



ГОДИШЕН ДОКЛАД 2017

ИКОНОМИЧЕСКО РАЗВИТИЕ И ПОЛИТИКИ В БЪЛГАРИЯ: ОЦЕНКИ И ОЧАКВАНИЯ

Тема на фокус:
„Пътят към Европейския съюз
и равностметката от първите
10 години“

Институт за икономически изследвания при БАН

ГОДИШЕН ДОКЛАД 2017

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

Тема на фокус:

**„Пътят към Европейския съюз и
равносметката от първите 10 години”**

**Горекс Прес
София, 2017 г.**

В доклада е анализирано състоянието на икономиката на България през 2016 г. и са очертани перспективите за развитието ѝ в средносрочен план. Акцентирано е върху равностойността от 10 години членство в Европейския съюз с оглед оценка като фактор за икономическо развитие и растеж.

Анализът и прогнозните оценки са предназначени за широк кръг специалисти и преди всичко за държавните институции, организациите на работодателите и работниците, общинските и местните управленски структури, неправителствени организации, научната общност и широката общественост. Изводите за макроикономическото развитие и политиките са насочени към възможностите за усъвършенстване.

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

Докладът е обсъден от Експертен съвет и приет от Научен съвет в Института за икономически изследвания при БАН.

Изразяваме благодарност за направените бележки и препоръки на членовете на Експертния и на Научния съвет към ИИИ при БАН.

Научни рецензенти – проф. д.ик.н. *Росица Рангелова*, проф. д.ик.н. *Васил Тодоров*

Отговорен редактор – доц. д-р *Виктор Йоцов*

Авторски колектив:

Доц. д-р Виктор Йоцов – ръководител на проекта

Резюме / Част първа (1), (5) / Част трета

Чл. кор. проф. д.ик.н. Иван Ангелов

Част втора (1-6), (8)

Проф. д-р Победа Луканова

Част първа (7)

Проф. д-р Стоян Тотев

Част първа (8.3)

Проф. д-р Татяна Хубенова

Част първа (8.2) / Част втора (7)

Проф. д-р Искра Балканска

Част първа (8.2)

Доц. д-р Григор Сарийски

Част първа (6)

Доц. д-р Стефан Иванов

Част първа (8.1)

Доц. д-р Даниела Бобева

Част първа (8.2)

Иглика Василева

Част първа (2), (3)

Ас. д-р Недялко Несторов

Част първа (4)

Предпечатна подготовка – *Диана Димитрова*

Идателска къща „Горекс Прес“

ISBN 978-954-616-270-0

ISSN 1314-8893

СЪДЪРЖАНИЕ

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ	4
РЕЗЮМЕ	5
ЧАСТ ПЪРВА. ИКОНОМИЧЕСКО РАЗВИТИЕ И СРЕДНОСРОЧНИ ОЧАКВАНИЯ	15
1. Икономическата среда през 2016 г. – оценка и краткосрочни перспективи	17
2. Макроикономически показатели за развитието на България до 2019 г.	27
3. Реален сектор	33
4. Външна търговия	40
5. Фискална политика и държавен дълг	47
6. Банков сектор	63
7. Пазар на труда	76
8. Други актуални проблеми на икономическото развитие	93
ЧАСТ ВТОРА. ТЕМА НА ФОКУС: ПЪТЯТ КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И РАВНОСМЕТКАТА ОТ ПЪРВИТЕ 10 ГОДИНИ	135
1. Пътят към ЕС	137
2. Ползите от членството ни в ЕС	144
3. Производство, търговия и потребление в условията на Европейския общ пазар	146
4. Бедност, разпределителни и преразпределителни отношения	154
5. Сравнителен анализ на икономическото развитие на България с други страни от Централна и Източна Европа	159
6. Фискалната политика на България в условията на приобщаване към ЕС	173
7. Защо не се потвърдиха очакванията от членството в ЕС – нашата и чуждата отговорност	180
8. Проблеми и перспективи пред функционирането на Европейския съюз	182
ЧАСТ ТРЕТА. ПРЕПОРЪКИ ЗА ИКОНОМИЧЕСКАТА ПОЛИТИКА	193
ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА	201

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

БАН	- Българска академия на науките
БВП	- Брутен вътрешен продукт
БДС	- Брутна добавена стойност
БНБ	- Българска народна банка
БСК	- Българска стопанска камара
БФБ	- Българска фондова борса
ГФК	- Глобална финансова криза
ДДС	- Данък добавена стойност
ДДФЛ	- Данък върху доходи на физически лица
ERM II	- European Exchange Rate Mechanism
ЕОЦКП	- Европейски орган за ценни книжа и пазари
ЕС	- Европейски съюз
ЕСФ	- Европейски социален фонд
ЕЦБ	- Европейска централна банка
ЗДБРБ	- Закон за държавния бюджет на Република България
ЗПФ	- Закон за публичните финанси
ИИИ	- Институт за икономически изследвания (при БАН)
КФП	- Консолидирана фискална програма
МЗ	- Широки пари
МВФ	- Международен валутен фонд
МРЗ	- Минимална работна заплата
МРРБ	- Министерство на регионалното развитие и благоустройството
МСС 16	- Международен счетоводен стандарт 16 (Имоти, Машини и Съоръжения)
МСФО 9	- Международен стандарт за финансово отчитане 9 (Финансови инструменти)
МФ	- Министерство на финансите
НБФИ	- Небанкова финансова институция
НОО	- Нетен оперативен остатък
НРС	- Наблюдение на работната сила
НСИ	- Национален статистически институт
НСОРБ	- Национално сдружение на общините в Република България
НТООД	- Нетърговски организации, обслужващи домакинствата
НСЧ	- Нови страни-членки (в ЕС)
НФИ	- Нефинансови институции
НЧА	- Нетни чуждестранни активи
ОП РЧР	- Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”
ОСПОЗ	- „От социални помощи към осигуряване на заетост” (Национална програма)
ПКИПЦК	- Предприятия за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа
ППП	- Първично публично предлагане
пр.п.	- Процентен пункт
ПФИ	- Публични финансови институции
ПЧИ	- Преки чуждестранни инвестиции
СНС	- Система на националните сметки
СРЗ	- Средна работна заплата
СРМ	- Свободни работни места
ХИПЦ	- Хармонизирани индекси на потребителските цени

РЕЗЮМЕ

За поредна година Институтът за икономически изследвания при БАН подготвя и представя на научната общност, институциите и широката общественост годишен доклад, анализиращ икономическото развитие на България и провежданите икономически политики. Докладът изследва състоянието и развитието на националното стопанство през 2016 г. и представя прогнозни оценки за икономическото развитие в средносрочен план. Разгледани са основните сектори на икономиката (реален, външен, фискален, паричен, банков) и е анализиран пазара на труда. Разгледани са въпросите на финансовата децентрализация и на структурните промени, настъпили в икономиката през последните години. Тази година фокусът е поставен върху пътя към Европейския съюз и равносметката от първите десет години членство.

Целта на доклада е да анализира протичащите икономически процеси в България през предходната година, да прогнозира тяхното развитие в средносрочна перспектива, да оцени провежданите политики и да направи конкретни изводи и препоръки. На основата на структурен макроикономически модел е предложена аргументирана средносрочна макроикономическа рамка, отразяваща различни допускания както за развитието на външноикономическата среда, така и за очакваните икономически политики.

Докладът се състои от три части. **ПЪРВАТА ЧАСТ** съдържа аналитични изследвания на икономическата среда (външна и вътрешна), както и оценки и краткосрочни прогнози на най-важните променливи, включени в макроикономическия модел. Представени са основните макроикономически параметри на развитието на България и прогнозна оценка до 2019 г. Направени са изводи за тенденциите в тяхното развитие и предложения за усъвършенстване на провежданите политики.

В отделни точки е представен анализ на икономическата политика по сектори на икономиката. **В първа точка** е направен анализ на икономическата среда (вътрешна и външна), в която се е развивала икономиката през изминалата година, и са изложени основните очаквания за предстоящия тригодишен период. *По отношение на глобалните тенденции* очакванията са, че икономическата активност, измерена чрез глобалния БВП, ще се ускори най-вече поради възстановяването на икономическата активност в развиващите се държави, както и поради плавното нарастване на БВП в САЩ и еврозоната. Темповете обаче ще останат в рамките на 3-4%, което, погледнато в ретроспектива, е по-скоро слаб растеж. Въпреки че световната търговия отбеляза едно от най-слабите си представяния през миналата година, има индикации (особено в азиатския регион), че темповете могат да се покачат. Със сигурност предкризисните темпове на нарастване на търговията няма да бъдат достигнати в рамките на прогнозния период. По отношение на *вътрешните тенденции* се аргументира разбирането, че икономическите перспективи пред България за тази и следващите две години са по-скоро положителни, но рисковете остават относително високи. Към традиционните рискове, свързани с външната среда и

промените във външното търсене, трябва да се прибавят и вътрешните рискове, свързани със сформирането на стабилно правителство с ясна управленска програма. Икономическият растеж ще остане по-скоро нисък и нестабилен, далеч от необходимия за догонващо¹ развитие.

Втора точка представя основните допускания, при които е изготвена прогнозата, както и самата прогноза по основните макроикономически индикатори. Разработената за целите на настоящия доклад макроикономическа прогноза се основава на допускания относно развитието в средносрочен план (до 2019 г.) по отношение на международните цени и външното търсене, както и по отношение на заложените икономически политики на правителството, очертани в доклада на Министерството на финансите (МФ) към държавния бюджет за 2017 г. Макроикономическата прогноза на Институт за икономически изследвания (ИИИ) при БАН е изготвена въз основа на макроикономическа информация, налична към 10 април 2017 г. Прогнозните международни цени и очакванията за външното търсене се основават на доклада на Международния валутен фонд (МВФ) за световните икономически перспективи (World Economic Outlook) за април 2017 г. Другият голям набор от прогнозни данни, които се взимат предвид, са тези от средносрочната бюджетна прогноза за периода 2017-2019 г., приета с решение № 913 на Министерски съвет от 31 октомври 2016 г. за одобряване на актуализирана средносрочна бюджетна прогноза за периода 2017-2019 г. С включването на тези прогнози отчитаме възможността на правителството директно да влияе върху размера на публичния дълг и бюджетните разходи, като предполагаме, че целта за бюджетния дефицит ще бъде постигната основно чрез корекция на капиталовите разходи.

В **трета точка** е анализиран реалният сектор на икономиката. Направени са оценки за приноса на основните фактори към реализирания растеж през 2016 г., както и на разпределението на дохода в икономиката през призмата на националните сметки на България. Оценени са провежданите икономически политики от гледна точка на перспективите на растежа. Представени са очакванията за икономическия растеж в средносрочен план, като е обърнато специално внимание върху планираните или други възможни политики, които биха могли да окажат въздействие върху растежа в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план.

Изводите са, че в средносрочен план може да се очаква икономически растеж от малко над 3% годишно. Той ще се основава на постепенно ускоряване на крайното потребление и засилване на инвестиционната дейност в страната. Заложените в средносрочната фискална рамка политики не предполагат съществено въздействие върху икономическия растеж. Изключение правят само

¹ Тъй като този термин се използва и по-нататък в текста, това налага уточнение как точно да се тълкува. Под „догонващо развитие“ разбираме темп на икономически растеж, който в средносрочен план да осигури достигане на БВП на глава от население на ниво 75% от средното за ЕС. За да се постигне това в период от 15 години, темпът на растеж в България трябва да изпреварва средния за ЕС с 3 пр.п. При настоящите темпове в страните от ЕС, „догонващо развитие“ бихме имали, ако постигнем темп от около 5% средногодишно. Поддържането на разлика от 3 пр.п. означава, че за достигането на средните нива за ЕС ще са необходими около 30 години.

разходите за съфинансиране на плащания по проекти по европейските оперативни програми. За настоящата 2017 г. се очаква растежът на БВП да достигне 3.1% в реално изражение, подкрепен от засилващото се вътрешно търсене и в по-малка степен благодарение на нетния износ. Приносът на потреблението ще се засилва на базата на растящите доходи в страната, докато този на инвестициите – с напредването на усвояването на европейските средства в рамките на текущия програмен период. По икономически сектори можем да очакваме запазване на високи темпове на растеж в експортно-ориентирани отрасли като производство на каучук и пластмаси, неметални минерални продукти, метални изделия и други, които ще се влияят и от повишаването на международните цени. Общо търсенето на инвестиционни стоки се очаква да се повишава заедно със засилването на икономическата активност и запазването на все още ниски лихвени равнища.

Четвърта точка предлага преглед на развитието на външната търговия на страната. Проследена е динамиката на стоковата и географската структура на износа и вноса, както и на някои от най-важните стокови групи. Отчита се, че в годините след края на глобалната финансова криза външната търговия се очертава като основен фактор на растеж за българската икономика. Вижда се, че при отваряне на съответни пазари експортните производства имат потенциал да отговорят на търсенето. Същевременно се достига до извода, че основните рискове пред българския износ са ограничените материални и човешки ресурси и слабите производствени мощности на българската икономика, съчетани със силното ѝ отваряне, което предопределя голямата зависимост на икономическото развитие и растеж от износа и вноса и от глобалната икономическа конюнктура.

В краткосрочен и средносрочен план основните фактори, оказващи влияние върху външната търговия, се очаква да бъдат цените на суровините, петрола и туристопотока. Декларираните от туристическите организации очаквания за сезон 2017 сочат повишение на оборотите от туризъм. От своя страна, прогнозите за цените на металите и металните руди, които формират значима част от българския стоков износ, сочат низходяща тенденция. Дори и при запазване на количествата реализиран износ, по-ниските цени ще доведат до спадане на стойностния обем на сделките с метали и техните руди. Очакванията за цени на петрола са свързани с интересите на големите петролни играчи към повишаване и установяване на по-високи цени на „черното злато“. Влиянието на тези цени е по-силно през стойността на българския внос. Разнопосочното действие на основните фактори и несигурността, като отличителна черта на световната икономика, показват, че в следващите няколко години може да се очаква българският износ да нараства минимално над стойностите си от 2016 г.

Възможностите на държавата за допълнително насърчаване на износните дейности на фирмите са силно ограничени. Търговската политика на България е изцяло подчинена, от една страна, на правилата на единния пазар – в рамките на Европейския съюз, и, от друга страна, на общата европейска политика за търговия с трети страни. Вследствие от това българската държава може да

подкрепя външнотърговските дейности на българските фирми само индиректно. Подобни инструменти не са нови. Такива са например дейностите по подкрепа на осъществяване на международни контакти, облекчения в транспорта, обща реклама на държавно ниво и други.

В **пета точка** са анализирани динамиката и структурата на бюджетните приходи и разходи, промените в бюджетното салдо и държавния дълг, тенденциите в данъчното облагане и финансовите взаимоотношения между нивата на управление, и е очертана зависимостта между фискалната политика и макроикономическата активност. Провежданата фискална политика е разгледана не само във връзка с постигането на стабилна фискална позиция и влиянието ѝ върху съвкупното търсене в краткосрочен план, но и от гледна точка на ролята ѝ за дългосрочно въздействие върху растежа. Препоръчителната политика в средносрочен и дългосрочен план е към запазване на фискалната стабилност, но в същото време трябва ясно да се заяви, че стимулиращите растежа публични разходи са инвестиции в образование (подобряване на човешкия капитал – знания, разбиране, умения), здравеопазване (повишаване на производителността на труда и продължителността на живота в добро здраве) и икономическа инфраструктура. Друга важна насока на реформи за осигуряване на устойчивото развитие на националната икономика ще изисква по-справедлива и рационална данъчна система. Тези важни и структуроопределящи реформи следва да се извършат след внимателна „оценка на въздействието“, тъй като е невъзможно да се очаква както положителен фискален ефект, така и дългосрочен макроикономически ефект. В някои случаи може да се наложи да се избира между временен по-висок дефицит срещу дългосрочни ефекти. В тази връзка е наложително оценката на очакваните действителни последици (разходи, ползи и преразпределителни ефекти) от предлаганите/действащите нормативни актове (законови, постановления, наредби и др.) се регламентира и институционализира по подобаващ начин.

В **шеста точка** са проследени настъпилите изменения в банковата система в България до края на 2016 г. и на основата на този анализ са открити обособилите се тенденции в краткосрочен и средносрочен план. Анализирани са динамиката и структурата на активите (кредитен портфейл, ценни книжа, други активи), динамиката и структурата на привлечените средства (по отношение на източника и матуритетната им структура), ключовите параметри на основните бизнес-линии и издръжката на дейността (норми на лихвен доход, цена на ресурса, лихвен марж, приходи от такси, дял на административните разходи, показатели за възвръщаемост). Направените обобщения и изводи определят факторите, които в най-голяма степен обуславят избора на възприетия модел в банковата система: извеждане на ключови характеристики за основните бизнес-линии в банковата дейност; потвърждаване (или отхвърляне) на основните хипотези за развитието на банковия сектор, както и за неговото участие в икономическите процеси в страната; установяване на нововъзникнали тенденции (доколкото са налице). Заключениеята са, че протичащият от няколко години процес на преструктуриране на привлечения ресурс (в резултат от изтеглянето на външното финансиране) не засегна осезаемо банките с

чуждестранен собственик, тъй като агресивното понижаване на лихвите в условията на свръхпредлагане на депозити доведе до сближаване на цените на местния и външния ресурс. По всяка вероятност този процес (по същество насочен към преразпределение на пазара на финансови услуги в страната) ще продължи и през 2017 г., но със значително по-бавни темпове. Очаква се, че през тази година корекциите на лихви ще бъдат преустановени и успоредно с увеличението на рисковата премия това ще рефлектира върху цената на кредитирането, но с известно закъснение, тъй като отнемането на възможността да се печели от понижаване на лихвите по депозити ще мотивира банките в страната да потърсят алтернативни източници за подобряване на доходността, например чрез подобряване на нормата на кредитиране.

На фона на продължаващия застой в икономиката и високото ниво на лоши кредити основният проблем за повечето банки в страната ще остане ниската рентабилност. Въпреки че печалбите в сектора нарастват вече за четвърта поредна година, трябва да се отчете, че по-голямата част от финансовия резултат се формира при няколко големи банки, при това най-вече за сметка на понижените лихви по депозитите и влошаването на матурирещата структура на привлечения ресурс. Повечето малки банки продължават да отчитат слаби резултати и това обстоятелство ще засилва натиска върху тях, поради което те ще търсят възможности да се влеят в структурата на по-рентабилни институции. Тази тенденция имаше конкретни проявления през последните три години и те вероятно ще зачестят през 2017 г. Важно заключение е, че не трябва да се очаква значимо повишаване на кредитната активност, тъй като, от една страна, през 2017 г. значителна част от ресурса на финансовите институции ще бъде ангажирана с процедурите по въвеждане на МСФО9, а от друга страна, продължаващият застой в реалния сектор ще оказва натиск върху търсенето на кредити и през тази година.

В **седма точка**, посветена на пазара на труда, е направен емпиричен анализ на динамиката на заетостта и безработицата през 2016 г. и е подчертана ограничаващата роля на намаляващата работна сила върху икономическия растеж в бъдеще. Изследвани са динамиката на производителността на труда и на работната заплата общо и по отрасли, както и факторите, влияещи върху нея (текущото състояние на икономиката и бизнес-оценките, промените в равнищата на минималните прагове и минималната работна заплата). Динамиката на производителността на труда се определя като ключов фактор за развитието на пазара на труда в краткосрочна и средносрочна перспектива. Заключениета са, че през предходната година пазарът на труда намалява своя капацитет и осигурява заетост на по-малък брой лица в сравнение с експанзията на заетостта през 2015 г. В условията на застаряващо население, основните характеристики на пазара на труда са намаляваща икономическа активност, силно редуциране на безработицата, запазване на равнището на заетост, но с малки корекции надолу. Високият дял на продължително безработните не е преодолян, но вече не може да се очаква, че ще трансформира структурната безработица в циклична.

Очакванията за развитието на пазара на труда в средносрочен план са свързани с разбирането, че увеличението на заетостта ще разчита на стабилно работодателско търсене, реструктуриране на бюджетните средства за активни политики в полза на професионалната квалификация и услуги за регистрираните безработни, активно усвояване на средства от ЕСФ чрез ОП РЧР и на други донорски средства. Негативните очаквания са за запазване на несъответствията между търсене и предлагане на работна сила, както и на регионалните диспропорции в разпределението ѝ. Основанията за това са все още неясните стратегически планове (и липсата на конкретни стратегии) за развитие на индустрия, енергетика и други важни икономически групировки; предстоящи промени в образователната система за подобряване на качеството на обучението, резултатите от които ще изискват определен период от време.

Анализът на взаимодействието между производителността на труда и работната заплата определя следните очаквания: няма основания за постигане на по-тясна обвързаност между заплати и производствени резултати, а натрупаният дългогодишен опит показва, че не съществуват механизми за тяхното обвързване. Предполага се, че тази слаба обвързаност има дългосрочен характер. Имайки предвид тези особености и макроикономически зависимости в развитието на работната заплата през следващите три години, може да се очаква запазване на растежа на средната работна заплата, намаляване на секторната диференциация в заплащането на труда, стабилен растеж на минималната работна заплата. От тази гледна точка очакваният растеж на средната и минималната работна заплата се основава на предположението, че при съществуващите на трудовия пазар професионални и квалификационни дисбаланси работодателите ще са принудени да повишават трудовите доходи с оглед на постигане на оптимално използване на трудовите ресурси.

В **осма точка** са разгледани други проблеми на актуалното икономическо развитие. В настоящия доклад са изведени на преден план проблемите, свързани с децентрализацията и финансовото състояние на общините, както и капиталовия пазар и структурните проблеми в икономиката. По отношение на *децентрализацията* се прави категоричният извод, че стабилизацията на общинския сектор не трябва да се основава на засилване на централизацията на публичните финанси, каквато е тенденцията през последните години. Централизацията „облекчава живота“ на централната власт, като елиминира възможността за осъществяване на „грешни“ местни решения, но създава проблеми, най-големият от които е, че държавата поема отговорността за получените резултати на общинско равнище. В централизираните отношения има наличие на имплантирани антистимули за добро и отговорно поведение на местните власти. С направените промени в системата на местните финанси, стартирали през 2003 г., се предоставиха редица правомощия на общините за вземане на самостоятелни решения. Това пренасочи техните интереси от „борба за повече субсидии“ към „действия за увеличаване на собствените приходи“. Сравнението на прираста на собствените приходи в периодите преди реформата (1998-2002 г.) и след спирането на процеса на децентрализация (2009-2016 г.) с периода, когато се провеждаше политика на децентрализация (2003-2008 г.) показва, че има устойчиво намаление на собствените приходи,

което от своя страна има негативно влияние върху финансовото състояние на общините. Това става проблем в отношенията между централната и местната власти.

По отношение на *капиталовия пазар* се защитава тезата, че той има силен потенциал да расте и отново да достигне пиковите нива от преди кризата. Аргументите за това са икономическото възстановяване в ЕС и България, устойчивото нарастване на разполагаемия личен доход, подобрението на капиталовата и ликвидната позиция на основните инвеститори. Отбелязва се, че активите, управлявани от местните пенсионни фондове, се удвояват през последните пет години. Очаква се това да доведе до положително развитие на българския фондов пазар.

По отношение на *структурните промени* в икономиката, направен е теоретичен анализ на протичащите процеси и тяхното влияние върху икономическото развитие. Достига се до извода, че структурата на икономиката по основни сектори е близка до страните с по-слаби икономики в рамките на ЕС, показателно за което е високият дял на заетите в селското стопанство. От своя страна, икономически ефективно намаляване на този относителен дял може да се осъществи при откриване на условия за нарастване на заетите в сферата на промишлеността и услугите, респ. нарастване на относителния дял на БДС в тези сектори, където относителната производителност на труда е значително по-висока. Структурата и измененията на сектор Индустрия в България са много близки до общите равнища и тенденции за страните от Централна и Източна Европа. При развитието на относителното участие на индустрията не се наблюдават процеси на преждевременна деиндустриализация. Напротив, може да се каже, че България е една от страните, които добре са адаптирали промишленото си производство в условията на икономическата криза – нараснал е дялът на БДС в сравнение с този на заетите, в резултат на което се е увеличила и относителната производителност на труда. Може да се очаква в близките години промишлеността да увеличава или поне да запази наблюдаваните относителни дялове за БДС и заетите, което предполага запазване и на относителната производителност на този сектор. За подобно развитие определено е спомогнало и ще продължи да спомага членството на България в ЕС, а като резултат от него и достъпът до пазара на страните от ЕС в качеството на страна-членка. Генералният извод е, че по отношение на основните сектори възможностите за постигане на висок ефект от реализирането на структурни промени намаляват с течение на времето. Независимо от това, структурните промени между основните сектори, както и вътрешно-секторните структурни изменения, се очаква да останат сравнително по-високи в България от тези в другите страни от ЕС.

ВТОРАТА ЧАСТ от доклада е посветена на темата на фокус – пътят към Европейския съюз и равностетката от първите 10 години. Несъмнено членството в ЕС донесе много ползи за страната – както в икономически, така и в политически план. Въпреки че по редица показатели заемаме последно място в рамките на Съюза, самият факт, че България е член на този престижен клуб, е основание за национална гордост. Самодоволството от този факт обаче е

крайно неуместно и именно поради тази причина е необходима една трезва оценка. Постигнатите успехи са оценени по достойнство, но много по-важно е да се види в кои области изоставаме, защо изоставаме, и какво може и трябва да се направи. Такъв анализ не е лесен. Икономиката е силно инерционна система и следва свой собствен ход на развитие, който не може лесно и бързо да бъде повлиян от външни шокове, дори и ако са силно позитивни. В тази връзка трябва обезателно да се направи уговорката, че анализът на икономическото развитие през последното десетилетие, в което България е пълноправен член на ЕС, невинаги и не задължително трябва бъде обвързван със самото членство. От тази гледна точка критичните изводи в една или друга област на икономическото развитие не трябва автоматично да се възприемат като недостатъци, породени от членството в ЕС. По същия начин постигнатите успехи (колкото и да са скромни) не трябва да се приписват на същото това членство.

Темата на фокус е обособена в отделни точки, като всяка от тях акцентира върху различен проблем. В *първа точка* е разгледана предисторията на присъединяването към ЕС, като е направен анализ на силните и слабите страни на икономиката непосредствено преди членството. Във *втора точка* са разгледани ползите от членството, като акцентът не е толкова върху икономическата страна на въпроса (тя е обект на анализ по-нататък), колкото на правната, организационната и общочовешката. В *трета точка* е проследена динамиката на производството, търговията и потреблението през периода, обхващаш както самото членство, така и годините, в които страната беше асоцииран член. Изводите са тревожни. По редица основни показатели на развитието България отбелязва сериозно отстъпление през последните близо три десетилетия. Сред най-тревожните тенденции са нерационална и неефективна структура на икономиката, ниска конкурентоспособност, задълбочаване на неравенството и социалното разслоение, демографска криза. Ясно се заявява, че членството в ЕС не е първопричина за тези негативни явления, но голяма част от проблемите всъщност се задълбочиха след приемането на страната като член на ЕС, вместо да бъдат разрешени. В *четвърта точка* са разгледани проблемите свързани с бедността, разпределителните и преразпределителните отношения. Данните показват, че наред с най-ниско средно равнище на доходите и най-ниска минимална заплата, България има и едно от най-високите нива на доходно неравенство, което допълнително изостря проблема за бедността. В *пета точка* се прави сравнителен анализ на развитието на някои страни от ЦИЕ преди и след членството в ЕС, като резултатите са съпоставени с тези, постигнати в България. Заключениета от сравнителния анализ също са тревожни и неблагоприятни за българската икономика – почти по всички индикатори, използвани в сравнението, България изостава, като по редица от тях изоставането се задълбочава. В *шеста точка* са разгледани предизвикателствата пред фискалната политика в контекста на членството в ЕС и предстоящите и наложителни реформи. Основният извод е, че е налице значителен функционален и институционален напредък чрез прилагане на правото на ЕС и общностните процедури за многостранен надзор. Това е добра предпоставка за равнопоставено участие на нашата страна в координацията на бюджетните и икономическите политики на страните-членки в ЕС. В *седма*

точка се търси отговор на въпроса защо не се реализираха силно позитивните очаквания от членството в ЕС, като се търси както нашата, така и чуждата отговорност. В *осма точка* са разгледани някои въпроси от устройството и функционирането на ЕС, неговите проблемни зони и противоречия, както и перспективите пред бъдещото му функциониране. Направени са някои предложения за реформи, които биха могли да бъдат поставени по време на българското председателство на съвета на ЕС.

ТРЕТАТА ЧАСТ на доклада обобщава изводите и оценките за средносрочното развитие и формулира някои препоръки в областта на икономическата политика.

ЧАСТ ПЪРВА

ИКОНОМИЧЕСКО РАЗВИТИЕ И
СРЕДНОСРОЧНИ ОЧАКВАНИЯ

1. Икономическата среда през 2016 г. – оценка и краткосрочни перспективи

1.1. Вътрешната среда

Изминалата година беше общо взето спокойна, но противоречива от гледна точка на разнопосочната динамика на икономическите и политическите процеси в страната. Годината беше отново изборна, но президентските избори по принцип нямат пряко влияние върху икономическите процеси. В този президентски цикъл обаче станахме свидетели на оставка на правителството, която беше продиктувана не толкова от резултатите от президентските избори, колкото от натрупалите се напрежения в управляващата коалиция. Въпреки тези политически напрежения, от икономическа гледна точка годината беше по-скоро успешна. Растежът (макар и нисък предвид необходимостта от догонващо развитие) беше един от най-високите в ЕС. Отбелязан беше излишък по консолидираната фискална програма. Заетостта в икономиката и доходите от работна заплата нараснаха, без това да доведе до увеличаване на ценовото равнище. Износът се увеличи както във физически, така и в стойностен обем. Валутният и фискалният резерв също нараснаха. В общи линии, през последните 15 години (с изключение на няколко месеца в периода 2009-2010 г.) макроикономическите показатели винаги са изглеждали добре, но чувството за стопанска безпътица и стагнация не ни напусна. Еуфорията покрай приемането на страната в ЕС породила надежди за предстоящо благоденствие, но 10 години по-късно болшинството от хората все още не могат да почувстват и да оценят положителната динамика на макроикономическите индикатори. Всъщност, има всички основания да се твърди, че в България е налице объркване на целите със средствата за тяхното постигане и продължаваме да се самозаблуждаваме, че добрите макроикономически показатели са достатъчно условие за икономически просперитет. Ако анализираме в дълбочина, ще разберем, че дори бленуваният висок и стабилен икономически растеж не е цел, а само средство за постигане на цел от по-висок ранг – по-добро жизнено равнище и качество на живот. Това включва осезаемо подобрене на здравеопазване, образование, култура, социална и правова защита, реално участие в обществения живот и т.н. От тази гледна точка и 2016 г. не донесе желанния прелом и все още не може аргументирано да се твърди, че българската икономика трайно се движи по възходяща траектория.

1.2. Външната среда

Отражението на външната среда върху икономиката на България продължава да е нееднозначно. От една страна, признаците на оживление през изминалата година в някои от важните търговски партньори се отрази благоприятно върху външното търсене и обемите на износа продължиха положителната тенденция от предходната година. От друга страна, несигурността продължава да е отличителна черта както за световната икономика, така и за българската. Предвид тесните икономически и политически връзки на България със страните

от Европейския съюз, влиянието на икономическата среда върху българската икономика е разгледано предимно през призмата на случващото се в Европа, а то е доста разнопосочно. Неуверените и често непоследователни действия на ръководството на Европейския съюз по справяне с дълговата криза засилват чувството за обърканост, каращо инвеститорите (и големи и малки) да продължават да се въздържат от нови проекти в очакване на по-добри времена.

Няколко са важните събития през 2016 г., които оказаха влияние върху глобалната външна среда, в т.ч. и България – референдумът във Великобритания; новата администрация в САЩ; продължаващото реструктуриране на китайската икономика; динамиката на цените на енергоносителите и на основните стокови групи.

Без съмнение външно-политическото събитие с най-голяма значимост през годината беше решението на Великобритания да напусне ЕС, станало известно като **Брекзит**. На този етап все още няма сериозни изследвания относно потенциалните ефекти върху българската икономика, а и едва ли ще се появят преди да станат ясни параметрите на сделката по напускането на съюза. От голямо значение ще бъде дали Великобритания ще остане в общия пазар или не. Предвид общо взето ниските обеми на търговия между нашите страни, преките търговски ефекти няма да бъдат големи, но напускането на съюза на един от най-големите донори със сигурност ще наложи преразглеждане на бюджета на ЕС с възможни негативни последици за страните-бенефициенти, в т.ч. България. Друг потенциално негативен фактор е третирането на работещите във Великобритания българи и вероятността да бъдат принудени да се върнат. Това ще има двойно негативен ефект, защото със сигурност ще намали размера на паричните трансфери към българската икономика и в същото време може да доведе до увеличаване на безработицата в България. По-конкретни оценки на последиците от напускането на Великобритания ще бъдат предложени в следващия доклад.

Значението на **американската икономика** за глобалните тенденции едва ли може да бъде преувеличено, което определя засиления интерес към икономическата политика на новата администрация. Призивите за възраждане на величието на Америка (Make America Great Again) сами по себе си са политически легитимни и (вероятно) икономически оправдани, но пораждат асоциации с други времена и други политики², които в крайна сметка се оказаха дълбоко погрешни. Въпреки че новата администрация е само на няколко месеца и досега няма значими промени в политиката, опасенията от бъдещи едностранни решения като че ли се засилват, което изправя света пред нови предизвикателства.

Развитието на **китайската икономика** се следи внимателно от анализаторите, които са общо взето единодушни, че забавянето и реструктурирането на

² Всъщност, този лозунг е използван за първи път от Роналд Рейгън в кандидат-президентската кампанията през 1980 г. Провежданата по-късно от президента Рейгън икономическа политика стана известна като „Рейгъномикс“ и се превърна в един от символите на пазарния фундаментализъм.

икономиката към засилена роля на вътрешното търсене за сметка на намаляване на експортната ориентираност вероятно ще имат негативни ефекти върху глобалния растеж. Основанията за това са както по линия на търговските връзки, така и върху инфлационната динамика и по-специално върху основните суровини и материали, които ще продължат да бъдат потиснати. Притесненията относно китайската икономика идват основно по линия на финансовия сектор (особено на банковия), който продължава да изпитва сериозни затруднения.

Както беше отбелязано и в предходния доклад, глобалният растеж остава нисък, а съпровождащите го рискове продължават да са високи. Това изправя управляващите, както на национално, така и на корпоративно ниво, пред нови предизвикателства. На практика се реализираха опасенията от предходната ни прогноза, че очакваният и вече започнал завои на Федералния резерв на САЩ в провежданата досега парична политика намира отражение в покачване на доходността на дългосрочните финансови инструменти. Тази тенденция определено носи риск за развиващите се икономики, където икономическата активност е далеч от предкризисните нива, а качеството на финансовите активи е с тенденция към влошаване.

1.2.1. Глобалната икономическа активност

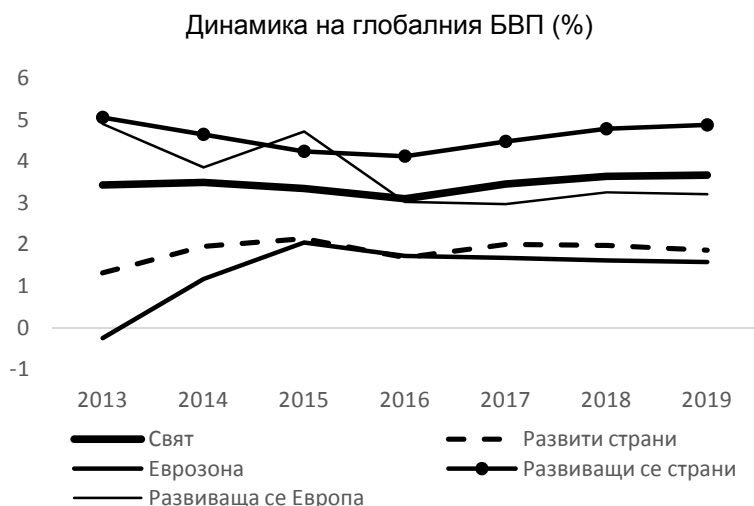
Темпът на нарастване на глобалния БВП през 2016 г. се оценява на около 3%³, което е лек спад спрямо предходната година (фиг. 1), но общо взето остава в рамките на средногодишните темпове след края на глобалната финансова криза. В течение на годината прогнозите на водещите международни финансови институции бяха ревизирани в посока към намаление на прогнозните темпове за 2016 г. и бавно възстановяване в средносрочен период.

Относителната устойчивост на средногодишните темпове донякъде прикрива различията между отделните групи страни и региони. **Развитите страни** продължават да изпитват затруднения в опитите за ускоряване на растежа. Основните причини могат да се търсят в липсата на яснота относно характера на необходимата икономическа политика, водеща до ниска инвестиционна активност, слабо нарастване на общата факторна производителност и все още непреодоляна заплахата от навлизане в дефлационна спирала. Показателна в това отношение беше динамиката на икономическата активност в САЩ – през първата половина на 2016 г. икономиката се забави, което даде силно отражение на цялата група на развитите страни. Въпреки известното засилване на икономическата активност през втората половина на годината, като цяло американската икономика се представи по-слабо от очакванията. Прогнозите за следващите няколко години са изключително затруднени предвид разнородните сигнали. От една страна, има основания за оптимизъм, доколкото конюнктурните индикатори, измерващи нагласите на потребителите и предприемачите, към

³ Съгласно оценките на МВФ (IMF, WEO Update, January 2017). Според световната банка, глобалният растеж през 2016 г. се е свил до 2.3% (World Bank Global Economic Prospects, January 2017).

настоящия момент са благоприятни⁴, индексите на фондовата борса са положителни, има очаквания за дерегулация на някои сектори от икономиката, както и за продължаване на политиката на фискални стимули. Всичко това би довело до осезаемо ускоряване на американската икономика. От друга страна, обаче, има сериозни опасения, че преразглеждането и денонсирането на съществуващи търговски споразумения ще се отрази изключително неблагоприятно на стопанската активност като засили протекционизма, което от своя страна ще има ефект не само вътре в страната (по-висока инфлация, по-силен долар, по-високи лихвени проценти), но и глобално чрез намаление на търговските потоци. Потенциално опасни са и заявените намерения за ограничаване на дейността и ролята на надзорните и регулиращи институции.

Фигура 1



Източник: IMF, WEO April 2017.

В страните от **еврозоната** икономическият растеж за поредна година е под потенциалния, като през 2016 г. разрывът дори се увеличава. Вътрешното търсене и особено инвестициите продължават да са потиснати във водещите икономики. На този етап макро индикаторите не отчитат влияние на ефекта Брекзит, но в средносрочен план това е неизбежно, предвид предстоящото същинско отделяне. Вероятно това първо ще се почувства във финансовия сектор, където редица големи банки и финансови институции вече заявиха намерение за прехвърляне на основните си дейности в страни от ЕС.

Оправдаха се очакванията, залегнали в миналия доклад, че забавянето на икономическата динамика в **нововъзникващите и развиващите се икономики** ще бъде овладяно през 2016 г., след което темповете ще продължат да се ускоряват в рамките на прогнозния период. В същото време обаче се

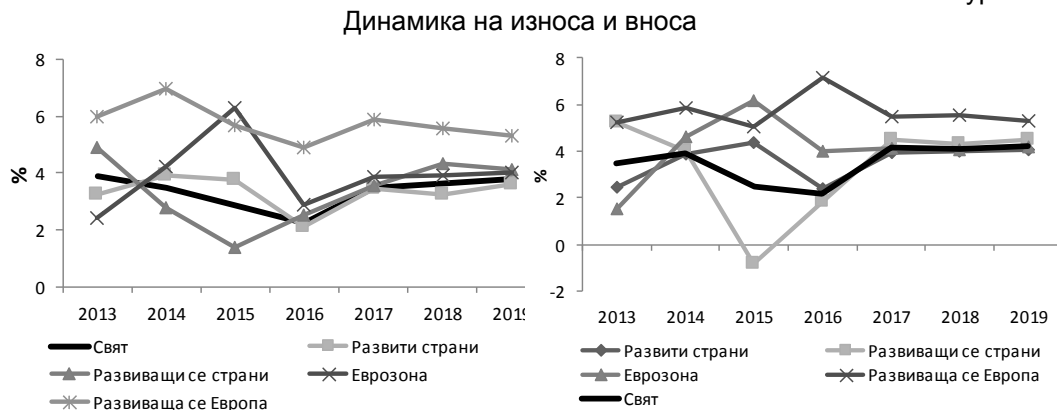
⁴ OECD data – Business Confidence Index (BCI), Consumer Confidence Index (CCI), <https://data.oecd.org> – март 2017 г.

забелязва нарастване на волатилността на финансовите пазари и на капиталовите потоци към тези страни. Възможни са и по-резки промени в портфейлните инвестиции и изтегляне на капитали в краткосрочен план, особено ако Федералният резерв реши да ускори операцията по свиване на размера на резервните пари и отказ от нетрадиционните инструменти на парична политика. Това би било възможно, дори желателно, при положение, че няма реална опасност от развитие на дефлационни процеси.

1.2.2. Глобални външно-търговски потоци

Анемичният растеж на глобалното производство намери израз и в забавени темпове на световната търговия (фиг. 2). След края на глобалната финансова криза за известен период от време се оформи тенденция към паралелно нарастване на обемите на световното производство и търговия. През последните две години обаче тази тенденция е нарушена, като обемите на търговията изостават.⁵ Като основен фактор за намалелите обеми може да се посочи слабото търсене от страна на развитите икономики, но по всичко личи, че има опасност това да се разпростре и сред останалите групи и региони. Друг възможен фактор за намалението на обемите на световната търговия е продължаващият спад на цените на суровини и материали⁶, както и глобалната тенденция към спад в инвестиционното търсене, който се забелязва най-отчетливо в намаления износ на капиталови стоки.

Фигура 2



Източник: IMF, WEO April 2017.

⁵ Намалението на обемите е по-ясно изразено, когато се сравняват стойностните обеми, поради спада на цените на енергоресурсите и на основните стоки групи. Намаление обаче се забелязва и във физическите обеми.

⁶ Според изследване на Световната банка, публикувано в Commodity Market Outlook – 2016, резкият спад на цените на петрола от средата на 2014 до началото на 2016 г. доведе до намаление на обема на световната търговия, тъй като загубите бяха концентрирани в няколко страни-износители, докато ползите от по-ниските цени се разпределиха между многото стран-вносители. Този ефект се забелязва поради значително по-силната ценова еластичност на вноса при големи промени, отколкото при малки.

Спадането на темповете на световната търговия е безспорен факт, но важният въпрос е правилно да се оценят причините за този спад, доколко той е случаен или закономерен, което би позволило по-точно предвиждане на последиците както за обемите на световната търговия, така и за глобалния растеж. Данните показват, че 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 2014 г. то падна до около 1. През 2015 и 2016 г. това отношение падна дори под 1, като тенденцията беше много по-силно изразена в развиващите се страни. 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 (инвестиционни стоки или запаси) са с висок относителен дял на внос. Това, което се случва в много от развитите страни, е, че инвестиционният растеж на практика изчезна (дори в отделни страни стана отрицателен), което почти веднага се отрази върху търговията и в частност вноса. От своя страна, намаляването на инвестициите се свързва с влошаването на бизнес климата и икономическата несигурност. Друга причина за спада на обемите на световната търговия може да се търси в на практика спрелия процес на търговска либерализация и в състоянието на т.нар. глобални вериги на добавената стойност (Global value chain⁷).

1.2.3. Инфлационна динамика и цени на основни стоки

Инфлационната динамика в глобален мащаб се запази общо взето непроменена през 2016 г. (фиг. 3). В развитите страни се отбелязва леко нарастване на инфлационните индекси, продиктувано главно от известно възстановяване на цените на суровините и материалите. В същото време обаче основната инфлация остана ниска и като правило под инфлационната цел за страните с режим на инфлационно таргетиране.

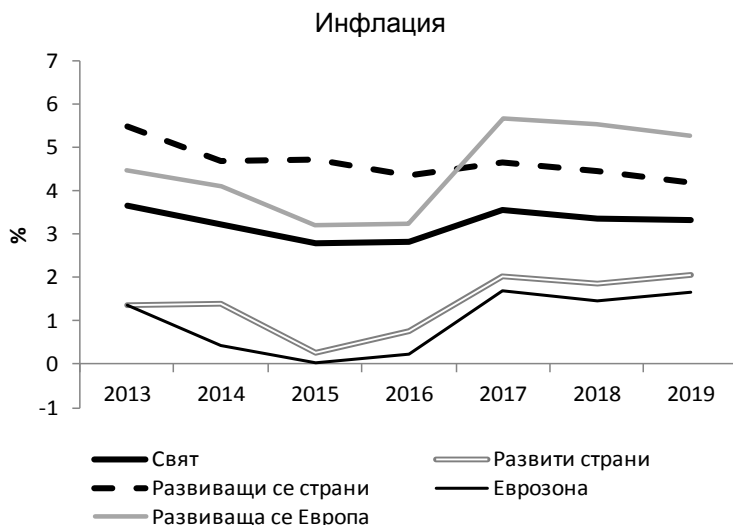
В развиващите се страни се запази тенденцията към дезинфлация, но картината е много пъстра в тази група и отразява както особеностите на валутно-курсевите режими, така и промените в някои административно определяни цени.

По отношение на цените на енергоносителите и основните стокови групи (фиг. 4) се забелязва известно стабилизиране на ценовите равнища. Основните фактори, които допринесоха за повишаване на цените на енергийните продукти през втората половина на 2016 г., бяха договорените през последното тримесечие на годината параметри по планираното за началото на 2017 г.

⁷ Според последният доклад на Световната банка (Global Economic Prospects – January 2017), от началото на 90-те години на XX век досега темпът на нарастване на глобалните вериги на добавената стойност непрекъснато намалява, като за последния петгодишен период е отбелязан дори спад в номинално отражение.

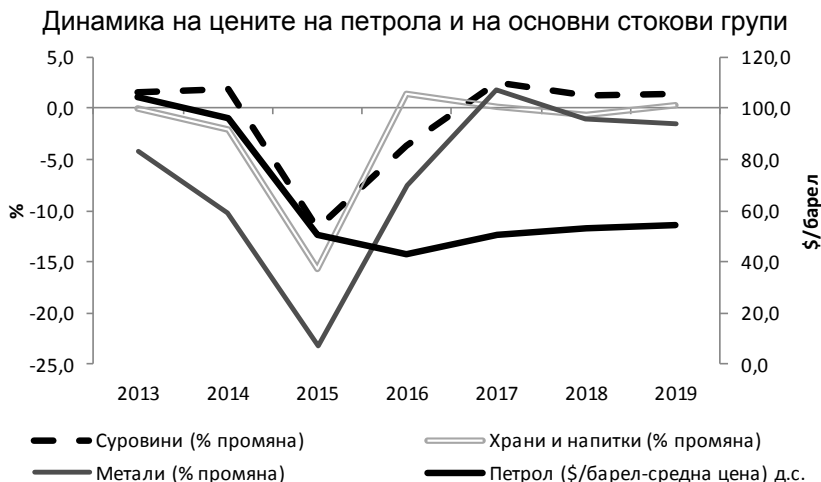
ограничаване на добива на петрол в страните от ОПЕК и други големи производители, като Русия, както и намаляващият добив в САЩ. При неенергийните продукти растеж на цените на годишна база в края на 2016 г. се наблюдаваше главно при металите, които бяха повлияни от предприетите държавни инвестиционни разходи в Китай, най-големият потребител на метали в световен план. Това нарастване обаче не можа да компенсира сериозния спад при всички стокови групи, дължащ се основно на скромните темпове на икономически растеж и все още потиснатото търсене в голяма част от света и особено на намалелия внос на Китай на суровини и материали.

Фигура 3



Источник: IMF, WEO April 2017, average consumer prices.

Фигура 4



Источник: World Bank Commodity Price Indices, Jan 2017.

С основно значение за България са цените на металите (особено цветните), които са съществена част от износа. По данни на Световната банка⁸ средната цена на алуминия през 2016 г. е намаляла с 4% спрямо предходната година, а на медта – с 12%. В сравнение с 2014 г., спадът е още по-драстичен – при алуминия е 14%, а при медта – близо 30%. Положителното е, че и при двете стокови групи се очаква още през настоящата година цените да се възстановят. До голяма степен това ще бъде обусловено от засилващите се инфраструктурни инвестиции в Китай и очакванията за фискални стимули в САЩ.

По отношение на цените на петрола, през 2016 г. имаше значителна промяна на динамиката. След като в началото на годината цените достигнаха 10-годишно дъно, в средата на лятото беше отбелязано нарастване с близо 50%, дължащо се на постигнато съгласие между страните-износители за намаляване на обемите на производство. В средносрочен план се очаква цените на петрола да се задържат стабилни с лека тенденция към нарастване.

1.3. Краткосрочни и средносрочни перспективи

1.3.1. По отношение на външната среда

През последните пет години световната икономика е в капана на ниския растеж. Разочароващите текущи темпове на растеж се отразяват върху очакванията, като по този начин ограничават разходите (особено инвестиционните) и пряко влияят върху потенциалния растеж. Глобалната търговия и инвестиции остават слаби и ограничават възможностите за нарастване на факторната производителност и съответно за нарастване на доходите, което в крайна сметка води до намаляване на растежа, основаващ се на вътрешното търсене.

Капанът на ниския растеж може да бъде повлиян с инструментите на фискалната политика, но това не се приема еднозначно от водещите страни. Няма съмнение, че при правилно и навременно използване, фискалните инструменти могат да катализират икономическата активност в частния сектор и по този начин да ускорят растежа. Ползите от фискалните инициативи обаче могат лесно да бъдат обезсмислени, ако големи икономики (и преди всичко САЩ) се изкушат да прибегнат до изолационистични и протекционистични мерки. Това означава, че мерките за насърчаване на съвкупното търсене в глобален аспект трябва да бъдат съгласувани между водещите икономически центрове. За тази цел акомодационната парична политика трябва да бъде подкрепена от подходящи фискални и структурни политики, както и от отказ от всякакви форми на протекционизъм във външната търговия.

По отношение на глобалните тенденции, основните международни финансови институции имат сходни прогнози. Икономическата активност, измерена чрез глобалния БВП, се очаква леко да се ускори най-вече поради възстановяването на икономическата активност в развиващите се държави, както и поради

⁸ World Bank Commodities Price Forecast, January 2017.

плавното нарастване на БВП в САЩ и еврозоната. Темповете обаче ще останат в рамките на 3-4%, което погледнато в ретроспектива е по-скоро слаб растеж. Въпреки че световната търговия отбеляза едно от най-слабите си представяния през миналата година, има индикации (особено в азиатския регион), че темповете могат да се покачат. Със сигурност предкризисните темпове на нарастване на търговията няма да бъдат достигнати в рамките на прогнозния период.

Инфлацията в глобален аспект плавно ще се повишава, отразявайки възстановяването на цените на суровините и материалите и до известна степен на енергоресурсите. В развитите страни обаче този процес ще протича значително по-бавно. Може да се предположи, че формиращите се тенденции към намаляване на свърхпредлагането на международните стокови пазари, както и покачването на цените на енергийните продукти поради изпълнението на декемврийското споразумение за ограничаване на добива на петрол между държавите от ОПЕК и други основни страни производители, ще доведат до нарастване на годишна база на международните цени на тези стоки в рамките на прогнозния период.

В страните от еврозоната не се очаква значимо ускоряване на сегашните ниски темпове на растеж. Въпреки наличието на фискално пространство във водещите икономики (преди всичко Германия), няма основания да се очакват по-амбициозни фискални инициативи. Има сигнали, сочещи нарастване на инвестиционната активност, но проблемите в банковия сектор, дълговото бреме, високите нива на безработица и демографската криза ще задържат растежа. Може да се добави и проблемът с имигрантите, който създава напрежение между страните и забавя процесите на интеграция. Всичко това сочи, че няма основания да се залага на засилено външно търсене на български стоки и услуги в страните от ЕС.

1.3.2. По отношение на вътрешната среда

Икономическите перспективи пред България за тази и следващите две години са по-скоро положителни, но рисковете остават относително високи. Към традиционните рискове, свързани с външната среда и промените във външното търсене, трябва да се прибавят и вътрешните, свързани със сформирането на стабилно правителство с ясна управленска програма. Очакванията за прогнозния период могат да се обобщят в следните направления:

- Българската икономика е отворена и силно зависима от външното търсене и финансиране. Предвид глобалната тенденция към намаление на световната търговия, както и на предимно европейската ориентация на външнотърговските потоци, едва ли може да се разчита много на износа като значим фактор на растежа. В същата насока ще действат и ограниченията пред експортния потенциал на страната.

- Външното финансиране под формата на преки чуждестранни инвестиции ще бъде далеч от нивата, постигнати в годините преди глобалната финансова криза. Основен източник на външно финансиране ще бъдат средствата по европейските програми, които се очаква плавно да нарастват през периода на прогнозата. Рисковете обаче са високи, доколкото все още не е ясно как ще се отрази Брекзит на общия европейски бюджет.
- Имайки предвид посочените два фактора, може да се заключи, че както в краткосрочен, така и в средносрочен план растежът ще остане по-скоро нисък и нестабилен, далеч от необходимия за догонващо развитие. В по-конкретен план растежът през 2017 г. вероятно ще се забави до около 3%, като вътрешното търсене и особено частното потребление ще определят в голяма степен динамиката на икономическата активност. За това ще съдейства нарастването на разполагаемия доход вследствие на умереното подобряване на ситуацията на пазара на труда. Може да се очаква леко ускоряване на растежа до края на прогнозния период.
- През 2016 г. усвояването на средствата по европейските програми беше слабо, което е характерно за началото на програмния период. През тази и следващите години предвиждаме ускоряване на усвояването, вследствие на което се очаква и нарастване на правителствените инвестиции и нарастване на брутното образуване на основен капитал както в номинално, така и в реално изражение.
- Очакванията за ценовата динамика през 2017 г. са свързани с излизане от негативната зона, в която тя беше през последните няколко години. За това ще съдейства както нарасналото вътрешно потребление, така и промяната в цените на енергоресурсите. На този етап няма основания за опасения от висока инфлация, която ще остане в рамките на около 2% средногодишно.
- Салдото по търговията със стоки се очаква да се влоши през следващите години както поради задържане на темповете на износ, така и поради очакваното увеличаване на вноса, обусловен от нарасналото вътрешно търсене. Нетният износ през следващите години вероятно ще бъде с отрицателен принос към растежа на БВП. На тази тенденция може да противодейства само с по-рязка и положителна промяна в показателя „условия на търговията“, но такава не се очаква. От гледна точка на платежния баланс, друг компенсиращ фактор може да бъде салдото по търговията с услуги, което се очертава да бъде положително през целия прогнозен период.
- Може да се очаква запазване на положителните тенденции в развитието на пазара на труда, но няма основания за голям оптимизъм в тази насока. Частният сектор ще бъде предпазлив по отношение на откриването на нови работни места в условия на натиск за повишаване на заплащането на труда. Нарастването на заетостта вероятно ще запази приблизително същия темп от 2016 г. и през следващите години. Нарастването на заетостта ще бъде

съпроводено с плавно нарастване на разходите за труд на единица продукция. Предвид ниското ниво на заплатите, това няма да има осезаемо влияние върху конкурентоспособността на износа.

- Отчитайки реализираният излишък по консолидираната фискална програма през 2016 г., фискалната политика през настоящата година със сигурност ще бъде експанзионистична. Разходите за тази и следващите години ще растат по-бързо от приходите и бюджетът отново ще бъде дефицитен. Предвид заявените приоритети на новосформираната управленска коалиция, вероятността за актуализиране на Бюджет 2017 в посока към допълнително увеличаване на разходите е много висока, но при спазване на ограниченията, наложени от закона за публичните финанси.
- По отношение на развитието на финансовия сектор, очакванията са оптимистични. Привлечените средства от неправителствения сектор в банковата система ще продължат да нарастват. За това ще съдействат нарасналата икономическа активност, запазването на нормата на спестяване и нарастването на външните частни трансфери от нерезиденти. Лихвените проценти по депозитите ще останат ниски, но с тенденция към плавно покачване, което също може да изиграе роля (макар и ограничена) при привличането на ресурси в банковата система. По-същественото значение на възстановяването на ролята на банковия сектор от гледна точка на посредническите му функции може да се очаква при положение, че банките увеличат кредитния си портфейл. През последните месеци на 2016 г. се забелязаха такива тенденции и очакваме банките да станат по-склонни да поемат риск и да увеличат новоотпуснатите кредити.

2. Макроикономически показатели за развитието на България до 2019 г.

2.1. Анализ на реализацията на предходната прогноза

Сравнението на изпълнението на направената през октомври 2016 г. актуализация на макроикономическата прогноза на ИИИ при БАН с фактически постигнатите резултати показва добра степен на съгласуваност (вж. табл. 1). Основната причина за отчетените разлики е значителните ревизии в данните за БВП, обявени след публикуването на актуализираната прогноза. Те се дължат най-вече на преразглеждане на метода за постоянна инвентаризация за изчисляване на потреблението на основен капитал на непазарните единици, прекласифициране на Фонда за гарантиране на влоговете на банките в сектор „Държавно управление“, отчитане на ревизиите в платежния баланс от март 2016 г., както и на рутинни процедури, свързани с допълнително постъпилите данни в рамките на изчерпателната годишна статистическа отчетност, балансиране на таблиците „ресурс – използване“ и прекласифициране на единици по искане на ЕК.

Таблица 1

Сравнение на прогнозата с отчетените данни за 2016 г.

Показател	Реализация	Прогноза		
	2016	2016	2017	2018
Основни допускания				
Международна цена на суровия петрол (индекс, 2005=100)	80.5	94.4	103.9	112.2
Международна цена на индустриалните и хранителни стоки (индекс, 2005=100)	130.2	128.0	128.4	128.3
Международна цена на металите (индекс, 2005=100)	116.6	115.6	116.4	118.0
Реален растеж на БВП на ЕС (индекс, 2005=100)	113.3	112.8	115.1	117.2
Обем на световната търговия (индекс, 2005=100)	151.7	154.1	161.2	168.7
Текущи разходи (млн. лв.)	27026	27301	28062	28743
Бюджетен баланс (% от БВП)	1.6%	-2.0	-1.4	-1.0
Основни макроикономически показатели				
БВП (текущи цени, млн. лв.)	92635	88913	92100	96471
БВП (реален растеж, %)	3.4	2.9	2.2	2.7
Частно потребление (реален растеж, %)	2.1	2.0	2.2	2.6
Публично потребление (реален растеж, %)	0.6	0.7	1.8	0.7
Бруто образуване на основен капитал (реален растеж, %)	-4.0	0.5	2.7	5.1
Износ на стоки и услуги (реален растеж, %)	5.7	4.8	3.5	3.8
Внос на стоки и услуги (реален растеж, %)	2.8	2.4	3.2	3.6
Средногодишна инфлация по ХИПЦ (%)	-1.3	0.2	0.9	1.7
Коефициент на безработица (за население на 15 и повече години, %)	7.6	8.4	8.0	7.8
Заетост (растеж, %)	-0.5	1.7	0.5	0.3
Текуща сметка (% от БВП)	4.2	2.2	1.9	1.6
Паричен агрегат М3 (растеж, %)	7.6	4.9	6.7	7.9
Кредити към нефинансови предприятия и домакинства (растеж, %)	1.8	-0.3	-0.8	0.0
Бюджетен баланс (% от БВП)	2.4	-2.0	-1.4	-1.0

Източник: НСИ, БНБ, МВФ, МФ, собствени изчисления.

В резултат на тези методологически промени, отчетените икономически растежи за 2015 и 2016 г. бяха значително повишени (с около 0.5 пр.п.). Приносът на отделните компоненти към растежа също се промени – вътрешното търсене се оказа основен източник на растеж през 2015 г., докато през 2016 г. беше отчетен по-висок принос на нетния износ.

Вследствие на ревизиите, отчетеният БВП в номинално изражение за 2016 г. е бил по-висок от прогнозния с 4.2%, като съответно инвестициите са имали отрицателен принос (при очакван положителен растеж), а нетният износ е имал по-висок положителен принос. Трябва да се отбележи обаче и по-слабото от очакваното изпълнение на европейските оперативни програми като допълнителен фактор за голямата разлика в бруто капиталобразуването в основен капитал.

Ревизията на данните за вътрешното търсене, от своя страна, намери отражение и в по-високите растежи на широките пари, и на вътрешния кредит в частност, както и в значителните подобрения на бюджетното салдо по линия на по-високи приходи и отново по-слабо усвояване на европейски средства и съответно по-ниски капиталови разходи. По-добрите данни по отношение на

нетния износ съответно оказаха въздействие върху баланса по текущата сметка в посока увеличение на положителното салдо.

Средногодишната инфлация също беше значително по-ниска от очакваната, основно поради намалението на цените на енергийните стоки, хранителните продукти и комуналните услуги през първата половина на 2016 г.

2.2. Основни допускания за прогнозния период 2017-2019 г.

Таблица 2
Основни допускания, заложиени в макроикономическата прогноза

Показател	Източник на информация	Отчетни данни					Преварителни данни	Прогноза		
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Международна цена на суровия петрол (индекс, 2005=100)	МВФ, WEO	194.9	196.8	195.1	180.4	95.2	80.5	94.9	99.5	102.0
Международна цена на индустриалните и хранителни стоки (индекс, 2005=100)	МВФ, WEO	190.4	171.3	169.0	162.3	133.9	130.2	131.4	130.5	130.1
Международна цена на металите (индекс, 2005=100)	МВФ, WEO	229.7	191.0	182.9	164.1	126.2	116.6	118.7	117.5	115.7
Реален растеж на БВП на ЕС (индекс, 2005=100)	МВФ, WEO	107.1	106.7	107.0	108.7	111.2	113.3	115.3	117.3	119.4
Обем на световната търговия (индекс, 2005=100)	МВФ, WEO	130.9	134.5	139.3	144.6	148.4	151.7	157.4	164.0	170.9
Текущи разходи (млн. лева)	МФ, средносрочна бюджетна прогноза	23012	23338	25372	26585	26839	27026	29148	29598	30143
Вноса в бюджета на ЕС (млн. лева)		779.2	809.3	934.1	954.9	946.4	859.5	992.6	1050.2	1118.3
Бюджетен баланс (% БВП)		-1.8	-0.4	-1.8	-3.7	-2.8	1.6	-1.4	-1.0	-0.5
Вътрешен държавен дълг (млн. евро)		2458	2547	3216	4219	3724	3438	3438	3266	3103
Външен държавен дълг (млн. евро)		3488	4445	4003	7082	7890	9728	9928	9350	8760

Източник: МВФ, МФ, собствени изчисления.

Разработената за целите на настоящия доклад макроикономическа прогноза се основава на допускания относно развитието в средносрочен план (до 2019 г.) по отношение на международните цени и външното търсене, както и по отношение

на заложените икономически политики на правителството, очертани в доклада на МФ към държавния бюджет за 2017 г. (вж. табл. 2). Макроикономическата прогноза на ИИИ при БАН е изготвена въз основа на макроикономическа информация, налична към 10 април 2017 г.

Прогнозните международни цени и очакванията за външното търсене се основават на доклада на МВФ за световните икономически перспективи (World Economic Outlook) за април 2017 г.

Другият голям набор от прогнозни данни, които се взимат предвид, са данните от средносрочната бюджетна прогноза за периода 2017-2019 г., приета с Решение № 913 на Министерски съвет от 31 октомври 2016 г. за одобряване на актуализирана средносрочна бюджетна прогноза за периода 2017-2019 г. С включването на тези прогнози ние отчитаме възможността правителството директно да влияе върху размера на публичния дълг и бюджетните разходи, като предполагаме, че целта за бюджетния дефицит ще бъде постигната основно чрез корекция на капиталовите разходи.

2.3. Динамика на основните показатели в периода 2017-2019 г.

Отчитайки ревизирания от НСИ в положителна посока икономически растеж през последните две години, за настоящата 2017 г. би могло да се очаква реалното увеличение на БВП отново да надвиши 3% (вж. табл. 3). По този начин, при очакван положителен дефлатор, брутният вътрешен продукт на България вероятно ще достигне 96 740 млн. лв. в номинално изражение, или с 4.4% повече спрямо 2016 г.

За разлика от миналата година обаче може да се очаква значително по-висок принос на вътрешното търсене. Динамиката на потреблението ще се определя от нарастването на заплатите, умереното повишение на заетостта и въздържания, но все пак положителен растеж на кредитната активност в страната. Инвестициите, от своя страна, ще се влияят основно от темповете на усвояването на средствата от ЕС, както и от по-високото вътрешно и външно търсене. Приносът на нетния износ обаче ще се намали значително, основно поради по-високия внос, свързан с оживлението на вътрешното търсене.

В средносрочен план икономическият растеж в България ще остане около 3-3.5% годишно. Нарастването на инвестициите ще се определя основно от напредването на програмния период 2014-2020 г. и очакванията за ускорено усвояване на европейски средства в България, както и от подобрението на международната и вътрешната бизнес конюнктура. С повишаване на доходите в страната се очаква и плавно засилване на растежа на потреблението. Външният сектор ще има намаляващ принос за икономическия растеж в България, като през 2019 г. този принос вече ще бъде слабо отрицателен.

Таблица 3

Прогноза за макроикономическото развитие на България до 2019 г.

Показатели	Отчетни данни				Предварителни данни	Прогноза		
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Реален сектор								
БВП по текущи цени (млн. лв.)	82040	82166	83634	88571	92635	96740	101326	106844
Реални растежи								
БВП (%)	0.0	0.9	1.3	3.6	3.4	3.1	3.1	3.2
Частно потребление (%)	3.0	-2.5	2.7	4.5	2.1	2.7	2.9	3.0
Публично потребление (%)	-2.0	0.6	0.1	1.4	0.6	0.5	0.5	0.8
Бруто образуване на основен капитал (%)	1.8	0.3	3.4	2.7	-4.0	4.6	5.6	6.1
Износ на стоки и услуги (%)	2.0	9.6	3.1	5.7	5.7	4.2	3.9	3.6
Внос на стоки и услуги (%)	5.5	4.3	5.2	5.4	2.8	3.7	3.9	3.8
Цени								
Средногодишна инфлация по ХИПЦ (%)	2.4	0.4	-1.6	-1.1	-1.3	2.0	2.2	2.2
Инфлация в края на годината по ХИПЦ (%)	2.8	-0.9	-2.0	-0.9	-0.5	2.3	2.2	2.2
Дефлатор на БВП (%)	1.6	-0.7	0.5	2.2	1.1	1.3	1.6	2.2
Пазар на труда								
Коефициент на икономическа активност (население на 15 и повече години) (%)	53.1	53.9	54.1	54.1	53.3	53.7	54.1	54.5
Коефициент на заетост (население на 15 и повече години) (%)	46.6	46.9	48.0	49.1	49.3	49.9	50.5	51.1
Коефициент на безработица (за население на 15 и повече години) (%)	12.3	12.9	11.4	9.1	7.6	7.2	6.7	6.3
Растеж на заетостта на годишна база (%)	-1.1	0.0	1.6	1.7	-0.5	0.4	0.5	0.5
Средна работна заплата (лв.)	731	775	822	878	962	1 033	1 119	1 214
Нарастване на средната работна заплата (%)	6.6	6.0	6.0	6.8	9.5	7.4	8.4	8.4
Външен сектор								
Текуща сметка (млн. евро)	-358	536	35	-61	1989	1864	1750	1855
Търговски баланс (млн. евро)	-3992	-2933	-2777	-2622	-1845	-2201	-2692	-2896
Капиталова сметка (млн. евро)	546	469	960	1422	1067	1010	1044	1101
Финансова сметка (млн. евро)	957	887	-282	2654	3416	2874	2794	2956
Преки чуждестранни инвестиции в страната (млн. евро)	1321	1384	1161	2535	702	919	1057	1216
Брутен външен дълг (млн. евро)	37714	36936	39338	33947	34642	34673	34746	34915
Текуща сметка (% от БВП)	-0.9	1.3	0.1	-0.1	4.2	3.8	3.4	3.4
Търговски баланс (% от БВП)	-9.5	-7.0	-6.5	-5.8	-3.9	-4.5	-5.2	-5.3
Капиталова сметка (% от БВП)	1.3	1.1	2.2	3.1	2.3	2.0	2.0	2.0
Финансова сметка (% от БВП)	2.3	2.1	-0.7	5.9	7.2	5.8	5.4	5.4
Преки чуждестранни инвестиции в страната (% от БВП)	3.1	3.3	2.7	5.6	1.5	1.9	2.0	2.2
Брутен външен дълг (% от БВП)	89.9	87.9	92.0	75.0	73.1	70.1	67.1	63.9
Финансов сектор								
Паричен агрегат М3 (млн. лв.)	61722	67236	68006	73961	79581	85957	93123	101056
Кредити към нефинансови предприятия и домакинства (млн. лв.)	55755	55911	51613	50773	51680	52824	54607	56962
Паричен агрегат М3 (%)	8.4	8.9	1.1	8.8	7.6	8.0	8.3	8.5
Кредити към нефинансови предприятия и домакинства (%)	2.8	0.3	-7.7	-1.6	1.8	2.2	3.4	4.3
Валутни резерви (млн. евро)	15552	14426	16534	20285	23899	25976	28388	31363
Покритие на вноса на стоки и нефакторни услуги с валутни резерви (%)	6.9	6.3	7.1	8.5	10.1	9.9	10.0	10.3
Фискален сектор								
Бюджетни приходи (млн. лв.)	27469	28977	29409	32200	33953	35339	37665	40259
Бюджетни разходи (млн. лв.)	27828	30418	32482	34685	31747	36693	38678	41007
Бюджетен баланс (млн. лв.)	-359	-1441	-3073	-2485	2207	-1354	-1013	-748
Бюджетен баланс (% от БВП)	-0.4	-1.8	-3.7	-2.8	2.4	-1.4	-1.0	-0.7

Източник: НСИ, МФ, БНБ, Евростат, собствени изчисления.

Плавното ускоряване на вътрешното търсене ще доведе до средногодишна инфлация от около 2-2.5%, като тази година се очаква по-голямо увеличение на потребителските цени поради близо 30% увеличение на цената на природния газ и последвалите повишения на електро- и топлоенергията, както и на водата. Като вторичен ефект може да се очаква масово повишение на цените и на други стоки и услуги от потребителската кошница. Накрая трябва да се споменат и планираните увеличения на акцизите през 2017 и 2018 г. като фактор, оказващ натиск върху цените на дребно. Дефлаторът на БВП ще бъде близък до средногодишната инфлация, като разликата между тях се определя основно от очакваните повишения на цените на някои вносни за българската икономика стоки.

На пазара на труда през 2016 г. се наблюдаваше значително свиване на икономически активните лица, което доведе до едновременно намаление на броя на заетите с 0.5% и спад на нивото на безработица до 7.6%. В средносрочен план се очаква плавно възстановяване на пазара на труда, като заетостта ще се увеличава с темпове, близки до 0.5%, а нивото на безработица ще намалее до 6.3% през 2019 г. Средната работна заплата ще продължи да нараства с темпове от около 8%, като причина за това ще бъдат както увеличенията на цените, така и нарастването на производителността на труда.

Възстановяването на вътрешното търсене ще определя намаляващото, но положително салдо по текущата сметка в периода до 2019 г. Напредъкът в изпълнението на оперативните програми по ЕС ще бъде определящ за динамиката на капиталовата сметка, а развитията по финансовата сметка ще зависят както от политиката на правителството по дълга, така и основно от постепенното нарастване на ПЧИ в страната и ребалансирането на състоянието на свръхликвидност в банковата система в увеличаване на кредитната активност.

С плавното засилване на икономическата активност в страната се очаква и увеличение на широките пари с темпове над 8% и плавно ускоряване на растежа на кредита към нефинансовите предприятия и домакинствата до над 4% през 2019 г.

В обобщение, в средносрочен план могат да се очакват темпове на икономически растеж над 3% с нарастващ принос на вътрешното търсене. Като основни рискове обаче се очертават неясните последствия върху страната от излизането на Великобритания от ЕС, липсата на редовно правителство в страната към момента на изготвяне на прогнозата, все още слабият напредък по усвояването на европейски средства по оперативните програми, и липсата на перспективи за осезаемо ускоряване на икономическата активност в страните, основни търговски партньори на България. В периода до 2019 г. се очаква умерено засилване на инфлацията и положителни, но намаляващи салда по текущата сметка на платежния баланс.

3. Реален сектор

3.1. Анализ на изпълнението на предходната прогноза

През октомври 2016 г. НСИ публикува съществена ревизия на данните от националните сметки. Промените бяха съществени и се дължат както на регулярни корекции, свързани с изготвянето на таблиците ресурс – използване, отчитане на всички отчетни единици и други, така и на извънредни методологически промени. Последните са свързани с преминаването на отчитането на платежния баланс според шестото издание на Ръководството по платежен баланс и международната инвестиционна позиция, преквалифициране на някои конкретни отчетни единици, като Фонда за гарантиране на влоговете на банките, преразглеждане на метода за постоянна инвентаризация за изчисляване на потреблението на основен капитал на непазарните единици и други. Тези ревизии доведоха до значително повишаване на икономическия растеж (с над 0.5 пр.п.) както за 2015 г., така и за 2016 г. Отчетените нараствания на потреблението и инвестициите също бяха повишени, докато приносът на нетния износ беше занижен.

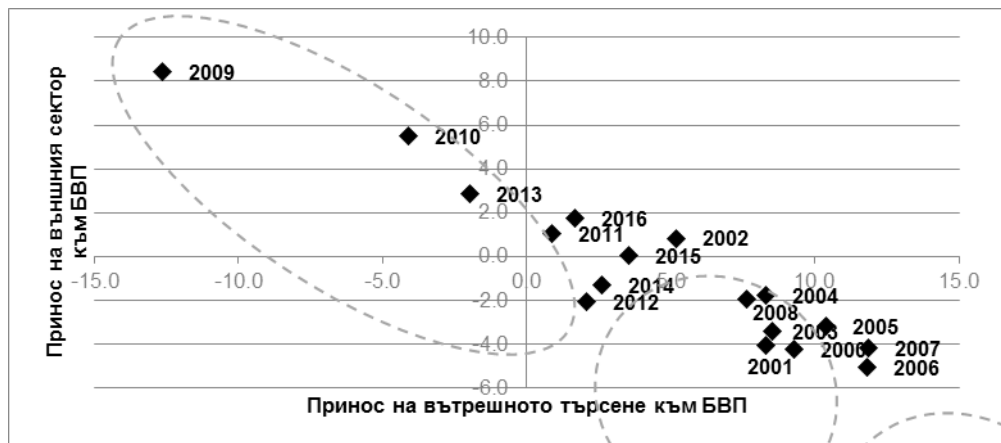
Тези методологически ревизии могат да бъдат посочени като основна причина за разминаването на прогнозните с отчетните данни за реалния сектор. Като допълнителни фактори, но в обратна посока, могат да се посочат по-слабото от очакванията усвояване на европейски средства по оперативните програми, както и несигурността, свързана с оставката на правителството на Бойко Борисов и необходимостта от съставяне на служебно правителство и свързаните с това забавяния и промени в провежданите политики.

3.2. Анализ на изминалата година

През 2016 г. реалният растеж на БВП достигна 3.4%, като той беше относително балансиран – вътрешното търсене имаше принос от малко под 1.7 пр.п., а външното – малко над 1.7 пр.п. Постепенното балансиране по отношение на източниците на растежа може да се очертае като установена тенденция през последните години. Фигура 5 ясно илюстрира този факт. От нея също се вижда, че могат да се очертаят и още два периода след 2000 г. – този на бурен икономически растеж, воден от вътрешното търсене (до 2008 г.) и на криза (2009-2013) г., когато нетният износ е компенсирал вътрешното търсене като източник на растеж. На фиг. 5 се забелязва и ясна обратнопропорционална връзка между двата основни фактора за растеж през последните 17 години.

Фигура 5

Приноси на вътрешното търсене и нетния износ към икономическия растеж в България

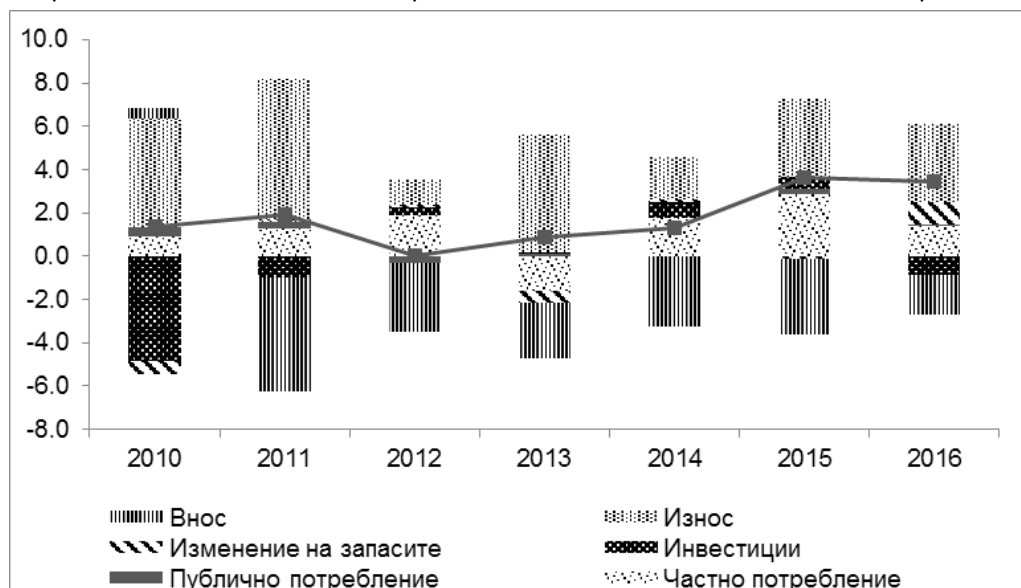


Източник: НСИ, собствени изчисления.

Най-голям принос към икономическия растеж по компоненти на крайното търсене има износът (3.6 пр.п.), който се увеличава с 5.7% в реално изражение спрямо предходната година (вж. фиг. 6). Над 1 пр.п. принос имат и частното потребление и изменението на запасите. През 2016 г. публичното потребление е имало незначително въздействие върху БВП, докато вносът и инвестициите са оказали негативно влияние върху растежа.

Фигура 6

Приноси на компонентите на крайното използване към икономическия растеж



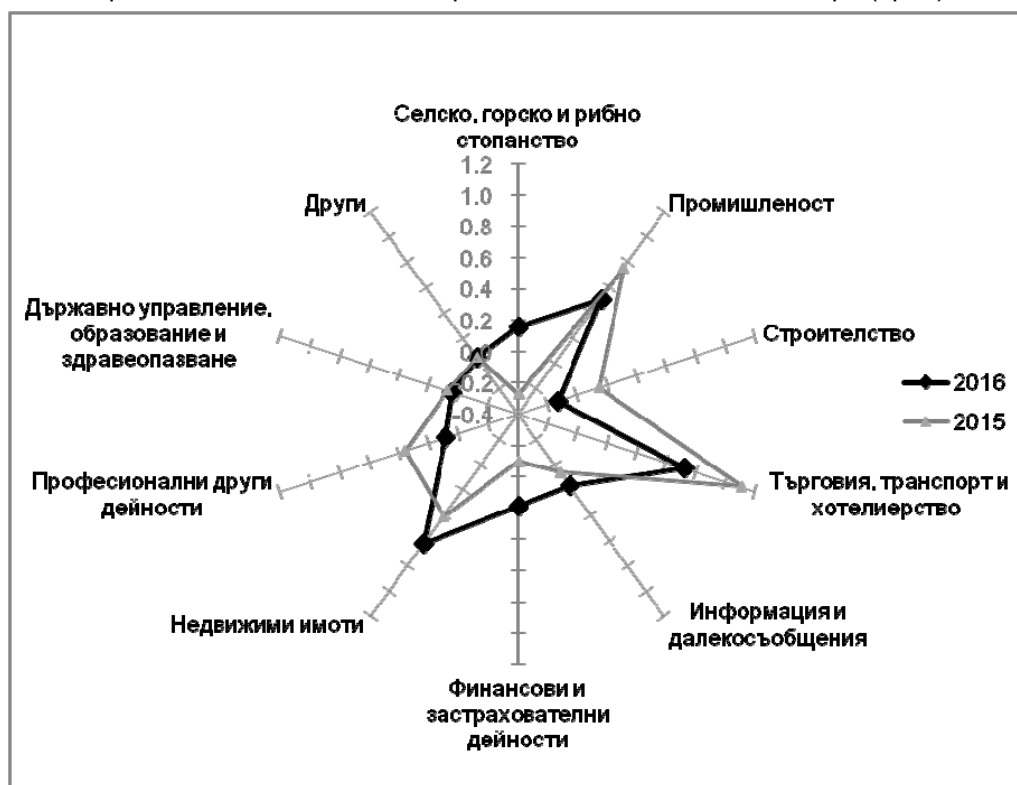
Източник: НСИ, собствени изчисления.

През изминалите шест години от 2010 г. насам се наблюдава значителен принос на износа на растежа, с изключение на 2012 г., когато европейската икономика отново изпадна в лека рецесия. Другият компонент на крайното търсене с по-значителен положителен принос е частното потребление, където въздействието върху икономическия растеж се опосредства по-скоро през значителния му дял в БВП, отколкото от високи темпове на растеж. Фигура 6 показва ясно и силно волатилния характер на инвестициите.

По **икономически сектори** през 2016 г. отново най-голям принос за икономическия растеж имат корективите (фиг. 7), които са нараствали със 7.2% в реално изражение през изминалата година. Другите отрасли със значим принос към БВП са Търговия, транспорт и хотелиерство, както и Недвижими имоти, които нарастват съответно с 3.9 и 6.1% на годишна основа. Единствено Строителството е отбелязало отрицателен принос от -0.1 пр.п. към БВП.

Фигура 7

Приноси към икономическия растеж по икономически сектори (пр.п.)



Източник: НСИ, собствени изчисления.

В сравнение с 2015 г. се наблюдава значително ускоряване на растежа на брутната добавена стойност в Селското, горско и рибно стопанство, Финансите и застраховането и Недвижимите имоти, докато Строителството, Промислеността, Професионалните и други дейности и Търговията,

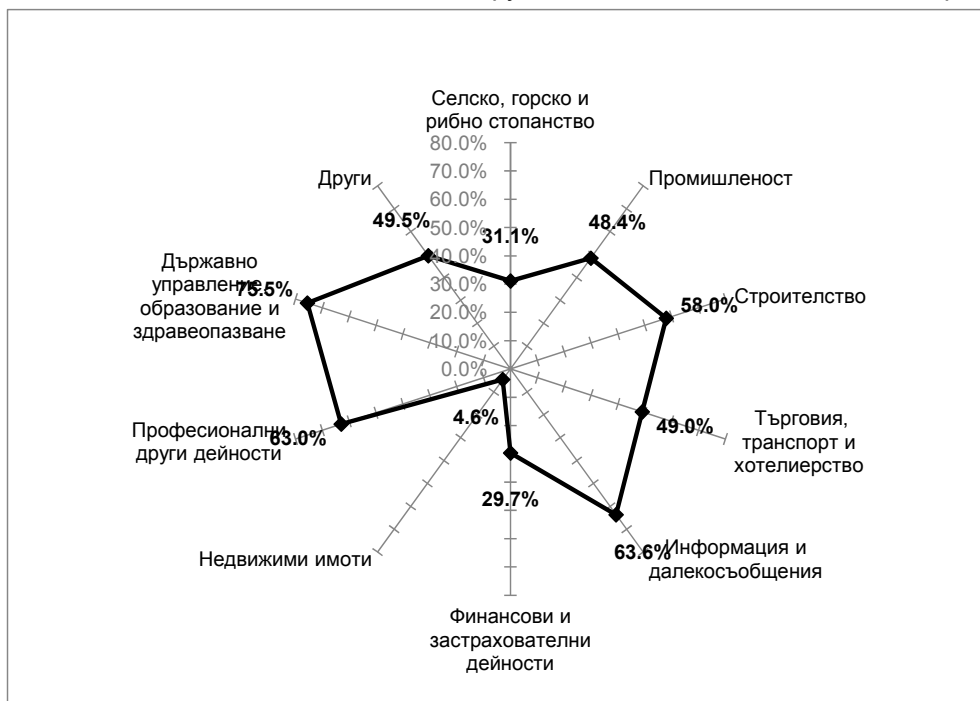
транспортът и хотелиерството са се представили относително по-слабо през 2016 г. в сравнение с 2015 г.

Структурата на промишленото производство по отрасли показва, че през 2016 г. средно най-добре са се представили отраслите, произвеждащи инвестиционни стоки – Производство на метални изделия, без машини и оборудване, Производство на автомобили, ремаркета и полуремаркета, Производство на компютърна и комуникационна техника, електронни и оптични продукти и други. От друга страна, производството на енергийни продукти е имало отрицателен принос към общия растеж в промишлеността, основно поради регистрираните намаления в добива на въглища и неметални материали и суровини.

Разпределението на дохода в икономиката по икономически сектори запазва тенденцията на голям дял на доходите от труд в държавно управление, образование и здравеопазване, професионални и други дейности и информация и далекосъобщения и нисък дял в недвижимите имоти и селското, горско и рибно стопанство (фиг. 8). Причините за големите различия са разнообразни. Те са свързани с разлики в заплащанията по сектори, маржа на печалба или капиталоемкостта на съответните икономически дейности.

Фигура 8

Дял на компенсацията на наетите в брутната добавена стойност по сектори



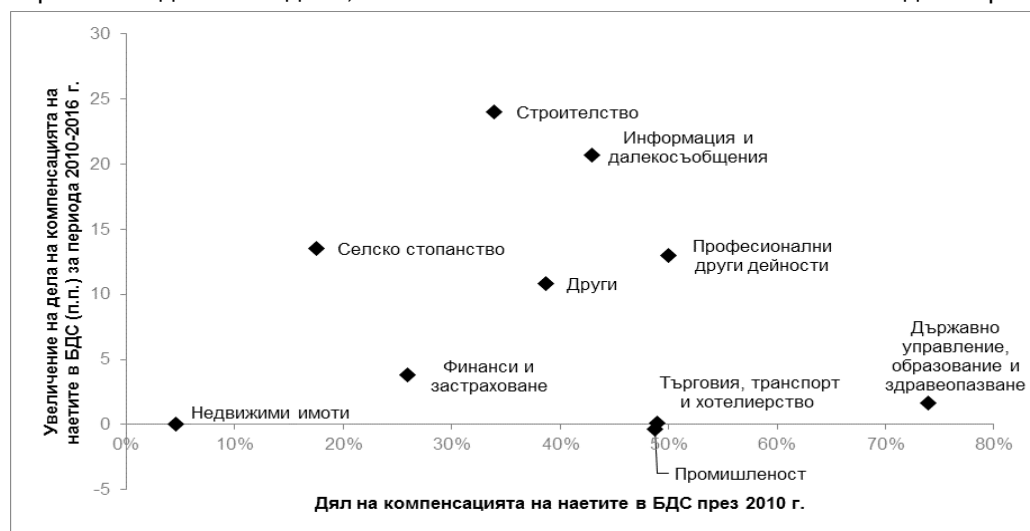
Източник: НСИ, собствени изчисления.

В сравнение с 2015 г., делът на доходите от труд нарастват в строителството, другите икономически дейности, селското, горско и рибно стопанство, промишлеността и строителството. Същевременно обаче се наблюдават по-съществени намаления при информационните и далекосъобщителни и финансовите и застрахователни дейности, които най-вероятно се дължат на оптимизации на производствения процес, водещи до по-голяма производителност на труда.

От 2010 г. насам се наблюдават най-големи кумулативни увеличения на дела на компенсацията на заетите в по-трудоемки отрасли като Строителство и Селско стопанство (фиг. 9). Същевременно обаче повишения се регистрират и във високотехнологични отрасли като Информация и далекосъобщения, Финанси и застраховане и Професионални и други дейности. В държавното управление, образование и здравеопазване, търговията, транспорта и хотелиерството и промишлеността, където стартовият дял на компенсацията на наетите е висок, има близки до нула увеличения. В промишлеността даже се наблюдава малък спад, който вероятно се дължи на преминаването към по-капиталоемки производства.

Фигура 9

Увеличение на дела на компенсацията на наетите в брутната добавена стойност през последните 7 години, съпоставено с началната за стойност на индикатора



Източник: НСИ, собствени изчисления.

3.3. Основни допускания за прогнозния период (2017-2019 г.)

Основните допускания, свързани с представената прогноза за реалния сектор са свързани с:

- липса на сериозни сътресения от политически характер;

- запазване на плавния темп на възстановяване на европейската и световна икономика;
- постепенно увеличение на международните цени;
- плавно засилване на потребителското доверие и подобряване на бизнес климата в страната като резултат от ускоряване на темповете на икономически растеж;
- повишаване на темпа на усвояване на европейски средства по оперативните програми;
- известно възстановяване на финансовите потоци към страната, извън тези по оперативните програми;
- липса на съществени въздействия върху българската икономика от излизането на Великобритания от ЕС;
- запазване на заложените в средносрочната фискална рамка параметри и политики и, по-конкретно за:
 - липса на съществени промени в данъчната система;
 - разхлабване на фискалната политика, предвид отчетения излишък по държавния бюджет през 2016 г. и заложения дефицит през настоящата 2017 г.;
 - повишаване на осигурителните вноски за фонд „Пенсии“ на ДОО с 1 пр.п. и за фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“ от КСО – с 20 пр.п.

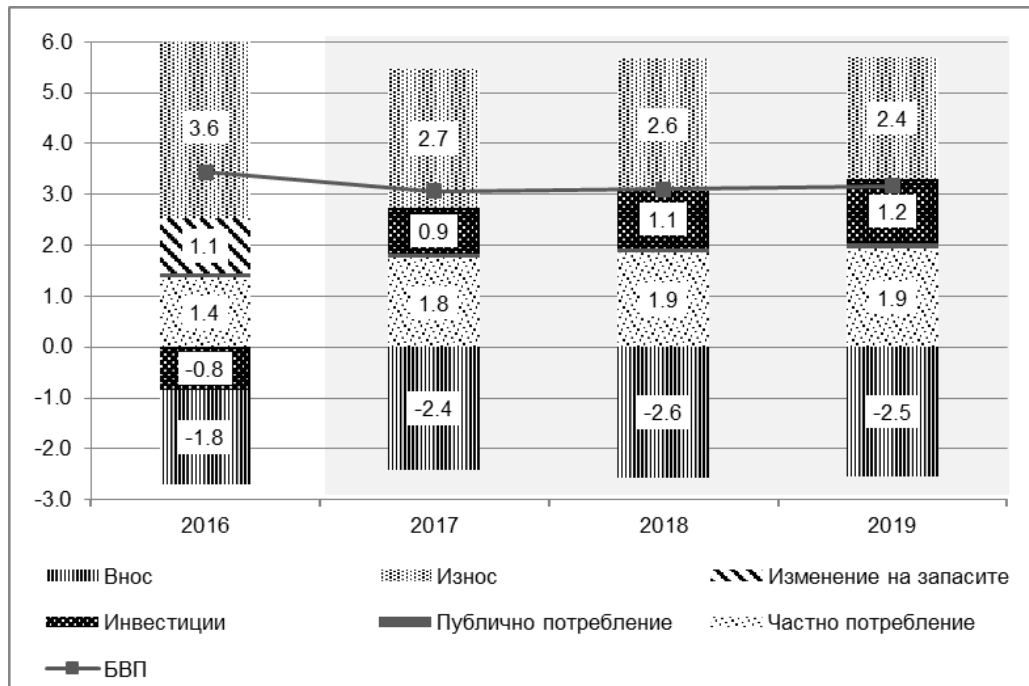
3.4. Динамика на основните показатели в прогнозния период

През настоящата 2017 г. се очаква растежът на БВП да достигне 3.1% в реално изражение, подкрепен от засилващото се вътрешно търсене и в по-малка степен благодарение на нетния износ (фиг. 10). Приносът на потреблението ще се засилва на базата на растящите доходи в страната, докато този на инвестициите – с напредването на усвояването на европейските средства в рамките на текущия програмен период.

По икономически сектори можем да очакваме запазване на високи темпове на растеж в експортно-ориентирани отрасли като производство на каучук и пластмаси, неметални минерални продукти, метални изделия и други, които ще се влияят и от повишаването на международните цени. Като цяло търсенето на инвестиционни стоки се очаква да се повишава заедно със засилването на икономическата активност и запазването на все още ниски лихвени равнища.

Фигура 10

Приноси към прогнозния икономически растеж по компоненти на крайното потребление



Източник: НСИ, собствени изчисления.

3.5. Обобщение, изводи и препоръки

В средносрочен план може да се очаква балансиран икономически растеж от малко над 3% годишно. Той ще се основава на постепенно ускоряване на крайното потребление и засилване на инвестиционната дейност в страната. Заложените в средносрочната фискална рамка политики не предполагат съществено въздействие върху икономическия растеж. Изключение правят единствено разходите за съфинансиране на плащания по проекти по европейските оперативни програми.

В приходната част на бюджета основните предвидени промени през следващите три години са:

- увеличение на осигурителните ставки;
- повишения на минималните осигурителни доходи;
- увеличения на ставките на акцизите върху цигарите;
- въвеждане на смесена система за ТОЛ такса за тежкотоварни моторни превозни средства и електронна винетка за леки моторни превозни средства.

Тези промени като цяло би трябвало да имат отрицателен, но относително нисък ефект върху реалния сектор. Повишенията на осигурителните ставки и минималния осигурителен доход ще допринесат за подобряване на дългосрочната устойчивост на публичните финанси, но могат да окажат известно негативно въздействие върху търсенето на труд и дела на неформалната икономика в страната. По отношение на акцизите, въздействието им се очаква основно върху инфлацията в страната, но не би трябвало да потисне потреблението, поради нееластичността на тютюна и тютюневите изделия, върху които се налагат акцизи.

По отношение на разходите в консолидираната фискална програма, по-значимите промени ще са свързани с:

- инфраструктурно обезпечаване на новата смесена система за ТОЛ такса за тежкотоварни моторни превозни средства и електронна винетка за леки моторни превозни средства;
- изменения в стандартите за финансиране на образованието;
- увеличение на минималната работна заплата;
- увеличение на осигурителните вноски.

От изброените политики увеличението на минималната работна заплата има краткосрочен ефект чрез създаване на по-голямо търсене, докато създаването на смесена ТОЛ такса и приемането на нови стандарти за финансиране в образованието биха могли да доведат до по-значими дългосрочни ефекти съответно чрез подобряване на бизнес климата и подобряване на качеството на образованието, а оттам и на човешкия капитал в страната.

4. Външна търговия

Признаците на оживление през изминалата година в някои от важните търговски партньори и засиленият туристопоток през летните месеци допринесоха за относително високия растеж на българската икономика. Очакванията, заложи в миналогодишния доклад по отношение на развитието на външния сектор, се реализираха в задоволителна степен. Например, ръстът на износа във физически обем е прогнозиран на 4.8%, а реално постигнатият е 5.7%. Съответните цифри за вноса са 2.4 и 2.8%.

В абсолютно изражение, през 2016 г. износьт на България бележи рекорд, като надхвърля 30 млрд. евро⁹, формирайки ръст от над 1 млрд. евро спрямо 2015 г.

⁹ Източник на всички посочени данни за външната търговия са информационните бази на НСИ и БНБ към 01.04.2017 г.

Отбелязана е тенденция на нарастване на стойностите към партньорите с висок дял и намаление на износа към страните с по-малък стокообмен.

По отношение на вноса, през 2016 г. се открояват две разнопосочни тенденции – нарастване на физическите обеми и намаляване на стойностните обеми, дължащо се основно на спада на цените на енергоресурсите. Увеличението на физическия обем се свързва главно с високата импортоемкост на износа (необходимостта от вносни суровини за реализиране на износ). По отношение на географската структура, отчита се нарастване от страните в ЕС и Азия и спад от останалите държави. Данните за външната търговия сочат превишаване на износа над вноса на годишна база с над 1.6 млрд. евро.

4.1. Външна търговия със стоки

През 2016 г. стоките формират 74.5% от целия износ на България, като икономиката ни запазва трайно установения преобладаващ суровинен експорт. Разгледани по отделни стоки, през 2016 г. с най-голям оборот в стоковия износ са *„Нефтени масла или масла от битуминозни минерали, различни от суровите“*, изнасяни предимно за Турция, Алжир, Египет (над 1.5 млрд. евро или 6.5% от стоковия износ). На второ място в износа са *„Специфични стоки“*. На трето – *„Рафинирана мед и медни сплави в необработен вид“*, изнасяна предимно за Италия, Китай, Турция (831 млн. евро или 3.5%). На четвърто място е *„Пшеница и лимец“*, изнасяна главно за Испания, Италия, Румъния (близо 694 млн. евро или 3%). По относителен дял от износа следват *„Медикаменти“*, продавани в Русия, Германия, Румъния, Англия, Холандия, Франция (676 млн. евро или 2.9%). Със значителен дял са и *„Жици и кабели“*, изнасяни за Турция, Германия, Франция, Румъния (близо 469 млн. евро или 2%).

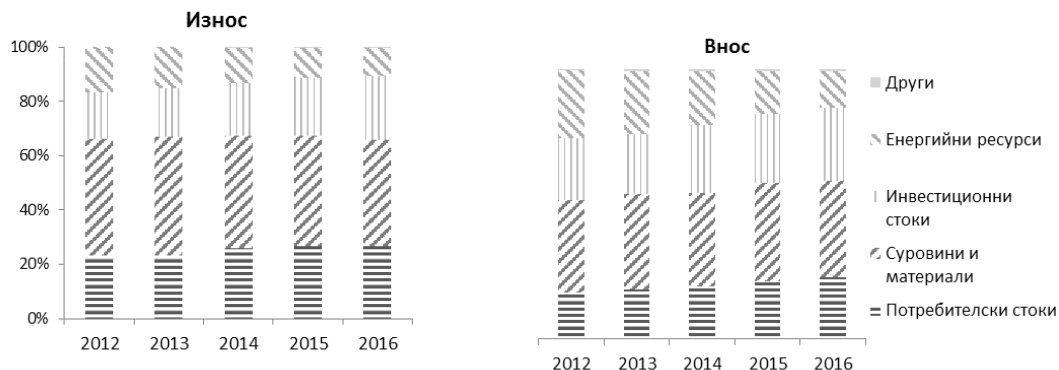
Стоковият износ по начин на ползване в относителните дялове е показан на фиг. 11а. Най-висок дял в износа имат *„Суровини и материали“* (39.2%). Втората група са *„Потребителски стоки“* (26.7%). Трета е групата на *„Инвестиционните стоки“* (23.6%). Четвърти са *„Енергийни ресурси“* (10.4%). През 2016 г. продължава тенденцията, оформена след 2008 г., на намаляване на дела на стоките от *„суровини и материали“* срещу покачване на потребителските и инвестиционните стоки с по 1-2% годишно.

Очертаната експортна структура по начин на използване и през 2016 г. показва, че България остава износител предимно на стоки с ниска добавена стойност – близо 50% (*„Суровини и материали“* и *„Енергийни ресурси“*).

Най-голямо увеличение през 2016 спрямо 2015 г. има износът на *„Биодизел и смеси от биодизел“* (с близо 208 млн. евро). Втори по изменение са *„Семена от репица или рапица“* (123 млн. евро нарастване спрямо 2015 г.). На трето място е *„Пшеница и смес от пшеница и ръж“* (над 105 млн. евро нарастване). И през 2016 г. се затвърждава тенденция на нарастване на износа на непреработени суровини, които са с относително ниска добавена стойност.

Фигура 11

Структура на износа и вноса на стоки през 2016 г. по начин на ползване



Източник: по данни на БНБ.

Динамиката на спад в износа през 2016 г. се води от „Нерафинирана мед“ (276 млн. евро) и „Рафинирана мед“ (намаление от 229 млн. евро). Трето място заема „Електричество“ (190 млн. евро).

През 2016 г. България запазва основните си търговски партньори. Най-голяма част от българските стоки се изнасят в Германия (близо 13.6%). Другите страни с висок дял от стоковия износ са Италия (9.2%), Румъния (8.7%), Турция (8%), Гърция (7%). Общо сделките със страните от Европейския съюз формират близо 67.7% от българския стоков експорт.

Тенденцията през 2016 г. е българският износ да разширява стойностите си към партньорите с висок дял срещу намаление на износа към страните с по-малък относителен дял. Най-голям ръст по абсолютен обем бележи износът към Германия (320 млн. евро или 11%). Увеличава се и износът към Румъния (с близо 182 млн. евро). Трето и четвърто място по увеличение на стоковия износ са за Гърция и Испания (с по около 135 млн. евро).

Най-голям спад по абсолютна стойност спрямо 2015 г. бележи износът към Белгия (200 млн. евро или 23%). Спада и износът на стоки за Турция (117 млн. евро) и Китай (102 млн. евро).

Концентрирането на външната търговия с една страна или с икономическа общност, какъвто е случая с Европейския съюз, предопределя зависимост на българската икономика от икономическата конюнктура на страните партньори, което крие висок риск от бързо пренасяне на световните икономически тенденции в нашата страна.

През 2016 г. стоките формират 85.3% от целия внос в България, като икономиката ни запазва установената структура на потребление (фиг. 11б).

Продукт с най-голям дял във вноса е *„Сурови нефтени масла и сурови масла от битуминозни минерали“*, внасян предимно от Русия и Египет (над 1.7 млрд. евро или 6.6%). На второ място са *„Специфични стоки“*, а на трето – *„Медикаменти“* от Унгария, Германия, Холандия, Франция (898 млн. евро или 3.4%). На четвърто място са *„Медни руди и техните концентрати“* от Испания, Грузия (близо 816 млн. лв. или 3.1%). На пето място са *„Пътнически автомобили“* от Германия, Унгария, Италия (781 млн. евро или 3%).

Най-висок относителен дял във вноса имат *„Суровини и материали“* (35.9%). Втората група стоки е *„Инвестиционни стоки“* (27.2%), трета – *„Потребителски стоки“* (22.3%), четвърта – *„Енергийни ресурси“* (13.5%).

Най-голямо увеличение през 2016 спрямо 2015 г. има вносът на *„Биодизел и смеси от биодизел“* (близо 182 млн. евро). Втори по изменение са *„Тръби с кръгло сечение, с външен диаметър, превишаващ 406.4 mm, от желязо или от стомана“* (114 млн. евро нарастване спрямо 2015 г.). На трето място по нарастване на вноса за 2016 г. е *„Телефонни апарати“* (над 66 млн. евро изменение).

През 2016 спрямо 2015 г. спад във вноса бележат *„Медни руди“* (над 389 млн. евро), *„Нефтен газ и други газообразни въглеводороди“* (близо 381 млн. евро). Трето място по спад в стойността на вноса заемат *„Сурови нефтени масла и сурови масла от битуминозни минерали“* (над 315 млн. евро).

През 2016 г. българският внос разширява стойността си от страните в Европейския съюз и Азия срещу свиване на стойността от останалите страни партньори. Най-голяма част от вносните стоки се внасят от Германия (близо 12%). Втора по абсолютна стойност на сделките е Руската Федерация (9%). Другите страни с висок дял от стоковия внос са Китай (8%), Италия (7.8%), Турция (6.1%), Румъния (5.4%). Сделките със страните от Европейския съюз формират над 64% от вноса на стоки в България.

Най-голям ръст по своята стойност през 2016 спрямо 2015 г. бележи вносът от Полша (близо 194 млн. евро или 22.5%). Увеличава се и вносът от Турция (с 159 млн. евро или 8.6%). Трето и четвърто място по увеличение на стоковия внос заемат Китай (153 млн. евро или 8%) и Германия (около 136 млн. евро или 4.4%).

Най-голям спад по стойност спрямо 2015 г. бележи вносът от Руската федерация (865 млн. евро или 27% от стойността си за 2015 г.). Спада вносът и от Грузия (104 млн. евро или 46%), Гърция (с 71 млн. евро или 6.7%) и др.

Могат да се направят следните обобщения относно импортната структура по начин на използване:

- Българската икономика продължава да е зависима в много висока степен от внос на суровини, материали, енергийни ресурси и инвестиционни стоки – близо 80% от целия внос.

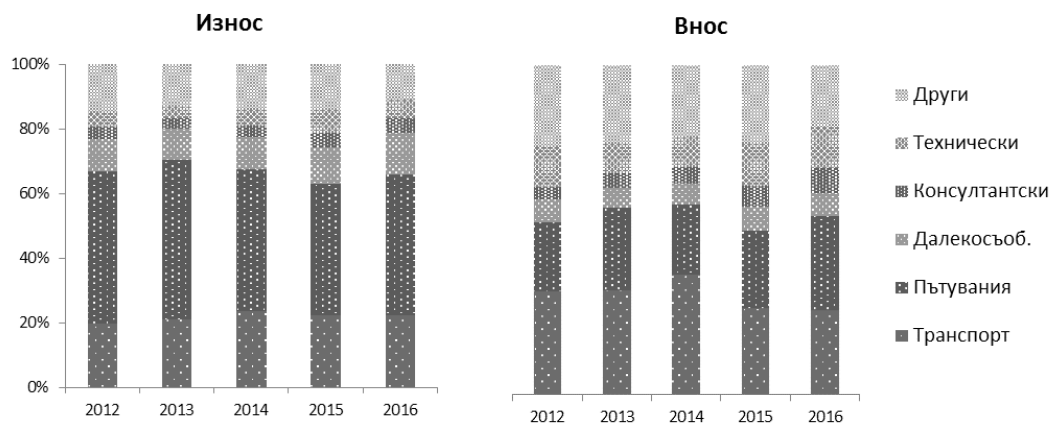
- Намаляването на инвестициите през 2016 г. показва, че вероятно не се осъществява внос на стоки за обновление и разширение на производствата в България. Поради тази причина през следващите години може да се очаква минимален растеж на физическия обем на износа спрямо върховата в това отношение 2016 г., при благоприятна международна пазарна конюнктура.
- Високият дял на вносни потребителски стоки показва продължаващото недостатъчно българско производство на потребителски стоки, което не може да задоволи потребностите на вътрешния пазар.

4.2. Външна търговия с услуги

През 2016 г. износът на услуги съставлява 25.5% от целия експорт на страната. Структурата на износа на услуги е представена на фиг. 12а. Сред услугите най-голям дял имат „Пътувания” (услугите, предоставени на чужди граждани в България) (близо 3.3 млрд. евро или 43.8%). Другата голяма група е „Транспорт” (1.6 млрд. евро или 22.2%). Третата група е „Други услуги” (29.6%). Тяхната дезагрегация показва, че с най-голям дял е „Далекосъобщителни, компютърни и информационни услуги” (над 890 млн. евро или 12%). Следват „Технически услуги, услуги, свързани с търговията и други бизнес услуги” (460 млн. евро или 6.1%) и „Професионални и управленски консултантски услуги” (336 млн. евро или 4.5%).

Фигура 12

Структура на износа и вноса на услуги през 2016 г. по начин на ползване



Източник: по данни на БНБ.

От своя страна, услугите съставляват 14.7% от целия внос на страната през 2016 г. Структурата на вноса на услуги е представена на фиг. 12б. Сред услугите най-голям относителен дял имат „Други услуги” (1.6 млрд. евро или 40.6%). Най-големите под-периоди са: „Технически услуги, услуги, свързани с търговията и други бизнес услуги” (534 млн. евро или 13.2%), „Далекосъобщителни,

компютърни и информационни услуги” (307 млн. евро или 7.6%). Втора по големина група са услугите от „Пътувания” (1.2 млрд. евро или 30%). Трета е групата „Транспорт” (услугите, предоставени на български граждани в чужбина) (1 млрд. евро или 27%).

През 2016 г. износът на български услуги нараства спрямо 2015 г. с 0.5 млрд. евро или 7.65%. Най-голям дял в нарастването се дължи на „Пътувания” (446 млн. евро или 15.7%) и „Далекосъобщителни, компютърни и информационни услуги” (174 млн. евро). За сметка на това намаляват „Услуги свързани с научноизследователска и развойна дейност” (с 96 млн. евро) и „Застрахователни и пенсионни услуги” (с 61 млн. евро).

Вносът на услуги в България през 2016 г. нараства спрямо 2015 г. с 90 млн. евро. Най-голям ръст бележат „Пътувания” (с 220 млн. евро), а най-голям спад – „Услуги свързани с научноизследователска и развойна дейност” (с 82 млн. евро).

По отношение на услугите, България запазва установената структура на износ и внос. В същото време, за услугите 2016 г. приключва с положително външно търговско салдо. Разширяването на външната търговия с услуги има сериозен потенциал като фактор за ускоряване на растежа на БВП. Това е следствие от по-високата им добавена стойност. Поради значимата роля на пътуванията като фактор през 2016 г., те са разгледани и самостоятелно.

4.2.1. Пътувания

Услугите, предоставени при посещенията на чужди граждани в страната, се отчитат като износ. През 2016 г. са реализирани 10.6 млн. посещения от чужденци в България. Това формира ръст от 1.3 млн. посещения (13.8%). За около половината от посещенията е декларирана цел – почивка или екскурзия. Реализираните посещения със служебна цял са 1.4 млн., а за останалите 4 млн. не е посочена причина. През 2016 г. в България най-много посещения са реализирани от Румъния (16.4%), Турция (12.4%), Гърция (10.9%) Германия (9.5%), Русия (5.6%), Македония (5.3%).

От своя страна, през 2016 г. българите са осъществили най-много пътувания зад граница (отчитано като внос) до Турция (над 1.2 млн. пътувания). Следва Гърция (близо 1.2 млн.), Румъния (423 хил.), Сърбия (404 хил.) и Македония (360 хил.). Най-много пътувания с цел почивка и екскурзия са в Гърция (близо 518 хил.). Пътуванията в чужбина през 2016 г. се увеличават с 16.4% спрямо 2015 г. Най-голямо е покачването на интереса към Гърция, Румъния, Сърбия, Германия. Спада посещаемостта на Турция, САЩ, Канада и др.

4.3. Обобщение, изводи и препоръки

В годините след 2009 г. външната търговия се очертава като основен фактор на растеж за българската икономика. Вижда се, че при отваряне на съответни пазари експортните производства имат потенциал да отговорят на търсенето. Същевременно, висок риск пред българския износ са „ограничените материални и човешки ресурси и слабите производствени мощности на българската икономика, съчетани със силното ѝ отваряне, което предопределя голямата зависимост на икономическото развитие и растеж от износа и вноса и от глобалната икономическа конюнктура” (Тасев, 2015). Въпреки високата зависимост от вносни суровини, производствата за износ допринасят за ръст на БВП като „сегашният потенциал на българския износ при добри външни условия може да осигури не повече от 2.5% ръст на БВП” (Тасев, 2015). Емпирично изследване от 2015 г. подкрепя подобна хипотеза. Ръстът на БВП е резултат главно от нарастване на износа, при това и намаляване на инвестициите. Изследване на експортния потенциал сочи, че „средният размер на възможното увеличение на износа при текущата структура на българската икономика е в границите от 11 до 20%” (Несторов, 2015). Във връзка с това може да се приеме, че след ръста на износа през последните две години износните производства в България започват постепенно да изчерпват своя производствен потенциал и устойчиво развитие би могло да има само след допълнителни инвестиции.

В краткосрочен и средносрочен план основните фактори, оказващи влияние върху външната търговия, се очаква да бъдат цените на суровините, петрола и туристопотока. Декларираните от туристическите организации очаквания за сезон 2017 сочат повишение на оборотите от туризъм. От своя страна, прогнозите за цените на металите и металните руди, които формират значима част от българския стоков износ, сочат низходяща тенденция. Дори и при запазване на количествата реализиран износ, по-ниските цени ще доведат до спадане на стойностния обем на сделките с метали и техните руди. Очакванията за цените на петрола са свързани с интересите на големите петролни играчи към повишаване и установяване на по-високи цени на „черното злато”.

Разнопосочното действие на основните фактори и несигурността, като отличителна черта на световната икономика, показват, че в следващите няколко години може да се очаква българският износ да нараства минимално над стойностите си от 2016 г.

Възможностите на държавата за допълнително насърчаване на износните дейности на фирмите са силно ограничени. Търговската политика на България е изцяло подчинена, от една страна, на правилата на единния пазар (в рамките на Европейския съюз), и от друга страна, на общата европейска политика за търговия с трети страни. Вследствие от това българската държава може да подкрепя външнотърговските дейности на българските фирми само индиректно. Подобни инструменти не са нови. Такива са например дейностите по подкрепа на осъществяване на международни контакти, облекчения в транспорта, обща реклама на държавно ниво и други.

5. Фискална политика и държавен дълг

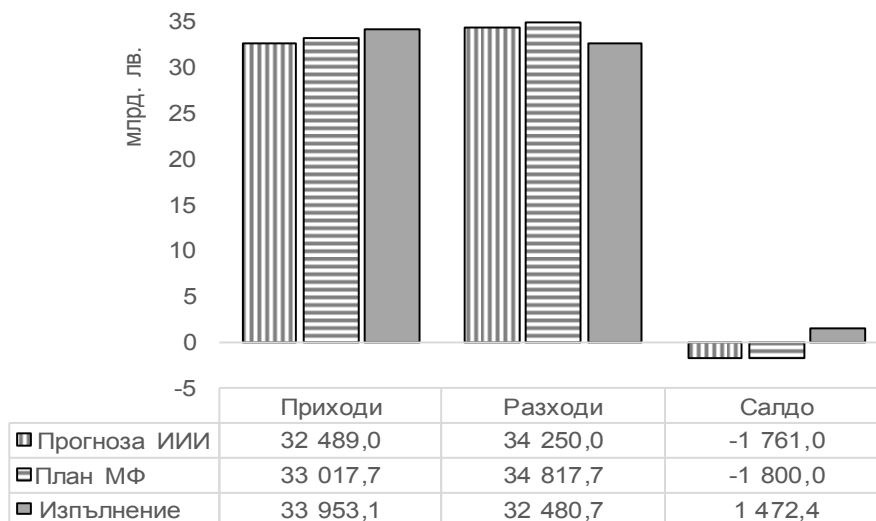
5.1. Анализ на прогнозата от предходния период

Фискалната прогноза от Доклад 2016 беше относително коректна (фиг. 13). По отношение на приходите, очакванията ни бяха близки до отчетените резултати (разлика от 4.3%), а по отношение на разходите, разминаванията бяха по-значителни (разлика от 5.4%). Две са основните причини за разликите между прогнозите и реализираните стойности:

- По-висока от очакваната икономическа активност, намерила отражение в по-висок темп на растежа на БВП и съответно на потреблението и доходите. Това, заедно с подобрена събираемост, доведе до по-бързо нарастване на приходите.
- Разходната част на бюджета не беше изпълнена, основно поради рязкото намаление (с повече от 40%!) на капиталовите разходи, дължащо се на трудности със стартирането на част от програмите по новия програмен период.

Фигура 13

Сравнение на бюджетните прогнози с фактическото изпълнение през 2016 г.



Източник: МФ; собствени изчисления.

Подценяването на приходната част и неизпълнението на разходната част доведоха до значително разминаване по отношение на бюджетното салдо – при очакван дефицит от 1.7 млрд. лв. годината приключи с излишък от близо 1.5 млрд. лв. Нито една институция нямаше очаквания за положително салдо в края на периода. Това се случва за първи път след края на глобалната финансова

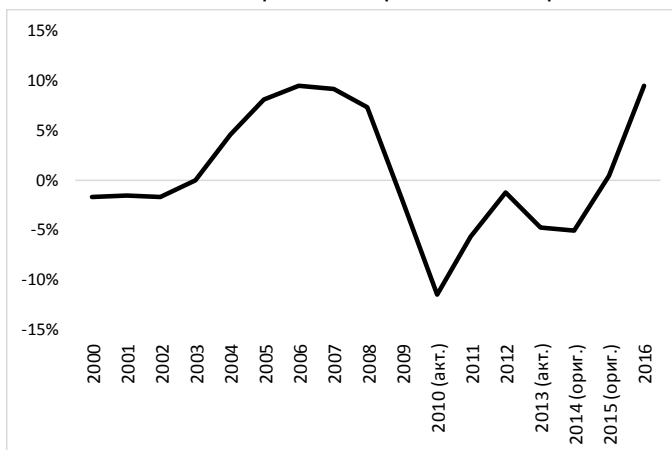
криза, но тъй като причините са свързани по-скоро с разходната част на бюджета, няма никакви основания да се предполага, че подобен резултат може да се очаква в рамките на прогнозния период.

Разминаванията между прогнози и очаквания е нещо обичайно, когато е в разумни граници, и особено в случаите, когато правилно са доловени основните тенденции. В тази връзка трябва да припомним, че в осъвременената прогноза за 2016 г. посочихме възможността за много по-добър резултат от планирания в консолидираната фискална програма. Тогава обърнахме внимание, че по-ниският бюджетен дефицит може да се обясни и със заявеното намерение на правителството да спести преобладаващата част от по-високите приходи, а бюджетното салдо може плътно да се приближи до балансирано в края на годината, при положение, че изпълнението на програмата за публични инвестиции продължи да се забавя.

Всъщност, по-важният въпрос тук е за ролята и значението на макроикономически прогнози, особено когато са извършени от правителството. Възможностите на бюджета да влияе върху макроикономическото развитие са огромни – ефектите идват както по линия на планирането (доколкото чрез бюджета се излъчват сигнали към частния сектор), така и в процеса на изпълнението, където става ясно доколко сериозни и честни са били намеренията на правителството и доколко те обслужват конюнктурен политически интерес. От тази гледна точка съпоставката на планираните бюджетни потоци с тяхното реално изпълнение е много информативна.

Фигура 14 ясно показва, че за последните 16 години като цяло МФ не се справя задоволително с прогнозната дейност. За този период средната грешка при прогнозирането на приходите е 6.7% (около 1.5 млрд. лв. на година, или около 2.5% от БВП), а за разходите – 5.3% (около 1.3 млрд. лв. на година, около 2% от БВП). Нещо повече, могат ясно да се открият устойчиви неблагоприятни тенденции. В условия на икономически подем (2003-2008 г.) приходите се подценяват, което създава възможност чрез различни механизми да се харчат публични средства без санкцията на Народното събрание (доколкото това не се разрешава по закон). В периоди на нисък икономически растеж (2009-2014 г.) приходите се надценяват, което създава възможност да се планират съответни по обем разходи, които иначе не биха се планирали (доколкото излизат извън ограниченията, наложени от спазването на правилата за размера на бюджетния дефицит). Забелязва се още, че през 2015 г. се слага край на тенденцията от последните 6 години на изпълнение на по-ниски приходи от предварително очакваните. Потвърдиха се очакванията от предходния доклад, че навлизаме в нов цикъл, в който ще бъдем свидетели на подценяване на приходната част на бюджета и съответно на създаване на предпоставки за повече разходи извън регламентирания със Закона за държавния бюджет (ЗДБ).

Фигура 14

Степен на достоверност на фискалната прогноза¹⁰

Източник: МФ; собствени изчисления.

5.2. Основни събития през 2016 г.

5.2.1. Промени в регулациите и дискреционните политики

През 2016 г. нямаше големи промени в данъчното законодателство, поне не такива, които значително да променят тенденциите в събираемостта. Имаше обаче промени в закона за ДДС с цел засилване на контрола върху търговията с течни горива. Бяха въведени и някои административни мерки, насочени към осигуряване на по-добро взаимодействие между митници, НАП и Министерство на вътрешните работи.¹¹ Повишаването на събираемостта се преследваше и чрез действието на специфични механизми, по-важните от които са:

- механизъм за погасяване на публични задължения;
- принудително събиране на просрочени задължения;
- контрол върху стоки с висок фискален риск и борба с контрабандата чрез:

¹⁰ Показателят е изчислен като разлика от разликите между прогнозните и реализираните стойности при приходите и разходите, т.е. в случаите, когато надвишаването на приходите е съпроводено с реципрочно надвишаване и на разходите, фискалната позиция остава непроменена и показателят ще клони към нула.

¹¹ Сред тези мерки могат да се посочат увеличеният брой проверки за данъчни и социалноосигурителни вноски. Въздействието от въведените данъчни мерки се оценява (от служителите на МФ) на повече от 350 млн. лв. през 2016 г.

- удължаване на срока на прилагане на механизма за обратно начисляване на данъка върху добавената стойност при доставки на зърнени и технически култури;
- промени в Закона за ограничаване на плащанията в брой;
- усъвършенстване на контрола върху доставките и движението на течни горива;
- усъвършенстване на контрола върху акцизните стоки със средства за измерване и контрол;
- усъвършенстване на контрола върху движението между данъчните складове и др.

По отношение на осигурителната политика в бюджета за 2016 г. също бяха предприети някои мерки, но фискалният резултат беше доста скромнен и без съществено значение за икономиката. По-важните промени са:

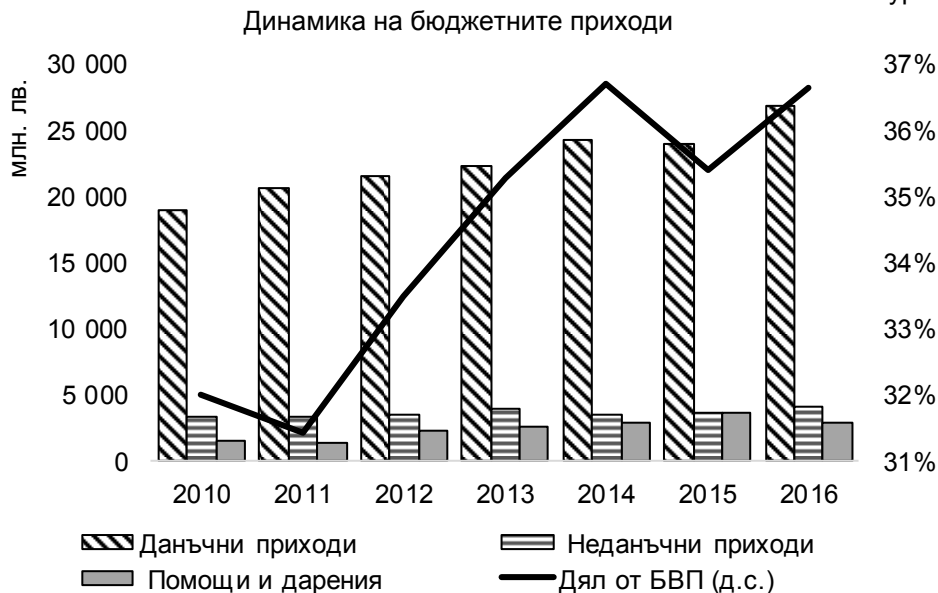
- Запазиха се съотношенията на осигурителните вноски за фондовете на държавното обществено осигуряване (ДОО) за 2016 г., като за 2017 и 2018 г. се повишава размерът на осигурителната вноска за фонд „Пенсии” на ДОО с по 1 пр.п. Целта е да се намали недостигът на средства по бюджета на ДОО и съответно субсидирането му от държавния бюджет.
- Запазване на диференцирания минимален осигурителен доход за самоосигуряващите се лица, съобразно облагаемия им доход.
- Отпадане на предвиденото увеличаване на осигурителната вноска за универсален пенсионен фонд от 5 на 7% от 1 януари 2017 г.

5.3. Динамика на основните бюджетни показатели

5.3.1. Приходи

През 2016 г. приходите, като отношение към БВП, достигнаха 36.7%, с което се затвърди общата тенденцията на нарастване на бюджетните постъпления както в номинално, така и в относително изражение. Нарастване се отчита при почти всички приходни показатели (без помощи и дарения), като с основен принос са данъчните приходи, особено от ДДС и акцизи. Увеличените постъпления от тези данъци са следствие на подобреното на вътрешното потребление, увеличената активност на икономическите агенти и мерките на приходните администрации за подобряване на събираемостта на приходите и борба с контрабандата (фиг. 15).

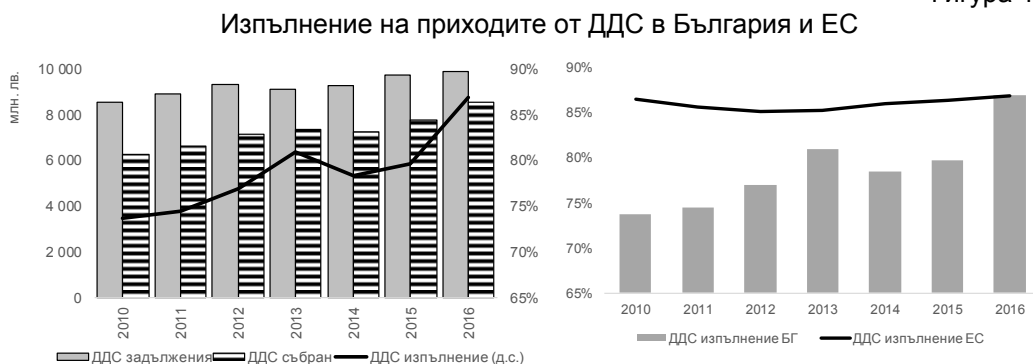
Фигура 15



Източник: МФ.

Увеличаването на приходите, особено когато е постигнато в условия на непроменени данъчни ставки, е положително, и ролята на данъчната администрация (и косвено на цялото правителство) в никакъв случай не трябва да се подценява. Фигура 16 илюстрира по убедителен начин постигнатите успехи през последните години и достигането на средните показатели за ЕС по отношение на събираемостта на ДДС.

Фигура 16



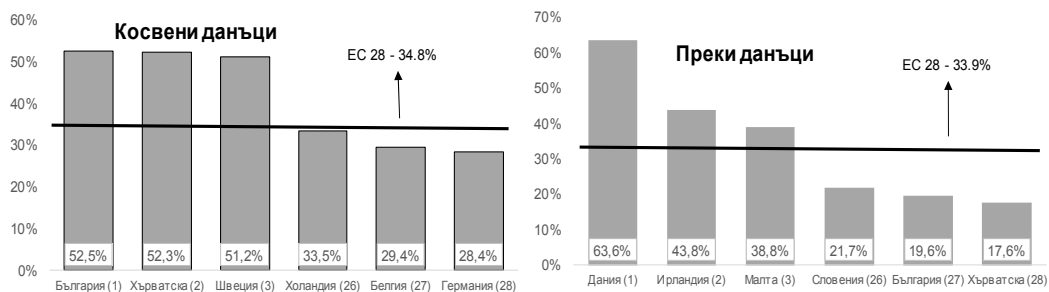
Източник: Собствени изчисления.

Структурата на данъчните приходи остава общо взето непроменена – има само незначителни изменения в относителните дялове по отделните групи. Икономическата теория постулира, че облагането на печалбата и

индивидуалните доходи има по-силно изразен негативен ефект върху икономическия растеж, в сравнение с данъците върху потреблението (косвените данъци). Това може да се тълкува като аргумент в полза на косвените данъци. В същото време трябва да се припомни, че големият недостатък на косвените данъци е тяхната потенциална регресивност, което не позволява постигане на по-голяма справедливост при разпределение на данъчното бреме. От тази гледна точка все по-наложително е да се дискутират евентуални реформи в посока увеличаване на дела на преките данъци за сметка на косвените и преосмисляне на пропорционалното облагане. Сравнението със структурата на данъчните приходи в страните от ЕС (фиг. 17) е силен аргумент в тази посока – ясно се вижда, че структурата между преките и косвени разходи в България сериозно се разминава с тази в страните от ЕС. Докато средно за ЕС данъчната тежест е равномерно разпределена между преки и косвени данъци, в България косвените данъци имат сериозен превес. Доколкото осигурителните вноски са регресивни (предвид наличието на максимален осигурителен доход), а подходното облагане е пропорционално, превесът на косвените данъци допълнително засилва регресивността на цялата данъчна система.

Фигура 17

Преки и косвени данъци като дял от общите данъчни приходи в ЕС (2002-2015 г.)

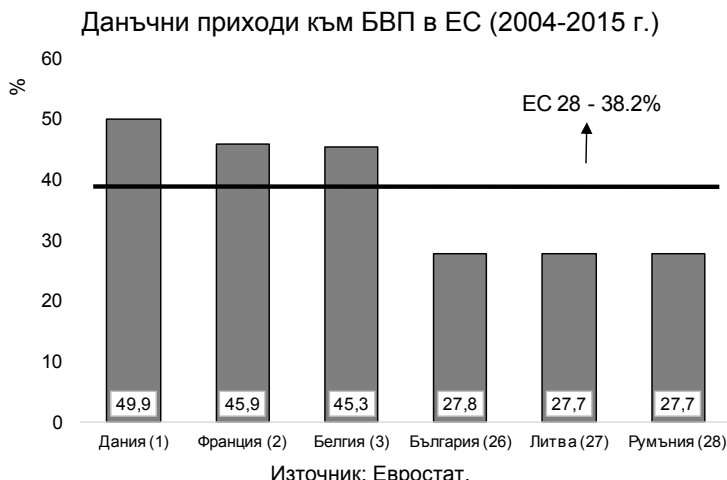


Източник: Евростат.

В данъчната система има и други сериозни проблеми, които остават нерешени вече много години. Обезателно трябва да се посочи ниската (от гледна точка на европейските стандарти) преразпределителна функция на бюджета. Дебатът за ролята и функциите на държавата в съвременното пазарно стопанство е сложен и силно повлиян от политическите нагласи на управляващите в момента партии. Има сериозни разминавания във възгледите както в академичните, така и в управленските среди. Тук едва ли е подходящо да се засяга теоретичната страна на въпроса – това не е цел на настоящия доклад. Сравненията обаче с другите страни-членки на ЕС по отношение на възможностите на държавата да участва активно в икономическия живот са важни, доколкото в едно икономическо пространство с ясно заявена цел за постигане на висока степен на икономическа, политическа и финансова интеграция, не е възможно (по-скоро не е желателно) да има съществени различия по отношение на фискалната политика.

Фигура 18 нагледно демонстрира изоставането на България в сравнение със страните от ЕС. При сегашните нива на БВП, достигането на средните за ЕС стойности означава близо 10 млрд. лв. повече приходи в бюджета. Предвид подобряването на събираемостта на данъчните приходи, наблюдавана през последните години, очевидната причина за слабата преразпределителна функция на бюджета (наред с допълнителните възможности за увеличаване на събираемостта) се дължи на ниските данъчни ставки.

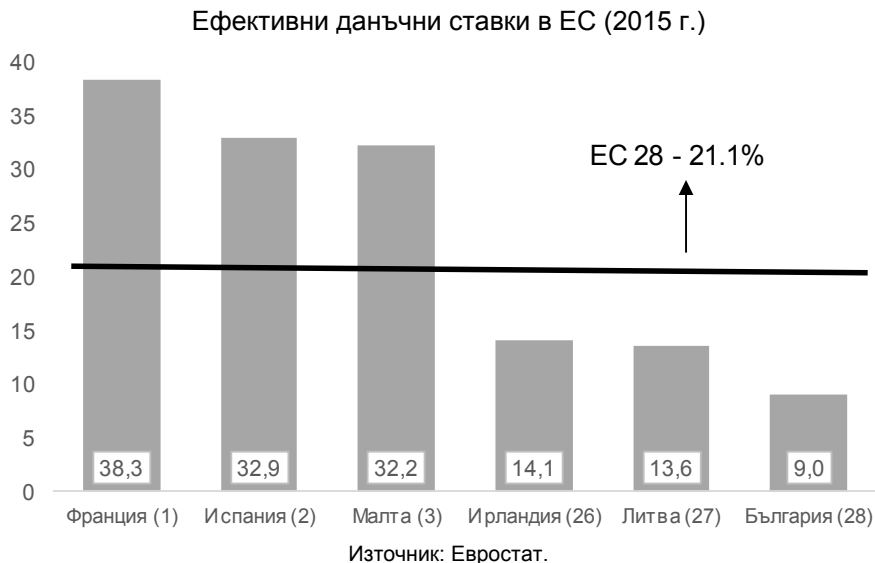
Фигура 18



Ефективната данъчна ставка в България е най-ниската в ЕС (фиг. 19) и една от най-ниските в целия свят. Тази политика беше предприета преди десетина години с надеждата, че данъчните предимства ще привлекат чуждестранни инвеститори, което ще ускори икономическия растеж, ще създаде нови работни места и ще разшири данъчната основа, а това ще компенсира (поне отчасти) ниските ставки. За съжаление нищо или много малко от намеренията беше осъществено. Икономическият растеж може и да изглежда добре на фона на стагнираща Европа, но е далеч от необходимия за т.нар. догонващо развитие, което да ни приближи в обозримо бъдеще до средните стойности. ПЧИ не само не се увеличи, но дори намаляват през последните години. Подоходното неравенство в обществото (измерено с коефициента на Джини¹²) расте. Възможностите на държавата да влияе върху преразпределителните процеси остават ниски. Тази икономическа реалност се сблъсква с нарастващия в обществото популизъм и очакванията на хората държавата да поема по-голяма отговорност във важни сектори на икономиката като здравеопазване, образование, наука. Задълбочаването на демографската криза създава сериозно напрежение върху социалното осигуряване и нарастваща нужда от бюджетно финансиране.

¹² Съгласно данните на EUROSTAT – SILC Survey, България е сред страните с най-висок коефициент на Джини по отношение на разполагаемия доход. За 2015 г. коефициентът е 37, като само в Румъния (37.4) и Литва (37.9) са регистрирани по-високи стойности. Другият неприятен момент е, че тенденцията през последните години е към нарастване, и най-вероятно тази тенденция ще се запази.

Фигура 19

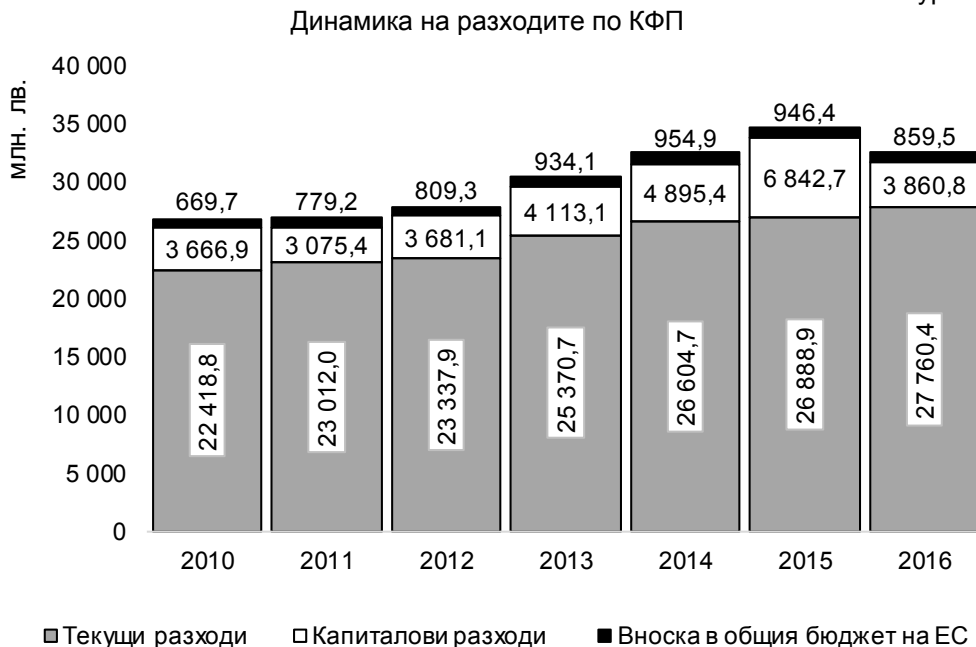


5.3.2. Разходи

През 2016 г. станяхме свидетели на феномен, който няма аналог в съвременната икономическа история на страната – общите разходи по КФП отбелязаха спад от над 6% в номинално изражение (фиг. 20). Низходящата динамика се наблюдаваше през цялата година и беше концентрирана основно в капиталовите разходи. Още през първото полугодие се откри драстично по-слабо изпълнението на инвестиционната програма – при планирани разходи за цялата година от над 6 млрд. лв., през първото полугодие бяха изпълнени само 866 млн. лв. (под 15% от планираното). Ускоряването на разходите през второто полугодие не беше достатъчно, за да бъде наваксано сериозното изоставане, и годината завърши с по-ниски капиталови разходи в размер на близо 44% в сравнение с предходната година. Една от основните причини за този негативен резултат е по-ниското усвояване на средства по програми, финансирани от ЕС, докато капиталовите разходи по националния бюджет нараснаха значително, особено поради високите разходи в края на годината.

В динамиката и структурата на останалите разходи нямаше големи промени в сравнение с предходните години – текущите нелихвени разходи нараснаха с 3.2%, главно поради по-високите социални плащания (ръст от 4%). От своя страна, нарастването на социалните разходи се обяснява с разходите за компенсация на наети (ръст от 3.2%) и текуща издръжка (нарастване от 2.5%). По-високият растеж на социалните плащания през втората половина на годината беше предпоставен и от влязлата в сила индексация на пенсиите от 1 юли 2016 г. (с 2.6%).

Фигура 20



Източник: МФ.

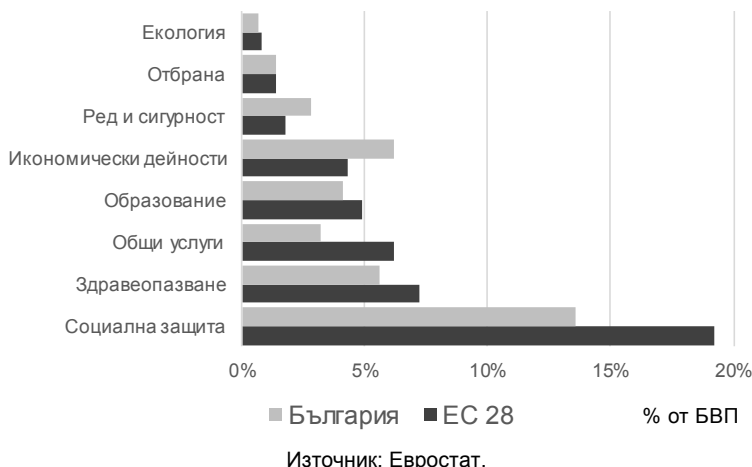
Всъщност, ако се изключи недоизпълнението на инвестиционната програма, на практика няма намаление по останалите разходи, а по някои разходни пера беше отбелязан значителен ръст:

- разходите за заплати са по-високи от планираните с около 55 млн. лв.;
- субсидиите нарастват с над 100 млн. лв.;
- социалните разходи се увеличават с около 200 млн. лв.

Анализът на разходите от гледна точка на функционалните им характеристики не показва благоприятни промени. Структурата е по-скоро замръзнала, а сравнението със страните от ЕС (фиг. 21) показва, че във важните сектори като образование и здравеопазване България сериозно изостава, докато има водещо място в сектори като ред и сигурност.

Фигура 21

Функционална структура на бюджетните разходи в ЕС и България (2015 г.)



5.3.2.1. За санирането

През 2016 г. националната програма за саниране придоби широка популярност, особено по време на предизборната агитация, а и след нея. Аргументите на спорещите страни бяха преобладаващо политически, а в крайна сметка става дума за сериозни финансови средства. Програмата беше отчетена като успешна от последното редовно правителство, дори беше гласувано разширяване на програмата с още 1 млрд. лв., но така и не стана ясно дали и къде намериха отражение тези средства в Бюджет 2017.

Няма никакво съмнение в целесъобразността на подобна програма. Целите са чудесни – да се подобри енергийната ефективност на жилищата, да се укрепят сградите, да се подобри градската среда и битовия комфорт на живеещите в тях. Проблемът е, че тази програма ангажира публичен ресурс без ясни правила и прозрачни процедури. Създава се впечатление, че този иначе полезен инструмент наистина се използва повече за политически цели, защото се пренасочва огромен бюджетен ресурс с ясно, видимо за хората предназначение и с гарантиран положителен публичен ефект, но без ясна финансова отговорност. Прави впечатление, че въпреки очевидната намеса на бюджета, санирането не присъства като разход нито в Бюджет 2016, нито в Бюджет 2017.

В края на мандата на редовното правителство беше взето решение за предоставяне на 1 млрд. лв. от натрупания през годината излишък на Българска банка за развитие (ББР), като средствата бяха осигурени чрез увеличение на бюджета на МРРБ. По този начин се възстановиха разходите на банката по финансираните от нея дейности по тази национална програма. Получава се така, че без обществено обсъждане изпълнителната власт пренасочва огромни суми в дейности, които тя смята за полезни, под претекст, че има излишък, който всъщност се е появил, защото не е изпълнена инвестиционната програма. Има

още един неясен въпрос – по принцип публичните финанси се разходват за публични блага, а тук става въпрос за частни блага, доколкото собствениците на санираните сгради са физически лица, организирани под формата на някакво юридическо дружество. Беше лансирана представата, че тук не са намесени държавни пари, а става въпрос за използване на европейски фондове. Оказва се обаче, че ББР не ползва грантове, а взима заеми от европейски институции (и ползва за това държавни гаранции), а впоследствие получава средства от държавния бюджет, с които да погаси получените заеми. Ако това е същността на финансовата схема, тя е дълбоко погрешна. Тук не става въпрос доколко ефективни и честни са сключените договори между собствениците на санираните жилища и изпълнителите на строително-ремонтните дейности, а въобще дали трябва да се разходват публични средства по този начин. Дори най-оптимистичните разчети сочат, че предвидените 2 млрд. лв. ще могат да стигнат за около 2000 сгради, в които вероятно живеят по-малко от 5% от населението. Логично възниква въпросът доколко е справедливо да се използват пари на всички данъкоплатци, а ползите да са за много малка част от тях. Друг съществен въпрос е кой и как прецени, че санирането е най-важният приоритет, и че точно към него трябва да се насочат „свободните ресурси“. Има и други проблемни области – как се решава кои сгради ще се санират (принципът „кой превари, той завари“ едва ли е подходящ в този случай), как се определят извършителите на самото саниране, как се определят цените. Без яснота по тези въпроси продължаването на тази програма може да донесе повече негативи, отколкото ползи.

5.3.3. Бюджетно салдо

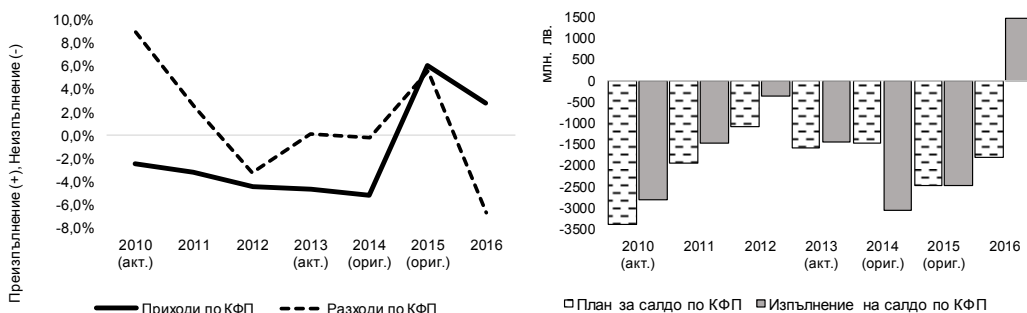
Предвид доброто изпълнение на приходната част на бюджета и сериозното неизпълнение на разходната (фиг. 22), годината приключи с бюджетен излишък от близо 1.5 млрд. лв. (около 1.6% от БВП). Такива излишъци имаше в годините на висок икономически растеж, но тогава те се дължаха на огромния размер на чуждестранни финансови потоци, вливащи се в икономиката. Следкризисните години бяха белязани с умерени дефицити както във фазата на планиране, така и при изпълнението на КФП. На този фон, резултатът през 2016 г. е силно изненадващ. Вече стана ясно, че това се дължи на неизпълнението на инвестиционната програма, но има и друг проблем, който засега остава недостатъчно проучен, а именно за краткосрочната връзка между бюджетните разходи и темпа на икономически растеж.

Високият бюджетен дефицит през 2015 (2.8% от БВП) и излишъкът през 2016 г. означават, че през миналата година е осъществена много силна фискална консолидация, която обикновено е съпроводена със съизмеримо намаляване на икономическата активност и спад в темповете на икономически растеж. Вярно е, че в сравнение с 2015 г. темпът на нарастване на БВП леко намаля, но при толкова силна бюджетна рестрикция това е пренебрежимо малко. Изводът, който може да се направи, е, че частният сектор се възстановява след кризата и зависимостта от публичните разходи намалява. Това разбира се е добра новина, но трябва добре да се разчете, предвид планирания дефицит за

настоящата година, т.е. няма основания да се очаква, че фискалната експанзия през 2017 г. (в размер на около 3% от БВП) ще повлияе сериозно върху растежа на БВП.

Фигура 22

Планиране и изпълнение на КФП



Източник: МФ.

5.4. Държавен дълг

Държавният дълг може да се опише като айсберг, видимата част на който е много по-малка от невидимата. Казано по друг начин, държавният дълг е само видимата част на проблема – в случая цялостната фискална политика. Фокусирането предимно или изцяло върху проблема с нарастващия дълг е като лекуване на симптомите, а не на основното заболяване. От много години различни икономически изследвания посочват като основен проблем липсата на каквито и да е реформи в най-тежките, скъпи и неефективни системи – социално осигуряване, здравеопазване, отбрана и сигурност. Няма никакви индикации нито в Бюджет 2017, нито в средносрочната фискална прогноза, че се предвиждат някакви значими реформи в тези сектори. От тази гледна точка може уверено да се прогнозира, че доколкото не се очаква рязка промяна на икономическата среда (вътрешна и външна) в положителна посока, дефицитните разходи и нарастващият държавен дълг ще бъдат отличителна черта на икономиката в средносрочен, а вероятно и в по-дългосрочен план.

Само допреди няколко години въпросът за публичния дълг изглеждаше трайно изключен от икономическия и политическия дебат (фиг. 23). В продължение на цяло десетилетие дългът намаляваше както относително (като отношение към БВП), така и в абсолютни стойности. Това се дължеше както на няколко последователни години с реализирани фискални излишъци, така и на целенасочената политика по обратно изкупуване на външен дълг.

Фигура 23



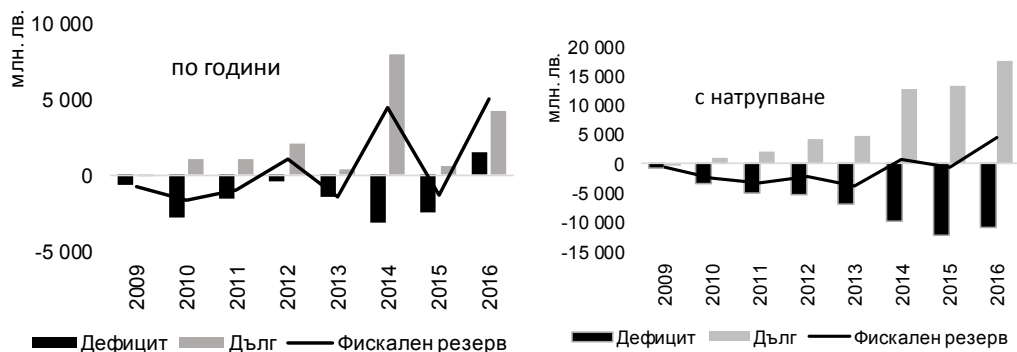
Проблемите започнаха с навлизането на глобалната финансова криза в България, която се отрази негативно на цялата икономика, вкл. на публичните финанси. Бюджетът отново излезе на дефицит, но през последните няколко години нещата рязко се влошиха. В началото на 2013 г. държавният дълг възлизаше на около 15% от БВП, а в края на същата година надхвърли 18%. В края на 2015 г. той беше над 25% от БВП, а в края на 2016 г. вече надхвърли 29% от БВП. Нашите прогнози сочат, че към края на 2019 г. държавният дълг ще се стабилизира на нива, по-ниски от текущите – вероятно около 25% от БВП. Съпоставено с други страни както в региона, така и в ЕС като цяло, нивото на външна задлъжнялост е по-скоро ниско и на този етап не поражда сериозни опасения.

Всъщност, притеснителни са не високите нива на дълга, а неяснотите относно начините, по които ще се разходват новопривлечените средства. Доколкото няма заявени големи инфраструктурни проекти, които да се финансират с тези заеми, очевидно е, че ще се запълват текущи дупки в бюджета. Като едно от най-сериозните основания (примерно за 3/4 от средносрочното нарастване на дълговото натоварване) се посочва необходимостта от рефинансиране на вече емитирани задължения в миналото. Това поставя въпроса докога ще продължава “възобновяващото се” (roll-over) рефинансиране на стари дългове. Логичният икономически подход е задължения да се емитират тогава, когато се очаква да се стимулира икономическата динамика, така че икономиката да бъде в състояние да ги изплати с постигнати по-високи икономически резултати. Ако новите дългове не водят до по-висок икономически растеж и не осигурят изпреварваща икономическа динамика, тогава новото задлъжняване води само до финансово заробване.

Фигура 24 сравнява динамиката (по години и с натрупване от 2009 г. насам) на бюджетния дефицит, държавния дълг и фискалния резерв. Ясно се вижда, че в първите години след избухването на финансовата криза и последвалото ѝ отражение върху българската икономика, натрупваните дефицити само частично са били покривани с емитиране на нов дълг. За периода 2009-2011 г. натрупаният дефицит е бил близо 5 млрд. лв., като за същия период държавният дълг нараства само с 2.1 млрд. лв. Това очевидно е било за сметка на фискалния резерв, който намалява с 3.3 млрд. лв. и почти достига „санитарния минимум“. Такъв род „фискални еквилибристики“ трябва да се избягват. Те с нищо не помагат на икономиката като цяло, нито на бизнеса в частност, а представляват просто опит за прехвърляне и размиване на политическата отговорност относно държавния дълг. Изчерпването на възможностите за използване на фискалния резерв за финансиране на текущи дефицити бързо доказва несъстоятелността на такъв подход към държавните финанси. Промяна настъпи през 2014 г., когато фискалният резерв беше достигнал вече критично ниски нива, като единственият изход от опасната ситуация беше рязко повишаване на задлъжнялостта с оглед както финансиране на покачващите се дефицити, така и попълване на фискалния резерв. След кризисната 2014 г. се наблюдава обратната тенденция – натрупаният дефицит за последните три години е около 4 млрд. лв., но този път това е съпроводено с нарастване на държавния дълг в размер на близо 12.8 млрд. лв. и нарастване на фискалния резерв с 8.2 млрд. лв. От тази гледна точка може да се оцени като положително, че финансирането на планираните дефицити от близо 3 млрд. лв. до 2019 г. е изцяло чрез емисия на дълг, без да се използват средства от фискалния резерв.

Фигура 24

Фискална статистика



Източник: МФ.

В средносрочната бюджетна прогноза на МФ е записано, че през следващия тригодишен период се предвижда при поемането на нови правителствени задължения да се запази тенденцията в структурно отношение на дълга с оглед предвидимост на средствата в бюджета, необходими за обезпечаване на обслужването на дълга. Заявява се още, че запазването на максимална гъвкавост при избора на структурата на финансиране по отношение на пазари,

инструменти и валути при съобразяване с пазарната ситуация за емитиране ще бъде от приоритетно значение през периода до 2019 г. Предвижда се предприемане на стъпки за удължаване на матуритета на дълга в обращение и изграждане на балансирана матуритетна структура на дълговото портфолио, паралелно с разширяване на еталонната крива на доходността. Тези заявки са разумни и трябва да се подкрепят.

През 2017 г. не се планира нова емисия на държавни ценни книжа (ДЦК) на международните капиталови пазари, като в ЗДБРБ за 2017 г. е заложен лимит на новия държавен дълг от 1.2 млрд. лв. при падежи на ДЦК на вътрешния пазар в размер на 0.8 млрд. лв. и плащания по емитираните през юли 2012 г. еврооблигации на международните капиталови пазари в обем 950 млн. евро.

На дневен ред обаче излиза друг проблем – фискалният резерв към края на 2016 г. приближава 13 млрд. лв. и надхвърля с близо 3 пъти изискуемия по закон минимум. Голяма част от този резерв обаче е заеми, разходите по обслужването на които превишават лихвите, които той носи. Поддържането на толкова висок обем на фискален резерв създава сигурност, но на висока цена. Логично е да се помисли за разумни начини за включването му в икономическия оборот.

5.5. Основни допускания за прогнозния период

Резултатите от проведените през март 2017 г. предсрочни парламентарни избори предвещават коалиционно правителство. В хода на преговорите по съставянето му стана ясно, че ще бъдат направени промени в минималната пенсия (в две стъпки – през юли и октомври) и вероятно ще бъдат индексирани и останалите пенсии. Това се налага, тъй като увеличаването само на минималната пенсия ще е несправедливо към хората, които са се осигурявали, и техните пенсии могат да се изравнят с тези на хора, които не са плащали осигуровки. Доколкото НОИ няма необходимите ресурси да поеме това увеличение, очевидно поне за текущата година то ще бъде изцяло за сметка на държавния бюджет. На този етап мандатоносителите не предвиждат актуализация на Бюджет 2017, но вероятността това да се случи към края на годината е съвсем реална.

В зависимост от крайния вариант на приетото решение, разходите по КФП ще нараснат от 100 до 500 млн. лв. през 2017 г. и до около 1.8 млрд. лв. през следващите години от прогнозния период. Тъй като към момента на подготвяне на годишния доклад няма формално решение по въпроса с осъвременяването на пенсиите, в настоящата прогноза не са отразени тези разходи, но имаме готовност да осъвременим прогнозата през есента. Към настоящия момент фискалната прогноза се основава на следните по-важни допускания:

- Фискалната политика ще бъде по-скоро експанзионистична през 2017 г., като фискалният импулс ще бъде в рамките на около 3% от БВП. През следващите две години може да се очаква консолидация, но бюджетът ще

остане дефицитен и ще бъде в съответствие както с изискванията на Пакта за стабилност и растеж, така и с националното законодателство.

- Приходната част на бюджета ще продължи да се увеличава, като за това ще съдействат както данъчно-осигурителните, така и неданъчните приходи и помощи.
 - Основен принос за очакваното увеличение на данъчно-осигурителните приходи имат увеличението на пенсионните осигуровки (с 1 пр.п.), на минималната работна заплата и минималния осигурителен доход (от 420 на 460 лв.), и на някои от акцизните ставки.
 - Очаква се допълнително нарастване на косвените данъци (основно ДДС) във връзка с повишаването на пенсиите. Размерът ще зависи от приетата политика на индексации на пенсиите и ще бъде в границите между 20 и 100 млн. лв.
- Увеличението на разходната част на бюджета е свързано както с възстановяването на капиталовите разходи, така и с пропорционалното увеличение на почти всички текущи нелихвени разходи.
- Бюджетното салдо ще се влоши през 2017 г., но се очаква подобрение през следващите две години.
- Натрупаните ликвидни буфери през 2016 г. дават основания да се очаква леко намаление на задлъжнялостта на правителството през следващите години.

5.6. Обобщение, изводи и препоръки

В средносрочен план фискалната политика е изправена пред сериозни предизвикателства, които налагат взимането на отговорни политически решения, голяма част от които могат да бъдат и непопулярни. Приоритет на новото правителство трябва да бъде избягване на прекомерно дефицитно харчене и недопускане на навлизане на икономиката в дългова спирала, излизането от която е трудно и с висока социална цена. Най-важните предизвикателства могат да се обобщят по следния начин:

- по отношение на приходната част:
 - ниска степен на преразпределение на БВП от държавата;
 - запазване на неблагоприятно съотношение между преките и косвените данъци;

- отказ от въвеждане на прогресивно данъчно облагане (или поне сериозна дискусия);
- запазване на единни и ниски данъчни размери на водещите данъчни приходи;
- трудна събираемост на приходите.
- по отношение на разходната част:
 - публичните разходи имат устойчива тенденция към нарастване без ясна връзка с икономическата и/или социалната ефективност;
 - несъответствие между годишните промени в разходите и приходите на държавата;
 - разходната част на бюджета (особено бюджета на общините) продължава да бъде заложник на конюнктурни политически интереси.

Препоръчителната политика в средносрочен и дългосрочен план е на запазване на фискалната стабилност, но в същото време трябва ясно да се заяви, че стимулиращите растежа публични разходи са инвестиции в образование (подобряване на човешкия капитал – знания, разбиране, умения), здравеопазване (повишаване на производителността на труда и продължителността на живота в добро здраве) и икономическа инфраструктура.

Друга важна насока на реформи за осигуряване на устойчиво развитие на националната икономика ще изисква по-справедлива и рационална данъчна система. Тези важни и структуроопределящи реформи трябва да се извършат след внимателна „оценка на въздействието“, тъй като е невъзможно да се очаква както положителен фискален ефект, така и дългосрочен макроикономически ефект. В някои случаи може да се наложи да се избира между временен по-висок дефицит и дългосрочни ефекти. Във връзка с това наложително е оценката на очакваните действителни последици (разходи, ползи и преразпределителни ефекти) от предлаганите/действащите нормативни актове (закони, постановления, наредби и др.) да се регламентира и институционализира по подобаващ начин.

6. Банков сектор

Изтеклата 2016 г. премина под знака на нарастващото парично предлагане и стартиралата още в края на 2015 г. инициатива за оценка на качеството на активите в банковата система. Ефектите от тази процедура намериха непосредствено отражение в повишаване на активността по реструктуриране на просрочени задължения, реализация на придобити активи от обезпечения по

лоши кредити, цедиране на несъбираеми вземания и др. Своеобразен рекорд се отчита при продажбите на лоши кредити, чиито общ обем през 2016 г. достига 900.5 млн. лв. (при 455.7 млн. лв. през 2015 г.), което отново в значителна степен се дължи на споменатата процедура. Вероятно най-значимият ефект от нейната реализация се изразява в окончателното възстановяване на доверието в банковата система, което от своя страна уталожи негативните настроения сред клиентската маса и даде възможност на търговските банки да се върнат към нормален режим на функциониране.

На този фон, ликвидността и рентабилността на банките като цяло се подобряват. Показателят за обща капиталова адекватност на системата през изтеклата година се запазва значително над регулаторните изисквания и почти без изменение (22.15% към края на 2016 г. при 22.18% за 2015 г.), а адекватността на капитала от първи ред през 2016 г. нараства с 0.42 пр.п. (до 20.88%). За това увеличение допринася основно изпреварващият темп на нарастване на базовия собствен капитал от първи ред (спрямо нарастването на рисковопрегледените активи).

Неодитираната нетна печалба на банковата система се увеличава с 40.5% на годишна база и достига 1.263 млрд. лв. за 2016 г., като основен принос за подобряване на рентабилността на системата има почти двукратното намаляване на разходите за лихви по привлечени депозити (с 427 млн. лв.), ограничаване на разходите за обезценка с 26% (286 млн. лв.) и нарастване на приходите от финансови активи за продажба със 177 млн. лв. Брутните приходи от такси и комисиони също се повишават (с 3.6% спрямо предходната година), но приносът им за подобряване на финансовия резултат е сравнително малък (37 млн. лв.).

Измененията в структурата на активите през изтеклата година са сравнително слаби, но, както и през 2015 г., повечето от тях говорят за запазване на консерватизма в нагласите както на финансовите посредници, така и на техните клиенти. При постигнат умерен темп на общите активи (5.2% на годишна база), дялът на кредитите намалява с 1.1 пр.п. (до 60.7% в края на 2016 г.), за сметка на увеличение при портфейлите от финансови инструменти, в т.ч. на финансови активи на разположение за продажба, чиито дял нараства с 2.1 пр.п. (до 10.3% от общите активи). Дялът на паричните средства и салда при централни банки е силно повлиян от отрицателния лихвен процент, който БНБ започна да прилага от началото на 2016 г. върху поддържаните от банките свръхрезерви, поради което през изтеклата година дялът на тази категория активи намалява с 1.2 пр.п. (до 15.7%).

Въпреки очакванията за сравнително бързо възстановяване на кредитната активност през 2016 г., съдържаните нагласи на предприятията и домакинствата продължават да оказват натиск върху кредитирането. Общата стойност на новоотпуснатите заеми остава под нивото, необходимо за устойчив ръст на брутните кредити, поради което отчетеният темп в края на годината достига едва 0.6% (основно за сметка на заемите за населението и НБФИ).

Нехомогенната структура на прираста е показателна в известна степен за факторите, които мотивират търсенето на кредити през 2016 г.

По отношение на пасива, като цяло се запазват тенденциите от миналата година и през цялата 2016 г. местният ресурс продължава да поевтинява, а спестяванията на населението – да нарастват. Слабата инвестиционна активност и неувереното възстановяване на местното потребление през изтеклата година мотивират търговските банки да предприемат нови понижения на лихвените проценти през 2016 г. В края на годината средно претегленият лихвен процент по нови срочни депозити общо за секторите „нефинансови предприятия“ и „домакинства“ достига 0.6%, отбелязвайки спад с 61 базисни пункта спрямо края на 2015 г., като по-съществено понижение на лихвите се наблюдава при новите срочни депозити на домакинства и по-слабо при депозитите на предприятия.

6.1. Условия на средата

Въпреки повишеното доверие в системата и запазване на сравнително устойчив темп на икономически растеж, възстановяването на активността в банките засега протича трудно, поради задържането на неблагоприятния инвестиционен климат, който от своя страна продължава да оказва натиск върху възстановяването на кредитната активност. Действително, през изтеклата година беше отчетено осезаемо увеличение на обемите по нов бизнес, но, както и през 2015 г., то се дължи преди всичко на запазване на агресивната ценова политика от страна на по-големите банки, които продължиха да понижават лихвите по депозити и това им позволи да предложат на кредитополучателите си по-конкурентни условия за заем.

Ако се изключи преразпределението на пазарните дялове, ефектът от това поведение за системата е сравнително слаб, тъй както с агресивните си понижения финансовите институции в страната мотивират стопанските агенти в по-голяма степен да предприемат рефинансиране на старите си задължения, отколкото да поемат нови. Именно подобен род сделки – резултат от възникващия „кредитен туризъм“, бяха важен източник на голяма част от новия бизнес на финансовите институции през изтеклата година (а не, както се очакваше, финансиране на нови инвестиционни проекти).

Поведението на бизнеса (който все още избягва да се ангажира с нови инвестиции в условията на несигурна икономическа среда) е разбираемо, тъй като на фона на вътрешнополитическата нестабилност през второто полугодие възстановяването на бизнес-климата беше почти преустановено и част от индексите (например при търговията на дребно и строителството) прекъснаха възходящия си тренд. В същото време външната среда се запази в състояние, което не подкрепя особено процесите на възстановяване на реалната икономика в страната, въпреки нарастването на тежестта на нетния износ в общия прираст на БВП през 2016 г. (например докато през последното тримесечие на 2015 г. споменатият компонент има отрицателен принос за растежа на стойност 360

млн. лв., то през изтеклата 2016 г. измененията са строго положителни, като за четвъртото тримесечие отчетеният прираст достига 410 млн. лв.). Може да се каже, че независимо от безспорния принос за нарастване на БВП, увеличението на нетния износ не спомага особено за възстановяване на инвестиционното кредитиране, тъй като структурата на експорта се запазва в полза на стоките с ниска добавена стойност и не предполага стартиране на нови инвестиционни проекти.

Неблагоприятно въздействие на търсенето на кредити през 2016 г. оказва и отслабването на крайното потребление, особено в края на годината. През последното тримесечие на 2016 г. разходите за крайно потребление на домакинствата и НТООД нарастват с 450 млн. лв. спрямо същия период на 2015 г., докато през същия период отчетеният прираст е двукратно по голям (над 1 млрд. лв.). Това е показателно за все още слабия потенциал на вътрешния пазар и кореспондира с измененията на дела на компенсацията на наетите, който през последните две тримесечия на 2016 г. намалява съответно с 0.1 и 0.8 пр.п. (до 46.4% в края на 2016 г.), докато през последните две тримесечия на 2015 г. същият компонент увеличава своя дял съответно с 1.0 и 2.5 пр.п. на годишна база. Тук трябва да се отбележи, че независимо от обстоятелството, че тези разлики не са обусловени от номинални изменения в размера на изплатените компенсации, а по скоро от изпреварващите темпове на brutния опериращ излишък в края на изтеклата година, подобна динамика оказва натиск върху склонността към потребление, тъй като в общия случай изпреварващото нарастване на балансиращата статия в стойностния метод е свързано с намаляване на мултиплициращия ефект на разходите в икономиката и натиск върху потребителското кредитиране.

Що се отнася до нагласите на бизнеса за ползване на дългово финансиране, особено показателни за факторите, оказващи влияние върху тези нагласи, са оповестените през декември резултати от редовната анкета на БСК. Данните показват, че сред представителите на бизнеса преобладават предприятия, чиито обороти през 2016 г. намаляват (37% от извадката), докато дялът на респондентите с увеличени обороти е по-малък (32%). За съпоставка, в резултатите от миналогодишната анкета тези дялове са съответно 20 срещу 47%, което е показателно за влошаването на бизнес средата през 2016 г., а оттам и на нагласите на местните бизнес агенти.

Като цяло песимистичните констатации преобладават. Данните от същото допитване показват например, че дялът на предприятията, отчитащи намалени обеми на производство, нараства от 13% (2015 г.) до 35% (2016 г.), а дялът на респондентите, отчитащи намаляване на работните места, нараства от 3% (2015 г.) до 34% (2016 г.). Обезпокоителна тенденция, характерна за засиленото търсене на заеман ресурс „по принуда“ в качеството на временен заместител, е влошеното обслужване на междудфирмените задължения – дялът на респондентите, отчитащи увеличение на просрочените вземания от контрагенти, нараства от 17% (2015 г.) до 37% (2016 г.). Очакванията са, че тази тенденция ще се запази и през 2017 г., което ще има непосредствено отражение върху платежоспособността на предприятията-кредитори.

Прави впечатление, че песимистичните констатации от допитванията на БСК донякъде контрастират с резултатите от бизнес наблюденията на НСИ, които от своя страна дават известни основания за позитивни очаквания. Например средният брой месеци на осигуреност на производствата с поръчки през 2016 г. нараства от 5.6 през 2015 г. до 5.8 месеца през 2016 г. (като през четвъртото тримесечие този брой нараства до 7). В същото време притокът на нови поръчки през 2016 г. се увеличава, а средномесечният излишък от производствени мощности през е по-малък, отколкото през 2015 г.

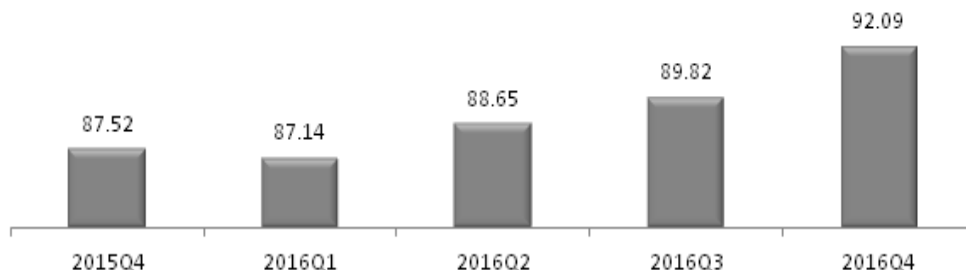
До известна степен това разминаване може да се обясни с различната структура на извадките, доколкото секторите с най-съществен принос за подобряване на бизнес-климата, според НСИ (промишленост и търговия на дребно), в анкетата на БСК заемат съответно 23 и 15%, а секторът на услугите (чийто бизнес климат се подобрява най-слабо) заема 52% от респондентите на БСК. По-съществената разлика обаче е в основите, използвани за получаване на тези оценки. Докато допитването на НСИ взема под внимание субективните възприятия на бизнеса (средна геометрична от баланса на мненията за настоящата бизнес ситуация и баланса на мненията за очакваната такава през следващите шест месеца), то анкетата на БСК стъпва върху съвсем обективна и лесно измерима оценка на качествата на средата, измерена посредством изменението на реализирания стопански оборот, при който (поне засега) отсъстват признаци на възстановяване. Дори напротив. Общото впечатление от наблюдението на споменатите показатели е за отсъствие на позитивен тренд и то се потвърждава от множество косвени индикатори. По всяка вероятност консерватизмът в тези нагласи ще се запази и през 2017 г., което ще продължи да оказва натиск върху кредитирането на реалния сектор.

6.2. Структура и динамика на активите на търговските банки

До началото на 2016 г. слабата кредитна активност и липсата на алтернативи с достатъчно добро съотношение *риск/доходност* принудиха банките да депозират излишъка от разполагаемия си ресурс в БНБ, в резултат от което при категорията активи с най-нисък доход (парични средства и салда при централни банки) през цялата 2015 г. се отчиташе положителен прираст. Въвеждането на отрицателен лихвен процент върху поддържаните от банките свръхрезерви (който БНБ започна да прилага от началото на 2016 г.) доведе до рязка промяна на предпочитанията на финансовите институции и те започнаха да насочват свободния си ресурс към алтернативни направления. През първото тримесечие на 2016 г. депозитите в БНБ намаляха с 1.8 млрд. лв., като посоката на изменение се запази и през второто тримесечие, но до края на годината измененията бяха компенсирани и делът на тези активи беше възстановен до нивото от началото на годината.

Фигура 25

Активи на търговските банки (млрд. лв.)



Източник: БНБ, Банков надзор – "Финансови и надзорни отчети".

Най-високодоходният сегмент от активите – кредити и вземания, през 2016 г. продължи да се свива като дял в общата структура на активите (до 60.9% в края на годината), независимо че в абсолютно изражение балансовата стойност на тази категория активи се увеличи (особено интензивни темпове бяха отчетени през второто тримесечие). Споменатото изменение на структурата се получава в резултат от изпреварващото нарастване на част от останалите групи в баланса на търговските банки.

Показателна за очакванията на банките в краткосрочен и средносрочен план (особено по отношение на лихвените равнища през 2017 г.) е динамиката на инвестициите до падеж. След като през 2015 г. дълговите инструменти в тази група нараснаха с почти 1/3 (до 2.3 млрд. лв.), през 2016 г. обемът им намаля до 1.9 млрд. лв., докато в групите за търгуване и на разположение за продажба се наблюдаваше положителен прираст (табл. 4). Освен за липсата на достатъчно адекватни възможности, с които да се компенсира амортизацията на кредитния портфейл, подобно изменение е показателно и за отслабващите очаквания за покачване на лихвените равнища в страната. В противен случай търговските банки биха класифицирали новопридобитите дългови инструменти като инвестиции до падеж, с оглед минимизиране на риска от отрицателни преоценки (който ще се материализира в случай, че лихвите преустановят низходящата си тенденция и книгата с фиксиран доход започнат да поевтиняват). По всяка вероятност съдържаните очаквания по отношение на лихвените равнища могат да се обяснят с продължаващите (в края на 2016 г.) дефлационни процеси, мудното възстановяване на икономическата активност, както и запазването на относително устойчиво равнище на задлъжнялост на страната. Може да се очаква, че рязката промяна на ценовите индекси през първото тримесечие на 2017 г. ще доведе до осезаема промяна на нагласите, която ще рефлектира в изменение на структурата на активите на финансовите институции.

Таблица 4

Активи на търговските банки (млрд. лв.)

	2015Q4	2016Q1	2016Q2	2016Q3	2016Q4
Парични средства и парични салда при централни банки	18.261	16.450	16.411	16.989	18.162
Финансови активи, държани за търгуване	1.420	1.775	1.806	1.757	1.824
<i>Деривати, държани за търгуване</i>	0.170	0.154	0.160	0.130	0.189
<i>Капиталови инструменти</i>	0.121	0.115	0.115	0.119	0.122
<i>Дългови инструменти</i>	1.128	1.506	1.532	1.484	1.490
Финансови активи, определени по справедлива стойност	0.262	0.282	0.237	0.227	0.206
<i>Капиталови инструменти</i>	0.002	0.002	0.002	0.002	0.002
<i>Дългови инструменти</i>	0.260	0.280	0.235	0.225	0.203
Финансови активи на разположение за продажба	7.150	8.329	8.454	8.601	9.514
<i>Капиталови инструменти</i>	0.258	0.307	0.222	0.230	0.233
<i>Дългови инструменти</i>	6.891	8.022	8.232	8.371	9.281
Кредити и вземания (вкл. финансов лизинг)	54.258	54.340	55.318	55.750	56.098
<i>Дългови инструменти</i>	0.188	0.181	0.185	0.182	0.192
<i>Кредити и аванси</i>	54.070	54.159	55.133	55.568	55.906
Инвестиции, държани до падеж	2.281	2.042	2.140	2.201	1.952
<i>Дългови инструменти</i>	2.281	2.042	2.140	2.201	1.952
<i>Кредити и аванси</i>	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Деривати - Отчитане на хеджиране	0.017	0.003	0.000	0.000	0.002
Материални активи	2.599	2.613	1.736	1.805	1.845
<i>Имоти, машини и съоръжения</i>	2.057	2.064	1.126	1.144	1.112
<i>Инвестиционни имоти</i>	0.542	0.548	0.610	0.661	0.733
Нематериални активи	0.171	0.174	0.172	0.171	0.183
Инвестиции в асоциирани, дъщерни и съвместни предприятия	0.337	0.339	0.364	0.368	0.390
Данъчни активи	0.026	0.023	0.042	0.024	0.031
Други активи	0.417	0.415	1.493	1.484	1.507
Нетекущи активи, класифицирани като държани за продажба	0.326	0.351	0.478	0.445	0.380
ОБЩО АКТИВИ	87.524	87.136	88.650	89.823	92.095

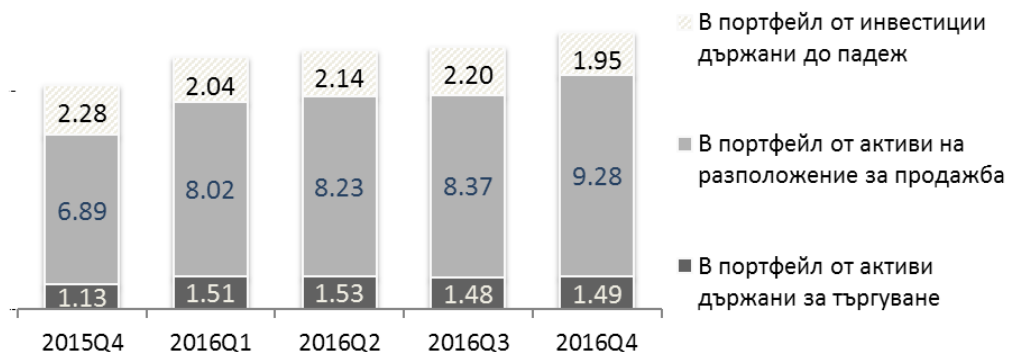
Източник: БНБ, Банков надзор – „Финансови и надзорни отчети“.

От данните за дълготрайните материални активи е видно, че през 2016 г. банките пристъпват към промяна на възприетата преди около 4 години политика за отчитане на придобитите обезпечения по лоши кредити. След рекордното повишение на материалните активи през 2012 г. (което на фона на ограничената дейност на банките по всяка вероятност представлява зачисляване на дълготрайни активи, придобити в резултат от замяна на дълг по експозиции в група загуба) и последвалото през 2015 г. ново увеличение (с 32.5%), нейният дял в общата структура достигна 3% (за сметка на активите за изваждане от употреба, класифицирани като държани за продажба). През първото полугодие на 2016 г. обаче обемът на активите, отчитани по МСС 16, намаля драстично (с 911 млн. лв.), което може да се обясни с прекласифицирането им като "Други активи", вероятно заради това, че поради очакваното подобрене на конюнктурата на пазара на недвижими имоти вече отпада вероятността за възникване на необходимост от признаване на отрицателна преоценка, дори напротив – при част от активите може да бъде натрупан преоценъчен резерв

(поне за придобитите през последните 2-3 години). Общият прираст на двете пера ("Имоти, машини и съоръжения" и "Други активи") от началото на годината достига 146 млн. лв., което показва, че банките продължават да продобиват обезпечения от несъбираеми кредити. Във всеки случай повече, отколкото успяват да реализират.

Фигура 26

Дългови ценни книжа в банковата система (млрд. лв.)



Източник: БНБ, Банков надзор – „Финансови и надзорни отчети“.

6.3. Кредитен портфейл

През 2016 г. трудно може да бъде обособена някаква обща тенденция на пазара на кредити в страната, с изключение на продължаващия застой, който задържа възстановяването на кредитната активност, и свиване на общия обем вземания от предприятия (особено през последното тримесечие). Както беше споменато, през изтеклата година брутните кредити (без тези за централни банки и кредитни институции) се увеличиха съвсем слабо (с 347 млн. лв.), като по-голямата част от отчетения прираст се дължи на нарастване на заемите за небанкови финансови институции.

Заемите за домакинствата нарастват с 1.4% (264 млн. лв.), при запазване на портфейла жилищни и ипотечни кредити почти без промяна (8.8 млрд. лв.) и понижение при потребителските кредити с 0.5% (40 млн. лв.). Кредитите на нефинансови предприятия остават структуроопределящи, но през по-голямата част от 2016 г. годишното изменение в сегмента се запазва отрицателно и в края на декември възлиза на 0.3% (при -1.7% в края на 2015 г.), поради което делът на кредитите за НФИ намалява с 0.6 пр.п. (до 60.9% от брутните кредити).

Насочването на кредити към НБФИ, от една страна, е показателно за това, че кредитирането на реалната икономика е все още далеч от своя потенциал и търговските банки са принудени да използват това направление като алтернатива за пласмент на свободния си ресурс (табл. 5). От друга страна обаче, подобна активност би могла да означава преформатиране на възприетия бизнес модел чрез изнасяне на дейностите, свързани с по-ненадеждната част от

кредитополучателите и прехвърлянето им към (често дъщерни) фирми, специализирани в обслужването на подобен род клиенти.

Таблица 5

Кредити – брутна стойност (млрд. лв.)

	2015Q4	2016Q1	2016Q2	2016Q3	2016Q4
Централни банки	13.284	12.226	11.780	12.710	14.482
Държавно управление	0.660	0.590	0.591	0.583	0.686
Кредитни институции	7.053	9.315	10.011	9.755	8.568
Други финансови предприятия	1.864	1.844	1.974	1.997	2.026
Нефинансови предприятия	33.285	32.631	32.885	33.087	33.180
Домакинства	18.312	18.053	18.256	18.474	18.575
Кредити и аванси - общо	74.457	74.657	75.496	76.606	77.517
в т.ч. брутни кредити (без КРИ и ЦБ)	54.121	53.117	53.705	54.141	54.467

Източник: БНБ, Банков надзор – "финансови и надзорни отчети".

По-детайлният анализ на ритейл-сегмента показва, че независимо от отчетения положителен прираст, засега на местния пазар отсъства един от основните стимули, които биха могли да ускорят съживяването на потреблението, а оттам и инвеститорските нагласи. От една страна, структурата на прираста показва, че най-интензивно се увеличават кредитите извън групите на ипотечните и потребителските заеми. От друга страна, при някои категории (например потребителски кредити) общата балансова експозиция намалява, независимо от увеличението на обемите по нов бизнес, което от своя страна е показателно за големия дял на сделките за предоговаряне и рефинансиране на стари задължения, както и за все още слабото платежоспособно търсене от страна на населението. Отчетите показват, че през 2016 г. вземанията от населението нарастват с по-малко от 2% на годишна база и това по всяка вероятност е един от факторите, които все още възпрепятстват съживяването на крайното индивидуално потребление.

Може да се обобщи, че един от най-важните акценти в дейността на банките през изтеклия период беше поставен върху подобряване на качеството на кредитния портфейл. Част от несъбираемите вземания бяха цедирани, а някои от активите, придобити от обезпечения по лоши кредити – продадени. Въпреки това все още е рано да се говори за формиране на благоприятна тенденция, тъй като засега активите за продажба продължават да нарастват и от началото на годината се увеличават с 53 млн. лв., а инвестиционните имоти (към които се заприходяват част от придобитите обезпечения с оглед избягване на отрицателни преоценки при неблагоприятна пазарна конюнктура) се увеличават със 191 млн. лв.

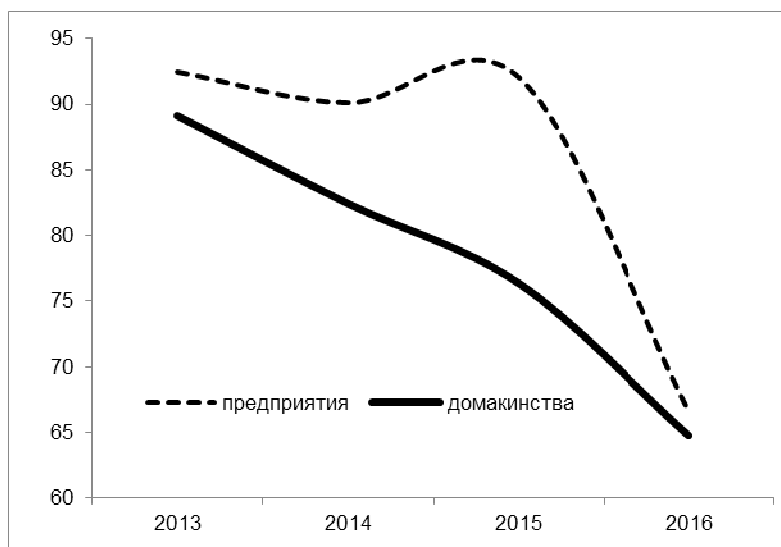
6.4. Привлечен ресурс

През 2016 г. като цяло се запазват формиралите се тенденции след началото на глобалната криза – местните депозити продължават да поевтиняват, спестяванията на населението нарастват (макар и с по-бавни темпове), а банките в страната заместват ресурса, предоставен от чуждестранни банки-

майки, с местен ресурс. Известно е, че процесът на заместване стартира още в началото на кризата, когато дялът на депозити от кредитни институции заема значителен дял (около 1/5) от общите привлечени средства, но в резултат от изтегляне на депозити от банки-майки този дял започна да се понижава, като в края на 2016 г. достига 5.67% (при 6.8% в края на 2015 г.).

Фигура 27

Среднопретеглен дял на депозитите до 1 година в общите обеми по нов бизнес по депозити с фиксиран матуритет (%)



Източник: БНБ.

На фона на нарастващите спестявания, ефект върху средната цена на ресурса практически липсва. При равни други условия, подобни действия биха довели до сериозно оскъпяване на ресурса в системата, но в резултат от постоянните корекции на лихвените тарифи сега цената е по-ниска (0.6% в края на 2016 г.), отколкото през периода преди началото на този процес (3.4% през 2008 г., когато в системата има висок дял на депозитите от банки-майки).

Тенденцията към поевтиняване на ресурса се запазва през целия период на изтеклата 2016 г., като лихвите по салда по левови депозити на НФИ с договорен матуритет до 2 години намаляват от 1.04 до 0.45%, а цената на левовия ресурс от домакинства с двегодишен (или по-кратък) матуритет намалява от 1.6 до 0.8%. В същото време депозитите от граждани и НФП нарастват съответно с 8.4% и 6.3%, а чуждестранните пасиви на други ПФИ намаляват с 6.2% (501.6 млн. лв.). Посочените задължения са най-вече към чуждестранни банкови институции и в данните за депозитите през същия период се наблюдава съпоставимо по обем понижение на депозитите от банки (с 614.5 млн. лв.), докато ресурсът от останалите източници постепенно нараства.

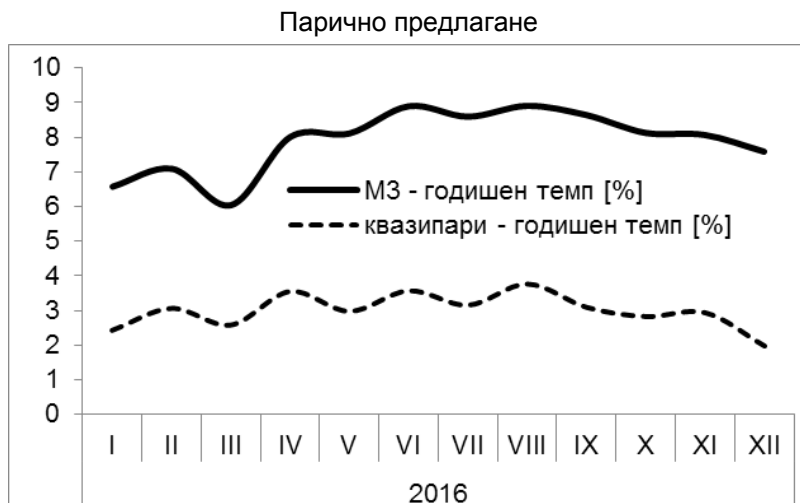
На нетно ниво се отчита още по-интензивно изменение, тъй като чуждестранните активи на ПФИ през изтеклата година нарастват (особено през първото тримесечие, когато беше отчетен прираст от над 3 млрд. лв. поради въвеждането на отрицателен лихвен процент върху свръхрезервите след 4 януари 2016 г.). В резултат от тези изменения, нетните чуждестранни активи (НЧА) в сектора нарастват с 2.3 млрд. лв. през 2016 г. (едно от основните различия с 2015 г.). Тогава НЧА намаляваха въпреки свиването на чуждестранните пасиви, тъй като предприятието от ЕЦБ (в края на 2014Н1) понижение на лихвата върху свръхрезервите (до -0.2%) доведе до понижаване на доходността по депозитите в банките от еврозоната, и това мотивира местните банки да изтеглят депозитите си от чужбина и да пренасочат предоставения ресурс към други сектори, а непласираната част се депозира в БНБ.

Макар и със забавящи се темпове, привлеченият ресурс в банковата система продължава да нараства през цялата 2016 г., за което основен принос имат домакинствата. Депозитите от този източник нарастват с 2.8 млрд. лв. от началото на годината и достигат 47.2 млрд. лв. Предпочитанията на домакинствата при срочните влогове продължават да се пренасочват към по-дългите матуритети, с което в известна степен се компенсира общото понижение на средната доходност по депозитите. Докато през 2015 г. дялът на депозитите до 1 година е 90% от общите обеми по нов бизнес по депозити с фиксиран матуритет, генерирани от НФИ за десетмесечието, а при домакинствата този дял е малко над 82%, то през следващата година въпросните дялове намаляват равномерно (с по 3-5 пр.п. годишно) за да достигнат съответно 67 и 65%. По този начин депозантите компенсират, доколкото е възможно, драстичните понижения на доходността по спестяванията си. Проблемът е, че низходящата тенденция при лихвените равнища е съпроводена с изглаждане на кривата на доходност, поради което местните физически и юридически лица се онтнасят с все по-голямо безразличие към типа на своите влогове (доколкото разликата в договорения размер на лихвите не може да покрие субективната оценка на рисковата премия). Това доведе до постепенно нарастване на дела на овърнайт депозитите от нефинансовия сектор и докато в началото на 2014 г. този дял се колебаеше около 28%, то в края на 2016 г. овърнайт-депозитите вече съставляват над 39% от обемите по салда.

Тази тенденция може лесно да се проследи и в данните за паричното предлагане (фиг. 28). Статистиката показва, че най-интензивно увеличаващите се компоненти в паричният агрегат М3 са овърнайт депозитите (растящи с 14.1% на годишна база) и парите извън банките (с 12.2% на годишна база), докато квазипарите (депозити с фиксиран матуритет до 2 години, или с предизвестие за ползване до 3 месеца) нарастват едва с 2%. Забавянето е устойчиво при всички сегменти на квазипарите – например депозитите с фиксиран матуритет до 2 години през 2016 нарастват с 0.88%, докато за миналата година нарастването е 2%. Тази тенденция ще се запази, като през 2017 г. може да се очаква забавяне на темпа на М3 до около 5% на годишна база. Неблагоприятната констатация в случая е свързана с ниския темп на срочните депозити. Общото впечатление от наблюдението на депозантите е за установяване на изчаквателна позиция,

докато на пазара се появи продукт с осезаемо по-висока лихва (и предложен от банка с достатъчно солиден авторитет). Подобна поява може бързо да предизвика рязък отлив на депозити от някои малки институции, които често разчитат на деформации в матуриретенната структура на ресурса си с оглед оптимизиране на разходите за лихви. Това, от своя страна, ще доведе до засилено търсене на ресурс на междубанковия пазар и ще позволи на по-ликвидните банки да компенсират част от разходите за издръжка на привлечения ресурс.

Фигура 28



Източник: БНБ.

Таблица 6

Привлечени средства (млрд. лв.)

	2015Q4	2016Q1	2016Q2	2016Q3	2016Q4
Депозити	74.346	73.651	75.161	76.156	78.585
Централни банки	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
Държавно управление	1.843	1.987	1.798	1.665	1.652
Кредитни институции	5.070	4.490	4.425	4.114	4.455
Други финансови предприятия	3.302	3.497	4.124	4.274	3.906
Нефинансови предприятия	19.724	19.059	19.649	20.415	21.375
Домакинства	44.407	44.618	45.165	45.687	47.196

Източник: БНБ, Банков надзор – „Финансови и надзорни отчети“.

6.5. Обобщение, изводи и препоръки

Протичащият от няколко години процес на реструктуриране на привлечения ресурс (в резултат от изтеглянето на външното финансиране) не засегна осезаемо банките с чуждестранен собственик, тъй като агресивното понижение на лихвите в условията на свръхпредлагане на депозити доведе до сближаване на цените на местния и външния ресурс. По всяка вероятност този процес (по същество насочен към преразпределение на пазара на финансови услуги в страната) ще продължи и през 2017 г., но със значително по-бавни темпове.

Както и досега, лихвените равнища през 2017 г. ще останат силно повлияни от политиката на ЕЦБ, която дава заявка за запазване на ключовите ставки около настоящите или по-ниски нива за продължителен период след приключване на програмата за „количествени улеснения“, която на този етап трябва да продължи поне до края на 2017 г. В същото време обаче растящата инфлация ще ограничи по-нататъшните понижения на лихвите по нов бизнес, като през второто полугодие може да се наблюдават повишения в отделни сегменти.

Като цяло през тази година пониженията на лихви по депозити ще бъдат преустановени и това (успоредно с увеличението на рисковата премия) ще рефлектира върху цената на кредитирането, но с известно закъснение, тъй като отнемането на възможността да се печели от понижение на лихвите по депозити ще мотивира банките в страната да потърсят алтернативни източници за подобряване на доходността, например чрез подобряване на нормата на кредитиране.

Противоречивите резултати от реализирането на програмата на количествени улеснения, нарастващите цени на суровините в световен мащаб, както и високата степен на неопределеност по отношение на средносрочните параметри на паричната политика, ще мотивират търговските банки да ограничат дела на книгата с фиксиран доход в общата структура на активите си, което от своя страна може да доведе до реализиране на загуби сред притежателите на подобни активи, както и до известно оскъпяване на цената на държавния дълг. На фона на продължаващия застой в икономиката и високото ниво на лоши кредити, основният проблем за повечето банки в страната ще остане ниската рентабилност. Въпреки че печалбите в сектора нарастват вече за четвърта поредна година, трябва да се отчете, че по-голямата част от финансовия резултат се формира при няколко големи банки, при това най-вече за сметка на понижените лихви по депозити и влошаването на матуритетната структура на привлечения ресурс. Повечето малки банки продължават да отчитат слаби резултати и това обстоятелство ще засилва натиска върху тях, поради което те ще търсят възможности да се влеят в структурата на по-рентабилни институции. Тази тенденция имаше конкретни проявления през последните три години и те вероятно ще зачестят през 2017 г.

Другият проблем на банковата система – задълбочаващите се матуритетни несъответствия между структурата на актива и пасива, по всяка вероятност няма да бъде във фокуса на банките през 2017 г., тъй като запазването на ниска норма на кредитиране и относително силна склонност към спестяване при населението осигуряват достатъчно солидни ликвидни буфери на системата. Поради тази причина поне до края на годината появата на участници, търсещи дългосрочен ресурс, е малко вероятна.

Трудно може да се очаква значително повишаване на кредитната активност, тъй като, от една страна, през 2017 г. значителна част от ресурса на финансовите институции ще бъде ангажирана с процедурите по въвеждане на МСФО 9, а от друга страна, продължаващият застой в реалния сектор ще оказва натиск върху търсенето на кредити и през тази година.

7. Пазар на труда

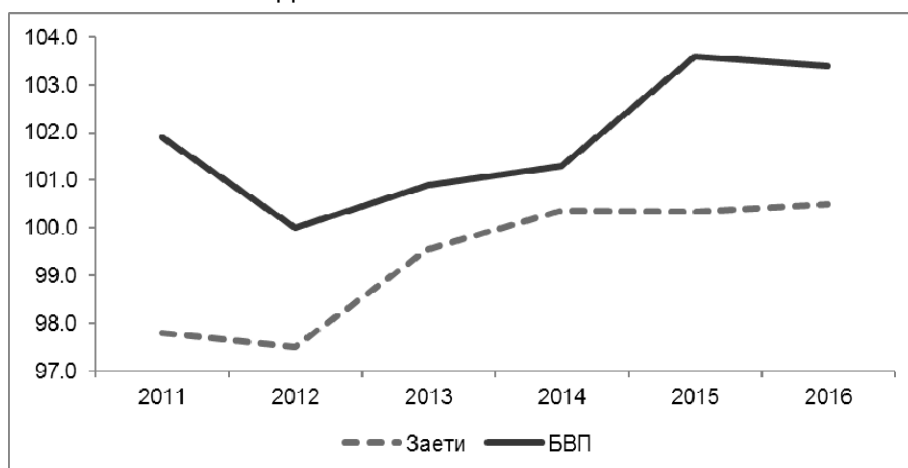
7.1. Заетост, безработица и икономическа активност

7.1.1. Заетост

Според данните от система на националните сметки (СНС), през 2016 г. заетите нарастват с 17.1 хил. души, а през 2015 и 2014 г. – съответно с 12 и 12.6 хил. души. Промените в този показател могат да бъдат приети като аргумент за наличие на включващ, т.е. разширяващ се пазар на труда през 2016 г. За трета поредна година се наблюдава „материализиране“ на икономическия растеж в увеличение на заетостта (фиг. 29).

Фигура 29

Динамика на заетостта и БВП



Източник: СНС, НСИ.

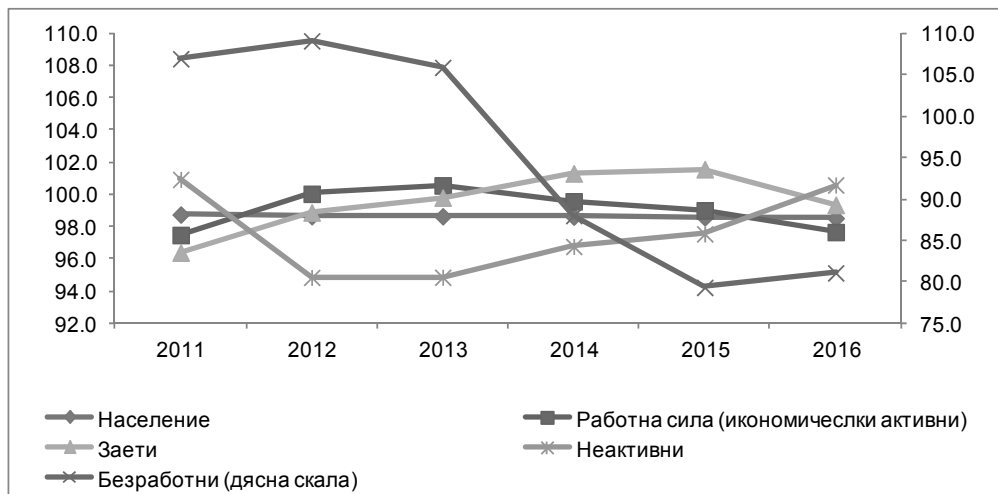
Според анкетирания при наблюдението на работната сила (НРС) на Националния статистически институт (НСИ), през 2016 г. броят на лицата между 15 и 64 години, които се смятат за заети, намалява с 19.2 хил. души, а на тези на 15 и повече години – с 15.1 хил. (фиг. 30). Все още слабото разширяване на заетостта не компенсира загубите на такава в първите години на кризата. Въпреки редуцията на броя на заетите през 2016 г., той не спада под 2.9 млн. души, както това стана през 2012 и 2013 г., което е добра база за евентуално бъдещо увеличение на заетостта.

През 2016 г. заетостта се дължи основно на реализираното търсене от страна на частния сектор, както и през 2015 и 2014 г. Наетите в този сектор са 74.4% от общия им брой, при 64.7% през 2015 г. През 2016 г. наетите в частния сектор нарастват само с 13.6 хил. души, при ръст от 64.6 и 44.3 хил. души през 2015 и 2014 г. Общото свиване на търсенето на работната сила е характерно и за

обществените предприятия, в които наетите намаляват със 17 хил. души (2016 г.), при по-слаби редукции през 2015 и 2014 г.

Фигура 30

Динамика на населението, заетите, безработните и неактивните (15-64 години)



Източник: НРС, НСИ.

Таблица 7

Заети лица (15 и повече години) по икономически дейности през 2016 г.
(изменение спрямо 2015 г.) (хил. души)

	2013-2012	2014-2013	2015- 2014	2016-2015	Общо 2012-2016
Общо	0.9	46.5	50.5	-15.1	82.8
Селско, горско и рибно стопанство	6.5	13.4	-1	-4.2	14.7
Добивна промишленост	0	0.4	-0.7	0.3	0
Преработваща промишленост	-27.1	8.1	13.2	-8.8	-14.6
Производство и разпределение на електрическа и топлинна енергия и газообразни горива	-4.3	-2.8	2.3	0.7	-4.1
Доставяне на води; канализационни услуги, управление на отпадъци и възстановяване	-2.5	-2.3	-4.8	-0.6	-10.2
Строителство	0.9	8.5	-1.4	0.8	8.8
Търговия; ремонт на автомобили и мотоциклети	-1.4	-7	1.5	-4.2	-11.1
Транспорт, складиране и пощи	4.5	-3.2	7	11.6	19.9
Хотелиерство и ресторантьорство	-6.6	9	3.2	-0.5	5.1
Създаване и разпространение на информация и творчески продукти; далекосъобщения	6.4	-2.1	14.5	0.7	19.5
Финансови и застрахователни дейности	-1.1	8.9	1.8	-3.7	5.9
Операции с недвижими имоти	1.9	1.5	0.4	-1.7	2.1
Професионални дейности и научни изследвания	6.1	8.6	9.8	8.2	32.7
Административни и спомагателни дейности	12.6	-6.5	-1.4	-1.5	3.2
Държавно управление	-1.8	-5.3	1.1	-4	-10
Образование	-3.4	3.7	-2.9	-12.8	-15.4
Хуманно здравеопазване и социална работа	8.4	9.9	-0.7	-1.3	16.3
Култура, спорт, развлечения	1.1	1.3	1	5.1	8.5
Други дейности	0.6	2.3	7.7	0.9	11.5

Източник: НРС, НСИ.

През 2016 г. най-стабилна позиция запазват заетите в „Създаване и разпространение на информация и творчески продукти; далекосъобщения“. Фирми, които са осигурявали заетост през 2014 и 2015 г., се оказва, че съкращават наети през 2016 г., и обратното. Добър пример е строителството, което в периода на криза съществено свива своята активност. През 2016 г. намалението на наетите в него е само с 1.4 хил. души, при нарастване на броя им с 8.5 и с 0.9 хил. през миналите две години. При това общият принос на строителството към заетостта е положителен след 2012 г., за разлика от други структуроопределящи икономически сектори. Динамиката на заетите по икономически дейности през последните пет години добре илюстрира как неустойчивото търсене на труд в слабо предвидима бизнес среда и демографски ограничен трудов ресурс не води до категоричното ѝ реструктуриране. Това се отразява на изискванията на работодателите към качеството на работната сила, които за съжаление не винаги са добре формулирани в краткосрочен план и във връзка с реализация на отраслови стратегии.

През 2016 г., както и през минали години, образователното равнище и възрастта отново имат определящо влияние за стабилна позиция в заетостта (табл. 8). Силната редукция на заети с придобита професионална квалификация през 2016 г. представлява интерес. При постоянно анонсирания от работодателите недостиг на квалифицирана работна ръка, това може да се обясни с различни причини, като ниско качество на подготовката и несъответствие на притежаваната квалификация с необходимата за работното място; вертикални несъответствия, при които лица с по-високи степени на образование са наети на позиции, изискващи по-ниско такова; запазване на ценова конкурентоспособност след увеличение на заплатите, което налага освобождаване на част от лицата с по-високо заплащане. В крайна сметка обаче се губи част от квалифицираната работна сила със средно специално образование, на която реално може да се разчита за реализиране на ускорен и интелигентен растеж.

Таблица 8

Заети и безработни по степени на образование и възраст през 2016 г.
(изменение спрямо 2015 г.) (хил. души)

	2013- 2012	2014- 2013	2015- 2014	2016- 2015	2012- 2016	2013- 2012	2014- 2013	2015- 2014	2016- 2015	2012- 2016
Образование – Заети						Образование – Безработни				
Висше	49.8	58.9	31.5	1.5	141.7	9.1	-10.1	-10.5	-6.2	-17.7
Средно	-35	-37.3	28.5	-7.2	-51	10.3	-41.9	-45.7	-33.1	-110.4
в т.ч. с проф. квалификация	-15.8	-35.7	-7.2	-27	-85.7	4.7	-24	-28.4	-22.2	-69.9
Основно	-19	19.4	-5.8	-9.5	-14.9	6.9	1.8	-20.8	-15.7	-27.8
Начално и по-ниско	5.1	5.5	-3.7	0	6.9	-0.3	-1.7	-2.3	-2.9	-7.2
Възраст – Заети						Възраст – Безработни				
15-24	-4.6	-17.5	-8.0	-11.9	-42.0	-4.6	-17.5	-8.0	-11.9	-42.0
25-34	9.8	-20.2	-22.7	-12.9	-46.0	9.8	-20.2	-22.7	-12.9	-6.0
35-44	5.0	-6.9	-18.5	-13.8	-34.2	5.0	-6.9	-18.5	-13.8	-34.2
45-54	0.2	-5.4	-12.5	-10.7	-28.4	0.2	-5.4	-12.5	-10.7	-28.4
55 и повече	15.3	-1.7	-17.6	-8.7	-12.7	15.3	-1.7	-17.6	-8.7	-12.7

Източник: НСИ, НРС, собствени изчисления.

Заетите във високите възрастови групи увеличават броя и дела си. Процесът е необратим, въпреки отделеното внимание към заетостта на младежите чрез специално организирана за тях инициатива след 2014 г. През 2016 г. обаче при отчетеното намаление на заетостта работодателите очевидно са направили усилия да задържат младите на работа, в резултат от което структурата на заетите по възраст не се променя съществено спрямо 2015 г. Може да се предположи, че част от неудовлетвореността на работодателите от подготовката на работната сила може да се дължи и на остарелите знания и умения на възрастни работници. Това поставя отделна група актуални изисквания към професионалната квалификация в рамките на продължаващото обучение, както и за неговото по-активно присъствие на пазара на труда.

7.1.2. Безработица

През 2016 г. безработните между 15 и 64 г. намаляват броя си с 57.2 хил. души, а тези над 15 години – с 57.9 хил., като най-впечатляваща е редукцията на безработните младежи (15-24 години). Според социално-икономическите характеристики на безработните, отново възрастта и образованието са социалните предпоставки за излизане от безработицата (табл. 8).

Проблемът с продължително безработните, които все още трудно правят преход към заетостта, запазва актуалността си. Те намаляват броя си след 2012 г., но относителните им дялове спрямо общо безработните се запазват на почти същите равнища – към 60% за периода 2012-2015 г. и 59.1% през 2016 г.

7.1.3. Икономическа активност и неактивност

След регистрираните еднопосочни промени в броя на заетите и безработните, работната сила между 15 и 64 г. (3199.6 хил. души) слабо понижава броя си (с 76.4 хил.), а тези над 15 г. – със 73 хил. души. Това е съществено намаление в сравнение с 28.9 хил. през 2015 спрямо 2014 г., и с 5.3 хил. през 2014 спрямо 2013 г. Броят на активните в групата 55-64 г. е 3.6 пъти повече от тези между 15 и 24 г., т.е. активността все повече зависи от участието на пазара на труда на лицата във високите възрастови групи. Реализацията на пазара на труда става зависима не само от професионална квалификация и условия на труд, а и от комплекс от други социални предпоставки за продължителен живот в добро здраве. Проблемът не е толкова в очертаването на тези добре познати условия, колкото в осигуряването на тяхното перманентно въздействие чрез интегрирани социални политики за всеки етап на жизнения цикъл.

През 2016 г. групата на неактивните също представлява интерес. Те са с 21.1 хил. души повече (на годишна база). Това е второ според мащабите си увеличение за периода 2010-2016 г. след това през 2011 г. (с 15.9 хил. души). Най-вероятно то се дължи на излизащите от националния пазар на труда продължително безработни. Може да се предположи, че след 2 години престой без работа тези лица лесно правят преход към неактивност и/или пазари на

труда в други страни. Освен това е необходимо да се посочи и проблема с младежите, които не са в заетост или обучение.

Намалява броят и делът на обезкуражените и нараства (макар и с малко) броят на лицата, които не искат да работят. Към традиционните причини, като инвалидизация, раждане и отглеждане на деца, обучение, може да се добави и нагласа (подготовка) за сезонна трудова емиграция или за постоянна такава, която кара анкетираните да не се припознават като част от българската работна сила. Ползваните данни на НСИ не позволяват да се направят и доуточнения за степента на ангажираност на неактивните в сивата икономика, както и за реализация на житейски сценарии, извеждащи ги извън регионалните и националния пазар на труда. Редукцията на обезкуражените, които са с най-високи шансове за връщане на пазара на труда, е категорично негативно следствие от сегашната ситуация на този пазар.

7.1.4. Относителни показатели за заетост, безработица и икономическа активност

Коефициентът на заетост на лицата между 15 и 64 г. достига 63.4%, а този на безработицата – 7.7%, при съответно 64 и 5.7% през 2008 г. Постигането на националната цел за 76% заетост за тези между 20 и 64 г. през 2020 г. може да се очаква при ускорен икономически растеж, по-интензивно оползотворяване на средствата от Европейския социален фонд за заетост, както и по-ефикасни активните политики на пазара на труда.¹³

През 2016 г. коефициентите на икономическа активност на лицата на повече от 15 години (53.3%) и тези между 15-64 г. (68.7%) слабо се понижават спрямо 2015 г. и високите им стойности през 2008 г. Основно значение за този показател има категоричното намаляване на коефициента на безработица до 7.6% през 2016 г. на населението в първата група, при 9.1% през 2015 г. (съответно 7.7 и 9.2% за населението между 15 и 64 г.).

В сравнителен план спрямо другите европейски държави, никой от показателите на пазара на труда през 2016 г. не попада в групата на най-добрите (най-високите) показатели. Постигнението на България е коефициентът на младежка безработица (17.2% за групата 15-24 г.). Според този индикатор сме в групата страни над средното европейско равнище. Постигнатите коефициенти общо на безработица поставят страната ни на средна позиция, което също е добър резултат през 2016 г. По различни причини (вкл. продължителна безработица, неактивност, ниски работни заплати и др.) все още оставаме в групата на страните с критично лошо състояние на показателите за неравенства и бедност¹⁴, което е свързано с достъпа до заетост и трудови доходи.

¹³ Формална причина е предстоящото увеличение на възрастта за пенсиониране от 01.01.2018 г.

¹⁴ Joint Employment Report 2017: Main findings from the Scoreboard of key employment and social indicators.

Коефициентите на икономическа активност, заетост и безработица съществено са повлияни от демографския фактор. Той обаче е характерен и за другите страни-членки (с малки изключения), което не трябва да води до надценяване на коригиращото му значение у нас.

7.1.5. Пазарни преходи

Регистрираното през 2016 г. движение на заетите показва, че 97.9% от тях не са сменили статута си (табл. 9). Запазено е ядро от 2955 хил. лица на 15 и повече години, които са имали стабилна заетост в рамките на демографски възможния брой лица в заетостта. Средно за годините в периода 2011-2013 г. това ядро включва към 97% от заетите, докато през последните години (2014-2016 г.) делът се увеличава до 97.9%. Тази промяна е добра база за прогнозиране на продължаващ процес на укрепване и евентуално разширяване на стабилната заетост през следващите три години. Позитивните очаквания се подхранват и от намаляващите дялове на заети, преминали към безработни и неактивни, и подобряващо се оползотворяване на потенциала за заетост конкретно след 2014 г.

Таблица 9

Пазарни преходи на заетите (% към общо заетите)*

	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.**
Заети – Заети	97.0	96.9	97.1	97.8	98.0	97.9
Заети – Безработни	1.4	1.3	1.2	1.1	1.2	0.7
Заети – Неактивни	2.0	2.0	1.8	1.8	1.7	1.4

* Данните в първоизточника (Евростат) са за тримесечия и на основа на предходното тримесечие, без сезонно или календарно изглаждане. Осредняването на дела на лицата в различните потоци за годината има условности, но не променя общата посока на промяната.

** Средно за първите три тримесечия.

Източник: Евростат.

През 2016 г., както и през 2015 г., делът на безработните, които не са сменили статута си, намалява в сравнение с 2014 г. (табл. 10). На отчетените дялове през 2016 г. съответстват 195.3 хил. безработни, а през 2015 и 2014 г. – съответно 241.3 и 316.5 хил. При движението на безработните през 2016 г. прави впечатление, че делът на тези, които правят преходи към заетост, слабо намалява при нарастване на потока към неактивните. Доколкото заетостта и безработицата не са „скачени съдове“, тези преходи към неактивност в определена степен коригират направеното предположение за развитие на „включващ“ пазар на труда през 2016 г.

Таблица 10

Пазарни преходи на безработните (% към общо безработните)*

	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.**
Безработни – Безработни	79.5	82.6	84.0	82.3	79.1	79.0
Безработни – Заети	8.7	9.3	8.8	8.9	10.8	9.6
Безработни – Неактивни	11.9	8.1	7.2	8.8	10.2	11.5

* Осреднени данни като в табл. 9.

** Средно за първите три тримесечия.

Източник: Евростат.

7.1.6. Търсене на труд и реструктуриране на заетостта

През 2016 г. са предлагани по 19 522 свободни работни места (СРМ) средно за тримесечие, докато през 2015 и 2014 г. те са съответно – 17 583 и 16 011 места.¹⁵ В рамките на тези три години най-голямо е увеличението на предлагания брой през 2015 г. – с почти 2000 СРМ за годината.¹⁶

Коефициентът на СРМ намалява от 0.9% през 2015 г. до 0.8% за 2016 г.¹⁷ Участващите в бизнес анкетите на НСИ мениджъри, които смятат липсата на подходящи кадри като проблем в дейността им, увеличават дела си (през 2015 г. – 15.5%, през 2016 г. – 21.7%, през първото тримесечие на 2017 г. – 24.8%). Незадоволеното работодателско търсене се свързва с несъответствията между него и притежаваните качества на предлаганата работна сила. През последните две години обаче може да се предположи и физически недостиг на работна ръка.

Промените в търсенето на заети се реализират на фона на обща тенденция към подобряване на бизнес климата.¹⁸ Измерваният коефициент на СРМ през 2016 г. е 22.4%, при 20.3 и 15.9% през 2015 и 2014 г. (осреднена за годината стойност). В началото на 2017 г. продължава да се разширява делът на мениджърите с позитивни очаквания, и преди всичко на тези в промишлеността, което може да доведе и до наемане на нови работници.

7.2. Производителност на труда и работни заплати

За трета година се запазва по-висок физически обем на БВП от този, регистриран през 2008 г., който е произведен с по-малко заети в сравнение с 2016 г. При наблюдението на работната сила, както беше посочено, се констатира намаление на броя на реално заетите на територията на страната и нарастване на контингента на неактивните. При все още непълното оползотворяване на потенциала на населението в трудоспособна възраст и растеж на произведения БВП (и БДС), закономерно се постига нарастване на стойностите на отношението, измерващо производителността на труда¹⁹ (фиг. 31). Регистрираната производителност обаче не е достатъчно добър резултат, свидетелстващ за успоредни и взаимосвързани процеси с увеличаване на направените капиталовложения, както и за мобилност на работна сила (преди всичко професионална), съчетана със съответна мобилност на капитали с оглед интензифициране на производствата и постигане на интелигентен растеж.

¹⁵ НСИ.

¹⁶ Пак там.

¹⁷ По данни на Евростат през 2016 г. коефициентите на предлагани свободни места в България са едни от най-ниските спрямо останалите 28 страни-членки.

¹⁸ НСИ, Бизнес анкети през 2016 г.

¹⁹ В България заетостта е основно на пълен работен ден и броят на отработените часове няма сериозно влияние върху производителността, измерена като БВП за човекочас.

Фигура 31



* Брутна добавена стойност (лева) за човекочас, по цени през 2010 г.

Източник: НСИ.

След 2011 г. основно значение за динамиката на производителността на труд има тази в индустрията. Услугите подобряват ефикасността на труда на наетите след 2013 г., а през 2016 г. тя се подобрява и за заетите в селското стопанство, което е добра предпоставка за промени в общата динамика на производителността.

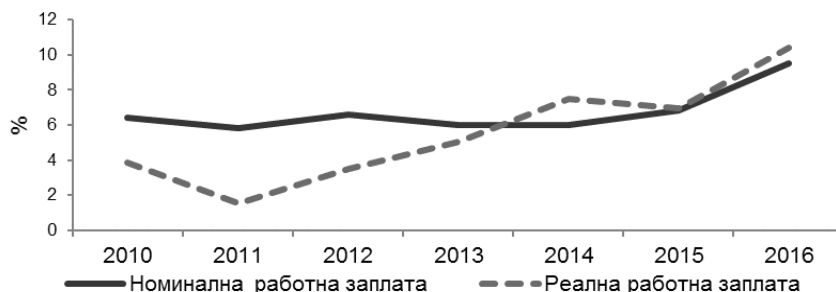
През 2016 г. работната заплата в страната продължи да нараства в номинално и реално изражение (фиг. 32). Според предварителните данни на НСИ, средната годишна работна заплата за 2016 г. достига 11 359 лв. (увеличение от 9.5%).²⁰ Растежът на номиналната заплата е стабилен и се вмести в рамките на 6-7% в сравнение с предходните години. Сред икономическите дейности с най-висок ръст на заплатите се открояват „Култура, спорт и развлечения“ (22.7%), „Търговия, ремонт на автомобили и мотоциклети“ (14.2%), „Хотелиерство и ресторантьорство“ (12.3%) и „Преработваща промишленост“ (11.25). С най-нисък растеж (между 2-2.6%) са „Добивна промишленост“, „Производство и разпределение на електрическа и топлинна енергия и на газообразни горива“ и „Доставяне на води; канализационни услуги, управление на отпадъци и възстановяване“.

Ускоряването на растежа на номиналната работна заплата през 2016 г. (и 2015 г.) зависи от много фактори, сред които основно значение има икономическият растеж и повишеното търсене на труд. Растежът стимулира нарастването на трудовите доходи, но за условията на българския пазар връзката между тях е относително слаба. Търсенето на труд се осъществява в условията на ограничено предлагане на висококвалифицирани и подготвени кадри и постоянен недостиг от тях. Това може да принуждава работодателите да предлагат и договарят по-високи заплати (при равни други условия) с цел задържане на необходимите кадри в условията на растежа през 2015 и 2016 г.

²⁰ Трябва да се има предвид, че този ръст вероятно е надценен. Практиката показва, че при ревизия на отчетните данни обикновено представените първоначални значения се занижават.

Фигура 32

Годишен темп на изменение на номиналната и реалната работна заплата



Източник: НСИ, собствени изчисления.

Растежът на реалната работна заплата бележи трайна тенденция на ускоряване след 2011 г. В резултат от дефлационните процеси през последните три години темпът на реалната работна заплата изпреварва този на номиналната заплата след 2014 г.

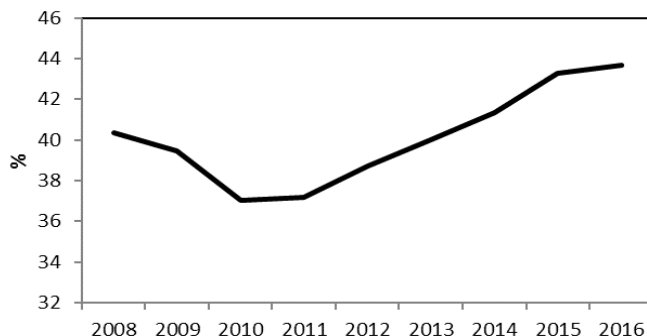
Минималната работна заплата (МРЗ) през 2016 г. също бележи увеличаване, което е съобразено със заложените в бюджетната прогноза параметри. В номинално изражение МРЗ се увеличава с 10.5% в сравнение с нейното последно актуализиране от 01.07.2015 г. на 380 лв. В реално изражение тя нараства с 11.3%, което е близко до реалния ръст, постигнат през 2015 и 2014 г. Чувствителното повишаване на минималната заплата има положителен ефект върху покупателната способност на нискоквалифицираната работна сила и намаляването на дела на „работещите бедни“. Отрицателният ефект е в нарастването на разходите за труд, и особено в тези икономически дейности, в които преобладават заетите на минимална работна заплата.

Минималната и средната работни заплати имат различна динамика, но сходни тенденции. През 2016 г. тяхното съотношение достигна 43.7% (фиг. 33) в резултат от по-високия ръст на МРЗ след 2011 г. Средно за периода 2011-2016 г. съотношението между МРЗ и средната заплата се повишава с 6.5 пр.п. По този начин България се нарежда сред повечето страни от ЕС-28 (42-47%).

Съществени различия в растежа на трудовите доходи се наблюдават в обществения и частния сектор. Средната работна заплата в обществения сектор през 2016 г. се увеличава с 6.4%, а тази в частния сектор – с 10.6%. Следователно, тенденцията на понижаване на диференциацията между трудовите възнаграждения в обществения и частния сектор, наблюдавана в годините след 2008 г., продължава и през 2016 г. Различията в заплащането на труда (като процент между разликата в заплатите на двата сектора и заплатите в обществения сектор) са 3.1% за 2016 г.

Фигура 33

Съотношение на между МРЗ и средната работна заплата



Източник: НСИ, МТСП, собствени изчисления.

Сравняването на заплащането на труда в отделните икономически сектори показва, че част от високоплатените сектори запазват доминиращото си положение („Създаване и разпространение на информация и творчески продукти; далекосъобщения“, „Финансови и застрахователни дейности“, „Добивна промишленост“, „Производство и разпределение на електрическа и топлинна енергия и на газообразни горива“, „Професионални дейности и научни изследвания“, „Държавно управление“ и „Хуманно здравеопазване и социална работа“). В друга група дейности заплатите намаляват спрямо средното равнище за страната („Строителство“, „Транспорт“, „Операции с недвижими имоти“, „Образование“, „Административни и спомагателни дейности“). През 2016 г. броят на икономическите дейности със заплати над средното равнище се запазва на същото ниво от 2015 г. (7). Необходимо е обаче да се посочи, че сред тях средната заплата нараства само в икономическите сектори „Създаване и разпространение на информация и творчески продукти; далекосъобщения“ и „Хуманно здравеопазване и социална работа“. В обобщение, през 2016 г. намаляват различията в заплащането по икономически сектори спрямо средната работна заплата, което свидетелства и за намаляване на секторната диференциация на заплащането на труда.

Влиянието на БВП върху работната заплата се опосредства от разпределението на новосъздадения продукт в предприятията, т.е. от това каква част от БВП или БДС се разпределя за заплати и социално осигуряване. Предварителните данни за относителния дял на компенсациите на наетите в БВП показват слаба промяна (41.2% през 2015 г. на 41.4% през 2016 г.). Работниците получават по-голяма част от новосъздадения продукт, което засилва връзката между заплати и икономически растеж. Делът на заплатите обаче остава нисък, въпреки тази положителна тенденция в развитието на разпределителните отношения.

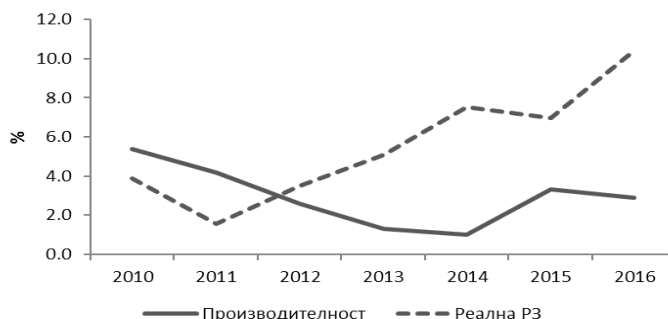
Формирането на работната заплата в зависимост от производителността на труда е основна предпоставка за определянето на неинфлационния растеж на заплатите. Когато увеличението на работната заплата систематично изпреварва ръста на производителността, се създават условия за перманентен

инфлационен натиск върху продуктовия пазар и за необосновано нарастване на разходите за труд, а в тази връзка – ниска конкурентоспособност.

Развитието на производителността на труда, измерена чрез БВП на един зает, чувствително изостава от растежа на реалната работна заплата в периода след 2012 г. (фиг. 34). Тази заплата се увеличава с променливи темпове, които намаляват до 2011 г., докато тези на производителността – до 2014 г. Обезпокоителен е фактът, че след 2012 г. различията в темповете на двата показателя се увеличават. През 2014 г. темпът на реалната работна заплата надвишава този на производителността на труда с 6.5 пр.п., а през 2016 г. – със 7.5 пр.п., което е най-значимото изпреварване през разглеждания период. Различията в динамиката на производителността на труд и реалната работна заплата подсказват липсата на силна зависимост между тях. Следователно, заплатите в България се формират не толкова в зависимост от постигнатите икономически резултати, колкото от други фактори.

Фигура 34

Динамика на реалната работна заплата и производителността на труд



Източник: НСИ, собствени изчисления.

7.3. Активни политики на пазара на труда

Според данни на Агенцията по заетостта (АЗ), през 2016 г. са регистрирани 284.7 хил. безработни средно за месец (13.9% по-малко от 2015 г.), 8.7% равнище на безработица (най-ниско след 2009 г.), заявени са най-много работни места на първичния пазар на труда, намалява броят на безработни младежи и лица от рисковите групи. Зад тези цифри стоят слаби промени в структурите на регистрираните в посока към намаление на относителните дялове на младежите (18.5%), лицата без квалификация (55%), с основно и по-ниско образование (46.5%), продължително безработните (42%). Изключение прави само групата безработни над 50 години, които нарастват с 1.2 до 40.7%. Натискът на предлагането на труд намалява, като остават проблемите на лицата във високите възрастови групи, които са с ниска или амортизирана квалификация, продължително безработни, жители на райони с трудни промени в икономиката и заетостта. Посредниците приоритетно обслужват младежите и рисковите групи

в тежко положение, като лица с намалена работоспособност, самотни родители, майки с деца до 3 години, освободени лица от места за лишаване от свобода, и младежи, напускащи социални заведения.

След 2014 г. за активни политики се предоставя фиксирана сума бюджетни средства, която не е променена и за 2017 г. Планирани са 73 хил. лв. за активни политики, с които да се осигури заетост на 23.2 хил. търсещи работа на субсидирани работни места.²¹ С увеличението на минималната и средната заплата издръжката на субсидираните работни места нараства. Тя ще може да обслужи намаляващ брой безработни.²² През 2017 г. очакванията са за по-активно оползотворяване на европейските средства за заетост. В първите четири месеца на 2017 г. са отворени за кандидатстване нови процедури – за устойчива и качествена заетост посредством подобряване на привлекателността на професии със слабо предлагане на пазара на труда с цел преодоляване на дисбаланса между търсенето на квалифицирана работна сила; за стимулиране на активността на младежи до 29-годишна възраст, вкл. тези, които не са нито в образование или обучение, нито в заетост; за създаване на гъвкави условия за заетост и обучение в предприятия с променлив интензитет на дейността им; за насърчаване общо на предприемачеството и на това в сферата на социалната икономика.

През 2016 г. предлаганите работни места на първични пазари на труда имат основно значение (фиг. 35). Продължава изпълнението на програми и мерки, както и на инициативите на ОП РЧР за субсидиране на заетост, които са с ограничен обхват.²³

В кръга на предлаганите услуги от трудовата администрация продължават да присъстват доказалите значението си специализирани трудови борси. Провеждат се отделна група специализирани действия по изпълнение на националната стратегия за интегриране на ромите (2012-2020). Разширено е професионалното ориентиране и консултиране на безработните и мотивационните обучения за търсене на работа.

Едно от специфичните изисквания на ЕК към България е разработването на интегриран подход към групите далеч от пазара на труда, и преди всичко възрастните работници и младежите, които не са в обучение и не работят.²⁴ Прилагането на този подход може да има общо значение за подобряване на

²¹ Национален план за заетостта през 2017 г. и План на Агенцията по заетостта – 2017 г.

²² Субсидираната заетост е критикувана като заетост с ниска ефикасност, в общия случай. Ограничаването на средствата за тази заетост все още не означава процес на оптимизирането ѝ.

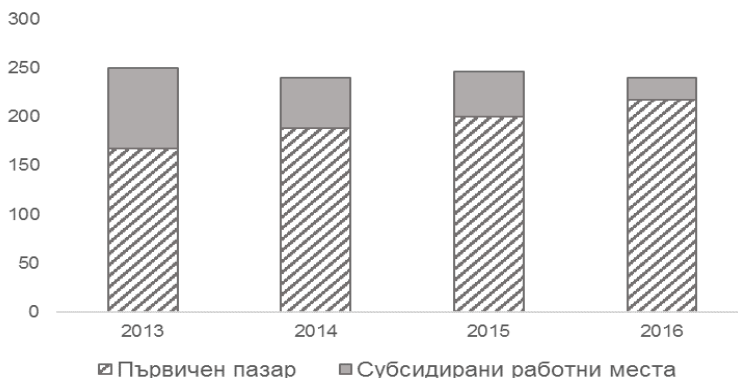
²³ Причините за тези промени са в необходимостта от рационализиране на разходите за пазарни преходи. Във връзка с това през 2014 г. приключи мега-програмата „От социални помощи към заетост“ (ОСПОЗ) и други програми за субсидирани работни места, а предоставените средства от бюджета за 2017, 2016 и 2015 г. са постоянна величина. Ограничените мащаби на субсидирана заетост през 2016 г. в определена степен се дължат и на все още слабото усвояване на възможностите на ОП РЧР за предлагане на заетост и професионална квалификация.

²⁴ Препоръка на Съвета относно националната програма за реформи на България за 2015 г. и съдържаща становище на Съвета относно конвергентната програма на България за 2015 г., Брюксел, 14.07.2015 г.

ефикасността на действията на трудовите посредници и тяхната по-добра организация. Това значение е оползотворено в значителна степен през 2015 и 2016 г. чрез изграденото сътрудничество между отговорни институции, социални партньори, младежки и други организации от неправителствения сектор главно при изпълнението на Европейската гаранция за младежите. За съжаление, при възрастните и продължително безработните не може да се твърди, че е разработен механизъм за прилагане на интегриран подход, което ограничава ефикасността на действията спрямо тях.

Фигура 35

Постъпили на работа регистрирани в бюрата по труда (хил. души)



Източник: Агенция по заетостта.

Друго изискване на ЕК е да се подсилят и интегрират социалните услуги и активните политики за заетостта, по-специално за дългосрочно безработните и за младите хора, които не участват в никаква форма на заетост, образование или обучение.²⁵ За изпълнението му се създава мрежа от 65 центрове за заетост и социално подпомагане, чиито цели са предоставяне на интегрирана услуга на безработни лица и лица, получаващи социални помощи²⁶ от единна точка на контакт, консултиране „лице в лице“, кариерно и професионално ориентиране, диалог, мотивиране, предлагане на перспективи и възможности за развитие. Лицата, получаващи социални помощи, могат да са активирани и подпомогнати по непосредствен начин при намиране на заетост чрез услугите на тези центрове. Очакванията са чрез работата на тези центрове да не се допусне бедни и безработни да остават в капана на бедността, както и да се разшири номенклатурата на прилаганите сега програми за заетост на продължително безработните. Все още обаче няма категорични доказателства за тяхното високо значение за ограничаване на продължителната безработица.

²⁵ Препоръка на Съвета относно Националната програма за реформи на България за 2016 г. и съдържаща становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за 2016 г., Брюксел, 18.05.2016 г.

²⁶ BG05M9OP001-3.002-0001-C02 Услуги „лице в лице“ в ЦЗСП (Център за заетост и социално подпомагане), договор сключен на 09.09.2015 г. и продължителност до 31.12.2017 г. Според информация на МТСП през 2016 г. услугите на ЦЗСП са търсени от нуждаещите се лица. Във връзка с това през 2017 г. по този проект ще бъде финансирано разкриването на още 8 центъра.

В плана за заетостта за 2017 г. са предвидени инициативи за работа с продължително безработните, които биха могли да ограничат прехода им към неактивност, като са отчетени и конкретни изисквания на Европейския съвет от 2016 г.²⁷ Сред тях са инициативи, които биха могли да съдействат за преход на тези безработни към заетост, като насърчаване на регистрацията им в службите по заетост; предлагане на споразумение за работа на регистрираните дълготрайно безработни, които не попадат в обхвата на Гаранцията за младежта, най-късно при достигане на 18 месеца от регистриране на безработицата; определяне на единно звено за контакт; осъществяване на потесни връзки с работодателите. Реализирането им ще изисква не само традиционно трудово посредничество, но и по-активно търсене от страна на работодателите.

Професионалната квалификация е един от постоянно коментираните проблеми на политиките на пазара на труда и обект на критика. През 2016 г. в нея са участвали 19 хил. от общо регистрираните безработни (6.6%). Основно тя се провежда в комбинация със следващо назначение на субсидирани работни места. В тази връзка 79% от включените в обучение са именно по програми и мерки от Закона за насърчаване на заетостта (ЗНЗ). Интерес към такова обучение традиционно проявяват лицата с висше и средно образование (82.8% през 2016 г.), докато най-висока нужда за преход към заетост имат тези с ниските степени. Това, от една страна, подчертава значението на завършването на средно образование и категоричното намаляване на дела на отпадащите от него.²⁸ От друга страна, структурата на предлаганите обучения трябва по-добре да стимулира включването на нискообразованите, както и завършването на средно образование. Друг аспект на проблема е квалификацията като превенция на остаряващото знание, която не се прилага масово в България. Бавно се реализират реформите в средното и средно професионалното образование. Има започнали промени, иновативни за нашата практика, като валидизиране на придобито по неформален начин знание, дуално средно образование, ограмотяване на нуждаещи се възрастни и други, които все още не са заявили свои масови резултати с регионално или национално значение. Провежда се нова стандартизация на обучението в средното образование (и разработка на съответните наредби за стандарти за обучението), която предстои да се приложи в практиката с цел подобряване на качеството му.

През 2017 г. ще започне изпълнението на приетата от Европейската комисия нова програма за уменията в Европа²⁹ за развитие на човешкия капитал, способността за заетост и конкурентоспособността на работната сила в Европа.

²⁷ Council Recommendation of 15 February 2016 on the integration of the long-term unemployed into the labour market.

²⁸ От началото на учебната 2016/2017 г. стартира процес на апробирането на модела на системата за ранно предупреждение за риск от отпадане от предучилищно и училищно образование; активизира се кариерно ориентиране в училище. Разширява се списъкът на училища, прилагащи дуално обучение; активизира се и предлагането на форми за обучение, различни от дневната. Завършването на средно образование от възрастните е важна предпоставка за усвояване на високи квалификационни степени и заетост (или за преминаване към висше образование).

²⁹ The New Skills Agenda for Europe, 10.06.2016.

Прилагането на нейните основни инициативи у нас ще изисква реструктуриране на досегашната работа за подобряване на уменията на работната сила и нейната професионална мобилност, както и допълнително финансиране.

7.4. Политика спрямо доходите от труд

Провежданата политика по доходите от труд през 2016 г. засяга развитието на доходите в обществения сектор (финансирани от бюджета) и определянето на МРЗ. Тя е насочена към постигане на три цели. Първата и основна цел е намаляване на бюджетните разходи за заплати с оглед понижаване на бюджетния дефицит. На второ място е стремежът на правителството да ограничи нарастването на разходите за труд, като по този начин стимулира икономическата активност на работодателите и запазването на заетостта. На трето място е стремежът за увеличаване на трудовите доходи на нископлатените работници.

Реализирането на политика по трудовите доходи в обществения сектор има подчертано ограничителен характер. Тя се провежда от началото на икономическата криза досега. Най-силни ограничения върху растежа на заплатите са налагани през първите години на икономическата криза. В годините след 2012 г. те отслабват, без да са напълно отменени. През 2016 г. ръстът на заплатите в обществения сектор е чувствително по-нисък от този на средната работна заплата.

От средата на 2011 г. правителството провежда политика на увеличаване на МРЗ. Тя има за цел да осигури минимален жизнен стандарт на работещите, както и да намали бедността сред заетите. Основен проблем при нея е липсата на прозрачен механизъм и набор от критерии за определяне и актуализиране на МРЗ. Всеки от социалните партньори (правителство, синдикати и работодатели) определя размера ѝ съобразно своите виждания и интереси. В близка перспектива е наложително създаването на механизъм, който ще очертае критериите на провежданата държавна политика по минималната заплата.

7.5. Обобщение, изводи и препоръки

През 2016 г. пазарът на труда намалява своя капацитет и осигурява заетост на по-малък брой лица в сравнение с експанзията на заетостта през 2015 г. В условията на застаряващо население, основните характеристики на пазара на труда през 2016 г. са намаляваща икономическа активност, силно редуциране на безработицата, запазване на равнището на заетост, но с малки корекции надолу. Високият дял на продължително безработните не е преодолян, но вече не може да се очаква, че ще може да трансформира структурната безработица в циклична. Броят на икономически неактивните на възраст 15-64 г. слабо нараства, като все още процесът е обратим.

Пазарните преходи на заети и безработни показват запазили стабилността си вътрешни/първични пазари на труда, а външните пазари свиват мащабите си. По определени причини (главно равнище на заплати и несъответствие между предлаганата работна сила и търсенето) вътрешните пазари остават малко достъпни за част от безработните и те преминават в групата на неактивните. Промените в броя на субсидираните работни места може да се приеме като една от причините за посоченото свиване на вторичните пазари на труда и на осигуряваната на тях временната заетост; за намаляването на сезонната заетост под очакваните равнища; за преминаване на част от безработните и заетите към неактивност; за непълно използване на потенциала на работната сила.

При обслужване на преходите към заетост се увеличава ролята на трудовата администрация и нейните услуги, които не изискват допълнително бюджетно финансиране.

През 2016 г. съществуват предпоставки, които категорично биха могли да съдействат за успешното финализиране на търсенето и предлагането на работната сила в заетост. Такива са икономически растеж; наличие на стабилна позиция в заетостта на 97-98% от заетите; вече направени инвестиции, които могат да стимулират търсенето на труд; натрупан опит на трудова администрация и представители на стопански и други организации при кандидатстване по оперативни програми и готовност за бърза реакция; вече предложени инициативи за решаване на актуални проблеми; усвоени модели за прилагане на интегрирания подход при реализиране на Гаранцията за младежка заетост, които могат да се приложат и спрямо други рискови групи; започнала по-активна реформа за подобряване на качеството на средното образование след приемането през 2016 г. на Закона за средното образование; изградени системи за оценка на компетенциите на национално и регионално равнище и подобрена организация и мониторинг на работата на трудовата администрация.

Основна характеристика на пазара на труда през 2016 г. са разнопосочните сигнали за неговото състояние. Това налага предпазливост и премерен оптимизъм при проектирането му през 2017 г.

Прогнозата за развитие на пазара на труда през 2017 г. се прави на основа на предвиждания ръст на БВП до 3.1% и разгледаните предпоставки от досегашното развитие на този пазар и неговото финансиране. Отчетена е също и степенята на разминаване на прогнозираните с реално отчетените предварителни резултати за пазара на труда през 2016 г., които формират пониски бази за динамиката на съответните показатели.³⁰

В предлаганата за 2017 г. и следващите две години прогноза са направени предположения за увеличение на заетостта с 0.4% на годишна база, а през 2018

³⁰ В най-голяма степен в прогнозата за 2016 г. е надценен темпът на увеличение на заетостта и нарастването на средната работна заплата. По-добър от прогнозирания е коефициентът на безработица, а коефициентите на заетост и икономическа активност са близки до очакваните.

и 2019 г. – с 0.5%. Безработицата и предлагането на труд ще продължат да намаляват, при очаквани по-интензивни преходи на безработните към заетост през 2017 спрямо 2016 г. На основа на демографски възможния мащаб на промените може да се планира коефициент на заетост на населението над 15 години от 49.8%, коефициент на безработица – 7.2%, и коефициент на икономическа активност – 53.7%.

Увеличението на заетостта ще разчита на стабилно работодателско търсене, реструктуриране на бюджетните средства за активни политики в полза на професионалната квалификация и услуги за регистрираните безработни, активно усвояване на средства от ЕСФ чрез ОП РЧР и на други донорски средства.

Негативните очаквания са за запазване на несъответствията между търсене и предлагане на работна сила и на регионалните диспропорции в нейното разпределение. Основанията за това са все още неясните стратегически планове (и липсата на конкретни стратегии) за развитие на индустрията, енергетиката и други важни икономически сектори, предстоящи промени в образователната система за подобряване на качеството на обучението, резултатите от които ще изискват определен период от време.

Прогнозата за развитието на средната работна заплата в периода 2017-2019 г. се основава на очаквания стабилен икономически растеж. През 2017 г. се предвижда средната месечна номинална работна заплата да надхвърли 1000 лв., а през 2019 г. тя да достигне около 1200 лв. По този начин предвиждаме постигане на номинален растеж в рамките на 8-9% годишно.

Анализът на взаимодействието между производителността на труда и работната заплата определя очакванията, че няма основания за постигането на по-тясна обвързаност между заплати и производствени резултати, а натрупаният дългогодишен опит показва, че не съществуват механизми за тяхното обвързване. Предполага се също, че тази слаба обвързаност има дългосрочен характер. Имайки предвид тези особености и макроикономически зависимости в развитието на работната заплата през следващите три години, може да се очаква запазване на растежа на средната работна заплата, намаляване на секторната диференциация в заплащането на труда, стабилен растеж на минималната работна заплата.

Очакваният растеж на средната и минималната работна заплата се основава на предположението, че при съществуващите на трудовия пазар професионални и квалификационни дисбаланси работодателите ще са принудени да повишават трудовите доходи с оглед постигане на оптимално използване на трудовите ресурси. Очакванията за намаляване на секторната диференциация в работните заплати стъпват на допускането, че в нископлатените икономически дейности дисбалансите между търсенето и предлагането на труд са най-осезаеми. Преодоляването на тези дисбаланси може да се постигне чрез повишаване на трудовите възнаграждения, което ще доведе до по-висок растеж. Трудовите разходи на работодателите ще продължат да нарастват през 2016 г. поради по-високата минимална работна заплата, увеличението на осигурителната вноска и покачването на пенсионната възраст.

8. Други актуални проблеми на икономическото развитие

8.1. Децентрализация и финансово състояние на общините

Официалната политика на институциите в България е в подкрепа на децентрализация на държавното управление, но на практика те не желаят практическата реализация на тази политика. Представителите на централната власт публично споделят целите на децентрализацията, но конкретните им действия водят до спиране на всякакви реформи. Пример за това е постоянното отлагане на изпълнението на основната мярка в предишната стратегия за децентрализация и програма за изпълнението ѝ – предоставяне на част от приходите от ДДФЛ (2 или 3% от 10-процентната ставка) на общините като собствен приход. Тази възможност за рестартиране на процеса на децентрализация беше бламирана от финансовия министър при разработването на държавния бюджет за 2016 г., когато той предложи предоставянето на 2% ставка за общините, над 10% за централния бюджет, като седмица след това отхвърли собственото си предложение, загрижен за доходите на населението.

Последователни в действията си за запазване на статуквото, МФ заличиха мярка „Предоставяне на нов местен приходоизточник за увеличаване на собствените приходи на общините (ДФЛ, Закон за местните данъци и такси)“ в приетата от Съвета за децентрализация Програма за изпълнение на новата Стратегия за децентрализация (2016-2022). Аргументирайки се с тезата, че на общините не им трябва нов приходоизточник, а по-добро използване на наличните, централните власти започнаха да правят последователни стъпки, водещи до подмяна на политиката за децентрализация със засилен контрол върху действията на местните власти. В този дух беше редактирана стратегията и програмата за децентрализация. Тази цел преследват и промените от юни 2016 г. в ЗПФ, чрез включване на глава 8.а. „Общини с финансови затруднения“. Регламентираните мерки предвиждат отнемане на местни правомощия на общините, които отговарят на поне три от шест условия (критерии), описани в чл. 130 (а). Последните визират резултати от управленски действия на местните власти в рамките на тяхната сфера на компетентност. Екстраполацията на тази политика на централната власт води до извода, че общините са в тежко финансово състояние, защото имат много правомощия, а решението на проблема е те да им бъдат отнети.

Основната цел тук е да се идентифицират различията между двете понятия децентрализация и финансово състояние. Във връзка с това се формулират същността, целите и показателите за измерване на процеса на децентрализация и на финансовото състояние на общините, взема се отношение към системата за оценка на финансовото състояние на Министерство на финансите, прави се анализ и оценка на децентрализацията и финансовото състояние на общините.

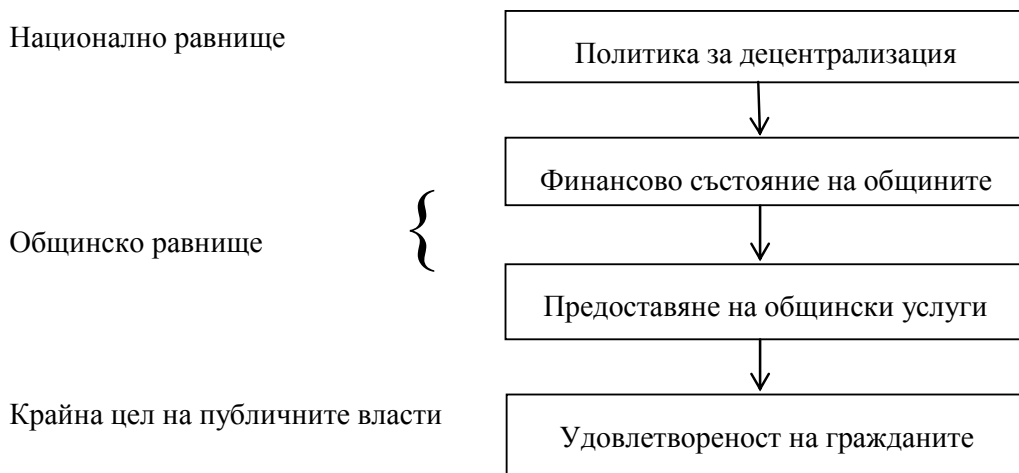
8.1.1. Политика за децентрализация

Политиката за децентрализация се осъществява на национално равнище от централното правителство. В същността си това е политика за преразпределение на услуги, ресурси и правомощия от държавата към общините. Целта е създаване на баланс между отговорности за предоставяне на услуги, ресурси за тяхното финансиране и правомощия за вземане на решения за реализация на местната политика.

Постигането на такова състояние е условие за успешно функциониране на управленските структури на местно равнище. Това е начинът политиката за децентрализация да въздейства върху способността на общините да управляват добре своите финанси. Оттук следва, че финансовото състояние на общините зависи от създадените условия и от тяхното използване на местно равнище.

По-доброто финансово състояние не е цел на функциониране на местните власти. То е средство за предоставяне на общински услуги. Очаква се тези услуги да съответстват на потребностите на местната общност и да са произведени с минимум обществени ресурси. Това очакване е свързано с двойствената същност на общината като институция – да служи като средство за реализация на местната демокрация и да бъде организация за производство на ефективни и качествени публични услуги.

Фигура 36
Връзки между публичните институции за постигане на крайната цел³¹



³¹ Тази схема е взимствана от Джеймс С. МакКала от Research Triangle Institute в материала му „Система за наблюдение и оценка на финансовата децентрализация“, разработен в рамките на Програма ИМС на ААМР.

Реализацията на тези възможности се отразява върху удовлетвореността на гражданите от ползваните услуги. Последната е крайна цел от съществуването на публичните институции, за която, наред с много други фактори, допринасят и политиката за децентрализация на държавата и начинът на функциониране на местните власти.

Ако в резултат от политиката за децентрализация не се подобрява финансовото състояние на общините, централните власти трябва да преоценят прилаганите приоритети и мерки и да осъществят необходими корекции в провежданата политика. По същия начин, на местно равнище, ако подобреното финансово състояние не се отрази върху общинските услуги, което да доведе до по-висока удовлетвореност на гражданите от ползването им, местните власти трябва да променят провежданите политики.

В съответствие с поставените цели, тук ще се ограничим до анализ и оценка на връзката „децентрализация – финансово състояние“.

8.1.2. Показатели за анализ и оценка

Публичното управление на всяко равнище се нуждае от показатели за наблюдение, анализ и оценка на състоянието и тенденциите на развитие на съответните териториални системи. Тези показатели трябва да бъдат малко на брой, разбираеми и във възможно най-голяма степен да отразяват всестранно изследваните обекти.

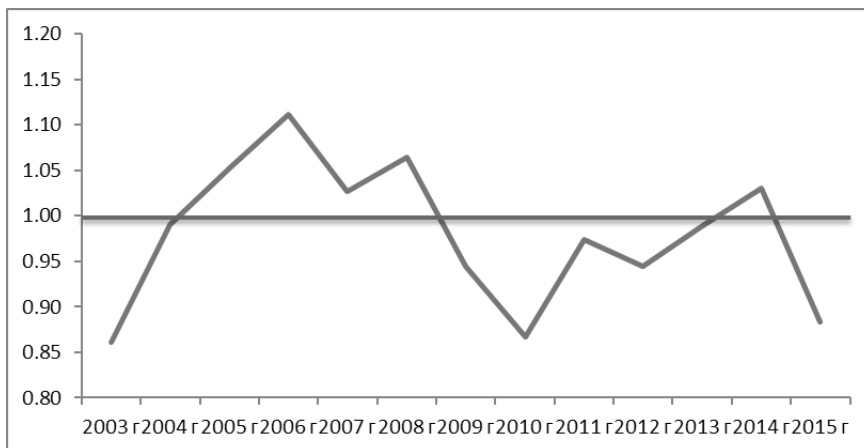
Изпълнението на **политиката за децентрализация** на национално равнище се изразява във вертикалното преразпределение на услуги, ресурси и правомощия, т.е. доколко те са сведени до по-ниски равнища на териториално управление.

- **Ключов показател:** отношение на прираста на разходите в общинските бюджети към прираста на разходите в консолидираната фискална програма (КФП). Ако това отношение е повече от 1, тогава е налице политика към децентрализация, ако то е под 1, тогава публичните разходи се съсредоточават в централните институции.

До 2008 г. общинските разходи са растели с по-бърз темп от всички публични разходи, след което тенденцията се обръща (вж. фиг. 37). Очертават се два периода. До 2008 г. се провежда политика на децентрализация, а от 2009 г. тенденцията се обръща – започва централизация на публичните ресурси. Годишните данни за КФП за 2016 г. все още не са налични, но очакванията са за отношение около 1, т.е. за приблизително еднакви темпове на прираст на общинските и на всички публични разходи.

Фигура 37

Отношение на прираста на общинските разходи към прираста на разходите в КФП



Източник: МФ, собствени изчисления.

Други показатели:

- отношение на приходите в КФП към БВП;
- дял на местните разходи във всички разходи в КФП;
- дял на местните данъци във всички данъчни приходи;
- дял на общинските бюджетни инвестиции във всички публични инвестиции.

Първият показател говори за избора на обществото относно обхвата на публичните разходи. Като резултат от него се формират очакванията към публичните власти за видовете услуги, които предоставят, в т.ч. на местно равнище. Вторият показател отразява вертикалното разпределение на разходите между централната и местните власти, последните два показателя характеризират начина на разпределение на двата най-съществени компонента на приходите – данъците, и на разходите – инвестициите.

При това равнище на желанията на обществото да заплаща за публични услуги, България клони по-скоро към либералния модел, което означава или ограничен обхват на услугите, или ниско качество, вследствие системния недостиг на финансови ресурси във всички сфери.³² Както е известно, в България се реализира вторият вариант.

³² По данни на Евростат, през 2015 г. този показател средно за ЕС е 44.9%, за страните от еврозоната – 46.6%, а за Франция и скандинавските държави – над 50%.

Таблица 11

Равнище и динамика на основните показатели за децентрализация (%)

Показатели \ Година	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Отношение на приходите в КФП към БВП	37.5	34.3	32.0	31.4	33.5	35.3	35.2	36.4
Дял на общинските разходи в КФП	19.6	18.5	16.1	15.7	14.8	14.6	15.1	13.3
Дял на общинските данъчни приходи във всички данъчни приходи	2.9	2.7	2.9	3.0	3.0	3.1	3.1	3.0
Дял на общинските бюджетни инвестиции във всички публични инвестиции	33.3	32.7	21.6	19.1	14.1	14.5	17.9	11.1

Източник: МФ, собствени изчисления.

Постоянният спад на дела на общинските разходи в КФП е доказателство за централизацията на публичните средства през разглеждания период. Делът на местните данъчни приходи е изключително нисък (35% средно за местните власти в ЕС). Намаленият дял на капиталните разходи, финансирани от общинските бюджети, най-вероятно се компенсира с инвестициите от европейски проекти, но замаяната на рутинни разходи с такива на проектен принцип е най-малкото обезпокоително за нашите географски ширини.

Политиката за децентрализация влияе върху **финансовото състояние на общините**. Както беше споменато, то се формира от обективните условия за функциониране на местните власти и от управлението на общинските финанси.

Фигура 38

Фактори за формиране на финансовото състояние на общините



Обективни условия за функциониране на местните власти. Те въздействат върху възможностите на местните власти да вземат самостоятелни решения за разходите за общинските услуги и приходите за финансирането им, като се съобразяват с предпочитанията на местната общност.

- **Ключов показател:** структура на общинските приходи – **дял на собствените приходи и на държавните трансфери във всички приходи на общините**.

Основното разделение на общинските приходи е на собствени и трансфери. Съотношението между тези два основни приходоизточника за общинските бюджети говори за дела на местните и на чуждите такива – за местната общност, източници за финансиране на общинските услуги.

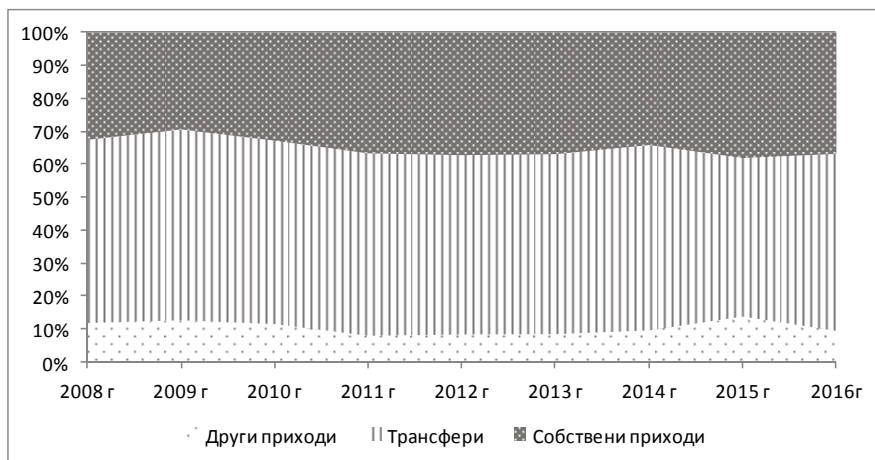
Колкото е по-голям дялът на собствените средства, толкова са по-големи правомощията на местните власти да вземат решение за размера на приходите, а оттук и за отговорността им да осигуряват необходимите средства за предоставянето на съответните услуги.

Фигура 39 показва, че най-голям дял в общинските приходи имат държавните трансфери – 55% средно за периода. Собствените приходи са около 35%, като през последните години нарастват с 2-3 пр.п. Другите приходи са около 10% и включват привлечени средства – основно заеми, и спестени от предходни години приходи – преходни остатъци.

В европейски план България е в групите общини с най-висок дял на трансферите (над 80%). Ако се „изчислят“ европейските средства³³, т.е. се вземат предвид само данните от общинските бюджети³⁴, то трансферите са 55% от всички приходи, а собствените средства – 36.8%. Това означава висока степен на зависимост на общинските бюджети от трансферите. При среден дял за страната от 55%, дялът на трансферите за 35 общини надвишава 80%, за 73 общини той е между 70-80%, за 84 общини – между 60-70% и за още 38 общини – между 50-60%. Или, общо за 230 общини, които са 87% от всички, държавните трансфери формират преобладаващата част от техните бюджетни постъпления.

Фигура 39

Структура на общинските приходи



Източник: МФ.

³³ Причината за изключването на тези извънбюджетни сметки при представяне на състоянието на местните финанси е, че средствата, получени на проектен принцип от ЕС фондове, са еднократни и постъпват твърде неравномерно, като силно изкривяват обичайната картина на ползваните услуги, съответно местните приходи (отчитат се като трансфери) и разходи. Силно преобладаващата част са за капитални разходи.

³⁴ Данните са за 2013 г. За 2014 г. те са силно изкривени, поради безпринципното разпределение между „избрани общини“ на 289 млн. лв., предоставени от Публичната инвестиционна програма „Растеж и устойчиво развитие на регионите“. Информацията, с която разполагаме за общинските бюджети за 2015 и 2016 г., не е пълна.

Делът на приходите, върху размера на които местните власти могат да въздействат, е нисък. При среден за страната дял на собствени приходи от 36.8%, само 17 общини имат дял над 50%, а две от тях – над 70%. Собствените приходи на 9 от тези общини се формират предимно от други неданъчни приходи – от собственост, продажби, концесии. На практика само 8 общини имат относителен дял и структура на собствените приходи, които са характерни за самоуправляващи се общини. Това са шест малки и средни по големина общини с развит туризъм (Несебър, Балчик, Приморско, Созопол, Царево, Бяла Вн) и София и Варна от групата на големите общини. От тях само първите две имат дял на данъчните приходи, равен или по-голям от средния за ЕС (35.5%).

По-задълбочен анализ на структурата на общинските приходи е направен по групи общини според големината им. Всички общини са разделени на три групи според броя на населението: големи – над 30 хил. жители; средни – от 10 до 29 хил. жители; малки – под 10 хил. жители.

Резултатите дават основание да се изведат два основни извода. Първо, малките общини получават значително повече приходи от останалите на един жител – 836 лв., средните – 698 лв., а големите – 647 лв. Второ, големите общини имат по-голям дял на собствените приходи (средно 41 срещу 27% за малките), а малките общини получават сравнително повече трансфери (63 срещу 52% за големите).

При среден за страната размер на трансферите от 372 лв. на жител, малките общини получават 529 лв., а големите – 336 лв. Резултатите от анализа показват, че от 45 големи общини, 30 получават трансфери, по-ниски от средните за страната, на 14 общини трансферите са до 18% повече от средното за страната, и само Смолян получава с 48% повече трансфери от средния размер за страната. В същото време, от 122 малки общини, само 8 получават трансфери под средните за страната. Общо 32 малки общини получават приходи над 1000 лв. на един жител, и само на две от тях (Приморско и Царево) размерът на трансферите е под средния за страната. Всички останали получават по-големи трансфери, като за половината от тях те са над 2 пъти по-големи от средния размер за страната, а на 7 от тях трансферите превишават 1000 лв. на жител. Това означава, че системата на държавните трансфери има съществен принос за сравнително по-големия размер на бюджетите на малките общини.

Други показатели:

- дял на местните данъци и такси в собствените приходи на общините;
- дял на разходите, върху които местните власти имат пълни правомощия;
- дял на капиталните разходи във всички разходи;
- начин на определяне на общия размер, разпределението и използването на средствата от държавните субсидии;

- наличие на автоматичен режим за определяне на общия размер; дял на държавните субсидии по отчет към размера им, определен в ЗДБРБ за съответната година;
- наличие на обективни критерии за разпределение на средствата;
- дял на държавните субсидии с нецелеви характер; местни разходни правомощия.

Дял на местните данъци и такси в собствените приходи на общините.

Собствените приходи се състоят от местни данъци, местни такси и други неданъчни приходи. Местните данъкоплатци свързват плащането на данъци и такси директно с разходите за публични услуги, докато връзката „плащам-получавам“ с приходите от стопанисване на собственост е твърде косвена. По-големият дял на приходите от местни данъци и такси означава по-голямо участие на местните данъкоплатци във финансирането на общинските услуги, съответно по-голям мотив за активно участие в общинските дела и в гражданския контрол при осъществяването на местните политики. Подобни стимули създават и по-големите разходни правомощия на местните власти и възможността им да инвестират в местна инфраструктура.

Резултатите от анализа показват, че собствените приходи на големите общини се формират основно от местни данъци и местни такси (82 срещу 18% други неданъчни приходи). При средните общини това съотношение е 66 към 34%, а при малките – 56 към 44%. При 50 общини другите неданъчни приходи са повече от 50% от собствените приходи, в т.ч. за финансово най-богатите (Челопеч и Чавдар), чиито приходи се формират изключително от получаваните концесии.

Дял на разходите, върху които местните власти имат пълни правомощия. В

България всички общински дейности се делят на делегирани и местни. Това предопределя не разпределението на правомощията по предоставяне на съответните услуги между държавата и общините, а разходните правомощия на местните власти. За делегираните дейности общините нямат разходни правомощия. Нещо повече, „министърът на финансите изготвя разходната част на делегираните от държавата дейности, финансирани чрез бюджетите на общините, по общини, в съответствие с утвърдените разходни стандарти ...“³⁵

Делът на делегираните разходи за всички общини е 50.6%, т.е. над половината от разходната част на общинските бюджети се пишат от министъра на финансите. Този дял нараства с намаляване на големината на общините. Съотношението „делегирани-местни“ разходи при големите общини е 48.6 към 51.4%, а при малките – 55.2 към 44.8%.

Дял на капиталните разходи във всички разходи. По принцип инвестициите в

местна инфраструктура се възприемат като начин за повишаване на качеството на общинските услуги. При други равни условия, общините, които са в по-добро финансово състояние, имат по-голяма възможност да заделят средства за инвестиции. Затова по-големият дял на капиталовите разходи се възприема като

³⁵ РМС 249 от 23.04.2013 г., т.14.

индикатор за добро финансово състояние. Резултатите от анализа на българската практика показват, че делът на капиталовите разходи за големите общини е 13.2% (78 лв. на жител), за средните общини – 12.9% (80 лв. на жител), а при малките общини – 16.1% (121 лв. на жител). Част от причините се обуславят от факта, че малките общини получават значително повече трансфери, в т.ч. субсидии за капиталови разходи (39 лв. на жител, срещу 22 лв. на жител за средните и големите общини). Другите причини трябва да се търсят в субективните фактори.

Последица от увеличаването на дела на чуждите средства (трансферите) е свиване на обхвата на собствената сфера на компетентност на местните власти. **Оценката на държавните трансфери** се осъществява по три критерия: начин на определяне на общия размер, механизъм за разпределение на средствата между общините, начин на използване на средствата. В колкото по-голяма степен регламентирането им стъпва на обективни критерии и предоставя по-голяма свобода на общините да използват получените средства, толкова трансферите са по-предвидими, справедливи и създават по-добри възможности за ефективно използване на средствата. Изключително важен момент в начина на определяне на общия размер е той да не е отворен (open-ended), т.е. веднъж определен да не се променя през финансовата година. Наличието на подобна възможност създава стимули за местните власти „да доказват потребността от допълнителни субсидии“, вместо да полагат усилия за генериране на повече собствени приходи.

Общините получават следните трансфери: държавни субсидии, чиито размер се планира с годишния ЗДБРБ, целеви трансфери от централния бюджет, други трансфери. По своята същност трансферите се делят на общи и целеви. Общите трансфери се предоставят безусловно на общините, докато при целевите последните имат задължение да ги изразходват за конкретен вид разход (например за заплати на персонала на детските градини), или само за определена дейност (училища, читалища, и т.н.).

Държавните субсидии формират най-голяма част от трансферите (около 90%). Общините получават следните субсидии:

- *Обща субсидия за финансиране на делегираните от държавата дейности.* Разпределението ѝ по общини става на базата на приети разходни стандарти³⁶ и съществуващите натурални единици. Общата сума на субсидията се формира резултативно, като сбор от субсидиите на всички общини. Разпределението на средствата за отделните делегирани дейности определя начина на тяхното използване. Общините нямат право да преразпределят средствата за други дейности, т.е. това е целева субсидия.

³⁶ Разходният стандарт е размер на годишните средства за финансиране на текущите разходи за предоставяне на общинска услуга, определена като делегирана. Сумата на субсидията за дадена община за дадена делегирана услуга се получава като разходният стандарт се умножи по приетата база/натурална единица (например брой ученици умножен по разходния стандарт). Тези стандарти се разработват и актуализират от представители на НСОРБ, съответното ресорно министерство и министерството на финансите, и се приемат с решение на Министерски съвет.

- *Целева субсидия за капиталови разходи.* Тя се разпределя на всяка община според дела ѝ в броя на населението (40%), броя на населените места (40%) и размера на територията (20%). Няма механизъм за определяне на общия размер на субсидията, от което следва, че той се определя на остатъчен принцип от централната власт. Отделна част от тази субсидия е тази за изграждане и основен ремонт на общински пътища, която се приема като обща сума и се разпределя по общини според дължината на общинските пътища.
- *Обща изравнителна субсидия.* Това е единствената субсидия, приходите от която не са обвързани с начина на тяхното изразходване. Общият размер на субсидията е регламентиран в ЗПФ³⁷ на минимум 10% от размера на собствените приходи. Механизмът на разпределението ѝ включва два прозореца. Първият е изравняване на приходите, чрез получаване на част от разликата между средното за страната равнище на местни данъци на жител и това на общините с по-ниско от средното равнище. Отчетените от общините данъчни приходи се коригират с „данъчното усилие“. Вторият прозорец цели изравняване на разходите. Използват се два критерия – 43% от децата до 5 години и 3% от възрастните над 65 години, умножен по определен стандарт, който е 400 лв. на дете и 555 лв. на възрастен. Общините, които имат местни разходи над средното равнище за страната, получават 50% от изчислената сума по този критерий. Освен тези критерии, през годините се включваха различни компенсации и други плащания, които намалиха изравнителния ефект на субсидията. В момента всички общини, дори и най-богатите, получават изравнителна субсидия, което противоречи на функциите ѝ.

Въпреки подробната законова регламентация на държавните субсидии, централната власт не се отказва от навика си да разпределя допълнителни субсидии в течение на годината. Обикновено това става по неясни поводи и критерии. През 2013 г. общините са получили допълнително 134.6 млн. лв. над регламентирания им в ЗДБРБ размер. Прирастът от 64.8 млн. лв. на субсидията за делегирани дейности е почти равномерно разпределен между общините и може да се третира като отразяване на настъпили корекции в натуралните показатели. Не така стои въпросът с капиталовата субсидия. Тя нараства с 68.6% и се разпределя почти изключително между големите общини (по-точно между най-големите), но значително увеличение получават и малки общини (като Долна баня, Девин, Лозница и други). Тук вече не може да се говори за корекции, а за целево наливане на средства в определени общини. Единствено изравнителната субсидия се разпределя по приетите правила.

Като резултат, допълнителните субсидии увеличават трансферите на големите общини с 22 лв., на средните – с 11 лв., и на малките – с 13 лв. на жител. Това не може да намали големите разлики в размера на субсидиите между отделните групи общини, но съществено променя финансовите възможности на отделни общини. Тези действия на централната власт буквално „взривяват“

³⁷ Закон за публичните финанси, чл.54, ал 2.

справедливостта, като създават очаквания и преориентират интересите и усилията на местните власти в посока, която впоследствие критикуват.

Управление на общинските финанси. То се влияе от структурата на общинските приходи, разходи и обхвата на местните правомощия, но отчита и ефективността на взетите решения, както и местните усилия за набавяне на приходи.

- **Ключов показател: общ баланс** = общински приходи – (общински разходи + прираст на просрочените задължения) ≥ 0 . Отчита действително направените приходи и разходи през финансовата година.³⁸ За целите на сравнителния анализ, салдото се отнася към всичко приходи.

Резултатите от анализа показват, че като цяло общините имат положителен баланс от 26.9 млн. лв. (0.6% от приходите). Това се отнася и за отделните групи общини: големи – +0.5%, средни – +1.2%, малки – +0.01%. Наблюдават се големи междуобщински различия. Първо, 155 общини имат положителен баланс, а 109 – отрицателен. Второ, различията варират от +36% (Ракитово) до -36.8% (Николаево). Разпределението на общините е представено на табл. 12.

Таблица 12
Разпределение на общините според общия баланс на техните бюджети

Общ баланс/всичко приходи	Брой общини
20%+	4
от 10 до 19.9%	14
от 5 до 9.9%	31
от 0 до 4.9	106
от 0 до -4.9%	70
от -5 до -9.9%	20
от -10 до -19.9%	13
-20%+	6

Източник: МФ, собствени изчисления.

Както се вижда от данните, 39 общини са действително зле финансово, а на 19 от тях разходите превишават с над 10% получените приходи.

Други показатели:

- балансиране на приходи и разходи:
 - текущ баланс (нетен оперативен остатък);
 - капиталов баланс (капиталови приходи – капиталови разходи);
- задлъжнялост:

³⁸ Това предполага приходите да се отчитат без пар.95, а към разходите да се прибавя прираста на просрочените задължения.

- дял на текущите разходи по обслужване на дълга от кредитния пул;
- дял на просрочените задължения от всички разходи;
- усилия за набавяне на собствени приходи:
 - дял на просрочените вземания от всички приходи;
 - отношение на приходите от такса детски градини към всички разходи за детски градини;
 - дял на загубите на общински приходи от местни данъци в резултат от гласувани по-ниски от максималните ставки от собствените приходи на общините.

Други показатели, отчитащи влиянието на субективните фактори върху финансовото състояние на общините, са текущия и капиталовия баланс. Те са по-прецизни показатели на балансираността и могат да служат за ранно предупреждение за бъдещи финансови проблеми, задлъжнялостта, т.е. достигане до нива, застрашаващи финансовото здраве на общината и полагащите от местните власти усилия за генериране на собствени приходи. Последните се оценяват с три показателя: делът на несъбраните приходи (от отдаване под наем/аренда на общинско имущество, общински данъци и такси) към всички приходи; размерът на такса детски градини или по-точно степента на покритие на направените разходи; данъчните усилия, чрез изчисляване на загубите на приходи, поради гласуване на ниски ставки.

Текущият баланс е известен и като нетен оперативен остатък (НОО). Той се изчислява само за местните услуги и показва разликата между регулярните текущи приходи и текущи разходи. **Капиталовият баланс** показва разликата между капиталовите приходи (продажби + субсидия за КР + привлечени средства³⁹ + положителната разлика от текущия баланс) и капиталовите разходи. За целите на сравнителния анализ, салдото по двата показателя е изчислено на един жител.

Резултатите от анализа показват, че *НОО* е положителен (+208.7 млн. лв.). От всички общини, 167 са с положителен текущ баланс, а 97 – с отрицателен. Най-добре се представят общините Челопеч (2397 лв. на жител), Чавдар (1055 лв.) и Несебър (646 лв.), а най-зле – Белоградчик (-683 лв.) и Пирдоп (-411 лв. на жител) (вж. табл. 13).

Обобщеният резултат за *капиталовия баланс* е отрицателен (-43.5 млн. лв.). По общини, 113 имат положителен капиталов баланс, а 151 – отрицателен. На челните места в ранжирането по този показател са Челопеч (786 лв на жител) и

³⁹ Изключени са само подпар. 21, 81, 11 и 71 на пар.83, които се отнасят до погашенията и получените суми по краткосрочни заеми.

Созопол (776 лв.), а на дъното – Златоград (-448 лв.), Кайнарджа (-535 лв.) и Неделино (-666 лв. на жител) (вж. табл. 13).

Таблица 13

Текущ и капиталов баланс по групи общини (лв. на жител)

	Текущ баланс	Капиталов баланс
Големи	31.6	-6.4
Средни	33.2	2.0
Малки	-1.2	-22.0
Всичко	28.8	-6.0

Източник: МФ, собствени изчисления.

Данните показват, че само малките общини не могат да балансират текущите приходи и разходи. Проблемът е в управлението на капиталните разходи. Вижда се как общините от всички групи са усвоили положителните текущи остатъци. Без тях капиталовият баланс за големите общини е -50.1 лв. на жител, за средните той е -37.9 лв., а за малките е -56.6 лв. на жител. Общините, които имат резултати с повече от -100 лв. на жител и по двата показателя, са Струмяни, Димово, Чепеларе и Баните. Най-добри стойности (над 100 лв. на жител) по тези показатели имат Челопеч, Бяла Вн, Созопол, Годеч и Ценово.

Задължениостта на общините се изчислява по два показателя – текущи разходи за обслужване на дълга към кредитния пул и дял на просрочените задължения към всички бюджетни разходи. Тъй като не разполагаме с данни за текущите разходи по обслужване на дълга (лихви, погасяване на главницата, банкови такси), са използвани данни за размера на дълга към края на 2013 г. Кредитният пул включва всички безусловни към разходите постъпления, т.е. собствените приходи, без приходите за общински такси и дарения и приходите от изравнителната субсидия.

Равнището на показателя за всички общини е 71.4%, а по групи общини: големи – 90.8%, средни – 37.1% и малки 34.9%. Както се вижда, големите общини са най-задължени, но във всяка група има големи различия между общините. На първите места, т.е. най-задължени, са Пирдоп (483%), Хисаря (383%), Борино (318%). Общо 74 общини нямат кредити, а дългът превишава кредитния пул в 29 общини.

Стойността на другият показател – дял на просрочените задължения, за всички общини е 3.8%. За големите и средните общини този показател е 3.3%, а за малките – 7.9%. Най-голям е делът на просрочените задължения на Белоградчик (92.9%) и Батак (63.7%) (вж. табл. 14).

Резултатите от анализа показват, че големите общини имат по-голяма задължениост с кредити, а малките – по-голям дял на просрочените задължения. Проблеми с обслужването на дълга имат 29 общини, а с просрочените задължения – 78 общини (29.5% от всички, според критериите на МФ).

Таблица 14

Дял на просрочените задължения

	Брой общини
50%+	2
от 25 до 49%	18
от 10 до 24%	25
от 5 до 9%	33
от 1 до 4%	73
0%	113

Източник: МФ, собствени изчисления.

Усилията на местните власти се отчитат със следните показатели:

Дял на просрочените вземания във всички приходи. Отчита размера на несъбраните приходи. Резултатите показват, че средният дял за страната е 4.4%.⁴⁰ Стойностите на показателя за отделните групи общини, според големината им е съответно големи – 4.6%, средни – 4.4%, малки – 3.9%. С най-голям дял несъбрани средства е община Бобов дол (87.4%). Над 5% дял имат 63 общини. Само 9 общини нямат просрочени вземания.

Дял на приходите от такса детски градини към всички разходи за детски градини. Средният дял на приходите от таксата за всички общини е 10.3%. Данните показват, че големите общини гласуват по-високи такси – 11.9%, при 7.1% за средните общини и 6.8% за малките общини. Най-голям дял на таксата се наблюдава във Варна (14.8%). В същото време в 3 общини (Средец, Ковачевци и Етрополе) има гласувана нулева такса.

Определяне на дела на загубите на данъчни приходи от гласувани по-ниски от максималните ставки се демонстрира за данъка върху недвижимите имоти. Данните, с които разполагаме за гласуваните данъчни ставки, са за 224 общини. Изчисленията показват, че средната претеглена ставка е 1.65‰, при 4.5‰ максимално възможна, според ЗМДТ.⁴¹ Общата сума на постъпленията от данъка са в размер на 259.4 млн. лв. Ако всички общини бяха гласували максималната ставка, те щяха да бъдат 708.1 млн. лв. Това означава, че загубите от данъка са за 448.7 млн. лв, т.е. събира се само 36.6% от възможния данък. С пълното съзнание, че получаването на такива приходи не е възможно, този анализ показва наличието на големи резерви, степента на реализацията на които зависи както от наличието на стимули за генериране на собствени приходи, така и от връзката на местната власт с местната общност – доверие, съпричастност, подкрепа.

⁴⁰ Поради липса на информация за просрочените вземания за 2013 г., изчисленията са направени за 2012 г.

⁴¹ ЗМДТ, чл.22. Общинският съвет определя с наредбата по чл. 1, ал. 2 размера на данъка в граници от 0.1 до 4.5 на хиляда върху данъчната оценка на недвижимия имот.

8.1.3. Система от показатели за оценка на финансовото състояние на общините на МФ

През 2012 г. Министерството на финансите разработи система от показатели за оценка на финансовото състояние на общините. Поставените цели бяха:

- постигане на по-добро управление на публичните ресурси на местно ниво;
- постигане на по-голяма прозрачност в дейността;
- приемане на решения за стимули или санкции;
- повишаване на контрола на местно ниво;
- постигане на по-голяма увереност по отношение на достигнатите резултати от дейността.

В зависимост от равнището на избраните показатели се дават определени точки, въз основа на които общините се отнасят към определени групи.

Получените резултати се оказаха твърде спорни, поради което МФ престана да използва методиката до 2016 г., когато я извади „от склада“, пооправи я малко и отново я пусна в обращение. Целите бяха същите, но и малко променени (насочени към контролиране на местната власт за спазване на фискалните правила по ЗПФ):

- постигане на по-добро управление на публичните ресурси на местно ниво;
- постигане на по-голяма прозрачност в дейността;
- повишаване на контрола на местно ниво;
- спазване на фискалните правила по ЗПФ.

Системата за оценка на финансовото състояние на общините включва пет групи показатели:

1. показатели за финансова самостоятелност:

- дял на собствените приходи във всички приходи;
- покритие на разходите за местни дейности със собствени приходи;

2. показатели за финансова устойчивост:

- бюджетно салдо спрямо общите постъпления;

- размер на дълга, като процент от планираните собствени приходи и изравнителна субсидия;
- дял на просрочените задължения от планираните собствени приходи и изравнителна субсидия;

3. показатели за ефективност:

- население на един общински служител;
- дял на разходите за заплати и осигуровки в общите разходи;

4. показатели за инвестиционна активност:

- дял на капиталовите разходи от всички разходи;

5. други показатели за финансовото състояние на общините:

- поети ангажменти за разходи по бюджета на общината към средногодишния размер на отчетените разходи за последните четири години $\leq 50\%$;
- задължения за разходи към средногодишния размер на отчетените разходи за последните четири години $\leq 15\%$.

Предшната система включваше още един показател в групата „Показатели за ефективност“ – Разходи за възнаграждения и осигуровки на един жител от общината, а не съдържаха двата показателя от групата „Други показатели за финансово състояние на общините“. Принципно бележка към тази система е, че тя съдържа в себе си както показатели, характеризиращи обективните условия за функциониране на местните власти (групи първа и четвърта), така и управленски показатели (групи втора и пета), както и показатели за ефективност, които по представената в началото схема се използват за оценка на третата сфера – „Предоставяне на общински услуги“.

Показатели за финансова самостоятелност

Делът на собствените приходи във всички приходи отразява приходните правомощия на местните власти и показва какъв дял от всички приходи зависи от тях. В системата от 2012 г. бяха дадени два критерия, които сме склонни да възприемем – при дял на собствените приходи от 70% и повече, общината е финансово самостоятелна, а при дял от 50 до 70% – относително самостоятелна.

Логично беше следващият показател да отразява разходните правомощия на общините, измерени чрез дела на местните във всички разходи. За сметка на

това представеният показател – степен на покритие на местните разходи със собствени приходи, по-скоро заблуждава общините, че те трябва да покриват местните разходи само със собствени приходи. Ако има правило, то е, че местните разходи се покриват със собствени приходи, изравнителна субсидия и по-голямата част от субсидията за капиталови разходи.

Асоциацията за финансова устойчивост се свързва с наличието на механизми, които да предотвратяват възможността за силни промени на общинските приходи и разходи през отделните години. В случая се представят три показателя, характеризиращи влиянието на управленския фактор – балансираност, дългова задължнялост и наличие на просрочени задължения.

Начинът на изчисление на бюджетното салдо, като разлика между собствените приходи, бюджетните взаимоотношения и разходите, не отразява реално балансираността, защото не взема предвид направените, но неотчетени разходи – просрочените задължения. Числителите на другите два показателя – размер на дълга и на просрочените задължения, се отнасят към собствените приходи и изравнителната субсидия. Тук може би е направена аналогия с показателя кредитен пул, който се използва за изчисление на кредитния потенциал на общините за нуждите на фонд „ФЛАГ“.⁴² Ако е така, само ще припомним, че от собствените приходи са извадени приходите от такси и от дарения, т.е. присъстват само приходи, чието получаване не е обвързано с определени разходни задължения. В системата от показатели от 2012 г. от собствените приходи се изваждат приходите от дарения. Не е ясно защо авторите вземат плановите, а не отчетните стойности на тези показатели.

Освен че не му е тук мястото, първият показател за ефективност – население на един общински служител, е безсмислен, доколкото отразява големината на общината. Една малка община, колкото и ефективна да е, не може да настигне голяма неефективна община по този показател. Вторият показател дава обща представа за производителността и от тази гледна точка има някакъв смисъл в използването му. Обикновено показателите, с които се мери ефективността, визират определена общинска услуга, например стойност на един тон събран и депониран отпадък, брой ученици на един учител и други подобни.

Дял на капиталовите разходи във всички общински разходи е добър показател, който се използва за характеризиране на условията за функциониране на местните власти.

Авторите на системата за оценка са добавили последните два показателя – ангажменти и задължения за разходи, водени единствено от позицията, че представителите на местните власти са корумпирани мошеници, на които трябва да се ограничи „полето на далаверата“. Например, ако една община подпише 4-годишен договор с фирма за събиране, извозване и депониране на ТБО,

⁴² Проектът „Критерии за допустимост на общините до финансово подпомагане от „ФЛАГ““ е изпълнен от консорциум „София консалтинг Груп – Клуб Икономика 2000“ през 2008 г. по договор с фонд „ФЛАГ“.

почистване на улици и площади и т.н., ще влезе в противоречие с „препоръчаните“ равнища на ангажиментите. Алтернативата е всяка година да се правят обществени поръчки, да се изчаква с обжалванията на неспечелилите, като през това време общината тъне в боклуци, но е в добро финансово състояние.

Резултатите от анализа и оценката на тези показатели се публикуват на страницата на Министерство на финансите.

Новата стара система не цели групиране на общините, а идентифициране на група общини, които са „с финансови затруднения“. Определянето на тази група става на базата на система от 6 показателя, които са част от системата от показатели. Избраните показатели визират влиянието на управленските фактори върху финансовото състояние, поставят им лимити, като по този начин се превръщат в критерии за оценка и се регламентират в ЗПФ.⁴³

Критерии по чл.130“а“ за определяне на общини с финансови затруднения:

1. не се спазват фискалните правила по чл. 32, ал. 1 и 2;
2. наличните към края на годината задължения за разходи по бюджета на общината надвишават 15% от средногодишния размер на отчетените разходи за последните 4 години;
3. наличните към края на годината поети ангажименти за разходи по бюджета на общината надвишават 50% от средногодишния размер на отчетените разходи за последните 4 години;
4. наличните към края на годината просрочени задължения по бюджета на общината надвишават 5% от отчетените за последната година разходи на общината;
5. бюджетното салдо по бюджета на общината през последните 3 години е отрицателна величина за всяка една от трите години;
6. осредненото равнище на събираемост на данъка върху недвижимите имоти и данъка върху превозните средства е под осреднената събираемост на двата данъка за всички общини, отчетена за последната година.

Всички общини, които отговарят на поне три от шестте условия (критерии), се смятат за общини с финансови затруднения. Законът предвижда да разработят план за оздравяване за период от 1 до 3 години. Този план предварително се съгласува с министъра на финансите. Общините периодично му се отчитат и съобразяват своите решения с неговото мнение. На практика, общините с финансови затруднения започват директно да се управляват от министъра на

⁴³ Закон за публичните финанси, чл. 130(а).

финансите. От направения от МФ анализ на финансовото състояние на общините към шестмесечието на 2016 г. такива са 36 общини – 13.6 % от всички, чиито планове са с хоризонт края на 2019 г., т.е. обхващат целия мандат на местните избраници.

8.1.4. Обобщение, изводи и препоръки

Важният въпрос е доколко сериозни са намеренията на централната власт да реши устойчиво проблема с общините, изпаднали във финансови затруднения, или зад тази фасада се цели продължаване и задълбочаване на централизацията на публичните финанси.

Ако се приеме, че целта е финансова стабилизация на общинския сектор, трябва да се отбележи, че е минало времето централизацията на публичната власт да служи като средство за постигането ѝ. Централизацията, от една страна, „облекчава живота“ на централната власт, като елиминира възможността за осъществяване на „грешни“ местни решения, но от друга страна, създава проблеми, най-големият от които е, че държавата поема отговорността за получените резултати на общинско равнище. В централизираните отношения има наличие на имплантирани антистимули за добро и отговорно поведение на местните власти. Например, до старта на реформата към финансова децентрализация общините нямаха интерес да полагат усилия за увеличаване на собствените приходи, защото това автоматично водеше до намаляване на държавните субсидии. Те имаха интерес да планират раздути приходи, за да могат да правят повече разходи, което имаше за резултат увеличаване на просрочените задължения. Съответно централната власт беше принудена периодично да „награждава“ общините с най-много просрочени задължения, отпускаяки им допълнителни субсидии за тяхното погасяване.

С направените промени в системата на местните финанси, стартирали през 2003 г., се предоставиха редица правомощия на общините за вземане на самостоятелни решения. Това пренасочи техните интереси от „борба за повече субсидии“ към „действия за увеличаване на собствените приходи“. Сравнението на прираста на собствените приходи през периодите преди реформата (1998-2002 г.) и след спиране на процеса на децентрализация (2009-2016 г.) с периода, когато се провеждаше политика на децентрализация (2003-2008 г.), показва, че през 2002 г. в сравнение с 1998 г. собствените приходи са нараствали средногодишно с 69.5 млн. лв., през 2016 г. в сравнение с 2008 г. средният прираст е бил 44 млн. лв., а през 2008 г. в сравнение с 2002 г. – 209.6 млн. лв. По отношение на просрочените задължения, през периода 1998-2002 г. средногодишният им размер е бил 127.2 млн. лв, през 2003-2008 г. – 56.1 млн. лв., а през 2009-2016 г. – 184.4 млн. лв.

В своята дълбока същност финансовото състояние на общините става проблем в отношенията между централната и местната власти в периоди на централизация на властта. Общинският „натиск“ за допълнителни субсидии се

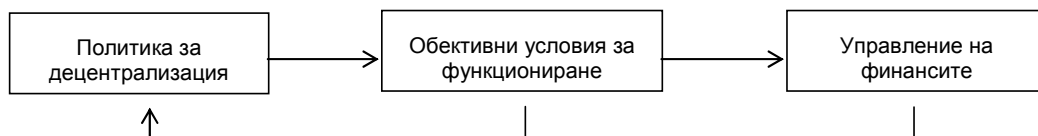
върща като бумеранг върху МФ. Той е породен от създадените условия, водещи до демотивация на местната власт да провежда рационална и отговорна местна финансова политика. Като се има предвид, че условията, водещи до генериране на просрочени задължения, не са променени, това дава основание за очакване на негативен резултат от изпълнението на приетите през 2016 г. общински оздравителни планове.

Централните власти трябва да преосмислят отношението си към политиката за децентрализация. Тя въздейства върху обективните условия за функциониране на общините, като увеличава правомощията на местните власти и отговорностите им за взетите решения, чрез увеличаване на дела на приходите и разходите, върху които те биха могли да въздействат. Три са основните показатели, които могат да служат като критерии за наличието на добри условия за функциониране на общините:

- преобладаващ дял на собствените приходи;
- преобладаващ дял на разходите, върху които местните власти имат пълни разходни правомощия;
- регламентиране на субсидиите и недопускане на разпределението на допълнителни средства в течение на годината.

Фигура 40

Връзка между децентрализация и финансово състояние



Както се вижда от фиг. 40, политиката за децентрализация трябва да визира предоставяне на нов собствен приходоизточник на общините. Най-подходящ за тази цел е ДДФЛ. Това може да стане чрез намаляване на националната данъчна ставка за данъка върху доходите на физическите лица и предоставяне правото на общините да гласуват проценти до максималната сега ставка от 10%.

Тази промяна е крайъгълния камък на промяната на системата за местни финанси. Тя ще осигури увеличаване на дела на собствените приходи, в т.ч. на данъчните приходи, съответно ще намали дела на държавните трансфери; ще увеличи с изпреварващ темп приходите на големите общини, които сега разполагат със сравнително по-малко приходи.

Делът на общините от ДДФЛ трябва да се определи от размера на недофинансираните в момента възложени отговорности на общините, като се добавят разходите за трансформирани делегирани услуги в местни. Подходящи за тази цел са дейностите общинска администрация, общински

детски градини и ясли, част от социалните услуги в общността и част от услугите в сферата на културата. Необходимо е да се предоставят по-големи правомощия на общините по отношение на използването на разходите за делегирани дейности.

Промяната на системата на държавните трансфери трябва да засегне:

- Формулата на изравнителната субсидия. От изравняване отделно на приходите и разходите да се премине към финансиране на част от разликата между приходния капацитет и потребностите от разходи на отделните общини.⁴⁴ Това ще позволи субсидия да получават само действително нуждаещи се общини, а не както е сега – всички, дори и най-богатите.
- Нормативно определяне на общия размер на субсидията за капиталови разходи. Това може да е дял от всички текущи разходи от последния отчет на общинските бюджети. Например, през 2013 г. този дял е между 2.64% (ако се използва делът на субсидията за капиталови разходи според ЗДБРБ) и 4.45% (според дела на действително получените от общините средства под формата на субсидия за капиталови разходи).
- При извънредни обстоятелства, водещи до спад на собствените средства на общините с повече от 10%, да се задейства компенсиращ механизъм, разпределението на средствата от който да се договаря между НСОРБ и МФ, в зависимост от причините и финансовите последици за отделните общини.
- Системата за наблюдение и оценка на финансовото състояние е необходима за всяка система за управление. Чрез нея се създава прозрачност, необходима на централните власти да оценяват ефикасността на провежданата политика за децентрализация. Тя е необходима и на местните власти, за да се сравняват с останалите общини и да черпят положителен опит. От нея има нужда и местното население, за да има възможност обективно и в сравнителен план да оцени ефективността на местното управление.
- В сегашната ситуация централната власт може да направи в добро финансово състояние и най-некадърно управляваната община, или обратно. Когато общините, вследствие на децентрализацията, станат финансово независими, тогава може и трябва да се помисли и регламентира система за контрол върху действията на местната власт, която визира конкретни мерки при наличие на местни фалити.
- По принцип увеличаването на ресурсите, с които разполагат местните власти, и правомощията им да вземат решения, трябва да върви успоредно с

⁴⁴ Тази идея е развита подробно с конкретни изчисления в „Механизъм за изравняване на междубожишките финансови различия“, Стара Загора, 2012 г.

увеличаване на възможностите на местната общност да контролира действията на своите избраници. Истинският, постоянен и текущ контрол върху местните власти трябва да се осъществява не от централната власт, а от местната общност.

8.2. Капиталов пазар

Членството в ЕС допринесе за развитието на капиталовия пазар. Правната и институционалната рамка са хармонизирани⁴⁵ с изискванията и практиките на ЕС. Изградено е доверието на инвеститорите и са направени големи инвестиции в инфраструктурата на фондовия пазар. През 2003 г. започва електронното подаване на поръчки чрез интернет от клиенти на членовете на фондовата борса, наречено COBOS (система за онлайн поръчки на клиенти). През 2004 г. е реализирано първото първично публично предлагане (ППП) в България – това на Investor.bg. През 2007 г. са въведени два нови индекса – BGTR30 и BGREIT. През 2007 г. е подписано рамково споразумение за внедряване на системата за електронна търговия на борсата във Франкфурт за търговия на Xetra (Deutsche Börse Xetra), което започва да се прилага в средата на 2008 г.⁴⁶

Членството в ЕС налага нова правна рамка на българския капиталов пазар, която в момента се регулира от различни закони.⁴⁷ Както българското законодателство, така и институционалната рамка на капиталовия пазар, са доминирани от регулациите и изискванията на ЕС. След глобалната финансова криза в ЕС са приети повече от 10 нови законодателни акта в областта на капиталовия пазар и е създаден Европейският орган за ценни книжа и пазари (ЕОЦКП). Повечето регулаторни и много от надзорните функции сега се прехвърлят от националните органи към ЕОЦКП.

⁴⁵ Първата директива за ПКИПЦК е приета на 20.12.1985 г. с обявена цел да се улесни трансграничното предлагане на инвестиционни фондове на дребните инвеститори. В началото на 90-те години на XX век бяха направени предложения за изменения на Директивата, но никога не бяха напълно приети. Поради това няма ПКИПЦК II. През 2002 г. обаче, след обсъждания между страните-членки на ЕС, бяха приети две нови директиви. Директивите 2001/107/ЕО и 2001/108/ЕО, известни като ПКИПЦК III, които разшириха инвестиционния спектър на фондовете на ПКИПЦК и облекчиха някои ограничения за индексите. ПКИПЦК IV или Директива 2009/65/ЕО доведе до допълнителни технически промени и беше приета през юли 2011 г. Накрая ПКИПЦК V или Директива 2014/91/ЕС, влязла в сила през март 2016 г., уеднаквява задълженията на депозитарите на фондове. Отговорностите и изискванията за възнаграждение на мениджърите на фондове у нас са хармонизирани с изискванията на Директивата за мениджърите на алтернативни инвестиционни фондове (ФАИ).

⁴⁶ Чрез платформата за електронна търговия EFOCS Евро-Финанс предлага на своите клиенти директен достъп до над 40,000 финансови инструмента, листвани на борсата във Франкфурт за търговия на XETRA.

⁴⁷ Основните закони, регулиращи капиталовия пазар, са Законът за публичното предлагане на ценни книжа, Законът за пазарите на финансови инструменти, Законът за Комисията за финансов надзор, Законът за пазарните злоупотреби с финансови инструменти, Законът за дружествата със специална инвестиционна цел, Законът за дейността на колективните инвестиционни схеми и на други предприятия за колективно инвестиране. Комисията за финансов надзор е издала над 20 регламента, които определят правилата и процедурите за функционирането на пазара.

Фигура 41

Институционална структура на пазара на ценни книжа в България



Източник: Комисия за финансов надзор.

Гъвкавостта на националните органи при изготвянето и прилагането на политики, които отговарят на обхвата и спецификата на националния капиталов пазар, е ограничена. Интеграцията на капиталовите пазари на държавите-членки на ЕС е в процес на развитие. Приет е План за действие за изграждане на съюз на капиталовите пазари. В него се посочва програма от 33 действия, които целят създаването на интегриран капиталов пазар в ЕС до 2019 г.

През 2006 г., преди глобалната финансова криза, българският капиталов пазар процъфтява в условията на висок икономически растеж от около 6% и висок кредитен ръст до 25%. Благоприятната икономическа среда насърчава инвеститорите, дебютиращи на развиващия се български фондов пазар, тъй като доходността от инвестициите им е висока. Един от основните фактори за бързото развитие на капиталовия пазар през този период е членството в ЕС. Въвеждането на правната рамка на ЕС за функционирането на пазара е свързано положително с редица събития, настъпили в годините преди кризата, като регулиране на взаимните фондове, пенсионна реформа, благоприятна данъчна политика и др. В резултат от това на българския пазар се появяват много чуждестранни инвеститори. В края на 2007 г. чуждестранните инвеститори проникват на БФБ и участват в сделки. В началото на 2007 г. 41.67% от пазарната капитализация е собственост на чуждестранни инвеститори.

В края на 2007 г. съотношението на пазарната капитализация към БВП се увеличава до 55% и БФБ започва да се смята за начало на ефективна финансова възможност за финансиране и икономическо развитие. Много от публичните дружества влизат в БФБ, а резултатите от някои публични оферти и сделки показват, че тя е конкурентна алтернатива на кредитите на банките по отношение на разходите и бъдещите печалби. След прилагането на Регламента за взаимните фондове (2005 г.) е поискано значително увеличение на сделките с

инвеститори на дребно. Към края на 2007 г. броят на регистрираните дружества е 30, което предоставя възможност за професионално управление на активи в размер на 900 млн. лв., управлявани от 60 взаимни фонда. Обемът на активите на пенсионноосигурителните дружества, инвестирани в акции, достига 664 млн. лв., което е почти 30% от общите им активи. През периода 2005-2007 г. търговските банки са активни в инвестиционното банкиране чрез предоставяне на услуги като застрахователи, емитенти на дългови ценни книжа, доверители на притежателите на облигации, депозитарни и попечителски услуги.

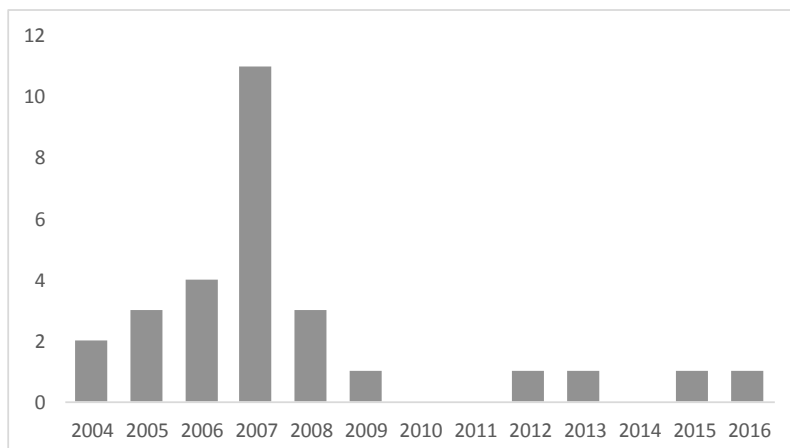
Пазарната капитализация на БФБ и съотношението пазарен капитал/БВП достига своя връх през 2007 г. в резултат от нарасналия брой местни и чуждестранни инвеститори, по-високите пазарни цени на българските публични дружества и подобряването на бизнес средата в страната. Българският капиталов пазар бързо настига пазарите на ЕС. През този период много публични дружества успяват да наберат капитал от българската фондова борса. Други дружества придобиват публичен статут, за да оптимизират капиталовата си структура и ефективно да финансират своите инвестиционни проекти. Процъфтяващият капиталов пазар през този период е подхранван от високата възвращаемост на инвестициите. Те мотивират голям брой участници на пазара, както емитенти, така и инвеститори, да дебютират на новосъздадения пазар. Високите маржове създават очаквания за по-нататъшно увеличение, а инвеститорите очакват такава възвращаемост. Това еуфорично настроение е охладено от кризата и довежда до дълбокото разочарование на участниците на пазара и последвалото масово оттегляне от него. Конвенционалната теория в този случай се оказва права в това, че след високия прираст спадовете са по-силни.

Световната финансова и икономическа криза довежда до рязък спад в показателите на фондовите борси по целия свят, вкл. на тези в България. Пазарната капитализация и съотношението пазарен капитал/БВП намаляват с близо 60% между 2007 и 2011 г. През 2011-2015 г. броят на отделните клиенти на търговската онлайн платформа COBOS намалява от 946 на 287.

Глобалната финансова криза се смята за една от основните причини за ниската активност на Българската фондова борса, но кризата на българския капиталов пазар не може да се свърже само с глобалната криза и свързания с нея спад в икономиката. Няколко правни събития засягат неблагоприятно интересите на малцинствените инвеститори в публичните дружества. След натрупването на такива грешки, физическите и институционалните инвеститори до известна степен загубват доверието си в българския капиталов пазар. Друга причина е, че държавата е основният двигател на предлагането на фондовата борса, предлагаща акции на привлекателни държавни предприятия, но този „източник на гориво“ за капиталовия пазар вече не е на разположение. Пазарът продължава да очаква, че държавата ще продължи да предлага акции на пазара, докато много от регистрираните компании се оттеглят. Основен проблем също е, че българските фирми не са активни при навлизането на капиталовия пазар.

Фигура 42

Първични публични предлагания (ППП) на БФБ-София (2004-2016 г.)

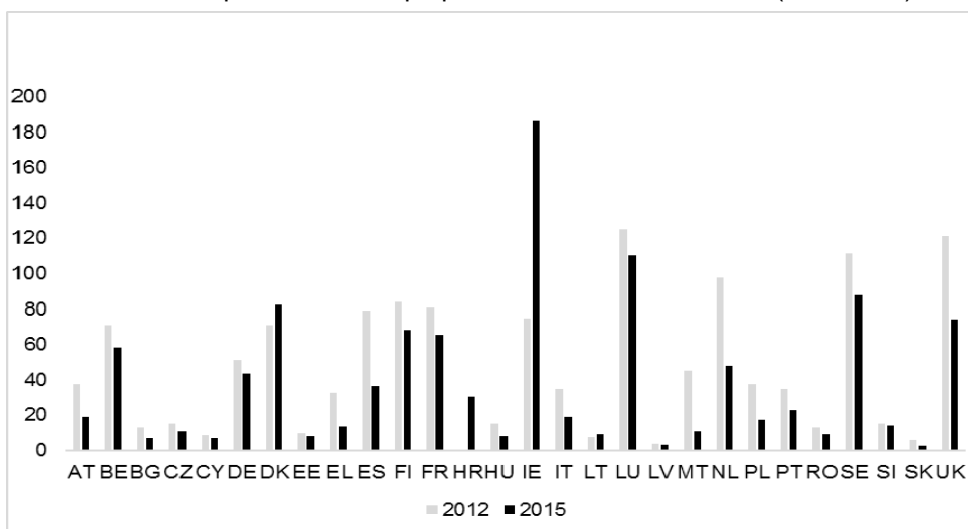


Източник: Статистика на БФБ.

След кризата капиталовият пазар изпада в дълбока депресия. Намалването на цените на акциите е придружено с намаляване на ликвидността на пазара. Ниските цени на акциите определят неспособността на инвеститорите да реализират достатъчни печалби в рамките на инвестиционната несигурност. Настоящата пазарна позиция ограничава финансирането на нови емитенти и следователно интерес ППП почти не съществува.

Фигура 43

Капитализация на фондовия пазар през 2012 и 2015 г. в ЕС-28 (% от БВП)



Източник: Европейска Комисия.

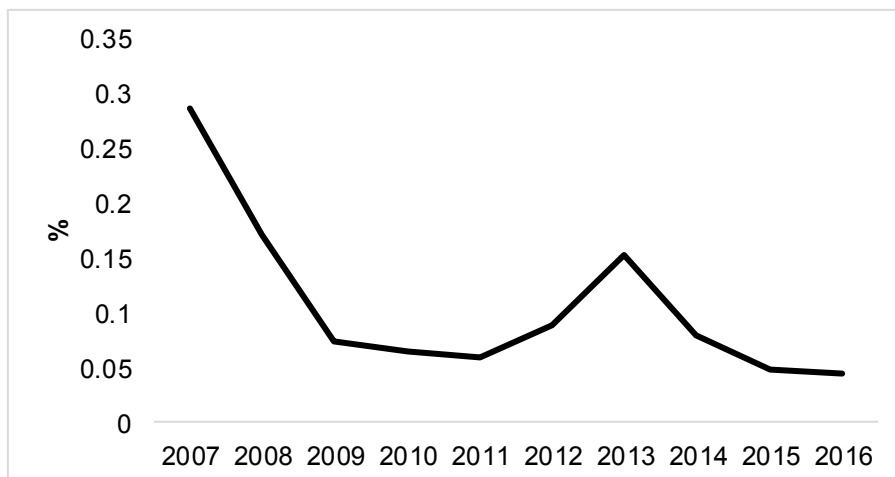
Българският пазар е надминал своите „връстници“ в развитието си. През 2009 г. българският пазар спада с 87% от върховете си през 2007 г. През 2015 г. той възстановява едва около 15% от върха през 2007 г., докато повечето от развитите пазари вече са достигнали или са близо до върховете си.

Българският капиталов пазар проявява прекалено голяма колебливост, което ограничава интереса на инвеститорите. Продължаващата криза на този пазар се демонстрира от маргинализирания оборот на БФБ като дял от пазарната капитализация.

Бавното възстановяване на българския капиталов пазар се дължи на основни структурни, правни и институционални проблеми, които трябва да бъдат решени, за да се съживи.

Фигура 44

Оборотът на БФБ-София като дял от пазарната капитализация през 2007-2016 г.



Източник: БФБ-София.

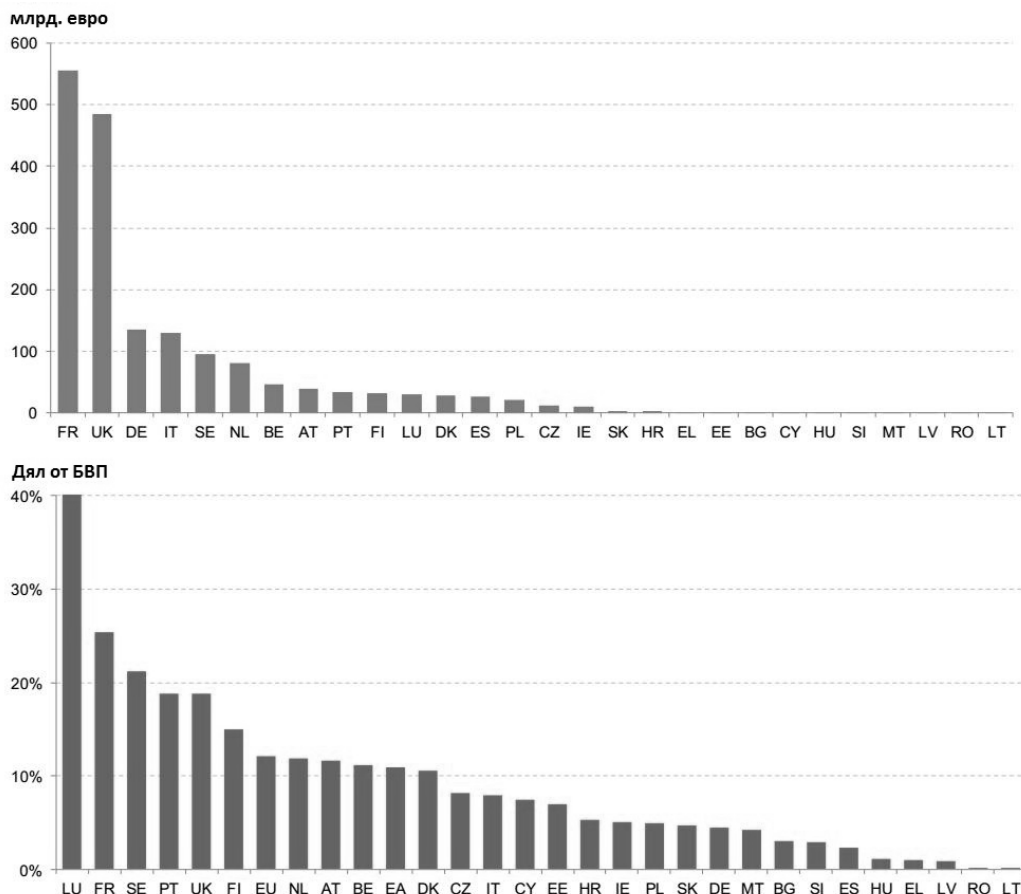
Пазарът на облигации се влошава сериозно след кризата главно поради загубеното доверие сред инвеститорите. Има случаи на реструктуриране на емитирането на публично предлаганите облигации, емитентите забавят плащането на лихви и/или главници, или променят условията на емитирането, най-често в ущърб на притежателите на облигации, а в някои случаи емитентите не изпълняват задължението си да върнат облигациите, като някои от тях започват процедура по несъстоятелност. В някои случаи обезпеченията се оказват неадекватни или са оспорени от други кредитори. И институционалните, и дребните инвеститори загубват интерес към инвестиране в корпоративни облигации, а пазарът губи своята дълбочина и ликвидност. Издаването на корпоративни облигации е доста незначителен източник на финансиране както в ЕС, така и в България. развитието на емитирането на корпоративни облигации се влияе от циклични фактори, тъй като предоставянето на финансиране се

дължи на икономическия цикъл. Анализът на икономическите и кредитните цикли показва систематична връзка между растежа на БВП и кредитния растеж.

Емитираните облигации са по-малко от 4% от БВП, което поставя българския пазар на облигации на 8-мо място по показател сред най-слабо развитите в ЕС. В относително изражение облигациите на НФП представляват повече от 15% от БВП в повечето държави-членки на ЕС.

Фигура 45

Облигации на НФП по страна на издаване – салда



Забележка: Облигациите на НФП, издадени в Люксембург, достигат 63% от БВП

Източник: ЕЦБ и собствени изчисления

Източник: Преглед на европейската финансова стабилност и интеграция 2016 г.

Друг проблем на пазара на облигации е, че средният размер на емисиите се е увеличил, което може да затрудни по-малките емитенти при набирането на средства.

Кризата сериозно засяга капиталовия пазар в България и разкрива основните пречки пред възстановяването му. Той не успява да играе роля в кризисния период, нито да се възползва от кризата в банковото посредничество. Основната причина е, че капиталовият пазар не е бил приоритет за повечето правителства. Има очакване, че ще се възстанови без някаква конкретна инициатива от страна на държавата.

Причините за колапса на пазара могат да бъдат систематизирани в две групи – свързани с търсенето и с предлагането. Комбинацията от двете групи фактори довежда до дълбокия спад на пазара, а също и до продължителния (повече, отколкото в други страни от ЕС) процес на възстановяване.

Факторите от страна на предлагането, които стоят зад устойчивия спад на капиталовия пазар са следните:

- *Малък брой и ограничена привлекателност на търговските компании.* Докато нови търговци почти не влизат на пазара в момента, регистрираните дружества не създават голям интерес сред инвеститорите. Търговските обеми са много малки.
- *Повечето от големите компании със сини чипове не са заинтересовани да бъдат регистрирани.* Корпоративното финансово поведение, вкл. решението да станеш публична или да останеш частна компания, е повлияно от много фактори. Регистрираните фирми са по същество големи и работят по-често в определени сектори. Размерът на пазара на акции е силно повлиян от разпределението на корпорациите по размер и сектор. Развитието на пазарите на акции зависи и от финансовите предпочитания на предприятията, свързани с акционерната структура, дефинирането на правата на акционерите, корпоративното управление. Българската икономика е формирана главно от малки и средни предприятия (МСП), които са със сравнително нисък дял на приходите, за разлика от големите корпорации, като има малък пазар за регистрирани акции. Дружествата смятат, че финансирането на дълга е по-лесно от капиталовото финансиране. Според неотдавнашно проучване (ноември 2016 г.) на Института за икономически изследвания при БАН сред 1300 български големи, средни и малки фирми, никоя от тях не възнамерява да бъде включена за листване при настоящите условия на БФБ.
- *Отписване (делистване) от регистъра.* Отписването на големи компании води до намаляване на броя на регистрираните дружества. Отписването допълнително намалява интереса на инвеститорите към фондовия пазар. Има две основни причини за тази тенденция. След включването в списъка много компании не могат да спазват строгите правила за активна търговия. Дружествата на инвестиционните посредници също не са склонни да бъдат „маркет мейкъри“. Управлението на фондовата борса предприема стъпки за отписване на голям запас от миноритарни дялове на компании, предлагани чрез масовата приватизация (200 дружества през 2009 г.). Отписването също е модел на повечето държавни компании, тъгувани на фондовата борса.

След като вече са вписани, новите собственици често ги отписват. Предлагането на акции на държавните предприятия на фондовата борса първоначално подхранва динамиката на пазара, но това не е устойчив фактор за развитието на капиталовия пазар.

- *МСП на практика нямат достъп до капиталовия пазар.* Пазарът не е достатъчно разнообразен, за да отговори на спецификата на българската икономика. Регистрираните фирми по същество са големи и работят по-често в определени икономически сектори. Разходите за влизане и търговия са твърде високи.
- *Концентрация на доставките.* Диверсификацията на сектора е слаба. Търговията е съсредоточена в сектора на финансите (50.92%) и недвижимите имоти (19.29%). Производството представлява едва 19%.
- *Стартиращите фирми имат ограничен достъп до фондовата борса.*
- *Ограничено разнообразие от инструменти.* Търговията е ограничена до много малко инструменти. Лошата култура на финансовия пазар сред емитентите е основната пречка пред иновациите на инструментите на пазара.
- *Административна тежест и бавна обработка на документите.* ППП отнемат твърде дълго време. Ефективността на КФН в отговор на документите на участниците в пазара също се нуждае от подобрене. Правната рамка се променя много често. Например, Законът за публичното предлагане на ценни книжа (основният нормативен акт, регулиращ капиталовия пазар) е променян 34 пъти през последните 10 години и 5 пъти само през 2016 г., Законът за пазарите на финансови инструменти е променян 2 пъти, и т.н. Несигурността се увеличава и при честите промени в Устава на КФН. Свръхрегулацията, удължаването на крайните срокове и административната тежест са сред основните фактори, които обезкуражават отговарящите на условията дружества да се впишат в регистъра. Основната цел на КФН в областта на капиталовия пазар е да регулира и защитава интересите на инвеститорите, докато развитието на капиталовия пазар не се признава като приоритет от нито един публичен орган.

Фактори от страна на търсенето, които стоят зад устойчивия спад на капиталовия пазар са следните:

- *Твърде нестабилен пазар.* Високата волатилност обезсърчава инвеститорите. Пазарът е много чувствителен към външните фактори, вкл. новите регулации на ЕС за капиталовия пазар. Най-голям е дялът на чуждестранните инвеститори от ЕС и еврозоната, и те почти изчезват след началото на суверенната дългова криза от 2010-2011 г.
- *Пределен доход от дивиденди.* Инвеститорите се обезкуражават от ниското ниво на дивиденди (около 3% през 2016 г., 4.7% през 2014 г. и 4.3% през 2013

г.). Компаниите със сини чипове се възстановяват бавно от кризата и все още са много предпазливи относно разпределянето на дивидентите.

- *Ограничения за институционалните инвеститори.* Развитието на капиталовия пазар зависи от търсенето на търгуеми инструменти от страна на инвеститорите. Институционалните инвеститори, като пенсионни фондове и застрахователни компании, играят важна роля. Размерът на активите в частните пенсионни фондове и публичните резервни пенсионни фондове е важен фактор за размера на капиталовите пазари. Според показателят „активи в частни пенсионни фондове и публични резервни пенсионни фондове спрямо БВП” със 7.3% България е разположена много по-напред от много от държавите-членки на ЕС като Австрия, Белгия, Чехия и др. Регулаторните ограничения, наложени на инвестициите в пенсионните фондове, пречат на усвояването на ресурс в размер на 10 млрд. лв. Ограниченията за инвестиране на застрахователни фондове и взаимни фондове също представляват пречка за развитието на капиталовия пазар.
- *Ниско доверие на инвеститорите.* Слабото корпоративно управление и някои злоупотреби оказват влияние върху доверието на инвеститорите. Въпреки че изискванията за докладване са много строги, прозрачността на регистрираните дружества се нуждае от още подобрения и инициативи.
- *Лоша финансова грамотност.* Изследванията на финансовата грамотност в България навеждат на мисълта, че капиталовият пазар и свързаните с него услуги са най-малко известните и най-малко използваните от всички в индустрията за финансови услуги. Много лошото финансово образование както на отделните инвеститори, така и на компаниите, ограничава шансовете за развитие на капиталовия пазар.

8.2.1. Обобщение, изводи, препоръки

Българският пазар има силен потенциал да расте и отново да достигне пиковите нива от преди кризата. Съществуват няколко фактора, които подобряват средата за развитие на капиталовия пазар. Икономическото възстановяване в ЕС и България е един от основните фактори за неговото развитие. Икономическият растеж на България се ускорява от 0.9% през 2014 г. до 3.6% през 2015 г. и 3.4% през 2016 г. Разполагаемият личен доход също устойчиво нараства. Институционалните инвеститори подобряват своята капиталова и ликвидна основа. Активите, управлявани от местните пенсионни фондове, се удвояват през последните 5 години, достигайки 4.86 млрд. евро в края на 2015 г. Активите на пенсионните фондове към пазарната капитализация на българската фондова борса надхвърлят 100% през 2015 г., докато в края на годината 16% от активите им са в акции и около 50% – в държавния и държавногарантирания дълг. Очаква се нарастването на активите на институционалните инвеститори в пенсионните и взаимните фондове да доведе до положително развитие на българския фондов пазар, като се има предвид, че са налице законите, регулиращи достъпа до средствата на тези фондове на капиталовия пазар.

Трябва да се подчертае, че до известна степен основните показатели на капиталовия пазар са подценени в сравнение с основните принципи на някои регионални и глобални пазари. SOFIX се търгува на ниво 10 пъти по-високо от реализираната печалба на компаниите в индекса, докато средното ниво за региона и за развитите пазари е 13. Индексът на щатските акции S&P се търгува за около 19 пъти повече от печалбата за 2013 г. Доходността от дивидентите в някои случаи надхвърля лихвения процент, натрупан при банкови депозити, и поради това е привлекателен за инвеститорите на капиталовите пазари.

Банковият сектор все още е подложен на стрес и укрепва критериите за финансиране на дълга. Предвижда се търсенето на кредити да расте, но с бавна скорост. Съществува силно търсене на капиталово финансиране в икономиката. С намаляването на лихвения процент по банковите депозити домакинствата вероятно ще прехвърлят спестяванията си на капиталовия пазар. Едно от облекчения за регистрираните дружества е, че те са длъжни да публикуват междинни финансови отчети на всеки 6 месеца или на годишна база, като изоставят практиката на тримесечни финансови отчети. Представени са и други предложения за облекчаване на финансовата и административната тежест за емитентите.

8.3. Структурни изменения в икономиката

Подходът в икономиката, познат като „структурен“, или „структурализъм“, подчертава значението на отчитането на структурните характеристики, когато се извършва икономически анализ. Структурният подход при икономическите изследвания най-общо се свързва с анализ на факторите, определящи връзката между икономически растеж и промени в икономическите структури. Благоприятното структурно икономическо развитие се свързва с промени в производствената структура, осъществени в „полза на модерни“ отрасли и сектори, за които са присъщи участието на по-високи технологии, респ. по-висока производителност на труда. Способността на дадена икономика да се адаптира към променящите се икономически условия чрез осъществяване на структурни промени се свързва с възможностите ѝ да осъществява ефективно икономически растеж. В тази светлина, процесът на присъединяване на България към ЕС и неговите структури значително променя икономическите условия, като е интересно да се оцени в каква посока и до каква степен тези промени създават условия за „благоприятни“ структурни промени.

8.3.1. Теоретични постановки

Теоретическите постановки, свързани със структурните изменения, наблягат на факта, че страните в различни етапи на развитието си имат различни икономически структури, поради различията в секторната им ефективност. За Pasinetti (1981) икономическият растеж е свързан с постоянни структурни

трансформации и промени. Justin Lin⁴⁸ подчертава, че, за да се „подобри“ индустриалната структура на една страна, трябва преди всичко да се създадат необходимите предпоставки за подобно подобрене. „Тогава може да се очаква и структурните промени да бъдат възможно по-ефективни“ (Lin, 2009, с. 6).

Икономическите фактори, определящи интензитета и посоката на структурни изменения за всяка страна в конкретен период, са специфична даденост, която се променя с течение на времето. На практика тези „дадености“ определят сравнителните предимства на страните и съответно техните „оптимални“ икономически структури. Същевременно структурните промени трябва да се разглеждат и от системна гледна точка, доколкото формирането на относителното участие на даден сектор е резултат също и от междусекторни зависимости. С други думи, различието в развитието на секторите е не толкова резултат от конкретно автономно секторно развитие, а преди всичко следствие от взаимодействието между отделните сектори. След като всеки сектор е част от система (народното стопанство като цяло), то относителното нарастване или намаляване на неговото участие е резултат и от благоприятно или неблагоприятно развитие на свързаните части (сектори) на тази система. Lin (2012) подчертава, че страните, които са определяли и продължават да определят световния икономически растеж, са преминавали през етапи на сериозни структурни промени по отношение на участието на заетите в първичния, вторичния и третичния сектор.⁴⁹

Посоката на структурните промени дава възможност за оценка на начина, по който дадена икономика се адаптира към променящите се условия и възможностите на страните с по-слаби икономики да осъществяват конвергенция с развитите страни.⁵⁰ Във връзка с това присъединяването на новите страни-членки от Централна и Източна Европа (в т.ч. на България) към ЕС и неговите структури определя съществено различни икономически условия за тях и необходимостта от адаптиране на икономическите структури към новите условия. На практика, процесът на адаптация към тези условия до голяма степен се свързва и с реалното преминаване на тези икономики към пазарните условия в резултат от излизането им на свободния Европейски пазар. Това, от своя страна, дава отражение на промени на сравнителните предимства, респ. предопределя настъпването на структурни изменения не само по основни сектори, но по подотраслите на тези сектори.

⁴⁸ Главен икономист в Световната банка, чиито разработки в областта на „Новата структурна икономика“ се приемат, че поставят рамката на съчетаването на благоприятна пазарна икономическа система с активна индустриална политика, центрирана върху сравнителните предимства.

⁴⁹ Първичен (аграрен) сектор, вторичен (индустриален) сектор и третичен сектор (секторът на услугите).

⁵⁰ Това беше и причина за турбулентния преходен период, който страните с планови икономики трябваше да извървят. Период, който беше свързан с адаптиране на икономическите структури и на практика се оказа толкова по-труден за тези страни, където несъответствията между съществуващата икономическа структура и реалните сравнителни икономически предимства бяха най-високи.

8.3.2. Различие в подходите на структурните постановки

В своето развитие подходът на структурализма в икономическите изследвания минава през три постановки (етапа). И трите приемат структурните различия между развитите и развиващите се страни като основен показател и фактор, обясняващ тези различия в икономическото развитие, както и необходимостта от преодоляването им. *Първият етап*, полагащ основите на структурализма, препоръчва правителствата на развиващите се страни да не се съобразяват с реалните сравнителни предимства на икономиката си и да преодолеят „недостатъците на пазара“, за да се развият по-високопроизводителни производства и технологии, по пътя на преки административни мерки най-вече с пазарното изкривяване на формирането на цените и протекционистична политика (Lin, 2012). Целта е по този начин да се стигне до икономически структури с по-висока ефективност.

Опитът да се провежда икономическа политика, насочена към развитието на сектори и отрасли с по-висока производителност на труда, респ. изграждане на структура, отговаряща на по-напреднала в развитието си икономика, без да има обективни условия за това, изразяващи се преди всичко в наличието на сравнителни предимства на тези сектори и отрасли, предполага несъобразяване с пазарните механизми и в действителност в дългосрочен план води до влошаване на икономическата конюнктура. Целенасочената намеса в икономическите дейности, в търсенето на модернизация на икономиката на базата на протекционизъм, трудно може да доведе до трайно постигане на благоприятни структурни ефекти (Krugman, 1993).⁵¹

Другият, противоположен подход при структурализма, е неолиберализма – подход, насърчаващ икономическата либерализация, приватизация, както и прилагането на строги програми за стабилизиране. Презумпцията е, че напълно освободеният пазар ще доведе до желано развитие в посока на постигане на икономическа структура, отговаряща на по-развита икономика. Тъй като икономическите условия в страните с по-слаби икономики коренно се различават от условията, присъщи на изцяло развита пазарна икономика, т.е. условията са ендеогенни и трудно могат да бъдат повлияни поне в кратък период, то „шоковата терапия“, която се опитва да приложи едновременно и веднага стабилизация, либерализация и неолиберална приватизационна политика, е възможно и е вероятно да не сработи. На практика това беше и основната причина за не дотам успешния преход на страните от Югоизточна Европа, в т.ч. и България.

На фона на тези два структурни подхода, неоструктурализмът „Новата структурна икономика“ търси тяхното съчетаване, като предполага пазарът да служи за основен механизъм за разпределение на ресурсите, като икономическата политика трябва да играе само ролята на инструмент, който

⁵¹ Във връзка с това не само преминаването към пазарна икономика, но и спазването на европейските регулации, свързани с недопускането на някои форми на държавен протекционизъм, определено имат превантивен ефект срещу реализирането на подобни „добронамерени“ инициативи.

улеснява фирмите да преминат към производства, съвместими със сравнителни предимства на икономиката и същевременно с по-висока производителност на труда. Така, неоструктурализмът, или неокласическият подход към изследване на структурите и техните промени в процеса на икономическо развитие, се основава на някои от изводите от класическите постановки, свързани с анализа на промените в структурата, като подчертава идеята, че специфичните характеристики на развиващите се икономики трябва да бъдат взети предвид при този анализ. Той дава нова трактовка за ролята на държавата в процеса на реализиране на по-ефективна структура за тези страни.

Водещият автор Lin твърди, че в миналото структурната индустриална политика се е проваляла най-често поради факта, че правителствата приемат стратегии, при които „определят сравнителните предимства“ на базата на желано развитие на определени приоритетни индустрии, без да се съобразяват с реалните икономически дадености, като по този начин се налага силен протекционизъм, за да оцелее въпросната индустрия. Резултатът от такава икономическа политика без изключение е негативен (Lin, 2012; Gelb, 2012).

Изборът на приоритетни сектори и отрасли не е лека задача, защото този избор трябва да се съобрази с много фактори и предпоставки. За да може дадено правителство да проведе адекватна икономическа политика, то трябва да идентифицира коректно сравнителни предимства на съответната страна и след това да намери правилното решение как да се насърчават желаните производства, за които са присъщи въпросните сравнителни предимства. Този избор на приоритетни области и отрасли значително се усложнява от факта, че се разчита да бъде направен от бюрократи, които като правило са склонни да следват клишета.

Основополагащо при „Новата структурна икономика“ е акцентирането върху факта, че страните в различни етапи на развитие имат различни „оптимални“ структури, постигането на които осигурява по-висока ефективност, респ. икономически растеж. Икономически целесъобразната секторна структура на икономиката зависи от разполагаемите ресурсите, към които се адаптира структурата на икономиката с течение на времето, като пазарната икономика е механизма за ефективно разпределение на ресурсите, даващ възможност за структурни изменения според факторната ефективност. Динамичният процес на преминаване от един етап на развитие в друг (от една икономическа структура към друга с по-висока факторна ефективност) предполага и съответни промени в икономическата инфраструктура (както на „твърдата“, така и на „меката“ инфраструктура).⁵² Най-добрият начин да се постигне това е да се развиват отрасли и въвеждат технологии, които са в съответствие със сравнителните предимства и разполагаемата инфраструктура. Тогава и структурните промени

⁵² „Твърда“ инфраструктура се отнася до изграждането на големи физически мрежи, необходими за функционирането на модерна индустриална нация. Примери за „твърда“ инфраструктура са транспортните, телекомуникационните системи, енергоснабдяването, канализацията и др. „Меката“ инфраструктура се отнася до всички институции, които са необходими за поддържане на високи икономически и социални стандарти на дадена страна (например финансова, образователна система, система на здравеопазване, система на управление, правоприлагане и др.).

ще бъдат възможно по-ефективни. Отправна точка е възприемането на разбирането, че страните с по-слаби икономики са изправени пред различни структурни изменения от развитите страни.

Предизвикателствата, които поставя "Новата структурна икономика", може би трябва да се разглеждат като един от компонентите на цялостна икономическа политика, включваща насърчаване на търговията, стратегии на привличане на преки чуждестранни инвестиции, изграждане на фирмен капацитет и др. Дори ако икономическата политика е насочена към „правилните“ индустрии за растеж, фирмите няма да са конкурентни, ако те не разполагат с технически капацитет, както и с подходяща развита „мека“ и „твърда“ инфраструктура. Същевременно създаването на обективни предпоставки за благоприятни икономически структурни изменения (наличие на „мека“ и „твърда“ инфраструктура) е ефективен инструмент за стимулиране на развитието на съответните производства. В това отношение ЕС и европейските институции са изиграли и продължават да играят сериозна роля за създаването на съответните инфраструктури в новоприсъединилите се страни, посредством европейските фондове и хармонизиране на правомощията и работата на институциите.

8.3.3. Ролята на държавата

Последната финансово-икономическа криза възобнови класическия дебат до каква степен правителствата могат и трябва реално да стимулират икономическия растеж. Този дебат индиректно се свързва и с различните постановки на структурния подход в икономиката относно ролята на държавата. Повечето икономисти смятат икономическия срив през последните години и честите кризи на страните от Латинска Америка и други развиващи се страни като ясно доказателство, че държавата трябва да се въздържа от водеща роля в иницирирането на процеси на индустриализация (McMillan, Rodrik, 2011).

Провеждането на секторна икономическа политика предполага правителството добре да оцени сравнителните предимства на икономиката, като след това визира кое производство, отрасъл или сектор да бъдат обект на държавна намеса в подпомагането на развитието им. Досегашният опит показва, че вероятността да се сгреши при тези оценки е много по-голяма, отколкото да се направи правилния избор.⁵³

Тези въпроси се свързват и с въпроса доколко може да се направи коректна оценка за осъществимостта на избраната икономическа политика. На практика тези политики в страните с по-слаби икономики, насочени към стимулиране на икономическия растеж, най-често се оказват нереализирани поради две причини. Първата е, че те са твърде амбициозни в насочеността си за индустриална модернизация (оказват се нереалистични), а втората е, че

⁵³ Една от най-честите причини за това е невзимането под внимание на необходимостта от наличие на подготвена работна сила, която да се включи в избраните дейности, изискващи определен опит и образование.

политиците не са в състояние да разберат и оценят какво е най-добре за икономиката при съществуващите икономически условия за конкретния момент.

Всяка „нова“ икономическа политика е изправена и пред предизвикателството да избегне капаните на сегашни и предходни клишета за това каква трябва да бъде индустриалната политика, клишета, битувачи малко или много в съзнанието на политици и икономисти. Такова клише, тиражирано от администрацията на ЕС, е необходимостта всяка страна от Съюза да обвърже развитието си в най-голяма степен с т. нар. „икономика на знанието“ (Knowledge based development) или да провежда „икономическа политика, базираща се на знанието“ (Knowledge based economic policy). Тези пожелания трудно се реализират, защото не са по силите на икономиките на повечето страни-членки на ЕС, и остават без покритие. Независимо от това те залягат (поне в намеренията) на икономическите политики и на страните с по-слаби икономики от ЕС. Така на практика се стига до афиширане на официални икономически политики, които не са реализуеми, респ. до липса на възможност за реалното им провеждане.⁵⁴

Друг пример за вкоренени грешни разбирания за това какво може да постигне икономическата политика са широкоразпространените носталгични разбирания, как България в рамките на периода на планова икономика е изградила просперираща индустрия, и въпрос едва ли не на реализиране на „правилна“ и целенасочена икономическа политика е това отново да се постигне в някаква степен. Без да се влиза в дебати доколко вярно е това, тези разбирания, верни или не, в никакъв случай не трябва да влияят на сегашната икономическа политика, защото България е изправена пред съвсем други предпоставки и икономически условия – пазарна икономика, демографска криза, свободно движение на работна сила, което не стимулира квалифицираните работници да останат в страната,⁵⁵ невъзможност да се привлекат инвестиции в отрасли с висока ефективност, и много други специфични за страната ни икономически обстоятелства.

Затова някои икономисти смятат, че държавната намеса в икономиката е обречена на провал, тъй като води до неизбежно изкривяване на разпределението на ресурси, предлагането и цените, както и липсата на надеждна система за стимулиране на икономическите агенти (Lin, Monga, 2011). Ето защо те препоръчват ролята на държавата да се ограничи в рамките на:

- преди всичко търсене на ефективно подобряване на „твърда“ и „мека“ инфраструктура с цел улесняване на индустриалното развитие на икономиката;

⁵⁴ Ширококрекламираната Лисабонска стратегия за развитието на ЕС за периода 2000-2010 г. се предвиждаше да направи ЕС „най-конкурентната и динамична икономика на знанието в света, способна на устойчив икономически растеж с повече и по-добри работни места и по-голямо социално сближаване“. Така или иначе, никой не дискутира пълния неуспех на това намерение, но възприетата фразеология продължава да фигурира в документите на ЕС и разбира се в тези на България.

⁵⁵ В рамките на ЕС, България е страната с най-нисък дял на участие на квалифицирана работна сила в производствения процес (European Competitiveness Report 2014, с. 33).

- предоставяне на информация за сравнителните предимства на определени производства и отрасли;
- координиране на инвестициите в свързаните с тях индустрии по отношение на сравнителните предимства;
- субсидиране на дейности с външни фактори;
- стимулиране на развитието на определени индустрии чрез привличане на преки чуждестранни инвестиции.

Когато правителството води политика за улесняване на развитието на индустрията, в съответствие с реалните сравнителни предимства, съобразена с адекватно адаптиране към пазарните условия, тази политика може да се очаква да бъде печеливша и да води до положителни резултати по отношение на икономическото развитие – видим растеж на икономиката в резултат от добро представяне на търговията, както и отсъствието на нежизнеспособни предприятия, които правителството да субсидира. В този случай, вероятността страната да се сблъска с вътрешно-икономически кризи почти се изключва, като в същото време негативният ефект от световни икономически кризи като последната се очаква да бъде много по-лесно преодолян.

Действията в тази посока на икономическата политика на новите страни-членки не противоречи на изискванията, поставени от европейските регулации. Напротив, на практика членството на страните в ЕС позволява и улеснява тези действия.

Във всеки етап на развитие пазарът е основния механизъм за ефективното разпределение на ресурсите. Въпреки това развитието на икономиката като динамичен процес на преминаване от един етап към друг изисква индустриална модернизация и както беше споменато съответните подобрения в „твърдата“ и „меката“ инфраструктура. По този начин правителството трябва да играе активна роля за улесняване на индустриалната модернизация и чрез подобряване на инфраструктурата. Много важно е доколко държавата има капацитет да направи това. Докато по отношение на „твърдата“ инфраструктура всичко опира до инвестиционен капацитет, то промените в „меката“ инфраструктура, които се свързват с работата на институциите, предполагат наличие на реални обществени нагласи, позволящи това да бъде постигнато.⁵⁶

Колкото и да са добронамерени дадени интервенции, те невинаги успяват, защото държавата много често се ангажира с дейности, които са далеч от реалните сравнителни предимства на страната им. Основният проблем е, че правителствата не са в състояние да разберат какво е най-добре за икономиката

⁵⁶ В това отношение очакванията за създаване на такава среда по отношение на „меката“ инфраструктура за България са много ниски, доколкото по оценки за работата на институциите страната ни има най-ниски показатели от тези на страните от ЕС и значително по-ниски показатели от средните в световен мащаб (Тотев, Сарийски, Стойкова, 2016).

в даден момент, след като „оптималната индустриална структура” на икономиката е различна в различни етапи на развитие. Една от основните икономически несполуки за развиващите се страни е опитът за подпомагане на капиталointензивна неефективна промишленост, което води до стратегия на поддържане на губещи отрасли в избраните „приоритетни сектори”. Затова говорейки за реиндустриализация, първо трябва да се постави въпросът къде, в кои сектори, на каква цена и доколко тя е икономически обоснована.

8.3.4. Преждевременна деиндустриализация

Многобройни теоретични анализи, както и икономическата реалност, показват, че индустриализацията стои като императив за успешно икономическо развитие. Тя предизвиква благоприятни структурни промени, особено в страните с по-слаби икономики. Тези страни (в т.ч. и България) са изправени пред въпроса дали бъдещото им развитие да се осъществява по пътя на продължаваща индустриализация, или, по една или друга причина, те са изправени пред неизбежна деиндустриализация (Palma, 2008). UNIDO (2013) дефинира деиндустриализацията като „дългосрочен спад в индустриалното производство в сравнение с други сектори на икономиката”.

Както развитите икономики достигат равнище, при което настъпва процес на намаляване на относителния дял на индустрията за сметка на услугите, така и в развиващите се страни е възможно да настъпват такива процеси, при това понякога с по-висока интензивност. Такава секторна промяна може да бъде преждевременна за икономика, която не е достигнала „зрелостта” на развитите такива. Тези случаи икономистите са възприели да наричат преждевременна деиндустриализация – това означава, че в тези страни структурните промени водят до нарастване на услугите за сметка на индустрията, без да са достигнали преди това необходимото равнище за индустриализация (Ramaswamy, Rowthorn, 1997). **Структурните промени в резултат от интензивна деиндустриализация, когато не е достигната индустриална „зрялост”, водят до формирането на неефективна икономическа структура и възпрепятстват икономическото развитие като цяло.** В това отношение, Латинска Америка е региона, който е засегнат в най-голяма степен от подобно развитие (Rodrik, 2015).

Процесите на индустриализация обикновено се определят на база промени в дела на преработващата промишленост в БВП или дял на заетите в тази промишленост към общия брой заети. Намаляването на заетостта може да е причинено от по-висока производителност, което води до растеж на производството. В този смисъл, това не може да се приеме като негативен процес, а само като относително намаляване на дела на заетите в преработващата промишленост (Tregenna, 2011). В случай, че този процес не е свързан с нарастване на безработицата, той във всяко отношение може да се определи като позитивен. Във връзка с това, деиндустриализацията може да бъде положителен процес, когато е резултат от подобно развитие. Saeger (1997) застъпва виждането, че като критерий за определяне на степента на

индустриализация по-подходящи са промените в показателя дял на заетите, вместо дял на БВП. В този случай се елиминира влиянието на цените. БВП се определя и от промените в производителността на труда, респ. участва техническият прогрес, който няма директно отношение към индустриализацията. Авторът изтъква също, че когато се говори за деиндустриализация е важно анализът да се центрира на факторите, определящи индустриализацията, а не на резултата. Глобалната икономическа криза изведе процесите на индустриализация като едно от съществените предизвикателства, свързани с икономическото развитие. Този въпрос стои и пред развитите страни, главно поради конкуренцията, която срещат в лицето на развиващите се икономики по отношение на развитието на индустрията си.

При много от развитите икономики с по-висок БВП на глава от населението, както беше споменато, всъщност се наблюдава подобен процес на деиндустриализация (на базата на оценка на заетите в индустрията), която се дължи на по-бърз растеж на производителността в сектора на индустрията, отколкото в останалите сектори. В случай, че реиндустриализацията води до нарастване на конкурентоспособността на промишлеността, което гарантира растеж на производството, износа и подобрява като цяло стандарта на живот, тя е икономически оправдана. Всяка реиндустриализация обаче, която не води до такива резултати, може единствено да влоши повече икономическата картина.

Rowthorn и Wells (1987) определят три алтернативни хипотези за обясняване на настъпването на процесите на деиндустриализация:

- **хипотеза за зрялост**, според която след достигане на определен обем на БВП на глава от населението делът на преработващата промишленост неизбежно започва да намалява, за сметка на нарастване на дела на услугите (при условие, че вече е постигнат малък дял на селското стопанство, типичен за развитите страни);
- **хипотеза за характерна специализация**, според която моделите за търговия и спецификата на дадена икономиката оформят структурата на произведения продукт и заетостта, при които делът на промишлеността не е висок, както в повечето развити страни (Palma, 2008).⁵⁷
- **хипотеза за неуспешната индустриализация**, според която провалът в развитието на преработващата промишленост се дължи на структурна „слабост“ на икономиката, което прави деиндустриализацията неизбежна, (Tregenna, 2011).

Различни причини и фактори определят развитието съобразно третата хипотеза. На първо място, в основата е развитие в условията на пазарна икономика, при липса на ясни сравнителни предимства в сферата на преработващата промишленост. Така страните се оказват нетни вносители на индустриални

⁵⁷ Например, ниският дял на преработващата промишлеността в Малта, Кипър и Гърция е в резултат от туризма и развитите услуги, свързани с туризма. В случая на Швейцария, Люксембург и Хонконг, той е резултат от силно развити финансови услуги.

стоки. Деиндустриализацията е резултат и от относителното намаляване на цените на промишлените стоки, произвеждани в развитите страни. Основна роля за това играе износът на Китай и други азиатски страни. Това води до силно намаляване на относителния дял на производството в индустриалния сектор и намаляване на заетите в него.

Докато техническият прогрес е основна причина за намаляване на дела на индустрията в развитите страни, глобализацията на икономиката е основната причина за процесите на деиндустриализация в развиващите се страни. В резултат от това намалява потенциалът за икономическо развитие и се формират неефективни икономически структури. Това означава намаляване на възможностите за индустриализация на много по-ниски равнища на доходите, в сравнение със случаите в развитите страни.

За страните с по-слаби икономики на практика деиндустриализацията премахва основния начин, по който се е реализирал икономическия растеж в миналото (Rodrick, 2015). Така се блокира и основния път за икономическо сближаване с развитите страни – индустриализацията допринася за развитието, защото производството в този сектор има тенденция да е с относително по-силно нарастване на производителността в средносрочен и дългосрочен план (Rodrick, 2013). Като резултат възможностите за конвергенция на развиващите се страни също намаляват значително.

8.3.5. Обобщение, изводи и препоръки

Структурата на България по основни икономически сектори е близка до страните с по-слаби икономики в рамките на ЕС. Основен показател за това е високият дял на заетите в селското стопанство. Страните с висок дял на заетите в селското стопанство (над 10%) са Румъния, България, Гърция, Полша и Португалия. Икономически ефективно намаляване на този дял може да се осъществи при откриване на условия за нарастване на заетите в сферата на промишлеността и услугите, респ. нарастване на относителния дял на БДС в тези сектори, където относителната производителност на труда е значително по-висока.⁵⁸ Фактът, че за споменатите страни намаляването на дела на заетите в селското стопанство е най-слабо за последните 10 години, говори за липсата на такива предпоставки. Единствено Полша е успяла да намали значително относителния дял на заетите в селското стопанство.

В случая на България, като причина за запазване на висок относителен дял на заетите в селското стопанство, определена роля играят неблагоприятните демографски характеристики, както и липсата на подготвена работна сила (ниски показатели за подготвеност на работна сила) (Тотев, Сарийски, Стойкова, 2016, с. 8, 12). Затова перспективата за съществени позитивни структурни промени, като резултат от изменението на относителния дял на заетите в селското стопанство, които да доведат до реално нарастване на ефективността

⁵⁸ Относителната производителност се определя като относителният дял на БДС за даден сектор или отрасъл се раздели на относителния дял на заетите в него.

на икономиката вследствие преливане на работна сила към индустрията и услугите, не е реалистична.

В България структурата и измененията на сектор Индустрия са много близки до общите равнища и тенденции за страните от Централна и Източна Европа. При развитието на относителното участие на индустрията не се наблюдават процеси на преждевременна деиндустриализация. Напротив, може да се каже, че България е една от страните, които добре са адаптирали промишленото си производство в условията на икономическата криза – нараснал е дялът на БДС в сравнение с този на заетите, в резултат от което се е увеличила и относителната производителност на труда. В близките години може да се очаква промишлеността да увеличава или поне да запази наблюдаваните относителни дялове за БДС и заетите, което предполага запазване и на относителната производителност на този сектор. За подобно развитие определено е спомогнало и ще спомога членството на България в ЕС, и като резултат от него – достъпът до пазара на страните от ЕС в качеството на страна-членка.

Подобно развитие би било улеснено, ако се провежда икономическа политика, насочена към стимулиране на развитието на отрасли, за които, от една страна, е характерно използването на по-високи технологии, а от друга, има предпоставка за това, определена с наличието на сравнителни предимства. Пример за това са подотраслите на преработващата промишленост, като фармацевтична и електротехническа промишленост, които попадат в групата на отрасли с високи технологии (EU Structural Change, 2015, с. 39). В същото време България има относително високи показатели на сравнителни предимства (EU Structural Change, 2015, с. 100). Разбира се, такава политика трябва да е съобразена и с редица други икономически обстоятелства, но тези два индикатора – наличие на сравнителни предимства и възможност на развитие на отрасли, при които са застъпени по-високи технологии, би трябвало да са определящи при формирането ѝ.

За България развитието на сектор Услуги е свързан с реализирането на благоприятни структурни промени, но като цяло може да се смята, че с доближаването на равнищата на участие на услугите до средноевропейските, относителната производителност на този сектор ще клони към средната за страната. Както и при индустрията, потенциалът за ефективно развитие в подотраслите на услугите може да се реализира при изменение на структурата в полза на нарастване на относителния дял на тези с по-висока ефективност. Това може да бъде постигнато, от една страна, чрез развитие на специфични дейности, където България има сравнителни предимства, а от друга, те са с по-висока ефективност. Същевременно, за разлика от индустрията, постигането на структурни изменения с развитието на определени дейности в сферата на услугите не предполага високи инвестиции.

Възможностите за постигане на висок ефект от реализирането на структурни промени по отношение на основните сектори намаляват с течение на времето. Независимо от това, структурните промени между основните сектори, както и вътрешно-секторните структурни изменения, се очаква да останат сравнително по-високи в България от тези в другите страни от ЕС.

ЧАСТ ВТОРА

**ТЕМА НА ФОКУС: ПЪТЯТ КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ
СЪЮЗ И РАВНОСМЕТКАТА ОТ ПЪРВИТЕ 10
ГОДИНИ**

На 26 септември 2006 г. Европейската комисия препоръча, а Европейският парламент и Европейският съвет решиха България да се присъедини към Европейския съюз от 1 януари 2007 г. С това беше постигната една национална цел, широко подкрепена както от политическите партии, така и обществото. Десет години по-късно е наложително да направим равностойност на постигнатото за този период.

Несъмнено, членството в ЕС донесе много ползи за страната – както в икономически, така и в политически план. Въпреки че по редица показатели заемаме последното място в рамките на Съюза, самият факт, че България е член на този престижен клуб, е основание за национална гордост. Самодоволството от този факт обаче е крайно неуместно и именно поради тази причина трябва да се опитаме да направим една трезва оценка. Разбира се, постигнатите успехи трябва да бъдат оценени по достойнство, но много по-важно е да видим в кои области изоставаме, защо изоставаме и какво може и трябва да се направи.

Такъв анализ не е лесен. Икономиката е силно инерционна система и следва свой собствен ход на развитие, който не може лесно и бързо да бъде повлиян от външни шокове, дори и да са силно позитивни. Във връзка с това трябва обезателно да се направи уговорката, че анализът на икономическото развитие през последното десетилетие, в което България е пълноправен член на ЕС, невинаги и не задължително трябва да бъде обвързван със самото членство. От тази гледна точка критичните изводи в една или друга област на икономическото развитие не трябва автоматично да се възприемат като недостатъци, породени от членството в ЕС. По същия начин и постигнатите успехи (колкото и да са скромни) не трябва да се приписват на това членство.

1. Пътят към ЕС

1.1. Надежди, очаквания и предимства преди присъединяването

Присъединяването към ЕС беше национална цел. Подкрепата за присъединяването беше много висока. Нямаше значима политическа или друга обществена формация, която да се обявява срещу присъединяването. Технологичната пропаст между водещите и начинаещите държави е „голямата надежда“ за последните, защото им дава възможност да имитират използваните другаде по-модерни технологии. България беше и е начинаеща в съвременното икономическо и научно-техническо развитие, трябва да се учи от опита на напредналите страни и да не повтаря техните грешки.

Почти 10 години преди присъединяването в България беше постигната финансова стабилност⁵⁹, която създаваше благоприятен климат за инвестиции и друга

⁵⁹ Финансовата стабилност беше наистина налице, но беше постигната на изключително висока цена – близо 1/3 от банките трябваше да бъдат закрити по време на кризата от 1996-1997 г., а с въвеждането на Паричния съвет през 1997 г. България на практика се отказа от възможността да провежда парична политика.

стопанска дейност на всички равнища – от семейно до национално. Като член на ЕС, България можеше да прилага неговото законодателство, да възприема реда, правилата, организацията и дисциплината в Общността за въвеждане на повече ред, законност и дисциплина в нашата икономика и обществото. Българската икономика можеше да функционира по законите на ЕС. Очакванията бяха, че тя бързо ще се пренастрои и ще започне да работи под натиска на конкуренцията на взискателния вътрешен пазар на ЕС. Този натиск трябваше да я принуждава към ефективност и конкурентоспособност в името на оцеляването и просперитета.

Като член на Общността, от България се очакваше да прилага европейския социален модел. Този модел съчетава икономическа ефективност и социална справедливост, търси разумен балансиран компромис между интересите на обществото, труда и капитала. Като членки на ЕС, българските фирми можеха да имат повече възможности за производствена специализация и коопериране с големи европейски компании. В рамките на „международни стратегически съюзи“ с европейски и други компании, да намират ниши, в които да постигат световни стандарти по производителност и конкурентоспособност.

Като член на ЕС, се очакваше България да получава значителна безвъзмездна финансова, научно-техническа, институционална и друга помощ от кохезионния, структурните, социалните, аграрните и други фондове, както и от институциите на Общността, каквато не можеше да очаква от други международни източници. Зад помощта в милиарди евро стояха не само парични единици, а научно-технически, управленски, институционален, организационен и друг експертен опит, какъвто ние нямашме. Като член на ЕС, България трябваше да стане по-стабилна и по-предвидима за световната финансова общност. Това създаваше благоприятни условия за приток на преки чуждестранни инвестиции и за други форми на стопанска дейност на чуждестранни юридически и физически лица у нас. България ставаше все по-надежден политически и стопански партньор.

България разполагаше със сравнително добре развита в миналото образователна система и система за квалификация и преквалификация на работната сила. Разполагаше и с добре развита система за професионално техническо образование на средни кадри, а също и на система за внедрителска дейност. За съжаление, тези предимства бяха занемарени и в крайна сметка напълно разрушени. При наличието на многогодишни традиции и солидна основа, с помощта на западните партньори образователната система можеше да бъде възстановена и модернизирана бързо по европейските стандарти, запазвайки най-ценното от националните традиции в тази област, но това не се случи.

България имаше сравнително добре квалифицирана за източно-европейските стандарти и същевременно евтина работна сила, способна да постига по-висока производителност на труда при подходящо корпоративно управление. Нашата страна има благоприятен климат за живеене, за модерно земеделие и развитие на международен туризъм. Съчетанието на равнини, планини и море, заедно с приятния умерен климат и девствеността на българската земя, можеше да се превърне в предимство. България има благоприятно географско разположение на територия, през която минават и в бъдеще ще минават още повече важни

международни комуникации от запад на изток и от север на юг. Значението им тепърва щеше да нараства. Тяхното изграждане и/или модернизация предстоеше. То, от своя страна, ставаше предпоставка за ускоряване на икономическото ни развитие.

1.2. Слаби стартови позиции

Преди присъединяването към ЕС България беше страната с най-нисък БВП на човек от населението, най-ниска производителност на труда, най-ниска конкурентоспособност⁶⁰, най-голяма бедност, най-нискоефективна администрация и най-неблагоприятни други икономически, социални, демографски, институционални, здравословни, санитарно-хигиенни, екологични и други показатели, присъединявала се дотогава към ЕС. На България ѝ предстоеше да измине дълъг път на догонваща модернизация в икономиката и другите сектори, докато достигне равнище на икономическо и социално развитие, сравнимо с ЕС. Това изискваше не години, а десетилетия. И то много десетилетия.

Под натиска на международните финансови институции (главно МВФ), в България беше приложен модел на ускорена приватизация, която по-късно се превърна в сърцевина на уродливия преход към пазарно стопанство. Бързата и масирана приватизация, при тогавашните условия, не можеше да бъде друга освен несправедлива и в някои случаи престъпна. Проблемът е, че създаденият по такъв начин частен сектор не притежаваше цивилизования и балансиран характер, присъщ на частния сектор в страните от ЕС, който имаше няколковековна история. По своето зачатие немалка част от нашия частен сектор преследваше агресивно собствените си интереси и потъпкваше безпардонно интересите на обществото, държавата, стопанските и социалните си партньори. Той не беше лоялен към държавата и обществото, не плащаше данъци, не спазваше законите. Не беше склонен да прави компромиси между своите интереси и интересите на обществото и социалните партньори, и да поема своя дял от икономическа, социална и обществена отговорност. Това влияеше и продължава да влияе негативно върху икономическото развитие на страната. Сред най-важните негативни фактори, действащи непосредствено преди присъединяването, могат да се посочат следните:

- Висока комплексна (икономическа, социална, образователна, здравна и дигитална) поляризация в обществото. Нейните съставки взаимно се подсилваха и изостряха чрез синергичния ефект.

⁶⁰ По оценки на Световния икономически форум в Давос в глобалния доклад за конкурентоспособността 2006-2007 г., България дори отстъпва от позициите си по конкурентоспособност на икономиката в сравнение с предходната година и пада от 61-во на 72-ро място. Ние сме изпреварени по конкурентоспособност не само от всички страни-членки на ЕС и страните-кандидати, но и от 20-25 слаборазвити страни от Африка, Азия, Латинска Америка и Карибския регион. Това е много тревожно, като се има предвид обобщаващия характер на този фундаментален показател.

- Слабо развита и лошо поддържана транспортна, техническа, телекомуникационна, електропреносна, водосборна, водоснабдителна, екологична, социална и друга инфраструктура.⁶¹ С такава инфраструктура не беше възможно по-голямо и по-качествено производство и износ, напояване и отводняване, предпазване от наводнения и големи летни пожари, изгодни за страната транзитни потоци, висока конкурентоспособност и догонващо развитие.
- Занемарено здравеопазване, образование и наука – без тези сектори не е възможно създаване на съвременен човешки капитал и икономика, основана на знанието, без които ускореното развитие и конкурентоспособността са немислими. Битуващите обществени мнения, че имаме висококвалифицирана, трудолюбива и дисциплинирана работна сила, не отговаряха на реалностите.
- Лошо се използваше трудовият потенциал – ниски коефициенти на икономическа активност и заетост, висока безработица от предимно необразовани и неквалифицирани хора, слабо се уплътняваше работното време в рамките на работната седмица и работния ден.
- Ниска производителност на труда, незадоволителна трудова и производствена дисциплина, ниска интензивност на труда. Твърде бавно нарастване на производителността на труда.⁶² Нарушенията на трудовото законодателство както от работодателите, така и от наемния труд, бяха масови.
- Незадоволителна договорна дисциплина между стопанските партньори. Съдебните процедури между спорещи стопански партньори траеха с години. Интересите на кредиторите не бяха добре защитени. Не бяха малко случаите, когато стопанските спорове между партньори се уреждаха с насилие, пожари и куршуми. Просрочените междуфирмени задължения, забавените данъчни, осигурителни, банкови и други плащания, формираха огромен квазибюджетен дефицит.
- Ниска вътрешна трудова мобилност. Добър като показател за качеството на живота, високият процент на семействата със собствено жилище у нас (около 90%) ограничаваше трудовата мобилност. За това допринасяха и психологически фактори, слаборазвита транспортна инфраструктура, трудности при намиране на жилище, на работа за други членове на семейството, на училище и детска градина за децата, задължения по полагане на грижи за възрастни роднини. През близките години не се очертаваше повишение на вътрешната трудова мобилност. Това влияеше неблагоприятно върху заетостта, производителността и растежа.

⁶¹ В споменатия последен глобален доклад на Световния икономически форум за конкурентоспособността България заема 65-та позиция по качество на базисната инфраструктура и освен от всички страни-членки и кандидати за ЕС, беше изпреварена от около 15 слаборазвити страни.

⁶² Ако производителността на труда расте в бъдеще с темповете на 2001-2005 г., са необходими 150-200 години за изравняване със средната производителност на труда в ЕС.

- Демографска криза, която не само намаляваше работната сила, но и влошаваше възрастовата и професионалната ѝ структура, ограничаваше нейната предприемчивост и динамизъм, влошаваше съотношението между работещи и хората, които те издържат, увеличаваше бремето на бюджета с разходи за пенсии и медицински грижи за възрастните хора. В такива демографски условия трудно можеше да се постигне висока производителност и ускорено догонващо развитие.
- Голяма е емиграцията на млади, квалифицирани и предприемчиви хора. Последствията от емиграцията бяха нееднозначни – тя беше полезна тогава, а и сега, като частичен отдушник при висока вътрешна безработица и като източник на валутни трансфери, но в по-дългосрочен план резултатите ще са други. Някои негативни последствия от емиграцията вече се проявяват – все по-остро се чувства недостигът на квалифициран персонал за фирмите, а безработните са предимно хора без образование и квалификация. Нетните резултати от емиграцията за по-дълъг период от време са негативни и ще бъдат сериозни, многомерни и трайни. Макар че общият брой на емигрантите по години постепенно ще затихва като количество по обективни причини, емиграцията на висококвалифицирана работна сила към по-развитите страни ще съпътства нашето развитие в продължение на много години. Като нетен резултат това ще затруднява допълнително ускореното икономическо развитие на България.
- Ограничен потенциал за вътрешно натрупване и инвестиции. Скъпите са техническите и административните възможности за бързо и качествено усвояване на големи потоци от външни финансови ресурси, в т.ч. трансфери от фондовете на ЕС. Голяма част от предприемаческите фондове така и не се усвояваха.
- Липса на подходяща политика за регионално развитие. Голяма изостаналост и дори обезлюдяването на цели региони. В условията на догонващо икономическо развитие, регионалните различия ще нарастват през следващите години и десетилетия.
- Липсваше ефикасна екологична политика, особено в големите градове и прилежащите райони. Развитието на транспортната инфраструктура, особено форсираното развитие на автомобилния транспорт, не беше съобразено с екологичните изисквания. Не се спазваха екологичните стандарти във водоснабдяването, водоснабдяването и напояването, в отвеждането и пречистването на отпадните води. Повечето от средните и малките градове в България нямаша канализация и съвременни пречиствателни съоръжения за отпадните води и това водеше до масови натравяния на хората. Още по-тежко беше положението в селата. Хиляди бяха нерегламентирани сметища край селищата на България. Силно изостанало и несъобразено със съвременните екологични стандарти беше събирането, съхраняването и използването на твърди отпадъци, особено в големите градове и най-вече в София.

- Едностранчива бюджетна политика, подчинена преди всичко на финансови критерии и пренебрегваща фундаментални национални ценности като здраве, образование, наука, санитарно-хигиенни стандарти, лична и имуществена сигурност на хората, подпомагане на най-нуждаещите се, повишаване на раждаемостта, намаляване на смъртността, увеличаване продължителността на живота, опазване на околната среда, подобряване на инфраструктурата, ограничаване на престъпността и корупцията, подобряване на националната сигурност и отбраната. В годините преди присъединяването дори се провеждаше политика на бюджетен излишък за сметка на посочените национални ценности. Висока беше централизацията на бюджетната система, а бюджетът изпълняваше предимно фискални функции и пренебрегваше стимулиращите и потискащите функции.
- Слаборазвита финансова система, в т.ч. банковите и небанковите финансови институции. Макар че бяха почти изцяло притежание на чуждестранен капитал, банките и другите финансови институции не бяха модернизирани и дейността им беше далеч под европейските и световни стандарти в съответната област.
- Географското положение на страната, освен някои предимства, има и сериозни негативи. За разлика от централноевропейските страни, България е далеч от големите икономически, научно-технически и културни центрове на Западна Европа. Нямаме вековните традиции на активен икономически и културен обмен и дори битова близост с техните народи, каквито притежават другите новоприети страни-членки от Източна Европа. Това е една от многото причини да сме икономическа периферия на Европа. При недостатъчно енергични мерки за преодоляване на другите ни слаби позиции, и особено пътната и транспортната инфраструктура, географското положение ще поставя още по-силен перифериен отпечатък на бъдещото ни икономическо развитие.

1.3. В търсене на балансирана оценка на силните и слабите страни

В България има много нерешени проблеми, които предопределят икономическата и социалната ни изостаналост. Изброяването на толкова много слаби стартови позиции преди присъединяването към ЕС, които ще присъстват още много години, дори десетилетия, по време на членството ни в ЕС, не е приятно – и за авторите, и за читателите. Дори и сега, 10 години след присъединяването към ЕС, преобладаващата част от тези слаби позиции присъстват. Някои леко смекчени, други – неизменни, трети – дори влошени. Но по-добре е да гледаме истината в очите, отколкото да си затваряме очите пред нея. Науката трябва да говори с езика на фактите, независимо дали те са приятни или не. Иначе тя не би служила на националните интереси, а ще се превърне в сервилна послушница на партизански и корпоративни интереси. Трябва да вникнем в неприятната истина, за да я разберем и преобразим в положителна.

Списъкът от слаби изходни позиции не е продукт само на последните 27 години. Той е резултат от многогодишни „натрупвания“ на недостатъчно развитие, ниска стопанска рационалност, неадекватна държавна политика, недостатъчни

материални, финансови, човешки и управленски ресурси, и неефикасното им използване. Той е резултат и на външни обстоятелства (натрапвани от големите държави и международните финансови институции), но решаващи за нашата изостаналост са вътрешните причини, за които ние сме отговорни.

Всичко това се е натрупвало в продължение на 100-150 и повече години и ни е държало в опашката на европейския прогрес. България сега е между последните в Европа по равнище на икономическо и социално развитие, където сме били и преди 50 или 100 години. През това време ние сме се развивали, но същото са правели и другите европейски страни. И са го правели дори по-добре от нас. Ако през следващите години и десетилетия успеем да превърнем поне част от слабите позиции в предимства, или да смекчим негативния им характер, ще постигнем догонващо икономическо развитие. Ако не успеем, ще продължим да вегетираме между последните в югоизточната социално-икономическа периферия на Европа. До скоро бяхме в периферията на разединена Европа, а сега сме и рискуваме да останем за дълго в периферията на обединена Европа. Между двете ситуации едва ли има голяма разлика от гледна точка на нашите сравнителни позиции спрямо другите страни в Европа.

Посочените слаби страни на нашата икономика, и в по-широк план на нашето общество, издават недостатъчната ни подготвеност през 2007 г. за присъединяване към ЕС. Засега цялото внимание на българските власти и на Европейската комисия се концентрира върху съдебната система, престъпността и корупцията. България наистина има сериозни слабости в тези области, но те не са единствените, нито са най-трудно преодолимите. Силно се подценява и премълчава неподготвеността ни за присъединяване в икономиката. България няма конкурентоспособна икономика, която да се справи с конкурентния натиск на вътрешния европейски пазар. Строго погледнато, в началото на 2007 г. ние не отговаряхме на критериите от Копенхаген за членство в ЕС.

Въпреки това ние, като Институт за икономически изследвания при БАН, бяхме за по-бързо присъединяване към ЕС. Приветствахме решенията на европейските институции за нашето присъединяване, не защото България беше добре подготвена, а защото се надявахме, че само като член на общността у нас ще задействат правилата на ЕС и ще се създадат по-благоприятни условия за социално-икономическо развитие. Надявахме се, че, под прякото наблюдение и контрол на институциите на ЕС, ще се провеждат радикални реформи в икономиката, здравеопазването, образованието, екологията, съдебната система и другите сектори. Вярвахме, че така ще постигнем ускорено догонващо социално-икономическо развитие. Не всички наши очаквания се потвърдиха, но дори и това, което постигнахме, едва ли щеше да е възможно извън ЕС, ако зависеше само от волята и възможностите на българските власти.

Ако трябва за нещо да съжаляваме, то не е за присъединяването като събитие, а за начина на неговото осъществяване. Замисляните и прилагани политики можеха и трябваше да бъдат по-рационални, по-гъвкави, с по-добро съчетаване на финансовата със социалната стабилност. Опитът през последните години е поучителен. Много от промените у нас станаха в резултат от натиска на

Европейската комисия в процеса на предприсъединителните преговори, често при съпротива на българските власти и на заинтересуваните групи. Без този външен натиск реформите нямаше да бъдат направени. **Темпът и радикализмът на реформите в България, като член на ЕС, са по-високи, отколкото извън Общността.**

През годините непосредствено след присъединяването по-силно се чувстват някои негативни ефекти на интеграционните процеси, подсилени от недостатъчната ни подготвеност. Нашето общество нямаше представа за сериозните икономически и социални проблеми, с които ще се сблъскаме през годините непосредствено след присъединяването. Преобладаваха наивни очаквания за подарено ни от Европейския съюз благоденствие, без ние да сме се променили в живота и труда и да заработим сами това благоденствие.⁶³ Ключът към благоденствието е в по-високата производителност на труда. България може да постигне по-бързо и по-висока производителност на труда като член на Общността, а не извън нея. Поради насажданите в продължение на години евроилюзии и наивен еврооптимизъм, беше нормално да се появи настоящият европесимизъм.

България може да постигне догонващо икономическо развитие като член на ЕС през следващите години и десетилетия, ако използва силните си позиции и превърне част от слабите в предимства. Това не е лесно, но не е невъзможно. Макар и при различни условия, други страни и народи са го постигали. **България нямаше, а и сега няма, разумна алтернатива на интеграцията в ЕС. Няма алтернатива и на ускореното догонващо развитие. Успешното догонващо развитие на България е възможно в рамките на Общността. При условие, че тя бъде реформирана радикално. На този проблем ще се спрем в края на настоящия анализ.**

2. Ползите от членството ни в ЕС

Ползите от членството в ЕС са многопластови и не могат да се обхванат в рамките на фокуса на този доклад. Например, в Годишния доклад от 2015 г. направихме опит да обхванем и оценим ефектите от използването на различните фондове на ЕС и тяхното влияние върху темповете на икономическото развитие на страната. Подобни изследвания са правени и от други институции⁶⁴ и те показват общо взето сходни резултати – икономическите ползи от усвояването на еврофондовете са безспорни. Тук обаче си поставяме за цел да проследим ефекти, които са трудно измерими, но са важни за икономическото развитие.

⁶³ В този смисъл заслужават внимание думите на Ханс-Герт Пьотеринг, ръководител на Европейската народна партия в Европейския парламент на 26 септември 2006 г., адресирани към народите на България и Румъния: „Присъединяването към ЕС не означава присъединяване към рая на земята“. Това беше едно мъдро изказване с мъдро добронамерено предупреждение.

⁶⁴ Такива доклади се публикуват от МФ. Последният „Фондовете на ЕС в България – Оценка на макроикономическите ефекти от изпълнението на програмите, съфинансирани със средства на ЕС“ е от март 2017 г., <http://www.minfin.bg/bg/page/1168>.

Както вече подчертахме, един от най-съществените проблеми на икономиката е ниската ѝ конкурентоспособност. Преодоляването на този недостатък ще е дълъг и труден процес, защото той синтезира в себе си дълбоко вкоренени дефекти на икономиката и на обществото. Във връзка с това трябва определено да се заяви, че решаването на този проблем ще е много по-трудно извън ЕС. Няколко са факторите, подкрепящи този извод. Ползите от присъединяването не трябва само да се остойностяват през призмата на входящите финансови потоци. Стратегически по-важният фактор е вярата, че само като член на Общността в страната ще се задействат правилата на ЕС и ще се създадат по-благоприятни условия за икономическо развитие. Не само и не главно поради милиардите евро, които ще получаваме от европейските фондове. По-важното е, че, като член на Съюза, България ще прилага неговите закони, правила и норми на поведение, по-бързо ще се превърне в подредена европейска държава.

По силата на общото законодателство, България беше длъжна да го прави, докато извън ЕС едва ли щеше да намери сили за това. Показателен беше предприєдинителният период. През последните години беше упражняван силен натиск от европейските институции за ускоряване на реформите у нас. Въпреки това промените ставаха мъчително. Ако бяхме останали извън Съюза, съпротивата им би била непреодолима. През изминалите години официалните български власти доказаха, че не могат или не желаят да се справят с тях.

Присъединяването на България беше не толкова акт на признание за изпълнени условия за членство. То беше по-скоро израз на добра воля от страна на ЕС и цели да ни създаде авансово подходящи условия за радикални реформи и догонващо развитие в рамките на Общността.

България има и други съществени ползи от присъединяването си към ЕС. Те са много по-очевидни за масовия гражданин, за разлика от посочените дотук. С известна условност, могат да бъдат наречени масови ползи от битов характер. Това са свободното пътуване на милиони наши граждани из Европа, без формалности, както и по-големите възможности за работа на стотици хиляди българи в другите европейски страни и изпращането на част от техните доходи на близките им в родината. Тези трансфери през 2016 г. възлизат на 1.7 млрд. лв. и превишават годишния приток на преки чуждестранни инвестиции.

Ако не беше възможността около един милион хора в работоспособна възраст да работят в чужбина и главно в европейските страни, вътрешната ни безработица може би щеше да бъде много по-висока от официално отчитаната сега. Други масови ползи са възможностите на десетки хиляди български студенти да учат в тези страни, немалка част от тях със стипендии от съответните държави, както и по-голямото разнообразие на качествени и сравнително евтини западноевропейски стоки в нашата търговска мрежа. Тук трябва да бъдат добавени и милиардите евро, получени през предприєдинителния период, през първия и втория бюджетен цикъл на Европейската комисия, които засега са осигурени до 2020 г.

Добрата воля на ЕС не е израз на чист алтруизъм от тяхна страна. Ние също сме им необходими и полезни, главно по стратегически за тях геополитически

съображения, както и като пазар за техните стоки и инвестиции. Доставяме им подготвени у нас квалифицирани специалисти и нискоквалифициран персонал за работа, която гражданите на старите страни-членки не желаят да вършат. Даваме им възможност да пренасят у нас производствени мощности от техните страни със скъп труд и да използват нашата сравнително квалифицирана и многократно по-евтина работна сила. Следователно, ние не само получаваме, но и внасяме свой принос в общото европейско семейство. Не трябва да имаме самочувствието на гости, а на членове на това семейство. Надеждата ни е на първо време да получаваме повече, отколкото даваме, в знак на солидарност от тяхна страна. Съотношението между даване и получаване може да се променя в бъдеще. Все пак, доколкото сме по-слабо развита страна от средното ниво на Общността, по логиката на солидарността е нормално в бъдеще да получаваме повече материални и нематериални блага, отколкото даваме. Това съотношение между даване и получаване ще бъде фактор за нашето догонващо развитие.

3. Производство, търговия и потребление в условията на Европейския общ пазар

Задължителна предпоставка за успешното функциониране на всяка интеграционна общност е да бъде икономически и социално еднородна. Свободната конкуренция между страните-членки в условията на общ вътрешен пазар стимулира развитието на съставните икономики и всички извличат изгоди от конкуренцията. Когато общността е съставена от силноразвити конкурентоспособни икономики и слаборазвити, едва проходящи неконкурентоспособни икономики, нормалната вътрешна конкуренция е невъзможна. При такъв общ вътрешен пазар от конкуренцията печелят силните икономики и губят слабите. Българската икономика претърпя някои силно негативни промени след присъединяването към ЕС и това не трябва да се премълчава, а да се изследват причините и да се потърсят компенсиращи механизми. Парадигмата, че от свободната търговия безусловно печелят всички, отдавна е развенчана. Представените тук данни са красноречиво потвърждение за загубен производствен и експортен потенциал.

3.1. Производство

Всички данни, на които се позоваваме в настоящия анализ, са от официални български и европейски източници. За да избегнем добре известните условности от сравняването на разновременни стойностни величини, както и от влиянието на невинаги реалните цени и валутни курсове през този период, използваме натурални показатели, които са най-меродавни.

Таблица 15

Производство на някои от важните продукти в България⁶⁵

Показатели/Години	1988 г.	2000 г.	2006 г.	2015 г.
Електроенергия (млн. квч.)	45133.0	40925.0	45843.0	47485.0
Цимент (млн. т)	5.4	2.2	4.1	1.8
Прокат от черни метали (хил. т)	3322.0	1455.0	2048.0	939.0
Металообработващи машини (бр.)	17441.0	4788.0	4206.0	1696.0
Електрокари (бр.)	47400.0	500.0	401.0	119.0
Мотокари (бр.)	35100.0	700.0	942.0	124.0
Електрически двигатели (хил. бр.)	1891.0	598.0	598.0	226.0
Автоматични телефонни централи (хил. линии)	436.0	...	x	x
Цветни телевизори (хил. бр.)	124.3	2.4	x	x
Домашни хладилници (бр.)	111000.0	17900.0	...	x
Автоматични домашни перални (хил. бр.)	57.3	...	x	x
Азотни торове – 100% азот (хил. т)	1134.7	262.0	377.5	315.0
Амоняк (хил. т)	1342.4	647.3	377.5	...
Минерални торове (хил. т хранително вещество)	724.1	...	275.0	458.0
Карбамид (100% азот) (хил. т)	368.1	133.4	...	...
Обувки – кожени (млн. чифта)	25.8	5.7	14.6	11.6
Памучни платове (млн. кв.м.)	361.7	49.8	54.6	7.8
Вълнени платове (млн. м)	45.0	4.7	9.1	2.1
Месо (хил. т)	565.6	81.9	133.0	155.8
Мляко (млн. л)	2509.0	16.7	14.7	69.9
Зеленчукови консерви (хил. т)	344.0	42.3	109.9	77.8
Гроздови вина (млн. л)	312.6	183.3	185.7	104.9
Плодови консерви (хил. т)	242.8	28.8	61.7	62.5
Пшеница (хил. т)	4743.0	2775.0	3302.0	5004.0
Царевица (хил. т)	1625.0	818.0	1588.0	2691.0
Растителни масла (хил. т)	171.6	101.9	81.6	95.9
Домати (хил. т)	809.0	410.0	213.0	122.0
Сирене (хил. т)	112.6	19.6	50.9	51.2
Захар (хил. т)	361.0	216.0	282.0	108.0
Ябълки (хил. т)	314.0	92.0	...	...
Грозде (хил. т)	929.0	449.0	...	...
Говеда (хил. бр.)	1615.0	682.0	628.0	549.7
в т.ч. Крави (хил. бр.)	646.0	434.0	361.2	352.5
Овце (хил. бр.)	8593.0	2549.0	1635.0	1327.9

Източник: НСИ, Статистически годишници и Статистически справочници, 1989, 2002, 2008 и 2016. Към този момент (април 2017 г.) няма по-нова статистическа публикация.

Анализът на данните от табл. 15 дава основание за следните изводи:

- Таблица 15 показва какво се случва с производствения потенциал на една прощаща малка икономика, когато загуби основните си пазари и когато е

⁶⁵ 1988 г. е избрана като последна нормална година преди промените у нас, 2000 г. – като начало на мащабни структурни промени в рамките на асоциирането ни със ЕС, 2006 г. – като предшестваша официалното присъединяване към ЕС от 1 януари 2007 г., а 2015 г. – като последната, за която НСИ е публикувал данни за производството. В Статистическия справочник от 2016 г. са публикувани по-късни данни за 2015 г., а останалите не се различават от тези за 2014 г. Числото за произведен цимент през 2006 г. поражда съмнения, но така е записано в статистическите публикации. Означенията с „x“ показват, че производството е прекратено, а тези с точки „...“ – че няма данни в статистическите публикации

лишена от протекцията на недостатъчно развита прохождаща икономика, изправена пред пазарната конкуренция.

- Вижда се, че след 1989 г. започва икономическо разпадане във всички сектори на икономиката. Единственото оцеляло през последните години, дори леко повишено производство, е на електроенергията и на още няколко продукта. Окуражаващо е, че след 2003-2005 г. се чувства стабилизация и лек обрат в няколко производства.
- Статистическите данни показват, че редица производства, които не са пострадали веднага след 1989 г., понасят загуби с асоциирането към ЕС и дори след присъединяването.

Обективността налага да се каже, че освен с прекия сблъсък с пазарната конкуренция, обяснението на тези плачевни резултати може да се търси и в други направления, нямащи нищо общо с членството в ЕС:

- Приет беше Закон за възстановяване на собствеността върху земята на бившите ѝ собственици или на техните наследници, в реални граници. Това предизвика тотален хаос в земеделието. Дейността на „земеразделителните комисии“ се проточи с години. Ликвидирано беше едрото кооперативно земеделие, постигнало добиви на европейско равнище, и бяха възстановени милиони малки парцели, негодни за съвременна механизирана обработка. Около 1/3 от земята остана пустееща в продължение на години през 90-те години на XX и началото на новия век. Селските стопани и българската икономика понесоха огромни загуби и пълна разруха, от която земеделието и досега не може да се съвземе.
- Със закона за приватизацията беше предвидено създаването на държавен орган за следприватизационен контрол, с цел да се проверява доколко новите собственици спазват икономическите, социалните, екологичните и други клаузи на приватизационните договори. Дейността на този орган беше блокирана и почти никакъв контрол не е осъществяван. Въпреки масовите груби нарушения на приватизационните договори, не са предприети наказателни мерки срещу нарушителите и не ни е известна нито една осъдителна присъда. Тогавашните български правителства не само толерираха, но и активно форсираха приватизацията чрез преговори с избрани купувачи.

Масабният спад на производството породил безработица, емиграция на няколкостотин хиляди квалифициран персонал в чужбина, масова деквалификация и деградация на работна сила, рязко намаление на заетостта и доходите. Появил се дори понятието „обезкуражени безработни“ – трайно безработни в продължение на 3-4-5 и повече години, професионално деквалифицирани и деградирани, загубили надежда, че ще си намерят работа. Преди десетина години техният брой беше около 200-250 хил. души. Статистиката и досега ги отчита (163 хил. души през 2016 г.), без обаче да ги включва в официално отчитаната безработица.

Асоциирането и присъединяването към ЕС не бяха първопричина, но продължиха разрушителната тенденция, започнала в края на 1989 г. Отделните признаци за конструктивно въздействие на членството ни в ЕС върху стопанската дейност не бяха в състояние да променят общата посока на разруха и декапитализация на икономиката, която беше отличителна черта в продължение на две десетилетия. С разширяването на либерализацията на вноса и износа и отмяната на протекцията на неконкурентното местно производство в рамките на Общия европейски пазар, членството ни в ЕС по-скоро довърши започналите по-рано разрушителни процеси.

Пораженията за България от тази разруха на икономиката са огромни. Те не подлежат дори на приблизителна количествена оценка. Като вземем предвид пораженията върху физическия, човешкия и интелектуалния капитал и пропуснатите в резултат на това бъдещи ползи, може да се предполага, че загубите на България през изминалите години са в порядъка на стотици милиарди евро. Последствията от тази разруха са много тежки и ще се чувстват още много години.

3.2. Търговия

Важен източник на икономически противоречия в съвременния свят, в т.ч. в ЕС, е пълната либерализация за движението на стоки между асоциираните и редовни членки на ЕС. Либерализация на стоковите потоци е от съществена полза за гражданите на новите страни-членки на битово равнище. Особено за тези от страните от Източна Европа, които сега могат да купуват повече и по-качествени стоки в своите магазини. На пръв поглед старите и новите членки на Общността са равнопоставени. Формално границите са отворени за движение на стоки в двете посоки. Но за да бъдем обективни, трябва да си даваме сметка, че тази либерализация е изгодна много повече за старите страни-членки с мощни икономики.

При отворени граници формално могат да изнасят стоки и двете страни, но реално го правят само по-развитите, защото са по-конкурентоспособни по качество и цена на стоките. Новите страни-членки не могат да си го позволят поради по-ниската си конкурентоспособност и трупат големи дефицити в търговските си баланси. Освен това, те са принудени да намаляват или закриват изцяло свои производства и отрасли, работещи за вътрешния пазар, поради свободния внос на по-конкурентни стоки от развитите страни.

Като член на СИБ, България произвеждаше и изнасяше разнообразни стоки в големи количества на взаимноизгодни условия за другите страни-членки. През 1980 г. 70.8% от нашия износ беше за социалистическите страни (т.нар. първо направление), 15.8% – за капиталистическите (второ направление) и 13.4% – за развиващите се страни. Числата за нашия износ през 1988 г., преобладаващата част от който се насочваше към Съветския съюз и другите страни от СИБ, а също и за някои следващи години до 2015 г., когато изнасяме най-много за ЕС са показани на табл. 16.

Таблица 16

Износ на някои по-важни стоки⁶⁶

Продукти/Години	1988 г.	2000 г.	2006 г.	2015 г.
Електромотори (хил. бр.)	836.0	446.5	383.2	
Електронни калкулатори (хил. бр.)	46.7	x		x
Електрокари (хил. бр.)	44.7	...	x	x
Мотокари (хил. бр.)	33.2	...	x	x
Електротелфери (хил. бр.)	131.5	...	x	x
Трактори (бр.)	1717.0	...	...	...
Телефонни апарати (хил. бр.)	480.0	5.9	8.7	3.9
Стругове (бр.)	3278.0	...	...	818.0
Радиотелефони (хил. бр.)	121.0	x	x	x
Розово масло (кг.)	595.0	...	...	...
Пишещи машини (хил. бр.)	143.1	...	...	...
Азотни торове (хил. т)	319.0	26.7	...	...
Калцинирана сода (хил. т)	795.2	...	...	...
Ориенталски тютюн (хил. т)	54.9	21.6	38.7	34.7
Яйца (млн. бр.)	1266.8	...	...	...
Пресни зеленчуци (хил. т)	109.3	...	...	...
в т.ч. домати (хил. т)	78.9	0.4	0.4	4.4
Пресни плодове (хил. т)	139.2	...	...	...
в т.ч. грозде (хил. т)	36.2	0.3	...	...
в т.ч. ябълки (хил. т)	41.1	0.1	...	...
Цигари (хил. т)	73.3	4.0	2.4	16.7
Памучни платове (млн. м)	34.7	41.9	29.6	...
Кожени обувки (хил. чифта)	1740.0	5218.0	7555.0	6135.0
Стерилизирани зеленчукови консерви (хил. т)	170.5	11.3	20.0	24.3
Трапезни вина (млн. л)	172.3	79.3	118.3	...

Източник: НСИ. Статистически годишници и Статистически справочници 1989, 2002, 2007 и 2016.

Данните от табл. 16 дават основания за следните разсъждения:

1. Тази извадка от експортната листа на България през 1988 г. потвърждава, че сме били средноразвита промишлено-аграрна страна по европейски стандарти. Нашата икономика е произвеждала в големи мащаби среднотехнологични, а в отделни случаи, например в електрониката, и високотехнологични продукти, които са приемани на външните пазари.
2. Индустрията и земеделието са били тясно специализирани в рамките на СИБ и преобладаващата част от продукцията на някои сравнително сложни продукти са продавани в страните-членки, както и извън тях. Без тази производствена специализация, техническа помощ от по-развитите страни-членки и огромния пазар на СИБ, не би било възможно рентабилното масово производство на сравнително сложни машини и съоръжения в малка и по-слабо развита страна като България.

⁶⁶ Както при табл. 15, данните за износа на стругове за 2000 и 2006 г. са дадени в тонове и поради това не ги използваме.

3. Производството и износът се сричат тотално след 1989-1990 г. Много от произвежданите и изнасяни по-рано продукти изчезват от експортната ни листа, а заедно с тях изчезват стотици хиляди работни места и доходи на българските домакинства. При пълната либерализация на вноса и липсата на защита на местното все още неконкурентоспособно производство по световните стандарти, преустановеното вътрешно производство, в частта му за вътрешно потребление, се заменя с внос от по-конкурентоспособни чуждестранни производители с голям стопански опит в съответните области. Този внос расте непрекъснато, за да достигне през 2015 г. впечатляващи величини: домашни хладилници – 76.5 хил. бр., домашни перални машини – 181.2 хил., прахосмукачки – 253.2 хил., телевизори – 906 хил., велосипеди – 32.2 хил. бр., ориз – 38.4 хил. т, сол – 213.4 хил. т, захар – 246.8 хил. т, целулоза – 20.3 хил. т, обувки (кожени) – 6564.5 хил. Чифта, и т.н. (НСИ, 2016, с. 165).
4. Външният пазар, и особено пазарът на СИВ, е бил силно чувствителен към политическите и икономическите процеси у нас след края на 1989 г. Спадът на производството се чувства още в началото, но протича с известна инерционност, може би защото част от производството е било за вътрешния пазар. Сливът на износа е незабавен и рязък, особено след саморазпускането на СИВ през 1991 г. Цялата производствена и експортна система, изградена в продължение на години, рухва веднага.
5. Загубените веднъж пазари трудно се възстановят. Преобладаващата част от тях са загубени завинаги. Бедата за България е в това, че при настоящия механизъм на функциониране на Общия европейски пазар, на който се реализира преобладаващата част от нашия износ днес, нямаме шансове в обозримото бъдеще да възстановим производството и експорта на такова качествено и количествено равнище, каквото имахме до 1988 г. Не бихме могли дори да се приближим до него, защото не сме конкурентоспособни. А в напълно либерализиран общ пазар бедните страни нямат шансове в конкуренцията с богатите. За определен период от време (20-30 и повече години) те се нуждаят от протекция на проходащата местна индустрия, докато тя стъпи на краката си.

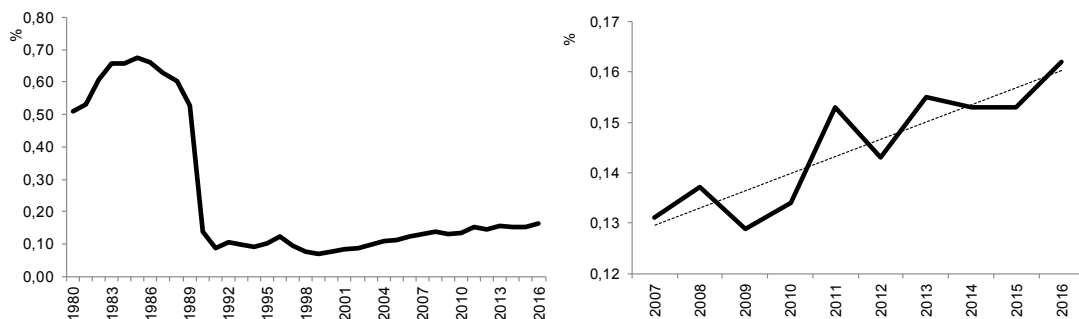
Общият баланс от либерализацията на външната търговия след началото на икономическите реформи е силно негативен за България. За размерите на загубите може да се съди от фиг. 46, показваща драстичния спад на относителния дял на износа на България в общия световен обем на износ. Вярно е, че след присъединяването към ЕС има тенденция към нарастване, но тя е с висока степен на нестабилност и доста слаба. Немислимо е да се очаква възстановяване на нивата от 80-те години на XX век.

Сега плащаме цената на ниската ни конкурентоспособност на Общия европейски пазар и на крайно неблагоприятната структура на експортната листа, в която на практика липсват стоки с висока степен на преработка и висока добавена стойност. Не е възможно нашите наскоро създадени, едва проходащи, неопитни, неконкурентоспособни компании с 5-10-15-годишна производствена история, да се

конкурират успешно с компаниите от Западна Европа с 50-100 и повече годишен стопански опит, с модерни технологии, висококвалифициран и дисциплиниран персонал, развита разпределителна мрежа, усвоени отдавна пазари, престижно име и традиции. Вместо сближаване по конкурентоспособност, сега протича още по-голямо икономическо дистанциране между страните-членки на ЕС. Страни като България нямат шансове на този общ пазар в обозримото бъдеще. Това вече разбират и в Брюксел. Неслучайно приемането на нови членове на ЕС засега е преустановено за 5 години. Може би този срок ще бъде удължен.

Фигура 46

Износ като дял от световния обем



Източник: UNCTAD.

В Общия европейски пазар има либерализация на капиталовите потоци. В отделни години преди кризата през 2008-2009 г. ПЧИ бяха значителни (до 8-9 млрд. евро през отделни години) и създаваха повърхностно впечатление, че стимулират икономическото развитие на България и на други нови членки на ЕС от Източна Европа. За съжаление, те най-често не се насочваха в приоритетните за нас направления. Наши изследвания през онези години потвърдиха, че около 75% от общия размер на ПЧИ се насочваха в четири области – покупка и спекулативна търговия с недвижими имоти, търговия и ремонт на автомобили и мотоциклети, хотели и ресторанти, и финансово посредничество. Много често ПЧИ в недвижими имоти без никакви подобрения само след няколко години се продаваха на 3-4-5 пъти по-висока цена и стойността им се изнасяше в чужбина, т.е. изнасяше се спекулативно придобит национален доход. Само в търговия и ремонт на автомобили и мотоциклети се насочваха толкова ПЧИ, колкото в цялата преработваща промишленост. България по-скоро губи от такава структура на ПЧИ, защото те се превръщат в ефикасна модерна форма за присвояване на създаден в България национален доход. През последните години структурата на ПЧИ се подобри, но размерът им спадна драматично.

3.3. Потребление на домакинствата

Сривът на производството и търговията, заедно с намалението на заетостта, увеличението на безработицата и свиването на реалните разполагаеми доходи, доведоха до рязък спад в потреблението на домакинствата (табл. 17).

Таблица 17

Потребление на основни хранителни продукти на лице от домакинството

Показатели/Година	1988 г.	2000 г.	2006 г.	2015 г.
Хляб (кг.)	196.4	134.8	116.6	89.5
Месо (кг.)	75.2	22.1	26.5	32.6
Риба (кг.)	8.3	3.3	4.3	5.2
Прясно мляко (л)	195.0	28.9	20.8	18.5
Яйца (бр.)	263.0	127.0	133.0	135.0
Плодове (кг.)	109.0	34.6	37.8	47.6
Зеленчуци (кг.)	109.0	57.4	64.8	68.4
Захар (кг.)	35.0	8.4	8.4	7.0
Растителни хранителни масла (л)	22.9	13.0	15.2	13.6

Източник: НСИ, Статистически годишници и справочници, 1989, 2002, 2008, 2016.

Като цяло, разсъжденията по предходните две таблици (табл. 15 и 16) важат и за табл. 17. Може би заслужава да се отбележи още следното:

- Здравословният процес на намаление на потреблението на хляб в другите европейски страни протича и у нас, но все още сме страната с най-високо потребление на хляб в ЕС – около 90 кг. на човек от населението. Това е едно от многото измерения на диетата на бедността.
- При почти всички продукти има рязко шоково влошаване след 1988 г., последвано от стабилизация или дори леко подобрене за някои продукти, но на много ниско ниво. Това може да се обясни с насъщния характер на храните и неотложността в тяхното потребление в някакъв допустим минимум за биологично оцеляване. То определя по-ниската еластичност на потреблението на хранителни продукти спрямо доходите.
- При нехранителните продукти еластичността е по-висока, а спадът – по-рязък и продължителен. За разлика от храните, потреблението на дрехи, обувки, домашно обзавеждане, ремонт и освежаване на жилището, почивката на море и планина и т.н., подлежат на отлагане в определени граници.
- Проведените многобройни анкети през последните 25 години за потреблението на нехранителни стоки с по-широк и по-тесен обхват потвърждават по-рязкото намаление на потреблението. Това намаление е незначително за най-високодоходната децилна група (5-10% от населението), много голямо за средните децилни групи (30-40% от населението) и драматично за най-ниските (50-60% от населението).

4. Бедност, разпределителни и преразпределителни отношения

България беше бедна (от гл. т. на европейските стандарти) страна преди присъединяването към ЕС, и 10 години след това остава най-бедната страна в Съюза. Доходите ни са около 2 пъти по-ниски от нивата, на които трябва да са при нашата производителност. БВП на човек от населението у нас е 47% от това в ЕС, а средните ни доходи – 20% от техните. Малко по-различна, но сходна, е картината по брутна добавена стойност на заето лице. По законите на икономиката, производителността и доходите трябва да се движат паралелно. Нарушението на това изискване е икономически погрешно и социално несправедливо. Задължение на всяко българско правителство е да провежда политика на постепенно сближаване със средните доходи в ЕС, в съответствие с нашата производителност. Делът ни по доходи спрямо средното в ЕС трябва да се приближава до този по производителност.

Това изисква алтернативна политика по разпределение на новосъздадената стойност между печалба на работодателите и заплата на наемния труд с цел повишаване на дела на заплатите. През следващите десетина години трябва да се преодолее натрупаното силно изоставане на заплатите от производителността на труда. Това може да се постигне само чрез ускорено изпреварващо нарастване на заплатите пред производителността.

Данните на фиг. 47 показват, че нарастването на реалната работна заплата (при база 1990 г.) все още изостава от нарастването на БВП. Въпросът за политиката по доходите от икономически и социален вече се превръща в политически въпрос и заема все по-централно място в платформите на политическите партии. Очевидно се чувства необходимост от форсирано повишение на заплатите, дори над производителността през следващите години. Това е привидно нарушение на нормалността, но друг начин няма.

Фигура 47



Източник: Фигурата е съставена от проф. В. Цанов по данни на НСИ.

Трайното потискане на доходите създава социална несправедливост, а тя, от своя страна, поражда социално напрежение и конфликти. Това е нежелателно за обществото като цяло и за наемния труд, но вреди и на самия бизнес. С този анализ по никакъв начин не искаме да култивираме враждебност към предприемчивите и бизнес-ориентирани българи, а да им подскажем, че бизнесът също се нуждае от социална стабилност и спокойствие в обществото. В стратегически план той се нуждае и от социална справедливост. Защото не е възможна спокойна и ефективна стопанска дейност в обстановка на социално изнудване, конфликти и улични вълнения. Таблица 18 показва, че България продължава да е страната с най-ниска средна месечна заплата в ЕС.

Таблица 18
Средни заплати в някои страни от ЕС (2016 г.) (евро)⁶⁷

Страни	Бруто	Нето
Европейски съюз	-	1508
България	519	406
Румъния	724	524
Литва	793	618
Латвия	836	615
Словакия	901	692
Унгария	922	613
Полша	944	670
Чехия	1008	750
Хърватия	1022	750
Естония	1119	902
Гърция	1127	947
Португалия	1187	984
Словения	1687	1087
Испания	2143	1718

Източник: Евростат.

Има опасения, изразявани най-вече от средите на бизнеса, че всяко повишение на заплатите ще срина конкурентоспособността на нашата икономика. Безпристрастният анализ на данните обаче показва, че компенсацията на наетите у нас е около 40% от БВП по елементи на доходите, при 47.4% средно в ЕС и 52.9% в развити европейски страни като Дания. Далеч по-ниският дял у нас е резултат и от дългогодишно потискане на доходите чрез рестриктивна политика. Доходите у нас никога не са били ограничители на конкурентоспособността и няма да бъдат в обозримото бъдеще. Това се потвърждава и от редовните доклади на МВФ⁶⁸, от които ясно личи, че нарастването на доходите през последните години не се е отразило негативно върху конкурентността на икономиката.

Действителните ограничители на конкурентоспособността у нас са високата енергоемкост, материалоемкост и капиталоемкост на продукцията, ниското

⁶⁷ Брутните месечни заплати в национални валути са превръщани в евро по съответните валутни курсове, а нетните са получавани след приспадане на съответния данък върху дохода по националните законодателства. Съзнателно пропускаме нетните заплати в страни като Австрия (2009 евро), Франция (2157), Германия (2275), Финландия (2509), Дания (3095 евро) и т.н., защото няма основания да се сравняваме с тях.

⁶⁸ IMF Bulgaria 2016 Article IV Consultation, p. 37-40.

технологично равнище, нерационалните производствени структури, примитивната продуктова структура на износа, загърбването на науката и иновациите, ниското качество, ниската квалификация на персонала, огромната за нашите мащаби емиграция на високо- и средноквалифициран персонал към чужбина, ниската трудова дисциплина, лошото управление на макро и микро равнище, нестабилното и неспазвано законодателство, лошата договорна дисциплина, неефикасната съдебна система, престъпността и корупцията.

Освен по средната заплата, за бедността в една страна може да се съди и по минималната заплата. По най-нови данни на Евростат, България е за пореден път с най-ниската минимална месечна заплата в ЕС (табл. 19).

Таблица 19

Минимални заплати в някои страни от ЕС (2016 г.) (евро)

Страни	Минимална заплата
България	235
Румъния	320
Латвия	380
Литва	380
Чехия	407
Унгария	412
Хърватия	433
Словакия	435
Полша	453
Естония	470
Португалия	650
Гърция	684
Словения	805
Испания	826
Франция	1480
Германия	1498

Източник: Евростат.

От всичко, споменато дотук, и от приведените статистически данни, може обосновано да се заключи, че България се нуждае от нова политика на разпределение и преразпределение. Освен че трябва да се повишават доходите, финансовото бреме трябва да се премества постепенно от бедните и средните слоеве, както е сега, към по-заможните, които могат да го понесат безпроблемно. Това е олицетворение на добре известното изискване в публичните финанси за достигане (в максимално възможна степен) на хоризонтална и вертикална справедливост. По този начин ще се гарантира и запазване на финансова и социалната стабилност. Това може да се постигне както с разумна политика по доходите (в смисъл на устойчиво покачване), така и с реформа в данъчната система.

Остра е потребността от ограничаване на **голямото доходно неравенство**. Както е известно, то се измерва с коефициента Джини (табл. 20).

Таблица 20

Доходно неравенство в някои европейски страни (2015 г.)

Страни	Коефициент Джини
Европейски съюз	31.0
България	37.0
Румъния	37.4
Литва	37.9
Словакия	23.7
Норвегия	23.9
Словения	24.5
Чехия	25.0
Швеция	25.2
Финландия	25.2
Холандия	26.7
Австрия	27.2
Унгария	28.2
Франция	29.2
Германия	30.1
Хърватия	30.6
Полша	30.6

Източник: Евростат.

Данните показват, че наред с най-ниско средно равнище на доходите и най-ниска минимална заплата, България има и едно от най-високите нива на доходно неравенство, което допълнително изостря проблема за бедността. Справедливото заплащане е важен фактор за задържане на специалистите и квалифицираните работници у нас. Сега има голям отлив на средно- и висококвалифицирани специалисти, поради силното подценяване на труда им в продължение на много години.

Дефектите на политиката на доходите могат да се компенсират частично с данъчната политика. България, най-бедната страна в ЕС, поддържа най-ниски данъци, с най-малки данъчно-осигурителни постъпления в бюджета, с крайно несправедлива структура (вж. табл. 21).

От втората колона на табл. 21 личи, че постъпленията у нас са 29% от БВП, при 40% средно за ЕС. Това означава, че всяка година ние мобилизираме 9-10 млрд. лв. по-малко ресурси за финансиране на важни национални проекти и дейности, отколкото бихме могли, ако прилагаме данъчна политика и постигахме събираемост на данъците, сходна с тази в средноразвитите европейски страни. Не сравняваме с най-развитите, а със средноразвитите, например южно- и източноевропейските страни.

С прилаганата у нас консервативна данъчна политика ние се самолишаваме от финансови ресурси за развитие на здравеопазването, образованието, науката, културата, инфраструктурата, демографията, социалните програми, националната сигурност, отбраната.

Таблица 21

Данъчни и осигурителни приходи в някои европейски страни за 2015 г.

Страни	Данъчни и осигурителни приходи (% от БВП)	Данъци върху доходи и богатство (% от общите приходи)
Европейски съюз	40.0	32.4
България	29.0	18.5
Белгия	47.5	35.1
Дания	47.6	63.9
Германия	40.0	30.7
Гърция	39.6	23.3
Испания	34.6	29.3
Франция	47.9	26.3
Хърватия	37.6	15.9
Италия	43.5	34.0
Унгария	39.2	17.9
Австрия	44.4	32.4
Полша	33.3	20.8
Португалия	37.0	29.2
Румъния	28.0	23.5
Словения	37.1	19.6
Словакия	32.4	22.9
Чехия	34.4	21.2

Източник: Евростат.

Третата колона на табл. 21 показва какъв е делът на постъпленията от данъци върху доходите и от богатство (данъци върху имотите) в общия размер на бюджетните приходи, с други думи – приносят на богатата прослойка в консолидирания бюджет на държавата. С нашите 18.5% сме далеч под средното равнище общо за ЕС (32.4%). С изключение на Хърватия и Унгария, ние сме под равнището на приноса на богатите и в останалите източноевропейски страни. Да не говорим за западноевропейските, и особено Дания, където приносят на богатите е 64% от БВП. Сравнете ги с нашите скромни 18.5% от БВП. Дания и другите западноевропейски и скандинавски страни са пример за разумен социален компромис между труда и капитала. Затова там има социален мир и икономическо благоденствие.

Бедните и средните слоеве в България са натоварени с по-голямо данъчно бреме, отколкото в другите страни-членки, а богатите са силно облекчени, в т. ч. и в сравнение с другите източноевропейски страни. Това също е признак за много ниска корпоративна социална отговорност на нашия едър бизнес. С такава изкривена икономическа и социална политика в България няма изгледи за прогрес. Напротив, пред нас са години на социална и политическа нестабилност, дори на социална конфронтация. Това може да се преодолее пак чрез подобряване на събираемостта и въвеждане на по-високи преки данъци, с умерено прогресивно облагане, а също и повишаване на прогресията при облагане на най-големите недвижими имоти и наследства.

Уеднаквяването на фискалната политика е едно от исканията на ръководителите на Германия, Франция, Италия и Испания от 06.03.2017 г. Ако ни бяха включили в първата най-бързо развиваща се група на бъдещия Европейски съюз (което е

невъзможно), уеднаквяването би трябвало да се направи много скоро. За сведение на привържениците на развитието на ЕС с една скорост, рязкото драматично повишение на данъците е елемент на този подход. Ако попаднем във втората, или по-вероятно в трета група на най-бавно развиващи се, фискалното изравняване може да се отложи с няколко години, но няма да е безкрайно. То трябва да започне още сега, за да бъде евентуално постигнато след 5-6 години. Сближаването ще засегне интересите на богатите и те сигурно ще се съпротивляват. Въпреки това, нашата държава трябва да пристъпи към такива промени в данъчната система, защото това се прави в цяла Европа. Освен че нямаме друг изход, това е правилният път.

Тези важни, а за някои и болезнени, промени трябва да се правят бавно и предпазливо. Постепенността ще се изрази в разположението на реформата във времето (за 5-6 години), а не рязко и брутално (за 1-2 години). **ИИИ при БАН от няколко години призовава за широк обществен дебат, в който да се включат както учени, така и управляващи, профсъюзи и работодатели.** Акцентът на този дебат трябва да бъде характера на неизбежната реформа в данъчната система. Дебатът не бива да се свежда само до тривиалния въпрос „за“ или „против“ плоския данък. Проблемите са много по-сложни и изискват консенсус, защото засягат интересите на бъдещите поколения.

5. Сравнителен анализ на икономическото развитие на България с други страни от Централна и Източна Европа

Поради сложния комплекс от фактори, които определят резултатите от развитието през последните 10-15 години, правим сравнителен анализ на резултатите в другите 10 страни-членки от Източна Европа, като в центъра на проучването поставяме България. Това е полезно и интригуващо, защото имаме много общо с тях: сходно социално-икономическо и политическо минало в продължение на 45 години преди присъединяването, сходно равнище на икономическо развитие при присъединяването, сходни проблеми при трансформацията от централно-планирана към пазарна капиталистическа икономика, сходни мащаби на икономиките с повечето от тях. Водиха се общи преговори за присъединяване, при които тези страни трябваше да отговарят на еднакви критерии, известни като „Критериите от Копенхаген“. При тези многобройни сходства е интересно да установим дали са постигнати сходни резултати от интеграцията в ЕС.

Основната група от тези страни се присъединиха през 2004 г., последвани от България, Румъния и Хърватия няколко години по-късно. Както е известно, членството се предхождаше от асоцииране към ЕС, когато икономиките на страните-кандидати започваха да функционират по правилата на ЕС. На това основание анализираме всичките 11 страни по 18 най-важни показателя от 1997 до 2016 г. Източник на преобладаващата част от данните е най-новата публикация на Европейската комисия (Winter 2017 Economic Forecast, March 2017).

Включваме и Турция в сравнителния анализ, за да установим как се е променила една съседна държава на сходно ниво на икономическо развитие, извън ЕС. Тук обаче има поне два усложняващи фактора – големите мащаби на Турция, за разлика от източноевропейските страни, и нейното споразумение за асоцииране с ЕС, известно като Ankara Agreement от 1963 г., и особено Митническият съюз за свободна търговия с индустриални стоки от декември 1995 г. Тези сравнения дават основание за сериозен размисъл по ефективността на ЕС – най-мощната и най-развита интеграционна общност, която светът познава.

В анализа по някои показатели включваме и 6-те най-развити страни-членки на ЕС (Германия, Франция, Италия, Испания, Холандия и Белгия). Те навярно ще бъдат ядрото на страните, стремящи се към най-бърза и най-дълбока икономическа интеграция след предстоящата реформа в общността. С тези страни правим много по-редки препращания, поради големите различия между техните и нашите условия.

5.1. Прираст на БВП

През 1997-2012 г. средногодишният темп на прираста на БВП у нас е 3%. Пет от страните от Източна Европа са растели по-бързо от нас, а останалите – с по-ниски темпове. Трудно е да се каже дали страните с по-високи темпове са ги постигнали, защото са умеели да се възползват по-добре от членството си в ЕС, или по други причини. Заслужава да се отбележи, че, с изключение на Полша, по-малките страни-членки са постигнали по-високи прирасти.

Допълнително усложнение в картината внася фактът, че Турция, извън ЕС, е постигнала по-високи темпове от средния за групата страни-членки от Източна Европа (около 2.8-3%). Средният темп на прираст на БВП в ядрото на най-развитите европейски страни е много по-нисък (около 1.5%). От това обаче не могат да се правят сериозни изводи, освен предположението, че за този нисък темп може би е повлияла рестриктивната политика на правителствата в тези страни, под влияние на Германия. Освен това, известно е, че на по-високо равнище на развитие се работи с по-висока база, а един процентен пункт има по-висок икономически „пълнеж“, отколкото в слаборазвитите страни, и по-трудно се постигат високи темпове.

През последните 4 години се запазват сходни годишни прирасти на БВП в Източна Европа, особено в най-големите икономики (Полша, Румъния, Унгария и Чехия). България запазва положението си в златната среда. Средногодишният прираст на Турция остава сравнително висок, но с тенденция към намаление.

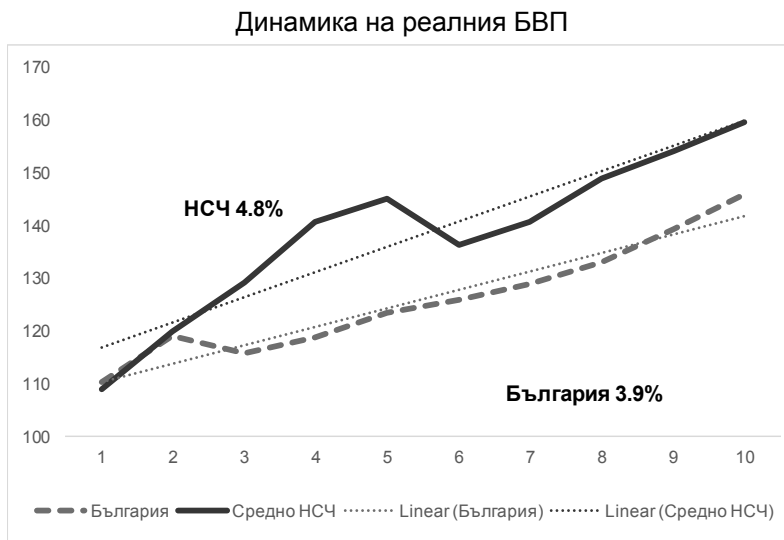
Сравнението на средногодишните темпове на нарастване на БВП⁶⁹, постигнати през първите 10 години от новите страни-членки⁷⁰, показват изоставане на

⁶⁹ По методиката PPP, constant USD.

⁷⁰ За целите тук в групата на новите страни-членки (НСЧ) са включени България, Естония, Латвия, Литва, Полша, Румъния, Словакия, Словения, Унгария и Чехия.

темповете в България, като през годините то се задълбочава (фиг. 48). Фигура 48 показва също, че влиянието на глобалната финансова криза (ГФК) е било по-силно усетено в страните от ЦИЕ, отколкото в България. През последните две години темповете на растеж в България са по-високи, което дава надежда за преодоляване на част от изоставането.

Фигура 48



5.2. Принос на факторите за прираста на БВП

Средногодишният прираст на вътрешното търсене в България през 1997-2012 г. е 4.7%, при прираст на БВП от 3%. Нетният износ намалява средногодишно с 2.2%. В повечето анализирани страни прирастът на вътрешното търсене през този период превишава прираста на БВП. В Чехия, Унгария, Словения и Словакия той е значителен, но малко по-нисък, а в Полша е равен с прираста на БВП. В Турция средногодишният прираст на вътрешното търсене превишава прираста на БВП. За голяма икономика като турската, и до известна степен за полската, това е нормално да се очаква.

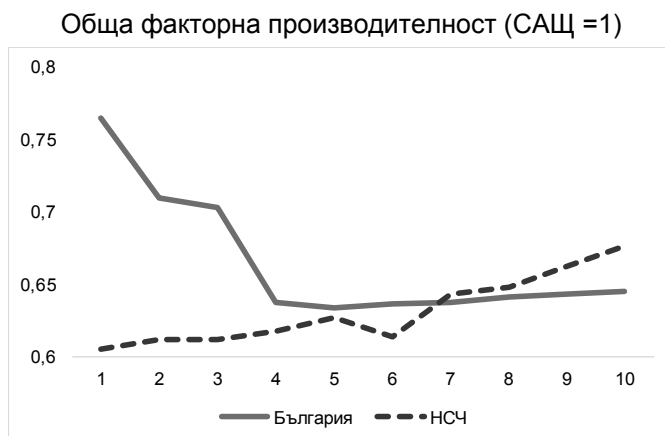
В шест от страните средногодишният прираст на нетния износ за растежа на БВП е отрицателен, в Полша е нулев, а в останалите е положителен, но далеч по-слаб от този на вътрешното търсене.

През последните 4 години в България преобладава приносът на вътрешното търсене. Само през 2013 г. положителният прираст на нетния износ е главен фактор за скромния прираст на БВП, поради спад на вътрешното търсене.

Общо за групата на източноевропейските страни през последните 4 години вътрешното търсене е преобладаващ фактор за прираста на БВП, но има леко пробуждане и на приноса на нетния износ. Трудно е обаче да се говори за положителна тенденция. Ролята на нетния износ в Турция продължава да е незначителна.

По-неблагоприятна за България е динамиката на показателя обща факторна производителност. Фигура 49 ясно показва, че НСЧ като цяло успяват бързо да възстановят, дори да увеличат стойностите на показателя, докато в България се очертава устойчив проблем, породен преди всичко от остарялата техника и миграцията на млади и квалифицирани кадри.

Фигура 49



Източник: Penn World Table, v.9.

5.3. Динамика на заетостта

През 1997-2012 г. при средногодишен прираст на БВП в България от 3%, заетостта намалява средногодишно с 0.3%. Това може да се обясни с наличието преди това на излишна заетост, а също и с големия отлив на квалифицирана работна сила към чужбина. В резултат от това, дори при сравнително нисък прираст на БВП, има повишение на производителността на труда.

Както беше посочено, през 1997-2012 г. във всички източноевропейски страни има средногодишен прираст на БВП между 2 и 4.5%. В същото време, с изключение на Полша, Словакия и Словения, заетостта намалява между 0.1 и 1.6% (Румъния). В Турция през същия период средногодишният прираст на БВП е бил 4.3%, а увеличението на заетостта е с 1%. Това означава повишение на производителността на труда. В най-развитите страни-членки на ЕС през този период има средногодишен прираст на БВП. Навсякъде заетостта расте, приблизително в същите размери.

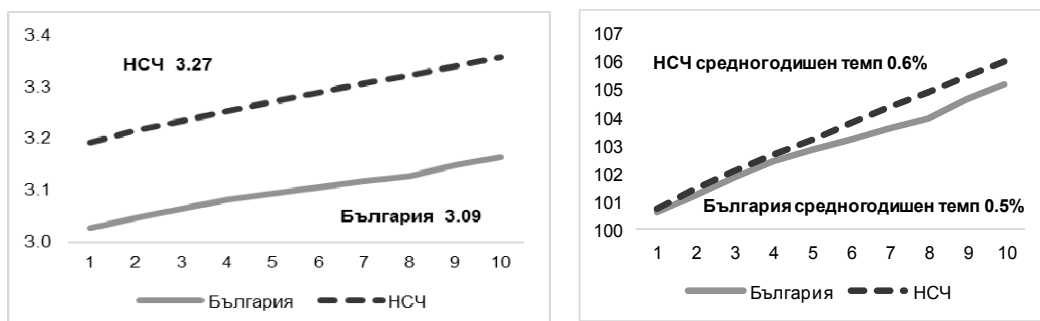
През последните 4 години в България заетостта расте, но с по-ниски темпове в сравнение с прираста на БВП. Подобна е картината и в другите източно-

европейски страни. Същото е и в Турция. В резултат от това производителността на труда нараства умерено.

Във връзка със сравненията на заетостта, интерес представлява и сравнението на динамиката на показателя човешки капитал⁷¹ (фиг. 50). Данните категорично показват, че както по отношение на нивата (лявата фигура), така и по отношение на промените в индекса (дясната фигура), членството на България в ЕС е изиграло положителна роля. В същото време има изоставане в сравнение с останалите страни, при това увеличаващо се през последните години. Това до голяма степен обяснява по-ниската производителност на труда в България в сравнение с НСЧ.

Фигура 50

Човешки капитал



Източник: Penn World Table, v.9.

5.4. Безработица

Средногодишната безработица в България през 1997-2012 г. е 11.7%. Нараства на 13% през 2013 г. и след това постепенно намалява до очакваната 7.7% през 2016 г. Това са официалните данни по методиката на НСИ. Както вече отбелязахме, отчитаната безработица не включва т.нар. обезкуражени безработни, които през тези години са били около 250 хил. души. С тях действителната безработица е около 18-20%. Напоследък „обезкуражените безработни“ спаднаха до 163.4 хил. души през 2016 г. Те и сега не са включени в официалната безработица.

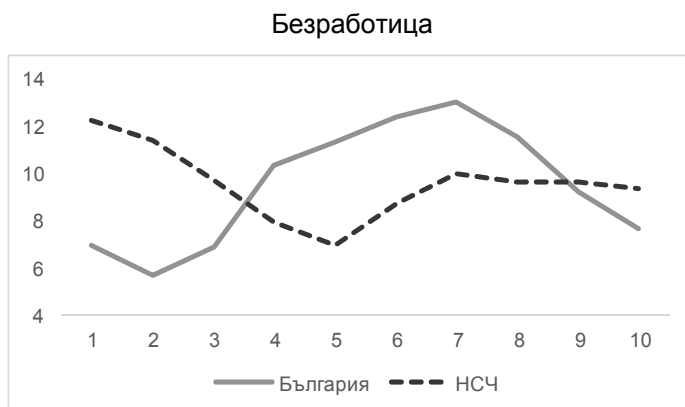
Днес България се сблъсква и с ново явление. Отчита се сравнително висока безработица от около 7-8%, с нарастващ дял на нискоквалифицирани или хора без квалификация, и все по-остър дефицит на средно- и висококвалифицирани, които емигрират поради ниските заплати у нас. Решението на това противоречие трябва да се търси в спешно облекчаване на поддържания в продължение на много години изкуствен натиск върху доходите.

⁷¹ В случая под „човешки капитал“ се разбира специално разработен индекс, съчетаващ годините на обучение със заплащането на труда на зетите. Методиката е разработена на основата на Barro, Lee (2013, p. 184-198).

Средногодишната безработица в източноевропейските страни през 1997-2012 г. е двуцифрено число. Само в четири страни тя е под 10%. Тенденциите в тази група страни през последните години е към намаление на безработицата (вече е едноцифрено число, с изключение на Хърватия). Средногодишната безработица в Турция е 8.6% през 1997-2012 г. През последните години расте и през 2016 г. се очакват 10.7%. Това се дължи на сложната ситуация в самата държава и все по-сложните ѝ отношения с нейните основни търговски партньори – страните от ЕС.

Динамиката на безработицата през първите 10 години от членството в ЕС носи допълнителна информация (вж. фиг. 51). В НСЧ като цяло първите години от членството са довели до бързо намаление на дела на безработните, като тенденцията се пречупва чак с настъпването на ГФК. В България първоначалният ефект също е положителен, но краткотраен. Прави впечатление също, че ефектите от ГФК върху безработицата са много по-силни и по-продължителни в България, отколкото в останалите НСЧ. Това определено се дължи на липсата на активна политика за справяне с този проблем, както и на невъзможност на паричната политика да допринесе за смекчаване на ефектите от ГФК, които пряко засегнаха реалния сектор.

Фигура 51



Източник: IMF, World Economic Outlook Database, April 2017.

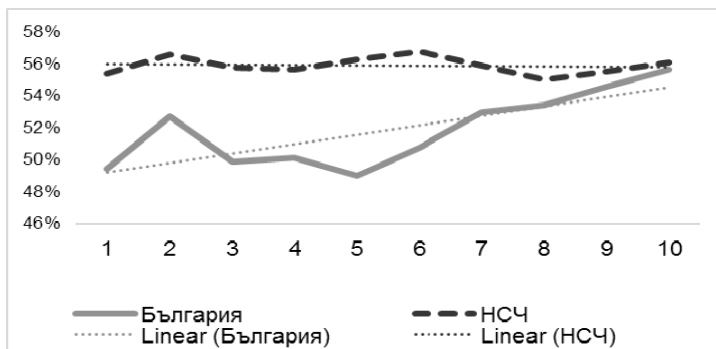
5.5. Компенсация на наетите

При леко намаление на средногодишния брой на заетите, номиналната компенсация на човек у нас нараства с 27.6% средно годишно през 1997-2012 г. Статистиката не дава данни за средногодишната инфлация през този период, а само за БВП дефлатора – 23.3%. Почти същият прираст на компенсацията е и в Румъния – 27.9%, но при средногодишна инфлация от 23.6%. Двуцифрена, но по-малка е била тя в Естония. В останалите страни-членки от региона компенсацията е била едноцифрена, с намаление на средногодишния брой на заетите в повечето от тях, и с умерена инфлация, която е правела реалния годишен прираст на компенсацията на заето лице в порядъка на 2-3%.

Почти същият като в България (27.6%) е бил средногодишният прираст на номиналната компенсация на заето лице в Турция (27.5%) и при повишение на средногодишния брой на заетите с 1%. Имайки предвид средногодишната инфлация (27.8%), това означава нулево подобрене в реално измерение.

Фигура 52

Дял на компенсациите за труд в БВП



Източник: Penn World Table, v.9.

Сравнението на десетгодишния период на членство (фиг. 52) показва, че докато в останалите НЧЧ няма съществени промени (нивата така или иначе са близки до средните за ЕС), в България сме свидетели на догонващо развитие, най-вероятно със затихващ темп, т.е. очакванията са, че занапред компенсацията на труда ще бъде в синхрон с номиналните темпове на нарастване на БВП (няма да има изоставане, както беше в предходни години (вж. фиг. 47)), което ще осигури в общи линии запазване на достигнатите вече съотношения.

5.6. Спестявания на домакинствата

Около 70% от българските домакинства нямат депозити. С времето намалява броят и размерът на спестяванията в ниските депозитни групи и расте броят и размерът на спестяванията в най-високите спестовни групи. Характерът на спестяванията е разнороден. В най-високите спестовни групи не са спестявания на типични домакинства, а по-скоро на изпаднал в трудности дребен бизнес. По данни на БНБ, в края на 2016 г. депозитите на домакинствата и нетърговските организации, обслужващи домакинствата, са 10.4 млн. бр. с общ размер 45.4 млрд. лв. От тях до 1000 лв. са 6.9 млн. депозита с вложени 999 млн. лв., или по 144 лв. средно на депозит. Депозитите над 1 млн. лв. са 762 бр. с вложени 1.86 млрд. лв., или по 2.44 млн. лв. на депозит.

В основния източник на данни на Европейската комисия (откъдето са данните за настоящия сравнителен анализ) България е единствената, за която няма данни.

През 1997-2012 г. динамиката на спестяванията на домакинствата е най-висока в Чехия (11.5% средногодишно) и Словакия (13.7%), следвани от Словакия (8.3%) и

Полша (8.2%). В Румъния спестяванията през този период намаляват с 5.5% средногодишно. Най-бавно нарастват в Латвия (1.6%) и Литва (3.9%).

През последните 4 години картината се променя съществено. В Чехия и Словакия те продължават да растат с двуцифрени числа. Към страните с двуцифрен растеж на спестяванията се присъединяват Румъния и Хърватия и близо до двуцифрения – Естония и Словакия. В Литва обаче те намаляват през всички години, а в Латвия – през повечето години.

Картината в шестте най-развити страни-членки потвърждава убедително мнението, че нивото и динамиката на спестяванията на домакинствата е важен показател за благоденствие. В почти всички тези страни през 1997-2012 г. спестяванията нарастват с двуцифрени числа в порядъка от 12-17% средногодишно. Единствено изключение е Испания, където те нарастват с 8-10% средногодишно.

5.7. Реални трудови разходи за единица продукция (%)

През 1997-2012 г. в България средногодишните реални трудови разходи за единица продукция (Real Labour Unit Costs) са растели с 0.2%. В Чехия нарастването на тези разходи през същия период е било с 0.4%. В Хърватия и Словения те са запазени на същото ниво, а във всички останали страни са намалявали, т.е. производителността на труда е нараствала. Средногодишно най-бързо това се е случвало в Полша (с 1.2%) и Румъния (с 1.6%). Следователно, от тази гледна точка най-неблагоприятно е било положението в Чехия и България.

Трябва да се отбележи, че в Турция реалните трудови разходи са намалявали с 1.8% средногодишно, т.е. производителността на труда е растяла.

В шестте най-развити пазарни икономики тези разходи са се запазили на същото ниво или са намалявали (с изключение на Франция, където са се увеличили с 0.1% средногодишно).

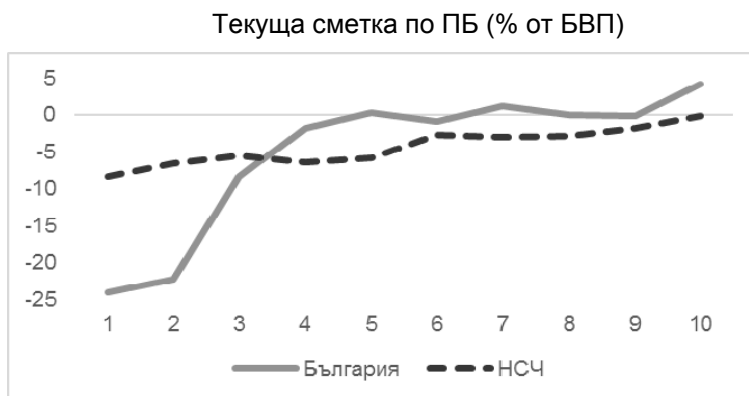
През последните 4 години положението в България не се подобрява, дори през 2013 и 2014 г. то рязко се влошава. През последните 2 години е по-малко лошо, но производителността на труда, оценявана по този показател, продължава да намалява. За разлика от нас, положението в Чехия се подобрява през 2013-2015 г., но през 2016 г. отново се влошава. Спадът продължава в Естония, Латвия, Литва и Словакия. Подобрене през последните 4 години има само в Словения, а динамиката на производителността на труда остава противоречива във всички останали страни от региона.

Производителността на труда в Турция се влошава през последните 4 години, и то чувствително, особено очакваната за 2016 г.

5.8. Търговски баланси (за продукти) и текуща сметка (% от БВП)

България е една от страните в региона с най-високо пасивни търговски баланси през 1997-2012 г. (13.7% от БВП). През последните 4 години търговският баланс продължава да е пасивен, но пасивите се смекчават постепенно и през 2016 г. се очаква той да е -4.7%. Страните в региона с двуцифрени пасивни търговски баланси през 1997-2012 г. са Хърватия, Латвия, Естония, Литва и Румъния. Останалите са пасивни, но не в такава степен. Единствената страна с активен търговски баланс е Словакия (5.1% от БВП). Турция е с пасивен баланс през първия период (-6%). През последните 4 години измененията са противоречиви, но с тенденция към подобрение.

Фигура 1



Източник: IMF, World Economic Outlook Database, April 2017.

През първия период (1997-2012 г.) средногодишният баланс по текущата сметка в България е пасивен (6.1% от БВП). През 2013 г. има рязко подобрение, дори баланс през 2014 г., но напоследък започва да се влошава, макар и бавно. Всички страни в региона са с пасивни баланси по текущата сметка през първия период. Най-големи са пасивите в Латвия (-8.3%), Естония (-7.5%), Литва (-6.9%). Най-ниски те са в Словакия (-1.8%) и Чехия (-3.9%).

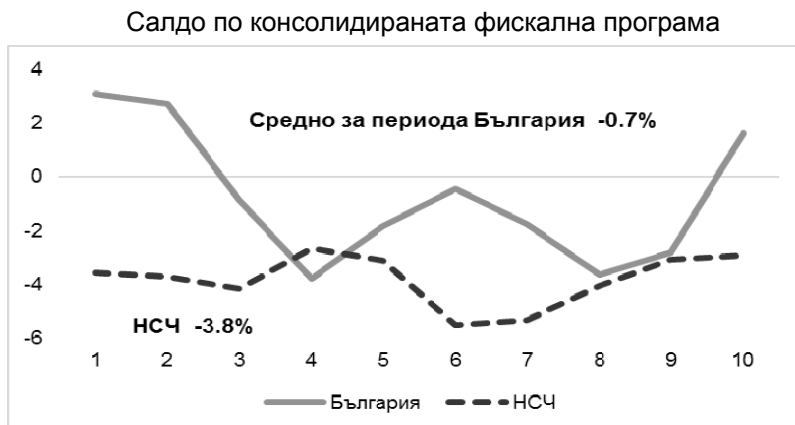
През последните 4 години има подобрения в повечето страни и най-вече в Естония, Хърватия, Унгария, Словения, Словакия. Продължават да са пасивни балансите на Чехия, Латвия, Литва, Румъния. През първия период текущата сметка на Турция е пасивна (-3.2%). През 2013 г. настъпва влошаване, което през следващите години бавно се смекчава, но пасивът се запазва и през 2016 г. (-5.2%).

5.9. Консолидиран бюджет (% от БВП)

Средногодишният дефицит на България през 1997-2012 г. беше нисък (- 0.1% от БВП). След това се влошава, като през 2014 г. той достига -5.5% с тенденция към съществено намаление през последните две години. Всички страни от Източна

Европа са с дефицитни бюджети през 1997-2012 г. Най-високи средногодишни дефицити са допускани в Унгария (-5.6%), Словакия (-5.3%), Полша (-4.4%). Най-ниски са били дефицитите в Словения (-3%) и Литва (-3.8%). Единствената страна без дефицит през този период в региона е Естония (0.4%). С най-добра бюджетна дисциплина през периода са били Естония (с излишък) и България (с минимален дефицит), а най-зле – Унгария и Словакия.

Фигура 54



Източник: IMF, World Economic Outlook Database, April 2017.

През повечето години от изследвания период в Турция има умерени бюджетни дефицити. През 2009 г. дефицитът достига 5.3% от БВП. През последните години те обаче поддържат ниски бюджетни дефицити (около 1%). Бюджетната дисциплина в най-развитите страни-членки на ЕС е по-слаба от тази в Източна Европа. През 1997-2012 г. всички са с бюджетни дефицити, с изключение на Германия. През последните 3 години всички останали продължават да са с дефицитни бюджети да края на периода.

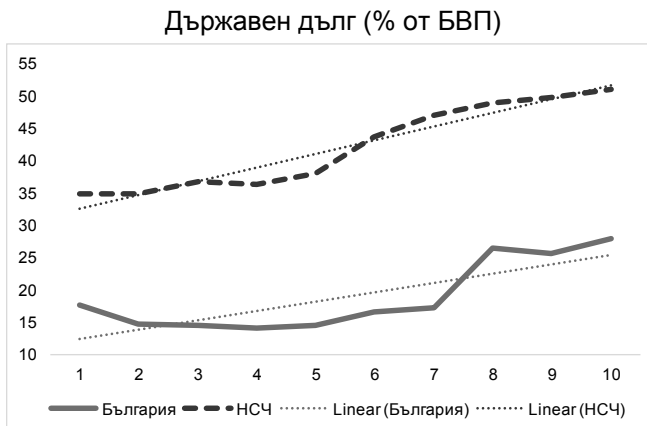
5.10. Общ държавен брутен дълг (% от БВП)

През първия период България е поддържала умерена публична задлъжнялост (40.5% от БВП). Страната е заемала средна позиция сред държавите от Източна Европа. През 2013 г. задлъжнялостта спада до 17% (сред най-ниските три в ЕС), но през последните години тя нарасна рязко и в края на 2016 г. е 29% (все още сред най-ниските в ЕС). През първия период Естония е страната с най-ниска задлъжнялост в региона и в ЕС (5.8%). През този период има още няколко страни в региона с публична задлъжнялост между 20 и 30%, при максимална задлъжнялост на Унгария (64.9%) и Полша (45.1%).

Общата тенденция в региона през последните 4 години е противоречива. Очертават се няколко страни с висока задлъжнялост – Хърватия (80-85%),

Словения (около 80%), Унгария (около 75%), Полша и Словакия (около 50-53%). Естония продължава да поддържа ниска задлъжнялост (около 10%)

Фигура 55



Източник: IMF, World Economic Outlook Database, April 2017.

През 2009 г. публичният дълг на Турция е 43.8% от БВП. През 2011-2015 г. той е между 33 и 39%. През последните години страната поддържа задлъжнялост около 33-35% с тенденция към постепенно намаление. Положението в групата на високоразвитите страни е съвсем различно. Малко преди края на 2016 г. публичният дълг на Италия е 132.7% от БВП, на Белгия – 108.8%, на Испания – 100.3%, на Франция – 97.5%, на Германия – 69.4% и на Холандия – 61.9%.

5.11. Обща оценка за страните-членки

- **По БВП на човек от населението.** Със своите 47% спрямо средното в ЕС-28, България е на последно място по данни за 2015 г.
 - Отчитаното по-високо равнище от 47% спрямо ЕС-28 се дължи на междувременното приемане на 13 нови по-бедни членки, поради което средната база за ЕС-28 по този показател спадна, а относителното равнище на България се повиши изкуствено. Това „ускорено догонване” е подвеждащо.
 - За изкривяване на истинската картина допринасят и промените в секторната структура на българската икономика. През 2015 спрямо 2006 г. дялът на услугите в брутната добавена стойност на България нарасна със 7.2 пр.п., индустрията спадна с 3.7 пр.п., а на земеделието – с 3.5 пр.п. От 10-15 години Европа, Америка, Япония, Китай, Индия и други страни се преориентират към увеличение на дела на материалното производство, и по-специално към реиндустриализация, а България прави обратното. Освен всичко друго, повишението на дела на услугите внася допълнителни условия в размера на БВП, поради начина на тяхното остойностяване.

Това също допринася за въображаемо увеличение на частично абстрактен БВП чрез някои компоненти на нематериалните услуги и не води към реално ускорено догонващо развитие в производството на нови блага.

- През 2006 г. България има около 35% БВП на човек от населението от средното за ЕС-25, а през 2015 г. – 47% от ЕС-28, или повишение с 12 пр.п. В Словакия повишението за същия период и към същите бази е било 16 пр.п., в Румъния и Полша – по 18 пр.п., в Литва – 21 пр.п. и в Турция – 23 пр.п. Макар и с някои условности, това е признак за по-ускорено догонващо развитие в тези страни, в сравнение с България.
- **По средногодишен прираст на БВП.** През 1997-2012 г. пет страни-членки имат по-висок прираст от нашия, а други пет – по-нисък. Подобно е положението ни през последните 4 години. България заема средна позиция между страните-членки по този показател.
- **По принос на факторите на растежа на БВП.** През първия период във всички страни преобладава приносът на вътрешното търсене. В различните страни то е различно. И тук заемаме средно положение. По негативния принос на нетния износ сме на първо място. Необходими са големи усилия за повишаване на ролята на нетния износ за растежа. Главният недостатък на България е ниската конкурентоспособност.
- **По динамика на заетостта.** През 1997-2012 г. в осем страни заетите намаляват. В три има незначително повишение. България заема средно положение. През последните години заетите нарастват в повечето страни. България е на шесто място по степен на повишение.
- **По безработицата.** През 1997-2012 г. България е между шестте страни с висока безработица, макар и не най-високата. Четири страни имат едноцифрена безработица. България заема средно положение. През последните 4 години безработицата намалява във всички страни. И тук България е в средата.
- **Компенсация на наетите.** През 1997-2012 г. в номинално изражение България и Румъния са предоставяли най-високи компенсаци. Останалите страни са дали 3-4 пъти по-ниски. Реалната компенсация у нас е 4-5%, а в другите страни тя е отрицателна. През последните 4 години номиналната компенсация намалява във всички страни, но и инфлацията е отрицателна, така че реалната компенсация се запазва на 3-5%. България и тук заема средна позиция.
- **По реални разходи на труд за единица продукция.** През 1997-2012 г. България и Чехия допускат влошаване, Словакия – стабилизиране, а всички други – повишение на производителността и конкурентоспособността. През последните 4 години Чехия, Хърватия, Унгария и Словения повишават конкурентоспособността, България, Естония, Латвия, Литва и Словакия я

влошават, а останалите допускат противоречиви резултати. По този показател България е сред най-слабите.

- По **спестявания** на домакинствата. От данните на БНБ установяваме крайно неблагоприятна картина в България. Около 70% от домакинствата изобщо не спестяват. От тези, които спестяват, 67% имат депозити до 1000 лв., а 762 депозита са над 1 млн. лв. През 1997-2012 г. относително висока спестовност има в Чехия, Словения, Полша и Словакия, а в другите – по-ниска. През последните 4 години тя се запазва висока в Чехия, Румъния, Словения и Хърватия, а в Латвия и Литва се влошава. България и тук е в най-неблагоприятна позиция.
- По **търговски баланси**. През 1997-2012 г. България има големи търговски дефицити, които запазва и през последните години, макар и смекчени. Всички други страни-членки от региона имат отрицателни баланси, с изключение на Словакия. През последните 4 години има подобрене в Чехия, Унгария, Словения и Словакия, а влошаване – в Хърватия, Естония, Латвия, Литва и Румъния. България е между шестте страни със стабилно негативни търговски баланси.
- По **текущи сметки**. През 1997-2012 г. България и всички други страни от региона имат отрицателни текущи сметки. През последните 4 години България поддържа умерено положителни баланси. Същото постигат Естония, Хърватия, Унгария, Словения и Словакия. Влошаване допускат Чехия, Литва, Латвия и Румъния, макар че при някои от тях е минимално. България заема средно положение между страните от региона.
- По **бюджетни баланси**. България е между страните от региона с най-стабилни бюджетни баланси, с малки изключения, както през 1997-2012 г., така и през последните 4 години.
- По **публичен дълг**. През 1997-2012 г. България е в групата от няколко страни с умерен публичен дълг, доста под допустимите граници от 60% от БВП. През средата на периода дългът е рязко намален до минималните нива в ЕС. През последните 2-3 години е допуснато увеличение, но с настоящите 29% от БВП България остава между най-ниските в ЕС.

Ако трябва да се направи обобщена преценка, с изключение на няколко задоволителни постижения, между които по бюджетни баланси и ниска публична задължнялост, резултатите от членството на България са между най-неубедителните в Общността.

Сравнителният анализ между развитието на НСЧ от Източна Европа и нечленуващата в общността Турция не може да разкрие убедителни икономически предимства в полза на страните от Съюза.

- През първия период шест от страните-членки имат 2 пъти по-нисък прираст на БВП, а две от тях – малко по-нисък, в сравнение с Турция. През последните 4 години Турция има по-високи средногодишни прирасти от тези на страните-членки. Разбира се, върху темповете са оказвали влияние и други фактори, като мащабите на турската икономика, споразумението ѝ за свободна търговия с ЕС от 1995 г. и т.н. Не вземаме като база за сравнение друга съседна държава извън ЕС – Сърбия, поради извънредните катастрофални събития в тази страна през последните 20-30 години (разпадането на Югославия, войната на НАТО срещу Сърбия, санкциите на Запада срещу нея и т.н.). Всичко това я прави неподходяща база за сравнения.
- Турция сега има 53% БВП на човек от населението. С изключение на България, всички други страни от региона имат по-високо ниво.
- През 1997-2012 г. вътрешното търсене в Турция е имало по-голям и решаващ принос за прираста на БВП. Нетният износ е бил ограничител на растежа. За ролята на вътрешното потребление голямо влияние оказват мащабите на икономиката. Турската икономика е по-голяма и от двете най-големи икономики в Източна Европа, взети заедно.
- През 1997-2012 г. Турция е имала по-голямо увеличение на заетостта, в сравнение със страните-членки от Източна Европа. Разликата на по-голямата заетост в полза на Турция се е увеличила през последните 4 години.
- През 1997-2012 г. шест страни-членки от Източна Европа са имали по-голяма безработица от Турция. Двете малки страни (Хърватия и Словакия) са имали по-голям прираст на безработицата от Турция, а шест други – сходна с турската.
- През първия период две страни (България и Румъния) са имали сходна с турската номинална компенсация на заетите. Реалната компенсация също е била сходна. През последните 4 години Турция е имала още по-висока номинална компенсация, в сравнение с всички източноевропейски страни. Предимството на Турция по реална компенсация е било още по-голямо през последните години.
- През 1997-2012 г. намалението на реалните трудови разходи на единица продукт (повишението на производителността на труда) в Турция е било неколккратно по-голямо от източноевропейските страни-членки. Макар в по-малък размер, то е превишавало подобренито и в двете големи страни-членки (Полша и Румъния). През последните 4 години Турция отстъпва от добрите си позиции на почти всички страни-членки в региона.
- По спестяванията на домакинствата не могат да се правят сравнения, понеже за Турция няма данни по този показател. Опитите ни да намерим надеждни данни за последните 5-10 години от други източници се оказаха безуспешни.

- През 1997-2012 г. шест страни-членки от региона допускат по-големи дефицити в търговските си баланси от Турция, а пет – по-малки. През последните 4 години само две страни-членки (Хърватия и Латвия) са допуснали по-големи пасиви от Турция. Във всички други положения е било по-добро от това в Турция.
- През първия период десет страни-членки са имали по-големи пасиви по текущата сметка от Турция. През последните 4 години настъпва чувствително влошаване в Турция и тя губи положителните си позиции от първия период.
- През 1997-2012 г. Турция има умерени бюджетни дефицити. През последните години тя поддържа минимални дефицити (около 1%) и с това превъзхожда почти всички страни-членки от региона, с изключение на Естония.
- Според турски източници, средногодишният публичен дълг на Турция от 2000 до 2015 г. е 48.5% от БВП, с максимум от 77.9% през 2001 г. и минимум от 32.9% през 2015 г. През последните 4 години публичният дълг на Турция е около 32-33%, с тенденция към намаление. Само Естония и България имат по-добри резултати от Турция. За всички останали те са по-неблагоприятни.
- По демографските показатели брутна раждаемост, продуктивност на жените, естествен прираст на населението, възрастова структура на населението, Турция е по-добре от всички страни-членки в Източна Европа. По други демографски показатели като обща смъртност, детска смъртност, лекари на 100 хил. души от населението и т.н., Турция отстъпва на страните-членки на ЕС.

Тъжният извод от направените сравнения е, че ползите от членството в ЕС не се проявяват отчетливо в по-убедителни икономически и социални резултати. Разгледан е достатъчно дълъг период от 20 години (1997-2016 г.), тъй като в анализа са включени и годините на асоциирането към ЕС. Това се дължи на **много причини**. Част от тях могат и трябва да се търсят в неефикасната политика на ЕС. Друга част могат да се дължат на неумение на страните-членки да се възползват от предоставяните от ЕС възможности. Много е трудно да се докаже кои преобладават. Най-вероятно действат и двете групи причини.

6. Фискалната политика на България в условията на приобщаване към ЕС

За избора на бъдещите насоки на развитие на българската икономика се налага равностойност за резултатите и проблемите от европеизацията на фискалната политика на България, както и изготвяне на позицията на България по два взаимно обусловени, но противоречащи един на друг процеси в икономическата интеграция в ЕС.

От една страна, кризата в ЕС, породена от ГФК и последвалата европейска суверенна дългова криза, обуславя наблюдавания застой в икономическата интеграция. Това поставя на дневен ред въпросите за преценка на възможните модели за развитие на интеграцията в ЕС, предвид всеобщопризнатите проблеми на забавения стопански растеж и задълбочилите се различия между отделните страни относно бъдещите алтернативи на икономическото развитие на ЕС. Според избора на модела на интеграция за бюджетната политика на страните от ЕС, предстои да се изостри дилемата дали да има въвеждане само на нови изисквания за координираността на бюджетните политики, или да се приема преход към по-висока степен на задължителен общностен наднационален избор на политика в рамките на Фискален съюз. Дискусията за изменението на *концепцията за фискалния суверенитет* на отделните страни-членки на ЕС във връзка с новия избор на по-строги правила за фискалните политики е на дневен ред не само за страните от икономически и паричен съюз (ИПС), които вече са се отказали от паричния си суверенитет, а и за страните извън ИПС, като България, която като страна с дерогация има задължението да се подготвя за членство в Паричния съюз.

От друга страна, България, като член на ЕС, вече е част от и обект на процесите на *„диференцираната интеграция“*, която има определени негативни последици в условията на кризисните тенденции в ЕС от 2007 г. Тя се проявява и в забавянето на включването на страната ни в най-развитата форма на интеграция в ЕС. България, като неучастваща в ИПС, няма достъп до широкия обхват от функционални и институционални подкрепящи интервенции на паричната политика на ЕЦБ. Финансово-кредитната сфера на България остава не само сегментирана извън ИПС, но продължава да се отличава с поддържането на по-високи лихвени равнища и условия за по-голямо диференциране и необосновано завишаване на лихвения и кредитния риск. Въпреки че на българския финансов пазар доминира дял във финансовото посредничество имат субсидиари и клонове на банкови групи от страни от ИПС, кредитните ресурси запазват по-високата си цена в сравнение с този съюз. Сегментацията на българския финансов пазар в крайна сметка обуславя и по-ограничен достъп до външно финансиране на икономиката. Затрудненията по обслужването на кредитите значително натоварват капацитета на стопанските субекти да поемат нов дълг и в крайна сметка кредитирането не се развива с темпове, които да стимулират стопанския растеж.

Като страна с дерогация, България прилага изискванията за по-строга фискална политика и отчита последователно налагащите се изменения в икономическото управление на страните от ЕС. Изобилието от институционални промени за икономическо управление в ЕС и ИПС налагат необходимостта да се вземе решение за участието или неучастието на страната ни в новите институции и мерки в областта на държавните финанси. По силата на Паричния съвет в България от средата на 1997 г., страната ни няма собствена парична и валутна политика. По този начин в условията на Паричен съвет за българската икономика е по-остър проблемът за строгостта на спазване на фискалната политика, тъй като е налице невъзможност да се ползват инструменти както на собствена парична политика, така и на общата парична политика на ЕЦБ. Разширяването на еврозоната се

оказа труден процес през последните 10 години, в течение на който България е изправена пред усложняване на рамката от изисквания в ЕС. Задълбочаването на кризата в ИПС мотивира политически стъпки за финансови реформи в ЕС и преход към Банков и Фискален съюз. Наличието на пряка взаимовръзка между банковите рискове и тези от нарастване на държавните дългове в ИПС постави на дневен ред въпросите за ролята на общата парична политика на ЕЦБ, на националните фискални политики и регулативната рамка от фискални правила с цел по-нататъшна координация на бюджетните политики на участващите страни.

6.1. Основни тенденции на развитие на фискалната политика на България през периода 1998-2016 г.

Подготовката и членството на България в ЕС протичат в условия на дълбоки изменения в програмирането, разработването, изпълнението и отчитането на контрола на фискалната политика. Оценка на фискалната политика през последните две десетилетия по-ясно очертава както съществени икономически проблеми и противоречия, така и напредък в европеизацията ѝ и постигането на по-добра фискална дисциплина. От гледна точка на функционалните и институционални промени в държавните финанси, с оглед на изискванията на ЕС и прогнозните очаквания, могат да се разграничат ясно няколко етапа: предприсъединителен етап; следприсъединителен период (2007-2016 г.); предстоящ период (2017-2020 г.) на подготовка за включване в Икономическия и валутен съюз на ЕС и финализиране на изпълнението на целите на Стратегия 2020.

Изменението на състоянието на държавните финанси в разглеждания период на подготовка и членство в ЕС (1999-2016 г.) неизбежно отразява и въздействието на *фискалната консолидация*, която стартира с въвеждането на Паричния съвет от юли 1997 г., и в решаваща степен се поддържа чрез прилаганите правила за бюджетна дисциплина, произтичащи от изискванията на този съвет. Достатъчно е да се изтъкнат двата „стълба“ на бюджетната дисциплина в условията на Паричния съвет: задължението за поддържане на фискален резерв и прекъсването на възможността БНБ да кредитира пряко правителството. От една страна, правителството няма право и не предоставя заеми на БНБ като централна банка, както и БНБ като централна банка не може да предоставя преки заеми на правителството. От друга страна, задължението на правителството да поддържа фискален резерв в баланса на Емисионно управление на БНБ във връзка с Паричния съвет играе важна роля на „стълб“ на паричното предлагане от страна на БНБ и поддържане на неговата стабилност. При липсата на парична политика на БНБ, поради въведения Паричен съвет, единственият инструмент, който БНБ може да прилага, е изискването за поддържане от страна на банките на задължителни минимални резерви върху депозитите. Доколкото БНБ е лишена от възможността да провежда според реалните промени дискреционна парична интервенция, пред фискалната политика нарастват предизвикателствата за провеждане на управлението на бюджетните приходи и разходи според ограниченията.

Интеграцията на България от самото начало на преговорния процес с ЕС за асоцииране от 1995 г., както и от 1999 г. за членство, зависи в нарастваща степен от фискалната политика и по-ефективната ѝ координация съгласно изискванията на институциите на ЕС. Под прякото наблюдение на Европейската комисия, в системата на държавните финанси протичат комплексни реформи за изпълнение на изискванията за подготовка за членство. В ЕС концептуално фискалната политика се подчинява на изпълнението на програми за консолидация на фискалните бюджети на основата на общността и на отворения метод на координация, като прилагане при управление на бюджетните политики с цел реализация на Лисабонската стратегия от 2000 г.

Основното предизвикателство на предприєдинителния етап (1999-2006 г.) за бюджетната политика на България в макроикономически аспект е преходът към прогнозиране, планиране и изпълнение на държавния бюджет и създаване на устойчив институционален капацитет за управление на публичните средства под натиска на пазарните сили при присъединяването към Единния вътрешен пазар на ЕС. От 1996 г. се транспонира правото на ЕС в областта на обществените поръчки, а от 2003 г. се експериментират програмното бюджетиране и децентрализацията на местните финанси. В предприєдинителния период България не само се ангажира, но и транспонира навременно законодателството на ЕС в областта на държавните финанси и публичната отчетност, вкл. с цялостна реформа на системата за управление и контрол на публичните средства. България въведе напълно хармонизирана с изискванията на ЕК система на контрола върху собствените публични и привлечените европейски средства от фондове и програми, като подобри публичната отчетност на бюджетните средства от републиканския бюджет, както и на бюджетите на общините.

Напълно в съответствие с европейското право беше осъществена реформата на митническата политика, с цел въвеждането от 2007 г. на Общата митническа тарифа на ЕС, както и на поетите ангажименти за данъчната хармонизация с ЕС и защитата на еврото и европейските фондове. Заедно с това се пристъпи към транспониране на законодателството за ИПС, за да може да има статута на страна-членка с дерогация, що се отнася до приемането на еврото. Към тези изисквания се отнасят:

- завършване на либерализацията на движението на капитали (чл.56);
- забрана за каквото и да е директно финансиране на публичния сектор от БНБ като централна банка;
- забрана на какъвто и да е привилегирован достъп на публичния сектор до финансовите институции (чл.103);
- постигане на съответствие на статута на националната банка с Договора за ЕС, вкл. гарантиране на независимостта на паричните власти.

Изпълнението на посочените изисквания е първият „блок“ от макроикономическата рамка, която е изпълнена като задължително условие при

присъединяването на България към ЕС. Забраната за пряко финансиране на публичния сектор е основен елемент на фискалната дисциплина и на независимостта на БНБ. Забраната на привилегирован достъп до финансовите институции допълва независимостта на БНБ като централна банка и гарантира пазарна дисциплина при участието на публичния сектор на финансовия пазар, засилва свободата на движението на капитали и гарантира недопускането на непазарни критерии спрямо публичния сектор при разполагането на финансовите ресурси.

Независимостта на БНБ като централна банка, на свой ред, подготвя бъдещата й функция да се ангажира с поддържането на ценовата стабилност в изпълнение на Стратегията на БНБ от 2004 г. за приемане на еврото до 2010 г. При тези условия Паричния съвет допринася още повече за засилване на фискалната дисциплина. Капиталовата либерализация е в подкрепа на по-ефективното разполагане на финансовите ресурси чрез пазара и стимулира притока на чуждестранни преки и портфейлни инвестиции. Притокът на капиталови инвестиции в периода до влизането на България в ЕС е съчетан с кредитна експанзия, която позволява поддържане на по-високи темпове на растеж и устойчива макроикономическа политика за постигане на по-висока икономическа ефективност.

В периода на членството на България в ЕС (2007-2016 г.) бюджетната политика е ангажирана с изпълнението на критериите от Маастрихт за стабилни държавни финанси и с реализация на целите на Конвергентните програми и националната програма за реформи.

На първо място, от 2007 г. рамката за макроикономическата политика става по-ограничителна, с по-силно налагане на фискалната дисциплина и интеграцията на икономическата политика с общностните изисквания. Факт е, че за неспазването на изискването за размера на бюджетния дефицит през 2009 г. на България се налага процедура за мониторинг поради прекомерен дефицит. Икономическата политика се превръща в част от общностния интерес за постигане на приоритетите на стратегията за развитието на ЕС, и поради това тя подлежи на процедури за политическа координация и многостранен надзор. Основните инструменти за координация на икономическата политика на България, като страна-членка на ЕС, са Програмите за стабилност и конвергенция, Общите насоки за икономическа политика и нарастващия брой общностни инструменти, касаещи структурните политики. Прилагането на инструментариума на ЕС за многогодишно бюджетно програмиране и планиране 2014-2020 подпомага реализацията на интеграционната политика на макроикономическо равнище.

На второ място, бюджетната политика на България става важен обект на общностни процедури за по-добро икономическо управление от 2010 г. досега, което допълва с нови механизми изискванията за постигане на съответствие с критериите за Икономически и валутен съюз (ИВС) и с допълващите изисквания на Фискалния пакт на основа на Пакта за стабилност и растеж в ИВС.

С участието на България в прилагането на новия подход на икономическо управление в ЕС от 2010 г., би трябвало да се подобрят шансовете за участие в

ИВС на ЕС. По принцип, това е приоритет, за чиято реализация нашата страна полага усилия за постигане на съответствие с критериите на макроикономическа конвергенция. Цялостната стратегия на ново икономическо управление на интеграцията в ЕС от 2010 г. се подчинява на целите за възстановяването на условията за устойчив растеж и заетост в страните-членки. Допълващо значение за засилване на ролята на фискалната политика има фактът, че България, заедно с 24 други страни-членки на ЕС, през март 2012 г. става страна по Договора за стабилност, координация и управление в ИПС.

В този контекст, ролята на държавните финанси за съживяването на икономическия растеж значително нараства. Същевременно изискванията към държавните финанси при новото икономическо управление значително се усложняват и условията за ИПС се втвърдяват като изискване (*conditionality*). В Стратегия „Европа 2020“ е отразено признанието, че Икономическият и паричен съюз усложнява упражняването на фискалния суверенитет на страните от Европейския съюз, тъй като възможностите за напасването на националните бюджети към нуждите на финансиране на растежа чрез бюджетни дефицити стават стратегически въпроси на икономическото управление.

В широк смисъл дискусията относно правилата за участие в ИПС през последните години се фокусира върху: а) отчитане на наднационалната насоченост *на общите фискални правила и обхвата на санкциите за неспазване на фискалната дисциплина* в еврозоната и икономическото им въздействие; б) прилагане на *общата парична политика* в комбинация с национално специфичния избор на бюджетни политики на отделните страни в ИПС; в) ефекти от съчетаване на неконвенционалната обща парична политика на ЕЦБ с фискалните политики на отделните страни от ИПС; г) реализация на финансовата интеграция с цел изграждане на Банков и Капиталов съюз.

В аспекта на подготовката на България за приемане на еврото, трябва да се оценяват конкретно *подходите към финансовата интеграция в областта на бюджетната политика за извеждане на възможни алтернативни сценарии за стратегията на догонване, която трябва да реализира българската икономика*. България положи усилия за правната конвергенция на националната си рамка за управление на публичните финанси, но още съществуват възможности за допълнително засилване на ефикасността им чрез борба с корупцията, сенчестата икономика и подобряване на институционалния капацитет на държавните финанси. Значителен е напредъкът и съответствието в областта на системите за финансово управление и контрол в бюджетния сектор, както и по отношение на усвояването на европейски средства и фондове. След забавяне през 2013–2014 г., рамката за управление на публичните финанси в България е осъвременена чрез приемането през 2015 г. на Закона за Фискален съвет и автоматични корективни механизми и включването на фискалния ни съвет в комитета на фискалните съвети на ЕС. Независимостта на държавните финанси е подкрепяна от законосъобразността на фискалните правила в съответствие с европейските изисквания.

Основното признание в теоретико-приложните дебати, относно фискалните и финансови либерализационни правила, е, че те са „добро“ лекарство срещу проблеми на стопанска стагнация, но само при условие, че това „лекарство“ няма вредни странични ефекти. В прилагането на фискалните правила България показва дисциплина, но на практика няма задоволително подобряване на ефективността на бюджетната политика. Това е предизвикателство пред свободата на прилагане на фискалния суверенитет на страната ни, тъй като резултатите за реалната икономика трябва да бъдат значително подобрени в бъдеще. Безспорно най-важни са политиките, които чрез държавния бюджет се реализират, но техният избор (с изключение на общите политики на ЕС) остава в пълномощията на всяка страна-членка на ЕС. Като цяло, емпиричните изследвания вече доказват, че прилагането на добри практики и правила за икономическа либерализация трябва да водят не само до по-добри резултати в чисто финансово-счетоводен аспект, т.е. по-високи бюджетни приходи, по-високи бюджетни баланси, по-нисък държавен дълг, но и до по-добра ефективност на бюджетната политика в макроикономически аспект. За това обаче са важни политиките, които чрез държавния бюджет се реализират, но техният избор остава в пълномощията на национално специфичния избор на всяка страна-членка на ЕС.

6.2. Обобщение и изводи

Оценявайки значението на европеизацията на фискалната политика на България, можем да обобщим следните изводи:

- Постигнат е значителен функционален и институционален напредък чрез прилагане на правото на ЕС и общностните процедури за многостранен надзор. Това е добра предпоставка за равнопоставено участие на България в координацията на бюджетните и икономическите политики на страните-членки в ЕС.
- Въведената практика на Европейски семестър и Партньорски проверки по конкретни области на управлението на публичните финанси също потвърждава капацитета на България за участие в надзора на общностно равнище.
- Представянето на фискалната рамка, която интегрира бюджетните ефекти на структурните реформи, на практика засилва отговорността и нуждата от по-голяма управленческа отчетност не само за съгласуваност на провежданите политики с публични средства с приоритетите на ЕС, но и за решаване на национално-специфичните проблеми на социално-икономическо развитие.
- В Конвергентната програма на България за 2016-2019 г. са предвидени по-нататъшни ограничения на разходите в публичния сектор, чието осъществяване неизбежно се обвързва с реализиране на програмите за структурни и функционални реформи в съответните сектори. Консолидацията

по линия на разходите е най-съществена при междинното потребление – най-вече разходите за издръжка.⁷²

Наблюдаваното намаление на публичните инвестиции като дял от БВП през 2016 спрямо 2015 г. не е благоприятна тенденция, макар че е свързано най-вече със започването на новия програмен период и все още по-ниската усвояемост на европейските фондове.

7. Защо не се потвърдиха очакванията от членството в ЕС – нашата и чуждата отговорност

В първа точка тук се спяхме на силните и слабите стартови позиции на България при присъединяването към ЕС. Там беше обърнато внимание на далеч по-съществените недостатъци в нашата подготовка, които очаквахме, че ще се отразяват на прилагането на принципите на членството, на изпълнението на конкретните указания от Брюксел и на инициативността на нашите държавни и други институции като член на Общността. Бяхме убедени, че ако се съблюдаваха строго критериите от Копенхаген, България не беше готова за присъединяване. Това знаехме не само ние, но и ръководителите на ЕС и на страните-членки по онова време. Тяхното положително решение беше продиктувано от други, неикономически съображения от стратегически характер. Недостатъчната ни подготовка неизбежно се отрази върху незадоволителните резултати от членството ни в ЕС през тези 10 години.

Далеч преди самото присъединяване бяха култивирани много високи очаквания за резултатите от членството ни в ЕС. Битуваше наивното разбиране, че ще се превърнем в Швейцария на Балканите, че Общността е източник на благоденствие, без да се обяснява на хората, че то трябва да се заработва. Дори и по-умерените очаквания не бяха достатъчно реалистични. На хората не беше обяснявано, че столетната икономическа и социална изостаналост на страна като България много трудно и бавно се преобразява. Разчиташе се на помощ от ЕС по много канали – финансова, управленска, институционална, както и всеобхватно и безусловно прилагане на законите и правилата на ЕС, постигане на по-висока трудова и поведенческа дисциплина и т.н.

За по-ниските от очакваните резултати от нашето членство в ЕС сме отговорни ние българите и нашите държавни институции. Публичната ни администрация не беше готова и се оказа неспособна дълго време да усвоява и прилага модерния стил на управление, предоставян от Европейската комисия. Нашите политици се предоверяваха на пазарния автоматизъм и не разбраха, че има сфери на дейност в икономиката, и особено извън нея, където никой не може да замени държавата. Допуснато беше масово изтласкване на държавните

⁷² Те бележат спад от 0.1 пр.п. от БВП през 2015 спрямо 2014 г. и 0.2 пр.п от БВП през 2016 спрямо 2015 г. Брутното капиталово натрупване отбеляза намаление от 0.4 пр.п. от БВП през 2016 спрямо 2015 г.

институции от управлението на икономиката и обществото. Не беше разбрано, че противопоставянето на държава и пазар е вредно, че те могат и трябва да се допълват и подпомагат взаимно. Че най-подходящият подход е регулираната пазарна икономика, както постъпват почти всички развити страни. Болниците и другите здравни институции бяха обявени за търговски дружества, работещи (и досега) като такива. Нашата публична администрация се оказа недостатъчно подготвена професионално, недостатъчно експедитивна, не защитаваше независимостта си от страничен натиск на държавни институции и корпоративни интереси, а поради мизерното заплащане беше податлива на корупция.

Българските държавни институции допуснаха небалансирано отношение към труда и капитала, с прекалено много реверанси към капитала, във вреда на наемния труд. Това беше особено силно проявено и с най-тежки последствия в политиката на доходите и в данъчната политика. Съдебната ни система беше само формално независима. В действителност тя се оказа недостатъчно подготвена професионално, неефективна в разглеждането на делата, недобре организирана и управлявана, податлива на натиск от изпълнителната власт и от корпоративни интереси, опасно корумпирана. Българските публични институции не винаги защитаваха и не съчетаваха нашите национални интереси с общностните интереси на ЕС.

Помощта от европейските институции не винаги беше съобразена с конкретните условия и традиции в България и с желанията на гражданите у нас. Гражданите избираха законодателни, изпълнителни и съдебни институции за провеждане на предпочитана от тях икономическа, финансова, социална и друга политика, но администрацията от Икономическата комисия на ЕС налагаше своя политика, отговаряща на техните професионални, икономически, политически и други убеждения. Наложено ни от международните институции и накрая от Европейската комисия (с Общия европейски пазар) откриване на нашия пазар, с неукрепнала и ниско конкурентна икономика, с отмяна на всякакви протекции, а също и загубата на традиционните ни пазари, доведоха до тотален срив в редица сектори на икономиката ни. Сливът на производството доведе до същото в експорта, заетостта, доходите, потреблението, емиграцията, до изостряне на социалната поляризация, спад на приходите в бюджета, задълбочаване на започналата преди това демографска криза, влошаване или липса на подобрение в качеството на живота на милиони хора, и т.н.

За същото допринасяше небалансираното прилагане на силно занижени аграрни субсидии в продължение на 7 години, за нашата страна и за другите нови членки, при незабавно откриване на пазарите ни за внос на аграрни стоки. Още в началото на асоциирането ни беше либерализиран трудовия пазар в България и свободната емиграция на стотици хиляди висококвалифицирани и млади специалисти, подготвени в нашата страна, при силно ограничените ни ресурси, и предоставени на развитите западноевропейски страни-членки. Изтичането на мозъци беше съчетано с изтичане на генетичен потенциал с опустошителни текущи и дългосрочни последствия за икономиката и обществото ни.

8. Проблеми и перспективи пред функционирането на Европейския съюз

8.1. Проблеми

На 25.03.1957 г. Франция, Западна Германия, Италия, Холандия, Белгия и Люксембург подписват Римския договор за създаването на Европейската икономическа общност, наричана още Общ пазар. Тази общност е разширена впоследствие до 12 страни-членки – действително еднородна икономическа общност. Те са силноразвити държави с конкурентоспособни икономики, смятани за клуб на богатите.

С присъединяването на Гърция (през 1981 г.) и на Испания и Португалия (през 1986 г.), членовете стават 15 и започва социално-икономическото „разводняване“ на общността. Социално-икономическата ѝ еднородност започва да ерозира. Впоследствие е взето решение икономическата общност да се превърне в политико-икономически съюз. По-късно (през 2004 г.) са приети още 10 страни от Източна Европа, както и Кипър и Малта. След това са приети България и Румъния (през 2007 г.), а с присъединяването на Хърватия през 2013 г. страните-членки са 28.

В този вид Европейският съюз вече не е икономически и социално еднородна общност. Наред с високоразвитите страни-членки, има дори повече на брой слаборазвити страни с БВП на човек от населението под 75% от средния за ЕС-28. Не е изключено през следващите години да бъдат приети още няколко победни страни от Западните балкани (Черна Гора, Сърбия, Македония, Албания, Босна и Херцеговина, Косово), с което еднородността на общността ще се разводнява допълнително и ще поражда още по-сериозни проблеми във функционирането на общия пазар, в прилагането на обща парична политика, обща валута, обща бюджетна политика и т.н. Тук ще се ограничим само до Общия пазар.

Създаването на единна европейска икономическа зона, основана на общ пазар, е главна цел на Римския договор. В чл.2 на Договора пише: *„Задача на общността е, чрез създаване на общ пазар и сближаване постепенно икономическите политики на страните-членки, да стимулира към хармонично развитие на стопански дейности в цялата общност, продължително и балансирано разширение, повишение на стабилността, ускорено повишаване на жизнения стандарт и все по-близки отношения между принадлежащите към него страни“*. Както се вижда, Общият пазар е средство за постигане на икономически и политически цели.

Със създаването на Общия пазар са премахнати всички вносни и износни мита и други ограничения за потоците от стоки между страните-членки и се осигурява свободно движение на производствените фактори. Разрешава се стопанска дейност от физически лица и компании по цялата територия на страните-членки. Общият пазар изисква четири фундаментални свободи – на движение на стоки, на

хора, на капитали и на упражняване на стопанска дейност. Ключовата дума на Общия пазар е свобода. Тук ще се спрем само на първия вид свобода – на движение на стоки.

В сегашния ЕС-28 БВП на човек от населението варира по стандарти на покупателната способност от най-ниските 47% в България до най-високите 129.8% в Австрия спрямо средното за общността. Изключваме съзнателно Люксембург с неговите 263% по понятни причини. Функционирането на Общия пазар става все по-трудно. Свободното движение на стоки между страните-членки е благодат за силноразвитите конкурентоспособни икономики, но създава все повече проблеми за слаборазвитите, като нашата, която е на последно място по БВП на човек от населението по конкурентоспособност, доходи и всички други важни показатели.

България също иска да развива съвременна икономика с модерни структури и технологии, да произвежда качествени и евтини продукти, да има уравновесен търговски и платежен баланс. За това обаче са нужни огромни ресурси и много време. Необходима е и по-спокойна обстановка. Това означава българските компании да започват производството на нови продукти, а бизнесът като цяло и държавните органи да формират съвременни структури на икономиката с хармонично съчетание на индустрия, услуги и земеделие, без да са смазвани още в началото от могъщата конкуренция. По този път са минали всички настоящи силноразвити страни. То се налага още повече сега, като си поставяме задачата за реиндустриализация.

През началния период на прохождение на новите продукти българските производители се нуждаят от подкрепа, дори и от своеобразна защита от далеч по-конкурентоспособните чуждестранни компании, с опит от десетилетия, та дори и столетия, в производството на такива продукти. При сегашните правила за функциониране на Общия пазар, това не е възможно. Появата на нови български продукти веднага ще се сблъска на пазара с конкуренцията на същите или сходни взаимозаменяеми продукти на чуждестранни компании. Те имат далеч по-голям научноизследователски, развойно-внедрителски, кадрови, институционален, пазарен и всякакъв друг опит от нашите току що прохождащи малки, средни и големи компании.

Като всеки нов продукт, навсякъде по света нашите ще бъдат по-скъпи и с по-скромно качество през началните години. Потребителите естествено ще предпочитат по-евтиното, по-качественото, познатото, макар че новопоявялият се продукт може да е с отлична перспектива след няколко години, ако му се даде шанс. Неговите производители обаче се нуждаят от време и подходяща икономическа среда за себедоказване. Нашите компании нямат шансове за успех с новите си дори най-перспективни продукти, ако не им се даде тази възможност.

България, а и всяка друга по-слабо развита страна в ЕС, няма големи шансове за развитие на нормална структура с хармонично съчетание между най-нови, нови и традиционни промишлени отрасли и продукти. Много трудно ще е да намираме свои ниши във вече преситения европейски и световен пазар, което може да ни обрече на продължителна изостаналост и бедност. Младите хора няма да

намират поприще за развитие в страната, а най-талантливите ще си търсят късмета в чужбина. Интелектуалният и генетичният потенциал на България ще продължава да се топи и ще изтича към най-развитите страни.

Тази обстановка в страната ще е източник на напрежение вътре в държавата, а и между другите страни-членки, особено между богатите и бедните. Наивно е да се очаква, че пазарът ще разреши тези проблеми, оставен сам на себе си. Напротив, той ще ги изостря. Пазарът, със своите автоматични механизми, доколкото ги има, може да решава само текущи структурни и други проблеми. Той не е стратегически структурообразуващ фактор за следващите 15-20 и повече години. Необходима е намеса на държавата със своята образователна, научна, иновационна, търговска, бюджетна и всякаква друга политика. Държавата трябва да осигури условия на предприемчивия бизнес да създава нови продукти и технологии.

Особено важни са тези условия през периода на икономическото прохождение, когато новостите са най-крехки, неустойчиви на конкурентен натиск, финансово уязвими, все още неизвестни на потребителите. И наред с всичко друго, предстои им да преодоляват психически бариери, рутината на традициите и т.н.

В този контекст си струва да напомним, че при сходни на сегашните условия в България на прохождащо модерно развитие, всички настоящи развити страни са преживявали такива трудности с неконкурентните си икономики. За да успеят, те са преминали през няколко десетилетия, та дори и столетия, на всеобхватна протекция на своите прохождащи компании с новите им продукти, докато се стабилизират и достигнат минимално необходимото равнище на конкурентоспособност. Нито една от тях не е станала конкурентоспособна в рамките на 2-3-5 години. Били са им нужни поне 3-4 десетилетия в условията на строга протекция.

Досегашните резултати от функционирането на Европейския общ пазар и очакваните още по-тежки последствия през следващите години налагат нови решения. Това е много сложен проблем, който засяга фундаментални интереси както на компаниите монополисти и онези с висока конкурентоспособност, така и на широки слоеве от населението в страните-членки. Всеки опит за промени ще срещне съпротива от засегнатите. Необходимо е в подготовката на тези реформи да участват специалисти в областта на търговската политика и свързани с нея други политики на макро и микро равнище.

Нужна е преоценка на условията на Европейския общ пазар в защита на интересите на по-слабите страни-членки. Поради наследената от десетилетия, и дори столетия, икономическа изостаналост, независимо от полаганите сега усилия, още много години тези страни ще бъдат неравностойни партньори на високоразвитите западноевропейски икономики и ще губят от участието си в Европейския общ пазар. Без това не е възможен нормален икономически и социален прогрес на средно- и слабо развитите страни във и извън рамките на Европейския съюз. Без това тези страни не могат да формират здравословни конкурентоспособни структури на своите икономики, които да изведат техните народи от бедността.

Опитът на България и на другите по-бедни страни-членки на ЕС от Източна Европа е достатъчно показателен. Общият пазар в сегашния му вид е създаден за високоразвити страни със сходна конкурентоспособност. Той не е подходящ за сегашния социално и икономически разнороден Европейски съюз. Защото свободната конкуренция облагодетелства развитите страни-членки и потиска по-слабо развитите. Това вече се чувства в бедните страни-членки и създава все по-голямо икономическо и социално напрежение в Общността, което изпарява първоначалните надежди и илюзии за благоденствие. Последствията от това напрежение могат да се окажат твърде опасни.

Настоящото и бъдещето на ЕС зависят от смекчаването на най-острите икономически противоречия чрез компромиси между страните-членки. Във силноразвитите и икономически еднородни интеграционни общности има по-голямо сходство на интересите, по-голяма склонност към компромиси и по-лесно решаване на възникващите противоречия между тях. В тези общности се постига и по-нормално разпределение на богатата и тежестите, по-справедлива солидарност.

Както подчертахме, Европейският съюз вече не е такава еднородна общност. Той започна добре с няколко най-развити европейски държави, като обединение за въглища и стомана, и продължи до 15 страни-членки. Отклонението от тези критерии се прояви най-силно с приемането на групата източноевропейски държави, Кипър и Малта, а след това и Хърватия. С евентуалното присъединяване на страните от Западните балкани, Молдова и Грузия, икономическата разнородност на ЕС ще се засили. С евентуално приемане на Турция и Украйна ще стане още по-лошо, но това едва ли ще се случи през близките 20-25 години. Ако изобщо се случи.

Сега ЕС гъмжи от икономически и други противоречия – между ядрото и перифериите, между Севера и Юга, между Запада и Изтока. Противоречия има и вътре в страните-членки, но тук не навлизаме в тях, макар че някои са доста остри – във Великобритания, Испания, Белгия. По икономическо си съдържание ЕС все повече се отдалечава от класическото понятие „интеграционна общност“. Ще му бъде и все по-трудно да функционира нормално. Тук ще се спрем само на някои от икономическите противоречия на равнище Общност и между Общността и страните-членки.

Източник на икономически противоречия в ЕС е **липсата на симетрична либерализация за движение на стоки, капитали и хора** между страните-членки. Либерализация на стоковите потоци има, и тя е от съществена полза за гражданите на новите страни-членки, особено от Източна Европа, които така имат достъп до много повече и по-качествени стоки в своите магазини. Но трябва да си даваме сметка, че тази либерализация на стоковите потоци е изгодна много повече за старите страни-членки. Новите страни-членки, между които и България, на теория могат да правят същото, но на практика не могат да си го позволят, поради по-ниската си конкурентоспособност и трупат големи дефицити в търговските си баланси. Освен това, те са принудени да намаляват или закриват изцяло свои производства и отрасли, поради вноса на по-конкурентните стоки от

развитите страни-членки, с много тежки, дори опустошителни икономически последиствия, на които се спряхме в пета точка.

Има **либерализация и на капиталовите потоци**, която на теория също е полезна за новите страни-членки. В отделни години преди кризата от 2008-2009 г. тя е значителна и създава впечатление, че стимулира икономическото ни развитие. За съжаление, тя не винаги се насочва в приоритетните за нас направления. Субсидиите за земеделието, например, бяха така разположени във времето, че в началните години получавахме около 15-20% от това, което получаваха старите страни-членки, и едва на седмата година се изравнявахме с тях. Последствията от тази асиметрия са много тежки за нашето и без това неконкурентоспособно земеделие.

Има **либерализация и на потоците от хора**. Макар и с някои ограничения, стотици хиляди наши граждани след присъединяването могат да работят в западноевропейските страни, а още повече пътуват без гранични формалности на кратки екскурзии в тези страни. Ако наистина придобиват нови квалификации и ако един ден се завърнат в родината, ще внесат обратно нещо полезно, но това не е сигурно.

Общият баланс от несиметричната либерализация на трите потока – стоки, капитали и хора е силно негативен за България. По линия на стоките и частично за хората е дори опустошителен.

В европейските страни протичат много **сложни демографски процеси**, които се дължат на комплекс от икономически и неикономически причини. По своята същност, тези процеси се свеждат до мащабна миграция на млади и образовани хора от по-слабо развитите страни към по-развитите, където заплащането на труда е значително по-високо. Има различни оценки за количествено измерване на този процес, но всички се обединяват в заключението, че изтичането на най-активната част от населението и на генетичния потенциал на по-слабо развитите страни ги лишава от висококвалифициран и млад кадрови потенциал за тяхното развитие, задълбочава изостаналостта и бедността им.

През последните години Европа преживява нова криза, която се добавя към познатите ни досега, и поражда ново икономическо противоречие. Последствията от фундаменталните причини за кризите, главно оскотяващата бедност на стотици милиони хора в Африка, Азия, Карибския регион и Южна Америка, се натрупваха от много десетилетия и вече настъпват социални експлозии. Тези мощни миграционни потоци ще имат множество деструктивни последиствия за Европа, в т. ч. и за България, като „фронтowa държава“ между две цивилизации. Появата на тези големи маси хора в европейските страни ще се почувства на пазара на труда. Повечето от тях, без образование и квалификация, ще търсят препитание дори при най-ниски заплати. Това ще увеличи предлагането на работна сила, ще затрудни местните хора с ниска квалификация в намирането на работа и ще потиска трудовите им възнаграждения, защото имигрантите ще са готови да приемат и най-ниска заплата. Това може да породии остри конфликти между местните хора и имигрантите. Не след дълго имигрантите ще започнат да

предявяват по-големи изисквания за по-добри и по-високо платени работни места. Поради ниската им квалификация те няма да ги получават. Като станат повече на брой ще се почувстват по-силни да искат повече и да негодуват за ниския си статут на пазара на труда и в обществото, ще започнат да се оплакват от расова сегрегация по техни адрес. Това ще изостря вътрешните противоречия между местните хора и имигрантите.

Друго съществено противоречие е **липсата на ясен механизъм за съчетаване на националните с общностните икономически интереси**. Големите страни-членки често наблягат на абстрактни общностни интереси, европейски и евроатлантически ценности, солидарност и други подобни, а реално при вземането на най-важните решения обслужват собствените си национални и дори корпоративни интереси. Средните и по-малки страни се борят повече или по-малко успешно за своите национални интереси, а държави-членки, като България, се подчиняват сляпо на „страните – началници“ и в най-добрия случай получават лицемерни вербални похвали. От години се говори за солидарност и общност на национални интереси, а на практика се трупа все повече неудовлетвореност между народите на страните-членки, особено в по-бедните страни. Защото те не чувстват осезателно подобрение в своя живот след присъединяването си към ЕС, освен по-свободното си пътуване из Европа, възможности за работа и учение там, и по-голямо изобилие на стоки в магазините. Това може да задоволява най-ограничените и примитивни личности и вкусове, но не и съвременните граждани на Европа с по-широки интереси и по-рафинирани изисквания.

Определен кръг противоречия се пораждат от **единната валута** (с единна парична политика) и различна бюджетна политика. Много големи учени от различни икономически школи, от покойния Милтън Фридман до Джоузеф Стиглиц, бяха и продължават да са песимисти за бъдещето на еврото, още от въвеждането му, защото ощетява слабите членки в Южна и Източна Европа и е безперспективно без обща фискална политика. Известно е също, че с присъединяването си към ЕС всяка страна обявява намерението си след време, когато ще отговаря на определени условия, да кандидатства за ERM II (т. нар. Чакалня) и след най-малко 2 години да се присъедини към Паричния съюз. По принцип, това важи и за България, макар че някои страни-членки открито заявяват резервите си по своето присъединяване и отлагат решението си за близкото или по-далечното бъдеще. В България почти няма такива различия. У нас има обаче други различия. В ЕС предстоят големи промени. След година, две или три, ЕС ще се различава съществено от сегашния съюз. Това важи и за еврозоната. Не е сигурно дали тя ще съществува в сегашния си вид. По-вероятно е обратното. Почти е сигурно, че част от настоящите ѝ членове ще формират група от 8-10 най-развити страни-членки, желаещи и способни да се развиват с по-висока скорост и да се интегрират по-дълбоко, които ще формират бъдещото ядро на Общността. Почти е сигурно, че част от сегашните членове на еврозоната няма да бъдат включени в това ново ядро. Ще се формират може би групи на средноразвитите сегашни членки и на най-изостаналите от Източна Европа, между които навярно ще бъде и България. **При това положение на пълна неизвестност е повече от необходимо час по-скоро да се инициира широк дебат относно бъдещото членство на България в еврозоната и дори (както налага**

истинската демократичност) да се инициира референдум по въпроса. Прибързването с взимането на обвързващи решения без пълна яснота за последиците ще е безотговорно.

8.2. Перспективи

Има реална опасност от дестабилизиране на Европейския съюз. Споразумението от Шенген се пропуква. Започна възстановяване на граничния контрол между държавите вътре в Шенгенската зона, а частично и по външните граници. Това може да внесе сътресения в еврозоната и в Общия европейски пазар. Все повече се очертават контурите на Централно-европейски съюз, който включва Унгария, Чехия, Словакия и Полша. Обособяването на този съюз ще бъде реакция на форсираната централизация, налагана от ръководството на ЕС в Брюксел и ръководителите на няколко най-големи страни-членки. Последната проява е мъмренето на унгарските власти през април 2017 г. за приетия Закон за образованието, който застрашава бъдещето на Централно-европейския университет на Сорос в Будапеща. В предизборната кампания за Президент на Франция един от много вероятните победители, привърженик на европейската идея, заяви в началото на май 2017 г., че Франция ще настоява за радикални реформи в ЕС. Напоследък, след решението на Великобритания за напускане, се очертават контурите на друг съюз, който включва като начало Германия, Франция, Италия и Испания. Не е изключено към него да се присъединят Холандия, Белгия, Австрия, Дания, някои Скандинавски страни.

Форсираният натиск за ускорена всестранна интеграция, и под този лозунг за все по-голяма централизация на управленските решения в Европейския съвет и в Европейската комисия, може да събуди и активизира съпротивителни сили. Ако са достатъчно мощни и добре организирани, заедно с други фактори, те могат да неутрализират ускорените процеси на централизация и да активизират обратни процеси.

8.2.1. Основни принципи за съблюдаване

Първо, Европа трябва да е икономически обединена с помощта на гъвкави, доброволно възприети, а не силово наложени на страните-членки механизми, за да бъде конкурентоспособна спрямо настоящите и бъдещите световни икономически гиганти (САЩ, Китай, Япония, Индия, Бразилия). Разпокъсана Европа няма шансове за успех в бъдещата конкуренция в многополюсния свят с неговия мощен конкурентен пазар. **От икономическа гледна точка Европа няма друга алтернатива, освен да е обединена. Най-сигурната спойка за бъдещо обединение на европейските държави е общността на интересите, а не силовият административен и политически натиск.** Ако ЕС се управлява така, че при вземането на най-важните решения се съблюдава общността на интересите на страните-членки, ще има единство. Ако се вземат решения, които облагодетелстват едни страни-членки и ощетяват други, няма да има единство. Дори и наложено силово, както се постъпва досега, то ще се

пропука рано или късно и може да ускори разпадането на ЕС. Гъвкавото обединение в рамките на ЕС трябва да е главно в икономиката и само частично в други области, без да ограничава прекомерно суверенитета на страните-членки и без да засяга сериозно управленските им компетенции в другите области. Кои сегашни функции на националните държави могат да се делегират на единния наднационален ръководен център на ЕС и къде да бъде червената линия, зад която не бива да се допуска посегателство върху националния суверенитет на страните-членки, са въпроси на специални проучвания с участието на експерти от различните области на знанието и управленската практика.

Второ, най-общият контур на препоръчания статут на националните държави-членки на ЕС е превръщането на Общността в гъвкав съюз на самостоятелни национални държави, а не монолитни Европейски съединени щати. Опитите за силово налагане на „американския модел“ в Европа сега и през следващите години и десетилетия, при многовековните европейски традиции на национална държавност и национална идентичност, са-сигурен начин за провал на идеята за европейско единство. Националните парламенти на страните-членки на ЕС трябва да запазят ефикасни законотворчески правомощия, вкл. право на вето за своята държава по конкретни, особено важни решения на наднационалните институции в Брюксел, които увреждат силно съответните национални интереси. Действащият сега принцип за върховенство на правните актове на ЕС над националните правни актове трябва да отпадне и да се определят конкретно и точно границите за управленска компетентност между наднационалните и националните институции в различните области. Когато се определят тези граници, също трябва да има червена линия, зад която е недопустимо да се навлиза в компетенциите на националните институции.

Тази червена линия трябва да определя зоната на най-важните решения, където единственият компетентен е СУВЕРЕНЪТ – народите на страните-членки. Правомощията на суверена не трябва да се ограничават. Само народът на съответната държава-членка на ЕС трябва да има ненакърнимото право да решава кой и какви политически формации да го управляват, с каква програма и каква икономическа, социална и всякаква друга политика да провеждат в тяхната държава. Трябва да се преустанови злоупотребата с принципа „повече Европа и по-малко национална държавност“. Трябва също да се ограничи използването на принципа „повече сигурност в замяна на по-малко свобода“. Централизацията и националната държавност, както и сигурността и свободата, трябва да се съчетават, а не да се противопоставят. Това трябва да се прави балансирано. Правата на суверена не подлежат на ограничаване, освен при извънредно положение, ако е застрашено бъдещето на държавата.

Трето, първостепенните и най-важни решения по фундаментални за страните проблеми трябва да вземат гражданите на съответната държава, чрез информирани национални или регионални референдуми, например за членство в ЕС, НАТО, СТО или тяхното напускане, присъединяване към Евроазиатския съюз, Споразумение за международна търговия и инвестиции между ЕС и САЩ, СЕТА, Балансиране между финансова и социална стабилност, Наказателна отговорност при персонални и колективни управленски решения, Допустими граници за

прилагане на принципите на мултикултурализма в страните-членки, Допустими граници на имиграция от Африка, Азия и други световни региони към Европа, Принципи на демографската политика, Опазване на околната среда и на световния климат, и т.н. Всякакви опити за прилагане на принципите на организация и вертикално разпределение на управленски компетенции са неприемливи за Европа по силата на много исторически и съвременни причини, на които не е възможно да се спираме тук.

Четвърто, фундаментален принцип на бъдещия ЕС трябва да бъде симетрията между участието на страните-членки във вземането на най-важните решения и отговорността им за техните последствия. Само правителствата, участвали пряко и подкрепили вземането на важно решение на наднационално равнище, трябва да носят отговорност за последствията. А по най-важните наднационални решения, преди да изработят своя позиция, националните правителства трябва да се допитват до своя суверен. Трябва да се сложи край на сегашната практика, когато две-три големи страни-членки вземат решенията, а други плащат цената за последствията.

Европейският съюз в сегашния му вид е изправен пред сериозни предизвикателства. Шансовете за оцеляване са по-големи, ако той се превърне в гъвкаво единство на самостоятелни национални държави, главно в икономическата област, обединени от общи интереси, т.е. гъвкава Европейска конфедерация. Форсираното му силово превръщане в монолитно комплексно политическо, икономическо и военно обединение от рода на Европейска федерация може да доведе до неговото разпадане.

Европейският съюз има бъдеще само ако бъде реформиран. Ако това не се направи и процесите на централизация на важните и не толкова важни управленски решения продължат, той ще провокира все по-голяма съпротива от страните-членки, ще продължи да стагнира и ще се срина сам в не много далечно бъдеще. Историята ни предлага много примери на отживели времето си и саморазпаднали се политически и други конструкции. Това ще се случи и с ЕС, ако замръзне в сегашния си вид или продължи да се променя по досегашния начин и в сегашната посока към все по-голяма управленска централизация във всички области, и ако продължи да налага консервативната икономическа политика върху страните-членки, въпреки волята на техните народи.

Европейските народи се нуждаят от възраждането на съвременен демократичен Европейски съюз, който ще служи на техните интереси. Историческо престъпление ще бъде пропускането на шанса за запазване на Европейския съюз – най-мощната интеграционна общност, която светът познава, и най-великото обединение на европейските народи, от което те се нуждаят.

8.2.2. Идеи за евентуални решения

- Механизмът на функциониране на Европейския общ пазар в сегашния му вид е подходящ само за група силноразвити икономики със сходна

конкурентоспособност. Поддържането на Европейския общ пазар в сегашния му вид и икономически разнородният състав на ЕС се изключват взаимно и пораждат растящо напрежение. По-нататъшното разширяване на Съюза с още по-слаби икономики ще засилва съществуващите противоречия с Общия пазар. Изходът е в прекратяване на разширението (за известен период) и въвеждане на вътрешнообщностна защита на по-слабите настоящи членки. Това означава и официално признаване на съществуващата от години реалност – развитие на икономиките на Общността на две или повече скорости. Например, известно е, че в една интеграционна общност цените са еднакви или сходни във всичките ѝ региони. В регионите, където те са по-ниски (както е в България с 44% от средното равнище), цените ще нарастват по-бързо и ще има по-висока инфлация от тази в най-развитите (например Дания или Швеция с високи цени). При сегашната икономическа и социална разнородност на Общността това е неизбежно, независимо дали се признава или не от нейните ръководители. Неизбежно е и създаването на вътрешнообщностна система за протекция на по-слабите икономики на страните-членки от конкурентния натиск на икономиките на по-силните страни-членки. Ако не се вземат такива мерки, растящото икономическо, социално и политическо напрежение, и свързаното с него изостряне на вътрешните икономически противоречия между страните-членки, ще доведе до разпадане на настоящия ЕС в не много далечно бъдеще и свеждането му до сегашната еврозона, или дори до още по-тесен кръг от най-развити европейски страни, чието ядро ще бъде Германия.

- Правителствата на по-слабо развитите страни-членки на ЕС, след консултации първо помежду си, а след това с Европейската комисия, трябва да имат правото да обявяват защитни мерки по време на икономическото прохождение на важни нови или особено важни налични продукти, като определят и хоризонта на тяхното действие. Това да се обявява предварително, за да може предприемчивият бизнес да започва защитени от конкуренцията производства по време на икономическото им прохождение и да повишава постепенно конкурентоспособността си. Защитните мерки да се финансират със средства на страната, която ги въвежда, подпомагана с ресурси от създаден за целта Европейски фонд за иновационно сближаване. След като съответните производства достигнат необходимата конкурентоспособност или докажат, че не могат да я постигнат, съответното правителство, в консултации с Европейската комисия, да ограничава и дори да прекратява действието на защитните инструменти. На това предложение може да се възрази, че вече се прилага механизъм за икономическо сближаване на страните-членки чрез кохезионния, структурните и аграрните фондове и съответните оперативни програми. Първо, както е известно, тези фондове имат твърде общ характер, разполагат с ограничени средства, и са предназначени главно за инфраструктурни проекти в по-бедните страни. Второ, предлаганият от нас механизъм има строго целеви характер – да осигури подходящи условия за защита на конкретни, поименно посочени особено важни високотехнологични продукти или други изключително важни за страната налични продукти, от конкуренцията на развитите страни по време на икономическото им прохождение.

- Да се изработи цялостен механизъм за вътрешнообщностна протекция на икономиките на страните-членки на ЕС с БВП на човек от населението под 70% от средния за Съюза, който да включва:
 - Протекция на особено важни земеделски и преди всичко хранителни продукти (отделни видове важни плодове, зеленчуци и други хранителни продукти), спрямо конкурентен внос от други страни-членки и особено от трети страни с по-благоприятни природно-климатични условия. За такива продукти да се въведат стъпаловидно намаляващи вносни мита или нарастващи квоти. Известно е, че плодовете и зеленчуците, отглеждани на открито в Гърция, Турция, Южна Италия, Испания, Северна Африка и други страни, узряват 30-40-50 дни преди българските. Тези ограничения да бъдат по-високи през късните зимни и ранните пролетни седмици, да се коригират по седмици или на 10-15 дни и да намаляват постепенно през май-юни, докато вносните им цени се изравнят със средната себестойност на единица за съответните български продукти по същото време, при открито отглеждане. Подобен стъпаловиден механизъм съществуваше преди години в Европейската общност, но беше отменен впоследствие, навярно под натиска на СТО и други заинтересувани страни. Отказът от такива защитни мерки означава България никога вече да не произвежда плодове и зеленчуци, дори в най-добре организирани стопанства, защото българските природно-климатични условия са по-неблагоприятни от тези в посочените страни. Докато преди години сме били нетен износител на плодове и зеленчуци, сега сме нетен вносител (над 80% от консумираните плодове и зеленчуци са от внос). Традиционната българска лютеница се произвежда с доматиено пюре от Китай, колбасите с червено месо – със 100% вносна суровина, сиренето и кашкавалът – също.
 - Разрешаване на временна държавна помощ за запазване на изключително важни за страната структуроопределящи компании, изпаднали в тежко финансово положение по обективни причини. Тежкото положение на БДЖ, например, се дължи главно на ликвидацията на Кремиковци и на други важни товародатели от преди 10-15 и повече години, без да е вина само или предимно на лошо управление на компанията.

Към тези предложения могат да се добавят и други в рамките на системата за вътрешнообщностна протекция. Може би ще е добра идея по време на нашето председателство българското правителство да стане инициатор на идеята за вътрешнообщностна протекция в ЕС. Тя да бъде обсъдена първо у нас с участието на учени-икономисти и стопански дейатели, и след това представена на вниманието на правителствата на последните 13 страни, присъединили се към Общността, както и на Европейската комисия в Брюксел. Предлаганите защитни мерки за проходащите производства в страните-членки могат да се обсъдят и въведат по време на предстоящите големи реформи в ЕС.

ЧАСТ ТРЕТА

ПРЕПОРЪКИ ЗА ИКОНОМИЧЕСКАТА ПОЛИТИКА

Глобалната финансово-икономическа криза вече отшумя, но последиците от нея ще се чувстват още дълго време. Засегнати (в една или друга степен) бяха всички сектори на икономиката. Доколкото финансовият сектор е все още слабо развит и само частично интегриран с глобалните пазари, кризата навлезе през реалния сектор и впоследствие се отрази върху финансовия – обратно на това, което се случи в повечето наши търговски партньори. Затова „слабото външно търсене“ и досега се изтъква като причина за икономическата стагнация. Всъщност, предкризисните обеми на износа и вноса отдавна са възстановени. Това, което не е възстановено (и едва ли ще бъде възстановено дори и в средносрочен план), са обемите на чуждестранните инвестиции. Колкото и неефективна да беше тяхната структура (преобладаващо в недвижими имоти и финансовия сектор), тези инвестиции осигуряваха относително висок икономически растеж и добро ниво на заетост.

Икономическият растеж, отчетен през последните две години, може и да изглежда висок на фона на останалите страни от ЕС, но е все още далеч от желаните нива, необходими за осигуряване на догонващо развитие. Оказва се, че икономиката е в силна зависимост от чужди инвестиции и не може сама да генерира висок и устойчив растеж. Това на свой ред остро поставя въпроса „А сега накъде?“. Повече от ясно е, че най-важното за българската икономика е да постигне дългосрочен и траен икономически растеж от минимум 5% годишно. Само това би осигурило намаляване на социалното напрежение, трупашо се с години. Въпросът е каква трябва да е ролята на държавата и по-специално на фискалната политика за осигуряването на такъв растеж.

Трябва да се признае, че моделът, основаващ се на търсенето на икономически предимства чрез данъчна конкуренция и на акцентиране върху косвените данъци, се изчерпва. Очевидно е, че в този вид данъчната система не изпълнява пълноценно основните си функции. Все по-отчетливо се налага впечатлението, че единствената причина, поради която този модел не се преразглежда, е страхът на политическите партии от загуба на електорат. Изводът е ясен – трябва да се инициира академичен дебат за ролята на данъчната система с участието на експерти от всички области на обществения живот. Въпросът не се свежда само до пропорционалния данък, а въобще до данъчната система; до ефективните данъчни ставки; до това доколко справедливо се облагат различните слоеве на обществото; къде трябва да е поставен акцентът в данъчната структура; как по най-добър начин да се използват различните данъчни стимули. Непрекъснатото отлагане на този дебат без съмнение се дължи на неустойчивата политическа конфигурация през последните години, но по-нататъшното му забавяне може да има сериозни икономически последици. Икономическата политика претърпя подобно фиаско по отношение на заблудата, че ниското заплащане на труд ще увеличи сравнителните предимства на икономиката и ще осигури устойчив експортно-ориентиран растеж. В резултат сега наблюдаваме намаляване на силата на нетния износ като фактор на икономическия растеж, свиване на експортния потенциал, засилване на миграционните процеси към икономики с по-високо заплащане на труд, обезсърчаване и апатия на големи групи от населението. Промените в данъчната система не могат да решат всички

натрупани проблеми в икономиката, но могат да способстват за преразпределение на тежестта към слоевете с по-висок данъчен капацитет.

В средносрочен план фискалната политика е изправена пред сериозни предизвикателства, които налагат взимането на отговорни политически решения, голяма част от които могат да бъдат и непопулярни. Приоритет на новото правителство трябва да бъде избягването на прекомерно дефицитно харчене и недопускането на навлизане на икономиката в дългова спирала, излизането от която е трудно и с висока социална цена. Най-важните предизвикателствата могат да се обобщят по следния начин:

- по отношение на приходната част:
 - ниска степен на преразпределение на БВП от държавата;
 - запазване на неблагоприятно съотношение между преките и косвените данъци;
 - отказ от въвеждане (или поне сериозна дискусия) на прогресивно данъчно облагане;
 - запазване на единните и ниски данъчни размери за водещите данъчни приходи;
 - трудна събираемост на приходите.
- по отношение на разходната част:
 - публичните разходи имат устойчива тенденция към нарастване без ясна връзка с икономическата и/или социална ефективност;
 - несъответствие между годишните промени в разходите и приходите на държавата;
 - разходната част на бюджета (особено що се отнася до бюджета на общините) продължава да бъде заложен на конюнктурни политически интереси.

Препоръчителната политика в средносрочен и дългосрочен план е към запазване на фискалната стабилност. В същото време трябва ясно да се заяви, че публични разходи, стимулиращите растежа, са инвестиции в образование (подобряване на човешкия капитал – знания, разбиране, умения), здравеопазване (повишаване на производителността на труда и на живота в добро здраве) и икономическа инфраструктура. От тази гледна точка важен приоритет е реструктурирането на публичните (текущи и инвестиционни) разходи и радикални промени в четири основни направления:

- образование (с акцент върху училищното образование);
- здравеопазване (развитие на първичната извънболнична медицинска помощ и оптимизиране на болничната мрежа, разбиване на монопола на НЗОК);

- пенсионна реформа, отговаряща на демографската структура, с оглед засилване ролята на втория и третия стълб и намаляване на трансферите от държавния бюджет;
- икономическа инфраструктура – води (водоснабдяване, канализация, пречистване и хидромелиорации), електропреносна система и транспорт (републиканска пътна мрежа, железопътна инфраструктура, пристанища и летища).

Друга важна насока на реформи за осигуряване на устойчиво развитие на националната икономика ще изисква по-справедлива и рационална данъчна система. Необходими са смели реформи в нормативната уредба на данъчното облагане, които в средносрочен план да доведат до:

- постепенно увеличаване на тежестта на подоходното данъчно облагане чрез преосмисляне на ползите от пропорционалния данък върху личните доходи;
- в средносрочен план трябва да се върви към семейно подоходно облагане;
- възстановяване на необлагаемия минимум и обвързването му с минималната работна заплата или прага на бедността;
- намаляване на тежестта на косвените данъци върху потреблението (възможни са варианти и чрез въвеждане на диференцирана ставка на ДДС и балансирана акцизна политика);
- нарастване на значението на имущественото данъчно облагане (чрез разширяване на данъчната основа, прогресивност на данъчното облагане и намаляване на данъчните облекчения).

Тези важни и структуроопределящи реформи трябва да се извършат след внимателна „оценка на въздействието“, тъй като е невъзможно да се очаква както положителен фискален ефект, така и дългосрочен макроикономически ефект. В някои случаи може да се наложи да се избира между временен по-висок дефицит или дългосрочни ефекти. В тази връзка би било много полезно, ако оценката на очакваните действителни последици (разходи, ползи и преразпределителни ефекти) от предлаганите/действащите нормативни актове (законови, постановления, наредби и др.) се регламентира и институционализира подобаващо. Това ще гарантира:

- по-добри, по-отговорни и по-прозрачни политически решения;
- по-малко, по-ясни и по-качествени нормативни актове;
- достойно (и национално отговорно) участие в нормотворческия процес на ниво ЕС.

В по-конкретен план (и относително по-бързо) могат да се предприемат стъпки, които едновременно биха имали положителен фискален ефект и в същото време няма да окажат негативно влияние върху икономическата активност. Сред някои от по-важните такива стъпки са:

- подобряване на технологията на бюджетното прогнозиране и планиране;
- активно управление на публичната собственост и анализ на дейността на държавното участие в икономическата дейност с оглед нейното минимизиране;
- търсене на възможности за свиване на текущите разходи (за заплати и текуща издръжка) в публичния сектор. Това се отнася на практика за всички административни звена, но с по-висока тежест в силовите ведомства, където разходите са неоправдано високи;
- активизиране на процеса на фискална децентрализация.

По отношение на последната стъпка, управляващите трябва да преосмислят цялостната концепция за финансова децентрализация. Тя въздейства върху обективните условия за функциониране на общините, като увеличава правомощията на местните власти и отговорностите им за взетите решения, чрез увеличаване дела на приходите и разходите, върху които те биха могли да въздействат. Основните показатели, които могат да служат като критерии за наличието на добри условия за функциониране на общините, са три:

- преобладаващ дял на собствените приходи;
- преобладаващ дял на разходите, върху които местните власти имат пълни разходни правомощия;
- регламентиране на субсидиите и недопускане на разпределението на допълнителни средства в течение на годината.

Политиката за децентрализация трябва да визира предоставяне на нов собствен приходоизточник на общините. Най-подходящ за тази цел е данъка върху доходите на физическите лица (ДДФЛ). Това може да стане чрез намаляване на националната данъчна ставка за ДДФЛ и предоставяне на общините правото да гласуват проценти до максималната ставка в момента (10%). Тази промяна е крайъгълният камък на реформата на системата за местни финанси. Тя ще осигури увеличаване на дела на собствените приходи, в т.ч. на данъчните приходи, съответно ще намали дела на държавните трансфери; ще увеличи с изпреварващ темп приходите на големите общини, които сега разполагат със сравнително по-малко приходи.

Делът на общините от ДДФЛ трябва да се определи от размера на недофинансираните в момента възложени отговорности на общините, като се добавят разходите за трансформирания делегирани услуги в местни.

Подходящи за тази цел са дейностите общинска администрация, общински детски градини и ясли, част от социалните услуги в общността и част от услугите в сферата на културата. Необходимо е да се предоставят по-големи правомощия на общините по отношение на използването на разходите за делегирани дейности.

Промяната на системата на държавните трансфери трябва да засегне:

- Формулата на изравнителната субсидия. От изравняване отделно на приходите и на разходите да се премине към финансиране на част от разликата между приходния капацитет и потребностите от разходи на отделните общини. Това ще позволи субсидия да получават само действително нуждаещи се общини, а не както е сега – всички, дори и най-богатите.
- Нормативно определяне на общия размер на субсидията за капиталови разходи. Това може да е дял от всички текущи разходи от последния отчет на общинските бюджети. Например за 2013 г. този дял е между 2.64% (ако се използва делът на субсидията за капиталови разходи според ЗДБРБ) и 4.45% (според дела на действително получените от общините средства под формата на субсидия за капиталови разходи).
- При извънредни обстоятелства, водещи до спад на собствените средства на общините с повече от 10%, да се задейства компенсиращ механизъм, разпределението на средствата от който да се договаря между НСОРБ и МФ, в зависимост от причините и финансовите последствия за отделните общини.
- Що се отнася до системата за наблюдение и оценка на финансовото състояние, тя е необходима за всяка система за управление. Чрез нея се създава прозрачност, необходима на централните власти при оценяването на ефикасността на провежданата политика за децентрализация; на местните власти, да могат да се сравняват с останалите общини и да черпят положителен опит; на местното население, да има възможност обективно и в сравнителен план да оцени ефективността на местното управление.
- Що се отнася до системата за контрол върху действията на местната власт, в сегашната ситуация централната власт може и в най-некадърно управляваната община да постигне добро финансово състояние, или обратното. Когато общините вследствие на децентрализацията станат финансово независими, тогава може и трябва да се помисли и регламентира проблемът с местните фалити.
- По принцип увеличаването на ресурсите, с които разполагат местните власти, и правомощията им да вземат решения, трябва да върви успоредно с увеличаване на възможностите на местната общност да контролира действията на своите избраници. Истинският, постоянен и текущ контрол върху местните власти трябва да се осъществява не от централната власт, а от местната общност.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

- Българска народна банка. (БНБ, 2016а). Икономически преглед. Различни броеве.
- Българска народна банка. (БНБ, 2016б). Доклад за прегледа и качеството на активите и стрес теста на българската банкова система.
- Българска народна банка. (БНБ, 2016в). Доклад за прегледа и качеството на активите и стрес теста на българската банкова система. Индивидуални данни за банките.
- Българска народна банка. (БНБ, 2016г). Годишен преглед на изпълнението на Плана за реформиране и развитие на банковия надзор.
- Европейска комисия. (2017). Доклад относно напредъка на България съгласно механизма за сътрудничество и проверка. COM (2017) 43 final.
- Европейска комисия. (2016а). Тенденции в данъчното облагане в Европейския съюз.
- Европейска комисия. (2016б). Данъчните политики в ЕС: Информационно табло за 2016 г. Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз.
- Европейска комисия. (2016в). Доклад за България за 2016 г. SWD (2016) 72 final.
- Институт за икономически изследвания при БАН. (2016). Годишен доклад 2016. С.: Горекс Прес.
- Йоцов, В. (2014). Отражение на глобалната криза върху финансовия сектор на България. С.: АИ „Проф. Марин Дринов“.
- Министерство на финансите. (2016). Доклад с оценка по прилагането на Единната национална стратегия за повишаване на събираемостта на приходите, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на законодателството 2015-2017 г.
- НСИ. (2016). Статистически справочник. с. 165.
- Несторов, Н. (2015). Изследване на външнотърговската дейност на българските фирми. – В: Иновациите – двигател за икономически растеж 2015 г. Сборник на конференция. ВУЗФ.
- Световен икономически форум. (2016а). Global Competitiveness Index 2016-2017 (Индекс за глобална конкурентоспособност за 2015-2016 г.).
- Тасев, А., Несторов, Н. (2015). Външната търговия като фактор за икономически растеж. – В: Икономически растеж: стимули и ограничители. Сборник от международната конференция. С.: ГорексПрес.
- Тотев, С., Сарийски, Г., Стойчева, И. (2016). Сравнителна оценка на конкурентоспособността на българската икономика. – Икономическа мисъл, N 4.
- Barro, R. J., Jong-Wha Lee. (2013). A new data set of educational attainment in the world, 1950-2010. – Journal of Development Economics 104, p. 184-198.
- European Competitiveness Report 2014. “Helping Firms Grow” Commission Staff Working Document.
- Gelb, A. (2012). New Structural Economics: Industrial Policy 2.0 or Same Old Structuralism?. – The Center for Global Development 4/26/12.
- IMF. (2016). Article IV consultation – Bulgaria, Staff Report.
- Krugman, P. (1993). Protection in Developing Countries. – In: Dornbusch, R. (ed.). Policymaking in the Open Economy: Concepts and Case Studies in Economic Performance. New York: Oxford University Press, pp. 127-148.
- Kuznets, S. (1971). Economic Growth of Nations: Total Output and Production Structure. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Lin, J. (2009). Economic Development And Structural Change. Lecture of Justin Yifu Lin, Senior Vice President and Chief Economist The World Bank, at Cairo University

- Cairo, Egypt November 5, 2009.
- Lin, J. (2012). New Structural Economics A Framework for Rethinking Development and Policy. International Bank for Reconstruction and Development / International Development.
- Lin, J., Monga, C. (2011). DPR Debate: Growth Identification and Facilitation: The Role of the State in the Dynamics of Structural Change. – Development Policy Review 29(3), p. 259-310.
- Lyles, J. (2012). Structuralism: a movement for good governance, Let a Thousands Nation Bloom, Towards a Cambrian Explosion in Government. July 3, 2012.
- McMillan, M., Rodrik, D. (2011). Globalization, Structural Change, and Productivity Growth. – NBER Working Paper 17143. NBER, Cambridge-MA.
- Memedovic, O., Iapade, I. (2009). Structural Change in the World Economy: Main Features and Trends. – United Nations Industrial Development Organization, Working Paper 24/2009.
- Palma, J. (2008). De-industrialization, 'Premature' De-industrialization and the Dutch Disease. – In: Durlauf, S., Blume, L. (eds.). The New Palgrave Dictionary of Economics, 2nd Edition, Basingstoke.
- Pasinetti, L. (1981). Structural Change and Economic Growth. A Theoretical Essay on the Dynamics of the Wealth of Nations. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ramaswamy, R., Rowthorn, R. (1997). Deindustrialization – Its Causes and Implications. International Monetary Fund, September.
- Rodrik, D. (2013). Unconditional Convergence in Manufacturing. – **Quarterly Journal of Economics**, 128 (1), p. 165-204.
- Rodrik, D. (2015). Premature deindustrialisation in the developing world. 2nd February 2015, VOX CEPR's Policy Portal; <http://voxeu.org/article/premature-deindustrialiation-developing-world>.
- Rowthorn, R., Wells, J. (1987). De-Industrialisation and Foreign Trade. Cambridge University Press.
- Saeger, S. (1997). Globalization and deindustrialization: Myth and reality in the OECD. – Review of World Economics, Vol. 133, N 4, pp. 579-608.
- Silva, G., Teixeira, A. (2008). Surveying structural change: Seminal contributions and a bibliometric accounts. – Structural Change and Economic Dynamics, Vol. 11, N 4, December.
- Syrquin, M. (2007). Structural Change and Development. – In: Dutt, A. K., Ros, J. (eds.). International Handbook of Development Economics, Vol. 1, UK: Edward Elgar Publishing.
- Tregenna, F. (2011). Manufacturing Productivity, Deindustrialization, and Reindustrialization. Helsinki. (UNU-WIDER Working Paper 2011/57).
- UNIDO. (2013). Industrial Development Report 2013. Sustaining Employment Growth: The Role of Manufacturing and Structural Change. Vienna.
- World Bank. (2015). Productivity in Bulgaria, Trends and Options.
- World Bank. (2016a). The Worldwide Governance Indicators. WGI project.
- World Bank. (2016b). Doing Business.

Интернет източници

<http://ec.europa.eu/eurostat/database>
<http://www.bnb.bg/>
<http://www.imf.org/>
<http://www.minfin.bg/>
<http://www.nsi.bg/>