

Институт за пазарна икономика, www.ime.bg



ПРОЕКТОБЮДЖЕТ 2010 – ПРЕГЛЕД, АНАЛИЗ, ПРЕПОРЪКИ

Институт за пазарна икономика
www.ime.bg

София,
октомври 2009

Проектът за Бюджет 2010 вече е в парламента и дискусиите около него се водят с пълна сила. Бюджетът е разписван при допускането за свиване на българската икономика, което дава сериозно отражение на заложените параметри. Въпреки това, предвидените публични разходи отново са рекордни, като надвишават 26 млрд. лв. за пръв път в новата история на страната ни. Както в проектобюджета, така и в новите данъчни закони, си личи желанието на новата власт на активизира приходната част, при това без да се вдигат основните преки налози в страната, поне през 2010 година. По-високите акцизи, премахването на някои данъчни облекчения и борбата с данъчните измами поставят акцента върху приходите, но не достатъчно, за да компенсират свиването на икономиката и рекордните разходи. Именно това е и причината през 2010 г. да е заложен бюджетен дефицит от почти половин милиард лева.

Цената на държавата за всеки един от нас, тоест публичните разходи на човек от населението, през 2010 г. ще бъде 3,464 лева, което също е рекорд в новата история на страната ни. Ръстът, спрямо настоящата 2009 г., ще бъде с над 100 лева на човек. С други думи, държавата ще отнеме и похарчи средно над 3 400 лв. на човек в България.



Източник: Министерство на финансите, Доклад към проекта на Закона за държавния бюджет на Република България за 2010 г., НСИ, изчисления на ИПИ

По отношение на публичните разходи се наблюдава свиване на разходите за администрация, отбрана и сигурност, за сметка на запазване или леко повишаване на разходите за здраве, образование и пенсии. Това е политика, която е до голяма степен обоснована, но следва да бъде придружена със съответните реформи в тези ключови сектори. Отново се връщаме към популярното по време на учителската стачка мото „*пари срещу реформи*”.

Ето и основните принципи, които ИПИ иска да види в **Бюджет 2010**:

- **Равни права** за всички – премахване на данъчните преференции и борба с данъчните измами
- **Ниски осигуровки** – решително намаляване на осигурителната тежест в страната, като единствено работеща мярка срещу нарастващата безработица. Ниските осигуровки ще бъдат още по-постижими при успех на мерките по горната точка
- **Децентрализация** – финансова самостоятелност на общините, чрез прехвърлянето на част от преките данъци към местните власти
- Чувствително **съкращаване на разходите** за администрация, отбрана и сигурност, култура, както и за икономически дейности
- Парите за образование и здравеопазване да следват учениците/студентите и болните, като техният **избор** да бъде от решаващо значение.
- Реформа на пенсионната система – преминаване към система на **лични пенсионни сметки**.

МАКРОРАМКА

За втора поредна година основните допускания в макрорамката на проекта за бюджет са продиктувани от влиянието на световната икономическа криза върху българската икономика. Значими различия между двете рамки все пак съществуват – докато проектобюджет '09 беше съставен на основата на допускането за спад в реалния растеж на БВП до 4,7% (ревизираната прогноза днес е за спад от 6,3%, т.е. най-вероятно разликата ще е от повече от 10%), то за следващата година е заложен спад от 2% в реално изражение. Сравнена с прогнозата на Евростат за България – реален спад на БВП от 0,1% през 2010, оценката на правителството е в голяма степен консервативна, но по отношение прогнозата на Международния валутен фонд (реален спад от 2,5%), тя е оптимистична. Като цяло има основания да се твърди, че за разлика от предходната година правителствените експерти този път са се придържали по-стриктно към принципа на предпазливост, залагайки по-консервативен сценарий за развитието на БВП, което от своя страна означава и по-малка опасност от надценяване на приходната част в бюджета.

Спрямо останалите страни от ЕС, ако прогнозите на Евростат за динамиката на БВП за следващата година се окажат относително правилни, България би се наредила по средата на таблицата. За последните няколко години като цяло, страната обаче би била в много по-добро положение от почти всички останали европейски членки, тъй като би понесла последиците от кризата в рамките на единствено една година с едноцифрено понижаване на произведения продукт. В случай, че прогнозата на правителството в проектобюджет 2010 от 2% спад е по-близо до бъдещите реални стойности, то това би наредило България сред страните с най-голямо свиване на икономиката за следващата година. Наблюденията до момента налагат виждането, че вторият сценарий е по-вероятен, тъй като, както появата на негативните ефекти, така и преодоляването им е процес “на вълни” по групи страни (САЩ – първа, Западна Европа – втора, България е в третата), а истинското възстановяване в Западна Европа тепърва предстои (основните индикатори до момента не дават категорично доказателство, че икономическият подем е започнал).

След инфлационния пик от 14,7% на годишна база в средата на 2008 г., цените в България започнаха да намаляват преди всичко като резултат от понижаване в цените на международните пазари и ограниченото вътрешно търсене. Към септември 2009 г. месечната инфлация, измерена с хармонизиран индекс на потребителските цени, достигна 0,2% на година база, докато цените на производител на промишлена продукция за вътрешния пазар отбелязват дефлация от март 2009 и достигнаха -9,8% за август на годишна база. Цените на производител на продукция за износ намаляват дори с още по-висок темп, което е ясно потвърждение за икономическото забавяне и намаления внос от страните от еврозоната, които са и основните търговски партньори на България.

Очакваната инфлация за 2010 е 2,2%, както като средногодишен темп, така и в края на годината. Прогнозата е израз на очакванията на правителството за плавно възстановяване на икономиките в Западна Европа и постепенно „издърпване” на България чрез нарастване на износа към тези страни от края на 2010 или началото на 2011 година), съответно поддържане на нива от ниска инфлация, но не и дефлация.

За разлика от достигнатия пик в дефицита по текущата сметка на платежния баланс за 2008 г. от над 8,5 млрд.лв. или 25,4% от БВП (в условията на икономически подем), очакванията за 2010 г. са той да се свие до около 8% от брутния продукт. Основен принос за това ще има намаляването на дефицита по търговския баланс в следствие на по-големия спад на вноса, отколкото на износа (това е и тенденцията от началото на 2009 г. до момента). В голяма степен това зависи, разбира се, и от тенденцията на движение на международните цени и особено на онези, които имат пряко отношение към износа или вноса на страната.

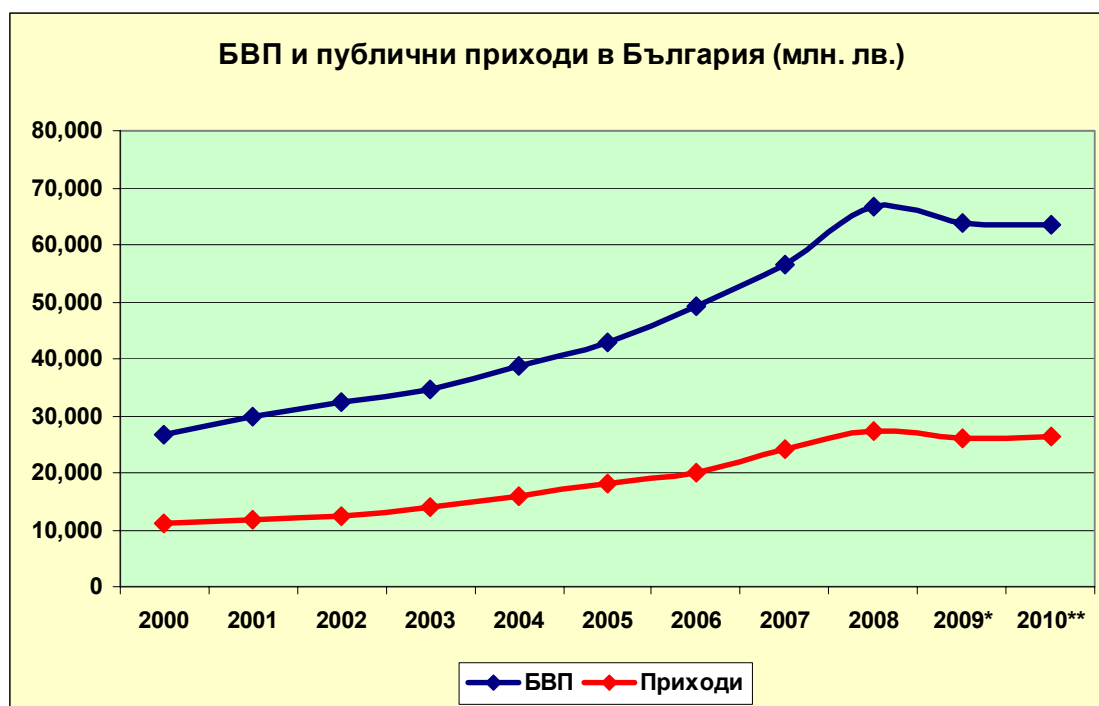
Институт за пазарна икономика, www.ime.bg

Очакваното бавно възстановяване на износа в комбинация с незначителното засилване на притока на преки чуждестранни инвестиции спрямо 2009 г. до около 10% от БВП (през 2008 г. ПЧИ достигнаха почти 20% от БВП) предопределят и ниски нива на икономическа активност през следващата година. Това от своя страна няма да позволи нарастване на заетостта, като е вероятно безработицата да се продължи да се повишава поне през първите 6 месеца (прогнозата до края на тази година е безработицата да достигне 10%). Най-засегнатите сектори, както и до момента, ще бъдат експортноориентираните и директно свързаните с тях производства като от края на 2010 г. се очаква те да бъдат и основния двигател за преодоляване на забавянето на икономиката.

ПРИХОДИ И ДАНЪЧНА ПОЛИТИКА

През 2010 г. приходите по консолидираната фискална програма ще бъдат над 26 млрд. лв. (26 395 млн. лв.), което ще бъде повече от приходите през настоящата 2009 г. (25 960 млн. лв.), но малко в сравнение с предходната 2008 г. (27 313 млн. лв.). Така заложените приходи, на практика, почти се равняват на БВП на България за 2000 г. Данъчната политика на новото правителство поставя сериозен фокус върху приходната част, като повечето мерки са насочени именно в тази посока – да се активизират приходите в една свиваща се икономика, при това без да се пипат основните налози в страната.

При прогнозиран БВП от 63 518 млн. лв. за 2010 г., преразпределението през бюджета ще бъде 41.6 % от БВП, което представлява ръст с около 1 процентен пункт спрямо миналата година. Всъщност данните от последните години малко се разминават с широко афишираното от предното правителство „ограничаване на публичния сектор в икономиката до максимум 40% от БВП“. Тук трябва да отбележим, че изчислявайки преразпределението, използваме консолидираните публични приходи, тоест включваме дори и помощите. Пресмятайки преразпределението по този начин, то е било най-ниско през 2002 г. – 38.6 % от БВП, като във всички последващи години е надскочало 40-процентната граница. Най-високо преразпределението е било през 2007 г. – 42.6 % от БВП, когато ръстът на приходите беше рекорден. По-долу е представено движението на БВП и на консолидираните публични приходи през последното десетилетие.



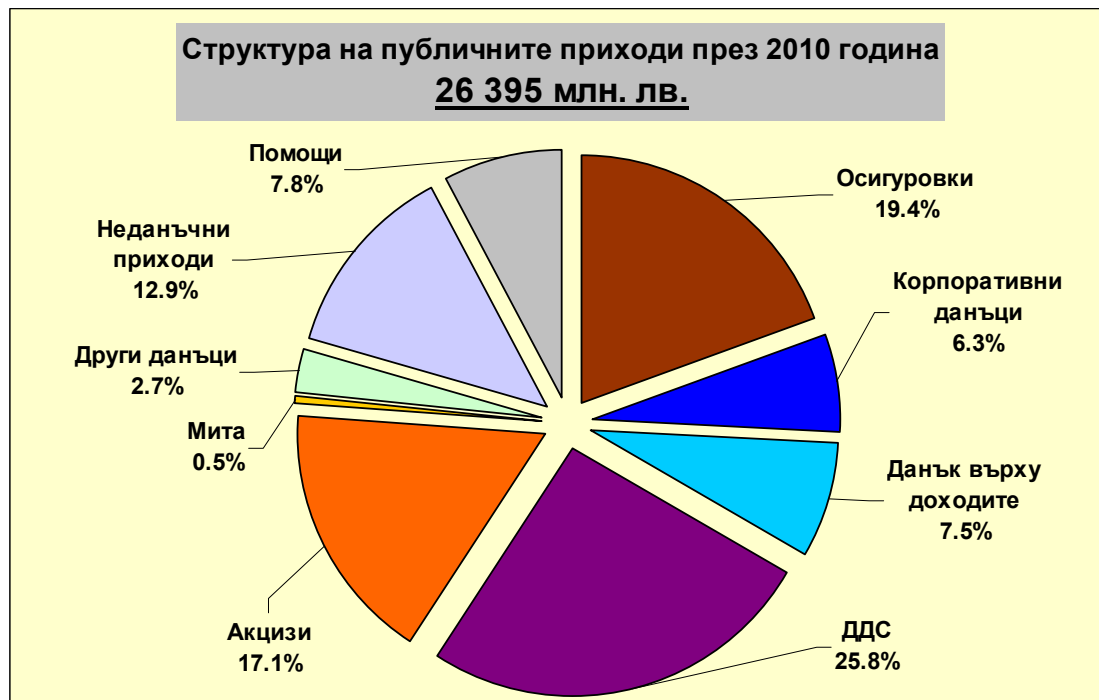
Източник: Министерство на финансите, ИПИ

* Данните за 2009 г. са прогнозни, записани в Бюджет 2010.

** Данните за 2010 г. са заложени в Бюджет 2010

Структурата на публичните приходи през 2010 г. се запазва почти идентична на тази от предходните години, като основният източник на приходи остава ДДС с почти 26% дял. Въпреки

това, се забелязва леко отстъпление като дял на приходите от ДДС, за сметка на ръста при приходите от акцизи, достигащи над 17% дял. През следващата година се очаква приходите от подоходни данъци да превишат тези от корпоративното облагане. Прави впечатление, че двата основни преки данъка (корпоративен и подоходен) ще носят сумарно около 14% от всички приходи в хазната, което е по-малко от приходите от акцизи. С почти 20% дял приходите от социално и здравно осигуряване ще продължат да бъдат вторият основен източник на приходи в хазната.



Източник: Доклад по Закона за държавния бюджет 2010 година

Най-общо казано, **новите данъчни текстове не предлагат генерални промени**, но в мотивите към тях ясно личи желанието на новата власт да **активизира приходната част**, без да пипа основните налози в страната като ДДС, подоходен и корпоративен данък.

По-високите приходи се очакват по две основни направления – от една страна, с покачването на акцизите и местните данъци, а от друга, чисто административното премахване на някои облекчения и борба с всякакви данъчни измами.

Най-сериозно увеличение се очаква при **акцизите**, като се вдигат ставките при цигарите, керосина и електрическата енергия за стопански цели. Подобна мярка е донякъде очаквана, тъй като звучи достатъчно “коректно” пред данъкоплатците и избирателите. В крайна сметка именно акцизите се покачваха регулярно през последните години (до голяма степен поради изискванията на ЕС) и хората малко или много привикнаха към това. Сега освен членството в ЕС към аргументацията за по-високи акцизи се прибавя и кризата, тоест “неуждата” от повече приходи.

По-високите акцизи се очаква да донесат на хазната допълнително 232 млн. лева, което съвсем не е за пренебрегване. Въпреки това, рязкото покачване звучи пресилено. Гоненето на повече приходи не бива да е самоцел, особено когато се налагат данъци, които следва да насочват или

наказват поведението на потребителите. По-добрата политика би била да придържаме акцизните ставки към минимума, позволен от ЕС.

Оставяйки настрана акцизите, желанието за активизиране на приходната част се е отразило и в сериозни мерки за **борба с данъчните измами**. Този тип промени ще имат ефект, но някои от тях остават спорни.

Две от мерките звучат особено интересно – премахването на данъчния кредит за т. нар. баничарки и обявяването в данъчните декларации на заемите от физически лица над 5000 лева. И двете мерки са доста специфични, тъй като имат за цел да се борят с конкретни проблеми. Като например измамите с ДДС чрез монтирането на допълнителни седалки върху скъпи джипове и често срещаното оправдание от видимо заможни хора за взети кредити от физически лица, когато има несъответствия между доходи и имущество.

Трябва да се отбележи, че и двете мерки се аргументират единствено с наличието на подобни порочни практики. Това, обаче, не е достатъчно. Порочните практики могат да бъдат преборени по много начини и са по-скоро прерогатив на правораздавателните органи. Промените в данъчните закони трябва да бъдат икономически обосновани и да не утежняват живота на обикновения гражданин или бизнес.

Премахването на данъчните облекчения за млади семейства (с ипотечен кредит) е една от предложените мерки в **подоходното облагане**. На практика, този текст не е бил прилаган ефективно до момента, тъй като беше въведен в началото на 2009 г. и трябваше да влезе в сила при подаването на годишните данъчни декларации в началото на следващата година.

Интересно е, че в мотивите към проектозакона е записано, че разпоредбите не са прецизни и прилагането им е на практика “невъзможно”. Наред с това, са подадени и множество жалби в Комисията за защита от дискриминация във връзка с тази преференция.

Друго облекчение, този път при **корпоративното облагане** – за големи инвестиции над 10 млн. лв. в ключови сектори – също отпада без да е било прилагано ефективно до момента. Една от причините за премахването му, освен липсата на положително решение от ЕС, е припокриването му с друго облекчение, а именно това за предприятия, извършващи производствена дейност в райони с висока безработица.

Това са само два примера за проблемите, които възникват при възприемането на подобни облекчения и усложняването на данъчните закони. Нормално е всички хора и всякакъв тип дейност да бъдат третираны по еднакъв начин.

И при корпоративното и при подоходното облагане продължава да има сериозни **облекчения и преференции**, които следва да бъдат премахнати – това са примерно доходите и печалбата на земеделците, както и споменатото преотстъпване на корпоративен данък за предприятия, извършващи производствена дейност в райони с висока безработица. Преференции се наблюдават и при косвеното облагане, като по-ниската ставка на ДДС за туризма и възстановяването на акцизите на земеделските производители.

Скорошно изследване на ИПИ показва, че **данъчните преференции през 2008 струват на бюджета около половин милиард лева**. Данъчните преференции са вредни, тъй като те стимулират лобизма в данъчната политика, водят до неефективно разпределение на ресурсите в икономиката, увеличават данъчната тежест върху секторите, които нямат силно политическо лоби и намаляват потенциала на икономиката. Затова най-добре е да няма данъчни преференции, а да има по-ниско облагане за всички.

Ако се премахнат данъчните преференции, спестените половин милиард лева могат да се използват за **намаление на осигуровките с цели 10 процентни пункта**. Това би имало изключително позитивни ефекти върху икономиката, би облекчило значително данъкоплатците,

би оставило повече средства във фирмите и домакинствата, би намалило стимулите за укриване на доходи и би довело до създаване на нови работни места. Във времена на рецесия, тази реформа е по-належаща от всякога.

В Бюджет 2010 се предвижда намаление на **осигурителната тежест**, но едва с 2 проценти пункта. Намалението е по отношение на вноските за фонд „Пенсии” – 1.1 процентни пункта за работодателя и 0.9 процентни пункта за работника. В самия доклад към бюджет 2010 е записано, че това е „*една от мерките с най-силен ефект за преодоляване на негативните последици от кризата върху заетостта*”. Именно заради това, тази мярка трябваше да бъде по-смела.

Другата област, която прави сериозно впечатление, са **местните данъци и такси**, където мотивите започват така: *“промените са свързани с развитието на процесите на децентрализация на общините и разширяване на собствената им приходна база”*.

Обещаващо начало, но за жалост след това не следва нищо, което да се доближава до постигането на някаква по-висока самостоятелност на общините. Промяната е, че се вдигат максималните прагове на някои местни налози (примерно данъка върху недвижимите имоти), което би дало възможност на общините да генерират повече приходи, но едва ли им дава тази самостоятелност, която те би следвало да имат. Все пак говорим за местни данъци и такси – тоест нещо, което следва да е в правомощията на местните власти.

Наличието на подобни рамки (минимум и максимум) ощетява общините и не им позволява да водят самостоятелна политика. Те трябва да има възможността да увеличават или намаляват местните данъци по собствено усмотрение. Премахването на тези граници би било една решителна стъпка в процеса на децентрализация.

Промяната на базата за определяне на данък сгради и такса смет за фирмите е стъпка, целяща да се намалят счетоводните трикове и укриването на налози. Приходите от това обаче едва ли ще са големи.

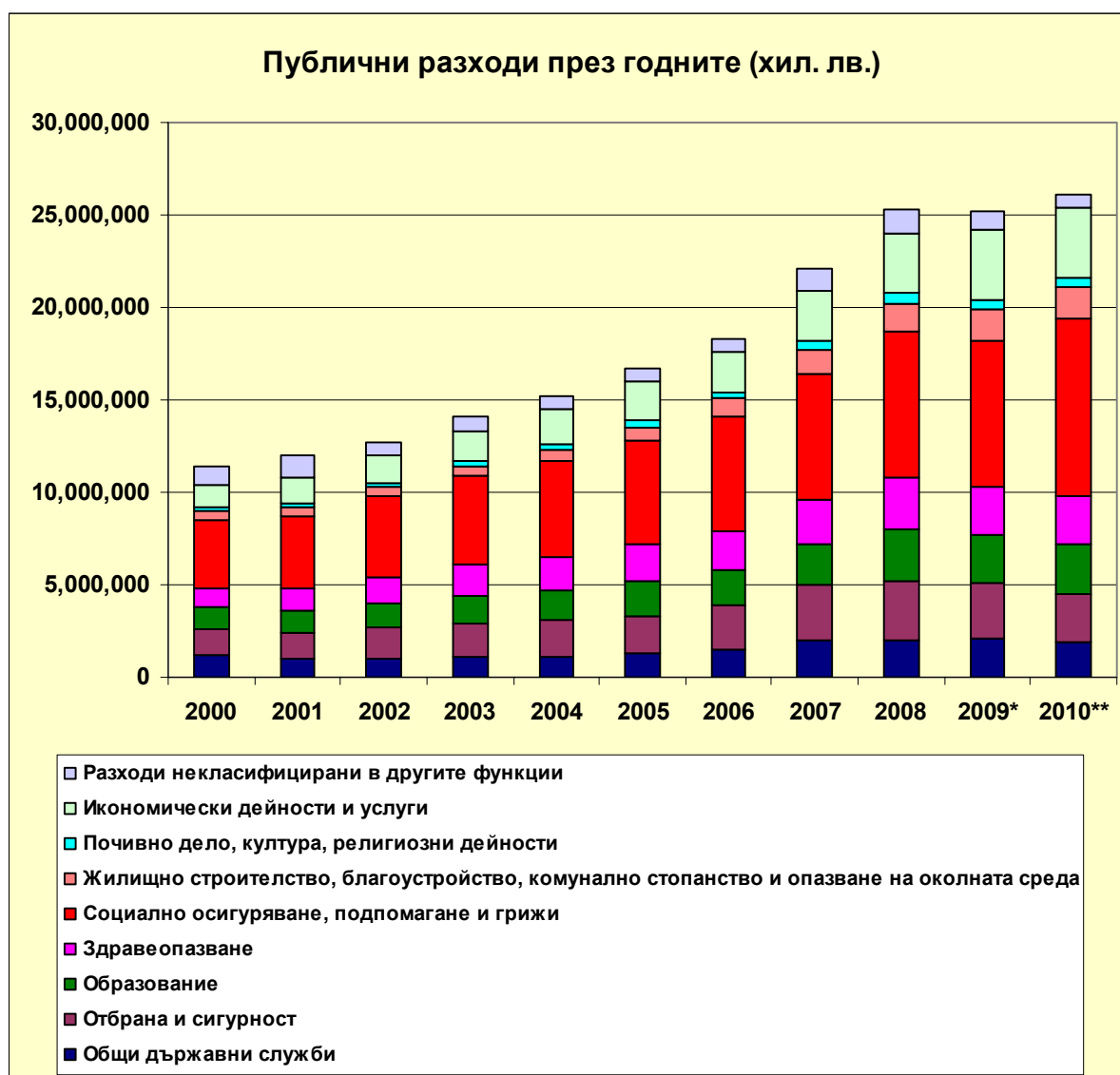
В **заключение** – покачването на акцизите и активизирането на приходната част може да бъде използвано за възприемането на може би най-важната мярка на новото правителство – намаляване на облагането върху труда. Това е нещо, което наблюдаваме в цяла Европа като мярка срещу кризата и растящата безработица. Именно по-високата безработица в България ще бъде истинското предизвикателство през следващата година. Затова и решителното намаляване на осигуровките трябва да се случи, пък било то и за сметка на по-високи акцизи.

Приходи и данъчна политика през погледа на ИПИ

- **Равни правила за всички** – премахване на данъчните преференции и борба с данъчните измами.
- **Ниски осигуровки** – решително намаляване на осигурителната тежест в страната, като единствена работеща мярка срещу нарастващата безработица. Ниските осигуровки ще бъдат още по-постижими при успех на мерките по горната точка.
- **Децентрализация** – финансова самостоятелност на общините чрез прехвърлянето на част от преките данъци към местните власти.

ПУБЛИЧНИ РАЗХОДИ

През 2010 г. публичните разходи отново ще отбележат рекорд, надхвърляйки 26 млрд. лв. (26,081 млн. лв.) за пръв път в новата ни история. През 2009 г. заложените публични разходи бяха почти 30 млрд. лв., но след редица проблеми и орязване на разходи, прогнозите на правителството са, че за 2009 г. разходите ще са под 26 млрд. лв. и под разходите за 2008 година. Така, за пръв път през последните 10 години, държавата ще похарчи по-малко от предходната година. Не такава е картината за 2010 г. обаче, когато отново се очаква ръст на разходите, което заедно с очакваното свиване на икономиката ни, ще означава и бюджетен дефицит – заложен е почти половин милиард лева.



Източник: Министерство на финансите, ИПИ

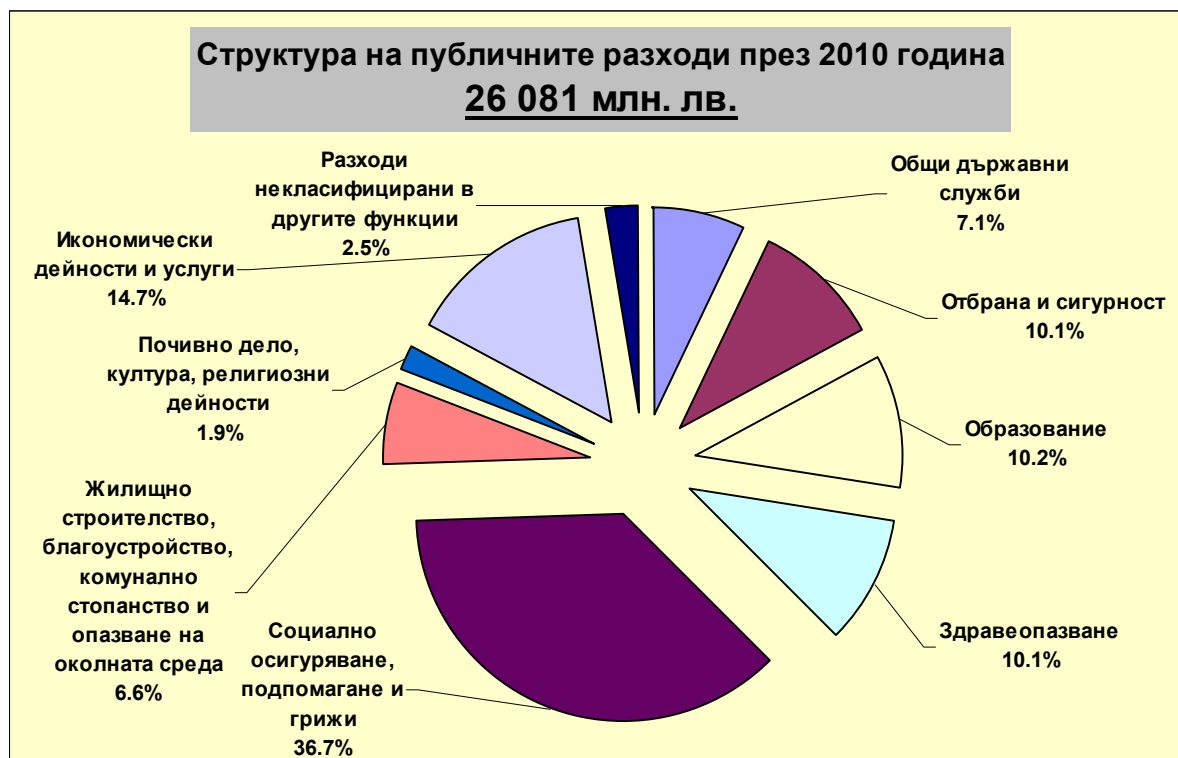
На графиката по-долу ясно се вижда, че сумирани разходите за отбрана и сигурност, образование, здравеопазване са около 8 млрд.лв., докато само разходите социално осигуряване, подпомагане и грижи са около 9.5 млрд.лв. Тоест те представляват около **36% от общите предвидени разходи** в проектобюджет 2010. Тези данни ясно показват огромната тежест на социалното перо в държавния бюджет. Със сигурност предприемането на реформа в цялата социално-осигурителна система би довело до изключително положителни ефекти, както по отношение на намаляването на финансовата тежест за фиска, така и, в дългосрочен план, за достигане на по-добри нива на пенсионен доход за осигуряващите се хора.



Източник: Министерство на финансите, ИПИ

Общата картина показва спад на разходите за общи държавни служби и за отбрана и сигурност за сметка на задържане или повишаване на разходите за образование, здравеопазване и социално осигуряване, подпомагане и грижи. Политика, която в основата си е добра, но можеше да бъде много по-смела. Разходите за общи държавни служби и за отбрана и сигурност можеха да бъдат много по-сериозно съкратени, придружени със сериозно орязване на разходите за икономически дейности и услуги, които изяждат сериозна част от бюджета, а не са толкова належащи или пък имат работещи алтернативи. От друга страна, запазването и повишаването на разходите за

образование, здравеопазване и социални осигуряване, подпомагане и грижи трябваше да бъде в комплект с реформи, които да са насочени към хората (ученика, пациента, пенсионера).



Източник: Доклад по Закона за държавния бюджет 2010 година

1. Общо държавни служби

В разходите за общи държавни служби се включва цялото финансиране на публичната администрация, както на централно ниво, така и на местно. Към това перо попада и предвиденото бюджетно финансиране на науката.

Разходите за общи държавни служби за 2010 г. възлизат на 1 860 млн. лв., тоест с около 14% по-малко, отколкото прогнозите на МФ за разходите по това перо за цялата бюджетна 2009 г. Предвидените разходи за общи държавни служби представляват около 2.9% от прогнозния БВП на България. От друга страна, **на човек от населението се падат по 247 лв. за финансиране на работата на публичната администрация и науката.** Намалението на средствата е в контекста на заявената политика на правителството за оптимизация на разходите на държавата, в това число намаляване на броя на заетите в администрацията и замразяване на заплатите в публичния сектор.



Източник: Министерство на финансите, Доклад към проекта на Закона за държавния бюджет на Република България за 2010 г., НСИ, изчисления на ИПИ

С цел оптимизирането на работата на администрацията и повишаване на ефективността ѝ е изключително важно правителството да успее възможно най-бързо практически да въведе т.нар. е-правителство. Законодателната основа за пълната функционалност на е-правителството е добра – проблемът е, че мерките в законите не се спазват и работата за реализацията на е-правителство е твърде разпокъсана. В този смисъл (буквално преди ден) се прие още един нов проект на Закон за дейностите по предоставяне на услуги, който има за цел да установи т.нар. „единно звено за контакт“, изпълнявайки директива 2006/123 на ЕО. Функциите на това звено би трябвало да се поемат от портала www.egov.bg.

По отношение на науката и образованието правителството декларира политическа воля за предприемане на реформи. В доклада по проекта на бюджета на България за 2010 година експлицитно се казва, че: „*правителството ще разработи националната стратегия за развитие на науката в България, като тя ще покрива националните приоритети за развитие на научните изследвания. В нея ще бъдат включени и университетите като звена, които развиват наука, както и институтите на БАН, на която предстои сериозна реформа.*“ Това може да се разглежда като стъпка напред към една по-сериозна реформа в сферата на науката. В това число е изключително необходимо реформирането на БАН. Тази институция трябва да осъществява дейността си на базата на самостоятелно финансиране (от проекти и различни фондове), а не за сметка на субсидии от държавата.

2. Отбрана и сигурност

За втора поредна година разходите за отбрана и сигурност се намаляват след постоянно увеличение от 10 години. Тук се включват разходите за отбрана, полиция, вътрешен ред, съдебна власт, администрация на затворите и защита при бедствия и аварии. В проектобюджета за 2010 г.

общите разходи са в размер на 2 637,4 млн. лв., представляващи малко над 10% от общите разходи в бюджета и 4.2% от БВП. Основен дял от тях заемат разходите за отбрана и полиция, вътрешен ред и сигурност. Общо за отбрана и сигурност на човек от населението ще се падат по **350 лева разходи за 2010 година.**



Източник: Министерство на финансите, Доклад към проекта на Закона за държавния бюджет на Република България за 2010 г., НСИ, изчисления на ИПИ

В доклада към проектобюджета са посочени няколко насоки при изпълнение на политиките по сигурност и отбрана в страната, но при по-голямата част липсва конкретика и начин за постигането на целите.

Въпреки че разходите за отбрана в Министерство на отбраната намаляват с повече от 10% спрямо бюджета за 2009 г., те все още се високи, а общите разходи заемат дял от 1,3% от БВП за 2010 година. При положение, че страната не е заплашена от военни действия и е член на най-голямата отбранителна организация НАТО, няма нужда от прекомерни харчове и поддържане на многобройна армия и материална база.

Най-голям дял в дейността по отбрана и сигурност отново заемат разходите за полиция, вътрешен ред и сигурност – 1 259,6 млн. лв. или 2.0% от БВП и 4.8% от общите разходи в проектобюджет 2010. Разходите са основно за заплатите на огромния щат, зает в опазването на обществения ред. България е рекордьор по брой на полицейските служители и разходи за полиция в целия Европейския съюз. Съчетанието на тези факти с абсолютната непрозрачност на работата на Министерството на вътрешните работи и на дейностите по вътрешния ред и незадоволителните резултати, прави разходването на предвидените средства съмнителни и раздути. И тази година основните насоки в действията по сигурността изобилстват от неносещи смисъл сами по себе си често използвани „термини“ като „усъвършенстване“, „модернизация“, „повишаване на ефективността“, „противодействие на престъпността“.

Препоръки на ИПИ:

- Приватизация на военните имоти.
- Намаляване на разходите за скъпоструваща военна техника, която е необоснована за ситуацията, в която се намира България.
- Повишаване на прозрачността на органите по вътрешна сигурност, което ще позволи проследяване на ефективността от дейността и резултатите им.
- Оптимизация на щатния състав на полицейските служители, дейностите и разходите, свързани с вътрешния ред – намаляване на заетите, премахване на дублиращи се звена и съкращаване на неефективни дейности. След това ще е възможно увеличаване на заплащането на служителите, което е силно належащо.

3. Образование

Публичните разходи за образование за 2010 г. се увеличават със 120 млн. лв. спрямо прогнозните за 2009 г., което представлява увеличение от 4%. В сравнение с 2005 г. разходите са нарастнали с близо 50%, което отразява и ръстът на икономиката през последните години. Като съотношение от БВП те се увеличават незначително от 4,1% през 2009 г. на 4,2% през 2010 година.

Разходите за образование на глава от населението също следват почти непрекъснатата тенденция на покачване. За 2010 г. ще се дадат 16 лв. повече на глава в сравнение с 2009 г., което представлява близо 5% увеличение. Общо за образование на човек от населението ще се **паднат по 355 лева** разходи за 2010 година.



Източник: Министерство на финансите, Доклад към проекта на Закона за държавния бюджет на Република България за 2010 г., НСИ, изчисления на ИПИ

Секторът през последните няколко години премина през известен брой реформи, които дадоха положителни резултати. Въведоха се матури, делегирани бюджети и единен стандарт при училищното образование и все по-често се говори за по-голяма свобода на университетите. Въпреки това, тези реформи са крайно недостатъчни, за да може образованието в страната да достигне европейското ниво. Предизвикателствата, които остават, са следните:

- Повече избор за учениците – разгръщане на правилото парите следват ученика, което означава, че държавата подпомага учениците, а не училищата. Частните училища също следва да могат да бъдат избирани.
- Повече свобода за училищата – финансирането на училищата следва да зависи изцяло от избора на учениците (тоест колкото повече ученици изберат това училище, толкова повече пари влизат в училището). За да работи тази система, директорът трябва да има властта и механизмите да подобри предлаганата услуга (образование), като заплаща според възможностите (стимулира добрите учители), избира учебниците и съдържанието на учебните предмети (или пък дава свобода на учителите да правят това), определя политиката за прием на учениците и за текущата оценка на знанията им.
- Въвеждане на механизми за обвързване на заплатите на директорите с успехите и финансовите резултати на училището. Така директорите ще имат по-големи стимули и мотивация да изразходват максимално ефективно ресурсите;
- Автономия на университетите – пълна свобода и независимост от държавата. Това включва: брой студенти, размер на такси, видове дисциплини, метод на преподаване, дори начин на обличане в рамките на университета. Добри или лоши решенията относно правилата и политиката на университетите следва да бъдат взимани от самите тях.

4. Здравеопазване

Разходите за здравеопазване в проектобюджета за 2010 г. възлизат на 2 647 млн.лв., което номинално не представлява почти никаква разлика (около +0.6%) спрямо прогнозните разходи на МФ за 2009 г. Те имат дял от 4.2% спрямо прогнозния БВП на България. **На човек от населението се падат по 352 лв. за финансиране на системата.**



Източник: Министерство на финансите, Доклад към проекта на Закона за държавния бюджет на Република България за 2010 г., НСИ, изчисления на ИПИ

В доклада по проектобюджета за 2010 г. правителството дефинира няколко основни промени в политиките в областта на здравето:

- оптимизацията на болничната инфраструктура на регионален принцип чрез промени в Закона лечебните заведения;
- разработване на нов тип здравна карта;
- промени в метода на финансиране на здравеопазването;

Така заявената политическа воля за промени в статуквото в здравната система изглеждат логични, предвид високото ниво на неефективност и корупция в цялата здравна система.. На практика, гореописаните идеи могат да се оприличат на опит за спиране на „течовете” в системата. Въпросът е, че това е само първата стъпка в цялостното реформиране на здравната система в България. За създаването на един работещ здравен модел трябва да се отиде още по-надалеч, а именно: **приватизация на болници** по прозрачен и открит начин.

Системата на здравеопазване в България трябва да е изградена и да работи на принципите „заплащане според извършените услуги” и „парите следват пациента”. Ефектите биха били повишаване на качеството на предлаганата услуга, оптимизиране на дейността на болниците и тяхната ефективност, справедливо заплащане на медицинския персонал и обслужване на пациентите по най-добрия начин.

Това обаче е само втората стъпка от реформата. Най-важната е предоставяне на избор на гражданите къде да внасят здравните си осигуровки – в НЗОК или в частен здравен фонд. Само тогава ще има пълна възможност за конкуренция на касата с частни фондове, а това гарантира по-добро обслужване и по-високо качество.

5. Социално осигуряване, подпомагане и грижи

Разходите за социалното осигуряване, подпомагане и грижи през 2010 година са 9 573,7 млн. лв. и са единственото перо в проектобюджета, при което има значително нарастване спрямо 2009 година. Така през 2010 година социалният сектор остава с най-голям дял в общите разходи като достига 36,7% от тях и повече от 15% от БВП на страната. На човек от населението се падат по 1291 лв. за финансиране на социалните разходи за 2010 година.



Източник: Министерство на финансите, Доклад към проекта на Закона за държавния бюджет на Република България за 2010 г., НСИ, изчисления на ИПИ

Какво ново при социалната политика

Най-голямото перо от разходите за социално осигуряване и подпомагане са разходите за пенсии, които достигат 11,3% от БВП и представляват повече от ¼ от общите разходи в бюджет 2010. Увеличението е повлияно от въвеждането и повишаването на различни пенсионни добавки. Промяната през 2010 г. ще е намаляването на осигурителната вноска за фонд „Пенсии” с 2 процентни пункта – 1,1 процентен пункт за работодателя и 0,9 пункта за работника.

Разходите за социални помощи и обезщетения също се увеличават и през 2010 година. Повишават се обезщетенията от фонд „Гарантирани вземания на работниците и служителите” и минималният месечен размер на осигурителния доход за самоосигуряващите се лица.

През 2010 г. по програма ФАР и по ОП „Развитие на човешките ресурси” ще бъдат насочени ресурси в размер на 267,4 млн. лв. за насърчване на заетостта и производителността на труда. За реализация на активните мерки на пазара на труда са осигурени 65 млн. лв. от бюджета на Министерството на труда и социалната политика.

Коментар и препоръки

- 1) Разходите за перо пенсии постоянно се увеличават, но без да се осъществява някаква реална промяна в пенсионната система. Обречената на провал сегашна разходопокривна система трябва да се замени със система на „лични пенсионни сметки” в частни пенсионни фондове. Това ще направи възможно намаляването на осигурителните вноски без това да се отразява на бюджета, ще осигури по-високи пенсии и ще предостави избор на гражданите.
- 2) Политиката за обезщетения и помощи не трябва да позволява разширяване на активната работна сила с професия „безработен”. Увеличаването на обезщетенията за безработица и срока на тяхното получаване само ще намали стимулите за търсене на работа и реализация на трайно безработните лица.
- 3) Необходимо е намаляване и премахване на активните мерки в политиката на пазара на труда. Те изкривяват пазара и са доказано неефективни. „Субсидираната” заетост и заетостта чрез разработването на инфраструктурни проекти създават само краткосрочно решение и в същото време представляват прекалено голямо бреме за бюджета и данъкоплатците. По-ефективни мерки за дългосрочното и устойчиво равнище на заетост биха били драстично намаляване на социалните осигуровки, опростяването на процедурите по наемане и уволнение и премахването на минималната работна заплата и регулациите върху работното време.

6. Жилищно строителство, благоустройство, комунално стопанство и опазване на околната среда

Публичните разходи за жилищно строителство, благоустройство, комунално стопанство и опазване на околната среда за 2010 г. са 1 718 млн. лв., като се увеличават с близо 50 млн. лв. от тези през 2009 г. (увеличение от почти 3%), а в сравнение с 2005 г. разходите са нарастнали 2,3 пъти. Като съотношение от БВП се запазват на 2,7% като 2009 година.

Разходите за жилищно строителство, благоустройство, комунално стопанство и опазване на околната среда представени на глава от населението също следват почти непрекъснатата тенденция на покачване. За 2010 г. ще се дадат 6,6 лв. повече на глава в сравнение с 2009 г., което представлява 3% увеличение. **Общо на глава от населението се падат по 228 лева за 2010 г.**



Източник: Министерство на финансите, Доклад към проекта на Закона за държавния бюджет на Република България за 2010 г., НСИ, изчисления на ИПИ

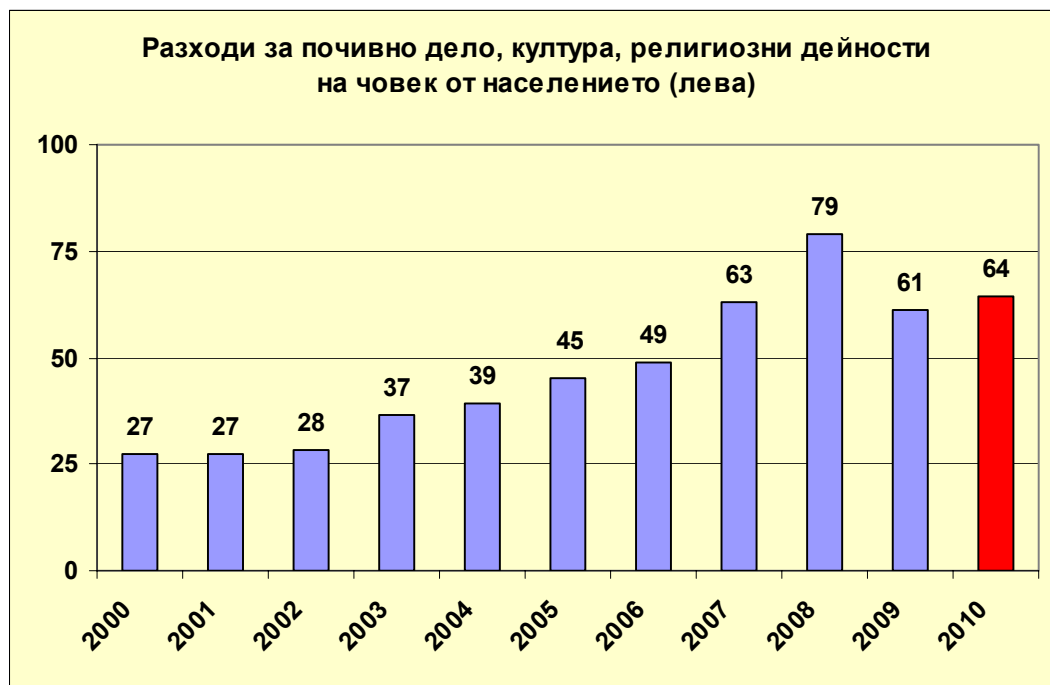
Разходите в това перо могат значително да се оптимизират чрез:

- продажба на държавни активи,
- приватизация на търговски дружества, които са държавна собственост,
- концесиониране
- максимално оползотворяване на структурните и кохезионни фондове от ЕС (голяма част от които са насочени именно към регионално развитие и опазване на околната среда),
- използване на публично частни партньорства при изграждането и модернизирването на пътища и инфраструктурни обекти,
- прехвърляне на част от дейностите по контрола върху проектирането и строителството на частния сектор,
- оптимизиране на нормативните изисквания и намаляване на бюрократичните пречки, свързани с издаването на разрешителни за строеж и съпътстващата документация,
- съкращаване на дублиращи се функции в структурата на държавната администрация.

7. Почивно дело, култура и религиозни дейности

В бюджета за 2010 г. разходите по тази функция са в размер на 484 млн. лв., като тук се включват дейностите по почивно дело (т. нар. социален отдих) – 15 млн. лв., физическа култура и спорт (дейности по спорта, спортни бази и др.) – 89 млн. лв., култура (театри, радио, телевизия и др.) – 373 млн. лв., и религиозно дело (Българска православна църква, ремонт на храмове и др.) – 6.7 млн. лв.

Общо разходите по тази функция представляват 0.8% от БВП на страната. Огромната част от тези средства ще бъдат похарчени за „култура“, където се включват 50 млн. лв. за БНР и 70 млн. лв. за БНТ.



Източник: Министерство на финансите, Доклад към проекта на Закона за държавния бюджет на Република България за 2010 г., НСИ, изчисления на ИПИ

Препоръки

- Приватизация на почивните и спортните бази
- Спиране на бюджетните субсидии за държавните медии
- Преминаване към самостоятелно финансиране на театрите
- Намалване на трансферите от бюджета за развиване на религиозно дело.

8. Икономически дейности и услуги

През 2010 г. публичните разходи за икономически дейности и услуги ще бъдат 3 831 млн. лв., което представлява точно 6% от БВП на страната. Тук се включват над 1 млрд. лева разходи за селско стопанство, горско стопанство, лов и риболов, както и почти 2 млрд. лв. за транспорт и съобщения. Общо тези разходи надвишават разходите в ключови сфери като образование, здравеопазване и отбрана. Едва ли селското стопанство и транспортът следва да поглъщат толкова средства, особено гледайки разходите в други сфери.



Източник: Министерство на финансите, Доклад към проекта на Закона за държавния бюджет на Република България за 2010 г., НСИ, изчисления на ИПИ