

Основни акценти в Конвергентна програма на Република България (2013-2016 г.)

1. Европейски Семестър

Конвергентната програма на Република България (2013-2016) е подготвена съгласно графика за провеждането на третия Европейски семестър – инициативата за предварителна координация на икономическите политики в ЕС. Европейският семестър се прилага от януари 2011 г., като механизмът беше разработен от специална работна група (Task Force) под ръководството на председателя на Европейския съвет Херман Ван Ромпой и беше одобрен от Европейския съвет в края на 2010 г. Етапите на Европейския семестър се организират в две фази:

Първа фаза – до пролетното заседание на Европейски съвет:

- (ноември/декември) Годишен преглед на растежа на ЕК – общи насоки за макроикономически, фискални и структурни политики (включително политики за заетост)
- (ноември/декември) Доклад по механизъм за ранно предупреждение – установяване на наличие на потенциални макроикономически дисбаланси в определени държави-членки
- (декември/януари) двустранни срещи с държавите-членки с цел по-тесен мониторинг на изпълнението на препоръките от предходната година
- (март) приемане от ЕК на задълбочените прегледи за наличието на макроикономически дисбаланси за определени държави
- (март) одобрени насоки от пролетния Европейски съвет, които държавите-членки следва да отразят при разработването на програмите за стабилност и конвергентните програми (ПСКП) и националните програми за реформа (НПР)

Втора фаза – до заседанието на Европейски съвет през лятото:

- (март/април) двустранни срещи с държавите-членки
- (15 април) изпращане на ПСКП и НПР на ЕК
- (втората половина на май) ЕК публикува оценка и предложения за препоръки за всяка държава-членка
- (началото на юни) обсъждане на оценките и предложенията за препоръки в рамките на Съвета на ЕС
- (края на юни) одобрение на специфичните за държавите-членки препоръки на Европейски съвет

Държавите-членки следва да вземат предвид препоръките за макроикономическите, фискалните и структурните политики на Съвета при разработване на националните бюджети през второто полугодие на съответната година. По този начин се осигурява по-строго наблюдение на националните бюджети, както и засилено участие на националните парламенти в процеса на многостранно наблюдение, с оглед осигуряване на прозрачност и по-голяма ангажираност.

През предходния цикъл на Европейски семестър за 2012 г. България получи две препоръки за фискална политика (качество на публичните разходи, вкл. здравен сектор и сива икономика, фискално управление; подобряване на пенсионната система чрез изравняване на възраст за пенсиониране мъже/жени и намаляване на ранно пенсиониране).

2. Средносрочна бюджетна цел (СБЦ)

Средносрочната бюджетна цел е основен момент от превантивната част на ПСР - Регламент 1466/97, според който всяка държава-членка определя своя собствена СБЦ. Тези специфични за отделните държави средносрочни бюджетни цели могат да се отклоняват от изискването за състояние близо до балансиран бюджет или на излишък, като в същото време предвиждат резерв с оглед на спазване на изискването за бюджетен дефицит от не повече от 3% от БВП. Средносрочните бюджетни цели гарантират устойчивостта на публичните финанси или бърз напредък в постигането на такава устойчивост, като в същото време предоставят възможности за бюджетно реструктуриране, отчитайки по-специално необходимостта от публични инвестиции. Средносрочната бюджетна цел се преразглежда на всеки три години. Спазването на СБЦ е включено в националните средносрочни бюджетни рамки в съответствие с директива 2011/85/ЕС на Съвета относно изискванията за бюджетните рамки на държавите-членки. Директивата следва да бъде транспонирана до 1 януари 2014 г., когато Комисията ще публикува оценка за степента на съответствие на националното законодателство с нейните разпоредби.

През месец януари 2013 г. беше приет Закон за публичните финанси. Той въвежда на национално ниво разпоредбите на Директива 2011/85/ЕС, като съдържа правило, СБЦ за структурен дефицит на сектор „Държавно управление” на годишна основа да не надвишава 0,5% от БВП. Тази цел беше постигната през 2012 г. и след временно отклонение в рамките на настоящия програмнен период (-0,8% за референтния период), се очаква да бъде изпълнена през 2017 година.

Основните причини за отклонението от СБЦ през програмния период са свързани с: 1) по-песимистичните прогнози за растежа на икономиката и 2) заложения базов сценарий при непроменени политики по приходите и разходите при изготвянето на КП в условията на служебно правителство.

3. Разходно правило

Разходното правило е друг основен момент от превантивната част на ПСР. В тази връзка ЕК оценява както прогреса към достигане на СБЦ, така и годишния растеж на модифицираните правителствени разходи¹. Нарастването на модифицираните бюджетни разходи по години в реално изражение² не трябва да превишава средногодишния темп³ на изменение на потенциалния БВП, който се оценява на 2,2% за България. За 2013 г. реалният растеж на модифицираните правителствени разходи се оценява на 0,9% и е под референтната стойност, а за периода 2014 г. я надвишава и достига около 4%. Очакваното неизпълнение на бенчмарка на разходите за 2014 г. се дължи на по-малкия размер на разходите за лихви (с 0,3 п.п.) и на разходите по европейски програми (с 0,7 п.п.) в сравнение с предходната година. Общите

¹ Модифицираните бюджетни разходи е индикатор разработен по методология на ЕК. Той се изчислява като от общите бюджетни разходи се извадят разходите за лихви, разходи по европейски програми обезпечени с приходи от европейските фондове, разходи за инвестиции в основен капитал (средна) и разликата между приходите от дискреционни мерки спрямо предходната година.

² Номиналното нарастване на тези разходи се дефлира с дефлатора на БВП.

³ Десетгодишна средна аритметична за периода: 2007-2016 г.

правителствени разходи намаляват като дял от БВП в периода 2014-2016 г., но те не могат да компенсират значителния спад на разходите за тези две позиции, които след приспадане от общите се отразяват в малко по-високо нарастване на модифицираните разходи.

4. Икономически сценарии при разработването на КП

Конвергентна програма се базира на макроикономическата рамка за 2013-2016 г., която е разработена с помощта на средносрочния макроикономически модел на Министерството на финансите при допусканията за основни показатели на външната среда на Европейската комисия и Министерството на финансите на Република България, актуални към средата на месец март 2013 г.

Конвергентната програмата е изработена на базата на **основен/базов сценарий** за икономическото развитие на българската икономика, който се основава на допускането за преустановяване на спада на БВП на ЕС през 2013 г. и слаб растеж от 0,1%. В периода 2014-2016 г., икономическият растеж на ЕС се очаква да се ускори съответно до 1,6%, 1,9% и 2,0%. На базата на тези и други допускания, описани в КП, Министерството на финансите в основния/базов сценарий прогнозира реален растеж на БВП на България за 2013 г. от 1,0%, а за периода 2014–2016 г. очаква ускоряване на растежа, както по линия на вътрешното търсене, така и от страна на износа. Прогнозните числа са: 1,8%, 2,9% и 3,4% съответно за трите години. Очакванията за развитието на пазара на труда през 2013 г. са свързани с продължаващ спад на заетите и увеличение в нивото на безработицата до 13%. През 2014 г. се очаква постепенно стабилизиране на заетостта и намаление на безработицата до 12,8%. По-значително подобрение в показателите на пазара на труда се предвиждат през следващите две години, когато нарастването на икономическата активност ще се отрази в ускорен ръст на заетите и по-бързо намаление на безработицата.

В допълнение на основния/базовия сценарий за прогнозиране на развитието на икономиката, Министерство на финансите разработи и допълнителен сценарий - **т.нар. алтернативен сценарий**. Основната цел при него е да се оценят потенциалните негативни ефекти върху българската икономика и оттам върху устойчивостта на публичните финанси на страната.

В алтернативния сценарий се прави допускане за спад на икономическия растеж в ЕС до 1% за 2013 г. и отлагане на възстановяването за 2014 година. При така разглеждания алтернативен сценарий ефектът върху БВП на България се изчислява в реално изражение, както следва:

Таблица: Сравнение между базисните и алтернативните допускания

	2013		2014		2015		2016	
	Алтернативен сценарий	Разлика с базовия сценарий (п.п.)	Алтернативен сценарий	Разлика с базовия сценарий (п.п.)	Алтернативен сценарий	Разлика с базовия сценарий (п.п.)	Алтернативен сценарий	Разлика с базовия сценарий (п.п.)
БВП на ЕС, (реален растеж, %)	-1.0	-1.1	0.5	-1.1	1.4	-0.5	2.0	0.0

Валутен курс USD/EUR- средногодишен	1.27	-0.08	1.35	0.0	1.35	0.0	1.35	0.0
--	------	-------	------	-----	------	-----	------	-----

Източник: МФ.

Таблица: Ефекти върху основните макроикономически показатели

Темпове на реален растеж	2013		2014		2015		2016	
	Алтернативен сценарий	Разлика с основния сценарий, п.п.	Алтернативен сценарий	Разлика с основния сценарий, п.п.	Алтернативен сценарий	Разлика с основния сценарий, п.п.	Алтернативен сценарий	Разлика с основния сценарий, п.п.
БВП	-0.4%	-1.4	0.3%	-1.5	1.7%	-1.2	3.1%	-0.3
Крайно потребление	0.9%	-0.7	0.8%	-1.5	2.1%	-1.2	3.7%	-0.1
Бруто образуване на основен капитал	-1.7%	-2.6	-1.3%	-3.6	2.5%	-2.9	4.2%	-1.9
Износ на стоки и услуги	-0.5%	-2.5	1.6%	-2.2	2.9%	-1.1	3.6%	-0.5
Вносна стоки и услуги	0.6%	-2.0	1.7%	-2.8	3.5%	-1.6	4.6%	-0.7
БВП дефлатор	2.0%	0.0	2.1%	-0.3	2.0%	-0.2	2.0%	-0.2
Текуща сметка (% от БВП)	-1.4%	-0.3	-2.3%	0.2	-2.4%	0.4	-2.8%	0.6
Хармонизирана инфлация, средноза годината	1.8%	0.0	2.1%	-0.6	2.0%	-0.6	2.4%	-0.2
Заети, %	-3.2%	-0.8	-0.6%	-0.9%	-0.1	-0.7%	0.8%	-0.2
Безработица, ниво	13.6%	0.6	13.9%	1.1	14.0%	1.6	13.5%	1.7

Източник: МФ

За разлика от основния сценарий, в който през 2014 г. се очаква намаление на безработицата, то в алтернативния се очаква ново повишение до 13,9%. Едва през 2015-2016 г. се очаква стабилизиране на пазара на труда.

В тази връзка следва изрично да се отбележи, че на база на оценките на алтернативния сценарий направени от Министерството на финансите, потенциалният ефект върху публичните финанси не е съществен, като отрицателното бюджетно салдо остава в границите на заложената в Закона за публичните финанси допустима стойност от 2% от БВП на касова основа.

5. Сравнение с предходната КП

Ревизията на средносрочната макроикономическа прогноза за растежа на българската икономика бе наложена основно поради отложеното възстановяване на европейската икономика. Предишната Конвергентна програма е изготвена при допускане за растеж на БВП за ЕС от 1,5% през 2013 г. в съответствие с есенната прогноза на Европейската комисия от ноември 2011 година. За сравнение, настоящата Конвергентна програма е изготвена при очакван ръст на европейската икономика от 0,1% през 2013 година.

Несигурността относно фискалната и финансова стабилност на държавите-членки в еврозоната продължи и през 2012 г. и се отрази в по-слабо от очакваното представяне на европейската икономика. По-слабото вътрешно търсене в ЕС, който е основен търговски партньор на България, оказа неблагоприятно влияние върху българския износ. Растежът на световната икономика също бе по-слаб от очаквания. Понижението при цените на металите, които имат значителен дял в българския износ също допринесе за слабото представяне през годината. В резултат през 2012 г. беше отчетен спад от 0,4% при очакван ръст в предходната Конвергентна програма от 3,7% в реално

изражение. Отложеното възстановяване на вътрешното търсене в ЕС за 2014 г. доведе и до промяна на прогнозата за растеж на българския износ за 2013 г. с 2,2 процентни пункта. Влошените очаквания за външната среда се отразиха допълнително и в забавяне на ръста на частното потребление и слаба инвестиционна активност в страната.

Таблица: Основни макроикономически показатели – сравнение с предходната КП

Темпове на реален растеж	2012			2013			2014		
	КП 2013	КП 2012	Разлика, п.п.	КП 2013	КП 2012	Разлика, п.п.	КП 2013	КП 2012	Разлика, п.п.
БВП	0.8%	1.4%	-0.6	1.0%	2.5%	-1.5	1.8%	3.5%	-1.7
Частно потребление	2.6%	0.6%	2.0	1.7%	2.3%	-0.7	2.7%	3.9%	-1.2
Брутно образуване на основен капитал	0.8%	7.1%	-6.3	0.9%	5.9%	-5.0	2.4%	7.3%	-5.0
Износ на стоки и услуги	-0.4%	3.7%	-4.1	2.0%	4.2%	-2.2	3.9%	4.4%	-0.6
Внос на стоки и услуги	3.7%	3.6%	0.1	2.6%	5.0%	-2.4	4.4%	5.8%	-1.3

Източник: МФ.