазване като номинална стойност, съотношението на публичните разходи за здраве като дял от БВП непрекъснато намалява, и то за сметка на частните разходи и разходите на домакинствата.

Съотношението между публични и частни разходи за здравеопазване в БВП се променят в посока *непрекъснато увеличаване на процента на разходите на частния сектор за сметка на публичните*, като съотношението публични към частни разходи през 2002 г. е било 61.26/38.74, и достига 53.29/46.39 през 2012 г. Прогнозата е тази тенденция да се запази и през следващите години, като делът на частните разходи за здраве достигне 48-49% от общите разходи за здраве, т.е. рисковете ще се покриват все повече от плащания от страна на домакинствата.

Таблица 1

Основни икономически показатели на здравната система

Индикатор/ Година	Общи разходи за здраве като % от БВП (GDP), СЗО оценка		Публични разходи за здраве като % от БВП (GDP), СЗО оценка		Разходи на частния сектор за здраве като % от БВП (GDP), СЗО оценка		Разходи на домакинствата за здраве (ООР) като % от общите здравни разходи	
	България	ЕС	България	ЕС	България	ЕС	България	ЕС
2002	7,58	8,53	4,66	6,43	2,94	2,1	38,16	17,97
2003	7,58	8,8	4,72	6,66	2,88	2,12	36,98	16,93
2004	7,32	8,85	4,44	6,64	2,88	2,19	38,22	17,71
2005	7,32	8,99	4,46	6,77	2,86	2,19	37,9	17,11
2006	6,9	8,95	3,94	6,78	2,98	2,14	41,8	16,95
2007	6,82	8,89	3,98	6,73	2,86	2,14	40,6	16,88
2008	6,98	9,19	4,08	7	2,9	2,18	40,38	16,62
2009	7,24	9,94	4	7,63	3,24	2,29	43,38	16,44
2010	6,88	9,87	3,74	7,56	3,14	2,3	44,22	16,59
2011	↑ 6,76	↑	↑ 3,64	↓	↓ 3,12	↓	↓ 44,39	
2012 прогноза	↗ 6,68		↗ 3,52		↘ 3,16		↘ 45,23	
2013 прогноза	↘ 6,60		↘ 3,40		↗ 3,19		↗ 46,07	
2014 прогноза	↓ 6,51		↓ 3,29		↑ 3,22		↑ 47,75	
2015 прогноза	↑ 6,76		↑ 3,64		↓ 3,12		↓ 44,39	

Източник: СЗО – HFA-D, Салчев.

Разходите за здраве бележат постоянен ръст в структурата на разходите на домакинствата и гражданите. Докато през 2000 г. домакинствата са разходвали 3.6% за здравеопазване, то през 2011 г. са достигнали 5.6%. Средният разход за здраве на едно българско домакинство през 2011 г. е 497 лв., а средният разход на едно лице е 196 лв. (фиг. 1).

Фигура 1

Среден разход за здраве на домакинства и на едно лица за периода 2000-2011 г.



Източник: НСИ.

Според доклад на Световната банка, в България е най-висок делът на плащанията със собствени средства като процент от общите разходи за здравеопазване. Този факт, както и изключително ниските доходи на населението, поставят **сериозни проблеми пред достъпа на гражданите до здравни услуги**. Друг основен проблем пред здравната ни система през последните няколко години е **нерегламентираните плащания**, които не само нарушават основните принципи и ценности на съвременното българско общество, но и увеличават социалното бреме за населението.

Въпреки че през 2008 г. осигурителната вноска за здраве беше вдигната от 6 на 8%, това не доведе до съществени промени във финансиране на здравеопазването. Проблем пред здравната ни система през последните години остава задържането на постоянно ниво на броя на здравнонеосигурените лица.⁴⁴ Липсата на обективни и публично достъпни данни за броя на лицата, които не заплащат здравноосигурителни вноски не позволява да се правят прогнози в тази насока.⁴⁵ Основната част на лицата, които не са здравно осигурени, се състои от групите в неравностойно положение, маргинализираните групи, и най-вече лицата, които са трайно безработни. Въпреки това в последните две години Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) отчита преизпълнение на планираните средства от здравноосигурителни вноски. Събраните пари за здраве по сметките на НЗОК бяха пренасочени от резерва на НЗОК към консолидирания бюджет на държавата – през 2009 г. те са 140 млн. лв., през 2010 г. – 1.4 млрд. лв., през 2011 г. – 9 млн. лв., и през 2012 г. – над 41 млн. лв.

През 2009 г. голяма част от дейностите, които държавата заплащаше през бюджета на Министерство на здравеопазването, се пренасочиха за плащане през бюджета на НЗОК, като не бяха извършени съществени промени в планираните финансови средства. Това продължи и през следващите години, като през 2012 г. беше взето решение всички дейности, заплащани от МЗ, без спешна помощ, трансплантации, психиатрична помощ и ДМСГ, да бъдат пренасочени за заплащане от НЗОК. Особено силно влияние върху финансовата ситуация и стабилност на системата оказа прехвърлянето на реимбурсирането на всички лекарствени средства (без ваксини и лечение на СПИН и туберкулоза) от бюджета на НЗОК.

Функционирането на здравната система основно е съсредоточено към осигуряване на първична медицинска помощ от общопрактикуващите лекари, специализирана консултативна доболнична медицинска помощ, и болнична медицинска помощ.

От данните на табл. 2 може да се направи изводът, че средногодишният темп на нарастване на средствата в доболничната медицинска помощ е в рамките на 5-

⁴⁴ По данни на НЗОК, през последните години броя на здравнонеосигурените лица се движи в рамките на 1-1.2 млн. души.

⁴⁵ По данни на отчета на Директора на НАП пред Надзорния съвет на НЗОК, реалният брой на лица без изрядни здравни вноски към края на 2012 г. е между 600 000 и 800 000.
<http://www.zdrave.net/Portal/News/Default.aspx?evntid=OEg7qUybhdw%3d>

7%, докато средствата за болнична медицинска помощ в последните години се задържат на едно ниво, въпреки увеличаване на пакета услуги.

От данните на Консолидиран държавен бюджет, по функция „Здравеопазване“ през периода 2009-2011 г. по министерства се отбелязва намаление на средствата при МЗ с почти 200 млн. лв., което е свързано с прехвърляне заплащането на дейностите по осигуряване на здравните услуги към НЗОК, и същевременно увеличаване на разходите има при Министерски съвет и МВР.

Таблица 2
Средства по Консолидиран държавен бюджет (КДБ) по функция
„Здравеопазване“ за периода 2008-2012 г. (хил. лв.)

1	Консолидиран държавен бюджет	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
	2	3	4	5	6	7
	% БВП	4.09	3.84	4.21	4.33	п.а.
	Общо разходи за функция „Здравеопазване“ (вкл. резерви)	2830811	2634367	2947685	3250896	п.а.
1	Национална здравноосигурителна каса (вкл. резерви и трансфери)	1745964	1750255	2036341	2290639	2633730
1.2.	Здравноосигурителни плащания	1705686	1708615	1986990	2234788	2214520
1.2.1.	Болнична помощ	1006798	977587	1143990	1218288	1168876
1.2.2.	Извънболнична помощ	401935	391227	463000	505500	512894
1.2.3.	Лекарства	295480	325598	347000	391000	495525
1.2.4.	Други осигурителни плащания	1470	14203	33000	120000	37225
1.2.5.	Капиталови разходи	3160	1991	2000	7000	5790
2	Министерства и агенции	867414	648554	648601	803262	п.а.
2.1.	Министерство на здравеопазването	698942	524724	563727	705632	п.а.
2.2.	Други министерства и агенции	168472	123829	84873	97629	п.а.
3	Общини	207641	219198	216318	133777	п.а.
	Субсидии за болнична помощ	80731	95572	85360	0	п.а.
4	Централен републикански бюджет	4023	4259	43305	17913	п.а.
5	Други	5767	12100	3118	5304	п.а.

Източник: МФ.

Политика в областта на промоцията, превенцията и контрола на общественото здраве и съответните програми

Дейностите по профилактика и промоция на здравето на населението са отговорност на държавата в лицето на МЗ. След създаването на НЗОК част от дейностите по осигуряване на специализирани услуги в тази насока са включени в основния пакет на дейностите, финансирани от НЗОК – Наредба № 40 за основния пакет от дейности и Наредба № 39 за профилактичните прегледи и диспансеризацията.

Представените данни в табл. 3 показват **постоянна тенденция към намаляване на финансовите средства, насочени към политика на промоция и профилактика на заболяванията**, като от 7.67% дял от общите разходи през 2010 г., те ще достигнат при запазване на същия темп до 4.62% през 2014 г. На второ място трябва отново да се подчертае, че **държавата продължава да прехвърля отговорността по тази политика на НЗОК.**

Разпределението на разходите между МЗ и НЗОК в областта на промоцията, профилактиката, превенцията и контрола на общественото здраве показва тенденция към непрекъснато увеличаване на дела им в бюджета на НЗОК – от 31.83% през 2010 г. до 40.42% през 2012 г., и намаляване на тези разходи при МЗ – от 68.17% през 2010 г. до 59.58% през 2012 г., или с около 9 процентни пункта (пр.п.). Това показва, че обществените разходи за профилактика и превенция намаляват за сметка на средствата, отделяни от гражданите и домакинствата (частни средства) в тази политика, която по Конституция е задължение на държавата.

Таблица 3
Разпределение на финансирането по програми в политиката в областта на промоцията, профилактиката и контрола на общественото здраве (хил. лв.)

ПОЛИТИКА 1	В областта на промоцията, превенцията и контрола на общественото здраве						
	Институция	2010	2011	2012 проект	2013 проект	2014 проект	2015 проект
Програми по политики							
Здравен контрол	МЗ	19779	19890	20923	21337	22533	22979
Профилактика на незаразните болести	МЗ	11511	11103	11196	11630	12037	11968
Дейност по програма "Детско здравеопазване" – ОПЛ	НЗОК	19820	20888	23024	25160	27296	29005
Профилактични прегледи на ЗЗОЛ до 18 г. от лекар-специалист с придобита специалност по "Детски болести" – СМП	НЗОК	368	320	224	307	235	207
Дейност по програма "Майчино здравеопазване" – ОПЛ	НЗОК	68	57	57	71	65	66
Профилактични прегледи по програма "Майчино здравеопазване" – СМП	НЗОК	5256	399	415	845	875	904
Профилактични прегледи на лица над 18 г. – ОПЛ	НЗОК	20085	17623	18699	21139	21879	22017
Профилактични прегледи на ЗЗОЛ над 18 г от рискови групи – СМП	НЗОК	20194	20901	21632	70	72	75
Профилактика и надзор на заразните болести	МЗ	32390	80005	59220	60232	60960	69771
Вторична профилактика на болестите	МЗ	5159	4812	-	-	-	-
Намаляване търсенето на наркотици	МЗ	1600	1896	3077	3220	3401	4116
Промоция, профилактика и контрол	МЗ	70440	-	-	-	-	-
Общо МЗ		140879	1177067	94416	96418	98931	108835
Общо НЗОК		65792	60187	64051	47593	50423	52274
Общо по политиката		206671	177894	158467	144011	149353	161109
Разходи по политика за профилактика и промоция (% от общите разходи за здравеопазване)		7.67	5.80	5.50	4.67	4.62	4.76

Източник: МЗ, НЗОК, МФ, Салчев.

Отражението на политиката по профилактика и промоция на здравето е най-силно върху **здравното състояние** на населението, където се очертава следната картина.

Редица **заразни болести** в България са ликвидирани или сведени до единични случаи. В резултат се наблюдава намаление на случаите на остри заразни заболявания. През 2011 г. в България са регистрирани общо 58 259 случаи на остри заразни болести (без грип и ОРЗ, туберкулоза, СПИН и полово предавани инфекции). За периода 1986-2011 г. в България са регистрирани общо 1473 лица с **ХИВ инфекция**.⁴⁶ Броят на новорегистрираните през 2011 г. е 201 лица, от които 163 (81%) са мъже и 38 (19%) жени. Общият брой на заболели от СПИН е 336, от които 40 с поставена диагноза през 2011 г. Данните показват, че при 33% от случаите със СПИН през 2011 г. диагнозата е поставена при наличие на туберкулоза като опортюнистична инфекция. Общо 53% от новорегистрираните случаи са открити през 2011 г.

Общо регистрираните заболявания от **активна туберкулоза** на 100 000 души (болестност) за разглеждания 5-годишен период намаляват от 120 през 2007 г. на 74.3 през 2011 г., а новооткритите (заболеваемост) – от 37.1 на 27.9. Въпреки това заболеваемостта остава 2.3 пъти по-висока от средната в ЕС (12.3 на 100 000 души), и продължава да е проблем, стоящ пред системата на здравеопазване.

Рискови фактори

В структурата на факторите на риска за смъртност поведенческите фактори (тютюнопушене, злоупотреба с алкохол, нездравословно и небалансирано хранене, ниска физическа активност) заемат водеща роля. Те са следвани от влиянието на факторите на външната среда – физически и социални, които имат своето отражение върху цялостното здравно състояние на населението.

По данни на Световната здравна организация (СЗО)⁴⁷, стандартизираната смъртност при пътни инциденти в България от 2005 г. непрекъснато намалява и е в рамките на средната за ЕС, като при запазване на тази тенденция се очаква от 9.95 на 100 000 през 2002 г. да достигне до 4.11 на 100 000 през 2015 г. Същата тенденция към намаляване се наблюдава при самоубийствата, които от 14.27 на 100 000 през 2002 г. се очаква да достигнат 5.94 на 100 000 през 2015 г., сравнимо със средното за ЕС е по-ниска. Стандартизираната смъртност от заболявания, свързани с алкохолна употреба, е еднаква със средната за ЕС, като също се наблюдава тенденция към намаляването ѝ. Тревожен факт е, че въпреки тенденцията за намаляване на стандартизирана смъртност при заболявания, свързани със тютюнопушенето (447.91 на 100 000 души през 2002 г. до 263.12 прогноза за 2015 г.), същата е почти двойно по-висока от тази в ЕС

⁴⁶ По данни на Министерството на здравеопазването.

⁴⁷ European Health for All Database (HFA-DB) - <http://www.euro.who.int/en/what-we-do/data-and-evidence/databases/european-health-for-all-database-hfa-db2>

(194.66 през 2011 г.).

През 2011 г. са регистрирани общо 2752 трудови злополуки (ТЗ), от които 86 са със смъртен изход, а 20 – с трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане. Загубените календарни дни поради заболяване са 154 006.⁴⁸

Тютюнопушенето е една от доказаните водещи предотвратими причини за болестност и смъртност. В Европа тютюнопушенето формира средно 12.2% от глобалното бреме на болестите (3-28.8% в отделните страни), и е причина за 2.3-21% от всички смъртни случаи. В България кореспондиращите данни са съответно 13.5% от всички болести, и 12.4% от смъртните случаи.⁴⁹ Съгласно оценките на Световната банка, цената, която плаща здравната система на дадена държава за последствията за здравето от употребата на тютюневи изделия, съставлява между 0.1 и 1.1% от БВП в различните страни. След влизане в сила на тоталната забрана за тютюнопушене в закрити обществени места към края на 2012 г. пушачите са 34%. Резултатите на НСИ сочат значимо намаление на потреблението на цигари средно на лице от домакинството на страната за периода 1999-2011 г. – от 1000 цигари на домакинство през 1999 г. до 547 цигари през 2011 г. Голяма загриженост предизвиква тютюнопушенето при децата в страната. Данните от Европейския училищен изследователски проект за алкохол и други наркотици (ESPAD), проведен през 2011 г., сочат, че в 30 страни, участващи в проекта, между 26 и 78% от учениците са пушили цигари поне веднъж в живота си, като в България това са 66% от младежите (62% от момчетата и 71% от момичета).

Рисковата и вредна консумация на алкохол обуславя 9.2% от общото бреме на болестите в развитите страни, и е отговорна за 3.8% от общата смъртност и 4.6% от общата заболяемост в света.⁵⁰ Данните на НСИ показват значимо нарастване на консумацията на алкохолни напитки средно на лице от домакинството в страната за периода 1999-2011 г.,⁵¹ основно поради покачането през годините на употребата на бира с около 5 л и незначителния спад на консумацията на традиционните за България вино и ракии. През 2011 г. е нараснал и средният разход на домакинство за алкохолни напитки и тютюневи изделия до 380 лв. на година. Потреблението на тези продукти заема 6-то място след храни и безалкохолни напитки, консумативи (жилище, вода, електроенергия, горива за битови нужди), транспорт, здравеопазване, и съобщения.²⁵

Анализът на хранителния модел на населението в България на базата на ежегодните бюджетни проучвания на домакинствата в България, провеждани от

⁴⁸ Информационна система за трудовите злополуки на Националния осигурителен институт, www.noi.bg

⁴⁹ The European Health Report 2005. Public health action for healthier children and populations. World Health Organization, 2005.

⁵⁰ The European Strategy for the Prevention and Control of Noncommunicable Diseases. Copenhagen, WHO Regional Office for Europe, 2006.

⁵¹ <http://www.nsi.bg/index.php>

НСИ, показва, че се запазват някои **неблагоприятни тенденции и характеристики на храненето на населението**, наблюдавани през последните години, свързани с нисък прием на мляко и млечни продукти, повишена консумацията на червени меса и месни продукти, което се свързва с повишен прием на наситени мастни киселини. Отрицателните характеристики в модела на храненето на населението са по-изразени при децата в ученическа възраст. Хранителният модел на българина остава небалансиран, с висок дял на наситени мазнини, захар и сол.

Съществуват проблеми в хранителния прием и хранителния статус на населението в България още от кърмаческа възраст.

Свръхтеглото и затлъстяването допринасят в голяма степен за възникване на хронични болести, намаляват продължителността на живота, и влияят неблагоприятно на неговото качество.⁵² Наднорменото тегло е сериозен проблем при децата – относителният дял на свръхтегло при децата на възраст 7-18 години е 16.7%, а на затлъстяване – 8.2%. Резултатите от проучванията идентифицират основните рискови фактори за свръхтегло и затлъстяване при децата – нездравословен модел на хранене, ниска физическа активност, липса на училищна и семейна среда, която да създава условия и да стимулира здравословно хранене и физическа активност.

Като рисков фактор, **употребата на наркотици** повишава своето значение през последните години. Около 315 000-330 000 български граждани от 15 до 60 г. поне веднъж в живота си са употребили някакво наркотично вещество.⁵³ Според оценки на експерти, вероятният брой на проблемно употребяващите кокаин за цялата страна се оценява на около 1000-2500, а тези на амфетамини и други стимуланти – на около 2000-3500 лица.

Болестните промени, причинени от продължително излагане на **стрес**, се разглеждат в три основни групи: чести психични разстройства, синдром на прегаряне, и самоубийства. Честите психични разстройства, разпределени по вид, се подреждат както следва: тревожни разстройства (11.4%), афективни разстройства (6.2%), зависимости (3.3%), личностови разстройства (1.1%). През периода 2009-2011 г. се наблюдава значимо намаляване на средната възраст на хората, посегнали на живота си. Наблюдава се увеличение както на опитите, така и на завършените суициди. Във възрастовата група над 65 г. се наблюдава висок процент на завършените суициди, т.е. почти всеки опит приключва със смърт.

Политики за превенция на здравето

Обхватът на населението над 18-годишна възраст с профилактични прегледи през 2011 г. по данни на НЗОК е 35%, въпреки заложеното в законодателството

⁵² 6% от разходите за здравни грижи в Европейския регион се дължат на тях.

⁵³ Европейски училищен изследователски проект за алкохол и други наркотици (ESPAD).

изискване всеки български гражданин да премине един профилактичен преглед на година. Налице са значителни териториални различия по отношение на обхвата на профилактичните прегледи, като в някои области той е над средния за страната – Велико Търново – 46%; Пловдив – 45%, Пазарджик – 42%, докато в областите Силистра, Перник и Габрово обхванатите с профилактиката здравноосигурени лица са много под средното ниво за страната.

Намалява броят на бременните жени, наблюдавани от общопрактикуващи лекари (ОПЛ) – 42 583, дължащо се на направения избор наблюдението на бременността да се извършва от лекар – специалист по „акушерство и гинекология“. Едва 4.6% от бременните са избрали общопрактикуващ лекар (ОПЛ), който да извършва профилактичното наблюдение по програмата „Майчино здравеопазване“, предимно в области, където е затруднен достъпът до специализирана медицинска помощ – Благоевград, Враца, София област.

Имунизационният календар се изпълнява в пълна степен поради завишения контрол от страна на Районната здравна инспекция (РЗИ), като достига 95-97% на година.⁵⁴ Извършени са 1 154 000 имунизации на деца до 18-годишна възраст и 235 000 имунизации на лица над 18-годишна възраст, като се отчита незначителен спад спрямо 2010 г. Само малка част от рисковите контингенти (малцинства и маргинализирани групи) не попадат в обхвата за имунизации. Относително нисък (2 пъти под този за ЕС) е обхватът за имунизации за грип и ваксинации при населението извън имунизационния календар.

При проведено проучване през 2010 г. на базата на данни от 2009 г. беше направена оценка на ефективността на няколко профилактични програми, финансирани от НЗОК и изпълнявани от ОПЛ. Данните показват, което се потвърждава и от посочените по-горе факти, че *ефективността в областта на политиката на профилактиката и промоцията на здравето е твърде ниска.*

Таблица 4
Оценка на техническата ефективност на програми, изпълнявани от ОПЛ и финансирани от НЗОК* (%)

Програма	Средна оценка	Минимална оценка	Ефективност (100%)	Ефективност (под 100%)
Ефективност на профилактиката	47.68	19.96	17.86	82.14
Ефективност на имунизационната програма	90.73	73.06	28.57	71.43
Ефективност на програма "Майчино здравеопазване"	45.20	0.16	25.00	75.00
Ефективност на програма "Диспансеризация"	50.14	22.67	17.86	82.14

* Изчислението на ефективността представлява отношението на входно-изходните данни, претеглени през определени тегла, т.е. отношението на претеглената сума на изходните резултати към претеглената сума на входните ресурси. Анализът на ефективността е на база на регионалното разпределение на практиките на ОПЛ. Като пример при оценка ефективността на профилактиката като входни са взети общия брой на населението в съответния регион, броя на регистрираните лица при ОПЛ, и съответно броя на ОПЛ в региона, а като изходни – общия брой профилактични прегледи направени в региона от всички ОПЛ.

Източник: Анализът на техническата ефективност е чрез използване на метода DEA анализ и е публикуван в „Първична здравна помощ в България – факти и анализи“ от Салчев и колектив.

⁵⁴ Национален център по заразни и паразитни заболявания.

Политики в областта на диагностиката и лечението чрез осигуряване на достъпна и качествена медицинска помощ и услуги

Политиката в областта на диагностика и лечение чрез осигуряване на достъпна и качествена медицинска помощ и услуги намира отражение в **обективната оценка на потребностите** на населението и съответното **правилно планиране на необходимите ресурси и програми за тяхното удовлетворяване**. Здравната система трябва да отговори на потребностите на гражданите, като определи за основна своя цел предлагането на: 1) адекватни грижи (the right care); 2) на нуждаещия се (to the right person); 3) оказани от съответния специалист (by the right professional); 4) навреме (in the right time); и не на последно място 5) при адекватна стойност (at the right cost).

Здравните потребности на населението намират своето отражение в здравното състояние на населението. Показателят за преждевременна смъртност намалява. През 2011 г. той е 23.3 срещу 24.1% през 2007 г. Преждевременната смъртност в България през 2011 г. е 2 пъти по-висока сред мъжете (30.8%), отколкото сред жените (15.1%). Същото е съотношението и през 2007 г. – 31.5% за мъжете и 15.7% за жените.⁵⁵

Данните и направените прогнози показват, че въпреки намаляването при определени видове заболявания (8 групи), в 3 от тях (bronхит/емфизем/астма, заболявания на храносмилателната система, и на пикочо-половата система) се очаква рязко завишаване на поразеността на населението, а при други 2 (хроничните чернодробни заболявания и цирозите и психичните заболявания и тези на нервната система и сетивните органи) също се очаква завишаване на поразеността на населението. Това налага да се оценят правилно повишаващите се потребности в тази област и да се подготви здравната система за справяне с проблема чрез адекватно планиране на необходимите ресурси.

Данните за **злокачествените новообразувания** показват, че заболеваемостта нараства от 232.7 на 100 000 души през 2007 г. на 448.7 през 2011 г. Същият показател за Европейския съюз е по-висок (488.8 на 100 000 души). В голяма част от страните на ЕС обаче този показател, макар и по-висок, бележи тенденция към намаление, докато в нашата страна заболеваемостта от злокачествени новообразувания нараства. Основен проблем в тази област се очертава поразеността на населението от рак на дихателните органи, следван от рак на гърдата при жените.

Данните за **хоспитализираната заболеваемост** за периода 2007-2012 г. показват, че броят на хоспитализираните случаи в стационарите на лечебните заведения нараства от 1 735 341 (22 655 на 100 000 души) до 1 961 177 (26 688 на 100 000 души) общо, както и по възрастови групи. Най-голям е броят на хоспитализираните в стационарите на лечебните заведения на 100 000 население сред лицата над 65-годишна възраст (45279.6), следва групата на

⁵⁵ Общият показател за преждевременната смъртност за Европейския съюз е близо 22%.

децата от 0 до 17 години (25079.2), и най-ниска е във възрастовата група 18-64 г. (21768.9) – 2 пъти по-ниско от тази над 65 години.

Таблица 5

Хоспитализации по години и прогноза до 2015 г.

Индикатор/ Година	Хоспитализации на 100 от населението		Брой хирургични процедури в болница на година, на 100000		Средна продължителност на престоя		Процент аутопсии от всички починали
	България	ЕС	България	ЕС	България	ЕС	
2002	16,45	18,15	3930,12	7119,99	9,2	9,3	8,5
2003	17,54	17,93	4246,27	7028,69	8,8	9,09	8,6
2004	19,55	17,81	4834,45	6864,39	8,2	8,83	8,7
2005	20,97	17,72	5144,51	6466,24	8,1	8,69	8,2
2006	21,59	17,58	5655,89	6626,98	7,5	8,53	7,2
2007	22,79	17,55	5922,34	6787,37	7,2	8,39	6,1
2008	24,12	17,75	6486,45	6781	6,8	8,27	5,3
2009	25,87	17,76	6892,85	6777,55	6,5	8,17	5,7
2010	25,5	17,66	6756,84	.	6,1	8,14	5,1
2011	↓ 27,61	.	↓ 7485,10	.	↑ 5,68	.	↑ 4,64
2012 прогноза	↘ 28,81	.	↘ 7873,91	.	↗ 5,30	.	↗ 4,15
2013 прогноза	↗ 30,01	.	↗ 8262,72	.	↘ 4,92	.	↘ 3,66
2014 прогноза	↑ 31,22	.	↑ 8651,53	.	↓ 4,53	.	↓ 3,17
2015 прогноза	↓ 27,61	.	↓ 7485,10	.	↑ 5,68	.	↑ 4,64

Източник: СЗО - HFA-DB, Салчев.

От данните в табл. 5 и направената прогноза е видно, че основен проблем пред здравната система ще продължи да бъде **увеличаващият се брой хоспитализации** на населението, както и **броят на хирургичните процедури** в болниците. Сред *причините за хоспитализация по класове болести* водещи са болестите на органите на кръвообращението (14.9%), болестите на дихателната система (11.3%), и болестите на храносмилателната система (9%), които обуславят общо 35.2% от хоспитализациите.

Броят на психично болните под наблюдение на психиатричните заведения намалява от 2061 на 100 000 души през 2007 г. на 2055 през 2011 г., и това са предимно лица с умствена изостаналост, шизофрения, афективно разстройство и др. Най-разпространеното често психично разстройство е тревожното разстройство (11.4%), като групата на хората на възраст между 50 и 64 години (13.2%) е най-засегната от него.

Броят на освидетелствани и преосвидетелствани за **трайно изгубена работоспособност лица** над 16-годишна възраст с трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане е значителен – през 2011 г. е 181518 души, почти по равно разпределени между мъже и жени. Най-висок е

относителният дял на тези лица от възрастовата група 50-59 години (38.3%), следвани от възрастта 60 и повече години (34.9%). Всяко четвърто лице с трайно намалена работоспособност над 16-годишна възраст е с над 90% трайно намалена работоспособност (24.6%), и до 50 са 10.9%. Най-честата причина за трайно намалена работоспособност на лицата над 16 години са болестите на органите на кръвообращението, които обхващат 37.03% от общия брой на случаите на новоинвалидизираните лица. Регистрира се увеличаване на *броя на освидетелстваните деца до 16-годишна възраст, с признати вид и степен на увреждане*, който през 2011 г. е 4797 деца (при 3833 за 2010 г.) или 4.6 на 1 000 население до 16 години. Всяко четвърто дете с увреждане е със степен 71-90% увреждане (24%), с най-тежката степен над 90% са 16.5%.

Увеличава се броят на пожизнените лица с трайно намалена работоспособност, който достига през 2011 г. 42 839 лица (23.6% от всички освидетелствани и преосвидетелствани).

Трайно намалената работоспособност и особено тревожната тенденция към увеличаването ѝ сред лицата под 16-годишна възраст ще окажат своето **негативно влияние** върху няколко системи – пазар на труда, социална сигурност на тези лица, и не на последно място на здравната система, която трябва да отделя средства за продължително лечение на тези лица.

Особено тревожни се очертават **проблемите с увеличаващата се заболяемост при децата**, и липсата на достатъчно ясна политика в тази насока. Данните показват, че повишаването на рисковите фактори на околната среда, недостатъчно отговорното отношение към детското здраве се явява нарастващ проблем пред българското общество, чиито последици ще бъдат отчетени след години.

Системата за **спешна медицинска помощ** в България включва 28 центъра за спешна медицинска помощ (ЦСМП), съответстващи на областите, съставляващи административното деление на страната, с разкрити към тях 198 филиала за спешна медицинска помощ (ФСМП). Обемът на осъществяваната от ЦСМП дейност през 2011 г. бележи намаление с 13.4%, като броят на постъпилите повиквания спада от 849 637 през 2010 г. до 780 285 през 2011 г. Изпълнените повиквания през 2011 г. са 690 363, при 684 593⁵⁶ през 2010 г., като запазват тенденция на около 98-99% от общият брой на постъпилите повиквания. В структурата на повикванията по причина най-голям относителен дял имат повикванията за спешна медицинска помощ – 82%, следвани от повикванията за специализиран медицински транспорт – 8%, като последните бележат почти двукратно намаление спрямо предходната година (15% – 2010 г.). Като неуспешни са определени 70 287 и формират относителен дял от 9%. Трябва да се отчете **липсата на критерии и протоколи за тираж на постъпилите повиквания** и диференциране на техния спешен характер. И през 2011 г. почти 50% от дейността на ЦСМП е свързана с оказване на медицинска помощ на пациенти, които трябва да се обслужват от лечебните заведения за първична и

⁵⁶ По данни на НЦОЗА.

специализирана извънболнична помощ, и не са обект на системата за спешна медицинска помощ. **Спешната помощ се явява като възможен начин за заобикаляне на осигурителната система** от лицата, които не участват в нея (здравнонеосигурените лица), което е задълбочаващ се проблем в последните години.

През 2011 г. беше взето решение за преобразуване на диспансерите със стационар (онкологични, психиатрични и кожни) в комплексни центрове, осъществяващи специализирана болнична медицинска помощ – 7 комплексни онкологични центъра, 12 центъра за психично здраве, и 9 центъра за кожно-венерически заболявания със стационар. С това решение беше прехвърлено и финансирането на дейността им от НЗОК на базата на новосъздадени правила и клинични пътеки. Това допълнително създаде напрежение в здравната система и сред пациентите относно осигуряването на този тип здравна услуга.

Финансови ресурси

Анализът на ресурсите, осигуряващи изпълнението на политиките, е свързан с планираните финансови средства за осъществяването им, както и човешките и материалните ресурси в здравната мрежа. На табл. 6 са представени финансовите средства за осъществяване на политиката по осигуряване на достъпна и качествена медицинска помощ.

Общата осигуреност на населението с лекари в първичната извънболнична помощ през 2011 г. е 6.8 общопрактикуващи лекари (ОПЛ) на 10 000 души население, а средният брой население на 1 ОПЛ е 1508 души. През 2011 г. по договор с НЗОК⁵⁷ са работили 4996 общопрактикуващи лекари, при общ брой лекари за първична медицинска помощ по изискванията на Национална здравна карта (НЗК) – 5010, т.е. изпълнение на 99.7%.

Въпреки че през 2011 г. се въведе нов вид заплащане за осигуряване на постоянен денонощен достъп за медицинска помощ на здравноосигурени лица, като изплатените средства възлизат на 5 180 900 лева и съставляват 13.27% от изразходваните средства за ПИМП, това не доведе до повишаване на качеството на услугата и удовлетвореността както на населението, така и на самите лекари. Обслужването на нуждаещите се граждани от медицинска помощ извън работно време остана грижа и отговорност на системата на спешната медицинска помощ. Това води до извода, че тези заделени средства не оказаха необходимото влияние и не доведоха до желания резултат.

Като общ извод може да се приеме, че **доболничната медицинска помощ не осигурява нужните по количество и качество медицински услуги на нуждаещите се**, и че тя не е необходимия регулатор за достъп до специализираните и високоспециализираните услуги, и нейното функциониране е неефективно както от здравно-социална, така и от икономическа гледна точка.

⁵⁷ Годишен отчет за изпълнението на бюджета на НЗОК за 2011 г.

Таблица 6
Разпределение на финансирането по програми в политиката по осигуряване на достъпна и качествена медицинска помощ (хил. лв.)

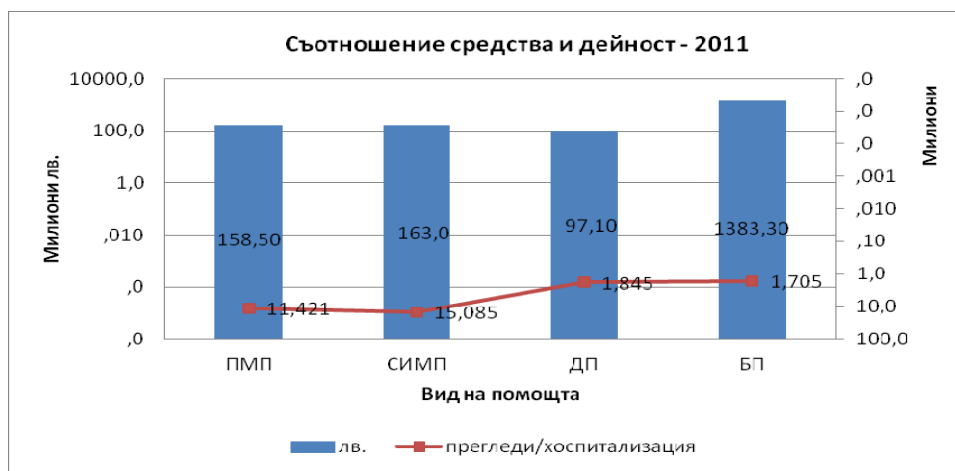
ПОЛИТИКА 2	В областта на диагностиката и лечението чрез осигуряване на достъпна и качествена медицинска помощ и услуги						
	Институция	2010	2011	2012 проект	2013 проект	2014 проект	2015 проект
Извънболнична помощ	МЗ	5626	6593	6509	6533	6667	6992
	НЗОК	46300	50550	51289	54800	57757	60289
Болнична помощ	МЗ	129894	163019	183996	189483	190605	215765
	НЗОК	1143990	1218288	1168876	1201937	1214380	1226823
Диспансери	МЗ	4292	-	-	-	-	-
Дейност по диспансерно наблюдение	НЗОК	20788	21926	24202	26478	28754	30575
Специализиран преглед по диспансерно наблюдение на ЗЗОЛ по т.100.6 с едно или повече заболявания	НЗОК	13149	17187	25265	33343	41421	47883
Диспансерно наблюдение при злокачествени заболявания и при вродени хематологични заболявания	НЗОК				15000	15525	16050
Спешна медицинска помощ	МЗ	76958	71805	87400	90492	95038	100793
трансплантация на органи, тъкани и клетки	МЗ	2500	2500	4540	4554	4575	5595
Осигуряване на кръв и кръвни съставки	МЗ	10714	11014	13450	13769	14166	15520
Медикосоциални грижи за деца в неравностойно положение	МЗ	31765	32265	31494	32500	33979	33799
Експертизи за степен на увреждания и трайна неработоспособност	МЗ	6250	6650	7454	7541	7669	8232
Хемодиализа	МЗ	38733	69883	69883	-	-	-
	НЗОК				70000	72450	70000
Други медицински услуги	МЗ	398	7000	7000	-	-	541
Асистирана репродукция	НЗОК				7318	7574	7830
Позитронно-емисионна томография – компютърна томография (PET/CT)	НЗОК				7850	8125	8400
Еднофотонна емисионна компютърна томография с компютърна томография – SPECT/CT на хибриден скенер	НЗОК				350	362	375
Интензивно лечение	МЗ	35160	45000	45000	-	-	-
	НЗОК				40216	41624	43031
Общо МЗ		342290	415729	456725	344872	352700	387237
Общо НЗОК		1640927	1762901	1731237	1950496	2007785	2053854
Общо по политиката		1983216	2178630	2187962	2295368	2360484	2441091
Разходи по политика за диагностика и лечение чрез осигуряване на достъпна и качествена медицинска помощ и услуги от общите разходи за здравеопазване (%)		73.61	71.04	75.95	74.43	72.97	72.08

Източник: МЗ, НЗОК, МФ, Салчев.

При анализа на данните от фиг. 2 могат да бъдат направени изводи – средната цена на услугата за 2011 г. в първичната медицинска помощ (ПМП) е 13.91 лв., в специализираната медицинска помощ (СМП) е 10.81 лв., при денталната помощ (ДП) – 52.72 лв., и в болничната медицинска помощ (БП) – 808.77 лв.

Фигура 2

Съотношение вложени средства и дейност – 2011 г.



Източник: НЗОК.

Към март 2013 г.⁵⁸ болничният сектор в страната включва 356 лечебни заведения за болнична помощ, от които 252 са публична собственост (на 100% държавна собственост са 87, на 100% общинска – 137, и смесена – 28). Има 104 лечебни заведения частна собственост и болници към ведомства (МС – 1, МО – 7, МВР – 1, МП – 2, МТ – 2).

Болничната медицинска помощ е основният гръбнак на системата на здравеопазване. На табл. 7 са представени основни данни за нейното функциониране, както и данни за осигуреността с необходимите човешки ресурси.

⁵⁸ По данни на НЦОЗА.

Таблица 7

Основни данни за здравната система в България

Индикатор/ Година	Брой болници на 100000		Болнични легла на 100000		Болнични легла за активно лечение на 100000		Частни болнични легла като % от общия брой легла	
	България	ЕС	България	ЕС	България	ЕС	България	ЕС
2002	↓ 3,81	2,83	↗ 648,5	618,3	↑ 516,59	450,26	.	28,74
2003	↓ 3,81	2,78	↘ 628,5	598,3	↘ 482,96	438,77	.	28,92
2004	↓ 3,89	2,77	↓ 613,13	587,2	↓ 470,19	428,87	↓ 2,65	29,18
2005	↓ 3,98	2,74	↗ 641,17	581,9	↗ 491,27	424,86	↓ 3,55	29,38
2006	↘ 4,1	2,7	↓ 619,81	572	↓ 474,59	419,05	↓ 5,5	29,75
2007	↗ 4,41	2,7	↗ 636,43	564,7	↗ 489,31	410,07	↘ 7,19	29,97
2008	↗ 4,6	2,68	↗ 649,41	558,5	↗ 498,68	402,76	↘ 9,16	30,22
2009	↗ 4,64	2,66	↑ 659,72	552,2	↑ 507,65	399,18	↗ 11,36	30,63
2010	↗ 4,59	2,67	↗ 649,48	545,5	↗ 503,37	393,2	↗ 11,9	30,83
2011	↗ 4,82		↑ 652,25	.	↗ 499,08	.	↗ 14,05	
2012 прогноза	↑ 4,95		↑ 655,00		↗ 500,35		↗ 15,73	
2013 прогноза	↑ 5,07		↑ 657,76		↗ 501,62		↑ 17,41	
2014 прогноза	↑ 5,20		↑ 660,52		↗ 502,89		↑ 19,09	
2015 прогноза	↗ 4,83		↑ 652,24		↗ 499,09		↗ 14,05	

Източник: СЗО - HFA-D, Салчев

В структурата на леглата в болничния сектор по видове най-голям относителен дял (75.7%) имат леглата за активно и интензивно лечение, което формира осигуреност на населението 45.6 на 10 000 души на базата на 33 420 легла. Общият леглови фонд в публичните болници се разпределя както следва – 71.2% от леглата са в структурата на многопрофилните болници, 22% в са специализирани болници, и 6.8% са в заведенията за стационарна психиатрична помощ. Броят на леглата в специализирани лечебни заведения за долекуване, продължително лечение и рехабилитация намалява в сравнение с 2010 г., и формира относителен дял от 11.2% от общия публичен леглови фонд. Леглата за дългосрочна грижа са 2.3% при **ниска осигуреност на населението** – 1.4 на 10 000 души. Леглата за физиотерапия и рехабилитация са 11.4% при осигуреност 6.9 на 10 000 души.

Броят на лечебните заведения за болнична помощ е над средния за ЕС⁵⁹, и прогнозата е, че през следващите години ще продължава да нараства, което е свързано и с нарастване на броя на леглата, и то преди всичко за сметка на болничните легла в частния сектор. Териториалното разпределение на лечебните заведения, и по-специално на болниците, е неравномерно.

⁵⁹ European health for all database (HFA-DB).

Наблюдава се ясна тенденция към концентрирането им в определени области на страната. При увеличаващия се дял на възрастното население проблем за следващите години е непрекъснатото намаляване на леглата за дългосрочна грижа.

Общата задлъжнялост на болничните лечебни заведения към края на 2012 г. е около 360 млн. лв., като просрочените задължения са 148 млн. лв., което е почти половината от всички задължения.⁶⁰ Тази тенденция към поддържана задлъжнялост продължава през последните 10 години и не намира правилното икономическо и политическо решение.

Таблица 8

Просрочени задължения на ЛЗБП по години (хил. лв.)

Година	2009	2010	2011	2012	31.01.2013
Общо просрочени задължения на лечебните заведения за болнична помощ	123912	163570	166560	143188	147857

Източник: МЗ.

През последните две години са спрели да работят 17 общински болници в Радомир, Трън, Кула, Бобов дол, Полски Тръмбеш, Елена, Дряново, Тервел, Генерал Тошево, Тополовград, Ивайловград, Котел, Рудозем, Оряхово, Брезник, Малко Търново и Девин.⁶¹

При анализа на разходите на лечебните заведения за болнична помощ по видове (табл. 9) се вижда, че основният дял на разходите заемат тези за заплати на персонала, медикаменти и консумативи. Трябва да се отбележи обаче, че при по-задълбочен анализ по видове лечебни заведения (нива на компетентност) разходите за заплати в националните и университетските болници е с 5% по-нисък от този в областните и с 10% по-нисък от общинските. В същото време разходите за медикаменти и консумативи е в обратна прогресия – в университетските болници е по-висок средно с 10% от този в областните и с 15% спрямо общинските. Това показва, че **в болниците с по-ниски нива на компетентност се лекуват по-леки случаи, като основните разходи се отделят за труд.**⁶²

От графичният анализ на разходите за здраве и броя на хоспитализации (фиг. 3) е видно, че въпреки задържането на общите разходи за здраве, броят на хоспитализациите нараства рязко.

⁶⁰ По данни на МЗ – www.mh.government.bg.

⁶¹ <http://www.mediapool.bg/за-две-години-17-общински-болници-са-фалирали-news204169.html>

⁶² <http://ncphp.government.bg/pechat/305-дирекция-класификационни-системи/816-ikonom-analiz-boln-uslugi.html>

Таблица 9

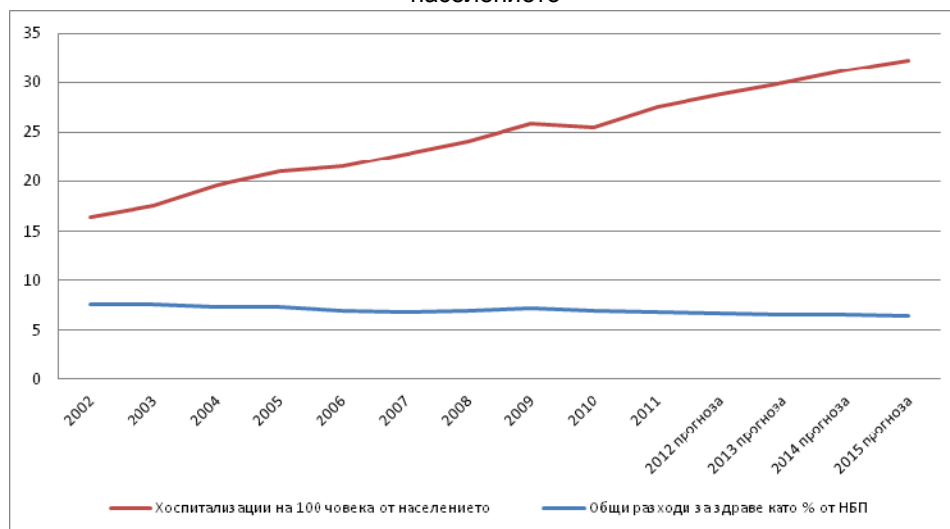
Разпределение на разходите на лечебните заведения за болнична помощ по видове, 2008-2012 г. (% , общо = 100)

Разходи по вид	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Разходи за храна	2.80	2.89	2.51	2.58	2.44
Разходи за медикаменти	29.52	30.85	31.24	28.63	29.49
Разходи за материали, горива и енергия	7.76	6.65	5.91	6.49	5.57
Текущ ремонт	1.99	1.56	0.93	1.06	0.53
Постелочен инвентар и работно облекло	0.21	0.19	0.10	0.12	0.06
Капиталови разходи	0.40	0.36	0.57	0.10	0.16
Разходи за външни услуги	5.62	6.40	6.74	6.89	7.42
Разходи за амортизация	5.33	5.40	5.63	5.56	5.70
Заплати на персонала	34.24	34.32	34.75	35.68	35.94
Допълнителни възнаграждения и плащания на персонала	1.86	1.88	2.15	2.45	2.60
Осигуровки за сметка на ДОО	5.46	4.53	4.56	5.01	4.55
Здравноосигурителни вноски	1.19	1.56	1.64	1.87	2.06
Вноски за ПО	0.50	0.46	0.49	0.84	0.82
Фонд гарантирани вземания за работници и служители	0.12	0.04	0.04	0.01	0.01
Фонд трудова злополука и професионални болести	0.13	0.13	0.15	0.17	0.19
Разходи за данъци, такси и други подобни плащания	0.43	0.42	0.56	0.55	0.60
Други разходи	2.19	2.30	1.97	1.96	1.85
Учебни и научно изследователски разходи	0.17	0.06	0.06	0.03	0.01

Източник: НЦОЗА.

Фигура 3

Съотношение на общите разходи за здраве и хоспитализациите на 100 човека от населението



Изградената структура на спешна медицинска помощ (СМП) осигурява относително равномерно покритие на територията на цялата страна, като приблизително 58% от населените места в страната са до 20 минути време за достъп от филиал за спешна медицинска помощ, и още около 27% на

населените места са с вероятно време на достъп до 30 минути. Около 15% от населените места са с време за достъп в диапазона над 30 минути, в рамките на които оказването на адекватна медицинска помощ при спешни състояния е силно затруднено. Обслужваното население в тези места, разположени в труднодостъпни и отдалечени райони, е около 211 000 души.

Човешки ресурси

Въпреки непрекъснатите сигнали от страна на съсловните организации за емиграция на медицински специалисти, броят на работещите в системата се увеличава, като прогнозата е това увеличение да продължи.

Налице са регионални диспропорции, пораждащи неравенства в достъпа до медицинска помощ. Осигуреността с лекари по области варира от 25.6 до 50.2 на 10 000 души. Най-висока е в областите, в чиито центрове има медицински университети и университетски болници. Разпределението на специалистите по здравни грижи е по-балансирано.

Определената численост на ЦСМП е 7113 щатни бройки, от които са заети 6677 (94%),⁶³ т.е. има недоокомплектоване на екипите. Най-много незаети длъжности са в областите София-град (187), София-област (34), Варна (28), Пловдив (28), Бургас (24), Пазарджик (22), Ямбол (20), Габрово (19). Съществуват различия в определената структура и щатна численост в отделните центрове в резултат от **липса на точни механизми за определяне на вида, броя и разпределението на екипите** за спешна медицинска помощ в отделните центрове. От всички работещи в ЦСМП, медицинските специалисти са 3759 души, от които 1146 лекари, 1508 фелдшери, 1103 други медицински специалисти (медицински сестри, акушерки и др.). Всеки четвърти работещ е на възраст от 55 до 65 години, и само 9% от работещите медицински специалисти са във възрастовата категория до 35 години.

Налице са данни и за текучество на медицинския персонал, като медицинските специалисти, работещи по-малко от година в ЦСМП, са 11%. Медицинските специалисти със стаж между 1 до 5 години са 23%, от 5 до 10 години са 15%, а над 10 години са 56%. Лекарите с придобита специалност не надвишават 50% от всички работещи лекари, като от тях специалност „Спешна медицина“ притежават само 69 лекари.

Повишава се средната възраст на лекарите, работещите в здравната мрежа – близо половината са във възрастовата група 46-60 г., 1/5 – над 60 години, и само 5% до 30-годишна възраст, и 1/4 – между 31 и 45 г. Същата е тенденцията при специалистите по здравни грижи, като близо 15% от тях са над 60-годишна възраст. Високата средна възраст на медицинските специалисти ще увеличи дефицита при пенсиониране на поколенията.

⁶³ Към 31.12.2011 г.

Таблица 10

Основни данни за човешките ресурси в здравеопазването в България

Индикатор/ Година	Лекари на 100000		Общопрактикуващи лекари (ОПЛ) на 100000		Лекари по дентална медицина на 100000		Медицински сестри на 100000		Акушерки на 100000	
	България	ЕС	България	ЕС	България	ЕС	България	ЕС	България	ЕС
2002	↓ 351,87	294,68	↗ 67,26	80,82	↓ 78,08	61,46	↓ 405,91	761,85	↘ 43,63	30
2003	↘ 359,53	301,53	↑ 68,41	81,43	↔ 82,76	62,08	↓ 423,16	766,14	↗ 44,17	29,99
2004	↓ 352,21	305,02	↑ 68,9	81,71	↔ 83,64	63,68	↘ 426,49	774,59	↔ 43,91	30,57
2005	↔ 364,01	305,24	↑ 67,6	82,01	↔ 84,19	63,98	↔ 448,2	783,65	↑ 44,64	30,46
2006	↔ 364,8	311,97	↔ 66,59	81,83	↔ 84,91	65,24	↔ 454,97	791,94	↑ 44,54	30,47
2007	↔ 364,01	315,64	↔ 65,02	81,68	↔ 84,35	64,52	↔ 465,35	797,34	↑ 44,4	31,05
2008	↘ 360,13	322,67	↘ 62,78	82,31	↔ 82,82	63,69	↔ 467,64	811,04	↔ 43,76	31,59
2009	↔ 368,51	328,58	↔ 65,25	81,92	↔ 86,08	64,56	↔ 464,72	828,55	↓ 43,36	32,09
2010	↔ 371,14	332,68	↘ 63,19	81,98	↔ 84,8	65,94	↔ 464,98	833,04	↓ 43,1	32,04
2011	↔ 371,79	.	↘ 62,73	.	↑ 86,46	.	↔ 485,20	.	↘ 43,52	.
2012 прогноза	↑ 373,78	.	↓ 62,05	.	↑ 87,05	.	↑ 492,87	.	↘ 43,44	.
2013 прогноза	↑ 375,78	.	↓ 61,38	.	↑ 87,64	.	↑ 500,54	.	↓ 43,35	.
2014 прогноза	↑ 377,78	.	↓ 60,70	.	↑ 88,23	.	↑ 508,22	.	↓ 43,27	.
2015 прогноза	↔ 371,79	.	↘ 62,73	.	↑ 86,46	.	↔ 485,19	.	↘ 43,52	.

Източник: СЗО – HFA-D, Салчев.

Липсва ефективно планиране на човешките ресурси в здравеопазването, което да обвърже учебните бройки за медицински специалисти с данните от текущото съотношение между практикуващите лекари и медицински сестри. Данните на регистрите на БЛС и БАПЗГ показват съотношение на лекари към медицински специалисти 1:1.45. Образователната ни система не отговаря на този дисбаланс, дори създава условия за неговото задълбочаване, като подготвя почти еднакъв брой лекари и професионалисти по здравни грижи.

Системата на специализация на лекарите беше нарушена, и нейното възстановяване ще продължи още няколко години, като постигане на необходимите резултати по осигуряване на лекари-специалисти ще бъде основен проблем в следващия период. Темпът, с който постъпват в системата на здравеопазването новозавършилите студенти, е приблизително равен на темпа на напускане, регистриран в базите данни на БЛС и БАПЗГ. Той е недостатъчен, за да компенсира темпа на пенсиониране на застаряващата работна сила в сферата на здравеопазването.

Специализирани програми и дейности

Като специализирани програми и дейности трябва да се разглеждат диспансеризацията, трансплантацията, хемодиализата, асистираната репродукция, осигуряването на кръв и кръвни съставки, и не на последно място

медико-социалните грижи на деца в неравностойно положение (дейността на ДМСГД).

- Диспансеризацията като програма е специфичен метод, наложен в периода преди 1989 г., базиращ се на **активното** издирване, лечение, профилактика и рехабилитация на специфични групи от населението в специализирани звена – диспансери (пневмофтизиатричен, онкологичен, кожен и психиатричен), както и при детската и женска консултация в бившите поликлиники. След промените в системата на здравеопазването много от елементите на дейност бяха включени в пакета на общопрактикуващите лекари и специалистите от извънболничната помощ, а през 2012 г. диспансерите бяха преобразувани в центрове. Въпреки създадените възможности за активно наблюдение на населението и включването на тези дейности в заплащаните от НЗОК услуги, тази програма не изпълнява ефективно целите, заложи в нея. Тя се основава на старите разбирания за активност на медицинските специалисти и относителна пасивност на пациентите, както и на множество строго регламентирани алгоритми в дейността, което води до администриране, а не до здравна грижа. Наложително е преоглеждане на цялостната концепция за диспансеризация (която често се смесва с профилактика) и възприемане на нов подход и програма за осигуряване на дългосрочна грижа за рисковите групи, хронично болните, възрастните и лицата в неравностойно положение. Това е начин за повишаване на ефективността на влаганите средства в тази програма.
- С приемането на Закона за трансплантациите беше заложила и нова програма за трансплантации, която стартира успешно през първите две години, но въпреки вложените през последните години средно по 7 млн. лв. годишно нейната ефективност е изключително ниска. Към март 2013 г. броят на нуждаещите се от трансплантация е общо 1023 граждани, от които 938 се нуждаят от трансплантация на бъбрек, 47 – от черен дроб, 33 – от сърце, и 5 – от бял дроб.⁶⁴

Общо за периода 2004-2012 г. трансплантациите от жив донор са 141 броя (16 средногодишно), а от трупен донор са 214 броя или средногодишно 23 броя, при нуждаещи се от този вид здравна помощ над 1000 човека. Основните причини за ниската ефективност на програмата са от политическо естество – създаване през 2009 г. на специализиран фонд, който бе закрит след две години, недостатъчна подготовка на кадри в тази област, и не на последно място – недоверието на гражданите, свързано с даряването на органи, тъкани и клетки.

- Фонд „Асистирана репродукция“ беше създаден през 2009 г. Оттогава досега в него са постъпили общо 18 851 заявления, а над 10 000 жени са получили финансиране. Чрез Фонд „Асистирана репродукция“ се финансира до 3 опита ин витро, като всеки един от тях е на стойност до 5000 лв. Право на помощта имат двойки с репродуктивни проблеми. Максималната възраст за финансиране при жените е 43 години. Данните показват, че 26-30% от

⁶⁴ Изпълнителна агенция по трансплантации, <http://bgtransplant.bg/iat/registers%20and%20statistics.php>

опитите ин витро са успешни. Родените деца за тези три години са близо 1400. Данните сочат, че за всяко родено дете по тази програма са вложени 35487 лв., както и че от 4 лечебни заведения за асистирана репродукция през 2009 г. тяхната бройка през 2013 г. достига 24 – шест пъти повече.

Таблица 11
Финансирани процедури и средства по Фонд „Асистирана репродукция“

Година	Средства (лв.)	Финансирани процедури (бр.)
2009	5 300 000	1291
2010	15 391 846	4360
2011	14 884 056	3555
2012	14 105 896	3731
Общо	49 681 799	12937

Източник: Фонд "Асистирана репродукция".

Ефективността на вложените средства се определя от постигането на желаните резултати при адекватно финансиране. Въпреки че проблемът със стерилитета е както изключително личен, така и от голямо медико-социално значение (обявени са над 200 000 двойки, въпреки че няма реално направено скринингово изследване), съотношението на вложените средства към постигнатите резултати не сочи към желаната ефективност.

Държавната политика в тази област трябва да бъде внимателно обмислена и целенасочена, и да не бъде подчинена на емоции и натиск на обществото. Приоритетното ориентиране на програмите в областта на репродуктивното здраве трябва да бъде насочено към решаване на проблема преди неговото възникване.

Политика в областта на лекарствените продукти и медицинските изделия

Лекарствата и медицинските изделия представляват около 35% от текущите разходи за здраве в България,⁶⁵ от които осигурявани от МЗ и НЗОК са около 20%, а останалите са за сметка на гражданите, което е висок процент в сравнение със средното за ЕС (25%). 83% от лекарствата, които се консумират в страната, са генерични, създадени преди 30 години, като от гледна точка на фармацията те са стари, не са защитени от патент, тъй като той се издава за 25 години.⁶⁶ Подобна е ситуацията и в Централна и Източна Европа, където по данни на асоциацията за 2009 г. употребата на генеричните медикаменти е 85%, в Чехия и Словакия – 75%, в Унгария – 65%, в Полша – 83%, а в Русия – 96%.

След 1989 г. в България се наблюдава плавно нарастване на употребата на оригинални лекарства, средно с 1% годишно, като към първото шестмесечие на тази година достига 24%. За 20 години средна стойност на една опаковка лекарство у нас е достигнала 7.66 лв.

⁶⁵ Евростат, 2011.

⁶⁶ Асоциация на научноизследователските фармацевтични производители в България – семинар „Фармацевтичен пазар и лекарствена политика в България 2009-2011 г.“.

Данните за размера на лекарствения пазар показват увеличение на продажбите от над 10% до 1 млрд. лв. за 2012 г., като ръстът не е заради края на кризата, а е породен от неудовлетвореността от здравеопазването. Увеличена е употребата на медикаменти, предписвани с рецепта. Най-потърпевш от икономическата криза е пазарът на хранителните добавки, като покупката на хранителни добавки е сигурен индикатор за край на кризата, посочват експертите.

Според фармацевтичния бранш негативните фактори върху пазара на лекарства в страната се дължат на намалено търгово финансиране от МЗ по наредба 34, липса на свободни финансови средства в част от участниците на пазара (дистрибутори, аптеки, НЗОК), намален ограничен обществен ресурс за здравеопазване и липса на средства вследствие на кризата. Най-голям дял на продажби осъществява аптекният пазар. Две са основните причини за това. Едната е, че част от аптеките се закриват, а другата, че НЗОК не плаща част от стойността на лекарствата и пациентите се налага да си ги купуват.

По данни на МЗ, 4300 аптеки имат лиценз, от тях активно действащи са 2200. България е с най-ниска цена на лекарствата в Европа – 72% от средноевропейската цена, но с най-високо ДДС – 20%, като ние сме единствената държава в ЕС, в която пациентите плащат повече от половината от цената за лекарства. Годишно НЗОК отделя едва 42 лв. за домашно лечение на един пациент, при средна стойност за Европа 193 евро.

Таблица 12
Разпределение на финансирането по програми в политиката в областта на лекарствените продукти и медицински изделия

ПОЛИТИКА 3	В областта на лекарствените продукти и медицинските изделия						
	Програми по политики	Институция	2010	2011	2012 проект	2013 проект	2014 проект
Достъпни и качествени лекарства и медицински изделия (млн. лв.)	МЗ	143.8	161.6	16.1	17.9	20.0	21.90
	НЗОК	347.0	524.5	495.5	603.7	684.4	757.2
Разходи по политика в областта на лекарствени продукти и медицински изделия (%)		18.22	22.37	17.76	20.16	21.77	23.01

Източник: МЗ, НЗОК, МФ, Салчев.

Разходите за лекарствени продукти и медицински изделия, плащани директно от пациентите, са много високи. От общите разходи на пазара, държавните средства са по-малко от 40%. Директно плащаните от пациента („от джоба“) разходи за лекарства по този начин са много високи, и в действителност представляват повече от 70% от разходите за здравеопазване на домакинствата. Тези разходи представляват особено тежко бреме за бедните. Фактът, че стойността на потреблението на бедните домакинства е значително по-малко (80 лв.) от тази на други домакинства (около 140 лв.), показват, че бедните вероятно се отказват от покупки на лекарства. Проучвания на българските пациенти в действителност показват, че при 23% липсват финансови средства за закупуване на предписаните лекарства, а 56% не могат да си позволят поне някои от предписаните лекарства, необходими за лечението

си, дори и в рамките на съществуващите правила за доплащане от страна на НЗОК.

Лекарствената регулаторна рамка е пълна и адекватна на изискванията на ЕС, но все още се развива. Законът за лекарствените продукти в хуманната медицина е изготвен през 2007 г. с цел да се приведе българската лекарствена политика с европейските стандарти, свързани с продажбата, производството, вноса, изкупуване и сключването на договори. Законът създава рамка, която, поне формално, въвежда органи и структури, необходими за регулиране на фармацевтичния сектор. Той претърпя много промени през последните няколко години и все още продължава да се развива. Съвсем наскоро Комисията по ценообразуване и Комисията по реимбурсиране бяха слети в опит да се опрости процесът по определяне на реимбурсните нива и позитивния списък, и беше взето решение да се увеличи честотата на ревизиите на основните цени на лекарствата, включени в лекарствения списък.

Фармацевтичният сектор и лекарствената политика са чести теми на обществени спорове. Например, през 2012 г. се установи, че външният механизъм за контрол на референтната цена не води до очаквания ефект, което води до увеличаване на цените на лекарствата. Друг очертаващ се проблем е свързан с постепенното прехвърляне на отговорността за закупуване на някои скъпоструващи лекарства от МЗ към болниците. До 2010 г. МЗ доставяше скъпите лекарства централно (например при онко-заболяванията и хемодиализата). Политиците решиха, че този начин е неефективен поради редица причини, вкл. забавяне на държавните поръчки и осигуряване навреме на необходимите лекарства, както и налагане на определени обеми от администрацията, които водят до недостиг на тези лекарства. Значителният брой жалби срещу МЗ относно резултатите от процеса на обществените поръчки оказва допълнителен натиск за предприетите промени. През 2012 г. беше взето решение за включване на разходите за тези лекарства в клиничните пътеки и да се даде възможност на болниците да ги закупуват по реда на провежданите от тях процедури по ЗОП заедно с рутинни поръчки за лекарства и консумативи. Процесът на преход беше дезорганизиран и в много болници се установи, че са платили по-висока цена от тази, която министерството е получавало по-рано при централизираните търгове.

Процедурите за възлагане на обществени поръчки на лекарства бяха променени през 2012 г. В опит за решаване на проблема, НЗОК получи възможността да организира централизиран преговори с фирмите доставчици, първо за лекарства, които са били предмет на обществени поръчки от страна на болниците, а по-късно потенциално за всички продукти от списъка на лекарствата, които се реимбурсират от нея. Тези ценови преговори трябваше да следват обичайните процедури за обществени поръчки, а крайната цена, получена от НЗОК, трябваше да бъде по-ниска от тази, получена преди това от МЗ или най-ниската цена в позитивната листа. Все още няма окончателни обективни данни за това дали са постигнати целите на тази промяна, но потенциално такъв тип договаряне буди тревога относно прозрачността и цялостната ефективност на ценовата политика на НЗОК. В тази връзка е

необходимо да се проведе цялостен преглед на обществените поръчки на лекарства. За да се засили контролът върху разходите, необходимо е да се обмисли нов тип тръжна процедура, осигуряваща възможности в рамките на големи обеми на лекарствени клъстери, които да доведат до намаляването на цените и възможности за възстановяване на дължимото по ДДС.

Обект на значителни критики и дебати е изпълнението на политиката в осигуряването на лекарства и медицински изделия, а не на нейното съдържание. Дискусиите показват, че съдържанието на много от съществуващите нормативни актове, както и предприеманите действия, съответстват на стандартите за добра практика. Например, критериите за включване на дадено лекарство в позитивния лекарствен списък (ПЛС) и ценообразуването не е публично и прозрачно, както и това, че вземането на решения не е прозрачен процес. На тази основа доверието към съответните комисии е ниско и е вероятно да остане така, освен ако прозрачността не нарасне в достатъчна степен, удовлетворяваща обществото. Като необходима мярка е извършването на пълен и прозрачен одит на съществуващия позитивен списък с цел да се осигури система с най-добра ефективност на влаганите средства и значително засилване на общественото доверие в легитимността на тези процеси, и не на последно място за трайно подобряване на прозрачността на вземане на решения.

Друг проблем, свързан с тази политика, е повишаването на нивата на самолечението, което изисква допълнителен контрол по отпускането на лекарства от аптеките. Факторите, въздействащи върху повишаване на нивата за самолечение, са: неподходящо изписване на лекарства от страна на общопрактикуващите лекари и специалистите, несъобразяване с финансовите възможности на пациентите, изписване предимно на скъпи оригинали под влияние на маркетинговите политики на фармацевтичните фирми, и не на последно място – непрекъснато променящите се нива на реимбурсиране от страна на НЗОК с все по-увеличаващо се самоучастие на пациентите при закупуването им, които предпочитат да избегнат разходите и времето за консултация с общопрактикуващите лекари.

Като обобщение, необходима е всеобхватна рамка за насърчаване на рационалното използване на лекарства и промени в поведението на пациентите, лечебните заведения и аптеките към въвеждане на най-добрите практики, повишаване ролята на генеричния сектор в пазара, където все още няма целенасочена конкретна политика, преодоляването на практики, нарушаващи конкуренцията чрез предлагане от производителите на безплатни лекарства (мостри), високи работи (търговски отстъпки) на търговците на дребно, и т.н.

Необходимо е предприемане на ясна политика и прилагане на точни и опростени правила при начина на предписване, поръчки, субсидии, поддръжка и използване на медицинските изделия и консумативи при медицинските процедури и операции в болниците, като пейсмейкъри, стентове и изкуствени стави.

3. Изводи, препоръки и възможни подходи за въздействие

Най-съществено влияние върху здравето на гражданите имат социално-икономическите фактори на окръжаващата среда (50%), следвани от начина на живот на отделните граждани, семейството, групите и обществото (20%). Въздействието на здравната система върху индивидуалното, груповото и общественото здраве е в рамките на едва 10%. Тук трябва да се отбележи, че и самата здравна система изпитва допълнително външни въздействия, които оказват влияние върху нейната ефективност.

Както здравните политици, така и обществото трябва да се замислят върху факторите, които оказват влияние върху здравето на гражданите, и да пренасочат своите очаквания от това че здравната система ще реши всички проблеми, свързани с опазване и възстановяване на здравето. Тези очаквания не почиват на обективна основа, и именно затова в последните години се наблюдава спадане на доверието на гражданите в здравната система и работещите в нея.

Здравната система може и трябва да подпомага усилията на гражданите и обществото за постигане на по-високо ниво на здраве и качество на живот чрез всички свои диагностични, клинични, организационно методични и научни методи, предоставяне на експертни оценки и разработването на съответните програми, но не може да наложи решения и поведение, което е задължение на обществото и политиците.

Възприетият неолиберален здравно-политически модел, базиран на здравноосигурителните вноски и „квази“ пазарните взаимоотношения в здравеопазването, начина на финансиране чрез прехвърляне на финансовата тежест върху населението, и постепенното оттегляне на държавата от отговорността за здравето и финансиране на съответните дейности, доведе до **прехвърляне на отговорността и финансовите рискове върху отделните граждани и върху лечебните заведения, осигуряващи здравните услуги**. Финансовата стабилност на НЗОК се осигурява чрез включването на бюджета ѝ във финансовата рамка на държавата – Консолидирания държавен бюджет, като всички рискове се поемат от гражданите и лечебните заведения. Прокламираният солидарен модел на здравно осигуряване е само пожелателен.

Основен проблем още от създаването на здравноосигурителния модел е натискът за **непрекъснато увеличаване на основния пакет от дейности**, които се покриват от бюджета на НЗОК. Трябва да се отбележи, че още при определянето на този „основен“ пакет от дейности през 2000 г. без задълбочен анализ и прогноза, политиците законодателно определиха покриване на всички видове дейности от НЗОК, т.е. „всеобхватен“ пакет от дейности. В следващите години той беше непрекъснато увеличаван и допълван с включване на все повече и нови услуги, често без никаква икономическа или здравна обосновка – например броят на клинични пътеки от 34 през 2000 г. достигна 308 през 2013 г. Възползвайки се от това държавата, в лицето на МЗ, особено в последните

години прехвърли голяма част от дейностите, които са нейна отговорност (хемодиализа, редки заболявания, реимбурсиране на скъпоструващи лекарства, ин витро фертилизацията и т.н.). Това оказва влияние върху развитието на втория стълб на здравното осигуряване – допълнителното доброволно осигуряване, където поради „всеобхватния основен пакет“ няма реална възможност за развитие на този пазар.

С промените на Закона за здравното осигуряване (2012 г.) коренно се промени и осигурителният модел, като допълнителното доброволно здравно осигуряване, което съществуваше в предишния вариант на закона, беше променено и насочено към застрахователните принципи (Изисквания на Солвенци 2). Нямахме предприети и планирани никакви мерки за разрешаване на този проблем, което доведе до пълен монопол на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) в разплащанията на здравните услуги, маргинализиране на втория стълб на осигуряване (застраховане). Това от своя страна води до пълно концентриране на плащанията при един платец и до непрекъснато желание за намеса на държавата във финансирането на здравните услуги (например МФ необосновано прибира резерва на НЗОК), както и до нарушаване на принципа за повишаване на финансовата самостоятелност на здравния сектор. Системата на здравеопазване в момента е в „стабилизирана криза и системен хаос“.

Средствата, насочени към политика на профилактика и промоция на здраве, са недостатъчни и непрекъснато намаляват. Държавата се оттегля от основната си функция по осигуряване изпълнението на тази политика. Отделените средства и ресурси по тази политика се използват неефективно, без ясни приоритети, целеви хоризонт, оценка на рисковите детерминанти и групи, и без задължителния мониторинг.

Все още България има **неизползван потенциал** за постигане на по-добро здраве на населението, съответно за предотвратяване на голяма част от заболяванията и преждевременната смъртност. Този потенциал е в областта на промоцията на здравето и профилактиката на болестите, и най-вече социалните и здравни политики на национално и регионално ниво. По-ефективна профилактика може да бъде постигната, ако обхваща на практика едновременно няколко основни направления: *подобряване на детерминантите на здравето* (социални, поведенчески, екологични); *приобщаване на населението към здравословен начин на живот*; разработване и реализация на програми за профилактика и ранна диагностика на *хроничните заболявания*; прилагане на *интердисциплинарни модели* в дейностите по тяхната профилактика, и др. **В политиката за промоция на здравето и профилактика на болестите трябва да бъдат въввлечени всички обществени сектори, а не само структурите на здравната система** (секторите извън здравеопазването като образование, социална сфера и др., местни органи на власт, бизнесът, средства за масова информация, неправителствени организации, населението). Само при такова **междусекторно** взаимодействие би могло да се изработи обща позиция какво и как трябва да се прави за насърчаване на здравословния начин на живот, като това бъде съобразено с наличните възможности и ресурси. При такъв подход **системата на здравеопазване би трябвало да се фокусира не само върху**

лечебна дейност, но и върху развитие на здравния потенциал на нацията и прилагане от всички звена на здравната система на интегриран подход в областта на промоция и профилактика на болестите. Медицинските услуги, касаещи консултирането в областта на здравословния начин на живот, трябва да бъдат основни наред с лечебно-диагностичната дейност на личните лекари.

Активното участие на самото население в процеса на здравната услуга ще доведе до необходимата степен на **информирано и мотивирано поведение за приобщаване към здравословния начин на живот** и преодоляване на значителния дефицит на знания, умения и мотивация за здравословен начин на живот сред уязвимите групи и лица в неравностойно положение, което е причина за формиране на негативни тенденции, касаещи здравния статус на населението.

У нас съществуват и съществуват немалък брой национални програми с афиширана профилактична насоченост. Част от тях касаеха отделни рискови фактори (тютюнопушене), други – обширни тематични области (психично здраве), трети – отделни заболявания (остеопороза) и т.н. В редица случаи това пораждаше дублиране на дейности по различните програми в сходни тематични области, което беше **неоправдано разпиляване** на и без това ограничени финансов ресурс. Освен това при планирането на тези програми в повечето случаи не беше разработен необходимият оценъчен инструментариум за етапно оценяване на тяхната ефективност.

В условията на ограничени възможности и финансови ресурси за профилактика, е необходимо **да се очертаят приоритети, цели и дейности** в рамката на един **интегриран подход** за намаляване на хроничните болести и последствията от тях, чрез разработка и реализация на политики и програми за профилактиката им. Това се постига чрез обхват както за цялото население, така и за високорисковите групи, вкл. за по-добро лечение и рехабилитация на болните, създаване на условия за здравословен избор, и намаляване на неравенствата в здравето.

От няколко десетилетия глобалните усилия за контрол на хроничните неинфекциозни болести бележат успех и вече има значими резултати в много развити страни. Практиката показва, че **редуцирането на основните рискови фактори** води до намаляване на смъртността и заболеваемостта от тези болести, съответно и на тяхното бреме за обществото. Интегрираният подход е интервенция, която е насочена към няколко рискови фактори, комбинираща различни стратегии, вкл. развитие на политики, изграждане на капацитет, партньорство и информационна подкрепа на всички нива. Концепцията за факторите на риска трябва да бъде в основата на профилактичните дейности по програмите, при водещ **популационен подход за интервенция**. Популационният подход цели намаляване на нивото на рисковите фактори за всички лица, като създава благоприятна среда, позволяваща здравословен начин на живот посредством редица мерки като **промяна в законодателство, данъци, финансови стимули от правителството** и др. Той има неразличим ефект за отделния индивид, но значителен на популационно ниво, не изисква

поведенчески промени, осъществява се сравнително бързо, и е обоснован по отношение на разходите, т.е. води до “ползи за всички”.

Политиката към осигуряване на ефективен и качествен достъп до медицински диагностични и лечебни грижи в основната си част е финансирана чрез здравноосигурителните вноски на осигурените лица и с непрекъснато намаляване участието на държавата в нея.

Основните средства и ресурси са насочени към болничната помощ, като има непрекъснато разширяване на пакета дейности (броя на клиничните пътеки) в нея без адекватно повишаване на необходимите финансови средства.

Качеството и ефективността на предлаганите медицински услуги се влияят от няколко основни причини:

- липса на проучвания и анализи относно потребностите на населението от различните видове медицински услуги и съответно планиране на необходимите средства за тяхното удовлетворяване;
- **неефективност на доболничната помощ** и преди всичко на дейността на общопрактикуващите лекари;
- **пазарна насоченост на дейността** на болниците – т.нар. „индуциране на потребностите“ на гражданите;
- увеличаваща се ефективност в дейността по **въвеждането на нови и високоефективни технологии**, намаляване на средната продължителност на престоя, увеличена използваемост на леглата, и не на последно място – висок оборот на едно легло;
- липса на **достатъчно регулации** в системата – медицински стандарти за поведение, планиране на ресурсите и инвестициите, и т.н.

Рискове пред българското общество в областта на здравето

Рискови фактори на външната среда:

- Отрицателни характеристики в модела на хранене се наблюдават при децата в ученическа възраст. При голяма част от учениците се установява ниска физическа активност.
- Рисковите фактори, свързани с начина на живот у нас, са широко разпространени сред населението.
- Продължава да се увеличава броят на учениците, употребили наркотични вещества в живота си.

Рискове, свързани с функционирането на здравната система:

- Влиянието на глобалната финансова криза се проявява чрез негативни ефекти върху възможностите за ресурсно осигуряване на системата и повишено търсене на здравни услуги от страна на населението.
- Влошава се кадровата осигуреност, недостатъчна квалификация и демотивация на работещите в системата, и по-специално в спешна медицинска помощ.
- Прогресивно влошаване на възрастовата структура на медицинските специалисти, недостатъчен брой обучаващи се студенти и увеличаване на броя на медицинските специалисти, желаещи да търсят професионална реализация извън страната.
- Структурите от националната здравна мрежа са неравномерно разпределени с нарастващи териториални различия и неравнопоставеност на населението по отношение на достъпа до отделните видове медицинска помощ, особено при първичната медицинска помощ.
- Нарушено е взаимодействието и координацията между отделните сектори на системата, което нарушава интегритета на системата и намалява качеството и ефективността на медицинската помощ.
- Нараства неудовлетвореността на населението от достъпа, организацията и качеството на предоставяните първични медицински грижи.
- Все още липсва реално осигурено 24-часово обслужване на населението от общопрактикуващите лекари, което натоварва системата за спешна медицинска помощ.
- Липсва подобряване на дейностите по промоция на здраве и профилактика на болестите, осъществявани от ОПЛ.
- Функционирането на системата на спешната медицинска помощ е затруднено от липсата на ясно дефиниране на обекта на спешната помощ, което често предполага неадекватното ѝ обременяване с неспецифични дейности.
- Високата честота на хоспитализациите в страната трябва да бъде обект на комплексни действия в бъдеще, както и необходимостта от вътрешно реструктуриране с акцент върху легла за долекуване и продължително лечение, хосписи, краткотраен престой, при ясно категоризиране и териториално разпределение на болничните заведения.
- Наложителна е специализация и оптимизиране на „портфейла” от болнични услуги, с цел най-пълно задоволяване на потребностите на населението при най-ефективно използване на наличните ресурси.

- В системата на здравеопазване липсва достатъчно ефективен инструментариум за контрол на качеството на медицинската помощ.

Възможни подходи и мерки за въздействие

- Ясно определяне на *здравно-осигурителния модел*, икономическа оценка на събираемостта на вноските и разходите при заплащането на здравните услуги, създаване на икономически стимули както за населението, така и на фирмите за участие във втори стълб на осигуряването (застраховането).
- *Първична доболнична медицинска помощ* – анализ на модела на заплащане (капитация плюс услуга) и предприемане на мерки за икономически стимули за ОПЛ за предоставяне на по-качествена и ефективна услуга, освобождаване на ОПЛ от натиска на т.нар. "регулативни стандарти" за насочване към по-високите нива в здравната система за консултации; създаване на стимули (от общините и държавата) за работа в неблагоприятни райони с цел попълване на незаетите практики.
- *Специализирана доболнична помощ* – анализ на ефективността на тези структури и влиянието им върху здравето на населението и качеството на здравната услуга. Възможен подход – промяна в законодателството и допускане на болниците до този сегмент на пазара чрез разрешаване сключването на договори с НЗОК за предоставяне от Диагностично-консултативните блокове на болниците на медицински услуги за доболнична специализирана помощ. Така приблизително 1/2 от средствата за СИМП ще се пренасочат към болниците, ще се повиши конкуренцията и качеството на услугата, и ще намалее финансовият натиск върху болниците и тяхната задължнялост. Ще се намалят и възможностите за работа на повече от две-три места на лекарите-специалисти, които в момента често „работят“ на повече от 2 места поради икономически причини (по-високи доходи).
- *Медико-диагностичните услуги* – създаването на много лаборатории извън болниците разпиля пазара и доведе до снижаването на качеството на услугата. Възможните мерки са като при СИМП – възможност на болниците да участват в този сегмент от пазара на медицински услуги с техните лаборатории.
- *Болнична помощ* – плавно преминаване на заплащането от клинични пътеки (КП) към Диагностично-свързани групи (ДСГ). Вече достатъчно точно и ясно е доказано, че КП не могат да са модел на плащане, изкривяват целия пазар на медицинските услуги и водят до неправилни действия с цел осигуряване на услугата за пациента (не трябва да се свързва с източване на НЗОК).
- *Човешки ресурси:*

- създаване на научно-обоснована система за планиране на необходимите кадри – прием на студенти, специализация на завършилите по региони и специалности;
- промяна на учебните планове и програми (остарели) на висшите медицински училища и намаляване натиска на т.нар. „пазарни“ механизми при обучението – такси или привличане на чуждестранни студенти за сметка на българските;
- създаване на стимули за специализация на завършилите медицина;
- създаване на икономически стимули за задържането на процесите на емиграция на медицинските специалисти.
- Внимателен анализ и планиране на специализираните програми и периодична оценка на тяхната ефективност и качество на услугата, които да се подчиняват на обективни критерии, а не на емоционални решения и на моментния обществен натиск.
- Подобряване на *качеството* на здравното обслужване:
 - планиране на инвестициите и създаване на нови структури в страната;
 - въвеждане на задължителна Национална и регионална карта, отговаряща на реалните потребности на населението, а не на съществуващите структури;
 - регистрация на нови структури след внимателен здравно-икономически анализ;
 - подобряване на инфраструктурата за достъп до услуги – пътна мрежа и т.н.;
 - въвеждане на методики за икономическа оценка на всеки разрешителен режим – фармако-икономически анализи, анализи на ефективността, анализи на инвестициите и т.н.
- *Оптимизиране на системата за спешна медицинска помощ* – цялостен социално-икономически анализ на състоянието и извеждане на нови политики в това направление, свързани с реструктурирането на тази система, създаване на ясни правила и регламенти, преминаване от предоставяне на услугата от специализирани лекарски екипи към парамедицински кадри, предоставяне от държавата на възможности за оптимална екипираност на тези екипи според регионалните различия, и не на последно място – създаване на възможности чрез подходящи регламенти за т.нар. „публична-частно партньорство“, или осигуряване на този тип услуга от частни структури, закупуване на тази услуга от държавата при строги регламенти.

IV. ОСНОВНИ ИЗВОДИ, ПЕРСПЕКТИВИ ЗА РАЗВИТИЕТО В СРЕДНОСРОЧЕН ПЛАН И ПОЛИТИКИ ЗА ВЪЗДЕЙСТВИЕ

Направеният анализ на икономическото развитие на страната през 2012 г. в контекста на провежданата икономическа политика позволява да се направят следните изводи:

Изводи

1. Икономическата среда в България и през 2012 г. се характеризира с несигурност и липса на ясни приоритети в провежданата икономическа политика. През изминалата година нямаше съществени промени в политиката, която продължи да бъде по-скоро пасивна към случващото се в Европа и света. Изминалата година, както и предходните две, може да се определи като период на икономическа стагнация, в която оцеляването беше основна задача на преобладаваща част от фирмите и домакинствата.
2. През същата година икономическият растеж се забави чувствително. Два противодействащи фактори допринасят за това. На първо място, износът, който практически беше основния двигател на икономическия растеж на България през 2011 г., през 2012 г. не може да се утвърди в тази си роля. На втора място, докато през 2011 г. вътрешното търсене в България остана потиснато, през 2012 г. то отбеляза видими признаци на възстановяване и при двата си компонента – крайно потребление и брутни инвестиции. Тези изменения могат да бъдат качествени като първите признаци за реална стабилизация след началото на икономическата криза през 2009 г. Ако външното търсене също се беше развивало благоприятно, крайният резултат по отношение на икономическия растеж за миналата година действително можеше да достигне растежа прогнозиран в Доклад 2012 (1.3%).
3. Ролята на правителството за икономическото развитие на страната през изминалата година не може да бъде определена еднозначно. В цялостния микс от политики, мерки, решения и реални действия, присъстваха както такива, които могат да бъдат причислени към имащите силно положително влияние, така и такива със спорен замисъл и краен ефект. В първата група могат да бъдат включени всички елементи, които допринесоха за ускореното усвояване на европейските фондове.
4. Твърде неразумно би било, ако правителството си беше позволило да емитира дълг, с който да увеличи например своето потребление (повече разходи за държавна администрация, в т.ч. за заплати на служителите) или разходите за пенсии. Практиката, свързана с подобни мерки, показва, че тъй като този тип разходи са негъвкави, при евентуално влошаване на икономическата среда те водят до чувствително нарушаване и на

бюджетната позиция поради невъзможност разходите да бъдат съкратени в разумни срокове.

5. Като сигурен недостатък на политиката обаче може да бъде определена тоталната пасивност през 2012 г. по отношение на реформирането на ключови области на публичните политики – образование, здравеопазване, пенсионна система.
6. От десетилетия насам стоковата структура на износа остава типична за развиваща се икономика с преобладаващ дял на суровини и материали (особено първични стоки и метали), т.е. продукция с ниска степен на преработка и съответно нисък дял на добавена стойност. *В дългосрочен план такъв тип структура не може да генерира устойчив икономически растеж, тъй като е силно зависима от промените в цените на международните пазари, които имат силно изразен процикличен характер.* Свитите пазари и икономическата криза в Европа доведоха до някои промени в стоковата структура на търговията, които общо взето могат да се определят като положителни, например нарастващ дял на потребителските стоки в износа.
7. При вноса най-съществените промени са свързани с преодоляване на тенденцията към спад на относителния дял на инвестиционните стоки. Най-силно се е увеличил вносът на машини и резервни части за окомплектоване на оборудване, но растеж има и при другите две стокови групи – електрически машини и транспортни средства.
8. Промените в динамиката на платежния баланс през 2012 г. отразяват забавяне на растежа на износа и същевременно плавно възстановяване на вътрешното търсене и растеж на вноса. Това доведе до увеличаване на дефицита по търговското салдо на платежния баланс на годишна база, по-силно изразен през първата половина на годината.
9. Влошаването на условията на търговия от началото на 2012 г. също допринесе за разширяване на търговския дефицит. В резултат от това развитие през първата половина на годината текущата сметка отчете дефицит, а през второто полугодие тя отново беше на излишък, като за цялата година текущата сметка остана в дефицит при реализиран излишък през предходната 2011 г. Финансовата сметка отчете излишък за 2012 г., като основен принос за това имаше положителният приток на преки чуждестранни инвестиции и емисията на международните капиталови пазари на еврооблигации с номинална стойност от 950 млн. евро.
10. През първата половина на 2012 г. банките продължиха да изплащат чуждестранните си задължения и да увеличават чуждестранните си активи. През втората половина на годината тенденцията към намаление на чуждестранните пасиви се запази, а чуждестранните активи на банките се свиха.

11. Динамиката на brutния външен дълг в общи линии следваше модела на икономическо развитие, основаващ се на силна зависимост от външно финансиране. Прави впечатление бързото нарастване на вътрешно-фирменото кредитиране, заемащо над 40% от общия размер на външния дълг.
12. Проследяването на динамиката на външния дълг показва, че условията по външното финансиране на българската икономика бележат леко подобрение. Среднопретегленият матуриретен дълг на страната продължава да нараства, делът на краткосрочния дълг в общия брутен външен дълг остава нисък, а лихвените проценти по нови кредити се понижават.
13. Фискалният сектор, успешен гарант за финансовата стабилност досега, е поставен под огромен натиск както от страна на населението (за увеличаване на заплати, пенсии и обезщетения), така и от страна на бизнеса (за редукция на данъчно-осигурителната тежест и навременни плащания по програми и държавни поръчки), а също и от Европейския съюз (за спазване на договорите и запазване на финансова стабилност). До голяма степен близкото бъдеще на икономиката и обществото в България зависи от справянето с тези разнопосочни предизвикателства.
14. Увеличените разходи на държавата от края на 2009 г., както и последвалите разходи за покриване на бюджетните дефицити за 2010 и 2011 г., ефективно понижиха нивото на фискалния резерв, който след рекордните 12 млрд. лв. (октомври 2008 г.) намалява, а след 2011 г. вече трайно се стреми към „санитарния“ минимум от 4.5 млрд. лв., като понякога частично спада под него, а в други случаи го надвишава (когато служи за временно депо на новоемитиран държавен дълг).
15. Негативните тенденции в динамиката на бюджетното салдо и на фискалния резерв, частично компенсиращи икономическите последици от финансовата криза у нас се съпътстват с тенденция към повишаване на държавния дълг.
16. Въпреки че равнището му е все още далеч под границата от 60% от БВП, тенденцията се оценява като неблагоприятна, защото това задлъжняване не се свързва нито с отчетлив растеж на БВП, нито с изграждане на структурен и капиталов потенциал, гарантиращ по-значителен растеж в бъдеще.
17. В структурата на разходите на консолидираната фискална програма за миналата година се отличава огромния им дял за социално осигуряване и грижи (43%), който е нараснал в сравнение с този от 2007 г. със значителните 8 процентни пункта. През 2012 г. тези разходи са по-високи от разходите за заплати в държавата повече от 2 пъти и надхвърлят разходите за издръжка повече от 2.5 пъти. Смушаващ е спадът в дела на капиталовите разходи (с -4 пр.п. от нивото му в предкризисната 2007 г.), като през 2012 г. Те са само 13% от общите разходи на държавата.

18. Положителен факт е задържането на ниско равнище през 2012 г. на относителния дял на субсидиите (4%) и лихвите (2%).
19. Към общите приходи на държавата през 2012 г. правителството допринася с близо 65%, общините – само с 6%, осигуряването – с малко по-малко от 21%, а ЕС – с по-малко от 9%.
20. През 2012 г. правителството реализира само 40% от разходите на държавата, т.е. далеч под половината, въпреки че декларира национална политика, насочена към повишаване на благосъстоянието на гражданите.
21. В структурата на данъчните приходи през 2012 г. относителният дял на косвените данъци (ДДС и акцизи) е около 70%, докато подоходните данъци (върху доходи и печалби) заемат около 24%. За митата и всички други данъци (в т.ч. всички местни) остават 7%. Тази структура е сравнително устойчива за периода след 2007 г.
22. Банковата система запазва своята стабилност; капиталовата база остава без изменение, а в края на годината тя е 9.15 млрд. лв. Слабо е изменението на капиталовата адекватност.
23. Основният проблем на банковата система в страната е ниската норма на доходност. През изтеклата година тя се понижава до 5.7%, въпреки многото действия, предприети за стабилизиране на отчетения резултат. Досега банките имаха възможност частично да компенсират понижените приходи чрез съответни корекции на лихвените ставки по привлечения ресурс. Понижаващият се темп на нови депозити обаче показва, че през тази година това вече няма да бъде възможно.
24. В същото време изострящата се конкуренция между банките води до понижаване на ставките по кредити с оглед привличане на надеждни клиенти. Банките не са склонни на компромис с кредитния риск, като вече трета поредна година повечето от тях затягат стандартите за кредитиране и повишават изискванията за надеждност към кандидатите за кредити.
25. Профилът на България сред останалите страни от ЕС-27 е на страна, която пренесе шока от кризата върху пазара на труда, и преди всичко като шок върху заетостта и в много малка степен като шок върху реалните доходи от труд. Вероятно влияние за това са оказали някои правителствени мерки (минимални осигурителни прагове), фиксираният курс на лева към еврото, ниската инфлация в страната, както и фактът, че България е изостанала в сравнение с ЕС-27 преди всичко по отношение на нивото на заплащане и по-малко по отношение на нивата на заетост и на безработица.
26. Неблагоприятната динамика на пазара на труда и увеличаването на равнището на безработица направи въпросът за необходимите мерки на пазара на труда особено актуален. Увеличаването на обсега на мерките и програмите, осъществявани от Агенция по заетостта (АЗ), има значение за

временно намаляване на остротата на проблема, но едва ли би имало съществен дълготраен ефект.

27. Общините са най-потърпевшата публична институция през периода 2009-2012 г. Основните причини за това са икономическата криза и провежданата държавна финансова политика през този период.
28. Публичните институции на централно и местно равнище не разчитат правилно първите признаци на кризата през 2008 г., и не реагират адекватно на влошената икономическа среда.
29. В системата на местни финанси механизмът на разпределение на държавните трансфери поставя общините в неравноправно положение – привилегирова едни общини за сметка на други.

Перспективи

1. Икономическите перспективи пред страната за тази и следващите две години са **умерено неблагоприятни**, като причините от външен характер произтичат от отвореността на българската икономика и силната зависимост от външното търсене и външното финансиране. Предвид предимно европейската ориентация на външнотърговските потоци, едва ли може да се разчита много на износа като значим фактор на растежа, поне не толкова, колкото през 2010 и 2011 г. Външното финансиране, под формата на преки чуждестранни инвестиции, също ще бъде далеч от нивата, постигнати в годините преди глобалната финансова криза. Имайки предвид и двата фактора, лесно е да се заключи, че доколкото въобще има растеж в бъдеще както в краткосрочен, така и в средносрочен план той ще остане нисък и нестабилен.
2. В най-добрия случай (при условие, че финансовата криза не се засилва повече) прирастът на реалния БВП може да започне да се увеличава чак към края на 2013 г., и да отбележи слабо подобрене през 2014 г. Възстановяването обаче по всяка вероятност ще бъде забавено от извършващото се в редица отрасли реструктуриране на балансите и от неблагоприятните условия за финансиране в много държави от еврозоната. В същото време се очаква възстановяването да бъде подпомагано от засилване на търсенето в глобален мащаб и от благоприятно за реалните доходи отслабване на инфлацията на цените на енергоносителите и храните, както и от положителното отражение на много ниските краткосрочни лихвени проценти и мерките за възстановяване на функционирането на финансовата система върху вътрешното търсене.
3. Очакваме темпът на нарастване на брутните инвестиции в икономиката да се забави съществено – най-вече по линия на изменение на запасите, докато все пак темпът на нарастване на инвестициите в основен капитал се очаква леко да се ускори (като се има предвид ниската база и много

малкият процент на нарастване от миналата година). Правителството (както служебното, така и евентуалното бъдещо редовно) не се очаква да прави значими фискални стимули към реалната икономика, като се предвижда политиката да се ограничи в рамките на приетия Закон за публичните финанси, а именно бюджетен дефицит до 2% от БВП. Същевременно не се очаква съществена промяна в доверието на обществото към институциите, което в най-общ план няма да допринесе за промяна на общото усещане за предпазливост и песимизъм сред домакинствата и фирмите. Описаните развиятия се очаква да се изразят в 0.6% нарастване на БВП през 2013 г.

4. Възстановяването на външното търсене, което в предходното издание на доклада се предвиждаше да се случи през 2013 г., в прогнозата се отлага за 2014 г. През тази година износът на стоки и услуги се очаква да ускори своя темп на нарастване до около 3%, а през 2015 г. – до около 7.5%. Предвижданите проценти за увеличение на потреблението през следващите две години са съответно 2.2 и 2.6%, а за инвестициите – 5.3 и 6.5%. Тези положителни изменения на компонентите на вътрешното търсене, както и на износа, предполагат и нарастване на вноса на стоки и услуги – с 4.4% през 2014 г. и с 6.7% през 2015 г. Предвижданият темп на икономически растеж през 2014 г. е 2.1%, а през 2015 г. – 2.9%.
5. Общо очакваната динамика на БВП през трите години на прогнозата може да се характеризира като относително слабо до умерено възстановяване. Тя предполага запазване на модела на растеж, наложен в годините след кризата – модел, в който макроикономическите баланси (като сравнително висока инфлация, голям дефицит по текущата сметка на платежния баланс и пр.) бяха постепенно елиминирани. Казано с други думи, в рамките на хоризонта на прогнозиране не се предвижда повторение на периода на бум, наблюдаван няколко години непосредствено преди настъпване на икономическата рецесия в страната през 2009 г.
6. Трябва да се отбележи, че прогнозата за развитието на българската икономика до 2015 г. е изградена на база на предположението, че след изборите през май 2012 г. съставът на Парламента ще бъде в състояние да излъчи стабилно правителство, което да започне ефективна работа по проблемите. Вариант, в който такова правителство не може да бъде излъчено, и се премине към нов кръг парламентарни избори през годината, би означавало наличие на негативен низходящ натиск върху темпа на икономически растеж както през текущата, така и евентуално през следващата година.
7. В случай, че новоизбраното правителство, подкрепено от парламента, предприеме курс към по-разхлабена фискална политика, изразяваща се в по-големи бюджетни дефицити за стимулиране на доходите, съответно по-активно емитиране на публичен дълг, това би могло в краткосрочен план да даде известен (ограничен по размера си) тласък на икономическия растеж, съответно би променило и контекста на прогнозата. При такова развитие на политиката обаче в средносрочен план в българската икономика ще

започнат да се натрупват негативи, произтичащи от структурата на бюджетните разходи и дълговото бреме, които ще ерозират дългосрочния потенциал за растеж.

8. В средносрочен план не се очакват съществени промени в структурата на brutния външен дълг както по отношение на неговата срочност, така и по отношение на институционалните сектори. Решението на правителството да емитира нов държавен дълг, с който да погаси настъпващия падеж на глобални облигации в началото на следващата година, няма да окаже влияние върху общия размер на дълга. Единственото неизвестно засега са характеристиките на новата емисия, които ще окажат пряко влияние върху обслужването.
9. Опитът от развитието на българската икономика през последните 15 години показва, че финансовата стабилност е необходимо, но не и достатъчно условие за постигане на икономически растеж и благополучие за хората. Това, че страната попадна във възходящия спекулативен «балон» на световната икономика, довел до финансова криза и мъчителни икономически последици от нея, не означава, че стопански растеж се постига така лесно, както изглеждаше доскоро, без провеждане на трудни и целенасочени структурни реформи. Не финансовата стабилност при завидно ниски нива на данъците върху доходите е причина за бедността на хората в България, а това, че мъчително постигнатата стабилност не беше последвана от задължителните структурни реформи, които да създадат благоприятна среда за бизнес и живот.
10. Исканията за „развързване на кесията“ на държавата от гледище на обедняващите българи са справедливи, но същевременно са пагубни за икономиката и обществото, защото факт е, че „кесията“ на държавата е с изчерпан потенциал. Сравненията с далеч по-богатите европейски държави са добри за популистки цели, но по същество са несериозни. На практика фискалният сектор се намира на първото стъпало на гръцкия „ескалатор“, водещ до системен растеж на държавния дълг.
11. В края на 2012 г., след узаконяване на данъка върху лихвите по срочни депозити, много банки започнаха да предлагат атрактивни ставки по продуктите без фиксиран матуритет с оглед предоставяне на възможност за избягване на данъчно облагане върху тази категория приходи на физическите лица. В ситуация на свръхликвидност, салдата по разплащателните сметки остават на относително постоянно ниво и банките на практика получават дългосрочен ресурс. Това обаче ще се промени при бъдещо изменение на нагласите на вложителите. За вложителите в отделни банки тези нагласи могат да бъдат променени след съпоставка на финансовите им резултати, а общо за вложителите в банковата система промяната ще настъпи при съживяване на икономиката и възстановяване на склонността към потребление и инвестиции. Тогава влошената матуритетна структура ще принуди банките да реагират с осезаемо увеличаване на лихвените ставки по депозитите и отново ще повлияе върху

финансовия им резултат. Подобна ситуация обаче едва ли може да се очаква през тази година, тъй като предвидените темпове на възстановяване са близки до отчетените през 2012 г.

12. През 2013 г. заетостта ще продължи да намалява, а нивото на безработица да нараства и да се колебае около 13%. Очакваният ръст на икономиката не е достатъчно висок, за да успее да генерира достатъчно нови работни места, които да компенсират съкратените вследствие на продължаващия процес на реструктуриране на икономиката. Високата безработица и слабата активност на трудовия пазар ще са основни фактори, които ще ограничават ръста на номиналната работна заплата както през 2013 г., така и през 2014 г. Допълнителен фактор в тази насока ще бъде и очакваната ниска инфлация.
13. През 2014 г., поради ускоряване на растежа, предвиждаме най-сетне да се пречупи трендът в динамиката на заетостта и да се отбележи в началото минимално, а през 2015 г. и по-сериозно намаляване на равнището на безработица в страната. Предполагаме, че през тази и следващата година ще бъдат увеличени средствата по програмите за временна и субсидирана заетост, което ще допринесе за известно облекчаване на проблема с безработицата. Все пак, надяваме се това увеличаване на обхвата на програмите за заетост да е временно и държавата да се оттегли от засиленото си влияние чрез тях върху пазара на труда, веднага щом се проявят признаци за оживление на трудовия пазар, а основен фактор, определящ динамиката му, да бъде възстановяването на активността на икономическите агенти в страната.

Препоръки за политики

1. Като се отчете фактът, че в България повече от 15 години функционира паричен съвет, чиято стабилност изисква благоразумна фискална политика, изразяваща се в ограничаване на бюджетните дефицити до възможния минимум във времена на криза и генериране на натрупвания от излишъци във времена на подем, може да се твърди, че консервативното управление на бюджетните приходи и разходи и въздържането от излишно задлъжняване на държавата е необходимо условие за гарантиране на цялостната макроикономическа стабилност. В този смисъл е препоръчително бъдещите правителства да се придържат към линията на поведение, следвана малко или много от всички техни предшественици от 1997 г. насам. Само по себе си обаче това не може да доведе до решаване на проблемите на растежа.
2. С оглед постигане на реални ефекти от бюджетните политики, необходимо е провеждане на комплекс от мерки, насочени към драстично повишаване на ефективността на правителствените разходи, като се акцентира преди всичко върху позабравеното през последните няколко години въвеждане на принципите на програмно бюджетниране – финансиране срещу постигането

на конкретен предварително зададен резултат. Това изисква реформиране из основи на държавната администрация, в т.ч. намаляване на нейната численост за сметка на въвеждане на компонентите на електронното правителство, провеждане на реформи в областта на финансиране на образованието и здравеопазването, постепенно решаване на проблемите с пенсионната система (например промяна в схемите за ранно пенсиониране, така че пенсията по-реално да отразява приноса на лицето към системата).

3. Изисква се ясно дефиниране на приоритетите на страната, съответно реформа в бюджетната структура, т.е. пренасочване на повече средства към тези желани области на въздействие (например по отношение на формиране на специални класове човешки капитал – специалисти с инженерно образование, специалисти в точните науки и пр.) и постепенно излизане на държавата от дейности, които не генерират достатъчно добавена стойност за обществото, а само изискват финансиране (например администриране на регистрационните и лицензионните режими за определени дейности може да се изнесе към съответните браншови и професионални асоциации).
4. Ключов фактор за възстановяване на растежа е повишаването на производителността и конкурентоспособността чрез внедряване на съвременни технологии и иновации. Освен традиционните инструменти (преки чуждестранни инвестиции, трансфер на технологии и ноу-хау), държавата трябва да изиграе решаваща роля в насърчаването на научно-изследователската и развойна дейност. Крайната цел на такава политика и скъсването с многогодишната практика на износ на трудоемки стоки с ниска степен на добавена стойност в полза на капиталоемка продукция, която заема доминиращ дял във външната търговия на ЕС.
5. Сметчаване и последващо преодоляване на проблема с ниската конкурентоспособност на българските продукти, особено на селскостопанските. Постигането на тази цел изисква постепенно, но устойчиво нарастване на усвоените средства от еврофондовете и прилагане на целенасочена политика за развитието на селските райони.
6. Улесняване на достъпа на българските фирми до единния пазар на ЕС чрез засилено участие в системата за взаимно признаване на сертификатите и сертификационните процедури. Това ще намали значително разходите по износа особено в отраслите на млекопреработващата, месодобивната и месопреработващата промишленост, които са с признат огромен потенциал.
7. Идентифициране на фирмите с потенциал за навлизане и конкурентно поведение в общия европейски пазар. Тези фирми трябва да се подпомагат с целево насочени програми и проекти, вкл. по създаване на партньорски взаимоотношения с водещи чужди фирми.

8. Насърчаване използването на инструменти като публично-частно партньорство при реализация на проекти, финансирани от фондовете на ЕС.
9. Стимулиране на инициативността и проактивното поведение на българските фирми за намиране на подходящи контрактори, включването им във високотехнологични субконтракторни вериги и в изграждането и функционирането на индустриални клъстери и предприемачески мрежи.
10. В областта на фискалната политика в средносрочен план е необходимо твърдо отстояване на курса за запазване на фискалната стабилност на държавата.
11. Европейските фондове и програми дават шанс за изграждане на потенциал за икономически растеж, при запазване на балансите в публичните финанси. Въпреки че за значителното им усвояване е необходима обща политическа воля и мобилизиране на общия административен капацитет на държавата, фискалната политика трябва по-ефективно и активно да координира, насочва и контролира този процес. Вече е натрупан значителен опит в усвояването им и трябва да се излезе от фазата на декларациите и успехите при договарянето и да се премине към реалното им усвояване.
12. Трябва да се проведе непопулярната реформа на системата социално осигуряване и грижи, както и да се ограничат дефицитите ѝ. Това ще освободи ресурс за провеждане на структурни реформи от правителството.
13. Необходимо е да се преразгледа финансирането на общинския сектор и да се подсили с по-солидни собствени източници, като съответно се намали финансовият ангажимент на правителството към него. За дълбочината на този процес е добре да се потърси национален консенсус и той да остане устойчив в дългосрочна перспектива.
14. Нужно е мобилизиране на реална политическа воля за провеждане на безкомпромисна политика за повишаване събираемостта на налозите с цел включване на всички задължени по тях лица в понасяне на тежестта им.
15. Структурата и икономическите ефекти на доходните данъци трябва да се подобрят при задържане на размерите и приходите им с цел стимулиране на реалните инвестиции и бизнеса.
16. Необходимо е мобилизиране на политическа воля за продължаване на реформата в държавната администрация, в т.ч. да се спре с политическите назначения, с цел постигане на по-ниски разходи и увеличаване на ефективността ѝ.
17. Въвеждане на прогресивен доходен данък с необлагаем минимум около МРЗ; запазване на сегашното ниво на облагане за масовата категория заети, определени на база данните на НАП за декларираните доходи;

въвеждане на едно (максимум две) допълнителни доходни гнезда, които да засягат доходи, надхвърлящи долната граница на последния децил. С други думи, въведената по-висока данъчна ставка ще засяга доходи, надхвърлящи граница, която се получава от не повече от 10% от заетите.

18. Важно е през следващите години да започне проучване на възможностите за въвеждане на семейно подоходно облагане, както и условията за прилагането му.
19. Разработване на правила (методика) за актуализация на МРЗ.
20. Подобряване на работата на правосъдната система по отношение на всички системи, които участват в нея. „Върховенство на закона“ във възможно най-голяма степен.
21. За трайно понижаване на безработицата и създаване на нови устойчиви работни места е необходимо създаване на благоприятни условия за водене на бизнес и насърчаване на инвестиционната дейност. Това е свързано с постоянно повтаряната необходимост от подобряване на бизнес климата в страната, опростяване на административните процедури, оптимизация на броя и състава на разрешителните и регистрационни режими в страната, въвеждане на електронно правителство.
22. От особено значение за подобряване на функционирането на пазара на труда е мярката, която излиза от обхвата на икономическата политика, и има отношение към функционирането на цялото общество – осигуряване на ефективно функционираща правосъдна система. Върховенството на закона и ефективната администрация са едно от основните сравнителни предимства на всяко общество, което иска да привлече външни инвеститори, както и да насърчи вътрешната инвестиционна ефективност.
23. Предложенията ни за промени във финансовите отношения на държавата с общините визират необходимостта от усъвършенстване на системата на местни финанси. Това означава да не се допуска балансиране на държавния бюджет за сметка на общинските бюджети. Последните са част от публичните финанси на страната и прехвърлянето на проблеми от централно на местно ниво не означава, че те са решени.
24. Държавата да приеме и да започне да изпълнява програма за децентрализация, като в нея се запишат конкретни цели за постигане, които доближават България до средното равнище за ЕС по следните макропоказатели: дял на общински приходи в БВП; дял на общински разходи в разходите в КФП; дял на общински инвестиции в публичните инвестиции; дял на данъчни приходи, постъпващи в общинските бюджети от всички данъчни приходи в публичния сектор; дял на собствени приходи от всички приходи в общинските бюджети; дял на общински инвестиции във всички разходи на общинските бюджети.

25. Да се предоставят нови източници на собствени приходи, които да намалят зависимостта на общините от държавната финансова подкрепа. Подходящи в случая са приходи от данък върху доходите на физическите лица (ДДФЛ) (чрез преразпределение на средствата в полза на общините) и от поземлената собственост чрез въвеждане на данък върху обработваемите земи и горите.
26. Държавата да създаде финансови механизми за компенсация на общински приходи, намалели в резултат от независещи от общините фактори.
27. Да се регламентира в трайно законодателство размерът и начинът на разпределение на държавните трансфери; да се преустанови нерегламентираното „раздаване“ на средства на общините.
28. Размерът на концесиите да се добавя към местните данъци при определяне на изравнителната субсидия.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

- Abramovitz, M. (1956). Resource and Output Trends in the United States since 1870. – American Economic Review, Vol. 46, p. 30-49.
- Barro, R. (1999). Notes on Growth Accounting. – Journal of Economic Growth, Vol. 4, p. 119-137.
- Barro, R. and Sala-i-Martin, X. (2004). Economic Growth. MIT Press.
- Di Meglio, E. (2013). Living Standards Falling in Most Member States. – Statistics in Focus, Eurostat, N 8.
- European Commission, International Monetary Fund, Organisation for Economic Cooperation and Development, United Nations and the World Bank. (2009). System of National Accounts 2008. New York.
- Eurostat. (2013). Labour Costs in the EU-27. – Eurostat, News Release 54/2013, 10 April 2013.
- Gauld, R. (2009). The New Health Policy. – State of Health Series, McGraw-Hill, 192 p.
- Knieps, F. (2009). Wettbewerb im Gesundheitswesen – politische Absichten, Z Evid Fortbild Qual Gesundheitswes. 103(10):615-9; discussion 619-20.
- Mc Morrow, K. and Roeger, W. (2001), Potential Output: Measurement Methods, “New” Economy Influences and Scenarios for 2001-2010 – A comparison of the EU-15 and the US. – European Economy, Economic Paper N 150.
- Saltman, R. B., Busse, R., Figueras, J. (2004). Social Health Insurance Systems in Western Europe. Open University Press, 310 p.
- The European Health Report. (2005). Public Health Action for Healthier Children and Populations. World Health Organization.
- Walshe, K. (2003). Regulating Healthcare: A Prescription for Improvement?. – State of Health Series, Open University Press, 262 p.
- Wendt, C, Thompson, T. (2004). Social Austerity versus Structural Reform in European Health Systems: a Four-Country Comparison of Health Reforms. – International Journal of Health Services, 34(3), p. 415-433.
- WHO Regional Office for Europe. (2006). The European Strategy for the Prevention and Control of Noncommunicable Diseases. Copenhagen.
- Атанасова, Д. (2006). Гражданско участие във вземането на решения, свързани със здравеопазването. – Социална медицина, N 3, с. 18-22.
- Ганев, К. (2005). Измерване на общата факторна производителност: Счетоводство на икономическия растеж за България. – Дискуссионни материали 48, БНБ.
- Годишен доклад на Министъра на здравеопазването „Състоянието на здравето на гражданите през 2011 г и изпълнение на националната здравна стратегия“.
- Годишен отчет за изпълнението на бюджета на НЗОК за 2011 г.
- Делчева, Е. (2008). Концептуален модел на конкурентоспособността на здравната система. – Здравна икономика и мениджмънт, N 1, с. 9-15.
- Закон за здравето. (2004).
- Закон за здравното осигуряване. (1999).
- Закон за лечебните заведения. (1999).
- Захариев, Б. Виламовска, А. М. (2013). Тенденции и предизвикателства пред медицинското образование. – Политики, N 1; електронно списание - http://politiki.bg/?cy=264&lang=1&a0i=224015&a0m=readInternal&a0p_id=1035
- Институт за икономически изследвания при БАН. (2012). Годишен доклад 2012. Икономическо развитие и политика в България: Оценки и очаквания. София, Горекс Прес, 131 с.
- Кузнецова, Д. (2013). Проблемите на обучението по медицина през погледа на студентите. – Политики, N 1; електронно списание - <http://politiki.bg/?cy=262>
- Министерски съвет. (2012). Стратегически доклад на Република България, 2012. декември 2012.
- Постановление № 5 на МС от 10.01.2013 г. за приемане на обемите и цените на медицинската помощ по чл. 55, ал. 2, т. 2 от Закона за здравното осигуряване за 2013 г.
- Рангелова, Р. (2008). Критика на концепцията и измерителя за общата факторна производителност. – Икономическа мисъл, бр. 3, стр. 30-49.
- Салчев, П. и колектив. (2011). Първичната здравна помощ в България – факти и анализи. Институт „Отворено общество“, с. 55-74.