



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Министерство на финансите

КОНВЕРГЕНТНА ПРОГРАМА

(2015–2018)

Април, 2015
София, България

КОНВЕРГЕНТНА ПРОГРАМА

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
2015–2018

София, Април 2015 г.
Министерство на финансите

Съдържание

1. Обща рамка на политиките и цели	5
2. Икономически перспективи	9
2.1 Допускания за развитието на световната икономика	9
2.2 Икономически перспективи и циклично развитие	9
2.3 Средносрочен сценарий	11
2.4 Секторни баланси	12
3. Правителствен баланс и дълг	27
3.1 Стратегия на политиката	27
3.2 Средносрочни цели	28
3.3 Фактически баланси и актуализирани бюджетни планове за текущата година	29
3.4 Средносрочни перспективи, вкл. описание и количествено измерване на ефекта от стратегически политики	38
3.5 Структурен баланс (циклични компоненти на баланса, единични и временни мерки) и фискална позиция, вкл. бенчмарк за правителствените разходи	42
3.6 Равнище на дълга и тенденции, анализ на извънбюджетните операции и на корекциите наличности	44
3.7 Ефекти върху бюджета от провеждането на основни структурни реформи	46
4. Анализ на чувствителността и сравнение с предходната актуализация	57
4.1 Алтернативен сценарий: по-висок растеж на европейската икономика	57
4.2 Чувствителност на бюджетните прогнози при различни сценарии	59
4.3 Сравнение с предходната програма	60
5. Устойчивост на публичните финанси	61
5.1 Стратегия на политиката	61
5.2 Дългосрочни бюджетни перспективи, вкл. въздействието от застаряването на населението	62
5.3 Предложения за усъвършенстване на пенсионния модел и развитие на пенсионната система	65
5.4 Условни задължения	67
6. Качество на публичните финанси	69
6.1 Стратегия на политиката	69
6.2 Състав, ефективност и ефикасност на разходите –COFOG	70
6.3 Структура и ефективност на приходните системи	71
7. Институционални характеристики на публичните финанси	81
7.1 Национални бюджетни правила	81
7.2 Бюджетни процедури	82
7.3 Други институционални развития във връзка с публичните финанси	83
8. Приложение А	86
Табл. 1а:Макроикономически перспективи	86
Табл. 1б:Ценова динамика	87
Табл. 1в: Развитие на пазара на труда	87
Табл. 1г: Секторни баланси	88
Табл. 2а: Бюджетни прогнози на сектор „Държавно управление“	88
Табл. 2б: Прогнози при непроменени политики	90
Табл. 2в: Разходи, които не се включват в бенчмарка за разходите	90
Табл. 3: Държавни разходи по функции	90
Табл. 4: Консолидиран правителствен дълг	91
Табл. 5: Циклично развитие	92
Табл. 6: Разлика спрямо предходната актуализация	92
Табл. 7: Дългосрочна устойчивост на публичните финанси	93
Табл. 7а: Условни задължения	94
Табл. 8: Основни допускания	94

Списък на съкращенията

БВП	брутен вътрешен продукт
БДС	брутна добавена стойност
БНБ	Българска народна банка
ДДС	данък върху добавената стойност
ДОО	държавно обществено осигуряване
ДЦК	държавни ценни книжа
ЕБВР	Европейска банка за възстановяване и развитие
ЕИБ	Европейска инвестиционна банка
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕСС'2010	Европейска система от сметки'2010
ЕЦБ	Европейска централна банка
ЗДБ	Закон за държавния бюджет
ЗПФ	Закон за публичните финанси
КП	Конвергентна програма
ПСР	Пакт за стабилност и растеж
ПЧИ	преки чуждестранни инвестиции
ППЗАДС	Правилник за прилагане на Закона за акцизите и данъчните складове
ХИПЦ	хармонизиран индекс на потребителските цени
КСО	Кодекс за социално осигуряване
КФП	Консолидирана фискална програма
МВФ	Международен валутен фонд
МФ	Министерство на финансите
НЗОК	Национална здравноосигурителна каса
НАП	Национална агенция за приходите
НСИ	Национален статистически институт
НОИ	Национален осигурителен институт
НПР	Национална програма за реформи
РТЕП	разходи на работодателите за труд на единица продукция
СУДД	Стратегия за управление на държавния дълг
ЦБ	централен бюджет
BGN	български лев
EUR	евро
LIBOR	London Interbank Offered Rate (Лондонски междубанков лихвен процент)
USD	щатски долар

1. ОБЩА РАМКА НА ПОЛИТИКИТЕ И ЦЕЛИ

Конвергентната програма на Република България (2015–2018 г.) очертава основните политики за поддържане на макроикономическа и фискална стабилност на страната с цел създаване на условия за икономически растеж.

Ключов приоритет на правителството в областта на управлението на публичните финанси е поддържането на устойчива фискална рамка и премахване на бюджетните дисбаланси чрез последователни стъпки за бюджетна консолидация в подкрепа на растежа, в т.ч. и чрез ускорено усвояване на средствата по европейските фондове.

В допълнение на гореспоменатото важен аспект на политиката на правителството е ускоряването на структурните реформи, стабилизиране на институционалната среда и подобряване на бизнес климата.

Важен аспект на стратегическите политики е и повишаването на производителността и конкурентоспособността на икономиката за постигане на балансиран растеж, устойчива конвергенция и повишаване на благосъстоянието в дългосрочен план. В този смисъл приоритетни са политиките за подобряване на качеството на образованието, намаляване на административното бреме, ефективно и прозрачно усвояване на европейските фондове, инвестиции в инфраструктура, активно участие и търсене на възможности за развитие на проекти с европейско и регионално значение, вкл. и в контекста на Плана за инвестиции в Европа (т.нар. „План Юнкер“).

Фискалната политика в средносрочен план е изцяло насочена към запазване на устойчивостта на бюджетната рамка в контекста на ангажиментите на България, както по линия на Пакта за стабилност и растеж, така и във връзка със статута ѝ на страна по Договора за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз. В тази връзка фискалната политика ясно определя бюджетната дисциплина като основен ангажимент на правителството. Фискалните параметри са изготвени на база реалистична прогноза за основните макроикономически показатели, консервативна оценка за приходите и по-рестриктивно планиране на разходите.

Средносрочната и дългосрочната устойчивост на основните фискални параметри остават приоритетни от гледна точка на повишаване на доверието и създаване на прогнозируема инвестиционна и стопанска среда. В настоящата актуализация на Конвергентната програма България запазва средносрочната си бюджетна цел за структурен дефицит на годишна основа в размер на 1%.

Философията на данъчно-осигурителната политика е насочена към насърчаване на инвестициите, заетостта и икономическия растеж. Основен приоритет е и провеждане на

политика, насочена към повишаване на събираемостта и намаляване на разходите за плащане на данъци, намаляване дела на сивата икономика, борба с данъчните измами и укриването на данъци.

В контекста на запазване на макроикономическата стабилност България гарантира, че ще запази режима на паричен съвет при съществуващото равнище на фиксирания валутен курс от 1.95583 лева за 1 евро до присъединяването на страната към еврозоната.

Настоящата Конвергентна програма се одобрява от правителството и се разглежда от Народното събрание. Тя се състои от седем части.

Първата част съдържа общата рамка на правителствените икономически политики и цели. Във втората част е анализирано макроикономическото развитие на страната по отношение на ключовите макроикономически показатели, като е представена и прогноза за тяхното развитие.

Третата част представлява описание на стратегическите цели на фискалната политика по отношение на бюджетния баланс и правителствения дълг. Тук са изложени текущото състояние на бюджета и очакваното развитие през референтния период, с акцент върху структурния и циклично приспособения баланс. Очертани са основните насоки за развитие на дълговата позиция през програмния период. Представени са също така основните акценти на политиките, заложи в средносрочната стратегия на правителството, както и техният количествен ефект.

В четвъртата част е направен анализ на чувствителността на прогнозите към основния макроикономически сценарий, като е разработен алтернативен сценарий. Специално внимание е отделено на чувствителността на бюджетните прогнози към алтернативния сценарий, както и на сценарий, отразяващ чувствителността на дълга.

Част пета е посветена на устойчивостта на публичните финанси. Основният фокус тук е върху дългосрочната бюджетна перспектива, с оглед на ефектите от застаряването на населението.

Шестата част разглежда качеството на публичните финанси. Тук са представени стратегията на правителствената политика в тази област, съставът на разходите, както и структурата и ефективността на приходните системи.

Седмата част прави преглед на институционалните характеристики на публичните финанси в България – бюджетни процедури и национални бюджетни правила. В тази част на програмата се акцентира и върху ключовите законодателни промени, свързани с публичните финанси, и по-конкретно върху създаването на независим фискален орган и автоматични корективни механизми.

Настоящата Конвергентна програма отчита мерки и развития по първата от седемте препоръки на Съвета от 8 юли 2014 г. относно Националната програма за реформи на Бълга-

рия за 2014 г. и съдържаща становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за 2014 г.¹, а именно:

Специфична препоръка 1: Да засили бюджетните мерки за 2014 г. с оглед на възникващото отклонение спрямо изискванията на превантивната част на Пакта за стабилност и растеж. Да укрепи бюджетната стратегия през 2015 г., за да се гарантира постигането на средносрочната цел и нейното спазване през следващите години. Да осигури на новия фискален съвет необходимия му капацитет, за да може той да изпълни своя мандат. Да въведе цялостна данъчна стратегия за повишаване на събираемостта на данъците, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на изискванията. ▼

¹ ОВ на ЕС С 247, 29.07.2014 г.

2. ИКОНОМИЧЕСКИ ПЕРСПЕКТИВИ

2.1 Допускания за развитието на световната икономика

Настоящата Конвергентна програма се базира на макроикономическата рамка за 2015–2018 г., която е разработена с помощта на средносрочния макроикономически модел на Министерството на финансите при допусканията за основни показатели на външната среда на Международния валутен фонд, Световната банка и Европейската комисия, актуални към средата на месец март 2015 г.

Табл. 2-1: Допускания относно основни макроикономически показатели

	2015	2016	2017	2018
Световна икономика (реален растеж, %)	3.5	3.7	3.8	3.8
БВП на ЕС (реален растеж, %)	1.6	1.8	1.9	1.9
Валутен курс USD/EUR- средногодишен	1.11	1.10	1.10	1.10
Международни цени на основни суровини (в доларово изражение, %)				
Петрол сорт „Брент“ (цена за барел)	-37.8	11.9	8.2	4.6
Неенергийни суровини	-5.0	0.8	0.8	0.9
Храни	-4.3	0.2	0.2	0.3
Напитки	-5.6	-1.4	-1.4	-1.4
Селскостопански суровини	-6.1	2.1	2.2	2.2
Метали	-5.3	1.1	1.2	1.3
6-м. ЛИБОР по деноминирани в USD депозити	0.67	1.91	3.27	4.05
6-м. ЛИБОР по деноминирани в EUR депозити	0.01	0.03	0.14	0.31

Източник: МВФ, СБ, ЕК

2.2 Икономически перспективи и циклично развитие

– Икономически растеж

През 2014 г. растежът на brutния вътрешен продукт на България се ускори до 1.7% при 1.1% през 2013 г. През годината беше регистрирана промяна в основните компоненти, допринасящи за динамиката на БВП. Докато през 2013 г. с положителен принос бе износът, то през 2014 г. двигател на растежа беше вътрешното търсене.

Крайното потребление се увеличи с 2.4%, при спад от 1.3% за 2013 г. Растежът му бе формиран от реалното увеличение на разходите на домакинствата с 2% и на потреблението на правителството с 3.8%. Основни фактори, допринесли за динамиката на потребителските разходи, бяха увеличението на реалния разполагаем доход на домакинствата, повишаването на броя на заетите и по-високото доверие на потребителите в началото на годината.

Растежът при инвестициите в основен капитал от 2.8% бе формиран от публичните капиталови разходи. Както и през 2013 г., през 2014 г. правителствените инвестиции в основен капитал растяха стабилно с реално увеличение от 25.1%. С основен принос за това повишение бяха изплатените средства по оперативни програми на ЕС, включително национално съфинансиране. Частните инвестиции² забавиха спада си спрямо 2013 г., като през второто тримесечие дори отбелязаха нарастване от 3.5%.

Подобреното вътрешно търсене бе водещо за растежа на вноса през годината, който достигна 3.8 %. Растежът на износа се забави до 2.2%. В резултат, нетният износ бе с отрицателен принос за растежа на икономиката.

Икономическата активност в страната се ускори и по линия на предлагането, като растежът на брутната добавена стойност бе 1.6% за 2014 г., при ръст от 1.2% през 2013 г. За разлика от предходната година, през която динамиката на услугите бе определяща за нарастването на БДС, през 2014 г. всички сектори допринесоха за отчетения растеж. Услугите отново имаха най-голям принос (0.8 п.п.), следвани от индустрията (0.6 п.п) и селското стопанство (0.3 п.п.). След пет поредни години на спад в строителството, през 2014 г. БДС в отрасъла нарасна с 1.4%. Отчетеният растеж се дължеше най-вече на възстановяването на гражданското строителство.

– Циклична позиция³

По оценки на Министерство на финансите, растежът на потенциалния БВП през 2014 г. е бил 1.8% и се очаква да достигне 1.9% през 2015 г. Плавното нарастване на общата факторна производителност ще допринесе за постепенно ускоряване на растежа за целия прогнозен период, като се очаква през 2018 г. той да достигне 2.2%. Положителната динамика на пазара на труда, наблюдавана през 2014 г., се отрази и в спад на естествената норма на безработица. Нейното постепенно понижение, заедно с покачването на коефициента на икономическа активност, ще компенсират намалението на населението в трудоспособна възраст и ще доведат до положителен принос на труда като фактор за потенциалния растеж през прогнозния период. През 2015 г. приносът на капитала за растежа на потенциалния БВП ще възлезе на 1.1 п.п. Прогнозираното забавяне в ръста на инвестициите през 2016 г. леко ще понижи приноса на капитала, но той ще продължава да е водещ за динамиката на потенциалния растеж.

За периода 2015-2016 г. се очаква по-висок растеж на потенциалния БВП спрямо фактическия и в резултат отрицателното отклонение от потенциала ще се разшири от 0.5% до 0.8%. През 2017 г. икономиката ще се приближи към потенциала, но забавянето във фактическия растеж през 2018 г., дължащ се на проблемите със застаряването на населението, ще доведе отново до разширяване на отрицателното отклонение до 0.7%.

² Частните инвестиции се получават като разлика между инвестициите в основен капитал за цялата икономика и тези на сектор Държавно управление

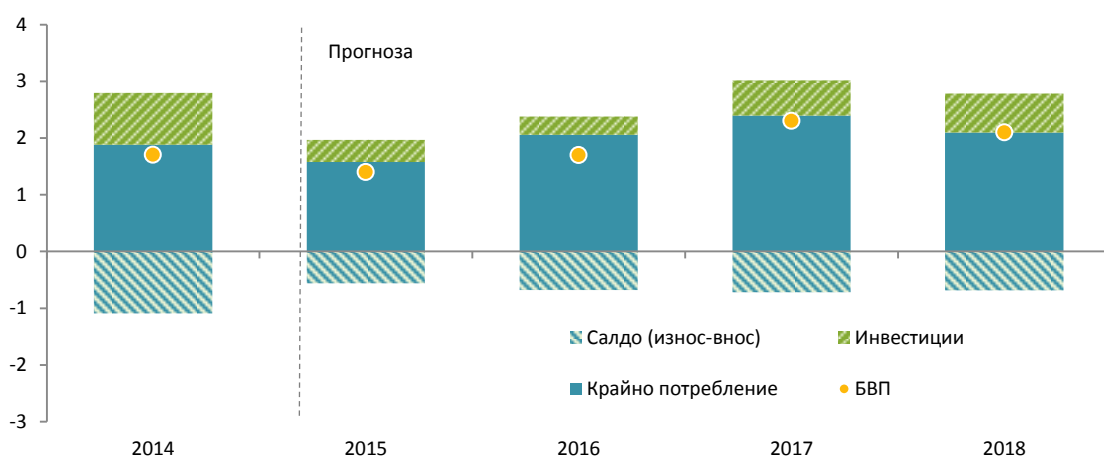
³ Цикличното развитие на икономиката се измерва с индикатора отклонение от потенциала. Той се изчислява като разлика между фактическото и потенциалното БВП в съотношение към потенциалното. Потенциалният БВП за българската икономика е изчислен с помощта на производствена функция по методология, разработена от EK: Karel Havik & Kieran Mc Morrow & Fabrice Orlandi & Christophe Planas & Rafal Raciborski & Werner Roeger & Alessandro Rossi & Anna Thum-Thysen & Valerie Vandermeulen, 2014. "The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps," European Economy – Economic Papers 535

2.3 Средносрочен сценарий

През 2015 г. се очаква растежът на българската икономика да се забави до 1.4% в реално изражение при ръст от 1.7% през 2014 г. По-слабото нарастване на публичното потребление и инвестиции ще имат основен принос за по-ниското вътрешно търсене в сравнение с 2014 г. В същото време благоприятната динамика на заетостта през 2014 г., нарастването на реалния разполагаем доход на домакинствата и наблюдаваното стабилизиране на вътрешната среда се отразиха в по-висок от очаквания ръст на частното потребление и допринесоха за подобрението в индикатора за доверие на потребителите в началото на 2015 г. Положителното развитие на частното потребление ще се запази и растежът ще се ускори до 2.4% през 2015 г., спрямо 2% през 2014 г. Предвижда се и стабилизиране на частните инвестиции, които ще бъдат положително повлияни от започналата процедура по саниране на жилищните сгради в страната. Приемаме, че спадът в цените на жилищата вече е преодолян и в прогнозния период очакваме техния ръст да стимулира инвестициите в този сектор.

Подобряването на външната среда чрез ускорение на растежите на европейската и световната икономика ще доведе до повишаване на износа на стоки и услуги до 2.8%. Забавянето на темпа на вътрешното търсене ще действа в противоположна посока върху вноса, ограничавайки неговия ръст до 3.6%. В резултат на това отрицателният принос на нетния износ ще се понижи до 0.6 п.п. спрямо 1.1 п.п. през 2014 г.

Граф. 2-1: Приноси по компоненти към растежа на БВП (п.п.)



Източник: НСИ, МФ

В периода 2016-2017 г. икономическият растеж плавно ще се ускори до 2.3%, като основен принос ще имат частното потребление и инвестициите. Очаква се те да бъдат повлияни от подобряване на бизнес климата в страната и повишаване на кредитната активност. Благоприятното развитие на външната среда ще се отрази в нарастване на износа на стоки и услуги, който заедно с повишението на вътрешното търсене ще доведе до ускоряване на растежа на вноса. Това ще се отрази в слабо нарастване на отрицателния принос на нетния износ до 0.7 п.п.

Неблагоприятните демографски тенденции се очаква да се отразят в забавяне на темпа на икономически растеж в дългосрочен план. Това е взето предвид при разработването, както на средносрочната, така и на дългосрочната макроикономическа прогноза, в резултат

тат на което през 2018 г. се очаква забавяне на растежа на БВП. Тенденцията на ускорение на нарастването на заетостта ще бъде прекъсната. Очакваме по-слабото развитие на пазара на труда да се отрази и в по-нисък растеж на частното потребление в сравнение с 2017 г.

2.4 Секторни баланси

– Пазар на труда, доходи и производителност

През 2014 г. пазарът на труда в България прояви първи признаци на съживяване след началото на икономическата криза през 2009 г. За разлика от по-голямата част от годините след 2009 г., когато основният източник за нарастване на новосъздадената добавена стойност в икономиката беше външното търсене, през 2014 г. икономическият растеж беше основан на вътрешното търсене, което има определящо значение за динамиката на заетостта в страната.

Средният брой на заетите през 2014 г. се повиши с 0.4%⁴ спрямо 2013 г., подкрепен в основна степен от селското стопанство и услугите. Повишението на заетостта в дейностите на услугите беше ограничено от намаления обхват на програмите за субсидирана заетост спрямо година по-рано. Експортно-ориентираните отрасли на българската икономика също повишиха икономическата си активност в сравнение с 2013 г. и броят на заетите в промишлеността се увеличи с над 1% през втората половина на 2014 г., за първи път след период на петгодишен спад.

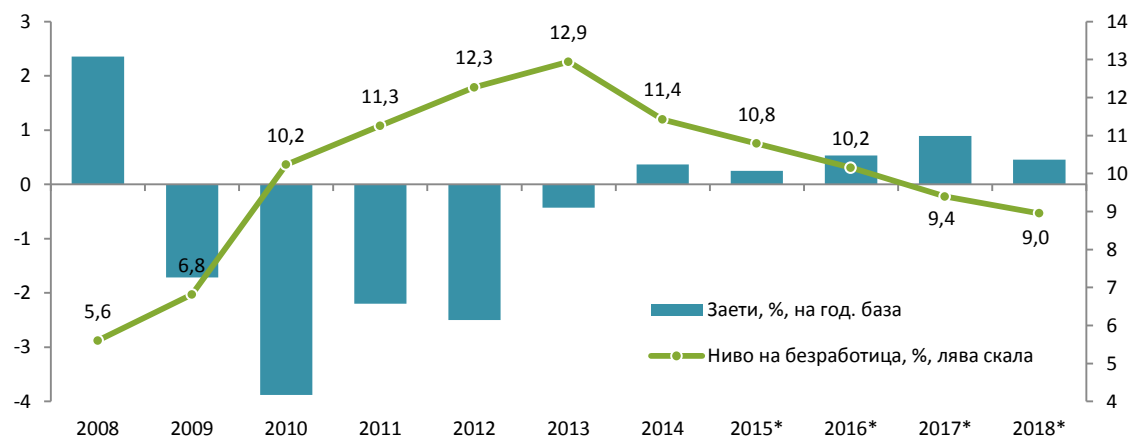
Положителните развития на заетостта бяха в основата на отбелязаното намаление в нивото на безработица с 1.5 п.п. до 11.4%⁵ средно за годината. Низходящата тенденция при безработицата беше потвърдена и от данните за регистрираните безработни. Според последните данни, при постъпилите на работа се отчете намаление, но това беше свързано с по-малкия брой на устроените в програми и мерки на пазара на труда, докато при започналите работа на първичния трудов пазар се запази тенденцията на повишение от предходните две години. Това, заедно с намалението на новорегистрираните безработни, наблюдавано за първи път от 2012 г. насам, показва затихване на процесите на освобождаване на заетост и повишено търсене на труд в реалния сектор на икономиката. Все пак трябва да се отбележи, че въпреки намалението на обезкуражените лица, които се връщат в икономически активното население, през 2014 г. работната сила намалня спрямо 2013 г., за разлика от тенденцията на повишение през предходните две години.

Започналото възстановяване в положителната динамика на пазара на труда през 2014 г. се очаква да се запази и през 2015 г. Подобни очаквания намират потвърждение в краткосрочната бизнес статистика за очакванията на предприемачите относно наемането на персонал, които през първите три месеца на годината се повишават във всички наблюдавани сектори на икономиката. Наред с това, през януари очакванията на потребителите за безработицата през следващите 12 месеца показват подобрение. Текущите данни за регистрираната безработица през януари и февруари също потвърждават запазването на низходящия тренд в динамиката на безработните на годишна база.

⁴ По данни от ЕСС 2010.

⁵ По данни от Наблюдението на работната сила (НРС).

Граф. 2-2: Динамика на заетостта и ниво на безработица, %



*Прогноза

Източник: НСИ (ЕСС, НРС), МФ

През 2015 г. средният брой на зетите се очаква да се повиши с 0.3%⁶ спрямо 2014 г., подкрепен, както от отчетените положителни тенденции през 2014 г. и началото на 2015 г., така и от очакванията за по-нататъшно възстановяване на търсенето на труд в частния сектор на икономиката. Предвиденото ограничаване на разходите за персонал в публичния сектор се очаква да окаже задържащо влияние върху растежа на заетостта в услугите, докато очакванията за подобряване на външното търсене са в подкрепа на вече започналото възстановяване на заетостта в промишлеността. Средногодишното ниво на безработица през 2015 г. се очаква да се понижи с 0.6 п.п. спрямо 2014 г. и да достигне 10.8%⁷.

С постепенното ускоряване на растежа на вътрешното търсене и засилване на положителното влияние на външната среда върху икономическата активност в страната, през 2016 и 2017 г. растежът на заетостта се очаква да се ускори, съответно до 0.5% и 0.9%, преди да се забави до 0.5% през 2018 г., под влияние на неблагоприятните демографски развития в страната. Равнището на безработица следва тенденция на намаление и се очаква да достигне 9% в края на прогнозния хоризонт.

Успоредно с възстановяването на заетостта в страната, компенсациите на един нает се характеризираха със значително по-нисък темп на растеж спрямо предходните години, който достигна 1.5% през 2014 г. Основен принос за това имаше сектор услуги, където разглежданият показател отчете намаление от 0.8%. За първи път след настъпването на кризата в голяма част от дейностите на сектор услуги оптимизирането на разходите за труд беше осъществено по линия на намаление на компенсациите на един нает, докато заетостта в тях се характеризираше с възходящ темп. За разлика от услугите, доходите от труд в индустрията се повишиха със значително по-висок темп от 5.7% в номинално изражение. В рамките на преработващата промишленост водещ принос към възходящото

⁶ По данни на ЕСС 2010.

⁷ Според дефиницията на НРС.

развитие на заплатите имаха дейностите, които се характеризираха с най-високо нарастване на оборотите за външния пазар⁸.

В условията на повишено търсене на труд, започнало да се наблюдава от началото на 2014 г., производителността на труда отчете реално повишение от 1.3%, което заедно с ограниченото нарастване на доходите оказва благоприятно влияние върху разходната и ценова конкурентоспособност на икономиката. През разглеждания период разходите за труд на единица продукция отчетоха спад от 0.5% в реално изражение, а номиналният им темп на растеж се забави съществено до едва 0.2% спрямо 7.2% през 2013 г.

Граф. 2-3: Реални разходи за труд на единица продукция (РТЕП)



*Прогноза

Източник: МФ

През 2015 г. растежът на компенсациите на един нает слабо ще се ускори и ще остане близък до отчетения темп на нарастване през 2014 г. Продължаващото възстановяване на заетостта в част от дейностите на услугите ще окаже ограничаващ ефект върху динамиката на доходите в тях. Подобен ефект би могъл да се очаква и по линия на планираната консолидация на средствата за работна заплата в бюджетния сектор. Темпът на растеж на компенсациите на един нает в индустрията ще надхвърли средното за икономиката ниво, което ще е свързано с по-високото външно търсене и възходящата динамика на добавената стойност в сектора. Разгледано общо за икономиката, по-съществено нарастване на доходите от труд би могло да се очаква в периода 2016-2018 г., в съответствие с очакванията за повишаване на икономическата активност в страната. развитието на доходите ще се обуславя, както от ускорения темп на реален растеж на производителността на труда, така и от растежа на цените в страната. По този начин делът на компенсациите на наетите в брунтата добавената стойност ще се характеризира с плавно повишение, а нарастването на разходите за труд на единица продукция ще остане ограничено и няма да оказва негативен ефект върху конкурентите позиции на икономиката.

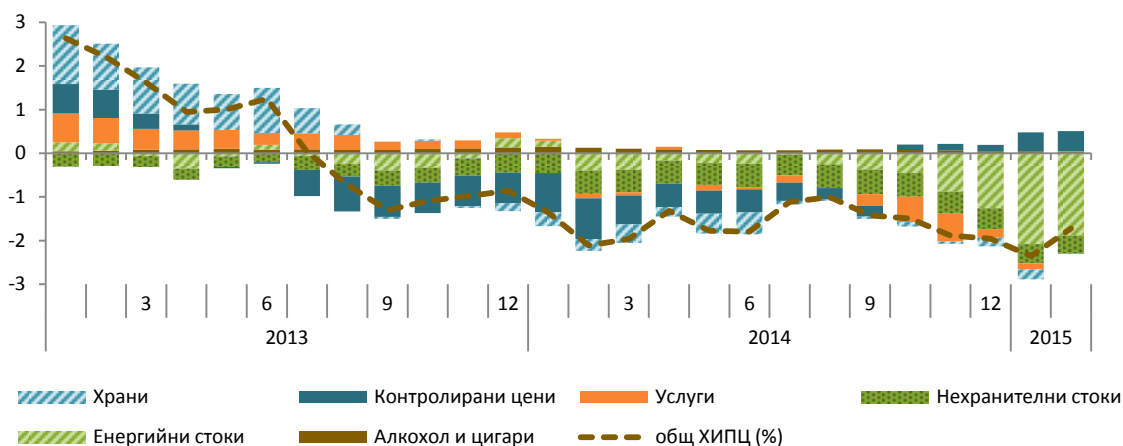
⁸ Направеното сравнение се базира на данни от краткосрочната статистика за разходите за труд и заетите лица и данни от оборота за външния пазар в промишлеността.

– Инфлация

През последната година и половина динамиката на потребителските цени в страната следваше устойчив процес на дефлация. След като инфлацията премина на отрицателна територия през август 2013 г., спадът на потребителските цени по месеци на годишна база се ускори през 2014 г., като понижението на ХИПЦ в края на годината възлезе на 2%. Средногодишното изменение на индекса също бе отрицателно в размер на 1.6%.

Спадът при международните цени на храните и енергийните суровини имаше основно влияние по линия на външните фактори за дефлацията в страната през 2014 г. Именно с низходящата динамика на международните цени и по-ниските цени на производител в хранително-вкусовата промишленост се свързва и поевтиняването на **храните** на вътрешния пазар през годината. Техният спад на годишна база към декември възлезе на -0.8%.

Граф. 2-4: Темп на инфлация (%) и приноси по основни компоненти на ХИПЦ (п.п.), спрямо съответния месец на предходната година



Източник: НСИ, МФ

За ускорението на дефлацията по месеци на годишна база през втората половина на годината съществено влияние оказва цената на суровия нефт на световните пазари. След като достигна най-високата си точка за 2014 г. от средно 111.9 долара за барел през юни, цената на петрол сорт „Брент“ отчете спад от 43.7% в доларово изражение към декември спрямо съответния месец на предходната година. Вътрешните цени на транспортните горива последваха тази динамика и поевтиняването им за съответния период достигна 14.7%, а директният им принос за отчетената в края на годината дефлация се оценява на 1.25 п.п.

Цените на **неенергийните нехранителни стоки** (без административни цени) продължиха да отчитат понижението и през 2014 г. Тенденцията на поевтиняване при тези стоки започна още през 2010 г. и следваше плавно ускорение през последните пет години, като в края на 2014 г. то достигна 2.4%. Разгледани по основни групи стоки, най-голямо влияние за годишния спад към декември 2014 г. имаха дълготрайните потребителски стоки, които са традиционно от внос. Влияние за поевтиняването през последните няколко години оказва и пазарът на автомобили и най-вече на употребяваните коли.

Изменението на цените на **пазарните услуги** (без административни цени) на годишна база бе отрицателно през по-голямата част от годината, като значително ускорение на отрицателните темпове бе наблюдавано в периода септември-ноември. Съществено влияние за това имаше влязлото в сила през юли понижение на максималните цени на услугите в „роуминг“ за целия ЕС. Във връзка с това, поевтиняването на мобилните телефонни услуги към декември възлезе на 10.2%, а приносът им за отчетената в края на годината дефлация бе в размер на 0.31 п.п. Съществен вторичен ефект при автомобилния транспорт по линия на по-ниските цени на горивата не бе наблюдаван.

Отрицателното изменение при **административно регулираните цени**⁹ отчете ускорение в началото на годината, след като таксата за пенсионери при посещение на личен лекар, преглед от специалист и услуги от стоматолози по договор с НЗОК бе намалена с почти 66% през януари. Повишенията в цените на топлинната енергия през юли с 4.8% и на електроенергията през юли и октомври с кумулативните 11.9% доведоха до положително изменение на административните цени през последните три месеца на 2014 г. до 0.9% през декември. И през 2014 г. лекарствата отчетоха поевтиняване – средно с 2% в сравнение с края на 2013 г.

През януари 2015 г. понижението на общия ХИПЦ се задълбочи до 2.4% спрямо съответния месец на предходната година поради ускореното поевтиняване на автомобилните горива. През февруари обаче дефлацията се забави до 1.7% вследствие на свиване на отрицателните приноси, както на енергийните, така и на хранителните стоки. Влияние за това от една страна оказва обръщането на тенденцията на поевтиняване на суровия петрол на световните пазари, а от друга – отчетеното съществено поевтиняване на еврото спрямо щатския долар.

Отрицателната инфлация по месеци на годишна база се очаква да продължи да се забавя до края на 2015 г., като към декември потребителските цени ще отчетат положително изменение от 0.8% в сравнение с края на 2014 г. Въпреки това средногодишната инфлация ще остане отрицателна в размер на -0.6%, поради отчетеното ускорение на отрицателните стойности в края на 2014 г. и началото на настоящата година.

Очакваното забавяне на дефлационните процеси и обръщането на тенденцията през последното тримесечие на годината ще се дължи на по-високите международни цени преизчислени в евро (лева), в резултат от значителното обезценяване на еврото спрямо щатския долар, което ще компенсира очакваното намаление на цените на основните групи стоки в доларово изражение. Единственото изключение от това развитие ще бъде при цените на суровия нефт. Средната цена за сорт „Брент“ през 2015 г. се очаква да бъде 61.5 щ.д./барел, което е спад от 37.8% в доларово изражение в сравнение с 2014 г. или 25.6% в евро (лева). В тази връзка, цените на автомобилните горива ще останат по-ниски през годината, но понижението им ще се забави значително и ще достигне -4.1% през декември (от -14.7% през декември 2014 г.). Цените на хранителните продукти ще отчетат нарастване от 2.1% в края на годината в резултат от по-високите международни цени, преизчислени в евро. Изменението в цените на нехранителните стоки ще остане отрицателно, но се очаква да се забави до -0.2% по линия на обезценката на еврото и по-

⁹ Индексът на административно регулираните цени е изчислен чрез претегляне на съответните елементарни агрегати от потребителската кошница.

високите цени от внос на някои дълготрайни потребителски стоки. Влиянието на еднократните ефекти за поевтиняването на услугите ще се изчерпи през второто полугодие и те ще отчетат положително изменение от 1.2% в края на годината, подкрепено също и от засилване на вътрешното търсене.

Средногодишната инфлация се очаква да се ускори до 1.8-2.0% в периода 2016-2018 г. при допускане за по-високи международни цени на петрола през следващите години и възстановяването на вътрешното търсене.

Табл. 2-2: Прогноза за динамиката на ХИПЦ в периода 2015-2018 г.

	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Средногодишна инфлация (в %)	-0.6	1.8	1.9	2.0
Инфлация в края на годината (в %)	0.8	1.7	2.0	2.0

Източник: МФ

Слаб се очаква да бъде приносът на административните цени върху общата инфлация в периода 2015-2018 г., както и приносът на промените в данъчната политика. Планираното увеличение на акцизните ставки върху цигарите в периода 2016-2018 г. се очаква да доведе до повишение на цените им средно с 3.4% в края на 2016 г. и 3.6% – за 2017 г., а приносът им за повишението на общия индекс се оценява съответно на 0.11 и 0.12 п.п. Промяната на ставките в началото на 2018 г. ще е по-малко и ще доведе до поскъпване на цигарите средно с 1.8% и малък принос в края на годината от 0.06 п.п.

Основните рискове, свързани с прогнозата за инфлацията, се отнасят до развитието на международните цени и до темпа на икономически растеж в България. Международните цени на суровия нефт могат да нараснат по-значително в резултат от шокове по линия на предлагането, въпреки че търсенето в световен мащаб остава сравнително ниско на фона на увеличен добив. Ограничено предлагане на някои селскостопански стоки, и особено на храните, в международен план във връзка с неблагоприятни климатични явления допълнително може да предизвика по-висока инфлация в страната. В същото време евентуално по-нисък икономически растеж на българската икономика и отложено възстановяване на вътрешното търсене ще окаже задържащ ефект върху цените на нехранителните стоки и услугите.

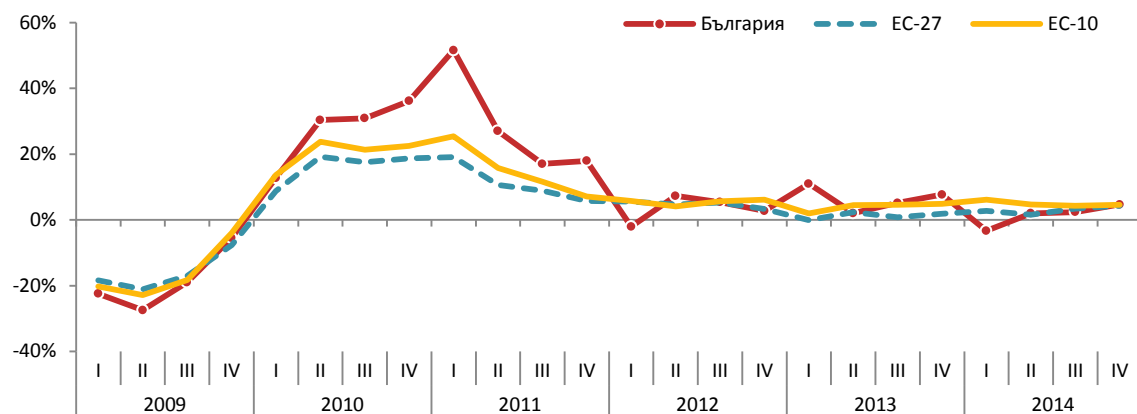
– Външен сектор

През 2014 г. бе отчетено подобрене в общия баланс по текущата и капиталовата сметки. Салдото достигна излишък от 1 млрд. евро (2.4% от БВП) при стойност от 878 млн. евро (2.1% от БВП) през 2013 г.

Определящо значение за това развитие имаха статиите „Услуги“ и „Капиталови трансфери“, които традиционно са с положителни баланси. Нарастването на излишъка при услугите бе продиктувано от ускорено повишение в износа на транспортни и други бизнес услуги. Въпреки неблагоприятните климатични условия през летния туристически сезон и напрежението между Русия и Украйна, които се отразиха в по-малък брой чуждестранни туристи, приходите от пътувания продължиха да нарастват през годината. Капиталовите трансфери бяха по линия на средства от фондове от ЕС. Също така беше отчетено и понижение на дефицита по статия „Доход“.

Нарастването на потреблението и инвестициите през 2014 г. се отрази в по-високо търсене на вносни стоки. Вносът се повиши с 1.5% в номинално изражение, въпреки спада на международните цени. Динамиката бе противоположна при износа на стоки. Понижението в цените не беше компенсирано от нарастването в реално изражение на изнесената продукция и бе отчетен номинален спад на износа от 0.7%.

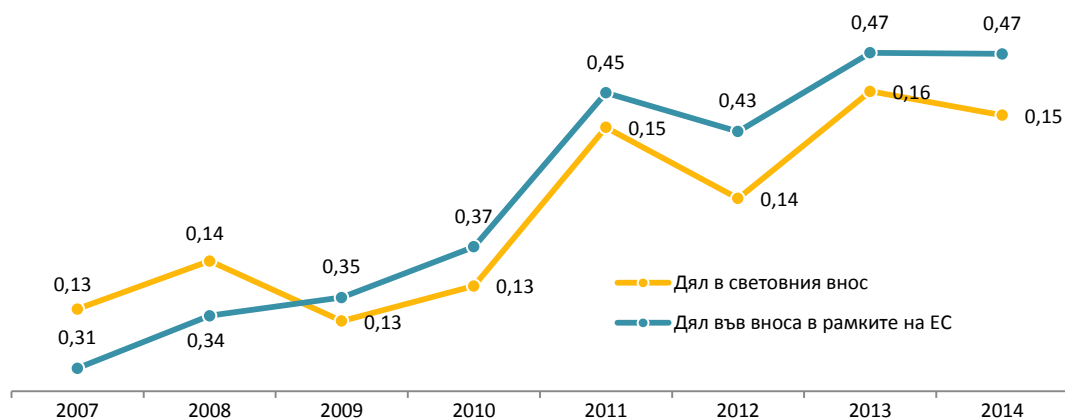
Граф. 2-5: Износ на стоки и услуги (номинално годишно изменение)



Източник: Евростат

Експортната динамика не се отрази в съществена загуба на пазарните позиции на страната. Средно за годината делът на българския износ във вноса в рамките на ЕС остана непроменен. Темпът на нарастване на общия износ обаче бе по-нисък от ръста на световния внос.

Граф. 2-6: Графика: Дял на България в международния стокообмен



Източник: Изчисления на МФ по данни на СТО и Евростат

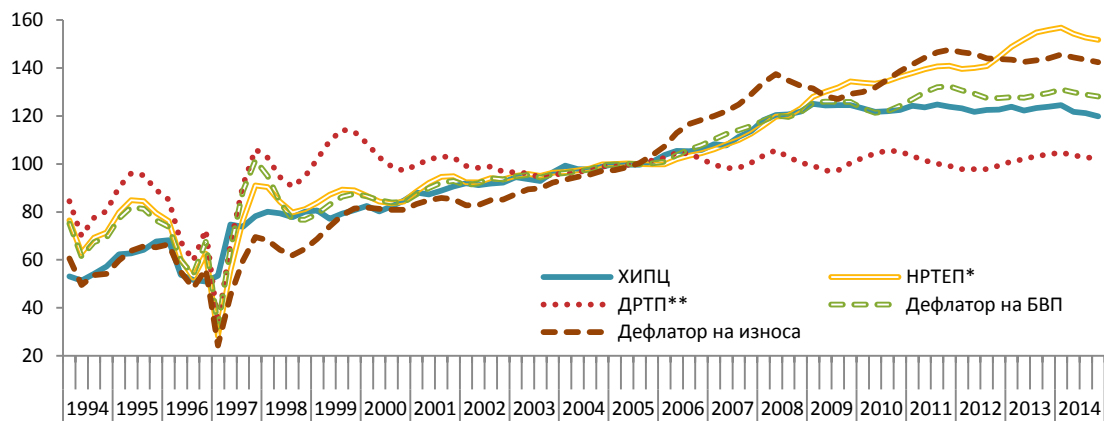
Тенденцията в развитието на реалния ефективен валутен курс с различни дефлатори показва, че индикаторът значително е забавил темповете си на нарастване в годините след кризата и дори регистрира отделни периоди на отрицателен растеж по тримесечия на годишна база. Единствено РЕВК, базиран на номиналните разходи за труд общо за икономиката, отчете по-ускорено нарастване през 2013 г., като то бе резултат най-вече от ускорение на разходите за труд. Влияние, макар и не толкова съществено, имаше и по-

линия на наблюдаваното поскъпване на еврото през второто полугодие на 2013 г. и първата половина на 2014 г. и свързаното с това нарастване на номиналния ефективен валутен курс. От средата на 2014 г. обаче бе наблюдавана корекция и РЕВК с този дефлатор отчете понижение на годишна база за последните две тримесечия.

РЕВК, базиран на номиналните разходи за труд в преработващата промишленост, се счита за по-надежден измерител на конкурентоспособността на българската икономика, тъй като съотнася нарастването на разходите за заплати в търгуемия сектор на икономиката към това в основните търговски партньори на страната. Именно при него се наблюдава и най-слабо натрупано поскъпване спрямо базовата 2005 г.

В средносрочен план се очаква РЕВК в България да продължи да поскъпва в резултат на поддържането на положителен диференциал в нарастването на производителността и скоростта на реална конвергенция спрямо по-развитите държави в ЕС.

Граф. 2-7: РЕВК на България спрямо 36 индустриални страни, 2005=100



* Номинални разходи за труд на единица продукция общо за икономиката

** Дял на разходите за труд в преработващата промишленост (по методология на ЕК)

Източник: ЕК, МФ

През 2015 г. се очаква плавно ускорение на външното търсене, което ще се отрази в нарастване на износа. Продължаващото стабилизиране на европейската икономика ще има основен положителен ефект за предвижданото ускорение, докато приносът от трети страни ще е ограничен. Динамиката на износа ще се отрази и в нарастване на вноса на суровини за експортно ориентирани отрасли. Очакваното забавяне в ръста на потреблението и инвестициите ще има по-умерен задържащ ефект върху вноса. Обезценката на еврото ще компенсира спада в международните цени в доларово изражение и през 2015 г. очакваме ниски положителни дефлатори. Дефлаторът на износа ще бъде по-висок от дефлатора на вноса. Балансът на текущата сметка ще бъде слабо положителен и през 2015 г., като излишъкът по услугите почти напълно ще компенсира търговския дефицит, а балансът на доходи и трансфери ще се запази близък като относителен дял в БВП до този от 2014 г.

С ускорението на потреблението и инвестиционната дейност от 2016 г. очакваме постепенно разрастване на търговския дефицит. Салдото по текущата сметка ще премине от балансирана към леко отрицателна стойност и дефицитът ще нараства умерено в сред-

носрочен план, достигайки 1.5% от БВП в края на прогнозния период. Отрицателният търговски баланс ще се компенсира напълно от излишъка по услуги, който през целия прогнозен период ще бъде в рамките на 7.7-8% от БВП, и положителното салдо по трансфери, главно от ЕС. Очакванията са за умерен растеж на приходите от туризъм и активизиране в търговията с други услуги.

Граф. 2-8: Текуща сметка (% от БВП)



*Прогноза

Източник: БНБ, НСИ, МФ

Салдото на финансовата сметка през 2014 г. възлезе на 2.1 млрд. евро при дефицит от 962.2 млн. евро през 2013 г. Емисията еврооблигации на правителството от юни 2014 г., както и мостовият заем, получен през месец декември, бяха сред основните входящи финансови потоци в страната. Друг значителен входящ поток по финансовата сметка бяха преките чуждестранни инвестиции. Те възлязоха на 1.29 млрд. евро или 3.1% от БВП и отбелязаха понижение от 10.9% спрямо 2013 г. Инвестициите бяха насочени главно към операции с недвижими имоти, финансово посредничество, производство и разпределение на енергия и строителство. В същото време българските банки продължиха да увеличават активите си в чужбина, основно под формата на краткосрочни заеми.

Граф. 2-9: Отраслова структура на привлечените през 2014 г. ПЧИ (относителен дял, %)

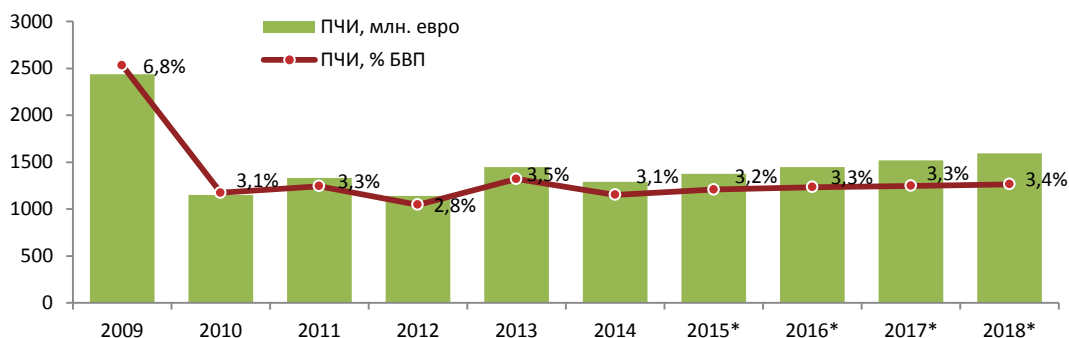


Източник: БНБ

Очакванията са ПЧИ в страната да останат на нива малко над 3% от БВП за периода 2015-2018 г. Поради сравнително високата ликвидност, която банките поддържат, и в сред-

носрочен период няма да се наблюдават входящи финансови потоци в сектора. Приносът към финансовата сметка на нетната позиция по статия „Портфейлни инвестиции“ ще се определя от поемането на нов дълг от правителството, както и от изплащането на главници по държавния дълг в глобални облигации с падежи 2015 и 2017 г.

Граф. 2-10: Динамика на преки чуждестранни инвестиции в страната



*Прогноза

Източник: БНБ, МФ

– Паричен сектор

Основната цел на паричната политика в България е поддържане на ценовата стабилност чрез осигуряване стабилността на националната парична единица. Постигането на тази цел се осъществява чрез режим на паричен съвет с фиксиран валутен курс на националната валута към еврото.

Към февруари 2015 г. международните валутни резерви на България достигнаха 17.2 млрд. евро, като отбелязаха прираст с 3.6 млрд. евро спрямо същия период на предходната година. Основен принос за динамиката на валутните резерви имаше увеличението на депозитите на банките в БНБ вследствие на нарастване на свръхрезервите им¹⁰. В условията на слабо търсене на кредити у нас политиката на ЕЦБ на ниски лихвени проценти при операциите по рефинансиране, определянето на отрицателен лихвен процент върху депозитното улеснение и нестандартните мерки за повишаване на ликвидността в еврозоната ограничиха инвестиционните алтернативи за банките и повлияха за нарастването на свръхрезервите им в БНБ. Към януари 2015 г. международните валутни резерви на страната осигуряваха покритие на 6.5 месеца внос на стоки и нефакторни услуги, а съотношението им към краткосрочния външен дълг възлезе на 157.6%.

През 2014 г. динамиката на паричните и кредитните агрегати бе повлияна от действието на разнопосочни фактори. Запазващата се висока норма на спестяване на домакинствата продължи да определя нарастването на привлечените средства в банковата система. През първите пет месеца на годината допълнително влияние върху структурата на паричните агрегати оказа отслабването на ефекта от въведения от началото на 2013 г. да-

¹⁰ Свръхрезервите на банките, оценени чрез превишението на поддържаните от банките средства в БНБ по сметки за изпълнение на задължителни минимални резерви (ЗМР) над изискуемия минимум на резервни активи по Наредба № 21, възлязоха среднодневно на 92.8% от ЗМР средно през февруари 2015 г. при 56.5% през декември 2014 г. (9.1% през декември 2013 г.).

нък върху доходите на физически лица от лихви по срочни депозити и намаляването на ставката на данъка от 10% на 8% от януари 2014 г., което доведе до съществено забавяне на растежа на овърнайт депозитите и известно ускоряване на прираста на квазипарите.

През втората половина на юни 2014 г. четвъртата по големина банка в страната – „Корпоративна търговска банка“ АД (КТБ), бе подложена на ликвиден натиск, който засегна и дъщерното ѝ дружество Търговска банка „Виктория“ ЕАД. В резултат от изчерпване ликвидността на двете банки и на основание искане от страна на ръководството им те бяха поставени под специален надзор. До края на юни ликвидният натиск започна да се разпространява и върху други кредитни институции. Създалата се ситуация бе бързо овладяна благодарение на значителните ликвидни буфери, изисквани от БНБ и натрупани в банковата система в предходни периоди, на мерките, предприети от БНБ и правителството и своевременното договаряне между правителството и Европейската комисия на рамка за ликвидна подкрепа на банковия сектор. Съгласно нормативните изисквания на Европейската комисия ликвидна подкрепа може да се предоставя само на платежоспособни и жизнеспособни банки.

Ликвидният натиск върху банковата система от втората половина на юни 2014 г. беше краткотраен, но оказва влияние върху динамиката на паричните агрегати в края на този месец, като част от срочните депозити бяха изтеглени от банковата система, което увеличи парите в обращение, а друга част бе трансформирана в овърнайт депозити. Тези развития обусловиха низходяща динамика на квазипарите и ускоряване на темпа на растеж на овърнайт депозитите и на парите извън парично-финансовите институции към края на първото полугодие на 2014 г. Вследствие на предприетите мерки доверието на вложителите в системата бе бързо възстановено, като депозитите започнаха да се връщат в банковата система още през юли. Банковата система възстанови нормалното си функциониране, като към края на септември депозитите на домакинствата надвишиха нивото от края на май 2014 г.

Отнемането на лиценза за извършване на банкова дейност на КТБ през ноември 2014 г. и изключването ѝ като отчетна единица от обхвата на паричната статистика¹¹ доведе до промени в статистическата информация за кредитните институции и в резултат през ноември основните парични, депозитни и кредитни показатели се понижиха. Започналото от началото на декември изплащане на гарантираните депозити в КТБ и предпочитанието на икономическите агенти да ги оставят в банковата система допринесе за нарастване на паричните и депозитни показатели до нива, близки до тези преди отнемането на лиценза на банката и изключването на депозитите в нея от паричната статистика, и за положителен растеж на широките пари към края на 2014 г. на годишна база.¹² В структурата на широките пари към края на декември спрямо ноември се наблюдаваше повишение на нивото при депозитите, договорени за ползване след предизвестие до 3 месеца и на тези с договорен матуритет до 2 години. Извън обхвата на паричната статистика останаха негарантираните депозити в КТБ и неизплатените гарантирани депозити. Фактът, че изпла-

¹¹ Поради отнемането на лиценза за банкова дейност на КТБ и в съответствие с изискванията на ЕЦБ в областта на статистиката, считано от ноември 2014 г., КТБ бе изключена като отчетна единица от сектор Други парично-финансови институции (S.122 съгласно ЕСС'95) и прекласифицирана в институционален сектор Други финансови посредници с изключение на застрахователни компании и пенсионни фондове (S.123 съгласно ЕСС'95).

¹² Търговска банка „Виктория“ ЕАД бе отворена на 12 декември 2014 г. и продължи дейността си на кредитна институция.

тените от ФГВБ гарантирани депозити в КТБ през декември останаха в банковата система и само около 2% бяха изтеглени в брой е показателен за възстановеното доверие в банковата система. Към февруари 2015 г. темпът на прираст на широките пари се ускори, като спрямо декември повишение в нивото се наблюдаваше при всички видове депозити.

От началото на 2014 г. до юни годишният растеж на вземанията от неправителствения сектор следваше тенденция на ускорение, достигайки 2.4% към средата на годината. Тази динамика се обуславяше основно от положителните развития при кредитирането на нефинансовите предприятия, докато кредитите за домакинствата отбелязаха нисък положителен растеж след слабото понижение към края на 2013 г. Ликвидният натиск, на който беше подложен банковият сектор в средата на годината и поставянето на КТБ и Търговска банка „Виктория“ ЕАД под специален надзор оказаха известно влияние върху динамиката на вземанията от неправителствения сектор, което се изразяваше основно в преустановяване на тенденцията към ускорение при запазване на положителен темп на растеж в периода от юли до октомври. По отношение на размера на вземанията от нефинансовите предприятия и домакинствата не се наблюдаваха съществени изменения, като те се запазиха на нива, близки до тези преди юни. Тъй като КТБ бе кредитирала основно нефинансови предприятия, изключването ѝ като отчетна единица от обхвата на паричната статистика от ноември 2014 г. доведе до значителен спад на вземанията от нефинансови предприятия и съответно до съществен спад на годишна база на вземанията от неправителствения сектор в периода до края на годината и през първите два месеца на 2015 г. През същия период при вземанията от домакинствата бе отчетено по-слабо понижение на годишна основа в сравнение с това при предприятията.

За финансиране на кредитната си дейност, банките продължиха да разчитат основно на ресурс, привлечен от резиденти. Към края на февруари 2015 г. депозитите на домакинствата отбелязаха прираст с 1 751 млн. лв. спрямо същия период на предходната година, а общото нарастване на депозитите от резиденти бе в размер на 1 095 млн. лв. поради отбелязания спад при депозитите на други парично-финансови институции и финансови предприятия.

През 2014 г. банките използваха значителна част от ликвидността си за увеличение на чуждестранните си активи, на вземанията си от сектор „Държавно управление“ и за продължаващо издължаване на ресурс към чуждестранни институции (главно към банките-майки). В резултат на тази динамика, нетните чуждестранни активи на банките следваха тенденция на нарастване през цялата година. През февруари 2015 г. показателят възлезе на 3.3 млрд. лв. От втората половина на 2014 г. банките започнаха да увеличават и свръхрезервите си в БНБ, като по-съществено нарастване се наблюдаваше към края на 2014 г. и началото на 2015 г.

По данни от провежданата от БНБ тримесечна анкета за кредитната дейност на банките, през първите три тримесечия на 2014 г. се наблюдаваше облекчаване на кредитните стандарти по отношение на кредитите за домакинства, докато стандартите за отпускане на кредити за предприятия се запазиха без съществена промяна. През четвъртото тримесечие банките затегнаха кредитните си стандарти за отпускане на финансов ресурс на предприятия. При кредитите за домакинства се наблюдаваше затягане на кредитната политика по отношение на потребителските кредити и запазването ѝ без промяна при

кредитите за жилищни нужди. Основните фактори, които според банките са допринесли за облекчаването на кредитната политика през годината, са свързани с конкуренцията от страна на други банки и намалението на цената на привлечените средства. Същевременно банките отчитат, че в посока към затягане на кредитните стандарти са повлияли главно макроикономическата среда, кредитният риск и рискът, свързан с обезпечението.

Лихвените проценти по новодоговорените срочни депозити за домакинства и нефинансови предприятия следваха тенденция на спад през цялата 2014 г., като през втората половина на годината тенденцията се засили. Тази динамика се обуславяше от високата ликвидност на банковата система, сравнително ниското търсене на банкови кредити и ниски дори в някои сегменти на пазара отрицателни лихвени проценти в еврозоната. Към февруари 2015 г. среднопретегленият лихвен процент по новите¹³ срочни депозити¹⁴, представен като претеглена средна стойност на 12-месечна база, спадна до 2.3% спрямо 3.2% година по-рано. Понижението на цената на привлечения от банките ресурс допринесе за низходяща тенденция и при лихвените проценти по кредитите. Към февруари 2015 г. среднопретегленият лихвен процент по новите кредити¹⁵ се понижи с 0.7 п.п. на годишна база до 7.7%. По-съществен бе спадът на лихвите по отпуснатите нови кредити за нефинансови предприятия (с 0.9 п.п. до 7.2%), докато лихвените проценти по новодоговорените кредити за домакинства отбелязаха спад с 0.3 п.п. на годишна база до 9.4%.

През 2014 г. запазващият се прираст на привлечения ресурс от резиденти и допълнителните макропруденциални мерки за укрепване ликвидността на кредитните институции допринесоха за повишаване на коефициента на ликвидните активи на банките до 30.1% през декември 2014 г. спрямо 27.0% в края на 2013 г. През януари 2015 г. ликвидната позиция на банковата система продължи да се засилва, като коефициентът на ликвидност се повиши допълнително до 31.8%. За нарастването на ликвидността в банковия сектор към края на 2014 г. и началото на 2015 г. влияние оказа и започналото от началото на декември изплащане на гарантираните депозити на вложителите в КТБ.

През 2014 г. българският банков сектор продължи да отчита стабилни финансови показатели. Отчетената одитирана печалба на банковия сектор към 31 декември възлезе на 711 млн. лв., като този финансов резултат осигурява възвращаемост на активите от 0.85%. Общата капиталова адекватност на банковата система се запази висока на ниво от 21.95% към декември 2014 г., в т.ч. адекватността на капитала от първи ред беше 19.97%.¹⁶

През 2014 г. БНБ продължи да прилага най-добрите практики в регулирането на дейността на банките. През март 2014 г. бяха приети промените в Закона за кредитните институции, които имаха за цел привеждането му в съответствие с Директива 2013/36/ЕС на Ев-

¹³ Термините „нови“ депозити и „нови“ кредити се отнасят за статистическата категория „нов бизнес“.

¹⁴ Среднопретеглен лихвен процент по срочните депозити на сектори домакинства и нефинансови предприятия, претеглени по валута и срочност.

¹⁵ Среднопретеглени лихвени проценти по кредитите на сектори домакинства и нефинансови предприятия, претеглени по валута и срочност.

¹⁶ Показателите за обща капиталова адекватност, адекватност на капитала от първи ред и съотношението на базовия собствен капитал от първи ред са приведени в съответствие с Директива 2013/36/ЕС и Регламент (ЕС) № 575/2013 за капиталовите изисквания. Наложена от новата европейска регулаторна рамка отмяна на Наредба № 8 на БНБ за капиталовата адекватност на кредитните институции и Наредба № 9 на БНБ за оценка и класификация на рисковите експозиции на банките и за установяване на специфични провизии за кредитен риск има своето отражение върху обхвата, честотата и съдържанието на данните, оповестявани за банковата система и за отделните банки.

ропейския парламент и на Съвета за осъществяването на дейност от кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните посредници. По същество с тези промени, както и с влизането в сила на Регламент (ЕС) No 575/2013 относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници (т.нар. пакет CRD IV/CRR) се въвежда европейският вариант на правилата на новото базелско споразумение за капитала, т.нар. Базел III. Новата рамка наложи и промяна в надзорния подход на БНБ с цел да бъдат съхранени натрупаните през годините буфери в банковата система.

През април 2014 г. на заседание на УС на БНБ бяха приети изменения и допълнения на няколко основни наредби на БНБ в областта на банковия надзор и бяха приети нови наредби за капиталовите буфери и за управление на рисковете в банките. Промените постигнаха приваждане на българското законодателство в съответствие с новата правна рамка на Европейския съюз за дейността на кредитните институции, създадена с приемането на пакета CRD IV/CRR, както и с извършените изменения и допълнения на Закона за кредитните институции, обнародвани в „Държавен вестник“, бр.27 от 2014 г.

С новата Наредба № 7 на БНБ за организацията и управлението на рисковете в банките бяха въведени разпоредби по отношение на изисквания за структурата и организацията на управлението на риска, обособяване на комитет по риска и разширяване на досега съществуващите изисквания относно техническите критерии за третирането на отделните видове риск. С новата Наредба № 8 за капиталовите буфери на банките бяха въведени нормативни изисквания, свързани с установяването на методика за поддържане на предпазен капиталов буфер, специфичен за всяка банка антицикличен капиталов буфер, буфер за глобална системно значима институция, буфер за друга системно значима институция и буфер за системен риск. БНБ определи нивото на предпазния капиталов буфер на 2.5% (в сила от май 2014 г.) и на системния капиталов буфер на 3% за всички кредитни институции в страната. В средата на ноември за неговото активиране бяха информирани всички засегнати европейски партньори, с което бяха спазени формалните изисквания и задължения от страна на БНБ и Управление „Банков надзор“. С това капиталовият буфер за системен риск бе официално активиран от средата на декември и стана приложим за всички експозиции на банките към български клиенти.

От 2014 г. в ЕС започна действието на стандартизирана надзорна отчетна рамка, покриваща цялата отчетност на банките по пакета CRD IV/CRR. С цел улесняване на процеса по въвеждане на новите изисквания бе проведена активна комуникация с банките във връзка с Регламент (ЕС) No 575/2013 и бяха положени максимални усилия за осигуряване на унифицирани практики по тълкуване на ключовите въпроси при въвеждането на рамката. В допълнение, през втората половина на 2014 г. бяха разрешени различни въпроси, свързани с практическото въвеждане на новите отчетни форми и образци, както и на някои свързани с тях Регламенти за изпълнение на ЕС.

Според прогнозата на МФ се очаква годишният темп на растеж на паричното предлагане в края на 2015 г. да достигне 5.1%. През следващите години широките пари ще ускоряват плавно нарастването си от 5.7% годишно в края на 2016 г. съответно до 6.9% в края на 2018 г. Нетните чуждестранни активи на банковата система ще продължат възходящата си тенденция до 2017 г., след което през 2018 г. леко ще се понижат. Динамиката им ще

се определя основно от очакването привлечените депозити от резиденти да превишават значително размера на отпуснатите кредити през целия период.

Кредитирането за частния сектор ще нараства със сравнително слаби темпове в периода 2015-2018 г. В края на 2015 г. растежът му на годишна база ще бъде 1.9%, като до 2018 г. ще се ускори до 3.7%. През целия период ще се наблюдава тенденция на постепенно увеличение на приноса на кредитите за домакинства, и най-вече на потребителските кредити, която ще следва нарастващия принос на частното потребление за икономическия растеж. ▼

3. ПРАВИТЕЛСТВЕН БАЛАНС И ДЪЛГ

3.1 Стратегия на политиката

Главен приоритет на провежданата фискална политика през следващите години остава стремежът за запазване на стабилността на публичните финанси, което следва да бъде постигнато чрез плавни и премерени стъпки за постепенна фискална консолидация в рамките на 0.4%-0.6% годишно за дефицита на сектор „Държавно управление“ съгласно ESA 2010 и 0.5% годишно за структурния дефицит за периода 2016-2018 г. Това е от съществено значение за спазването на референтната стойност за бюджетния дефицит на Пакта за стабилност и растеж. В тази връзка, при изготвянето на прогнозата за развитието на основните бюджетни показатели в средносрочен план, е взето предвид и въздействието на факторите, които биха могли да се отразят негативно върху хода на публичните финанси, включително и чрез по-добро дефиниране и управление на фискалните рискове. Основните фискални параметри на бюджетната рамка показват запазване на тенденцията за провеждане на благоразумна фискална политика чрез реализиране на мерки за фискална консолидация.

От гледна точка на устойчивостта на публичните финанси определянето на реалистични цели за основните бюджетни параметри и спазването на установените фискални правила и ограничения е относимо, както за показателите по консолидираната фискална програма (КФП) и националния бюджет, така и за сектор „Държавно управление“.

Провежданата от Министерство на финансите политика по управление на **държавния дълг** е определяща за динамиката и структурата на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“, поради факта, че около 96% от него представлява дългът на централното правителство. Основната цел на провежданата заемна политика е осигуряването на необходимия ресурс за финансиране на държавния бюджет, рефинансиране на дълга в обращение и обезпечаване стабилността на фискалния резерв при оптимално възможна цена и приемлива степен на риск.

Поемането на нови правителствени дългове ще бъде осъществявано в рамките на предвидените в закона за държавния бюджет за съответната година дългови ограничения и при отчитане на ефектите от предприетата заемна стратегия върху рисковите параметри и разходите за обслужване на държавния дълг. Сред основните приоритети в управлението на суверенните задължения през разглеждания период ще бъде извършването на оптимална селекция на различните алтернативи за осигуряване на широк кръг дългово финансиране и запазване на максимална гъвкавост при избора на структура на финансирането по отношение на пазари, пласмент, инструменти, валути и и т.н. Усилията ще бъдат съсредоточени в посока обезпечаване на възможности за пазарно ориентирано финансиране, като през периода *Република България ще запази ролята си на редовен емитент на ДЦК чрез създаване на средносрочна програма за емитиране на дълг на международните капиталови пазари*. Успоредно с това, при определяне на конкретните

характеристики на заемното финансиране ще бъде отчитана спецификата на макроикономическата среда, инвеститорският интерес и цената на заемния ресурс, както и необходимостта от по-равномерно разпределяне на падежите на дълга в обращение.

Отчитайки правителствените приоритети в различни сфери, селекцията на проекти с инвестиционна насоченост, които ще се финансират с държавни и/или държавногарантирани заеми, ще бъде реализирана посредством прилагането на последователен аналитичен и рестриктивен подход при точно спазване на нормативно определения ред и процедури, както и при висока степен на прозрачност.

С новата *Стратегия за управление на държавния дълг (СУДД)* за периода 2015–2017 г. ще бъде очертан основният инструментариум и прилагането на подход на приемственост и последователност при управлението на държавния дълг и постигането на основната ѝ цел.

3.2 Средносрочни цели

Процесът на фискална консолидация продължава в средносрочен план, като заложените цели по отношение на дефицита на сектор „Държавно управление“ за периода 2015–2018 г. са дефинирани, както следва: 2.8% за 2015 г., 2.4% за 2016 г., 1.8% за 2017 г. и 1.3% за 2018 г.

Постигането на целите за бюджетния дефицит на сектор „Държавно управление“ за периода 2015–2018 г. се изразява, от една страна, в намаляване на нивото на разходите като процент от БВП (от 38.8% през 2015 г. до 37.5% от БВП през 2018 г.), а от друга, в ръст на данъчните приходи през 2016 и 2017 г. спрямо 2015 г. при запазване на общото ниво на приходите около 36% от БВП. Ръстът на данъчните приходи през 2016 г. спрямо 2015 г. се дължи, както на подобрени макроикономически индикатори (ръст на потреблението, ръст на вноса, инфлация, ръст на СРЗ и заетостта, и др.), така и на мерки от страна на приходните агенции за повишаване на приходите. Влиянието на подобрените макроикономически показатели е оценено на около 820 млн. лв., като то е най-високо при ДДС и е обусловено от ръста на потреблението и ръста на вноса през 2016 г. При прогнозиране на приходите от ДДС е взето предвид и очакваното по-високо изпълнение от тях през 2015 г. – на база на по-добри от очакваните резултати по отношение на събираемостта от началото на годината. При прогнозиране на приходите от акцизи за 2016 г. е отчетено и предвиденото увеличаване на акциза на цигарите, което е с положителен бюджетен ефект в размер на 55.6 млн. лв. за 2016 г., както и базовия ефект от по-високите данъчни приходи през настоящата година¹⁷.

Консолидацията по линия на разходите е най-съществена при междинното потребление – най-вече разходите за издръжка. Те бележат спад от 0.1 п.п. от БВП за 2015 г. спрямо 2014 г. и 0.2 п.п. от БВП за 2016 г. спрямо 2015 г. В допълнение на гореописаното брутообразуването в основен капитал също се очаква да отбележи намаление от 0.4 п.п. от БВП за 2016 г. спрямо 2015 г. Това намаление е свързано най-вече със започването на новия програмен период и очакваната по-ниска усвояемост на европейските фондове

¹⁷ Данните в таблица 2а за 2015 г. представят заложените съгласно закона за бюджет 2015 г. очаквания за приходите и не отчитат актуализираните оценки на приходните администрации за по-високи очаквани приходи през 2015 г.

през първите му години, което ще се отрази в намаление на разходите за национално съфинансиране.

В допълнение на горното, политиката на правителството по отношение на разходите за заплати предвижда запазване на тяхното ниво, като разчетите по държавния бюджет за 2016 г. се изготвят при такива допускания, че номиналните ръстове се дължат единствено на отразените ефекти от увеличението на минималната работна заплата, в т.ч. и върху стандартите за финансиране на делегираните от държавата дейности за 2016 г. Ръст при разходите за заплати има при някои автономни бюджети, като бюджетите на общините, върху които правителството не може да налага непосредствени ограничения. Разходите за персонал за общинска администрация през 2016 г. отразяват реалните параметри и фактически достигнатите равнища на възнагражденията в общинската администрация през предходните години. Тоест, на практика е реализирано вътрешно реструктуриране на разходите в намаление на издръжката и увеличение на средствата за персонал. Също така, предвид хоризонталния характер на предвидените ограничения на разходите в публичния сектор, осъществяването на мерките следва да се обвърже с реализиране на програмите за структурни и функционални реформи в съответните сектори.

3.3 Фактически баланси и актуализирани бюджетни планове за текущата година

Изминалата 2014 г. премина под знака на сериозни предизвикателства в хода на бюджетното изпълнение, които наложиха актуализация на фискалната рамка и ревизиране в негативна посока на бюджетните цели по отношение на дефицита и дълга за годината. Освен твърде оптимистичните прогнози на етапа на планирането по отношение на приходите, негативен фискален ефект оказаха и редица вътрешни и външни фактори, които не можеха да бъдат оценени в пълнота на етапа на планиране. Основните вътрешни фактори бяха влошената политическа среда в страната, проблемите в две от водещите банки от юни 2014 г., продължилите силно изразени дефлационни процеси, нанесените сериозни щети от природни бедствия, сериозният недостиг на средства за сектора на здравеопазването и други. От външните фактори основно се откриха ескалиралата криза в Украйна и последвалите санкции и контрасанкции от страна на ЕС и на Русия, значителните отклонения от прогнозните цени на енергоносителите и горивата на международните пазари и други. Под влиянието на тези фактори, както и поради твърде оптимистичните допускания при планирането, се очерта необходимостта от актуализиране на фискалната рамка в резултат на сериозно забавяне при постъпленията от някои данъци спрямо заложеното в разчетите към ЗДБРБ за 2014 г. Отлагането на приемането на актуализацията на бюджета за след изборите от октомври силно ограничи възможностите за реализиране на икономии в разходите поради сериозни рискове от възникване на необезпечени задължения в края на годината при вече поети ангажименти за разходи. Вследствие на тези причини обективно не бе възможно дефицитът за 2014 г. да се вмести в рамките на първоначално заложената в предишната Конвергентна програма цел – дефицит от 1.8% от БВП. Поради това с Октомврийските нотификационни таблици за дефицита и дълга прогнозата за дефицита на сектор „Държавно управление“ за 2014 г. бе влошена до 3.5% от прогнозния БВП, като този дефицит бе заложен и в актуализираната фискална рамка по разчетите към Закона за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г., приет от 43-то Народно събрание през месец ноември. На

база на данните от Априлските нотификационни таблици за дефицита и дълга на сектор „Държавно управление“ за 2015 г. фактическият дефицит за 2014 г. остана в рамките на изискванията на Пакта за стабилност и растеж и е в размер на 2.8% от БВП.

Съпоставката на прогнозите от септември 2014 г. с оценките по Априлските нотификационни таблици за 2015 г. показва подобрене с 0.7 п. п. от БВП на оценката за дефицита на сектор „Държавно управление“ за 2014 г.

Основните подобрения спрямо септемврийската прогноза са при оценките за вземанията и задълженията в оборотните ведомости на разпоредителите с бюджет и ефектите от отчитането на данъците по метода „Time adjusted cash“. С отблокирането на временно спрените Оперативни програми голяма част от задълженията към изпълнителите бяха ефективно разплатени в рамките на годината, което се отрази в намаление на задълженията и в по-добро усвояване по европейските средства. Освен това за подпомагане на бизнеса в срок бяха възстановени и подлежащите на възстановяване данъци. Активните действия на настоящото правителство, макар и в краткия период до края на годината, дадоха положителни резултати.

– Бюджетно развитие през 2014 г.

През 2014 г. делът на приходите в БВП достигна 36.4%, което е намаление с 1 п.п. спрямо нивото през 2013 г. Спрямо прогнозата в предишната Конвергентна програма приходите на сектор „Държавно управление“ са по-ниски с 1.6 п.п. Посочените по-горе външни и вътрешни фактори, както и твърде оптимистичните допускания на етапа на планирането на приходите са в основата на по-песимистичното представяне спрямо прогнозите в миналогодишната Конвергентна програма.

Негативни ефекти се проявяват в най-голяма степен при данъците върху производството и вноса, както и при другите текущи приходи. При тях се отчита намаление в постъпленията съответно с 0.5 п.п. (и с 1.6 п.п. спрямо прогнозата в предишната Конвергентна програма) и 0.7 п.п. спрямо миналата година. При постъпленията от данъци най-чувствителен спад се отчита при приходите от ДДС. При този приходоизточник е най-осезаем отрицателният ефект от дефлационните процеси в страната, конюнктурата на международните пазари за цените на суровия нефт и курса на долара спрямо еврото, вътрешното потребление в страната, както и динамиката на вноса и износа. Политическата нестабилност и проблемите в банковата сфера действат задържащо на потребителска активност. Спадът в цените на енергоносителите и други вносни суровини също допринасят за по-ниските приходи. Съществено влияние върху нивото на постъпления от ДДС оказва свеждането на невъзстановения данъчен кредит до най-ниското му равнище за последните 8 години. Това е свързано с предприетите мерки за ускорено възстановяване на ДДС към фирмите и е израз на усилията на правителството за коректни взаимоотношения с бизнеса. Известно намаление има и при приходите от акцизи, което е обусловено, както от спада в обемите при търговията с горива, така от ограничение в потреблението на някои други акцизни стоки.

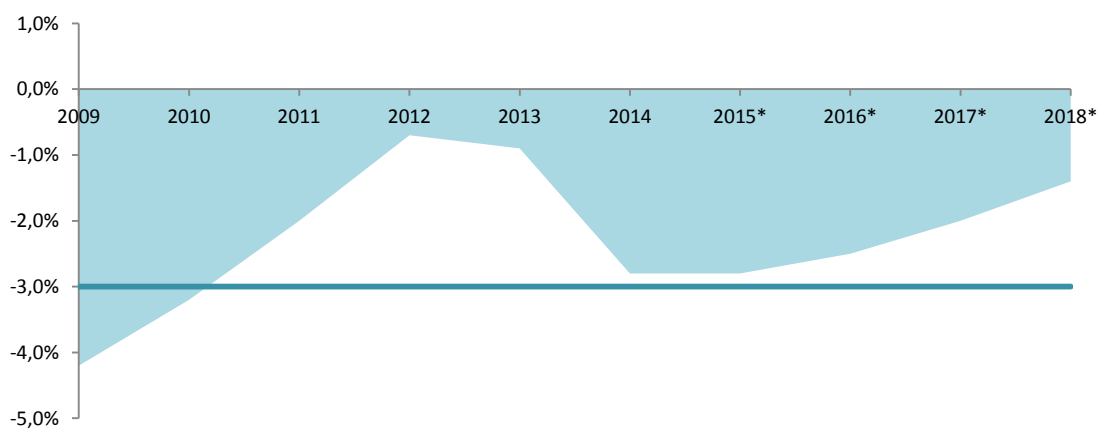
В сравнение с 2013 г. при данъците върху доходите и богатството се отчита минимално увеличение от 0.1 п.п. на съотношението им към БВП. При корпоративните данъци отчетеното нарастване се дължи на наблюдавано увеличение на положителния финансов резултат на фирмите и на по-високи авансови вноски през 2014 г. При данъка върху до-

ходите на физическите лица също има увеличение на постъпленията, като основните фактори, определящи това изпълнение, са намаляването на безработицата, нарастването на средната работна заплата за страната и отчетаните положителни резултати от предприети мерки по събиране на просрочени данъчни задължения.

Приходите от социални и здравно-осигурителни вноски нарастват с 0.3 п.п. спрямо предходната година, за което допринасят посочените фактори, влияещи върху ДДФЛ, както и увеличението на максималния осигурителен доход от 2200 на 2400 лв., увеличението на минималните осигурителни прагове, повишената заетост/намаляването на безработицата и др.

Размерът на получените капиталови трансфери, където се включват основната част от получените средства по програмите и фондовете на ЕС, надвишава стойността през предходната година, което е израз на ускореното усвояване на средства от ЕС във връзка със заключителния етап от реализацията на проектите от програмния период 2007-2013 г.

Граф. 3-1: Бюджетен баланс (ЕСС'2010, % от БВП)



*Прогноза

Източник: Евростат, МФ

Общите разходи през 2014 г. са в размер на 39.2% от БВП, което представлява нарастване с 0.9 п.п. спрямо предходната година. Акценти в разходните политики за годината бяха по-високите публични инвестиции в подкрепа на икономическия растеж, засилване на социалната ангажираност на държавата към най-уязвимите групи от населението и осигуряване на нормалното функциониране на бюджетните системи, съобразно одобрената в края на 2013 г. фискална рамка. Тази рамка обаче бе планирана при допускане за стабилизиране на политическата среда, ускоряване на растежа, прекъсване на дефлационния натиск върху икономиката и положителни очаквания по отношение външната среда, които не се оправдаха. В хода на бюджетната година възникна напрежение в някои бюджетни системи (основно в секторите на здравеопазването и вътрешния ред и сигурност), както и натиск за осигуряване на средства за преодоляване на последствията от природните бедствия, за справяне със засиления бежански поток и други, което оказва натиск върху разходната част на бюджета. Негативно влияние по отношение на разходите оказва и временното замразяване на плащанията от страна на ЕК по две Оперативни програми, което наложи осигуряването на национален ресурс за изпълнението на проектите до отблокирането на спрените плащания. Тези фактори, както и отлагането на актуа-

лизацията на бюджета за след изборите от октомври 2014 г. не позволиха предприемането на достатъчни по размер мерки за свиване на разходите в рамките на бюджетната година, които да компенсират изоставането в приходите. Въпреки това разходите остават с 0.7 п.п. по-ниски от планираните в предишната Конвергентна програма¹⁸, а недостигът на средства за посочените по-горе бюджетни системи бе осигурен чрез реструктуриране, приоритизиране и оптимизиране на разходите в други системи, като не се допусна възникването на необезпечени задължения в края на годината.

Основен приоритет през годината беше инвестиционната политика, илюстрация на което е нарастването на бруто образуването на основен капитал с 0.9 п.п. спрямо предходната година. Това е свързано с напредналото изпълнение на проектите по оперативните програми, които са във финалната си фаза и с функционираната през 2014 г. публична инвестиционна програма „Растеж и устойчиво развитие на регионите“. Най-голям дял по линия на европейските фондове заемат обектите от транспортната инфраструктура, инфраструктурата за опазването на околната среда и други аспекти на регионалното развитие. През 2014 г. е значителен и размерът на разплатените средства по проектите, подпомагащи конкурентоспособността на икономиката и развитието на човешките ресурси.

Увеличение с 0.8 п.п. спрямо 2013 г. има и при социалните трансфери, включително тези в натура, които представляват пенсии, обезщетения и помощи за домакинствата и здравно осигурителни плащания. Средствата за пенсии нарастват, както поради изплащане още от началото на годината на индексирания през април 2013 г. размери, така и поради осъвременяването на пенсиите с 2.7% по силата на „швейцарското правило“ и увеличаването на размера на максималната пенсия от юли 2014 г. При социалните помощи също има нарастване на средствата като резултат от увеличението на индивидуалния размер на някои плащания от юли 2013 г., а също и заради повишените енергийни помощи от есента на 2014 г. Недостигът от финансиране в здравеопазването се очерта като един от най-острите проблеми през 2014 г., което наложи актуализиране на предвидените средства в това направление и размерът на изразходваните средства през годината е с 15.5% повече от предходната.

Минималното нарастване на разходите за компенсации на наетите лица спрямо предходната година (с 0.1 п.п.) е свързано с ръст на заплатите в системите на някои автономни бюджети (главно общини), които са самостоятелни при управлението на бюджетите, и с увеличаване на усвоените средства по програмите и фондовете на ЕС с характер на компенсации на наетите лица.

Нивото на лихвените разходи – 0.7% от БВП, бележи спад от 0.1 п.п. в сравнение с 2013 г. Други две категории разходи, при които има намаление през 2014 г. спрямо 2013 г. са междинното потребление на правителството и разходите за субсидии – съответно с 0.2 и 0.1 п.п.

¹⁸ Тук следва да се отчита и ефекта от преминаването от методология ЕСС 95 към ЕСС2010, което увеличи стойността на БВП с около 2 млрд. лв. за 2014 г.

– Бюджетни акценти за 2015 г.

След като през 2013 г. и 2014 г. бе отчетено влошаване на фискалната позиция и дефицитът достигна 2.8% от БВП за 2014 г., през 2015 г. са заложили мерки, които осигуряват фискална консолидация и свиване на дефицита с 0.7 п.п от 3.7% от БВП за 2014 г. на 3.0% от БВП за 2015 г. по националната методология на касова основа и запазване на нивото на дефицита на сектор „Държавно управление“ в рамките на изискванията на Пакта за стабилност и растеж. Предвижда се дефицитът на сектор „Държавно управление“ за 2015 г. по методологията на ЕСС 2010 да е близък до предходната година и да възлезе на 2.8% от БВП. Тази цел е съобразена с променената икономическа среда, навлизането на проектите по Оперативните програми и фондовете за програмния период 2007-2013 г. в заключителна фаза, като същевременно отразява и мерки за гарантиране на финансовата стабилност, възстановяване на доверието и ограничаване на възможните негативни въздействия върху икономиката.

Политиката по **приходите** е насочена към подкрепа на икономическия растеж, подобряване на бизнес средата, борба с данъчните злоупотреби и цялостно повишаване на фискалната устойчивост в дългосрочен план. Програмата за годината предвижда запазване на данъчната тежест при основните данъци, като рамката по приходите е планирана консервативно, отчитайки негативите при прогнозите за 2014 г.

Политиката на **публичните разходи** е насочена към осигуряване нормалното функциониране на бюджетните системи и едновременно с това реструктуриране на разходите с цел обезпечаване на приоритетните политики на правителството и ограничаване на неефективните разходи и структури. Мерките по отношение на разходите са насочени към тяхното ограничаване чрез оптимизиране на неефективните разходи, като е търсен баланс между необходимостта от намаляване на разходите и риска от възникване на необезпечени задължения в отделните бюджетни системи.

Основни мерки за фискална консолидация за 2015 г.:

По-долу е представено изпълнението на мерките, с които правителството се ангажира в края на 2014 г. Ефектът върху бюджета от тяхното изпълнение е актуализиран на база на последни оценки, като се измерва на годишна основа.

➤ **Мерки в частта на приходите:**

- Разширяване обхвата на облагаемите доходи от лихви по всички банкови сметки, с изключение на тези от детски влогове. Очакваният положителен ефект върху приходите е 27.5 млн. лв. (0.03% от прогнозния БВП); **Мярката е изпълнена.**
- От 1 януари 2015 г. максималният осигурителен доход за всички осигурени лица е увеличен от 2 400 лв. на 2 600 лв., като се предвижда този размер да бъде запазен до 2018 г. включително. Очакваният позитивен ефект върху приходите е 43,1 млн. лв. Мярката ще засегне около 74 157 осигурени лица, 10 801 от които с доход между 2 400 лв. и 2600 лв. и 63 356 лица с доход над 2 600 лв. **Мярката е изпълнена.**
- От 1 януари 2015 г. минималният осигурителен доход за земеделските стопани и

тютюнопроизводители е увеличен – от 240 на 300 лева. Очакваният позитивен ефект от тази мярка е около 4.2 млн. лева. Засегнатите от тази мярка са около 25 500 земеделски стопани и тютюнопроизводители. **Мярката е изпълнена.**

- Отменено е данъчното облекчение за доходите на физическите лица, непревишаващи 12 минимални работни заплати – очакван позитивен ефект на начислена основа до 20 млн. лева. **Мярката е изпълнена.**
- Въведени са две нови преференции за семейства с деца, които ще се ползват през 2015 г. с подаване на годишна данъчна декларация по чл. 50 от ЗДДФЛ, очакван негативен ефект на начислена основа до 25 млн. лева. **Мярката е изпълнена.**
- С цел подобряване контрола и събираемостта на текущите и просрочени плащания е въведено изискване плащанията над определена сума по договори с публичния сектор да се извършват само след потвърждение от данъчните власти, че получателят на средствата няма задължения към държавата. **Мярката е изпълнена.** Мярката допринася за подобрен контрол, оптимизиране на разходите за събиране на публичните вземания и ще осигури по-добра отчетност и прозрачност за дейността на публичния сектор, в съответствие с принципите, нормите и добрите практики в ЕС. Очакван положителен ефект за 2015 г. в размер на 80 млн. лв.
- Минималните осигурителни прагове по основните икономически дейности и групи професии нарастват средно с 4.4% за 2015 г. в сравнение с 2014 г., като очакваният положителен ефект върху приходите е около 35.4 млн. лв. (0.04% от прогнозния БВП) **Мярката е изпълнена.**

➤ **Мерки в разходната част на бюджета:**

- Увеличава се осигурителният стаж за пенсиониране по чл. 68, ал. 2 на КСО с 4 месеца от 1 януари 2015 г. и се задържа възрастта по ал. 1 на нивото на 2014 г. Положителният ефект върху разходите е около 18.5 млн. лв. **Мярката е изпълнена.**
- Премахване от 1 януари 2015 г. на втората социална пенсия за инвалидност по чл. 101, ал. 3а от Кодекса за социално осигуряване – намаляване на разходите за пенсии с около 7.3 млн. лева. **Мярката е изпълнена.**
- Намаляване на средствата за персонал в публичния сектор с 10 % – очаквано намаление на разходите с около 300 млн. лв. Намалението на средствата за персонал за 2015 г. с 10% спрямо актуализирания закон за бюджет 2014 г. обхваща всички министерства, ведомства, Националния осигурителен институт, Националната здравноосигурителна каса. В това намаление на разходите за персонал не се включват делегираните от държавата дейности в областта на образованието и културата. Освен това са изключени самостоятелните бюджети на Народно-събрание, Висшия съдебен съвет и центровете за спешна медицинска помощ, държавните психиатрични болници и центровете за трансфузионна хематология от системата на Министерството на здравеопазването. При пряко съкращаване на база намалените средства за персонал от 10% се очаква да се съкратят около 16 800 щатни бройки, от които около 6 000 са незаети щатни бройки. При съкра-

щаването на заетите щатни бройки следва да се разплатят полагащите се обезщетения по Кодекса на труда, Закона за държавния служител, Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България и Закона за Министерството на вътрешните работи. Мерките за спазване на намалените параметри на средствата за персонал, в т.ч. датата, от която ще се извърши съкращаването на персонала и точно какъв персонал и в кои структури, ще се определя от самите първостепенни разпоредители с бюджет. *Успеваемостта на политиката по оптимизиране на разходите за персонал за разлика от предишни подобни политики в тази област, се гарантира от факта, че разходите за персонал по първостепенни разпоредители с бюджет са оптимизирани на ниво закон и могат да бъдат променени само с актуализация на Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. В предишни политики в тази област, правителството е имало правомощия да увеличава разходите за персонал по преценка за целесъобразност, докато сега то няма подобни правомощия, което гарантира, че тази политика ще се проведе реално. **Мярката е изпълнена.***

- Приемане на мерки и законодателни промени за оптимизиране на контрола върху разходите в сектор здравеопазване и намаляване на разходите за здравноосигурителни плащания – спестяване на над 80 млн. лева. Относно намаляването на разходите на Националната здравноосигурителна каса през 2015 г. спрямо 2014 г., следва да се има предвид, че през 2014 г. касовият разход, който е реализиран в Националната здравноосигурителна каса включва разплащането на 110 млн. лв. стари задължения от 2013 г., а именно:
 - ▶ Надлимитна дейност на изпълнителите на медицинска дейност за месеците октомври и ноември на 2013 г. – 67 млн. лв.
 - ▶ Лимитна дейност на изпълнителите на медицинска дейност за месец ноември 2013 г. – 26 млн. лв.
 - ▶ Лекарства за домашно лечение за периода от 01-15 ноември 2013 г. – 17 млн. лв.

Тези разходи са еднократно разплатени през 2014 г. и няма да се извършват през 2015 г. За допълнително оптимизиране на разходите на Националната здравноосигурителна каса през 2015 г. не са необходими законодателни промени, а е необходимо да се изменят и допълнят наредби на министъра на здравеопазването относно основния пакет на медицинските дейности и на медицинските стандарти, което предполага действия на изпълнителната власт. **В процес на реализация.**

- Отмяна на публичната инвестиционна програма „Растеж и устойчиво развитие на регионите“, поради неефикасност- намаляване на разходите с около 100 млн. лева. **Мярката е изпълнена**

Междинна оценка на изпълнението на гореописаните мерки е предвидено да бъде извършена в отчета по изпълнението на КФП за полугодieto на текущата година, който МФ публикува на интернет страницата си и внася в Народното събрание в срок до 15 септември. В допълнение на това, такава оценка ще бъде дадена и в доклада към проекта на закон за държавния бюджет за 2016 г.

Други характеристики на фискалната политиката за 2015 г.:

➤ ***Мерки по отношение на доходите:***

От януари 2015 г. се увеличава минималната работна заплата за страната от 340 на 360 лв. Предвидено е още едно увеличение през годината – от юли 2015 г. е планирано тя да стане 380 лв. като нетният ефект от мярката върху бюджетния баланс е неутрален, тъй като очакваните по-високи разходи от увеличението на минималната заплата на заетите в бюджетния сектор ще бъдат компенсирани в голяма степен от очакваните постъпления от данъци и осигуровки върху увеличените възнаграждения за всички заети в останалите сектори на икономиката, получаващи възнаграждение в размер на минималната работна заплата.

➤ ***Мерки по отношение на пенсиите и социалното подпомагане:***

През 2015 г. ще продължи действието на т. нар. „швейцарско правило“ или осъвременяване на пенсиите от 1 юли на съответната година с процент, равен на сбора от 50 на сто от нарастването на осигурителния доход и 50 на сто от индекса на потребителските цени през предходната календарна година. Планираният процент на осъвременяване за 2015 г. е 1.9%. Общият ефект върху разходите се оценява на 94.1 млн. лв. (0.1% от прогнозния БВП).

От 1 юли е предвидено също така увеличение на максималния размер на получаваните една или повече пенсии от 840 на 910 лв., което е следствие от увеличаването на максималния осигурителен доход. Това ще доведе до допълнително увеличаване на разходите с 18.2 млн. лв. (0.02% от прогнозния БВП).

Нарастването на изискуемия осигурителен стаж за придобиване на право на пенсия за трета категория труд е с 4 месеца, като очакваният ефект е 18.5 млн. лв. (0.02% от прогнозния БВП).

За да се подкрепят пенсионерите с най-ниски пенсии през април 2015 г. беше отпусната еднократна добавка към всички пенсии с размер под границата на бедност – 286 лв. Общият размер на тази еднократна сума – 50 млн. лв. ще увеличи разходите с 0.06% от прогнозния БВП.

В областта на социалните и семейните помощи и обезщетения през 2015 г. се запазват параметрите на действащото законодателство: запазва се периодът на изплащане на паричното обезщетение за бременност и раждане и размерът на обезщетението за отглеждане на малко дете от една до две годишна възраст; запазва се режимът за отпускане на обезщетението за временна неработоспособност; запазва се периодът, от който се изчисляват краткосрочните обезщетения при временна неработоспособност и безработица, като се удължава този за обезщетенията за бременност и раждане; запазва се размерът на еднократната помощ при смърт; запазва се максималният размер на гарантираните вземания от фонд „ГВРС“ на работниците и служителите за неизплатени заплати при фалит на предприятие; запазват се минималният размер на обезщетението за безработица. Приоритет на разходната политика остава социалната защита на уязвимите групи от населението чрез по-добра целенасоченост на социалните помощи, повишаване на ефективността на програмите, прилагане на диференциран подход, усъвършенстване на нормативната уредба в сферата на социалното подпомагане и оптимизиране на институ-

ционалната структура, свързана със социалната защита на най-нискодоходните и рискови групи от населението. Предвидените средства за социални помощи през 2015 г. нарастват номинално с 39 млн. лв. (0.04% от прогнозния БВП), тъй като се очаква увеличаване на броя на бенефициентите, получаващи социална закрила, и са увеличени праговете за отпускане на помощите за отопление.

➤ **Мерки в сферата на образованието**

В сферата на предучилищното и училищното образование приоритет е осигуряване на равен достъп до качествено образование и професионална подготовка във всички региони на страната. Усилията са насочени към разширяване на делегираните отговорности на директорите на звената в системата, като осигурените допълнителни средства са предвидени по бюджетите на съответните разпоредители с бюджет. Предвидени са мерки за повишаване на привлекателността на учителската професия, като за 2015 г. са осигурени необходимите средства за обезпечаване на въведените политики по отношение на доходите на заетите в системата на народната просвета и за мерки за подпомагане на лицата от педагогическия персонал. Осигурено е финансирането на целодневната организация на учебния ден на учениците от пети клас, както и средства за финансирането на средишните училища. Увеличените размери на стандартите за финансиране на дейностите в средното образование са осигурени с допълнителни 27 млн. лв. (0.03% от прогнозния БВП).

В областта на висшето образование усилията са насочени към насърчаване на автономните висши училища непрекъснато да повишават качеството на предлаганото висше образование. За тази цел учебните заведения се подпомагат при въвеждането, развитието и усъвършенстването на вътрешни системи за оценяване и поддържане на качеството на обучението, както и на академичния състав. Държавата подобрява и условията за кредитиране на студентите, докторантите и специализантите като увеличава размера на държавната гаранция по отношение на отпуснатите от банките кредити на учащите се във ВУЗ. Ключова роля в изпълняването на приоритета за подобряване на качеството на висшето образование има провеждането на студентски практики в реална работна среда, което ще подобри връзката на образованието с бизнеса, целяща бърза и ефективна реализация на завършващите висше образование на пазара на труда и успешен старт в кариерата.

Предвидените средства за изпълнение на проекти в сектор „Образование“ по Оперативните програми се свиват с 62.3 млн. лв. (0.07% от прогнозния БВП), тъй като програмният период 2007–2013 г. приключва, а проектите по Оперативната програма в новия програмен период 2014–2020 г. все още не са започнали. Същевременно, предвидените разходи за финансиране на проекти по програмата „Еразъм +“ са увеличени с 28.3 млн. лв. (0.03% от прогнозния БВП за 2015 г.) в сравнение с предходната година.

През 2015 г. всички оперативни програми, съфинансирани от СКФ 2007-2013 г., навлизат във финална фаза за реализиране на финансираните чрез тях проекти, поради което са предвидени интензивни плащания по програмите, като само за 2015 г. очакваната сума на разплатените средства надвишава 16% от бюджета за целия програмен период. Разходите по всяка от програмите са съобразени с неизразходената част от тези бюджети и възможностите за завършване на вече договорените проекти. Увеличените капиталови разходи по европейските програми компенсират до определена степен предвиденото

намаление на капиталовите разходи по националния бюджет. Очакваният нетен ефект е намаление на капиталовите разходи с около 100 млн. лв. (0.12% от прогнозния БВП).

3.4 Средносрочни перспективи, вкл. описание и количествено измерване на ефекта от стратегически политики

Средносрочната стратегия на правителството е детайлно разписана в средносрочната бюджетна прогноза, Националната програма за реформи и тригодишния план за действие за изпълнението на Националната програма за развитие: България 2020 в периода 2015-2017 г. Той предвижда изпълнението на множество мерки, групирани в няколко ключови приоритетни области, които се очаква да доведат до по-балансирано регионално развитие, повишаване качеството на човешкия капитал, насърчаване на иновациите, повишаване качеството на инфраструктурата и като цяло до повишаване на конкурентоспособността на икономиката, заетостта и доходите. Финансирането ще бъде осигурено преимуществено чрез средства от европейските фондове, които допълват разходите от националния бюджет.

– Подобряване на достъпа и повишаване на качеството на образованието и обучението и качествените характеристики на работната сила – предвидени средства в размер на 3.1 млрд. лв.

Политиката се фокусира върху формирането и повишаването на качеството на човешкия капитал във всичките му измерения. Предвидени са дейности за модернизиране на образователната система в страната, управление качеството на образованието и на младежките дейности, включително подобряване на съществуващата материално-техническа база, както и подобряване на творчеството и иновациите, ориентирани към личността. Политиката за подобряването на качествените характеристики на работната сила ще бъде осигурена чрез адаптиране на ученето през целия живот и мобилността към потребностите на пазара на труда, укрепване на връзките между образователните институции с пазара на труда, придобиване на компетентности в съответствие с изискванията на пазара на труда, насърчаване въвеждането на съвременни форми на организация на труда и повишаване на заетостта, въвеждане на „дуална“ система на обучение и повишаване качеството на провежданите обучения. Ще бъдат приложени мерки и за повишаване на финансовата култура на населението.

Предвижда се повишаване на социалната роля и значимост на научните изследвания, развитие на научния потенциал чрез интегриране в европейското изследователско пространство, както и развитие на научно-изследователската дейност чрез програмно-конкурсно финансиране. По отношение на подобряване качеството на здравеопазването се предвиждат иновации за устойчива и ефективна здравна система, както и повишаване на качеството на здравното обслужване и осигуряване достъп на всички граждани до здравна помощ и услуги.

– Намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване – предвидени средства в размер на 2.9 млрд. лв.

Акцент се поставя върху създаване на гаранции за пълноценно участие на уязвимите групи от населението във всички области на обществения живот чрез комплексни мерки, които ще обхващат области, като осигуряване на заетост и възможности за собствен бизнес, подобряване на качеството на социалните услуги, деинституционализация на грижи-

те за деца и възрастни хора и хора с увреждания, както и редица законодателни промени. Предвидените дейности включват повишаване на квалификацията на безработните лица, подобряване на качеството на посредническите услуги, за да отговарят по-добре на потребностите на работната сила, както и мерки за по-гъвкава заетост, с което да се подобрят възможностите за съвместяване на личния и професионалния живот. Предвиждат се и мерки за намаляване на сивата икономика на трудовия пазар чрез по-добра защита на трудовите права и намаляване на недеklarираната заетост.

– **Постигане на устойчиво интегрирано регионално развитие и използване на местния потенциал – предвидени средства в размер на 7.4 млрд. лв.**

Регионалното развитие в страната е насочено към развитието на потенциала на българските райони, намаляването на междурегионалните различия и превръщането на всички региони в привлекателно място за живеене и бизнес. Основните области, в които ще бъдат съсредоточени правителствените интервенции, включват: стратегическо планиране и регионално управление чрез повишаване на капацитета на местните власти, стимулиране развитието на градовете и подобряване на интеграцията на българските региони чрез интегрирано устойчиво градско развитие и укрепване на функциите на полицентричната мрежа на градовете, подобряване на трудовата градска мобилност, развитие и подобряване на достъпа до културни услуги и спорт в регионите и изграждане на широколентова инфраструктура, подкрепа за ефективно и устойчиво усвояване на туристическия потенциал на регионите чрез развитие на инфраструктурата за специализирани форми на туризъм и маркетинг на туристическите региони и формиране на регионални туристически продукти, подкрепа за развитието на изоставащите и подобряване на качеството на живот в селските региони, създаване на условия за опазване и подобряване на околната среда в регионите чрез подобряване качеството и ефективността на водоснабдителните услуги за бизнеса и населението и изграждане и модернизиране на канализационните системи и пречистване на отпадъчните води за устойчивото управление на водните ресурси, както и засилване на териториалната кохезия чрез развитие на трансгранично, междурегионално и транснационално сътрудничество.

– **Подкрепа на иновационните и инвестиционни дейности за повишаване на конкурентоспособността на икономиката – предвидени средства в размер на 0.3 млрд. лв.**

Основни приоритетни направления през тригодишния период ще бъдат изграждането на иновационна и научна инфраструктура, която да подобри връзките между бизнес, наука и образование, както и реализирането на мерки по Закона за насърчаване на инвестициите. Ще се изпълняват комплексни мерки за стимулиране на инвестициите в индустрията и високотехнологични производства и услуги, като подкрепа за изграждане на инфраструктура, обучение, създаване на заетост и финансиране на иновационни проекти. Чрез Национална програма за реиндустриализация ще се насърчава развитието на сектори и подсектори на българската индустрия, които са конкурентоспособни или имат потенциал за развитие. Чрез проактивен маркетинг ще се подпомогне привличането на целеви инвестиции в икономиката, както и популяризирането на страната като туристическа дестинация. Секторът на малките и средни предприятия ще бъде подкрепен чрез дейности за подобряване на условията за стартиране на бизнес, както и за въвеждане на добри практики, включително по-широко използване на ИКТ и подкрепа за реализиране на НИРД

проекти. Чрез европейски средства ще се финансира създаването и доизграждането на иновационна и научна инфраструктура в страната, а с национални средства ще се осигури участието на българските предприятия в европейски програми като Еврика, Евростарс 2 и Европейската мрежа за предприятия.

– **Укрепване на институционалната среда за по-висока ефективност на публичните услуги за гражданите и бизнеса – предвидени средства в размер на 191 млн. лв.**

Предвижда се намаляване на административната тежест за бизнеса, регулярни прегледи на закони с цел недопускане на увеличаването ѝ, както и по-добра координация между териториалните звена на централната администрация, предоставящи услуги. Ще се институционализира оценката на въздействието, ще бъдат облекчени процедурите по несъстоятелност и ще се разшири прилагането на принципа на мълчаливото съгласие. Очаква се да бъде подобро качеството на съдебната система чрез по-добро взаимодействие между отделните звена в структурата, както и широко прилагане на ИКТ. Ще стартират и някои пилотни инициативи, които ще доведат до засилване на контрола за изпълнение на законите и ограничаване на средата за нерегламентирани и корупционни практики. За по-ефективна администрация ще се разработи механизъм за оценка и планиране на нуждата от специалисти, ще бъдат модернизираны методите за подбор и ще се подобрят възможностите за мобилност. Ще продължи работата по подобряването на диалога с обществото при формулиране и мониторинг на държавни политики.

– **Енергийна сигурност и повишаване на ресурсната ефективност – предвидени средства в размер на 0.5 млрд. лв.**

Правителствените усилия ще бъдат насочени към повишаване на енергийната безопасност, независимост и ефективност на икономиката, както и към подобряване на околната среда. За гарантиране на енергийната сигурност на страната ще бъдат създадени условия за разнообразяване на източниците и маршрутите за доставка на природен газ чрез изграждане на междусистемни газови връзки със съседните страни и подкрепа за изграждане на газопроводи по основните европейски газови коридори, както и насърчаване поддържането на разумен баланс между наличния енергиен ресурс в страната и европейските цели за чиста енергия. Намаляването на използването на електрическата енергия в бита чрез заместването ѝ с природен газ ще доведе до по-ефективно използване на ресурсите, по-ниски разходи и по-качествена и здравословна околна среда. По отношение на ефективността на използване на ресурсите ще бъдат предприети действия за насърчаване въвеждането на нисковъглеродни, енергийно ефективни и безотпадни технологии, както и за увеличаване дела на рециклираните и оползотворени отпадъци.

– **Подобряване на транспортната свързаност и достъпа до пазари – предвидени средства в размер на 9.2 млрд. лв.**

През периода до 2017 г. основният фокус на политиката, целяща създаването на оптимални условия за развитие на икономиката, подобряване на достъпа до пазари и ограничаване на замърсяването на околната среда, ще бъде ефективно поддържане, модернизация и развитие на транспортната инфраструктура, устойчиво развитие на масовия обществен транспорт и осъществяване на реформа на железопътната транспортна система. Предвидени са редица проекти по транс-европейските коридори, преминаващи през територията на страната. Най-мощабни са проектите за доизграждане на АМ „Струма”,

АМ „Хемус“, АМ „Калотина“, модернизация на ж.п. линията София-Пловдив, модернизация на ж.п. линията София-Перник-Радомир, модернизация на ж.п. линията Видин-София, възстановяване на проектните параметри на ж.п. линията Русе-Варна и модернизация на ж.п. линията Мездра-Горна Оряховица. За постигането на устойчиво развитие на масовия обществен транспорт усилията са основно насочени към изграждането и развитието на интелигентни мрежи и услуги за обществен транспорт. Тук основно значение има разширяването на метрото в гр. София. По отношение на осъществяването на реформата на железопътната транспортна система основните усилия ще бъдат за подобряване на управлението на железопътния сектор, както и за реструктуриране на „Холдинг БДЖ“ ЕАД и НК „ЖИ“.

– Предварителна оценка на въздействие

В таблицата по-долу са представени очакваните ефекти от изпълнението на планираните мерки. За тази цел е използван моделът СИБИЛА. Оценявани са ефекти¹⁹, дефинирани като промени в нивата на основни макроикономически показатели.

В резултат на планираните интервенции, към края на 2017 г. се очаква положителна промяна по отношение на заетостта (увеличение със 7% над базисния сценарий) и коефициента на безработица (намаление с 2.6 п.п.). Това се дължи както на преки ефекти от вливането на средствата в икономиката (откриване на работни места), така и на косвени ефекти (намирайки изражение в повишаване на качеството на заетите и работната сила като цяло).

Табл. 3-1: Ефекти от изпълнението на планираните мерки

Макроикономически показател	Ефект към 2017 г.
БВП	10.7%
Износ на стоки и услуги	3.5%
Текуща сметка, % от БВП	-11.3 п.п.
Заетост (15-64 г.)	7.0%
Коефициент на безработица (15-64 г.)	-2.6 п.п.
Инфлация по ХИПЦ	3.6 п.п.
Бюджетен баланс, % от БВП	3.0 п.п.

Източник: МФ, СИБИЛА.

Според направения анализ фискалната позиция на страната би се подобрила с 3 п.п. в резултат на изпълнението на планираните мерки. Като цяло общият ефект е комбинация от няколко противоположни по посока влияния – увеличаване на разходите на правителството и по-високите доходи и по-добрата конюнктура, която води до увеличаване на приходите на бюджета.

През разглеждания период производството и БВП на страната ще нарастват плавно, позволявайки постепенна реална конвергенция с ЕС. Изпълнението на планираните мерки

¹⁹ Цялостните ефекти от изпълнението на мерките върху икономиката са получени като разлика между два сценария – базисен сценарий (сценарий 0), в който е симулирано развитието на икономиката без интервенциите от плана за действие, и хипотетичен алтернативен сценарий (сценарий 1), който отчита изпълнението на мерките в предвидените в плана за действие срокове и с посочените като планирани за целта средства.

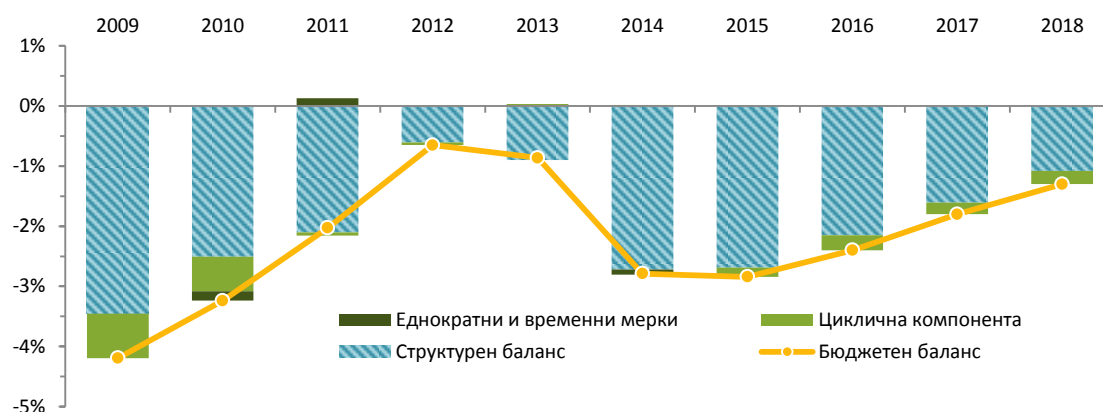
би изиграло съществена роля в това отношение, като симулациите показват, че техният ефект върху БВП към 2017 г. би бил с 10.7% над базисния сценарий. Инфлацията ще се запази на относително ниско равнище, като все пак ще се ускори с 3.6 п.п. спрямо базисния сценарий. Износът на стоки и нефакторни услуги също ще нараства по-бързо спрямо базисния сценарий (3.5%) в резултат на планираните интервенции.

3.5 Структурен баланс (циклични компоненти на баланса, единични и временни мерки) и фискална позиция, вкл. бенчмарк за правителствените разходи

Структурното бюджетно салдо се оценява на -2.9% от БВП през 2014 г. и -2.7% от БВП през 2015 г. През периода 2016 – 2018 г. се предвижда спазване на рестриктивна фискална политика, която ще допринесе за запазването на макроикономическата стабилност на страната и поддържането на дългосрочната устойчивост на публичните финанси. За всяка от годините се планира корекция на структурния дефицит с 0.5 п. п., като през 2018 г. се очаква той да достигне -1.1% от БВП. Така в края на прогнозния период структурният баланс ще бъде близък до заложената средносрочна бюджетна цел от -1.0% от БВП.

Стойността на коригираните с ефектите от приходните дискреционните мерки бюджетни разходи (бенчмарк на разходите) спада съответно с 0.8%, 1.9% и 0.5% в реално изражение през 2015 г., 2017 г., 2018 г. Оценките през 2016 г. предвиждат реално нарастване на нетните разходи съответно с 2.8%. Тъй като структурният бюджетен дефицит е по-висок от заложената средносрочна бюджетна цел от -1% от БВП за всяка от годините 2015 – 2018 г., по отношение реалния растеж на нетните разходи се прилага референтното ниво за нарастването на потенциалния БВП, намалено с т.н. маржин.

Граф. 3-2: Баланс на сектор "Държавно управление", % от БВП



За годините 2015 г. и 2016 г. сравнението е направено със заложените в оценките от 2013 г. нива за референтния растеж от 2.1% и за марж от 1.38 (фиксиран за три години). За следващите години са използвани актуализираните оценки за средния растеж на потенциалния БВП от 1% и марж от 1.26, изготвени на базата на зимната прогноза на ЕК от 2015 г. Така реалният растеж на коригираните с приходните дискреционни мерки разходи не трябва да надвишава 0.7% през 2015 г. и 2016 г. За следващите две години, за да

бъдат изпълнени изискванията по отношение бенчмарка на разходите, е необходимо годишно намаление на нетните разходи от минимум 0.3% в реално изражение.

На тази база, с изключение на 2016 г., спадът на разходите, коригирани с приходните дискреционни мерки, е по-висок от минималното изискване за намаление с 0.3% в реално изражение.

В контекста на приложената от ЕК инвестиционна клауза за периода 2013-2014 г., относима само към държавите-членки на ЕС, попадащи в превантивната част на Пакта за стабилност и растеж, България прилага таблица с данни за националното съфинансиране по съответните фондове на ЕС.

Данни за 2013, лв.

Оперативна програма ²⁰	Прогнозни данни	Отчетни данни
„Транспорт“ ²¹	205 725 000,00	90 215 507,11
„Околна среда“	177 060 319,95	167 501 841,84
„Регионално развитие“	106 741 900,00	103 862 984,56
„Развитие на човешките ресурси“	97 879 968,31	103 272 130,17
„Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“	63 489 690,00	50 200 042,44
„Административен капацитет“	8 229 380,00	9 201 700,56
„Техническа помощ“	2 550 000,00	3 761 111,29
Структурен и кохезионен фонд (общо)	661 676 258,26	528 015 317,97

Данни за 2014, лв.

Оперативна програма ²²	Прогнозни данни	Отчетни данни
„Транспорт“ ²³	115 944 954,89	109 182 892,99
„Околна среда“	127 547 298,91	216 306 214,11
„Регионално развитие“	102 632 923,30	89 776 497,17
„Развитие на човешките ресурси“	82 180 069,79	87 344 154,74
„Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“	70 196 299,26	69 299 076,21
„Административен капацитет“	12 152 574,13	13 172 934,75
„Техническа помощ“	3 108 786,40	3 463 741,79
Структурен и кохезионен фонд (общо)	513 762 906,68	588 545 511,76

Източник: МФ

²⁰ Няма извършени разходи по „Инструмент за свързаност на Европа“ към края на 2014 г.

²¹ Проектите по „Трансевропейски мрежи“ са част от ОП „Транспорт“.

²² Няма извършени разходи по „Инструмент за свързаност на Европа“ към края на 2014 г.

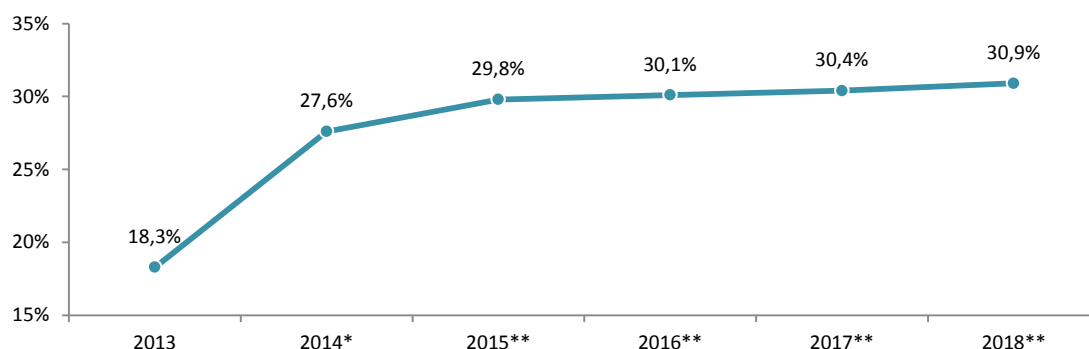
²³ Проектите по „Трансевропейски мрежи“ са част от ОП „Транспорт“.

3.6 Равнище на дълга и тенденции, анализ на извънбюджетните операции и на корекциите наличности

Провежданата през 2014 г. политика в областта на управлението на държавния дълг беше изцяло съобразена с необходимостта от осигуряване на финансов ресурс за рефинансиране на дълга в обращение, за покриване на бюджетния дефицит, осигуряване на надежден буфер за ликвидна подкрепа и гарантиране стабилността на фискалния резерв. Политиката по поемане на нови правителствени дългове, осъществявана при отчитане, както на текущите размер, структура и параметри на дълга, така и на прогнозите за нивата и темпа им на изменение, запази приоритетното си значение при осигуряване на необходимото финансиране.

Съгласно публикуваните от Евростат предварителни данни за 2014 г. показателят „консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“/БВП“ към края на годината възлиза на 27.6%, при 18.3% за 2013 г., като нивата на индикатора остават под максимално допустимата референтна стойност на Маастрихтския критерий за конвергентност от 60%. Причините за отчетеното значително увеличение на показателя в рамките на една година произтичат от реализирания през 2014 г. по-висок бюджетен дефицит, нуждата от ликвидна подкрепа, както и осигуряването на средства за рефинансиране на падежиращите се през януари 2015 г. глобални облигации.

Граф. 3-3: Съотношение на консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“ към БВП



* Изчислено; ** Прогноза

Източник: МФ

Провежданата бюджетна политика, прогнозите за умерен растеж на БВП, както и необходимостта от поддържане на адекватни ликвидни буфери в бюджета и нуждите от рефинансиране на намиращия се в обращение държавен дълг в периода 2015 – 2018 г., ще доведат до ниво на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ в границите 30–31 % от БВП.

Основните източници на дългово финансиране през 2014 г. (около 72%) са осигурени чрез емисии на ДЦК, от които една трета на международните капиталови пазари и останалите на местния пазар. Останалите 28% представляват усвоявания по заеми за финансиране на инвестиционни проекти, в т.ч. финансирани с държавни инвестиционни заеми от международни финансови институции и със средства по линия на Кредитното споразумение за структурен програмен заем в размер до 700 млн. евро „България съфинансиране по фондовете на ЕС 2007-2013“. Около 51% от транзакциите бяха реализирани на

външните пазари, а около 47% – на вътрешния. Операциите, които повлияха най-съществено върху размера и структурата на държавния дълг към края на 2014 г. са емитирането на 10-годишни бенчмаркови Еврооблигации с общ обем на емисията 1 493 млн. евро, сключването на споразумение за краткосрочен мостови заем (*bridge-to-bond loan*) в размер на 1 500 млн. евро и не на последно място емитирането на 2784.2 млн. евро на местния пазар, от които около 2 180 млн. евро краткосрочни ДЦК. Поемането на тези задължения позволиха запазване на финансовата стабилност на страната. Бяха осигурени средства под формата на заем за ФГВБ за покриване на недостига на средства за изплащане на гарантираните депозити на вложителите в КТБ АД (с отнет лиценз) в размер до 2.0 млрд. лв., както и съгласно одобрената от ЕК схема под формата на държавна помощ беше предоставена ликвидна подкрепа на ПИБ.

Обемът на краткосрочния дълг, който падежира през 2015 г., високата концентрация на плащания по дълга в средносрочен план, както и необходимостта от осигуряване през следващите години на дългови източници за финансиране на бюджетните дефицити и поддържане на определени нива на фискалния резерв, наложиха необходимостта от предприемането на действия за основаване на Глобална средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на международните капиталови пазари (GMTN). Общият обем на траншовете, емитирани по програмата през всяка една от следващите години ще бъде ограничен до лимитите за поемане на държавен дълг, определени в годишните закони за държавния бюджет на Република България. Програмата ще позволи провеждането на предвидима и гъвкава политика на заемане от държавата и ще осигури достъп до финансов ресурс при благоприятни условия на пазара.

В края на м. март 2015 г. в рамките на дълговите ограничения на ЗДБРБ за 2015 г. и съгласно условията на програмата са реализирани емисии нови бенчмаркови Еврооблигации с общ обем от 3.1 млрд. евро, чийто матуритет е съответно от 7, 12 и 20 години способства за подобряване на погасителния профил на дълга. Проявеният инвеститорски интерес към предложените от Република България ценни книжа затвърждава възможността държавата да се финансира пазарно и е признак за доверие на международните инвеститори към провежданата икономическа политика.

В подкрепа на усилията на контролиране на нивото на държавния дълг в ЗДБРБ за 2015 г. са регламентирани следните дългови ограничения:

- ▶ Максималния размер на държавния дълг към края на 2015 г. не може да надвишава 24.5 млрд. лв. (12.5 млрд. евро);
- ▶ Максималният размер на новия държавен дълг, който може да бъде поет по реда на Закона за държавния дълг е 8.1 млрд. лв. (4.1 млрд. евро).

Реализираните значителни обеми финансиране, както чрез MTN на международните пазари, така и чрез емисии на вътрешния пазар имат за цел осигуряване на необходимия ресурс за покриване на големия обем погашения по падежиращ се дълг в рамките на годината в размер на 7.1 млрд. лв. Нетното нарастване на дълга в обращение за 2015 г. обаче се очаква да бъде в рамките на 2.2 млрд. лв., което е следствие от нуждата за набавяне на финансови средства, които да покрият бюджетния дефицит за 2015 г.

Дългът на подсектор „Местно управление“, който формира около 4% от консолидирания държавен дълг на сектор „Държавно управление“, не се очаква да претърпи промени в

разглеждания период като запази нивата от около 1.0 млрд. лв., поради ограниченията, залегнали в Закона за публичните финанси, предвиждащи годишният размер на плащанията по общинския дълг за всяка община във всяка отделна година да не може да надвишава 15 на сто от средногодишния размер на собствените приходи и общата изравнителна субсидия за последните три години, изчислен на базата на данни от годишните отчети за изпълнението на бюджета на общината. В допълнение, Законът за общинския дълг забранява поемане на нови финансови задължения преди провеждането на местни избори, които предстоят към края на 2015 г.

Дългът на подсектор „Социално-осигурителни фондове“ (под 1% от консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“), който ще бъде изцяло погасен през 2016 г. и акумулираните финансови активи под формата на ДЦК, издадени от подсектор „Централно правителство“ (за 2014 г. около 600 млн. лв.) обуславят слабото му влияние върху размера на дълга на сектор „Държавно управление“ през периода 2015-2018 г.

Нивото на дълга на подсекторите „Местно управление“ и „Социално-осигурителни фондове“ не се очаква да увеличи своя принос при измерване на задлъжнялостта на държавата. При наличие на обстоятелства, които биха довели до опасност от нарушаване на прага от 60% на съотношението консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“ към БВП, законодателно е предвидена възможността в закона за държавния бюджет за съответната година да се предвидят допълнителни ограничения за поемане на дълг на общините и на социално-осигурителните фондове. Подобна рестрикция позволява предотвратяването на съществени негативни ефекти от прекомерното нарастване размера на дълга.

3.7 Ефекти върху бюджета от провеждането на основни структурни реформи

В тази точка се описват ефекти върху публичните финанси от предприети мерки вследствие на изпълнение на стратегически политики на правителството.

– Ефекти върху разходната част на бюджета

Предприетата през последните години *пенсионна политика* има за цел да осигури стабилността на приходите в пенсионно-осигурителната система, както и да постигне по-голяма адекватност на пенсиите с оглед на демографските предизвикателства пред страната. По-нататъшното увеличаване на пенсионната възраст ще бъде подчинено на повишаване стабилността на пенсионната система в дългосрочен план, на запазване солидарността между поколенията и намаляване на риска от бедност при възрастните пенсионери. В допълнение на това, реформата ще окаже положителен ефект върху публичните финанси по линия на намаление на публичните разходи и трансфери, свързани с финансирането на пенсионно-осигурителната система. Още повече, пенсионната реформа оказва положително влияние върху индикатора за структурен бюджетен дефицит, като същевременно запазва условието за дългосрочна устойчивост на фискалната политика.

В прогнозата за пенсионните разходи за периода са взети предвид законовите постановки в Кодекса за социално осигуряване и допусканията, заложили в средносрочната фискална рамка на правителството, в т. ч.

- От 1 януари 2015 г. се увеличава изискуемият осигурителен стаж за пенсиониране с 4 месеца, а пенсионната възраст остава на нивото от 2014 г. Така за най-масовата трета категория труд се изисква навършена възраст 60 г. и 8 м. за жените и 63 г. и 8 м. за мъжете. Изискуемият осигурителен стаж за 2015 г. е 35 г. за жените и 38 г. за мъжете. До средата на 2015 г. предстои да се вземе окончателно решение относно по-нататъшното увеличение на възрастта и стажа за пенсиониране за всички категории труд.
- Максималният размер на получаваните една и повече пенсии се увеличава от 840 лв. на 910лв. от 1 юли 2015 г. и се запазва на това ниво до края на 2018 г.

Разработената прогноза за пенсиите предвижда осъвременяване на размерите на пенсиите от 1 юли всяка година с процент равен на сбора от 50 на сто от нарастването на осигурителния доход и 50 на сто от индекса на потребителските цени през предходната календарна година.

Както се вижда от таблицата по-долу, в рамките на референтната средносрочна програма разходите за пенсии и добавки като процент от БВП остават на нива около 10% през целия период.

Табл. 3-2: Прогнозни разходи за пенсии²⁴

Година	Разходи за пенсии	
	млн. лв.	% от БВП
2015	8349.8	10.0
2016	8603.6	10.0
2017	8863.2	9.9
2018	9154.3	9.9

Източник: НОИ

– Ефекти върху приходната част на бюджета

I. Нормативни промени в областта на данъчната политика

Табл. 3-3: Очаквани ефекти върху бюджета от дискреционните мерки в областта на приходните:

Дискреционни мерки в млн. лв.	2015	2016
Увеличаване на акциза на цигарите		55.6
Положителен ефект върху приходите от ДДС от повишаването, съгласно приетия в ЗАДС график, на акцизните ставки на цигарите.		11.0
Намалената акцизна ставка за газьол, използван при първично селскостопанско производство чрез система от ваучери за гориво под формата на държавна помощ	-34.0	
1. Осъществяване на постоянен мониторинг спрямо длъжници с просрочени задължения в размер над 100 хил. лв. (200 хил. лв. за ТД София-град) за данъци и задължителни осигурителни вноски; 2. Изпълнява утвърден план за провеждане на телефонни кампании по график;	104.5	108.0

²⁴ Данните до 2018 г. се основават на прогнозата за приходите и разходите на консолидирания бюджет на ДОО за 2016-2018 г. от месец март 2015 г.

Дискреционни мерки в млн. лв.	2015	2016
3. Въведен е механизъм за погасяване на публични задължения на лица с вземания от общиниот други ведомства или държавни предприятия по договори за обществени поръчки и такива, възложени в изпълнение на оперативни програми на ЕС		
Извършване на фискален контрол на ГКПП и във вътрешността на страната, на местата за получаване/разтоварване на стоките с висок фискален риск (СВФР).	74.6	80.0
През 2015 г. и 2016 г. продължава действието на въведения механизъм за обратно начисляване на ДДС при доставки на зърнени и технически култури.	34.0	40.0
Разширяване на обхвата на данъчното облагане на доходите от лихви върху всички депозитни сметки по ЗДДФЛ	27.5	
Отмяна на данъчно облекчение за доходи от трудови правоотношения, непревишаващи минималната работна заплата за предходната календарна година	20	
Промяна в нормативната уредба, уреждаща реда за установяване и внасяне в полза на държавата на отчисленията от печалбата. Намаление на ставката за отчисленията за периода 2015-2017 г. от 70 на сто на 60 на сто, а за 2016 г. от 60 на 50 сто	7.5	-39.9
Данъчни облекчения за деца и деца с увреждания по ЗДДФЛ	-25.0	
Въвеждане на данък върху допълнителните разходи за народните представители с 10% по чл.217а по ЗКПО	0.6	
Ефект от увеличаване на минималния осигурителен доход за земеделските производители от 240 лв. на 300 лв. от 1 януари 2015 г.;	4.2	
Увеличаване на макс. осиг. доход от 2400 на 2600 лв./месечно	43.1	
Увеличение на минималната месечна работна заплата за страната: - от 1 януари 2015 г. 360 лв. - от 1 юли 2015 г. 380 лв.	8	
Увеличение на минималната месечна работна заплата за страната от 1.1.2016 г. – 420 лв.		12.3
Изменение на минималния осигурителен доход по основни икономически дейности	35.4	
Общо	300.4	267.0

► **Корпоративни данъци**

Прогнозата за размера на приходите от корпоративни данъци (вкл. данъци върху дивидентите, ликвидационните дялове и доходите на местни и чуждестранни юридически лица) е базирана на запазването на основната данъчна ставка от 10 на сто, прогнозното развитие на макроикономическите показатели, декларираните от данъчно задължени лица с годишните данъчни декларации данни за загуби, подлежащи на приспадане през следващи отчетни периоди, както и на направените изменения в нормативната база.

С цел създаването на еднакъв данъчен режим по отношение на доходите на чуждестранни юридически лица от лихви по облигации или други дългови ценни книжа, са освободени от облагане с данък при източника лихвите по издадените от държавата и общините и допуснати до търговия на регулиран пазар в страната или в държава-членка на Европейския съюз, или на друга държава – страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство облигации или други дългови ценни книжа, аналогично на лихвите по издадените от местните юридически лица. Обхватът на освобождаването от данъчно облагане на доходите от лихви е разширен и спрямо доходите на чуждестранни юридически лица от лихви по заем, по който не се издават облигации и по който държавата или общините са заемополучател.

С оглед направените изменения в правилата на европейското законодателство в област конкурентоспособност, са приведени в съответствие данъчните облекчения, представлява-

ващи държавна помощ за регионално развитие и държавна помощ за земеделски стопани, както и данъчното облекчение, представляващо минимална помощ. Във връзка с данъчните облекчения, представляващи държавна помощ, е въведено изискване да се прилагат само след постановяване на положително решение на Европейската комисия – за данъчното облекчение, представляващо държавна помощ за регионално развитие или след получаване на разписка от Европейската комисия с идентификационен номер на помощта – за данъчното облекчение, представляващо държавна помощ за земеделски стопани .

От 1 януари 2015 г. е въведен данък върху допълнителните разходи на народните представители. Тези допълнителни разходи са регламентирани с Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Ставката за облагането им с данък е в размер 10 на сто. Народното събрание ще декларира и внася данъка в срок до 31 декември на съответната финансова година. (Очакван положителен бюджетен ефект – в размер на 0.6 млн. лв. за 2015 г.)

➤ *Данъци върху доходите на физическите лица*

Прогнозата за постъпленията по ЗДДФЛ за периода 2015–2018 г. е изготвена при запазване на единната данъчна ставка от 10% (без необлагаем минимум) за всички данъкоплатци, с изключение на доходите от стопанска дейност на едноличните търговци, за които ставката е в размер на 15%. Взети са предвид също прогнозният ръст на средната работна заплата, прогнозният брой заети лица, законово регламентирани данъчни облекчения, очакваната по-висока събираемост на данъците по ЗДДФЛ, както и някои нормативни изменения. В размера на приходите от личното подоходно облагане се включват и постъпленията от патентен данък в местните бюджети.

По отношение на данъчните облекчения промените в нормативната база включват от една страна отмяна на действащото през 2014 г. данъчно облекчение за доходи от трудови правоотношения, непревишаващи минималната работна заплата за страната, а от друга – въвеждането на две нови данъчни облекчения за деца. Данъчните облекчения за деца и за деца с увреждания представляват възможност данъчно задължените лица, които отговарят на законовите изисквания, да приспадат от сумата от годишните данъчни основи, фиксирана в закона сума, определена според броя на децата или за отглеждане на дете с увреждане (очакван отрицателен бюджетен ефект на начислена основа от -25 млн. лв. за 2015 г.). В резултат от отмяната на законовите разпоредби, с които е било установено данъчното облекчение за доходи от трудови правоотношения, непревишаващи 12 месечни минимални работни заплати за съответната година, бюджетният ефект на начислена основа се проявява с положителна стойност от 20 млн. лв. през 2015 г.

Считано от 01.01.2015 г. е разширена данъчната основа за облагане с окончателен данък на доходите от лихви на местни физически лица. Данък вече се дължи за доходи от лихви по всички банкови сметки, а не само по депозитни (срочни) банкови сметки. Данъчната ставка на този данък за 2015 г. е в размер 8 на сто, т.е. остава непроменена спрямо действащата през 2014 г., но е по-висока от установената с действащия до края на 2014 г. закон ставка от 6 на сто за периода – очакван положителен бюджетен ефект от общо 27.5 млн. лв. за 2015 г.

Приета е промяна, съгласно която с окончателен данък няма да се облагат доходите от лихви по облигации или други дългови ценни книжа, издадени от държавата и общините от източник в България, начислени/изплатени в полза на чуждестранни физически лица, установени за данъчни цели в трета държава, когато не са реализирани чрез определена база в страната и облигациите или другите дългови ценни книжа са издадени от държавата или общините и са допуснати до търговия на регулиран пазар в страната или в държава – членка на Европейския съюз, или на друга държава – страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство.

➤ **Данък върху добавената стойност (ДДС)**

При прогнозиране на приходите от ДДС е направено допускането за запазване на относителния дял на постъпленията от ДДС към потреблението. Отчетени са, както прогнозиите за макроикономическите показатели, така и положителният ефект от въведените през предходната година фискален контрол върху движението на стоки с висок фискален риск на територията на Република България и механизъм за обратно начисляване на ДДС при доставка на зърнени и технически култури. Взети са предвид също направените изменения на данъчния закон.

Приети са промени в чл. 118 на ЗДДС с цел осъществяването на ефективен контрол от приходните агенции върху целия процес, свързан с доставките и движението на течни горива от производител и вносител до краен потребител и за предотвратяване укриването и невнасянето на данъци и недопускане появата на течни горива с неясен произход и качество в бензиностанциите и другите обекти за съхранение на горива. Редът за регистриране и отчитане на зареждането с горива вече обхваща и данъчно задължени лица (различни от бюджетна организация по смисъла на Закона за публичните финанси и общинско предприятие, което не извършва продажби на течни горива), които извършват зареждане на течни горива за собствени нужди.

Основните изменения в ЗДДС целят привеждане в съответствие на националното законодателство с изискванията на Директива 2008/8/ЕО на Съвета от 12 февруари 2008 г. за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на мястото на доставка на услуги (Директива 2008/8/ЕО). Съгласно изискванията на тази директива, считано от 1 януари 2015 г., доставките на далекосъобщителни услуги, услуги за радио- и телевизионно излъчване и услуги, извършвани по електронен път, предоставяни от данъчно задължени лица на данъчно незадължени лица, установени в Европейския съюз, се облагат в държавата, където получателят им е установен, има постоянен адрес или обичайно пребивава. Приетите в закона промени регламентират за доставчиците на тези услуги два режима за обслужване от типа „едно гише“ с цел облекчаване на данъчно задължените лица при изпълнение на техните задължения по ДДС. Режимите предоставят възможност на лицата сами да определят една държава членка, наричана държава членка по идентификация, чрез която да изпълняват по електронен път всичките си задължения за регистрация, деклариране и внасяне на данък върху добавената стойност за извършените от тях доставки. Тези режими не са задължителни, а доставчикът сам избира дали да ги прилага.

ЗДДС, в частта регламентираща специалния режим за инвестиционни проекти, е приведен в съответствие с изискванията на Регламент (ЕС) № 1407/2013 на Комисията от 18 декември 2013 г. относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функциони-

рането на Европейския съюз към помощта de minimis (Регламент (ЕС) № 1407/2013). Повишените изисквания към лицата могат в някои случаи да се явят препятствие за ползване на специалния ред, което би се изразило в начисляване и заплащане на данъка още при вноса, а не чрез последващо включване в справка-декларацията по ЗДДС.

За 2016 г. се прогнозира положителен ефект върху приходите от ДДС от повишаването, съгласно приетия в ЗДДС график, на акцизните ставки на цигарите. (Очакван положителен бюджетен ефект от 11 млн. лв. за 2016 г.)

➤ **Акцизи**

При изготвянето на прогнозите за приходите от акцизи освен макроикономическите показатели е отчетен и положителният ефект от подобряване на контрола върху търговията с акцизни стоки.

Съгласно изискванията на Директива 2011/64/ЕС на Съвета от 21.06.2011 г. относно структурата и ставките на акциза върху обработен тютюн от 01.01.2014 г. общият акциз върху цигарите трябва да представлява най-малко 60% от среднопретеглената продажна цена на дребно на освободените за потребление цигари. Този акциз не може да е по-нисък от 90 EUR за 1000 къса, независимо от среднопретеглената продажна цена на дребно. В Директива 2011/64/ЕС на Съвета е посочено, че на България се разрешава да прилага преходен период до 31.12.2017 г. за достигане на минималния размер на акциза за цигарите, като се препоръчва постепенно да се увеличава размера на акциза. В тази връзка е приета законова разпоредба със съответен график за увеличаване на акциза за цигарите в периода 2016-2018г. за достигане от 01.01.2018 г. на минималния акциз от 90 евро за 1000 къса – 177 лв. за 1000 къса или 3.52 лв. за една кутия). (Очакван положителен бюджетен ефект – 55.6 млн. лв. за 2016 г.)

➤ **Данък върху застрахователните премии**

Прогнозата за размера на приходите от данъка върху застрахователните премии отразява запазването на ставката от 2% и на тенденцията за разширяване и обогатяване на застрахователните продукти, както и на динамиката на нарастване на brutните премийни приходи в общото застраховане. Отчетена е направената в закона промяна в режима на деклариране и внасяне на данъка върху застрахователните премии. Данъкът ще се декларира с подаване на тримесечна декларация и ще се внася в срок до края на месеца следващ календарното тримесечие. Съгласно действащите до 31 декември 2014 г. разпоредби, данъкът върху застрахователните премии се декларира с подаване на месечна декларация и се внася в срок до края на следващия месец.

II. Мерки за повишаване на събираемостта и борба срещу сивата икономика

В контекста на изпълнението на Специфичните препоръки на Съвета към България са предприети следните законодателни и административни мерки:

➤ **Предприети от НАП мерки за повишаване на приходите:**

1. Мерки в областта за събиране на просрочени задължения са подробно разписани в т. 6.3 на Конвергентна програма 2015-2018 г.
2. Мерки в областта за осъществяване на фискален контрол.

Въведеният от началото на 2014 г. фискален контрол върху стоки с голям фискален риск има за цел защита на фискалната позиция и предотвратяване неплащането на ДДС, корпоративни данъци и данъци върху доходите на физическите лица, както и за ограничаване на нелоялната конкуренция и защита на българските производители на стоки с висок фискален риск. На фискален контрол подлежи движението на всички стоки с висок фискален риск, независимо от мястото на получаване/разтоварване на стоката – територията на страната, територията на друга държава – членка на Европейския съюз, или на трета страна, т.е. фискалният контрол обхваща вътреобщностните придобивания (ВОП), вътреобщностните доставки, преминаващите стоки през територията на страната от една държава – членка на ЕС за друга държава членка и доставките във вътрешността на страната.

В резултат от осъществявания фискален контрол при наложените обезпечения е налице ръст от 11.7% през 2014 г. спрямо 2013 г. на данъчни и осигурителни вноски, като тенденцията за 2015 г. е повишаване на прекия ефект от дейността. През 2015 г. е планирано разкриване на нови фискални пунктове на ГКПП, както и добавяне на нови стоки в списъка на стоки с висок фискален риск. В дългосрочен план ползите са повишаване на бюджетните приходи от ДДС, ограничаване на нелоялната конкуренция и коректив на вътрешния пазар на стоки с висок фискален риск.

Общата оценка от създаването на дирекция „Фискален контрол“ в НАП и осъществяването на фискален контрол е ръст на декларираната данъчната основа при ВОП с 20.07% за 2014 г., или с 373 млн. лв. повече спрямо предходната 2013 г. За 2015 г. се очаква допълнителен нетен ефект в размер на 74.6 млн. лева и 80.0 млн. лева за 2016 г.

3. Обратно начисляване на ДДС

През 2015 г. и 2016 г. продължава действието на въведения механизъм за обратно начисляване на ДДС при доставки на зърнени и технически култури. Очакваният положителен нетен ефект за бюджета е в размер на около 34.0 млн. лева за 2015 г. и около 40.0 млн. лева за 2016 година.

От посочените мерки очакваният общ допълнителен нетен ефект за приходите за 2015 г. е 213.1 млн. лева и 228.0 млн. лева за 2016 година. Тези допълнителни ефекти са включени в очакваното изпълнение на приходите, събирани от НАП за 2015 г. и в изготвената оценка за приходите за 2016 г.

В допълнение, основните предприети мерки в посока увеличаване на приходите от задължителни осигурителни вноски са следните:

- ▶ обвързване на данните от декларациите образец 1 и образец 6 (от 2014 г.) – очакван годишен ефект от 200 млн. лева;
- ▶ криминализирането на укриването на осигурителни вноски (от 2015 г.).

Управление на риска от неспазване на данъчното и осигурителното законодателство НАП ежегодно прилага „Програма за спазване на законодателството и минимизиране нивата на риск.“, съгласно утвърдената за 2015 г. програма, с контролни

действия ще бъдат третирани общо 14 риска²⁵. Предвидени са съвместни действия с органи на Агенция „Митници“ във връзка със следните три риска: 1) „Непълно отчитане на приходи от продажби от търговци на твърди, течни и газообразни горива“; 2) „Непълно отчитане на приходи от продажби на тютюневи изделия от задължените лица, осъществяващи дейност „Търговия на едро и дребно с тютюневи изделия““ и 3) „Намаляване на данъчни задължения чрез неотчитане в пълен размер на реализираните приходи в питейни заведения“.

През 2014 г. обект на третиране от страна на НАП са били общо 13 конкретни риска. На тактическо ниво (рисковете, проявяващи се по определен начин при всички или много голяма група лица) постигнатият ефект в резултат на третирането през последните 7 г. е 159 млн. лв., което представлява намаление с 25% от щетата, която би настъпила през 2014 г. в случай, че рисковете не са третирани през предходните периоди. Разликата в броя на рисковите лица в случай, че не бе извършвано третиране, и при отчитане на третирането, е 48 хил. лица, което представлява 27% от общия брой рискови лица, които биха съществували през оценявания период в случай, че не бе извършено третиране. На оперативното ниво (конкретизирана група лица) постигнатият ефект в резултат на третирането през последните 7 г. е 291 млн. лв., или 36% намаление на щетата през 2014 г. в сравнение с щетата, която би настъпила през същия период в случай, че тези рискове не бяха третирани. Разликата в броя на рисковите лица в случай, че не бе извършвано третиране, и при отчитане на третирането, е 12 хил. лица, и представляват 12% от общия брой рискови лица, които биха били активни през оценявания период в случай, че не бе извършено третиране.

4. Превенция и противодействие на данъчни и осигурителни измами:

- ▶ Продължаване на извършвания мониторинг на задължени лица със значителен принос за приходната част на бюджета или със съществено влияние за икономическия растеж в страната с цел постигане на ефективен диалог между представители на приходната администрация и бизнеса за коригиране на неизрядно поведение чрез даване на насоки и разясняване на възможни негативни последици;
- ▶ Продължаване на извършваното наблюдение върху поведението на големи търговски вериги за хранителни стоки с цел предотвратяване риска от включването им в схеми за данъчни измами и злоупотреби, целящи придобиване на незаконно конкурентно предимство чрез намаляване на цени на широко предлагани хранителни стоки, както и своевременно предприемане на мерки с превантивен характер спрямо тях при установяване на данни за наличие на отклонение от обичайната търговска практика и;
- ▶ Регулярно наблюдение, анализ на информация и извършване на контролни действия, включително съвместни с дирекция „Фискален контрол“ и други контролни органи (БАБХ, ДНСК, ДАНС, МВР, Прокуратура) на следните браншове „Месо“, „Захар“, „Горива“, „Строителство“ и „Производство и преработка на черни и цветни метали“.

²⁵ Предвижда се изпращането на 11 400 писма, извършване на 1660 ревизии, 1415 оперативни проверки с наблюдения, 375 инвентаризации, 1210 оперативни проверки и 255 проверки за установяване на факти и обстоятелства по идентифицираните рискове.

➤ **Агенция „Митници“**

През изминалата година продължи усъвършенстването на функционалността на Българската акцизна централизирана информационна система (БАЦИС), насочена към автоматизиран контрол на лицата, извършващи производство и реализация на акцизни стоки. Беше засилено взаимодействието между Агенция „Митници“ (АМ) и Национална агенция за приходите (НАП) по отношение на контрола на лицата, осъществяващи дейности с акцизни стоки, основано на информацията в БАЦИС и Информационната система за контрол на горивата (ИСКГ) на НАП. От Централно митническо управление на АМ и Централно управление на НАП бяха организирани съвместни проверки на лица, търгуващи с обработен и необработен тютюн, както и с отпадъци от тютюн, за които се предполага, че участват в схеми за данъчни измами. Служителите на АМ и НАП засилиха съвместния контрол и в обектите за търговия с течни горива, в резултат на което бяха установени нарушения от компетентните на двете администрации, както и над 350 хил. литра горива с неустановен произход и незаплатен акциз. Съществена роля в организацията и координацията на съвместните проверки, при анализа на риска и при селекцията на обекти за проверка имаше звеното за противодействие на акцизните нарушения, структурирано в дирекция „Митническо разузнаване и разследване“ на Централно митническо управление на АМ. Основен принос за физическия контрол и ефективността на проверките имаха служителите от митническите мобилни групи.

Предстои провеждане на официални тестове и внедряване в експлоатация на *Система за обмен на рисковата информация (СОРИ)*. Системата е изградена с цел да се автоматизира процесът по събиране и обработка на рисковата информация. Основни модули на СОРИ са модул „Рисковата информация“, модул „Проверки“ и модул „Досъдебно производство“. В СОРИ е прехвърлена информацията от Системата за регистриране на протоколи от извършени физически проверки (СРПИФП) на Агенция „Митници“ и са импортирани наличните данни от системата за борба с наркотрафика, СОРИ 1 (първа итерация) и съставените актове за административни нарушения. След окончателно внедряване на системата, в нея ще се натрупва, съхранява и обменя информация за целите на анализа на риска, ще се документират резултатите от извършваните контролни действия и ще се подпомогне дейността на звената, извършващи оперативен контрол.

От изключително значение е изпълнението на регулярни дейности за осигуряване на непрекъсната работоспособност на националните системи, а така също и на системите, осигуряващи връзка с ЕС – Комуникационен център за връзка със системите на ЕС, Нова компютризирана транзитна система (NCTS), Системата за контрол на износа фаза 2, Системата за контрол на вноса фаза 1, Системата за регистрация и идентификация на икономически оператори, Системата за управление на интегрираната тарифа (TARIC) и Системата за контрол на движението на акцизни стоки.

Реализирани са промени в Калкулационния модул на *Системата за управление на интегрираната тарифа*, свързани с влизането в сила на законодателни промени на ниво ЕС. Новата компютризирана транзитна система (NCTS), Системата за контрол на износа и Системата за контрол на вноса бяха усъвършенствани в съответствие с последните промени във Функционалните спецификации на ЕК. Промените бяха въведени в реална експлоатация с версиите от декември 2014 г.

През 2014 г. бе подобрена функционалността на БАЦИС, като беше разработен и внедрен в експлоатация модул за обработка на ваучери за земеделски производители, усъвършенстван бе обменът на информация със системата на НАП, както и интеграцията с останалите системи на АМ. През декември 2014 г. бе реализирана и внедрена в експлоатация нова версия на Системата за обмен на акцизни данни (SEED).

С успешното приключване на проекти по Оперативна програма „Административен капацитет“ (ОПАК), бяха реализирани три нови модула в Българската интегрирана информационна система (БИМИС) – „Автоматизирана информационна система за мониторинг върху административното производство и проследяване на съдебното обжалване“ (МАП), „Решения за елементите на облагане“ (РЕО) и „Последващ контрол“. Основната цел на проектите е подобряване на обслужването на гражданите и бизнеса и повишаване на тяхното доверие към митническите органи чрез надграждане на БИМИС, усъвършенстване на информационните системи, въвеждане принципите на електронно управление и подобряване организацията на работните процеси.

Модул МАП ще спомогне при осъществяването на основни бизнес процеси като регистриране на индивидуални административни актове (ИАА), обжалване пред решаващ орган, обжалване пред първа съдебна инстанция, обжалване пред касационна съдебна инстанция, мониторинг на преписки (текстово търсене, търсене на ИАА, справки, следене на срокове), управление на документи в съдебна фаза (управление на документи по дело, участие в съдебни заседания, регистриране на процесуален представител), спиране на предварително изпълнение, регистриране на ново произнасяне от компетентен орган.

Целта на модул РЕО е да се оптимизира и подобри качеството и ефективността на административния процес в Агенция „Митници“ чрез създаване на възможност за проследяване на промените в реално време и да се засили административният капацитет на българската митническа администрация. С модула се гарантира поддържане на актуални данни в БИМИС за целите на изготвяне на справки и подаване на коректна информация към интеграциите с БИМИС информационни системи.

С внедряването на модул „Последващ контрол“ се автоматизират дейности на специализираните звена в Агенция „Митници“, извършващи последващи проверки. Така ще се повиши ефективността на планирането и извършването на проверки от звената за последващ контрол и ще се оптимизира получаването на пълна и достоверна информация.

Усъвършенстван е електронният портал на Агенция „Митници“ – основните електронни услуги бяха интегрирани в единен портал върху обща технологична платформа с обща входна точка за икономическите оператори.

Автоматизирана информационна система за деловодство и административна дейност (АИДА) – автоматизация на процесите по документооборота на агенцията, с разработен портал за електронни административни услуги на гражданите и бизнеса. Разширяването на предлаганите електронни административни услуги и надграждането на системата АИДА продължава с изпълнението на 13 нови електронни административни услуги за гражданите и бизнеса, които предстои да бъдат реализирани до средата на 2015 г.

Агенция „Митници“ ще реализира единната информационно-комуникационна платформа за обмен на данни с други държавни ведомства в рамките на изпълнение на проект

по ОПАК. Основен резултат по проекта е внедряването на платформата и практическото прилагане на обмена на данни с Българска агенция по безопасност на храните. Реализацията на проекта ще завърши в средата на 2015 г.

Агенция „Митници“ стартира подготовката на разработките на информационните системи, свързани с прилагането на Митнически Кодекс на ЕС. Важен етап от тази подготовка е изпълнението на проект по ОПАК, като основните резултати от него са разработване и въвеждане на архитектура на информационни и технологични услуги, процеси и инфраструктура на Агенция „Митници“ и разработване и внедряване на Митническа информационна система за изнасяне (МИСИ), в съответствие с разработената Корпоративна архитектура. Изпълнението на проекта ще постави базата за разработката на нови системи, както и ще доведе до усъвършенстване на съществуващите такива, в съответствие с изискванията, приети на европейско ниво. ▼

4. АНАЛИЗ НА ЧУВСТВИТЕЛНОСТТА И СРАВНЕНИЕ С ПРЕДХОДНАТА АКТУАЛИЗАЦИЯ

4.1 Алтернативен сценарий: по-висок растеж на европейската икономика

Настоящият алтернативен сценарий е изготвен при допускане за по-висок растеж на европейската икономика през 2015 г. и в по-голяма степен през 2016 г. в резултат на предприетите мерки в рамките на ЕС като обявяване от ЕЦБ на разширена програма за изкупуване на ценни книжа (т.нар. количествено улеснение), въвеждането на инвестиционен план за ЕС и успешното прилагане на структурните реформи. В своята зимна прогноза ЕК също повиши очакванията си за ръста на БВП на ЕС в резултат на ефектите от посочените мерки.

Табл. 4-1: Сравнение между базисните и алтернативните допускания

	2015		2016		2017		2018	
	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, %)	1.8	0.2	2.2	0.4	2.3	0.4	2.3	0.4

Източник: МФ

При така заложеното ускорено нарастване на икономическата активност в ЕС се очаква по-съществено подобрение във външното търсене и, съответно, повишение на износа на България към страните, членки на ЕС, спрямо базовия сценарий. Общият износ на стоки ще се ускори до 3.4% в реално изражение (4.8% номинален растеж) през 2015 г. Ефектът през 2016 ще бъде по-силен и темповете на растеж ще достигнат до 4.2% и 6.6% съответно в реални и номинални величини. Подобрената външна конюнктура и нарастването на приходите от износ ще имат положително влияние върху вътрешното търсене. Подобряването на нагласите и повишението на заетостта ще допринесат за ускоряване на растежа на крайното потребление с 0.1 п.п. през 2015 г. и 0.5 п.п. през 2016 г. спрямо базовия сценарий. В резултат се очаква растежът на българската икономика да се ускори с 0.1 п.п. и 0.3 п.п., съответно през 2015 г. и 2016 г., в сравнение с основния сценарий.

Нуждата от повече суровини за експортно ориентирани отрасли, наред с ускорения растеж във вътрешното търсене, ще доведе до по-високо изразено нарастване на вноса

на стоки, чийто растеж ще се повиши до 4.3% в реално и 4.8% в номинално изражение през 2015 г. и 5.2% и 7.4% през 2016 г. По отношение на услугите се очаква покачване на растежите по всички пера, но това няма да има съществен ефект върху нетната външна позиция на статията. Влиянието върху доходната сметка и трансферите ще е незначително. В резултат, по-благоприятната динамика във външната среда ще се отрази в минимално подобрение на текущата сметка до 0.3% през 2015 г. През 2016 г., когато ефектът върху вноса по линия на вътрешното търсене ще е по-осезаем, дефицитът по текущата сметка ще се влоши до 0.5% от БВП.

Табл. 4-2: Ефекти върху основните макроикономически показатели

Темпове на реален растеж	2015		2016		2017		2018	
	Алтернативен сценарий (%)	Разлика с основен сценарий (п.п.)	Алтернативен сценарий (%)	Разлика с основен сценарий (п.п.)	Алтернативен сценарий (%)	Разлика с основен сценарий (п.п.)	Алтернативен сценарий (%)	Разлика с основен сценарий (п.п.)
БВП	1.5	0.1	2.0	0.3	2.5	0.2	2.3	0.2
Крайно потребление	2.1	0.1	3.1	0.5	3.2	0.2	2.8	0.2
Износ на стоки	3.4	0.4	4.2	0.7	4.5	0.7	4.7	0.7
Внос на стоки	4.3	0.3	5.2	0.8	5.4	0.6	5.4	0.6
Текуща сметка (% от БВП)	0.3	0.03	-0.5	-0.1	-1.0	0.02	-1.5	0.0
Хармонизирана инфлация, средно за годината	-0.6	0.02	1.9	0.13	1.9	0.06	2.0	0.06
Заети, %	0.3	0.0	0.7	0.2	1.0	0.1	0.5	0.0

Източник: МФ

Поради все още бавното възстановяване на пазара на труда, очакваното положително влияние от страна на по-високото външно търсене върху общата икономическа активност в страната през 2015 г. няма да допринесе съществено за подобрение на ситуацията на пазара на труда спрямо базовия сценарий. С постепенното засилване на ефекта от повишения износ върху вътрешната среда и по-бързото нарастване на вътрешното търсене, подобрението в динамиката на заетостта се очаква да бъде по-осезаемо през 2016 г. и 2017 г., като разликите възлизат на 0.2 и 0.1 п.п през двете години.

По-високото вътрешно търсене, от своя страна, ще се отрази и в по-високо нарастване на потребителските цени в страната, като по-осезаем този ефект се очаква да бъде през 2016 г.

4.2 Чувствителност на бюджетните прогнози при различни сценарии

– Чувствителност на бюджетните прогнози към алтернативния сценарий

Промените в структурата и степента на икономическото възстановяване на българската икономика оказват съществено влияние върху възможностите за реализиране на заложените средносрочни фискални цели и параметри. Въпреки че при алтернативния сценарий относно ускорен ръст на икономическата активност в ЕС въздействието идва основно по линия на динамиката на износа, темпът на нарастване на почти всички компоненти на БВП е по-висок спрямо базисния сценарий. Динамиката на вътрешното търсене и в частност на крайното потребление оказват значително въздействие върху приходната страна на бюджета, имайки предвид високия дял на косвените данъци в общите данъчни постъпления.

При алтернативния сценарий положителните ефекти върху потребителското доверие и вноса на стоки и услуги са ограничени през 2015 г. и се очаква да бъдат по-съществени през 2016 г. Поради тази причина по-значително подобрене на динамиката на косвените данъци спрямо базисния сценарий се наблюдава през 2016 г., докато ефектите през 2015 г. са малки. Повишение спрямо основния сценарий се очаква и при приходите от преки данъци и социално-осигурителни вноски, в следствие на позитивните ефекти върху пазара на труда от повишената икономическа активност в страната, като отново по-съществено увеличение на постъпления се очаква през 2016 г. и следващите години.

При запазване на общите бюджетни разходи на нивото от основния сценарий, през 2015 г. не се очаква промяна в дефицита от 2.8% от БВП на сектор „Държавно управление“, а през следващите години по-високите бюджетни приходи ще предоставят възможност за ускоряване на процеса на фискална консолидация и намаление на бюджетния дефицит до 2.2% от БВП през 2016 г. и 1.5% от БВП през 2017 г.

– Чувствителност на дълга при промяна на нивата на валутните курсове и лихвените проценти на международните пазари

Настоящата структура на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ от гледна точка на композицията, свързана с нивата на пазарните индикатори (*валутни курсове и лихвени проценти*), не оказва значително влияние, както на номиналната му стойност, така и на размера на средствата, необходими за неговото обслужване. По прогнозни данни, делът на дълга, деноминиран във валути, различни от лева и евро, се очаква да бъде в рамките до 1% за периода 2015-2018 г. Делът на дълга с плаващи лихви също се очаква да остане сравнително нисък за разглеждания период в диапазона 3.5-1.7%, което от своя страна води до минимален лихвен риск в случай на увеличение на лихвените проценти от страна на водещите централни банки. В това отношение очакваното повишение на основната лихва от страна на централната банка на САЩ няма да има отражение върху лихвените плащания по държавния дълг, поради незначителната част от него, чиято лихва се изчислява на база 6 месечен LIBOR в USD.

4.3 Сравнение с предходната програма

През 2014 г. растежът на българската икономика беше по-нисък от очаквания в предходната Конвергентна програма в резултат на по-слабо представяне на износа на стоки и услуги, основно износа към трети страни. В същото време, както потреблението така и инвестициите се представиха по-добре от очакваното, което оказва натиск за повишаване на вноса. За по-силното от очакваното вътрешно търсене допринесоха и фискалните стимули чрез увеличените бюджетни разходи за социални и здравноосигурителни плащания и разходите за съфинансиране във връзка с ускореното усвояване на средствата по програмите и фондовете на ЕС. Слабият износ и благоприятната динамика на вътрешното търсене се отразиха в отрицателен принос на нетния износ от 1.1 п.п. при прогнозиран положителен принос от 0.3 п.п. в предходната прогноза. Отчетеното развитие на българската икономика през 2014 г., както и променените допускания за развитието на външната среда, международните цени и валутния курс, наложиха промяна в средносрочната макроикономическа прогноза на Министерство на финансите.

По-слабото нарастване на БВП през 2015 г. и 2016 г. в сравнение с предходната Конвергентна програма се дължи, както на по-ниското частно потребление и инвестиции, така и на планираното по-слабо нарастване на публичното потребление и инвестиции поради целите за по-ниски бюджетни дефицити в прогнозния период. Въпреки промяната в нивата на растежа на износа и вноса в резултат на отчетните данни за 2014 г., отрицателният принос на нетния износ се запазва на нива, близки до очакваните в предишната прогноза.

Табл. 4-3: Основни макроикономически показатели

Темпове на реален растеж	2014			2015			2016		
	КП 2015	КП 2014	Разлика п.п.	КП 2015	КП 2014	Разлика п.п.	КП 2015	КП 2014	Разлика п.п.
БВП	1.7%	2.1%	-0.4	1.4%	2.6%	-1.2	1.7%	3.4%	-1.7
Крайно потребление	2.4%	1.5%	0.9	2.0%	2.9%	-0.9	2.6%	3.9%	-1.3
Брутно образуване на основен капитал	2.8%	2.1%	0.7	1.8%	4.3%	-2.5	1.5%	5.4%	-4.0
Износ на стоки и услуги	2.2%	6.9%	-4.6	2.8%	5.9%	-3.0	3.1%	6.1%	-3.0
Внос на стоки и услуги	3.8%	6.3%	-2.5	3.6%	6.6%	-3.0	4.0%	7.1%	-3.1

Източник: МФ



5. УСТОЙЧИВОСТ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ

5.1 Стратегия на политиката

В този раздел се разглежда устойчивостта на фискалната позиция, като се оценява текущото състояние на публичните финанси от гледна точка на бъдещото нарастване на публичните разходи, свързани със застаряването на населението. За тази цел се използват индикаторите за устойчивост S1 и S2, изчислени по методология разработена от ЕК²⁶. Индикаторът за фискална устойчивост в средносрочен план (S1) показва необходимата корекция в структурното първично бюджетно салдо, подsigуряваща ниво на правителствения дълг до 60% от БВП през 2030 г. Индикаторът за фискална устойчивост в дългосрочен план (S2) показва необходимата корекция в текущия първичен баланс, за да се спази времевото бюджетно ограничение (дисконтираната стойност на бъдещите структурни първични баланси да покрива равнището на дълга в настоящия момент) за безкрайно дълъг период от време с включени допълнителни разходи произтичащи от застаряването на населението. Положителна стойност на индикаторите означава необходимост от фискална консолидация или структурни реформи, които да намалят тежестта на застаряването на населението върху публичните финанси.

Табл. 5-1: Съпоставка на индикатори за устойчивост според стария и новия програмен сценарий

	Програмен сценарий 2014		Програмен сценарий 2015 ²⁷	
	S1	S2	S1	S2
Стойност,	-1.97	0.99	-1.0	3.1
от която:				
Начална бюджетна позиция	-0.5	-0.01	1.6	2.3
Дългово ограничение	-0.83	-	-2.0	
Бъдещи промени в бюджетната позиция	-0.62	1.00	-0.6	0.8

Източник: МФ

По оценки на Министерство на финансите стойността на индикатора S1 за 2015 г. е отрицателна, което според референтните стойности на ЕК²⁸ означава нисък риск за фискална-

²⁶ Глава 8 от Fiscal Sustainability Report 2012. EUROPEAN ECONOMY. 8/2012

²⁷ Оценката за устойчивостта на фискалната политика е силно зависима от перспективите за дългосрочно развитие на икономиката. Основните параметри използвани в настоящия сценарий са показани в табл. 7 от Приложение А. Те са разработени от МФ на база дългосрочните допускания и методологията заложи в Доклада по застаряването от 2015 г. (The 2015 Ageing Report). Наличието на разлики между дългосрочния макроикономическия сценарий, публикуван в Доклада и в настоящата Конвергентна програма, се обосновава от различните средносрочни прогнози, използвани за стартиране на изчисленията. Сценарият на МФ се базира на прогнозата в настоящата Конвергентна програма (2015-2018), докато този в Доклада – на прогнозата на ЕК от пролетта на 2014 г.

та устойчивост в средносрочен план. Единственият компонент с негативен ефект върху индикатора е началната бюджетна позиция, но политиката на правителството е насочена към намаляване на отрицателното бюджетно салдо, което ще подсили устойчивостта на публичните финанси и ниво на дълга под 60%. Що се отнася до S2, неговата стойност от 3.1% съответства на умерен риск за фискалната устойчивост и показва, че е необходима политика на бюджетен излишък в дългосрочен план. Необходимо е коригиране, както на началната бюджетна позиция (2.3 п.п.), така и на компонента, свързан с разходите по застаряването (0.8 п.п.). Демографските промени, свързани със спад на населението в трудоспособна възраст, представляват основно предизвикателство пред публичните финанси в дългосрочен план и, за да се постигне по-оптимална устойчивост, е нужно да бъдат предприети последователни и конструктивни мерки в сферите на пенсионното осигуряване, здравеопазването и образованието.

5.2 Дългосрочни бюджетни перспективи, вкл. въздействието от застаряването на населението

Дългосрочната бюджетна прогноза за развитието на пенсионната система се основава на следните допускания и политики в областта на пенсиите:

- От 2014 г. се възстанови т.н. „Швейцарско правило“ за осъвременяване на пенсиите, според което от 1 юли всяка година, пенсиите ще се осъвременяват с процент, равен на сбора от 50% от индекса на потребителските цени и 50% от нарастването на средния осигурителен доход за предходната календарна година;
- През 2015 г. изискванията за навършена възраст за придобиване право на пенсия за осигурителен стаж и възраст се запазват на нивата, достигнати през 2014 г. Изискуемият осигурителен стаж за мъжете и жените се повишава с 4 месеца;
- През 2015 г. предстои да се вземе окончателно решение относно по-нататъшното увеличение на възрастта за пенсиониране;
- През 2015г. предстои да се вземе решение относно възможностите и условията за ранно пенсиониране;
- Предстои през 2015 г. да се вземе решение по отношение на размерите на осигурителните вноски за социално осигуряване, както и за размера на осигурителната вноска за втория стълб на пенсионната система (универсалните пенсионни фондове).

Дългосрочната бюджетна прогноза за развитието на пенсионната система се основава на текущото (2015 г.) законодателство в областта на пенсиите и разпоредбите на Кодекса за социално осигуряване. При изготвянето на прогнозата за разходите за пенсии е използвана последната демографска прогноза на Евростат EUROPOP 2013 и макроикономическа прогноза, изготвена от работната група по проблемите на застаряващото население (AWG) към Комитета за икономическа политика на Европейската комисия във връзка с

²⁸ Референтни стойности заложи в Доклада за фискална устойчивост 2012 (Fiscal Sustainability Report 2012), посочващи степента на риск за устойчивостта на публичните финанси:

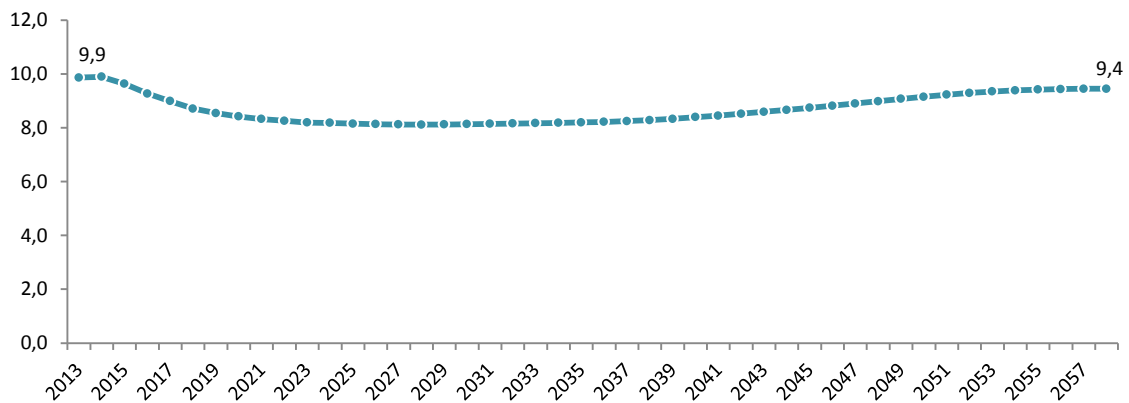
S1<0 – нисък риск; 0<S1<3 – умерен риск; S1>3 – висок риск;

S2<2 – нисък риск; 2<S2<6 – умерен риск; S2>6 – висок риск.

доклада по застаряването (The 2015 Ageing Report). Като инструментариум е използван актюерски модел на Националния осигурителен институт за дългосрочно прогнозиране на фондовете на ДОО.

На графиката по-долу са показани прогнозните резултати по отношение на публичните пенсионни разходи, представени като процент от БВП за периода от 2015 –2060 г.

Граф. 5-1: Разходи за пенсии в % от БВП, 2013–2060 г.



Източник: НОИ

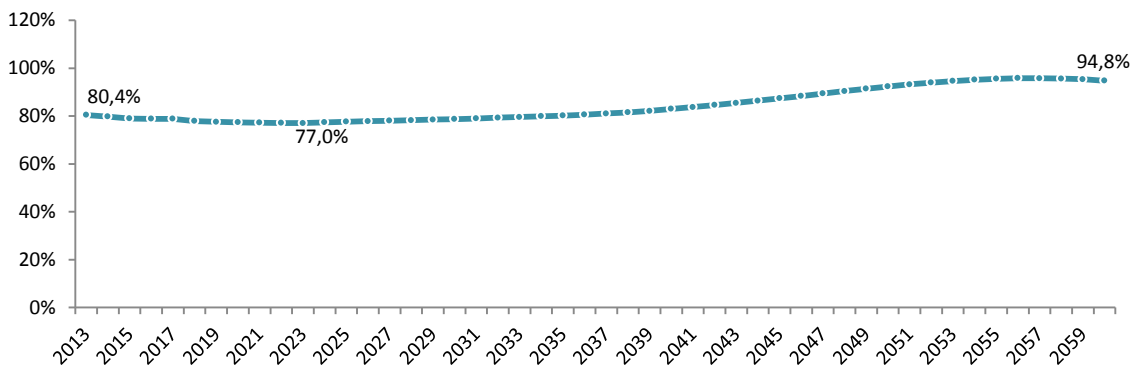
Прогнозните резултати, получени на базата на последните промени в пенсионното законодателство, свидетелстват за известно ограничаване на пенсионните разходи като дял от БВП през първата половина на прогнозния период, достигайки най-ниските си нива от 8.1% в периода 2026–2030 г. През втората половина на периода, в резултат на застаряването на населението и увеличаването на очакваната средна продължителност на живота в България, фискалният натиск върху българската пенсионна система отново нараства, като делът на разходите за пенсии в БВП достига 9.4% от БВП през 2060²⁹ г.

Застаряването на населението и нарастването на средната продължителност на живота от една страна, и намаляването на населението в трудоспособна възраст от друга, оказват съществено влияние върху държавната осигурителна система в дългосрочен план. През 2013 г. на 100 осигурени лица са съответствали 80 пенсионери. В следващите няколко години се наблюдава подобрене в коефициента на зависимост³⁰, което е резултат от прогнозирания по-нисък брой новоотпуснати пенсии през тези години, вследствие на увеличаването на пенсионната възраст и на изискуемия осигурителен стаж, ограничаването на ранното пенсиониране, както и поради наличието на стимули за по-дълго оставане на пазара на труда на възрастните работници. След 2023 г. коефициентът на зависимост показва възходяща тенденция поради застаряването на населението, увеличаването на средна продължителност на живота и намаляващия брой на заетите лица, като през 2060 г. на 100 осигурени лица се очаква да съответстват около 95 пенсионери.

²⁹ Резултатите от Доклада по застаряването на Европейската комисия за 2015 (The 2015 Ageing report).

³⁰ Съотношението между броя на пенсионерите и броя на осигурените лица

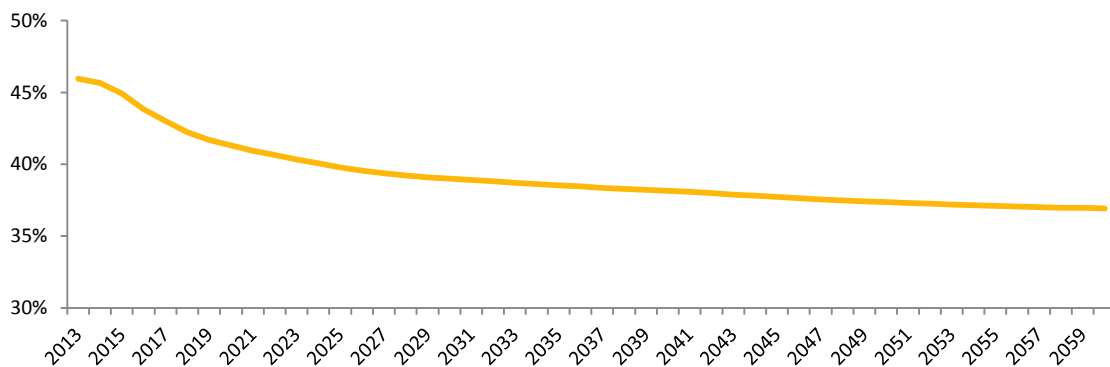
Граф. 5-2: Брой пенсионери към осигурени лица (коефициент на зависимост) 2013–2060 г.



Източник: НОИ

Възходящата тенденция в коефициента на зависимост е съпроводена с дългосрочна низходяща тенденция в коефициента на заместване на дохода³¹. Коефициентите на заместване за първия стълб се очаква да спаднат, от една страна поради постепенното обвързване размера на пенсията с осигурителния принос през целия трудов живот, а не само през последните години. Друга причина за по-ниския коефициент на заместване на дохода за първия стълб в дългосрочен план е намаляването на пенсията от ДОО за лицата, които са били осигурявани и във втория стълб. Размерът на това намаление зависи от периода на осигуряване в двата стълба и от размера на осигурителната вноска, която се пренасочва от първия към втория стълб.

Граф. 5-3: Средна пенсия за трудова дейност към среден осигурителен доход (коефициент на заместване на дохода), 2013–2060 г.



Източник: НОИ

Възстановяването на т.н. „Швейцарско правило“ за осъвременяване на пенсиите от 2014 г. оказва благоприятно влияние върху коефициента на заместване на дохода, като в дългосрочен план го увеличава с около 2.5 п.п. в сравнение с осъвременяване само с инфлацията. Въпреки това брутният коефициент на заместване намалява от около 46% през 2014 г. до около 37.0 % през 2060 г.

Тъй като в България пенсиите не се облагат с данък, по-ясна представа за това, каква част от доходите заместват те, дава нетният коефициент на заместване на дохода (съотноше-

³¹ Съотношението между средната пенсия за трудова дейност и средния осигурителен доход за страната

нието между средната пенсия за трудова дейност и средния нетен осигурителен доход), който е с около 12 п.п. по-висок – 57.9% е отчетеният нетен коефициент на заместване на дохода за 2014 г., а до 2060 г. стойността на този показател намалява до около 49%.

В дългосрочен план, фактори като увеличена средна продължителност на живота, застаряване на населението и намаление в броя на заетите лица започват да оказват все по-силно въздействие върху държавната пенсионна система и поставят на изпитание финансовата устойчивост на българската осигурителна система. В същото време, гореспоменатите фактори водят до значителен спад в коефициента на заместване на дохода от първия стълб. За подобряване коефициента на заместване, благоприятства създаването на тристълбовия пенсионен модел. В този смисъл, бъдещата адекватност на пенсиите ще зависи до голяма степен от това до каква степен вторият и третият стълб ще бъдат в състояние да подобрят доходите на бъдещите пенсионери.

5.3 Предложения за усъвършенстване на пенсионния модел и развитие на пенсионната система

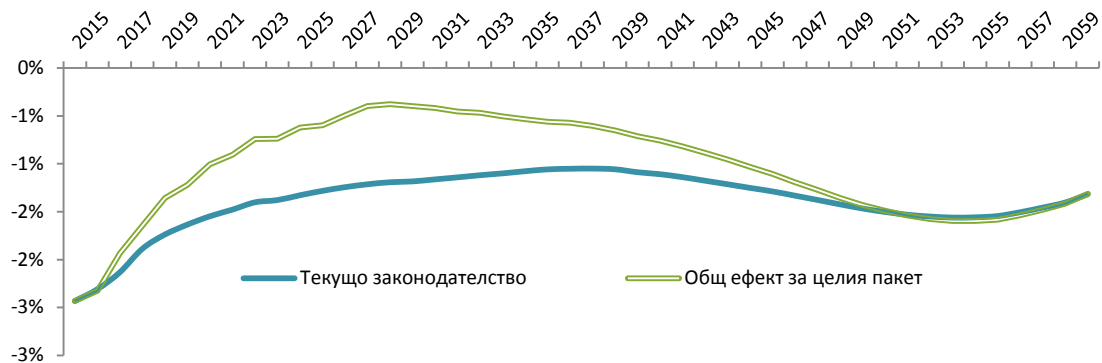
На 31 март 2015 г. вицепремиерът и министър на труда и социалната политика представи предложения, разработени от Работната група по усъвършенстване на пенсионния модел и развитие на пенсионната система. Целта на предложените промени е повишаване на финансовата стабилност на пенсионната система и подобряване адекватността на пенсиите. На този етап предложенията са в процес на обсъждане, като правителството си е поставило срок за приемането им през лятото на 2015 г. Промените в пенсионното осигуряване са подробно описани в Националната програма за реформи.

В таблицата по-долу са обобщени основните финансови ефекти от някои промени върху бюджета на ДОО за годината, в която влизат в сила.

Предложение	В сила от	Финансов ефект спрямо текущо законодателство за съответната година
Отпускане на намалена пенсия на лицата, на които не достигат до 12 месеца възраст, като пенсията се намалява с по 0.4 % за всеки месец недостигаща възраст.	01.01.2016 г.	Увеличение на разходите за пенсии с около 32.0 млн. лв. за 2016 г.
Размерът на минималния осигурителен доход за земеделските производители постепенно да се изравни с минималния осигурителен доход за самоосигуряващите се лица от 300 на 420 лв.	01.01.2016 г.	Увеличение на приходите с 5.6 млн. лв. за 2016 г.
Плавно увеличаване на осигурителните вноски за фонд „Пенсии“ с 3.5 п.п и фонд „Безработица“ с 1 п.п. от 01.01.2017 до 2028 г.	01.01.2017 г.	Акумулираният ефект от увеличението на приходите за ДОО за целия период е с около 10.2 млрд. лв.

Следващата графика показва влиянието на пакета от предложения върху баланса на фондовете на ДОО за периода от 2015 г. до 2060 г.

Табл. 5-2: Баланс на фондовете на ДОО като % от БВП за периода 2015–2060 г.



Базовият вариант е изготвен при параметрите на текущото законодателство (в сила към месец април 2015 г.). Вариантът „Пакет от мерки“ показва общия ефект от следните предложения за промени в пенсионно-осигурителното законодателство:

- ▶ Плавно повишаване размерите на осигурителните вноски за фонд „Пенсии“ и фонд „Безработица“ в периода 2017 – 2026 г. с общо 4.5 процентни пункта.
- ▶ Плавно увеличаване и постепенно изравняване на стандартната пенсионна възраст на жените и мъжете през 2037 г. на 65-годишна възраст и след това въвеждане на автоматичен механизъм спрямо промените в продължителността на живота;
- ▶ Нарастване на необходимия осигурителен стаж за пенсиониране при обичайни условия на труд с по два месеца годишно до достигане през 2027 г. на 40 години за мъжете и 37 години за жените;
- ▶ Плавно увеличаване на възрастта за пенсиониране при недостатъчен осигурителен стаж на мъжете и жените до 67 години и нарастване на изискуемия осигурителен стаж до достигане на 15 години действителен стаж за мъжете и жените;
- ▶ Въвеждане на възможност за отпускане на намалена пенсия на лицата, на които не достигат до 12 месеца възраст, като пенсията се намалява пожизнено с по 0.4 на сто за всеки месец недостигаща възраст;
- ▶ Плавно увеличаване на възрастта за пенсиониране категорияните работници до достигането на 57- годишна възраст за работещите при условията на 1-ва категория труд, а за работещите в условията на 2-ра категория труд – до достигане на 62 г. ;
- ▶ Въвеждане на минимална възраст за военнослужещите и държавните служители по Закона за МВР, 52 години и 10 месеца от 1 януари 2016 г. и плавно и повишаване с по 2 месеца всяка календарна година до достигане на 55 годишна възраст;
- ▶ Увеличаване от 1 януари 2017 г. тежестта на една година осигурителен стаж при изчисляване размера на пенсиите (както за новоотпуснатите, така и за вече отпуснатите пенсии), до достигане на коефициент от 1.5 на сто.

Резултатите от дългосрочната прогноза показват, че и при двата варианта системата ще остане на дефицит през целия период от 2015 г. до 2060 г., който в началото на периода е около 2.4% от БВП. В резултат на прилагането на предложения пакет от мерки за усъвършенстване на пенсионния модел и развитие на пенсионната система, след 2015 г. може да се очаква съществено подобряване на баланса на ДОО, което продължава до 2029 г., когато дефицитът достига най-ниските си стойности от около 0.4% от БВП. В периода между 2027 г. и 2033 г. недостигът на средства остава под 0.5% от БВП, след което дефицитът на ДОО започва да се нараства и в края на прогнозния период е на нива от около 1.5% от БВП.

Най-съществен положителен ефект върху разходите за пенсии, а оттам и върху баланса на ДОО оказват увеличението на размерите на осигурителните вноски и ограничаването на възможностите за ранно пенсиониране от ДОО за работещите при условията на първа и втора категория труд, както и въвеждането на изискване за навършена възраст при пенсионирането на служителите от МО и МВР.

В дългосрочен план, фактори като увеличена средна продължителност на живота, застаряване на населението и намаление в броя на заетите лица започват да оказват все по-силно въздействие върху държавната пенсионна система. Въпреки положителния ефект от пакета мерки върху баланса на ДОО се вижда, че в края на периода резултатите по двата варианта съвпадат. Причината е в по-високите размери на пенсиите при прилагането на пакета от мерки, където тежестта на всяка година осигурителен стаж в пенсионната формула достига 1.5 и се прилага за всички пенсии, както за новоотпуснатите, така и за вече отпуснатите, докато във вариант „текущо законодателство“ тежестта се увеличава от 1.1 на 1.2 през 2017 г. само за новоотпуснатите пенсии.

5.4 Условни задължения

Държавногарантираният дълг на сектор „Държавно управление“ към края на 2014 г. възлиза на 0.6% от БВП. Доминиращ дял от 81% в отрасловата структура на държавните гаранции заема сектор „Енергетика“. При валутната композиция на държавногарантирания дълг делът на заемите в лева и евро е 63.5%, на тези в японски йени – 35.5%, а задълженията в щ.д. са 1%.

През 2015 г. в ЗДБРБ е предвидена възможност за издаване на държавни гаранции с максимален размер до 3.157 млрд. лв. Същите отразяват приоритетите на правителството във важни области като подкрепа на финансовия сектор, както и за насърчаване на инвестициите в икономиката чрез Българска банка за развитие, а именно:

- ▶ по Закона за гарантиране на влоговете в банките по заеми от външни кредитори в общ размер до 900 млн. евро (1.76 млрд. лв.) при условие за последваща ратификация;
- ▶ В рамките на текущата бюджетна година Министерският съвет може да одобрява и да предлага на Народното събрание издаване на държавни гаранции по нови външни заемни споразумения на Българската банка за развитие по Закона за Българската банка за развитие в размер до валутната равностойност на 1.0 млрд. лв. при спазване на законодателството в областта на държавните помощи.

Останалите средства за отпускане на държавни гаранции са предвидени за заеми, сключени по реда на Закона за кредитиране на студенти и докторанти, за финансирането на проект "Междусистемна газова връзка Гърция–България" и др.

По отношение на издаването на нови държавни гаранции в средносрочен хоризонт ще продължи следването на последователен аналитичен подход и отчитане степента на тяхната ефективност и значение за икономическото развитие на страната при постоянен мониторинг както на обслужването на държавногарантираните заеми, така и на финансовото състояние на кредитополучателите. ▼

6. КАЧЕСТВО НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ

6.1 Стратегия на политиката

Стратегията на политиката в областта на качеството на публичните финанси е свързана от една страна с утвърждаването на практики по прилагането на Закона за публичните финанси (ЗПФ), а от друга с продължаващия процес на усъвършенстване на програмното и ориентирано към резултатите бюджетирание. Целите в тази област на политика са насочени към повишаване качеството на управление на публичните финанси чрез реализиране на бюджетния процес съобразно Закона за публичните финанси, придържане към фискалните правила и ограничения и постоянното наблюдение на въздействието на бюджетното законодателство и неговото усъвършенстване, както и прилагане на добрите бюджетни практики.

В тази връзка едно от основните предизвикателства ще бъде създаването на система от приложими бюджетни практики и стандарти за прилагане на ЗПФ и изготвянето на стандарти и унифицирани форми на документи и актове на съответните органи, свързани с прилагане на конкретни разпоредби на ЗПФ.

С цел повишаване ефективността на публичните разходи министрите, отговорни за провеждането на съответните секторни политики, следва да се ангажират с реализиране на програми за структурни и функционални реформи в съответния сектор, които обхващат периода до 2017 г., в съответствие с разходните тавани, одобрени с последната средносрочна бюджетна прогноза за 2016-2018 г. Програмите следва да включват и система от индикатори за изпълнение, които да измерват и оценяват постигането на планираните целеви стойности по показателите за ефективност.

С цел подобряване на процесите на стратегическо планиране и разработване на националните политики в съответствие с правителствените приоритети и възможностите за тяхното финансиране, законово беше определено изискване за създаване на устойчива класификация на разходите по области на политики и бюджетни програми. Изготвянето от страна на първостепенните разпоредители с бюджет, прилагащи програмен формат на бюджет (Министерския съвет, министерствата, държавните агенции и Държавен фонд „Земеделие“) на бюджетните им прогнози за периода 2016-2018 г. следва да се основава на приетия с решение на Министерския съвет класификатор на разходите по области на политики и бюджетни програми от компетентността и отговорността на съответния първостепенен разпоредител с бюджет, с което се осигурява приемственост и последователност на изпълняваните от тях политики и бюджетни програми.

6.2 Състав, ефективност и ефикасност на разходите –COFOG

Табл. 6-1: Бюджетни разходи по функции

	% от БВП		% от общи бюджетни разходи	
	2013	2018	2013	2018
1. Общи държавни служби	4.2	4.4	11.1	11.9
2. Отбрана	1.2	1.0	3.2	2.6
3. Обществен ред и сигурност	2.7	2.2	7.0	6.0
4. Икономически дейности	5.0	5.5	13.1	14.8
5. Опазване на околната среда	1.0	1.5	2.6	3.9
6. Жилищно строителство, благоустройство и комунално стопанство	1.3	1.2	3.5	3.1
7. Здравеопазване	4.6	4.6	12.1	12.3
8. Почивно дело, култура и религия	0.8	0.6	2.0	1.6
9. Образование	3.8	3.3	9.8	8.9
10. Социална защита	13.7	13.1	35.7	35.1
11. Общо разходи	38.3	37.5	100.0	100.0

Нарастването на разходите по функция „Общи държавни служби“ отразява нарастването на разходите за лихви от 0.9% от БВП през 2013 г. на 1.1% от БВП през 2018 г. Във функцията е включена и вноската на България в бюджета на ЕС от 1.2% от БВП през 2013 г. и 2018 г. Без влиянието на тези елементи, разходите по функция 1 „Общо държавни служби“ намаляват от 2.3% през 2013 г. на 2.1% през 2018 г., което съответства на предприетите мерки за структурни и функционални реформи в държавния сектор.

Разходите по функция „Здравеопазване“ запазват дела си от 4.6% от БВП през 2018 г. Във функцията са включени институционални единици в сектора на здравеопазването, които предоставят непазарна продукция за индивидуално потребление, и са част от сектор „Държавно управление“. В разходите по функцията са включени мерките за оптимизиране на дейностите и подобряване на контрола върху разходите в системата на здравеопазването, което цели ограничаване на разходите за здравноосигурителни плащания, които стартираха през 2015 г., като техният ефект ще продължи и в средносрочен план.

Разходите по функцията „Икономически дейности“ нарастват от 5% на 5.5% от БВП. Динамиката им съответства на предвиденото нарастване по функцията по средносрочната бюджетна прогноза. Във функцията са включени държавните предприятия, които са част от сектор „Държавно управление“ и са елиминирани разходите, свързани с европейски средства, които съгласно методологията ЕСА 2010 не оказват въздействие върху приходите и разходите в сектор „Държавно управление“.

Намалението на разходите по функция „Социална защита“ от 13.7% на 13.1 % от БВП през 2018 г., отразява намаление на обезщетенията и помощите по социалното осигуряване и по социалното подпомагане поради подобряване на икономическата среда и намаление на равнището на безработица. Разходите за пенсии се очаква слабо да нараснат – с 0.2 п.п. от БВП спрямо равнището си от 2013 г. Прогнозата на разходите за пенсии е разработана при запазени параметри на действащото законодателство в Кодекса за со-

циално осигуряване и Закона за бюджета на ДОО за 2015 г. В разходите по функцията не са включени промени в пенсионната система, които са в процес на обсъждане.

Разходите за активни мерки на пазара на труда запазват номиналната си стойност. Сегашната политика на фискално управление предвижда потенциалните политически решения да бъдат изпълнени чрез промяна на приоритетите или в рамките на съществуващите разпоредби, включени във фискалните прогнози.

Разходите по останалите функции отразяват динамиката на показателите по функции в средносрочната бюджетна прогноза.

6.3 Структура и ефективност на приходните системи

С цел повишаване събираемостта на приходите, борба с контрабандата, данъчните престъпления и сивата икономика, към министър-председателя на Република България функционира оперативна група на високо ниво, която заседава ежеседмично. На заседанията ѝ се обсъждат и координират действията на МВР, ДАНС, Прокуратурата, Агенция „Митници“, НАП и МФ, насочени към подобряване на ефективността на приходните системи.

– Институционални и законодателни промени, свързани с публичните финанси и подобряването на събираемостта на данъчните приходи

Данъчна политика и законодателство

Данъчната политика е ориентирана към осигуряване на макроикономическа и бюджетна стабилност в средносрочен и дългосрочен план, на необходимия финансов ресурс за изпълнение на фискалната политика на правителството, както и към подобряване на бизнес средата, с цел стимулиране на икономическия растеж и заетостта. Развитието на данъчната политика за периода е съобразено с изискванията на правото на Европейския съюз и международните договори, страна по които е Република България. Част от основните приоритети за данъчната политика кореспондират с направените през 2014 г. специфични препоръки към България, а именно:

- ▶ повишаване на бюджетните приходи и изсветляване на сивата икономика;
- ▶ намаляване на административната тежест и разходите за бизнеса и гражданите.

За повишаване на бюджетните приходи и изсветляване на сивата икономика са направени промени в Закона за акцизите и данъчните складове и в Закона за данък върху добавената стойност.

- ▶ Въведено е задължение за данъчно задължените лица по Закона за акцизите и данъчните складове да използват средства за измерване и контрол, които да отговарят на определени законови изисквания. Всички данни от средствата за измерване и контрол ще се отразяват в отчетността на лицата, а при техническа възможност данните ще се предават по електронен път в автоматизираната система за отчетност на лицата. До Централно митническо управление ще се изпращат данни от средствата за измерване и контрол, информацията от които е от съществено значение за осъществяване на ефективен контрол и за определяне на задължения за акциз. Предоставена е законова възможност на митническите органи да използват данните от средствата за измерване и контрол за определяне

на данъчната основа за облагане с акциз и за определяне на публични държавни вземания.

- ▶ Ограничена е възможността за неправомерно използване на тежки и маркирани горива не по предназначение като гориво за отопление, а като моторно гориво, за което акцизната ставка е в по-висок размер и горивото се съдържа в резервоарите на моторни превозни средства, самоходни машини и всякакъв друг вид превозни средства.
- ▶ С цел осъществяване на по-ефективен контрол от приходните агенции върху целия процес, свързан с доставките и движението на течни горива от производител и вносител до краен потребител и за предотвратяване укриването и невнасянето на данъци, са приети промени в Закона за данък върху добавената стойност, съгласно които всички данъчно задължени лица, които извършват зареждане на превозни средства, машини, съоръжения или друга техника с течни горива за собствени нужди са длъжни да регистрират и отчитат зареждането по реда на Наредба № Н-18 от 13.12.2006 г. за регистриране и отчитане на продажби в търговските обекти чрез фискални устройства.
- ▶ Предвидено е ежемесечно предоставяне на информация на НАП за издадените ревизионни актове от митническите органи. Получената информация може да се използва от органите по приходите на НАП за анализ и оценка на риска, както и за предприемане на действия по извършване на данъчни проверки и ревизии на рискови икономически оператори за определяне на задължения по други видове данъци.

С постигането на резултати по втория приоритет – намаляване на административната тежест и разходите за бизнеса и гражданите, са свързани друга група промени в данъчните закони:

- ▶ Отменено е изискването по Закона за акцизите и данъчните складове при издаване на лиценз за управление на данъчен склад да се прилагат годишните финансови отчети за предходните три години;
- ▶ С промени в Данъчно-осигурителния процесуален кодекс е предоставена възможност за подаване на документи по електронен път чрез персонален идентификационен код (ПИК), издаван при поискване от НАП. Едновременно с това, ползването на отстъпка от данъка по Закона за данъците върху доходите на физическите лица е обвързано с подаването по електронен път на годишната данъчна декларация. Предоставена е и възможност на данъчно задължените лица по Закона за местните данъци и такси да подават данъчните декларации по същия закон по електронен път;
- ▶ От 1 януари 2015 г. е въведен нов режим по отношение декларирането и определянето на данъка върху превозните средства. Новият режим се реализира чрез използване на електронни услуги за автоматичен ежедневен обмен на информация от Министерството на вътрешните работи към Министерството на финансите за регистрираните, отчислените и спрените от движение пътни превозни средства, включително и информация за екологичната категория. Промяната цели не само намаляване на административната тежест и разходите на бизнеса и гражданите и административните разходи на общините, но и повишаване на приходите

по общинските бюджети, чрез предотвратяване на възможността за недеклариране на придобити превозни средства и укриване на данък върху превозните средства;

- ▶ От началото на 2015 г. се осъществява и електронен обмен на информация между общините и Министерство на финансите. На тази основа ще се създаде национална база данни за местните данъци и такси с информация за данъчно задължени лица, обекти на облагане, данъчни облекчения и освобождавания, размер на публичните вземания за местни данъци, включително и просрочените задължения, мерки за принудително събиране и други. Изграждането на централизиран модул в Министерство на финансите ще позволи да се предостави възможност на лицата, които имат издаден ПИК от НАП, да проверяват състоянието на данъчната си сметка за местни данъци и такси – задължения, плащания, непогасени задължения и други;
- ▶ Съгласно приетата промяна на режима на деклариране и внасяне на данъка върху застрахователните премии по Закона за данък върху застрахователните премии, данъкът ще се декларира с подаване на тримесечна декларация и ще се внася в срок до края на месеца следващ календарното тримесечие. До 31 декември 2014 г. данъкът върху застрахователните премии се декларира и внася месечно.

В контекста на изпълнение на специфична препоръка №1 на Съвета от 2014 г. в процес на разработване е единна „**Национална стратегия за повишаване на събираемостта на данъците, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на законодателството**“. Стратегията цели повишаване на събираемостта на бюджетните приходи, превенция и борбата с данъчните и осигурителни измами и отклонение от данъчното облагане, както и не на последно място намаляване на административната тежест за бизнеса и гражданите. Документът се очаква да бъде приет от МС до края на 2015 г.

В стратегията ще бъдат интегрирани мерки от компетентност на широк кръг институции. Документът ще съдържа ясна визия и план за действие. В него ще бъдат включени конкретни мерки, на базата на цялостен интегриран модел на работа. Стратегията ще се реализира чрез:

- засилване на междуинституционалното сътрудничество и координация;
- конкретни законодателни и административни мерки;
- оценка на ефектите от предвидените мерки;
- подобрен електронен обмен на информация на национално ниво – по-ефективното използване на съществуващите информационни технологии и ресурси в институциите, тяхното развитие, усъвършенстване и координирано използване.

Агенция Митници (АМ)

▶ Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за митниците (ЗМ)

Проектът е изготвен с цел привеждане в съответствие на националното законодателство с митническото законодателство на Европейския съюз и прецизиране на разпоредбите за улесняване практическото им прилагане. С направените предложения се предвижда промяна във вида на административния акт, с който се определят задължения за публични държавни вземания, установени от митническите органи, прецизира се разпоредбата, свързана с начисляването на лихви за забава, предлага се отмяна на разпоредби в

закона, поради пряка приложимост на разпоредби на европейски актове, предвижда се обмен на информация между Министерството на вътрешните работи и Агенция „Митници“, както и завишаване на санкциите в случаите на повторяемост при контрабанда на стоки, и прецизиране на разпоредбата за отнемане в полза на държавата на стоките, предмет на митническо нарушение.

С въвеждането през 2012 г. на института на задържането като административна мярка, митническите органи са оправомощени да задържат лица в изрично посочените от закона случаи при извършени престъпления по чл. 234, 242, 242а и 251 от Наказателния кодекс. При задържането на лице може да му бъде ограничавано единствено правото на свободно придвижване, като срокът на задържане не може да бъде повече от 24 часа. С оглед по-голяма оперативност при разследването на престъпленията, законопроектът предвижда митническите органи да могат да конвоират на територията на страната лицата, задържани по реда на чл. 16а и обвиняемите, по отношение на които е постановено задържане до 72 часа по реда на Наказателно-процесуалния кодекс. Предоставянето на митническите органи на това правомощие ще запълни и празнотата в законодателството, като се регламентира органът, на който е възложено конвоирането на задържаните лица от митническите органи по реда на чл.16а от ЗМ, както и обвиняемите за извършено престъпление по горесцитираните членове, за които е постановено задържане до 72 часа по реда на Наказателно-процесуалния кодекс. Условието и редът за осъществяване на конвойна дейност ще се уредят в инструкция на министъра на финансите.

Със законопроекта се предвижда митническите органи да осъществяват оперативно-издирвателна дейност за предотвратяване, разкриване и пресичане на престъпления по чл. 234, 242, 242а, 251 и 255 от Наказателния кодекс, което ще доведе до по-голяма бързина и ефективност при разкриване на престъпленията. *Липсата на такива правомощия към момента създава непреодолима пречка разкриването на извършителя при досъдебни производства, водени срещу неизвестен извършител да бъде възлагано на митническите органи.*

➤ ***Промени в Закона за акцизите и данъчните складове (ЗАДС) от 01.01.2014 г.***

Увеличени са акцизните ставки за природен газ, използван като гориво за отопление и за тежките корабни горива. Промените са свързани с изпълнение на изискванията на Директива 2003/96/ЕО на Съвета на Европейския съюз относно реструктурирането на правната рамка на Общността за данъчно облагане на енергийните продукти и електроенергията и с поетите ангажименти с Договора за присъединяване към Европейския съюз относно повишаване на акцизните ставки за достигане на минималните нива на Общността. Запазва се акцизната ставка за природен газ, използван като моторно гориво, която ще се увеличи, в случай че Европейската комисия постанови акт за несъответствие с правилата в областта на държавните помощи.

Изменени са разпоредбите на чл. 12 от ЗАДС с оглед ясното дефиниране на характеристиките на „отпадъците от тютюн“ (остатъци от тютюневи листа), тъй като отпадъците от тютюневи листа не са в обхвата на Закона за акцизите и данъчните складове до момента, в който не се установи предлагането им на пазара за продажба на дребно. С оглед на това и с цел предотвратяване на злоупотреби и отклонение от акцизно облагане се регламентира ред за лицата, извършващи дейности с тези стоки.

Допълнен е чл. 20, ал. 2, т. 1а от закона с оглед равнопоставеност на данъчнозадължените лица, като се даде възможност на малките винопроизводители в случаите, когато изпращат акцизни стоки до лицензиран складодържател на територията на страната, също да прилагат режима отложено плащане на акциз и стоките да не се придружават с електронен административен документ. Те могат да бъдат съпроводени с придружителния документ, посочен в Регламент № 436 на Съвета от 26 май 2009 г. по отношение на лозарския регистър, задължителните декларации и събирането на информация с цел наблюдение на пазара, придружителните документи при превоза на продукти и регистрите, които е необходимо да се водят в лозаро-винарския сектор.

Въведен е нов раздел IIа „Лицензиране при особени случаи“ от ЗАДС, съгласно който на Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“ се предоставя възможност да се лицензира по реда на ЗАДС за осъществяване на специфичните дейности по управление на държавните резерви и военновременни запаси, тяхното създаване, съхраняване, опазване, обновяване, поддържане, освобождаване, ползване, отчитане, финансиране и контролиране. По този начин агенцията ще има възможност да съхранява в складовите бази, които са ѝ предоставени за управление, акцизни стоки под режим отложено плащане на акциз.

Направени са промени, свързани с обезпеченията при режим отложено плащане на акциз, като в чл. 77 от ЗАДС е предвидено размерът на обезпечението да се определя така, че във всеки момент да покрива размера на акциза, който е възникнал или би могъл да възникне, или е установен при прилагането на режим отложено плащане на акциз. Намален е и размерът на обезпечението по чл. 78 от ЗАДС, като сумата, съгласно която се формира размерът на обезпечението, се намалява от 30 на 20 на сто от размера на акциза за средномесечното количество на складираните стоки, от 10 на 0 на сто от размера на акциза за средномесечното количество на складираните стоки за количествата съхраняван дестилат или за задължителните количества по Закона за задължителните запаси от нефт и нефтопродукти, складирани в лицензиран данъчен склад и от 150 на 100 на сто от размера на акциза за средномесечното количество на освободените за потребление акцизни стоки.

В изпълнението на Плана за намаляване на регулаторната тежест за бизнеса е направена промяна в чл. 90г от ЗАДС, в резултат на която ще се намалят сроковете за издаване на разрешение за търговия с тютюневи изделия. Когато предоставените документи отговарят на изискванията на закона и предоставената информация е достатъчна, митническите органи ще издават разрешението в 14-дневен срок от постъпване на искането, а не както досега в едномесечен срок.

Направени са изменения и допълнения в чл. 104 от ЗАДС във връзка с правомощията на митническите органи като органи по приходите в производствата по чл. 77 и 78 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК) – при откриване на производство по прекратяване, прехвърляне, преобразуване, ликвидация и несъстоятелност на предприятие, данъчнозадължените лица да уведомяват и тях. Информацията е необходима на митническите органи с цел предприемане на своевременни действия по реда на глава петнадесета от ДОПК.

Във връзка с привеждането в действие за 2014 г. на схемата за държавна помощ в националното законодателство са извършени промени в ЗАДС и в Закона за подпомагане на

земеделските производители (ЗПЗП). Мярката представлява схема за подпомагане на земеделските производители, регистрирани по реда на ЗПЗП, и има за цел създаване на облекчени условия за използването от тях гориво при производството на първични селскостопански продукти, чрез прилагане на намалена акцизна ставка за газьол посредством ваучери за гориво. Помощта ще се предоставя под формата на ваучери за гориво с предварително фиксирани количество гориво и номинална стойност на земеделски производители за обработени земеделски земи, използвани ливади и отглеждани животни.

Разширено е приложното поле на института „директна доставка“. Дадена е възможност при определени условия да се позволи движението на акцизни стоки под режим отложено плащане на акциз до място на директна доставка, разположено на територия на държава членка, когато това място е посочено от лицензирания складодържател в държавата членка на получаване или от регистрирания получател. Счита се, че промяната ще засегне пряко 24 данъчнозадължени лица. С приемането на тази опционална мярка ще се даде възможност на тези лица да увеличат обема на доставките си без оглед на ограниченията, които те имат по отношение на складовите вместимости на мястото на получаване. Като допълнителен ефект може да се очаква увеличаване на броя на регистрираните по ЗАДС лица със статут на регистриран получател предвид обстоятелството, че като място на получаване може да се посочи мястото на директна доставка, без да е необходимо лицата да поддържат бази за съхранение. Имайки предвид веригата на доставките на течни горива за моторни превозни средства, като места за директна доставка биха могли да се посочват и бензиностанции – обекти за продажба на горивата на крайни потребители. С оглед функционирането на „Информационна система за контрол на течните горива“, осигуряваща онлайн информационен обмен между Агенция „Митници“ и Национална агенция за приходите, налице са възможности за контрол на мястото на директна доставка – бензиностанции, а това от своя страна гарантира законосъобразното приключване на движението на енергийните продукти под режим отложено плащане на акциз и издаването на електронен акцизен данъчен документ.

Въведени са опростени процедури по отношение на движенията на акцизни стоки под режим отложено плащане на акциз, които се осъществяват изцяло на съответната територия на държава членка, включително възможността за премахване на изискването за електронен надзор на тези движения. Мярката цели да даде законодателно решение за опростяване на формалностите при внос на акцизни стоки с едновременно поставяне под режим отложено плащане на акциз и износ на акцизни стоки, поставени под режим отложено плащане на акциз, когато компетентното митническо учреждение за поставяне под съответния режим съвпада с или е част от компетентното митническо учреждение по местонахождение на данъчния склад и при условие, че физически липсва движение на акцизните стоки по смисъла на чл. 73а, ал. 1, т.3 и 4 от ЗАДС. *Прилагането на тази мярка ще намали значително административната тежест за бизнеса и едновременно с това ще опрости процеса на обработка на данните от митническата администрация.*

Предоставена е възможност за разделяне на движението на енергийни продукти под режим отложено плащане на акциз на две или повече движения. Позволява се на изпращача да раздели движението на енергийни продукти под режим отложено плащане на акциз на две или повече движения, при условие че общото количество акцизни стоки не се променя, разделянето се извършва на територията на държава-членка, която разре-

шава такава процедура и компетентните органи на тази държава-членка са уведомени за мястото, където се извършва разделянето. *Мярката е насочена към лицата, които осъществяват дейности по доставка/снабдяване с корабни горива (бункероване) и цели да даде законодателно решение на случаите, при които заявено за доставка корабно гориво, изведено от данъчен склад под режим отложено плащане на акциз и поставено под режим износ, не може да се получи от получаващия кораб поради липса на вместимост. Регламентирането на тази възможност ще осигури необходимата степен на правна сигурност и предвидимост на бизнес средата за икономическите оператори.*

Във връзка с необходимостта от отстраняване на несъответствия на българското акцизно законодателство с европейското и предвид изразено становище от Европейската комисия във връзка с прилагането на разпоредбите на член 14, параграф 1, букви „б“ и „в“ от Директива 2003/96/ЕО относно освобождаването от акциз на енергийни продукти, е прецизирано определението за „частни и развлекателни полети и плаване“.

С цел ясно определяне на средствата за измерване и контрол, които следва да се използват от лицата, във връзка с измерване на всеки вид акцизна стока, както и определяне данните от кои средства за измерване и контрол ще се предават към автоматизираната система за отчетност на лицата и кои към информационната система на Агенция „Митници“, както и контрола върху тези средства за измерване и контрол, е въведено определение за „средства за измерване и контрол“ и промени в чл. 103 и 103а, както и създаване на нов чл. 103б от ЗАДС.

Промените, свързани със средствата за измерване и контрол ще влязат в сила в срок до 6 месеца от постановяване на положително решение на Европейската комисия по процедура по нотификация, предприета от Министерството на финансите.

Въведена е промяна в чл. 39 за поетапно увеличение на акцизната ставка за цигарите и времеви график за достигане на минималните нива на облагане от 90 евро за 1000 къса до 31 декември 2017 г.

Въведено е изискване в данъчните документи по смисъла на ЗАДС, задължително да се посочва вместимост на опаковката и брой опаковки във връзка с необходимостта от ясно разграничаване на стоките и тяхното идентифициране при осъществяване на контрол от митническите органи;

Въведена е промяна в чл. 94, с която се ограничава възможността за неправомерно използване на тежки и маркирани горива като моторно гориво, а не по предназначение като гориво за отопление.

Направена е промяна в чл. 124, ал. 8, с която е предоставена възможност енергийни продукти, отнети в полза на държавата, да могат да се предоставят безвъзмездно на лечебни заведения, училища и социални заведения, както и на хора с увреждания или на крайно нуждаещи се лица.

➤ **Проект на Правилник за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за акцизите и данъчните складове**

Предлаганите изменения предвиждат специфичен ред за движението и сделките с отпадъци от тютюн, както и тяхното унищожаване предвид установения риск от използването им за нелегално производство на тютюневи изделия.

➤ **Наредба за специфичните изисквания и контрола, осъществяван от митническите органи върху средствата за измерване и контрол на акцизни стоки**

През 2014 г. Наредба № 3 от 19.02.2010 г. за специфичните изисквания и контрола, осъществяван от митническите органи върху средствата за измерване на акцизни стоки бе заменена с изцяло нов нормативен акт Наредба Н-1 от 22.01.2014 г. за специфичните изисквания и контрола, осъществяван от митническите органи върху средствата за измерване и контрол на акцизни стоки. *Тази промяна бе продиктувана от икономическата ситуация в страната и политическото решение за намаляване на административната тежест върху бизнеса като цяло.*

Национална агенция за приходите (НАП)

НАП предприема мерки и води политики за намаляване на сивата икономика, подобряване на събираемостта на данъчно-осигурителните задължения, намаляване на административната тежест, вкл. и посредством развитие на електронните услуги и др. В тази връзка трябва да се отбележи, че през 2014 г. бяха опростени 10 данъчни и осигурителни декларации, в т.ч. по ЗДДФЛ, ЗКПО, декларация образец 1., както и по ЗМДТ, както за същия времеви период бяха внедри и 9 нови електронни услуги:

- ▶ Подаване на Искане за регистрация за прилагане на специалния режим за касова отчетност на ДДС;
- ▶ Подаване на Искане за прекратяване на регистрацията на специалния режим за касова отчетност на ДДС;
- ▶ Едновременно подаване на декларация образец 1 – данни за осигуреното лице и декларация образец 6 – задължения за задължителни осигурителни вноски по Наредба Н-8 към КСО;
- ▶ Подаване на Декларация по чл. 252 от ЗКПО;
- ▶ Подаване на Декларация по чл. 246 от ЗКПО;
- ▶ Подаване на Декларация по чл. 14, ал.1 от ЗДЗП;
- ▶ Подаване на Декларация по чл. 14, ал.2 от ЗДЗП;
- ▶ Справка за актуално състояние на подадените декларации образец 1 – данни за осигуреното лице по Наредба Н-8 към КСО;
- ▶ Справка за актуално състояние на подадените декларации образец 6 – задължения за задължителни осигурителни вноски по Наредба Н-8 към КСО.

В допълнение на гореописаното, от 2015 г. са успешно внедрени още три нови електронни услуги:

- ▶ Подаване на годишна декларация за облагане на доходите за физическите лица по интернет с персонален идентификационен код (ПИК). Чрез услугите, предоставяни с ПИК всяко лице може да следи своевременно информацията в своята данъчно-осигурителна сметка, включително задълженията и плащанията си, както и данни за трудовия си договор, осигурителния доход или вноските за допълнително задължително пенсионно осигуряване. Чрез ПИК може да се заяви издаване на удостоверение или друг данъчно-осигурителен документ от НАП.
- ▶ Другите две нови услуги са справка за актуално състояние на данните, декларирани с Декларация образец №1/образец №5 по осигурител с КЕП и ПИК и справка за актуално състояние на данните, декларирани с Декларация образец №6/Заявление за разпределение на осигурителни вноски с КЕП и ПИК;

Също така през 2014 г. НАП осигури възможност определени служители от други администрации да получават по служебен път и в електронен вид информация относно наличието или липсата на задължения за конкретно лице, с което се постига по-висока ефективност и взаимодействие на структурите на държавната администрация и намаляване опитите за фалшифициране на удостоверенията издавани от НАП.

Трябва да се отбележи, че по оценки на НАП ползването на електронните услуги на агенцията спестява над 300 млн. лв. разходи на бизнеса и гражданите годишно.

В областта на принудителното събиране на публични вземания НАП продължава прилагането, както на доказали ефективността си мерки, така и нови допълнителни действия:

➤ **Мерки за стимулиране на доброволното изпълнение:**

- ▶ Уведомяване по телефона на лица, които не погасяват в законоустановените срокове деклариранията си задължения, за които НАП е взискател;
- ▶ Изпращане на електронни уведомления до регистрирани по ЗДДС лица за заплащане на задължения по ДДС;
- ▶ Изпращане на предупреждения за отнемане на разрешения за неотложни плащания;
- ▶ Уведомяване на длъжници с имущество, върху което са наложени обезпечения от НАП за предстояща публична продажба;
- ▶ Изпращане на предупреждения за инициране на производства по несъстоятелност

➤ **Целеви кампании за принудително събиране на вземанията от некоректните длъжници:**

- ▶ Осъществяване на постоянен мониторинг по отношение на длъжници с просрочени задължения над 100 хил. лв. (200 хил. лв. за ТД София-град) за данъци и задължителни осигурителни вноски, категоризирани като събираеми и частично събираеми;
- ▶ Насочване на изпълнението към вземания на длъжниците към бюджета от трети лица – търговски вериги;

- ▶ Изпълнение върху парични средства в каси на търговци, с непогасени публични задължения;
 - ▶ Насочване на изпълнението към вземания на длъжници – изпълнители по договори, от трети лица – разпоредители с бюджет. Регламентиран е механизъм за уведомяване на НАП и Агенция „Митници“ за предстоящи плащания от страна на разпоредители с бюджет по договори, чиято стойност надвишава 100 хил. лева. Мярката се прилага в изпълнение на един от основните правителствени приоритети за повишаване събираемостта на бюджетните приходи. Обезпечените по този ред вземания, по данни към средата на м. март 2015 г. са в размер на над 92 млн. лева, от които реално платените суми по сметки на НАП са в размер на 54 млн. лева. Наред с прекия фискален ефект се постига и засилване на междуинституционалното сътрудничество и координация.
- ▶ **Мерки, подпомагащи събирането на просрочени задължения, 2014-2015 г.**
- ▶ Изготвяне на предложения за законодателни промени, насочени към съкращаване на срокове и облекчаване на процедури в процеса по принудително изпълнение на публични вземания;
 - ▶ Увеличаване на електронния обмен на документи и данни с публични взыскатели, както и с институции, поддържащи информация за имущество/активи на задължените;
 - ▶ Създаване и внедряване на цялостен специализиран програмен продукт, обхващащ всички дейности по събиране на публичните вземания;
 - ▶ Разработване на функционалност за автоматизирано идентифициране на профила на длъжника с оглед определяне на адекватни мерки за събиране на дълга;
 - ▶ Разработване на Стратегия за развитие на функция „Събиране“ в НАП.

От мерките в областта за събиране на просрочени задължения се очаква допълнителен нетен ефект за приходите събирани от НАП през 2015 година в размер на 104.5 млн. лева и 108.0 млн. лева за 2016 г. ▼

7. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ

7.1 Национални бюджетни правила

С приемането на Закона за публичните финанси (ЗПФ) определянето на относими към фискалната политика цели по отношение на различни показатели беше обвързано с набор от фискални правила. Наличието на законова рамка, определяща правила, ограничения и процедури за действие при наличие на отклонения от заложените цели за даден показател, е предпоставка за повишаване на предсказуемостта на провежданата фискална политика за гарантиране на устойчивостта на публичните финанси.

В закона са определени както ограниченията/максимално допустимите граници и параметри на определени показатели, така и механизми, които се задействат в случаите на негативни фискални тенденции и/или констатирани значителни отклонения от поставените фискални цели. Запазена е и конструкцията от три групи фискални правила - балансови, дългови и разходни. Различните правила и ограничения са относими за сектор „Държавно управление“ и за съответните му подсектори, а също така за консолидираната фискална програма и за местно ниво (общини/общински бюджети).

Фискалните правила и ограничения обхващат както показатели по националната методология – за бюджетното салдо и разходите по консолидираната фискална програма (на касова основа) и за държавния дълг, така и показатели за сектор „Държавно управление“ (за някои правила – и за съответните му подсектори) – за средносрочната бюджетна цел за структурния дефицит, за бюджетното салдо и за консолидирания дълг за сектор „Държавно управление“.

Правилата са доразвити чрез включването на конкретни разпоредби за случаите на отклонение от целта/ограничението и съответните корективни механизми и мерки за връщане към целта/определеното с правилото ограничение.

Наличието на фискални правила и ограничения, които да индикират състоянието на публичните финанси е механизъм за превенция на неблагоприятни фискални тенденции и за вземането на навременни и адекватни решения, включително базирани на мненията и препоръките на Фискалния съвет, който предстои да бъде избран.

7.2 Бюджетни процедури

Доброто управление на публичните финанси изисква спазване на бюджетната процедура. Активното участие в бюджетния процес на всички бюджетни организации е условие за цялостния успех на процедурата и предпоставка за постигане на желаните крайни резултати от провеждането ѝ.

Във връзка с разширяване на обхвата на бюджетната рамка с бюджетните процедури от последните години беше натрупан опит с институционализирането на процесите и практиките по съгласуването и наблюдението на сектор „Държавно управление“. Ангажирането на бюджетните организации и юридически лица, контролирани от държавата и/или от общините, които не са част от консолидираната фискална програма, но попадат в обхвата на сектор „Държавно управление“, е положителна стъпка в развитието на бюджетния процес.

Бюджетната процедура за 2015 г. беше организирана и проведена съгласно правилата и изискванията на ЗПФ и аналогично на предходната, отделните етапи бяха реализирани в рамките на три правителства. Планираните етапи и срокове за подготовката на Бюджет 2015 бяха повлияни от политическата обстановка и свързаните с нея финансово-икономически последици, което наложи предприемане на мерки, в т.ч. законодателни, за промени в бюджета за текущата година, които предизвикаха промени в базата за подготовката на Бюджет 2015 и на сроковете за реализиране на втория етап от бюджетната процедура. Въпреки отчетеното забавяне, произтекло от необходимото време за стартиране работата на новото правителство след проведените извънредни парламентарни избори през м.октомври 2014 г., и наложилата се втора актуализация на Бюджет 2014, своевременно беше разработен законопроектът за държавния бюджет за 2015 г. (и актуализацията на средносрочната бюджетна прогноза за периода 2015-2017 г. като мотиви към него), който беше приет от 43-то Народно събрание на 19 декември 2014 г. В процеса на подготовката на Бюджет 2015 повлияха и направените в края на предсрочно прекратения мандат на 42-то Народно събрание изменения и допълнения на ЗДБРБ за 2014 г., произтичащи от изменение на бюджета на НЗОК за 2014 г. (за утвърждаване на допълнителни разходи за здравноосигурителни плащания за сметка на намаление на бюджетите на бюджетните организации извън вече предвидения разходен буфер).

За да се гарантира финансовата стабилност на страната и да се осигури по-реална основа за подготовката на Бюджет 2015 беше изготвен и приет законопроект за изменение и допълнение на ЗДБРБ за 2014 г., който отразяваше ревизираните макроикономически прогнози за 2014 г., неизпълнението на приходите по държавния бюджет, сериозния натиск от страна на разходите в редица бюджетни системи, недостига за финансиране на разходи по програмите и фондовете на ЕС и потенциални рискове от загуба на средства, проблемите в банковия сектор и др.

Въпреки кратките срокове след парламентарните избори и съставянето на правителство, законопроектът за държавния бюджет за 2015 г. и актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2015-2017 г., бяха одобрени с Решение № 791 на Министерския съвет от 1 декември 2014 г.

Стартирането на подготовката за Бюджет 2016 беше отбелязано с приемането на 30 януари 2015 г. от Министерския съвет на решение за бюджетната процедура за 2016 г. Тази

процедура е базирана изцяло на ЗПФ, като в нея са спазени заложените в него изисквания за структурата и съдържанието на ключови бюджетни документи и срокове за тяхното приемане. Бюджетната процедура за 2016 г. е продължение на наложената през последните години практика, с която се гарантира устойчивост на бюджетния процес.

С процедурата се създава добра организация и осигуряване на необходимата координация между отделните разпоредители с бюджет в процеса на бюджетно планиране и съставяне на средносрочната бюджетна прогноза за периода 2016-2018 г. и на проекта на държавния бюджет за 2016 г.

Бюджетната процедура за 2016 г. е съобразена със сроковете по прилагането на механизмите и мерките, заложен в основните етапи на Европейския семестър. Осигурено е постигането на изискваната със семестъра съгласуваност между основните бюджетни документи на правителството с ангажиментите, свързани с мнението и препоръките на Света по изпълнението на мерките, заложен в Националната програма за реформи в рамките на Стратегия „Европа 2020“ и в Конвергентната програма.

7.3 Други институционални развития във връзка с публичните финанси

На 8 април 2015 г. Народното събрание прие Закон за Фискален съвет и автоматични корективни механизми. Приемането му беше забавено поради предсрочното прекратяване на мандата на предишното 42-ро Народно събрание през лятото на 2014 г. Законът за Фискален съвет и автоматични корективни механизми е изготвен в изпълнение на изискването за създаване на независим орган за фискално наблюдение, заложен в Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 г. относно изискванията за бюджетните рамки на държавите-членки, както и в изпълнение на ангажиментите на Република България по Договора за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз.

Със закона се постига пълно транспониране в българското законодателство на Директива 2011/85/ЕС, чиито изисквания са въведени още със Закона за публичните финанси и Закона за статистиката. Трябва да се подчертае, че с приемането на закона се създават условия за прекратяване на процедурата за нарушение срещу България (етап уведомително писмо) № 2014/0025 във връзка с неизпълнение на задължението на страната да нотифицира националните мерки, транспониращи Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 г.

С приемането на Закона за Фискален съвет и автоматични корективни механизми се отговоря и на препоръката на Съвета на ЕС от 9 юли 2013 г. относно Националната програма за реформи на България за 2013 г. и съдържаща становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за периода 2012–2016 г. страната ни „да създаде независим орган, който да наблюдава бюджетната политика и да изготвя анализи и съвети.“, както и се създават условия за изпълнението на препоръката на Съвета от 8 юли 2014 г. относно Националната програма за реформи на България за 2014 г. и съдържаща становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за 2014 г. България „да осигури на новия фискален съвет необходимия му капацитет, за да може той да изпълни своя мандат.“

Със Закона за Фискален съвет и автоматични корективни механизми се създава независим консултативен орган по въпросите на фискалното управление, наречен Фискален съвет.

Целите на Фискалния съвет са осъществяване на независимо наблюдение и анализ на бюджетната рамка с оглед поддържане на устойчиви публични финанси, както и повишаване на качеството на официалните макроикономически и бюджетни прогнози. Наред с тези цели, Фискалният съвет трябва да бъде и механизъм за повишаване информираността на обществото относно фискалното управление на страната.

Основна функция на Съвета е наблюдаването на спазването на числовите фискални правила, заложи в Закона за публичните финанси и отнасящи се за сектор „Държавно управление“ и консолидираната фискална програма. Съветът ще изготвя становища относно пролетната и есенната макроикономически прогнози на министъра на финансите, основаната на тях средносрочна бюджетна рамка и законопроекта на държавния бюджет, по законопроекти за неговото изменение и допълнение и по законопроектите за бюджета на държавното обществено осигуряване и за бюджета на Националната здравноосигурителна каса. Съветът ще изготвя и мотивирано становище по отчетите за изпълнението на държавния бюджет, бюджетите на държавното обществено осигуряване и останалите социално-осигурителни фондове, администрирани от Националния осигурителен институт, и бюджета на Националната здравноосигурителна каса. В допълнение на това, Фискалния съвет, при установяване от него на значително отклонение на макроикономическите прогнози от отчетните данни в рамките на период от поне четири последователни години, ще препоръчва на министъра на финансите предприемането на мерки за коригиране на отклонението. Съветът ще следи и за прилагането на автоматичните корективни механизми, предвидени в чл. 3, параграф 1, б. „д“ от Договора за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз.

Фискалният съвет ще се състои от 5 члена, в това число председател, които ще бъдат избирани от Народното събрание въз основа на предварителна публична процедура, за мандат от 6 години. Заложени са изисквания това да са лица с високи нравствени качества, да имат висше икономическо образование с минимална образователно-квалификационна степен „магистър“ и не по-малко от 10 г. професионален опит в областта на макроикономическия анализ и/или управлението на публичните финанси. За членове на Съвета могат да бъдат избирани и лица с чуждо гражданство.

Законът предвижда становищата и препоръките на Съвета да се публикуват на интернет страницата му, с което се гарантира прозрачността на неговата дейност. Становищата и препоръките нямат задължителен характер, но когато правителството не ги приеме, следва да се мотивира писмено. Мотивите за неприемането се публикуват на интернет страницата на Министерския съвет и на Министерство на финансите.

Организационно-техническото и експертното обслужване на Съвета ще се осъществява от трима експерти в администрацията на Народното събрание. Изискванията към тримата експерти ще бъдат детайлно разписани в Правилата за работа на Съвета, които той приема и които се публикуват на интернет страницата му.

Необходимите средства за функционирането на Съвета ще бъдат осигурени от бюджета на парламента, като те се посочват като разходи в отделна функционална област.

Законът за Фискален съвет и автоматични корективни механизми урежда и създаването, и прилагането на автоматични корективни механизми, които имат за цел коригирането на възникнало значително отклонение от средносрочната бюджетна цел за структурния дефицит или от стъпката за постигането ѝ съгласно 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.

Законът предвижда при идентифициране на значително отклонение от средносрочната бюджетна цел в структурно изражение министърът на финансите да изготви корективен план с основна цел връщане на фискалната позиция към средносрочна бюджетна цел или към стъпката за постигането ѝ в рамките на максимум 2 години след идентифицирането на отклонението. Предвидено е изискване средногодишното подобрене на структурния баланс да бъде в размер най-малко от 0.5% от брутния вътрешен продукт за периода на корекция. Самото отклонение от средносрочната бюджетна цел може да бъде установено от Европейската комисия, министъра на финансите и/или от Фискалния съвет.

В закона е предвидена възможност изпълнението на корективния план да бъде временно преустановено при наличието на извънредно обстоятелство по смисъла на чл. 9 от 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. При прекратяване на извънредното обстоятелство министърът на финансите, при необходимост, изготвя ревизиран корективен план.

Законът е обнародван в Държавен вестник, бр.29/21.04.2015 г., и е в сила от същия ден. Сега предстои Народното събрание да избере членовете на Фискалния съвет след проведена публична процедура, съгласно чл. 89 от *Правилника за организацията и дейността на Народното събрание*³². Средствата за функционирането на Фискалния съвет за тази година са предвидени в държавния бюджет за 2015 г. ▼

³² <http://www.parliament.bg/bg/rulesoftheorganisations>

8. ПРИЛОЖЕНИЕ А

Табл. 1а: Макроикономически перспективи

		2014	2014	2015	2016	2017	2018
	Код по ЕСС	Равнище (млн. лв.)	Темп на изменение	Темп на изменение	Темп на изменение	Темп на изменение	Темп на изменение
Реален БВП (по цени от предходната година)	V1*g	81 651	1.7	1.4	1.7	2.3	2.1
Номинален БВП	V1*g	82 164	2.3	1.7	2.9	3.7	3.6
Компоненти на реалния БВП							
Частно потребление	P.3	51 223	2.0	2.4	2.9	3.2	2.7
Правителствено потребление	P.3	13 758	3.8	0.5	1.4	2.1	2.1
Бруто образуване на основен капитал	P.51	17 584	2.8	1.8	1.5	2.9	3.2
Изменение на запасите и нетно при добиване на активи (% от БВП)	P.52+ P.53	427	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Износ на стоки и услуги	P.6	56 140	2.2	2.8	3.1	3.4	3.6
Внос на стоки и услуги	P.7	57 481	3.8	3.6	4.0	4.4	4.4
Приноси към растежа на реалния БВП (п.п.)							
Крайно вътрешно търсене		-	2.5	2.0	2.4	3.0	2.8
Изменение в запасите и нетно при добиване на активи	P.52+ P.53	-	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0
Външен баланс на стоки и услуги	V.11	-	-1.1	-0.6	-0.7	-0.7	-0.7

Табл. 1б: Ценова динамика

	Код по ЕСС	2014	2014	2015	2016	2017	2018
		Равнище	Промяна ³³	Промяна	Промяна	Промяна	Промяна
Дефлатор на БВП		100	0.6	0.3	1.2	1.4	1.5
Дефлатор на частното потребление		100	-0.4	-0.1	1.1	1.4	1.5
ХИПЦ ³⁴		100	-1.6	-0.6	1.8	1.9	2.0
Дефлатор на правителственото потребление		100	1.9	0.2	0.9	1.2	1.3
Дефлатор на инвестициите		100	-1.7	-0.1	1.2	1.3	1.4
Дефлатор на цените на износа (стоки и услуги)		100	-0.6	1.2	2.2	2.7	2.9
Дефлатор на цените на вноса (стоки и услуги)		100	-1.9	0.6	2.0	2.6	2.8

Табл. 1в: Развитие на пазара на труда

	Код по ЕСС	2014	2014	2015	2016	2017	2018
		Равнище	Промяна	Промяна	Промяна	Промяна	Промяна
Заетост (хил. души) ³⁵		3 434.2	0.4	0.3	0.5	0.9	0.5
Заетост (млн. отработени часове) ³⁶		5 646.0	0.3	0.3	0.5	0.8	0.4
Безработица ³⁷		11.4	11.4	10.8	10.2	9.4	9.0
Производителност на труда (лв. на един зает) ³⁸		23 776.0	1.3	1.1	1.2	1.4	1.6
Производителност на труда (лв. на отработен час) ³⁹		14.5	1.4	1.1	1.2	1.4	1.7
Компенсации на наетите (млн. лв.) ⁴⁰	D.1	32 892.3	1.3	2.1	3.5	4.5	3.8
Компенсация на един нает		13 124.2	1.5	1.8	2.8	3.5	3.3

³³ Процентно изменение спрямо предходната година.

³⁴ Незадължителен за Програмите за стабилност.

³⁵ Заето население, дефиниция от националните сметки.

³⁶ Дефиниция от националните сметки.

³⁷ Хармонизирана дефиниция, Евростат; нива.

³⁸ Реален БВП в лева на един зает.

³⁹ Реален БВП в лева на отработен час.

⁴⁰ В млн. лв.

Табл. 1г: Секторни баланси

В % от БВП	Код по ЕСС	2014 ⁴¹	2015	2016	2017	2018
Нето предоставени/ получени заеми спрямо останалия свят	B.9		1.6	0.8	0.2	-0.3
в това число:			-0.9	-1.4	-2.0	-2.6
–баланс на стоки и услуги			1.1	1.0	1.0	1.1
–баланс на първични доходи и трансфери			1.4	1.2	1.2	1.2
–капиталова сметка						
Нето предоставени/ получени заеми на частния сектор	B.9		4.4	3.2	2.0	1.0
Нето предоставени/ получени заеми на консолидираното правителство	EDP B.9		-2.8	-2.4	-1.8	-1.3
Статистическа разлика						

Табл. 2а: Бюджетни прогнози на сектор „Държавно управление“

ЕСС 95	2014	2014	2015	2016	2017	2018	
	Равнище	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП	
Нето предоставени заеми (EDP B.9) по подсектори							
1. Консолидирано правителство	S.13	-2 336.5	-2.8	-2.8	-2.4	-1.8	-1.3
2. Централно правителство	S.1311	-2 517.2	-3.1	-3.0	-2.6	-2.1	-1.6
3. Регионално правителство	S.1312		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4. Местно правителство	S.1313	119.0	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
5. Фондове за социално осигуряване	S.1314	61.8	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
Консолидирано правителство (S13)							
6. Общо приходи	TR	29 906.7	36.4	35.9	36.0	36.1	36.1
7. Общо разходи	TE	32 243.2	39.2	38.8	38.4	37.9	37.5
8. Нето предоставени/ получени заеми	EDP B.9	-2 336.5	-2.8	-2.8	-2.4	-1.8	-1.3
9. Лихвени разходи	EDP D.41	596.2	0.7	1.0	1.0	1.2	1.1
10. Първичен баланс		-1 740.3	-2.1	-1.8	-1.4	-0.7	-0.2
11. Еднократни и други временни мерки							
Избрани компоненти на приходите							
12. Общо данъци (12=12a+12b+12c)		16 776.3	20.4	20.5	21.2	21.2	21.2
12а. Данъци върху производството и вноса	D.2	12 178.9	14.8	14.8	15.5	15.5	15.5

⁴¹ За целите на прогнозата е направено техническо преминаване на данните за търговията със стоки и услуги от 5-то към 6-то издание на Ръководство за Платежния баланс и Международната инвестиционна позиция, като са използвани данни по ЕСС 2010. Не са представени стойности за текуща сметка и търговски баланс, защото липсват официални данни в съответствие с 6-то издание на Ръководството.

	ЕСС 95	2014	2014	2015	2016	2017	2018
		Равнище	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП
12b. Текущи данъци върху доходите. богатството и т.н.	D.5	4 388.5	5.3	5.5	5.5	5.5	5.4
12с. Данъци върху капитала	D.91	208.9	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2
13. Социално-осигурителни вноски	D.61	6 448.8	7.8	8.0	7.8	7.7	7.5
14. Доход от собственост	D.4	564.2	0.7	0.4	0.3	0.3	0.4
15. Други		6 117.4	7.4	7.2	6.8	6.9	7.1
16=6. Общо приходи	TR	29 906.7	36.4	36.0	36.0	36.1	36.1
Данъчно бреме (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		23 225.1	28.3	28.4	29.0	28.9	28.7
Избрани компоненти на разходите							
17. Компенсация на наетите лица + междинно потребление	D.1+P.2	12 597.8	15.3	14.6	14.4	13.9	13.6
17а. Компенсация на наетите лица	D.1	7 956.0	9.7	9.1	9.1	8.9	8.7
17b. Междинно потребление	P.2	4 641.8	5.6	5.5	5.3	5.0	4.9
18. Общо социални трансфери (18=18а+18b)		12 264.2	14.9	15.0	14.9	14.7	14.5
<u>В т.ч. обезщетения при безработица</u>	D.621, D.624	340.2	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3
18а. Социални трансфери в натура	D.6311. D.63121. D.63131	2 031.0	2.5	2.4	2.3	2.4	2.3
18b. Социални трансфери без тези в натура	D.62	10 233.1	12.5	12.5	12.5	12.3	12.2
19=9. Лихвени разходи	EDP D.41	596.2	0.7	1.0	1.0	1.2	1.1
20. Субсидии	D.3	970.8	1.2	1.0	1.0	1.0	1.0
21. Бруто образуване на основен капитал	P.51	4 096.6	5.0	5.0	4.6	4.8	4.9
22. Капиталови трансфери	D.9	359.1	0.4	0.7	1.0	0.9	0.8
23. Други		1 358.5	1.7	1.5	1.5	1.5	1.5
24=7. Общо разходи	TE1	32 243.2	39.2	38.8	38.4	37.9	37.5
Правителствено потребление (в номинално изражение)	P.3	14 025.9	17.1	16.9	16.8	16.7	16.7

Табл. 2б: Прогнози при непроменени политики

	2014	2014	2015	2016	2017	2018
	Равнище	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП
1. Общо приходи при непроменени политики	29 906.7	36.40	35.65	35.72	35.96	35.93
2. Общо разходи при непроменени политики	32 198.5	39.19	39.00	38.44	37.92	37.44

Табл. 2в: Разходи, които не се включват в бенчмарка за разходите

	2014	2014	2015	2016	2017	2018
	Равнище	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП
1. Разходи по европейски програми, напълно обезпечени с приходи от европейските фондове	2 490.0	3.0	3.0	2.7	3.1	3.2
2. Разходи за обезщетения при безработица при непроменени политики	-9.0	-0.01	-0.01	0.00	0.00	0.01
3. Ефект от дискреционни мерки в приходната част	0	0.0	0.4	0.3	0.2	0.2
4. Законово установени увеличения на приходите	0	0	0	0	0	0

Табл. 3: Държавни разходи по функции

% от БВП	Код по ЕСС	2013	2018
1. Общи държавни служби	1	4.2	4.4
2. Отбрана	2	1.2	1.0
3. Обществен ред и сигурност	3	2.7	2.2
4. Икономически дейности	4	5.0	5.5
5. Опазване на околната среда	5	1.0	1.5
6. Жилищно строителство, благоустройство и комунално стопанство	6	1.3	1.2
7. Здравеопазване	7	4.6	4.6
8. Почивно дело, култура и религия	8	0.8	0.6
9. Образование	9	3.8	3.3
10. Социална защита	10	13.7	13.1
11. Общо разходи (= точка 7 + 24 от Таблица 2)	TE1	38.3	37.5

Табл. 4: Консолидиран правителствен дълг

В % от БВП	Код по ЕСС	2014	2015	2016	2017	2018
1. Брутен дълг ⁴²		27.6	29.8	30.1	30.4	30.9
2. Изменение в нивото на brutния дълг		9.3	2.2	0.3	0.3	0.5
Приноси към измененията в съотношението на brutния дълг към БВП						
3. Първичен баланс ⁴³		-2.1	-1.8	-1.4	-0.7	-0.2
4. Лихвени разходи ⁴⁴	EDP D.41	0.7	1.0	1.0	1.2	1.1
5. Корекция наличности						
в това число:						
Разлики между пари в брой и натрупвания ⁴⁵						
Нетно натрупване на финансови активи ⁴⁶						
в това число: приходи от приватизация						
		0.00	0.07	0.03	0.04	0.02
Оценъчни ефекти и други ⁴⁷						
		0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Имплицитен лихвен процент върху дълга ⁴⁸						
		4.4	3.7	3.2	3.7	3.8
Други променливи от значение						
6. Ликвидни финансови активи ⁴⁹						
7. Нетен финансов дълг (7=1-6)						
8. Дългова амортизация от края на предходната година		9.2	16.7	6.7	8.0	3.7
9. Процентно съотношение на дълга, деноминиран в чужда валута		79.5	78.1	77.1	77.4	78.6
10. Среден матуритет		5.6	7.9	6.9	7.1	6.7

⁴² Съгласно дефиницията от Регламент 3605/93 (понятие извън ЕСС).

⁴³ Вж. т. 10 от Таблица 2.

⁴⁴ Вж. т. 9 от Таблица 2.

⁴⁵ Разликите, касаещи лихвените разходи, другите разходи и приходите се посочват при необходимост или в случай, че съотношението на дълга спрямо БВП е над референтната стойност.

⁴⁶ Вкл. ликвидни активи, ДЦК, активи в трети страни, предприятия под държавен контрол, като разликата между котиранни и некотиранни на борсата се посочва при необходимост или в случай, че съотношението на дълга спрямо БВП е над референтната стойност.

⁴⁷ Измененията, дължащи се на разликите в обменните курсове и на операции на вторичните пазари, се посочват при необходимост или в случай, че съотношението на дълга спрямо БВП е над референтната стойност.

⁴⁸ Пресметнато приблизително като лихвени разходи разделени на нивото на дълга за предходната година.

⁴⁹ AF1, AF2, AF3 (консолидирани по пазарни цени), AF5 (ако са котиранни на фондова борса; вкл. дялове от взаимни фондове).

Табл. 5: Циклично развитие

% от БВП	Код по ЕСС	2014	2015	2016	2017	2018
1. Растеж на БВП (%)		1.7	1.4	1.7	2.3	2.1
2. Нето отпуснати заеми на консолидираното правителство	EDP B.9	-2.8	-2.8	-2.4	-1.8	-1.3
3. Лихвени разходи	EDP D.41	0.7	1.0	1.0	1.2	1.1
4. Единични и други временни мерки		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
5. Растеж на потенциалния БВП (%)		1.8	1.9	2.0	2.1	2.2
Приноси:						
труд		0.1	0.3	0.4	0.4	0.3
капитал		1.1	1.1	1.0	1.0	1.0
обща факторна производителност		0.5	0.6	0.6	0.7	0.8
6. Отклонение от потенциалния БВП		0.0	-0.5	-0.8	-0.6	-0.7
7. Циклична компонента на бюджета		0.0	-0.2	-0.2	-0.2	-0.2
8. Циклично приспособен баланс (2-7)		-2.9	-2.7	-2.2	-1.6	-1.1
9. Циклично приспособен първичен баланс (8+3)		-2.1	-1.7	-1.1	-0.5	0.0
10. Структурен баланс (8-4)		-2.9	-2.7	-2.2	-1.6	-1.1

Табл. 6: Разлика спрямо предходната актуализация

	Код по ЕСС	2014	2015	2016	2017	2018
Растеж на реалния БВП (%)						
Предходна актуализация		2.1	2.6	3.4	3.4	
Текуща актуализация		1.7	1.4	1.7	2.3	2.1
Разлика (п.п.)		-0.4	-1.2	-1.7	-1.1	
Нето отпуснати заеми на консолидираното правителство (% от БВП)	EDP B.9					
Предходна актуализация		-1.8	-1.5	-1.1	-0.9	
Текуща актуализация		-2.8	-2.8	-2.4	-1.8	-1.3
Разлика (п.п.)		-1	-1.3	-1.3	-0.9	
Брутен дълг на консолидираното правителство (% от БВП)						
Предходна актуализация		22.8	22.2	23.3	20.6	
Текуща актуализация		27.6	29.8	30.1	30.4	30.9
Разлика (п.п.)		+4.8	+7.6	+6.8	+9.8	

Табл. 7: Дългосрочна устойчивост на публичните финанси

% от БВП	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Общо разходи	38.2	37.4	37.0	37.8	38.6	40.3	40.9
В т.ч. разходи, свързани със застаряването на населението	15.2	18.5	18.1	18.9	19.6	21.4	22.0
Разходи за пенсии	7.5	9.7	9.2	9.5	9.9	10.8	11.2
Пенсии за трудова дейност	7.2	9.4	8.9	9.2	9.6	10.4	10.8
Пенсии за възраст и ранно пенсиониране	5.7	7.8	6.9	6.8	7.0	8.0	8.6
Други пенсии (за инвалидност, наследствени)	1.6	1.6	2.0	2.4	2.6	2.4	2.1
Пенсии по професионални схеми (ако са в консолидираното правителство)							
Здравеопазване	4.0	4.6	4.7	5.0	5.4	5.9	5.9
Дългосрочни грижи							
Разходи за образование	3.7	3.7	3.9	4.1	4.0	4.4	4.7
Други разходи, свързани със застаряването на населението	0.1	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Лихвени разходи	1.1	0.7	1.1	1.1	1.3	1.9	2.8
Общо приходи	39.4	34.1	36.1	36.1	36.1	36.1	36.1
В т.ч. приходи от собственост	1.3	1.2					
В т.ч.: от пенсионни вноски (или социално-осигурителни вноски, ако е релевантно)	5.8	7.3					
Активи на резервни пенсионни фондове							
В т.ч.: консолидирани активи на публичните пенсионни фондове (без държавни облигации)							
Социално-осигурителни вноски, насочени към задължително допълнително пенсионно осигуряване ⁵⁰	0.8	1.0					
Разходи за пенсии на задължително допълнително пенсионно осигуряване ⁵¹	0.0	0.0					
Растеж на производителността на труда	3.6	4.7	2.4	2.0	2.3	2.0	1.5
Растеж на реалния БВП	6.9	0.7	1.4	1.0	1.1	0.9	1.4
Коефициент на икономическа активност, мъже (на възраст 20-64 г.)	78.3	77.3	79.6	80.0	79.1	79.4	80.7
Коефициент на икономическа активност, жени (на възраст 20-64 г.)	68.3	68.0	70.7	70.4	68.4	68.2	70.2
Коефициент на икономическа активност, общо (на възраст 20-64 г.)	73.3	72.6	75.2	75.3	73.8	73.8	75.5
Безработица (% 15-64 г.)	6.9	10.2	8.8	8.0	7.3	7.3	7.3
Население на възраст 65+ към цялото население	17.3	17.5	21.5	24.3	27.1	30.1	31.8

⁵⁰ Приходи от социално-осигурителни вноски или други приходи към задължително допълнително пенсионно осигуряване, с които да се покриват възникналите задължения.

⁵¹ Разходи за пенсии или за други помощи на задължителното допълнително пенсионно осигуряване.

Табл. 7а: Условни задължения

% от БВП	2014	2015
Държавно гарантиран дълг	0.6	0.6
От който: свързан с финансовия сектор	0.2	0.1

Табл. 8: Основни допускания

	2014	2015	2016	2017	2018
Краткосрочен лихвен процент (средногодишна стойност).6-месечен LIBOR в евро, %	0.21	0.01	0.03	0.14	0.31
Краткосрочен лихвен процент (средногодишна стойност).6-месечен LIBOR в долари,%	0.33	0.67	1.91	3.27	4.05
Дългосрочен лихвен процент (средногодишна стойност), %	3.35	2.36	2.40	2.48	2.56
Валутен курс USD/EUR (средногодишна стойност)	1.33	1.11	1.10	1.10	1.10
Номинален ефективен валутен курс, процентно изменение, предходна година = 100 ⁵²					
Валутен курс спрямо EUR (средногодишна стойност)	1.95583	1.95583	1.95583	1.95583	1.95583
Световна икономика (без ЕС), растеж на БВП, %	3.3	3.5	3.7	3.8	3.8
Растеж на БВП на ЕС, %	1.3	1.6	1.8	1.9	1.9
Растеж на релевантните чужди пазари. %					
Обем на световния внос, без ЕС, %					
Цена на петрол сорт „Брент“ (щ.д./барел)	98.9	61.5	68.8	74.4	77.8
Международни цени на не-енергийните стоки, %	-4.6	-5.0	0.8	0.8	0.9
Международни цени на хранителните продукти, %	-7.1	-4.3	0.2	0.2	0.3
Международни цени на селскостопанските суровини, %	-3.6	-6.1	2.1	2.2	2.2
Международни цени на металите, %	-6.6	-5.3	1.1	1.2	1.3



⁵² Положителните числа означават поскъпване, а отрицателните – обезценяване.