

I

(Резолюции, препоръки и становища)

СТАНОВИЩА

СЪВЕТ

СТАНОВИЩЕ НА СЪВЕТА

от 4 март 2008 година

относно актуализираната програма за сближаване на България за 2007-2010 г.

(2008/С 73/01)

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за създаване на Европейската общност,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики ⁽¹⁾ и по-специално член 9, параграф 3 от него,

като взе предвид препоръката на Комисията,

след консултации с Икономическия и финансов комитет,

ИЗРАЗИ НАСТОЯЩОТО СТАНОВИЩЕ:

- (1) На 4 март 2008 г. Съветът разгледа актуализираната програма за сближаване на България за периода 2007-2010 г.
- (2) Реалният БВП е висок и е над 6 % годишно след 2003 г., но и съпроводен от натрупването на големи външни дефицити. Също така, салдото на консолидирания бюджет се повиши от позиция, близка до нула, до излишък от над 3 % от БВП през 2006 г., като след 2003 г. фискалната политика има обратна на икономическия цикъл насоченост или е до голяма степен неутрална. В същото време състоянието на паричния пазар беше благоприятно в контекста на валутния борд. Силният икономически растеж бе придружен от симптоми на прегряване и нарастващи макроикономически дисбаланси, отразени в растящ външен дефицит, възобновяване на ускоряването на растежа на банковото кредитиране и повишаваща се инфлация.

Увеличаващите се външни дефицити в България обаче отразяват до голяма степен бум в инвестициите, предизвикан от значителния приток на преки чуждестранни инвестиции. Основната причина за инфлацията бе повишаването на цените на храната и енергията, дължащо се на външни фактори. Въпреки това обаче при рязко спадаща безработица, пазарът на труда бе поставен под натиск и през 2007 г. растежът на заплатите също се ускори значително, като за първи път от много години ясно превиши растежа на производителността. Ако тази тенденция продължи, това може да доведе до намаляване на конкурентоспособността и да постави под въпрос устойчивостта на високия растеж, въпреки че в

⁽¹⁾ ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1. Регламент, изменен с Регламент (ЕО) № 1055/2005 (ОВ L 174, 7.7.2005 г., стр. 1). Документите, към които има позовавания в настоящия текст са достъпни на следния електронен адрес: http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

резултат на умереното увеличаване на реалните заплати до 2006 г. и на нарастването на производителността след 1998 г., до голяма степен бе запазена конкурентоспособността по отношение на разходите. По отношение на бъдещето, България е изправена пред предизвикателствата, свързани с преодоляването на тези дисбаланси, подобрявайки в същото време условията за устойчиво догонване чрез поддържане на предпазлива фискална политика и задържане на нарастването на заплатите, чрез увеличаване на качеството на публичните финанси, чрез осигуряване на стабилност на финансовия сектор и чрез напредване в структурните реформи.

- (3) Макроикономическият сценарий, върху който се основава програмата, предвижда реалният ръст на БВП да нарасне от 6,4 % през 2007 г. до средно над 6,7 % през остатъка от периода на програмата. Оценяван с оглед на информацията, с която се разполага в момента ⁽¹⁾, този сценарий изглежда се основава до голяма степен на реалистични прогнози за растежа, макар и те да са леко оптимистични особено към края на периода на програмата, когато растежът на вътрешното търсене и по-специално инвестициите изглеждат завишени. В контекста на висок растеж на реалния БВП, в програмата се предвижда ограничен напредък по отношение на номиналната конвергенция, като инфлацията остава относително висока. Освен това предвид прогнозираното запазване на натиска по отношение на заплатите и планираното увеличаване на акциза върху тютюневите изделия, прогнозите за инфлацията изглеждат занижени за 2009 г. и 2010 г. За разлика от очакваното леко уравновесяване на компонентите на растежа, дължащо се до голяма степен на високия растеж на износа, външният дефицит ще се увеличи още повече и се прогнозира да достигне своя връх от 20,75 % от БВП през 2008 г., което изглежда в общи линии реалистично предвид скорошните тенденции.
- (4) Очаква се салдото на консолидирания бюджет през 2007 г. да достигне излишък от 3,1 % от БВП според последната актуализация на програмата, докато целевият му размер в програмата за сближаване от януари 2007 г. е 0,8 % от БВП. Това преизпълнение на бюджета се дължи изцяло на по-високи от очакваните приходи, докато контролът върху разходите не е осъществено. Първоначално прогнозираното намаляване с 10 % на текущите нелихвени разходи не е осъществено, а през декември 2007 г. е приета програма за допълнителни разходи, основно за инфраструктура, възлизаша на около 2,25 % от БВП. Освен това през 2007 г. пенсиите са увеличени на два пъти с 10 %, което е повече от предвидената индексация от 8,5 %. В заключение може да се посочи, че натискът по отношение на заплатите достигна и публичния сектор, като през втората половина на годината се наблюдава ясно ускоряване на растежа на заплатите в този сектор. Като цяло обаче може да се счита, че по-високият от планирания бюджетен излишък през 2007 г. е в съответствие с препоръките в становището на Съвета от 27 март 2007 г. относно програмата ⁽²⁾ за сближаване от януари 2007 г. С оглед на продължаващото подчертано нарастване на приходите, резултатът от изпълнението на бюджета за 2007 г. може да бъде дори по-добър от предвидения в програмата.
- (5) Целта на средносрочната бюджетна стратегия в програмата е да се поддържа неутрална насоченост на фискалната политика през целия период на програмата. Средносрочната бюджетна цел, представена в програмата, беше преразгледана от балансирана бюджетна позиция в структурно изражение (т.е. коригирана с отчитане на фазата на икономическия цикъл, без да се отчитат еднократните и други временни мерки) на излишък от 1,5 % от БВП, който ще се поддържа през целия период на програмата. Въпреки че средносрочната бюджетна цел, подкрепена от Съвета в неговото становище относно първоначалната програма, вече бе по-стриктна от изискваната в Пакта, значителното завишаване при преразглеждането е обосновано в програмата от растящите външни дисбаланси, ускоряващата се инфлация и прогнозираното въздействие на застаряването на населението върху бюджета. Прогнозира се както салдото на консолидирания бюджет, така и първичното бюджетно салдо да останат стабилни през периода на програмата, възлизаша на излишък съответно от около 3 % и 4 % от БВП. Съгласно програмата, съотношенията на приходите и разходите спрямо БВП ще нарастват с около 1,75 процентни пункта всяко през периода на програмата, като корекцията се осъществява предимно през 2008 г. По отношение на приходите, в програмата се прогнозира увеличаване на перото „други приходи“ с 2,25 % от БВП, което отразява предимно увеличаването на притока от средства на ЕС през периода на програмата.

През 2008 г. се очаква данъчните приходи да нараснат с 1,25 % от БВП вследствие на нарастване на ставките на акциза за някои стоки, подобрение на данъчната дисциплина и благоприятна структура на растежа. Въвеждането на плоска ставка за данъка върху доходите на физическите лица се очаква да бъде напълно финансирано от по-нататъшно намаляване на сенчестата икономика и от премахването на някои данъчни преференции. Очаква се през 2009 г. и 2010 г. данъчните приходи и социално-осигурителните вноски леко да намалеят. Също така през 2008 г. се прогнозира социално-осигурителните вноски да намалеят с 1 % от БВП вследствие на понижаване на ставките за тези вноски, което обаче до голяма степен ще се компенсира от увеличаване на основата за тяхното начисляване. По отношение на разходите, в програмата се прогнозира значително реструктуриране, като капиталовите разходи, които във все по-голяма степен са финансирани със средства от ЕС, нарастват с около

⁽¹⁾ При оценката се вземат предвид по-специално прогнозите на службите на Комисията от есента и оценката на Комисията на доклада от октомври 2007 г. относно изпълнението на националната програма за реформи.

⁽²⁾ ОВ С 89, 24.4.2007 г., стр. 11.

2 % от БВП, а перото „други разходи“ нараства с около 1,5 % от БВП през периода на програмата. Увеличението частично би се компенсирало от по-ниски лихвени разходи, по-ниски социални плащания и намаляване на разходите за заплати в държавния сектор вследствие на планирано намаление на заетите в този сектор. Поради по-доброто от очакваното изпълнение на бюджета за 2007 г., настоящите бюджетни цели са значително по-амбициозни отколкото в програмата от януари 2007 г., а също и в контекста на донякъде по-добрите икономически перспективи.

- (6) Рисковете по отношение на бюджетните прогнози в програмата изглеждат до голяма степен балансиранни. По-специално с оглед на растящите външни и вътрешни дисбаланси, макроикономическият сценарий може да бъде изложен на известни рискове. Освен това прогнозите за приходите през 2008 г. са свързани с известна несигурност поради въвеждането на единна ставка за данъка върху доходите на физическите лица. Тези рискове обаче биха били балансирани от много добрите предходни резултати при достигането на бюджетните цели и резервите по отношение на разходите благодарение на предвидения в бюджета резерв за непредвидени ситуации. Още повече, че за 2009 г. и 2010 г. очакваното намаление на данъчните приходи не е напълно в съответствие с основния сценарий по отношение на растежа и следователно данъчните приходи могат да се окажат по-високи от планираните.
- (7) С оглед настоящата оценка на риска, насоката на бюджетната политика в програмата предполага, че средносрочната бюджетна цел е достигната с широк марж през целия период на програмата. Заложената в програмата насока на фискалната политика е в съответствие с Пакта за стабилност и растеж в рамките на периода. С предвижданата неутрална фискална политика би се избегнало допълнителното увеличаване на съществуващите вътрешни и външни макроикономически дисбаланси. С оглед на ограничения обхват на монетарната политика в рамките на валутния борд, спестяването на всички приходи във връзка с преизпълнението на бюджета би спомогнало за намаляването на тези дисбаланси.
- (8) При липсата на дългосрочни прогнози за свързаните със застаряването на населението разходи, основаващи се на общите макроикономически предвиждания, изготвени от Комитета за икономически политики/Комисията, не е възможно да се извърши оценка на въздействието на застаряването на населението в България, като се приложи сравнима и стабилна основа, както се прави понастоящем за 25-те държави-членки, за които са направени прогнози на тази основа. Докато, предвид настоящата демографска структура, не може да бъде изключено едно значително въздействие на застаряването на населението върху разходите, фискалната позиция за 2007 г. с голям структурен излишък допринася значително за намаляване на вече ниското ниво на дълга. Поддържането на високи първични излишъци в средносрочен план би допринесло за ограничаване на риска за устойчивостта на публичните финанси.
- (9) Програмата за сближаване изглежда до голяма степен съответстваща на националната програма за реформи от март 2007 г. и доклада за нейното изпълнение от октомври 2007 г. По-специално бюджетната стратегия и предвижданите мерки за насърчаване на качеството на публичните разходи, включително чрез по-нататъшно прилагане на програмното бюджетиране, са напълно в съответствие с приоритетите, открити в националната програма за реформи. Предвиждат се някои конкретни стъпки за подобряване на ефективността и качеството на публичните разходи за здравеопазване. В актуализацията изглежда отразено влиянието върху публичните финанси на предвижданите реформи в националната програма. Това се отнася по-специално за планираното увеличение на инвестициите в инфраструктура. В актуализацията обаче се дава относително малко информация за преките бюджетни разходи във връзка с ключови мерки, като тези, свързани с увеличаването на административния капацитет или политиката за активизиране на пазара на труда.
- (10) По отношение на посочените в кодекса за програмите за стабилност и сближаване изисквания за предоставянето на данни, програмата предоставя всички задължителни и повечето от незадължителните данни ⁽¹⁾.

Общият извод е, че целта на програмата е да се запази стабилна бюджетната позиция през целия период, като се планира продължаване на поддържането на високи излишъци в консолидирания бюджет. Бюджетните цели изглеждат реалистични. В програмата се предлага значително завишаване на средносрочната бюджетна цел от балансирана в структурно изражение позиция на излишък от 1,5 % от БВП, която ще бъде постигната с лекота през периода на програмата. Запазването на макроикономическата стабилност и устойчивото догонване в контекста на растящи външни дисбаланси и висока инфлация изискват продължаването на рестриктивната фискална политика, по-нататъшно подобряване на качеството на публичните разходи, включително за здравеопазване, и политика в областта на заплатите в публичния сектор и фискалните институции, която допринася за общото задържане на заплащането на труда в съответствие с нарастването на производителността.

⁽¹⁾ По-специално липсват данни относно еднократните мерки през 2007 г., както и някои данни относно дългосрочната устойчивост.

Предвид изложената по-горе оценка и необходимостта от осигуряване на устойчиво сближаване, България се приканва:

- i) да продължи да избягва проциклична насока на фискалната политика с оглед на задържане на съществуващите външни дисбаланси, по-специално като спестява всички приходи от преизпълнението на бюджета и задържа нарастването на разходите;
- ii) да укрепи политиките за задържане на инфлационния натиск, включително чрез предпазлива политика по отношение на заплатите в публичния сектор, допринасяща за задържането на заплатите;
- iii) да увеличи допълнително ефективността на публичните разходи, по-специално чрез пълно прилагане на програмното бюджетиране, увеличаване на административния капацитет и реформи в областта на пазара на труда, образованието и здравеопазването.

Сравнение на ключови макроикономически и бюджетни прогнози

		2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Реален БВП (промяна в %)	ПС декември 2007 г.	6,1	6,4	6,4	6,8	6,9
	КОМ ноември 2007 г.	6,1	6,3	6,0	6,2	няма данни
	ПС януари 2007 г.	5,9	5,9	6,2	6,1	няма данни
Инфлация според хармонизирания индекс на потребителските цени (HICP) (%)	ПС декември 2007 г.	7,4	7,2	6,9	4,4	3,7
	КОМ ноември 2007 г.	7,4	7,1	7,3	5,8	няма данни
	ПС януари 2007 г. ⁽¹⁾	7,4	4,0	3,0	3,0	няма данни
Отклонение на фактическия от потенциалния БВП ⁽²⁾ (% от потенциалния БВП)	ПС декември 2007 г.	0,8	0,6	0,0	- 0,4	- 0,2
	КОМ ноември 2007 г.	1,1	0,7	- 0,1	- 0,6	няма данни
	ПС януари 2007 г.	0,1	- 0,4	- 0,8	- 1,0	няма данни
Нето предоставени/получени заеми спрямо останалия свят (% от БВП)	ПС декември 2007 г.	- 15,0	- 19,9	- 20,7	- 19,5	- 18,6
	КОМ ноември 2007 г.	- 15,0	- 17,0	- 16,0	- 15,8	няма данни
	ПС януари 2007 г.	- 14,1	- 13,6	- 12,8	- 12,4	няма данни
Салдо на консолидирания бюджет (% от БВП)	ПС декември 2007 г.	3,2	3,1	3,0	3,0	3,0
	КОМ ноември 2007 г.	3,2	3,0	3,1	3,1	няма данни
	ПС януари 2007 г.	3,2	0,8	1,5	1,5	няма данни
Първично салдо (% от БВП)	ПС декември 2007 г.	4,6	4,3	4,0	4,0	4,0
	КОМ ноември 2007 г.	4,6	4,1	4,1	4,0	няма данни
	ПС януари 2007 г.	4,6	2,2	2,8	2,7	няма данни

		2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Салдо, коригирано спрямо фазите на икономическия цикъл ⁽¹⁾ (% от БВП)	ПС декември 2007 г.	2,9	2,9	3,0	3,1	3,1
	КОМ ноември 2007 г.	2,9	2,8	3,1	3,3	няма данни
	ПС януари 2007 г.	3,2	1,0	1,9	2,0	няма данни
Структурно салдо ⁽³⁾ (% от БВП)	ПС декември 2007 г.	2,9	2,9	3,0	3,1	3,1
	КОМ ноември 2007 г.	2,9	2,9	3,1	3,3	няма данни
	ПС януари 2007 г.	3,2	1,0	1,9	2,0	няма данни
Брутен държавен дълг (% от БВП)	ПС декември 2007 г.	22,8	19,8	18,3	17,4	16,9
	КОМ ноември 2007 г.	22,8	19,3	15,9	12,9	няма данни
	ПС януари 2007 г.	25,3	22,7	22,3	21,1	няма данни

Забележки:

⁽¹⁾ Отклоненията на фактическия от потенциалния БВП, както и салдата, коригирани с отчитане на фазата на икономическия цикъл съгласно програмите, преизчислени от службите на Комисията въз основа на информацията, предоставена в тях. Салдото, коригирано с отчитане на фазата на икономическия цикъл в прогнозите на службите на Комисията от есента е преизчислено след преразглеждането на чувствителността на бюджета на България.

⁽²⁾ Въз основа на оценките за потенциалния растеж от съответно 6,2 %, 6,7 %, 6,8 % и 6,8 % през периода 2006-2009 г.

⁽³⁾ Салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, без еднократни и други временни мерки. В последната програма няма информация относно еднократните и други временни мерки; според прогнозите на службите на Комисията от есента те водят до намаляване на излишъка с 0,1 % от БВП през 2007 г. Салдото, коригирано с отчитане на фазата на икономическия цикъл, в прогнозите на службите на Комисията от есента е преизчислено след преразглеждането на чувствителността на бюджета на България.

Източник:

Програма за сближаване (ПС); икономически прогнози на службите на Комисията от есента на 2007 г. (КОМ); изчисления на службите на Комисията.