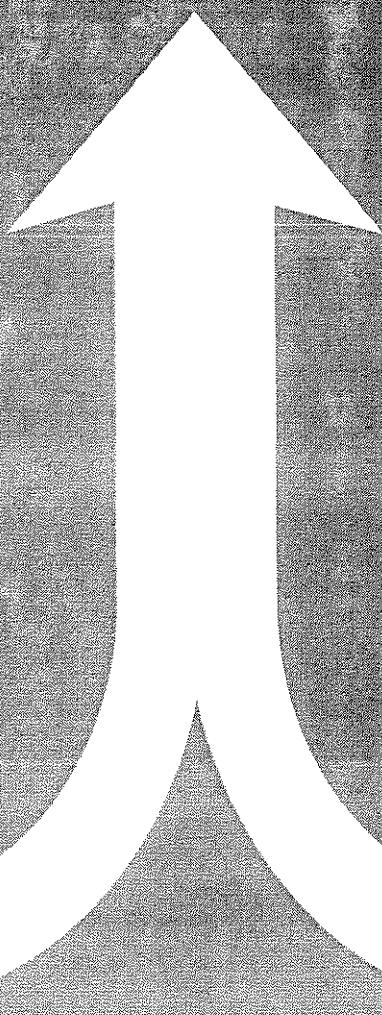




РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Министерство на финансите

2019-2022

КОНВЕРГЕНТНА ПРОГРАМА



април 2019 г.

Съдържание

ОБЩА РАМКА НА ПОЛИТИКИТЕ И ЦЕЛИ	5
ЧАСТ 1 ИКОНОМИЧЕСКИ ПЕРСПЕКТИВИ	7
1.1 Допускания за развитието на световната икономика	7
1.2 Икономически перспективи и циклично развитие	8
1.3 Средносрочен сценарий	9
1.4 Секторни баланси	10
ЧАСТ 2 ПРАВИТЕЛСТВЕН БАЛАНС И ДЪЛГ	23
2.1 Стратегия на политиката	23
2.2 Средносрочни цели	24
2.3 Фактически баланси и актуализирани бюджетни планове за текущата година	25
2.4 Средносрочни перспективи, вкл. описание и количествено измерване на ефекта от стратегически политики	35
2.5 Структурен баланс (циклични компоненти на баланса, единични и временни мерки) и фискална позиция, вкл. бенчмарк за правителствените разходи	40
2.6 Равнище на дълга и тенденции, операции под черта	41
2.7 Ефекти върху бюджета от провеждането на основни структурни реформи	43
ЧАСТ 3 АНАЛИЗ НА ЧУВСТВИТЕЛНОСТТА И СРАВНЕНИЕ С ПРЕХОДНАТА АКТУАЛИЗАЦИЯ	49
3.1 Алтернативен сценарий: по-нисък растеж на потреблението	49
3.2 Чувствителност на бюджетните прогнози при различни сценарии	51
3.3 Сравнение с предходната програма	51
ЧАСТ 4 УСТОЙЧИВОСТ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ	53
4.1 Стратегия на политиката	53
4.2 Дългосрочни бюджетни перспективи, вкл. въздействието от застаряването на населението	54
4.3 Условни задължения	59
ЧАСТ 5 КАЧЕСТВО НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ	61
5.1 Стратегия на политиката	61
5.2 Състав, ефективност и ефикасност на разходите – COFOG	63
5.3 Структура и ефективност на приходните системи	64
ЧАСТ 6 ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ	76
6.1 Национални бюджетни правила	76
6.2 Бюджетни процедури	78
ЧАСТ 7 ПРИЛОЖЕНИЕ А	81
Табл. 1а: Макроикономически перспективи	81
Табл. 1б: Ценова динамика	82
Табл. 1в: Развитие на пазара на труда	82
Табл. 1г: Секторни баланси	83
Табл. 2а: Бюджетни прогнози на сектор „Държавно управление“	83
Табл. 2б: Прогнози при непроменени политики	84
Табл. 2в: Разходи, които не се включват в бенчмарка за разходите	85
Табл. 3: Държавни разходи по функции	85
Табл. 4: Консолидиран правителствен дълг	86
Табл. 5: Циклично развитие	87
Табл. 6: Разлика спрямо предходната актуализация	87
Табл. 7: Дългосрочна устойчивост на публичните финанси	88
Табл. 7а: Условни задължения	89
Табл. 8: Основни допускания	89

Списък на съкращенията

АМ	Агенция „Митници“
БВП	брутен вътрешен продукт
БДС	брутна добавена стойност
БНБ	Българска народна банка
ГДД	годишна данъчна декларация
ДДС	данък върху добавената стойност
ДДФЛ	данъци върху доходите на физическите лица
ДОО	държавно обществено осигуряване
ДСЗИ	друга системно значима институция
ДЦК	държавни ценни книжа
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕСС 2010	Европейска система от сметки 2010
ЕЦБ	Европейска централна банка
ЕНМ	Единен надзорен механизъм
ЗАДС	Закон за акцизите и данъчните складове
ЗДДС	Закон за данък върху добавената стойност
ЗДБРБ	Закон за държавния бюджет на Република България
ЗДДФЛ	Закон за данъците върху доходите на физическите лица
ЗКПО	Закон за корпоративното подоходно облагане
ЗМДТ	Закона за местните данъци и такси
ЗМР	Задължителни минимални резерви
ЗПФ	Закон за публичните финанси
КП	Конвергентна програма
КСО	Кодекс за социално осигуряване
МВНР	Министерство на външните работи
МВР	Министерство на вътрешните работи
МВФ	Международен валутен фонд
МФ	Министерство на финансите
НАП	Национална агенция за приходите
НЗОК	Национална здравноосигурителна каса
НИРД	научно-изследователска и развойна дейност
НОИ	Национален осигурителен институт
НРС	Наблюдение на работната сила
НСИ	Национален статистически институт
ОИСР	Организацията за икономическо сътрудничество и развитие
ОПАК	Оперативна програма „Административен капацитет“
ОПИК	Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“
ППЗАДС	Правилник за прилагане на Закона за акцизите и данъчните складове
пр.п.	процентен пункт
ПРБ	Първостепенни разпоредители с бюджет
ПСР	Пакт за стабилност и растеж
ПЧИ	Преки чуждестранни инвестиции
РЕЗМА	Регистър „Задължения към митническата администрация“;
РТЕП	Разходи за труд на единица продукция
РМС	Решение на Министерския съвет на Република България
СТО	Световна търговска организация
ХИПЦ	хармонизиран индекс на потребителските цени
EUR	евро
LIBOR	London Interbank Offered Rate (Лондонски междубанков лихвен процент)
USD	щатски долар

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

ОБЩА РАМКА НА ПОЛИТИКИТЕ И ЦЕЛИ

Конвергентната програма на Република България (2019-2022 г.) очертава основните политики за поддържане на макроикономическа и фискална стабилност на страната с цел създаване на условия за икономически растеж.

Ключови цели в областта на управлението на публичните финанси са поддържането на фискалната устойчивост, преодоляването на макроикономическите дисбаланси и провеждането на последователна, прозрачна и предвидима фискална политика за подобряване на бизнес средата, насърчаване на инвестициите и стимулиране развитието на трудовия пазар.

Положително влияние върху икономическия растеж ще окажат политиките, насочени към повишаване на производителността и конкурентоспособността на икономиката чрез създаване на предпоставки за развитието на страната като център за интензивни на знание производства и услуги с висока добавена стойност, осигуряване на по-висока степен на съответствие между търсенето и предлагането на пазара на труд, подобряване качеството на предоставяните публични стоки и услуги, инвестиции в инфраструктура и увеличаване на финансирането в области като образование, здравеопазване и социална закрила. С оглед постигане на балансиран растеж, устойчива конвергенция и увеличаване на благосъстоянието на населението, българските власти ще продължат с усилията си за подобряване ефективността и ефикасността на администрацията, прозрачното усвояване на европейските фондове, премахването на пречките пред инвестиционната дейност на частния сектор. Също така, правителството изпълнява мерки и дейности за едновременното присъединяване във Валутния механизъм II (ERM II) и към Банковия съюз, а по късно и в еврозоната, като се очаква това да повлияе положително на икономическата среда, както и на устойчивостта на публичните финанси.

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 (ПСР), така и във връзка със статута ѝ на страна по дял III на Договора за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз. В тази връзка фискалната политика ясно определя стриктното спазване на бюджетната дисциплина като основен ангажимент на правителството, включително и чрез запазване на водещата позиция на страната сред държавите-членки на ЕС по отношение на ниското ниво на дългова тежест.

Средносрочната и дългосрочната устойчивост на публичните финанси остават приоритетни аспекти на политиката, включително от гледна точка на повишаване на доверието и създаване на предвидима инвестиционна и стопанска среда. В настоящата актуализация на Конвергентната програма България запазва средносрочната си бюджетна цел за структурен баланс на годишна основа в размер на -1% от БВП.

Данъчната политика на Република България остава предвидима, като същевременно с това ориентирана в посока насърчаване на развитието на бизнеса и инвестиционната активност,

чрез запазване на ниските данъчни ставки за преките данъци, широка данъчна основа и малко на брой данъчни преференции. Правителството ще продължи политиките за повишаване на събираемостта на данъците и борбата със сенчестата икономика, и недеклаирания труд.

Подобряването на ефективността на публичните разходи при реализиране на разходните политики ще продължи чрез провеждането на секторни структурни реформи, оптимизиране на разходите на бюджетните организации и повишаване на ефективността на публичните разходи в отделните сектори, и засилване на техния принос за повишаване на икономическия растеж.

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 обхваща периода 2019-2022 г. и се състои от седем части.

Първата част съдържа общата рамка на правителствените икономически политики и цели.

Във втората част е анализирано икономическото развитие на страната по отношение на ключовите макроикономически показатели, като е представена и прогноза за тяхното развитие в средносрочен план.

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 баланс. Очертани са основните насоки за развитие на дълговата позиция през програмния период. Представени са също така основните акценти на политиките и конкретните мерки за прилагането им, както и оценка за очаквания количествен ефект от изпълнението им.

В четвъртата част е направен анализ на чувствителността на прогнозните параметри, като е разработен алтернативен сценарий за икономическо развитие на страната в средносрочен план. Засегнат е и ефектът от реализирането на алтернативния сценарий върху бюджетните параметри. Представени са също ефектите върху държавния дълг от промени в допусканията по основния макроикономически сценарий.

Част пета е посветена на устойчивостта на публичните финанси. Основният фокус 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 фискални правила.

Настоящата Конвергентна програма отчита мерки и развития по частта за подобряване събирането на данъците и борбата със сивата икономика от първата от трите препоръки на Съвета от 13 юли 2018 г. относно Националната програма за реформи на България за 2018 г., съдържащи становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за 2018 г.¹, а именно:

Специфична препоръка 1: *Да подобри събирането на данъците и ефикасността на публичните разходи, включително чрез ускоряване на мерките за намаляване на размера на неформалната икономика. Да модернизира рамката за корпоративно управление на държавните предприятия в съответствие с международните добри практики.*

¹ ОВ на ЕС C 320/02, 10.09.2018

ЧАСТ 1

ИКОНОМИЧЕСКИ ПЕРСПЕКТИВИ

1.1 Допускания за развитието на световната икономика

Настоящата Конвергентна програма се базира на макроикономическата рамка за периода 2019–2022 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, Европейската комисия и Министерството на финансите на Република България, актуални към средата на месец март 2019 г.

Табл. 1: Допускания относно основни макроикономически показатели

	2019	2020	2021	2022
Световна икономика (реален растеж, %)	3.5	3.6	3.6	3.6
БВП на ЕС (реален растеж, %)	1.5	1.7	1.6	1.5
Валутен курс щ.д. за 1 евро – средногодишен	1.13	1.13	1.13	1.13
Международни цени на основни суровини (в доларово изражение, %)				
Петрол сорт „Брент“	-13.4	-0.2	-1.5	-0.9
Неенергийни суровини	-0.2	1.1	0.7	0.6
Храни	-2.9	2.1	0.1	0.1
Напитки	-2.1	6.8	3.2	0.0
Селскостопански суровини	-3.7	-0.2	-0.4	0.0
Метали	2.4	-2.2	0.5	0.6
6-м. LIBOR по деноминирани в щ.д. депозити	3.22	3.81	3.48	3.19
6-м. LIBOR по деноминирани в евро депозити	-0.28	-0.17	0.01	0.24

Източник: ЕК, МВФ, МФ

Икономическата активност в световен мащаб остана стабилна през 2018 г. Очаква се растежът на световната икономика да се забави през 2019 г., поради по-слаба икономическа активност както в групата на развиващите се, така и на развитите страни. Въведените протекционистични външнотърговски мерки, най-вече от САЩ, ще продължат да ограничават световната търговия. Прогнозите са за запазване на влошена икономическа ситуация в Турция и спад на БВП в страната. Растежите на европейската и американската икономика също ще се забавят през 2019 г.

През 2020 г. икономическата активност в ЕС леко ще ускори, движена от растежа в страните от еврозоната. По-силно нарастване се очаква и за световната икономика, в резултат на повишена

икономическа активност при развиващите се страни (в т.ч. Турция). До края на прогнозния период икономиката на ЕС ще нараства със забавящ се темп, докато темпът на световната икономика ще се запази без промяна.

1.2 Икономически перспективи и циклично развитие

1.2.1 Икономически растеж

През 2018 г. реалният растеж на brutния вътрешен продукт (БВП) на България достигна 3.1%, при 3.8% през 2017 г. По-ниският растеж на икономиката се дължеше на динамиката на износа, докато положителният принос на вътрешното търсене се повиши.

Крайното потребление нарасна с 6%, при 4.3% за 2017 г. Частното потребление се увеличи с 6.4%, подкрепено от продължаващо нарастване на доходите, по-високата кредитна активност и повишението на доверието на потребителите. В същото време нарастването на разходите за персонал и издръжка доведе до растеж на правителственото потребление от 4.7%.

Инвестициите в основен капитал се повишиха с 6.5%, при 3.2% за 2017 г. Растежът бе подкрепен както от публичната, така и от частната инвестиционна активност². Капиталовите разходи на правителството се увеличиха по линия на средствата от ЕС и на разходите по националния бюджет. Увеличението на частните инвестиции в икономиката се свързва с подобрението на бизнес климата в страната и нарастването на кредита към нефинансови предприятия. През годината бе регистриран растеж при инвестициите в строителство и в машини и оборудване.

Износът на стоки и услуги през 2018 г. спадна с 0.8%. Динамиката бе породена както от временни ефекти, засягаща търговията на отделни фирми с нефтопродукти и метали, така и от забавянето на растежа на външно търсене през годината. Вносът на стоки и услуги се повиши с 3.7%.

Брутната добавена стойност през 2018 г. се повиши с 3%, при 4.2% за 2017 г. Нарастването на добавената стойност в услугите достигна 4%. Растежът в промишлеността се забави до 0.8%, при 4% през 2017 г. По-ниският растеж се дължеше на динамиката на експортно-ориентираните отрасли. Растежът в строителството достигна 4% и се определяше от сградното строителство.

1.2.2 Циклично развитие³

По оценки на МФ растежът на потенциалния БВП през 2018 г. достигна 3.3%. Това е ускорение спрямо 2017 г. и се дължи на по-висок принос от страна на общата факторна производителност и капитала. През 2019 г. се очаква повишение на потенциалния растеж до 3.4%. То се свързва с увеличение на приноса на капиталовите запаси, поради прогнозирания растеж на инвестициите, най-вече по линия на публични капиталови разходи. За периода 2020-2022 г. се очаква забавяне на растежа на потенциалния БВП от 3.3% до 3.1%. Производителността ще продължи да е водеща за растежа с принос от 2 пр.п. Повишението на инвестиционната активност ще допринесе за плавно увеличение на приноса на капиталовите запаси за потенциалния растеж. В

² Частните инвестиции се определят 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 фактическия и потенциалния БВП в съотношение към потенциалния. Потенциалният БВП за българската икономика е изчислен с помощта на производствена функция по методология, разработена от EK: Havik, K., & Kieran Mc Morrow, K., & Fabrice Orlandi, F., Christophe Planas, C., Rafal Raciborski, R., Werner Roeger, W., Alessandro Rossi, A., Anna Thum-Thysen, A. & Valerie Vandermeulen, V., "The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps," European Economy – Economic Papers 535, 2014.

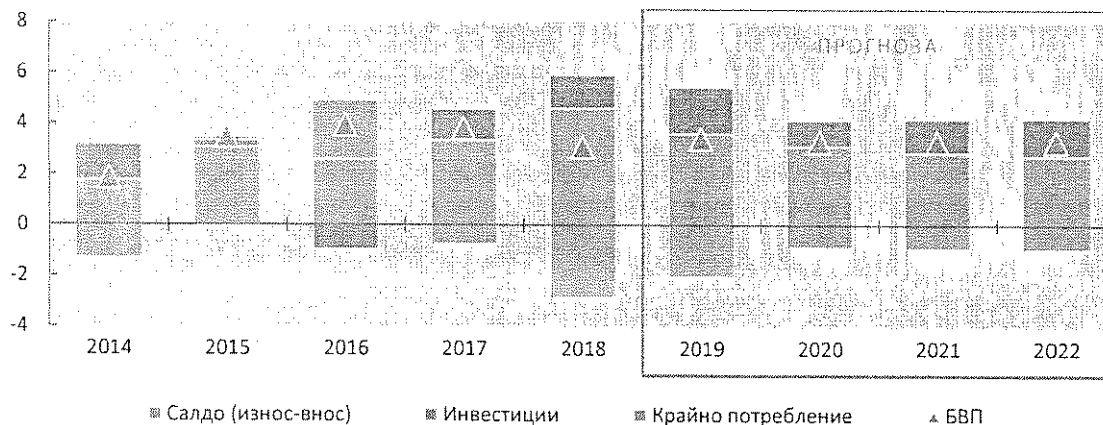
същото време, положителният принос на труда като фактор за потенциалния растеж ще намалява и ще стане отрицателен в периода 2021–2022 г. Въпреки увеличението на коефициента на икономическа активност и понижението на безработицата, заетостта в икономиката ще започне да намалява, поради негативното влияние на демографските процеси.

Отклонението от потенциала се е затворило през 2018 г. В рамките на прогнозния период до 2022 г. отклонението ще бъде положително, но ще остане под 1%.

1.3 Средносрочен сценарий

Според пролетната прогноза на МФ, БВП ще нарасне с 3.4% през 2019 г. Планираното увеличение на публичните инвестиции и нарастването на износа ще имат основен принос за високия растеж в сравнение с 2018 г. Частното потребление ще продължи да отчита устойчиво развитие, но темпът ще се забави в сравнение с предходната година. По-слабото повишение ще се дължи както на технически ефект от високата база през 2018 г., така и на влошаването на доверието на потребителите, което се наблюдаваше от втората половина на 2018 г. Увеличаването на несигурността, свързана с нестабилната външна среда, ще се отрази и в по-слабо представяне на частните инвестиции. През 2019 г., с изчерпване на еднократните негативни ефекти от 2018 г., се очаква възстановяване на положителната динамика на износа. Външното търсене от държавите от ЕС ще продължи да подкрепя нарастването на износа на България, но приносът ще бъде ограничен, с оглед очакваното забавяне в икономическата активност сред повечето от страните членки. Износът на България към Турция ще остане негативно повлиян от спада на икономическата активност в страната. Търсенето за експортно ориентирани отрасли и възходящата динамика на инвестициите ще се отразят в ускорение на вноса. Външната търговия ще окаже по-благоприятно влияние за растежа на БВП, като приносът на нетния износ към растежа ще остане отрицателен, но ще се понижи до 2.1 пр. п.

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



Източник: НСИ, МФ

Икономическият растеж слабо ще се забави до 3.3% през 2020 г. в резултат на по-ниските правителствени разходи за потребление и инвестиции. Докато при частните инвестиции се очаква подобрение, повишаването на растежа на частното потребление ще бъде ограничено от по-слабото нарастване на доходите и заетостта. Очакваното подобрение на външното търсене, както по линия на ЕС, така и на някои трети страни, ще се отрази в ускорение на растежа на износа през 2020 г. В същото време, растежът на вноса на стоки и услуги ще се понижи в резултат на по-слабото вътрешно търсене и ще ограничи негативното влияние на външния сектор за растежа на БВП до 0.9 пр. п.

БВП ще продължи да нараства с темп от 3.3% в периода 2021–2022 г. Вътрешното търсене ще остане водещо за повишението по линия както на потреблението, така и на инвестициите. Докато инвестиционната активност се очаква умерено да нарасне, динамиката на частното потребление ще бъде ограничена от развитието на пазара на труда, свързани с изчерпване на възможностите за нарастване на заетостта. Растежът на вноса ще продължи да изпреварва нарастването на износа, отразявайки се в отрицателен принос на външния сектор към растежа на БВП до края на прогнозния период.

1.4 Секторни баланси

1.4.1 Пазар на труда, доходи и производителност

Устойчивият икономически растеж и създаването на работни места в икономиката през 2018 г. допринесоха за увеличението на коефициентите на заетост и на икономическа активност на населението (15-64 г.) до исторически най-високите им стойности от съответно 67.7% и 71.5%. Това се осъществи в условията на негативно демографско развитие, което имаше ограничаващо влияние и върху предлагането на труд в страната. Повишението на икономическа активност на трудоспособното население през изминалата година се дължеше изцяло на лицата във възрастовите групи 45-54 г. и 55-64 г., което отразяваше застаряването на работната сила, но така също и провежданата целенасочена политика в подкрепа на уязвимите групи на пазара на труда, както и пенсионната реформа, една от целите на която е по-дългото оставане на пазара на труда. Последните две възрастови групи оказаха и най-голямо влияние за общото повишение на коефициента на заетост (15-64 г.), въпреки че слабо нарастване се наблюдаваше и при лицата между 25-34 г. и 35-44 г., но то бе свързано с по-големия спад на населението в сравнение с намалението в броя на заетите.

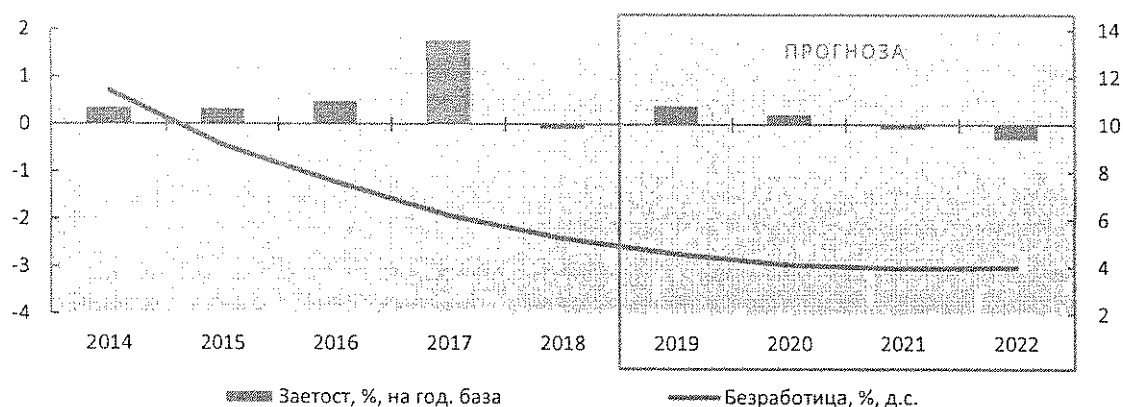
През 2018 г. общата заетост⁴ в страната се запази около нивото си от предходната година, като отбеляза слабо понижение от 0.1% спрямо 2017 г., изцяло в резултат от негативната динамика на заетостта в селското стопанство. Това бе и единственият сектор със спад на реалната БДС, а силната зависимост между динамиката на икономическата активност и на заетостта в селското стопанство е обусловена от високата интензивност в използването на труда като производствен фактор. В същото време, макар че търсенето на труд в индустрията и услугите отслабна през втората половина на годината, за цялата 2018 г. растежът на заетостта в двата сектора се ускори. В индустрията това се дължеше на строителството, където бе отбелязан един от най-високите темпове на нарастване на заетите от 5.2%, докато в сектора на промишлеността увеличението на заетостта се забави до 0.6%, под влияние на отслабването на икономическата активност в част от отраслите с експортна насоченост. В условията на високо вътрешно търсене, броят на заетите в услугите се увеличи с 1.2% спрямо 2017 г., подкрепен както от отрасли с по-висока добавена стойност и квалификация на заетите, като създаване и разпространение на информация, така и от такива, които обхващат работещи предимно със средна и по-ниска квалификация, като търговия, транспорт и хотелиерство и ресторантьорство.

Благоприятното развитие на пазара на труда през 2018 г. бе потвърдено и от продължаващото намаление в коефициента на безработица. Неговата стойност достигна 5.2% и спадна под предкризисното си равнище от 5.6% за 2008 г., като отбеляза ново исторически най-ниско ниво⁵. Наблюдаваше се подобрение и в структурните характеристики на безработицата, изразено в по-нататъшно понижение в коефициентите на дълготрайна безработица до 3.1% и на лицата с основно и по-ниско образование до 15.5%.

⁴ По дефиниция на ЕСС 2010.

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

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



Източник: НСИ, МФ

През 2019 г. броят на зетите (ЕСС 2010) се очаква да нарасне с 0.4%, като ускорението спрямо 2018 г. отразява очакването за значително по-слабо намаление на зетите в селското стопанство в сравнение с предходната година. В същото време, инерцията от отслабеното търсене на труд в индустрията и услугите през втората половина на 2018 г. се очаква да се пренесе и през първите шест месеца на 2019 г. Така, независимо от очакваното оживление на пазара на труда през втората половина на годината, за цялата 2019 г. броят на зетите в индустрията и услугите ще нарасне с по-бавен темп спрямо 2018 г. Коефициентът на безработица се очаква да се понижи до 4.6%, което ще бъде съпроводено и с повишение на участието на трудоспособното население в работната сила (15-64 г.) до 72.3%, след забавеното нарастване на показателя през предходната година.

В периода 2020-2022 г. растежът на заетостта се очаква да отслабне и постепенно да премине към намаление от 0.1% през 2021 г. и 0.3% през 2022 г. Това ще бъде повлияно от ограниченията от страна на предлагането на труд, обусловени както от негативните демографски тенденции и намалението на работната сила, така и от бързото изчерпване на свободния трудов ресурс от безработни и лица извън работната сила (обезкуражени), които най-бързо биха могли да задоволят търсенето на труд. Коефициентът на безработица ще запази тенденцията на намаление, която ще се реализира с все по-бавни темпове до достигане на около 4% през 2021-2022 г. В условията на спад на населението и на работната сила, коефициентът на икономическа активност (15-64 г.) ще продължи да се повишава до 74.5% в края на прогнозния период.

Повишеното търсене на труд в индустрията и услугите⁶ имаше различно отражение върху динамиката на доходите от труд⁷ в тях. Разгледано общо за икономиката номиналният растеж на компенсацията на един нает се забави до 5.6% през 2018 г. спрямо 10.5% през предходната година, като наблюдаваното развитие се обуславяше от сектор услуги. Последните се характеризираха с ускорен растеж на наетите лица, който обаче беше съчетан със съществено забавяне в компенсацията на един нает до ниво до 3.1% през 2018 г. Този тренд беше резултат от спада на показателя в голяма част от дейностите в сектора в т.ч. агрегирания отрасъл търговия, транспорт и хотели и ресторанти, информационни дейности, финансови и застрахователни дейности, и операции с недвижими имоти. В условията на повишено търсене на труд и растеж на производителността в услугите, влияние върху по-ниския растеж на доходите от труд оказа и

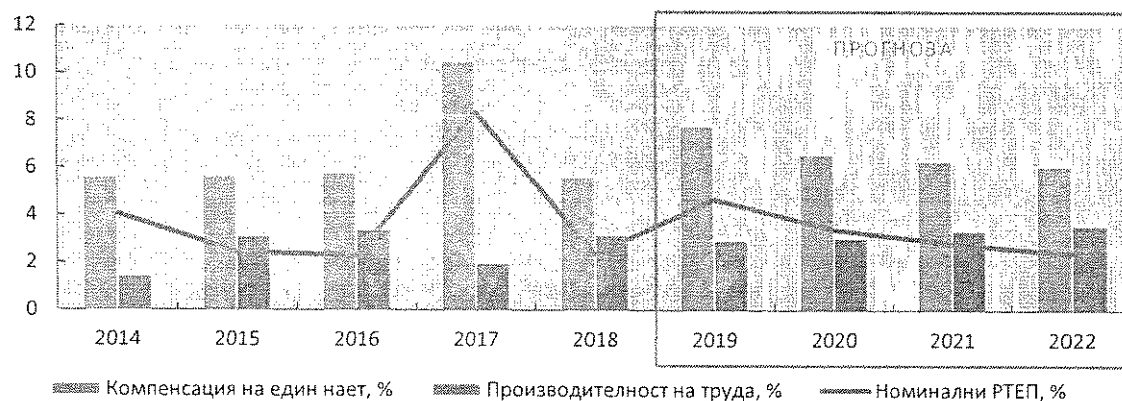
⁶ Съгласно дефиницията на ЕСС 2010. Влиянието на селското стопанство върху компенсацията на наетите е ограничено, поради големия брой самонаети в сектора, чиито доходи от труд не влизат в обхвата на компенсациите. Динамиката на търсенето на труд в аграрния сектор оказва преди всичко влияние върху производителността на труда.

⁷ Съгласно дефиницията на ЕСС 2010

промяната в квалификационния профил на наетите лица. За разлика от 2017 г. търсенето на работна сила през 2018 г. се характеризираше с наемането на преди всичко ниско- и средно квалифицирани лица, което при равни други условия доведе до по-ниско средно ниво на заплащане. В рамките на услугите единствено бюджетно-ориентираните дейности (държавно управление, образование и здравеопазване) се характеризираха с ускорено нарастване на доходите, което беше резултат от промените, свързани с увеличението на заплатите в приоритетни области на бюджетния сектор. В индустрията доходите от труд продължиха да нарастват с двуцифрен темп на растеж (12.7%). В строителството стойността на показателя достигна 17.6%, като динамиката на търсенето на труд в сектора беше най-висока за целия период след 2008 г. В промишлеността номиналният растеж на компенсацията на един нает също се ускори до 11.8%, но динамиката на наетите се забави, като през втората половина на 2018 г. дори премина на отрицателна територия.

Динамиката на доходите беше подкрепена от повишаването на добавената стойност в услугите и преработващата промишленост. Реалният растеж на производителността на труда⁸ общо в икономиката се ускори до 3.2% през 2018 г., с водещ принос от страна на услугите (2.8%) и селското стопанство (5.3%). Нарастването на показателя в промишлеността остана по-ниско (0.2%), но следва да се отбележи, че в преработващата промишленост, която е изложена в най-голяма степен на влияние от външната среда, темпът на растеж на показателя (3.9%) беше значително по-висок от средния за икономиката. От гледна точка на оценяването на разходната конкурентоспособност, текущото развитие на доходите и производителността на труда обуслови забавянето на растежа на разходите за труд на единица продукция⁹ (РТЕП) до 2.4% в номинално изражение спрямо 8.4% през предходната година. Този растеж остана по-нисък спрямо динамиката на показателя в новите страни членки и близък до средния за ЕС-28 и подкрепи разходната конкурентоспособност.

Граф. 3: Динамика на номинални РТЕП и компоненти (%)



Източник: НСИ, МФ

След като през 2018 г. номиналният растеж на компенсацията на един нает се забави съществено, темпът ѝ на нарастване се очаква да се ускори до 7.8% през 2019 г., в условията на положително развитие на производителността на труда, цените, пазара на труда, както и ежегодната актуализация на минимална работна заплата с темп от 9.8% на годишна база. Както и през 2018 г. увеличението на разходите за труд в приоритетни области на бюджетния сектор също ще има висок принос. В периода след 2019 г., обаче, влиянието на последните два фактора

⁸ Изчислена като отношение между БВП по цени от 2010 г. и броя на заетите съгласно ЕСС 2010

⁹ Показателят е изчислен като отношение между компенсацията на един нает (по текущи цени) и БВП на един зает (по цени от 2010 г.) по данни от ЕСС 2010

постепенно ще намалява и заедно с очакванията за по-нисък растеж на наетите, и дори спад в края на прогнозния период, номиналният темп на растеж на компенсацията на един нает ще започне да се забавя и ще достигне до около 6.1% през 2022 г. В рамките на прогнозния период динамиката на компенсациите на наетите ще подкрепя тази на потребителските разходи. Последните ще се характеризират с по-ниски темпове на растеж спрямо отчетените през 2018 г., но ще останат високи и през следващите години.

Оценките за реалния растеж на производителността на труда в периода 2019–2022 г. възлизат на 3.3% средногодишно. Очакванията за изпреварваща динамика на доходите от труд спрямо тази на производителността също се запазват. Заложеното по-съществено нарастване на разходите за труд за единица продукция през 2019 г. ще се компенсира от по-ниския им темп на нарастване в края на прогнозния период. По този начин, средногодишният растеж на разглеждания показател ще достигне 3.3% през 2019–2022 г.

1.4.2 Инфлация

Инфлацията в края на 2018 г. бе 2.3%. През годината месечните стойности на инфлация се ускоряха на годишна база до август, достигайки 3.7%. През ноември и декември инфлацията се сви значително, което се дължеше в най-голяма степен на цените на течните горива, повлияни от спада в международните цени на суровия нефт (с 30% за двата месеца). Средногодишната инфлация за 2018 г. бе 2.6%.

Повишенията в цените на услугите (4.4%) и храните (2.4%), имаха най-високи приноси в годишната инфлация в края на годината, съответно 1.4 и 0.5 пр.п. При храните поскъпването имаше ясно изразен тренд на ускорение в рамките на изминалата година. Тук влияние оказаха няколко фактора, като повишенията в международните цени при зърнените храни и петрола, послабото предлагане в страната, изразено в спад на БДС за сектор селско стопанство, като и нарастването на заплатите. Повишението в цените при преработените храни бе 3.2%, за разлика от групата на непреработените, чиито цени останаха почти на същото равнище, както в началото на 2018 г. Поскъпването при услугите беше движено от вторични ефекти от по-високите международни цени на петрола, отразили се в цените на транспортните услуги и при хотелиерските услуги и общественото хранене, повлияни от повишеното вътрешно търсене. Водена от тенденцията на увеличение на цените на услугите, базисната¹⁰ инфлация бе 2.1% в края на годината.

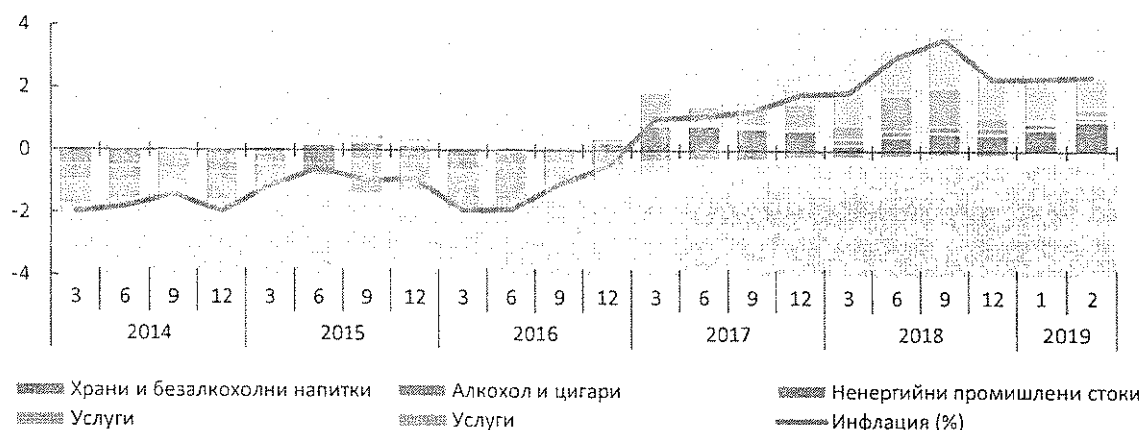
Поскъпването на стоките и услугите с административни¹¹ цени достигна 2.4% в края на 2018 г. и допринесе с 0.4 пр.п. за повишението на общата инфлация. През годината бяха повишени цените на електроенергията, топлоенергията и централното газоснабдяване, както и на водоснабдяването и канализационните услуги.

Инфлацията за февруари 2019 г., спрямо съответния месец на предходната година, достигна 2.4%, което представляваше ускорение от 0.1 пр.п. спрямо януари 2019 г. и декември 2018 г. Храните поскъпнаха с 4.5%, като в това число повишението при непреработените и преработените храни бе съответно 6.3 и 4%. През месеца под влияние на цените на суровия нефт, цените на течните горива в страната се повишиха с 3.3% спрямо януари. Базисната инфлация намаля до 1.8%.

¹⁰ От общия ХИПЦ е изключено изменението в цените на енергийните стоки, храните, алкохола и цигарите.

¹¹ Индексът на административните цени е изчислен чрез претегляне на съответните елементарни агрегати в потребителската кошница.

Граф. 4: Инфлация и приноси на основните компоненти (пр.п.)

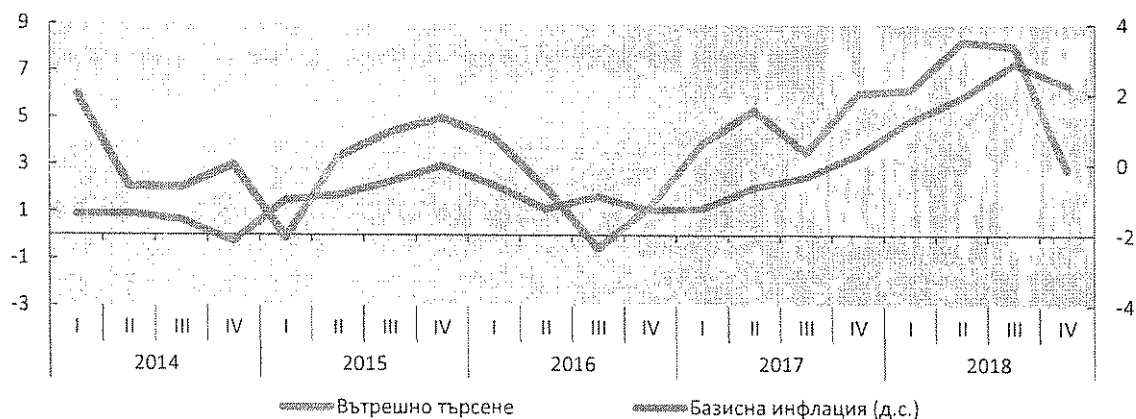


Източник: Евростат, МФ

Като се имат предвид допусканията за очакваната динамика на международните цени на суровините през 2019 г., натискът за нарастването на производствените и потребителските цени е доста по-малък в сравнение с есента на 2018 г. От друга страна, вътрешните фактори за инфлация се запазват, а те се изразяват в сравнително силно потребление на домакинствата, което е благоприятствано от нарастването на доходите, ниска безработица и продължаващо нарастване на заетостта. От очаквания ограничен ефект при международните цени на суровините, се прогнозира годината да завърши с доста по-нисък ценови натиск при потребителските цени на стоките, в сравнение с услугите. Инфлацията в края на 2019 г. се прогнозира да бъде 2.4%, малко по-висока в сравнение с края на 2018 г. Отражението в средногодишната инфлация се прогнозира да бъде 1.8%, което технически се дължи на отчетените месечни стойности през 2018 г. От силното вътрешно търсене, както и от по-ниското равнище на цените на услугите спрямо стоките се очаква относителната цена при услугите да нараства с по-висок темп спрямо общото нарастване на цените. Базисната инфлация в края на годината се очаква да бъде по-висока и да достигне 2.5%, в сравнение с тази в края на 2018 г. от 2.1%.

Граф. 5: Базисна инфлация и вътрешно търсене

(% изменение спрямо съответното тримесечие на предходната година)



Източник: Евростат, МФ

В следващите години от прогнозния период (2020–2022 г.) като цяло се очаква леко забавяне в стойностите на инфлация в края на годината, поради очакваните намаляващи равнища в международните цени на петрола, стабилизирането в цените при останалите суровини, както и от забавените темпове на нарастване на вътрешното търсене.

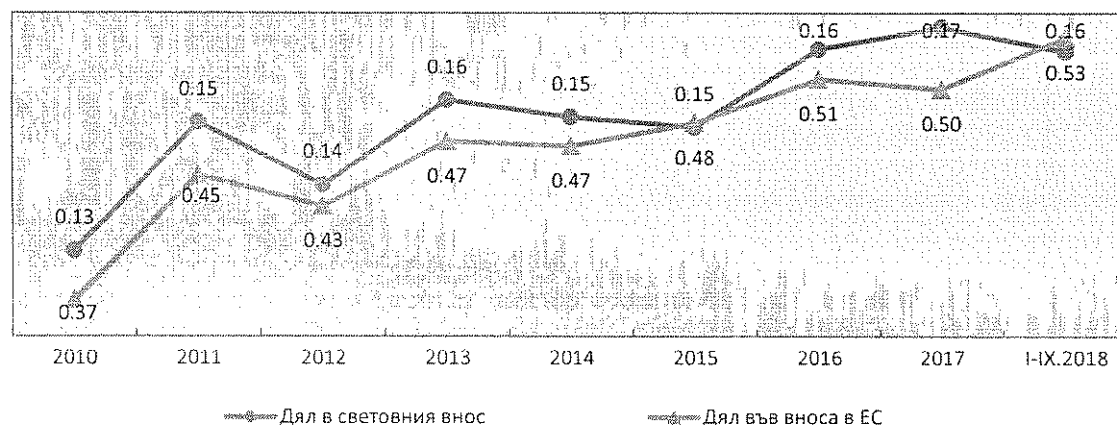
Възможно е в прогнозния период да има повишение на някои от цените на стоките и услугите с административни цени. В прогнозата такива корекции не са предвидени, поради липса на официални разчети за бъдещата динамика на тези цени.

1.4.3 Външен сектор

През 2018 г. по текущата и капиталовата сметка бе отчетен значителен излишък в размер на 3.3 млрд. евро (6% от БВП).

Балансът се понижи спрямо 2017 г., като определящо значение имаше увеличението на търговския дефицит, с 2.6 пр.п. до 4.1% от БВП. Отчетеното влошаване бе породено от изпреварващия реален ръст на вноса на стоки спрямо износа, при сходно нарастване на цените на внос и износ. Ускореното нарастване на потреблението и инвестициите в основен капитал обуслови растежа на вноса, докато забавянето във външното търсене, наред с някои еднократни ефекти, имаше негативен ефект върху износа на стоки. В номинално изражение, спад в износа бе регистриран спрямо страни извън ЕС (вкл. Турция и Русия)¹², докато търговията с държавите членки продължи да нараства. В резултат, и през 2018 г. бе наблюдавана възходяща динамика в пазарните дялове на българския износ в рамките на ЕС, докато делът в световния внос се върна до позицията от 2016 г.

Граф. 6: Дял на България в международния стокообмен (%)



Източник: Изчисления на МФ по данни на СТО и Евростат

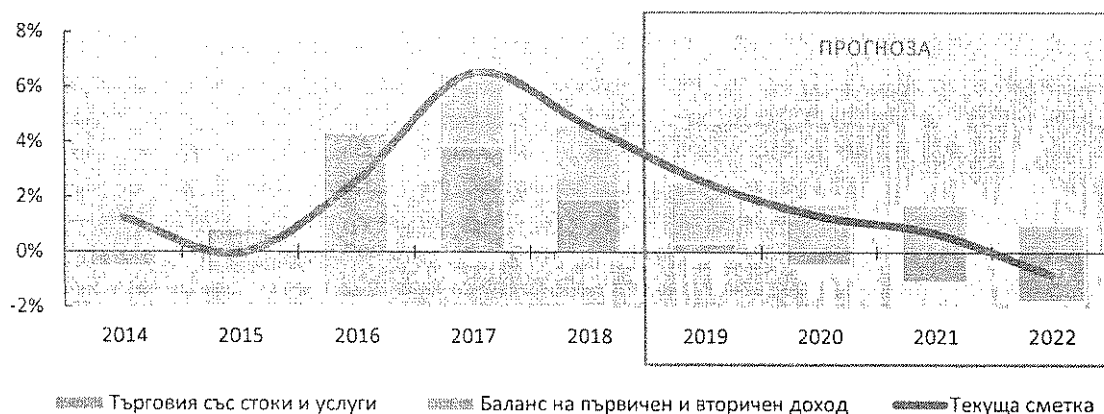
Салдото по статия услуги нарасна до 6% от БВП, подкрепено от по-високите приходи от пътувания на чужденци в страната и износ на други услуги (вкл. бизнес услуги и далекосъобщителни, компютърни и информационни услуги). Отчетените баланси по първичен и вторичен доход останаха близки до тези от предходната година, като по този начин общото салдо на доходните статии остана положително, 2.7% от БВП.

Допусканията за динамиката на международните цени, при които е изготвена настоящата прогноза, предполагат подобрене на условията на търговия (изпреварващо изменение на цените на износа спрямо цените на вноса) през 2019 г. Положителният ценови ефект, в съчетание с възстановяването на реалния растеж на износа ще се отразят в ускорено номинално нарастване на износа на стоки спрямо 2018 г. Темпът на повишение (4.1%) ще се доближи до този на вноса (7.2%), но ще остане по-нисък и търговският дефицит ще продължи да се увеличава, достигайки 5.5% от БВП. Излишъкът при търговията с услуги ще остане без съществена промяна

¹² Пониженият износ за Турция отрази както нестабилната икономическа обстановка в страната, така и силно ограничението на износа на нефтопродукти. Водещ за спада в търговията с Русия бе базов ефект, след като през 2017 г. бе реекспортирано неизползвано оборудване.

(5.9% от БВП). Очакваното нарастване на нетния опериращ излишък, който е измерител за печалбата на фирмите, ще се отрази в повишение на изплащания към нерезиденти инвестиционен доход и, съответно, понижение на положителния баланс на доходните статии. В резултат се очаква салдото по текущата сметка да се свие спрямо 2018 г., но да остане положително, 2.6% от БВП.

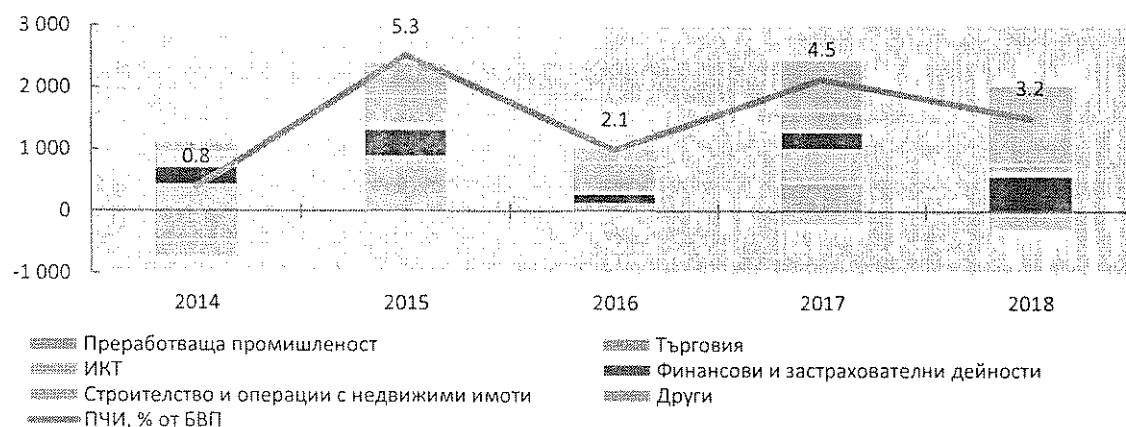
Граф. 7: Текуща сметка (% от БВП)



Източник: БНБ, НСИ, МФ

В периода 2020-2022 г. номиналният растеж на износа на стоки и услуги ще бъде по-умерен в резултат на по-ниски ценови дефлатори и забавяне на растежа на икономиките от ЕС в края на периода. Тенденцията на изпреварващо нарастване на вноса спрямо износа ще се запази, което ще увеличи дефицита при търговията със стоки и услуги. Положителният баланс на вторичния доход ще остане значителен, подкрепен от плащанията по оперативни програми във връзка с приключването на програмния период. Дефицитът по първичния доход слабо ще се повиши като съотношение спрямо БВП. Крайният ефект върху баланса на текущата сметка ще се изрази в постепенно свиване на излишъка и формиране на дефицит към края на периода. Въпреки влошаването, салдото ще е достатъчно за поддържане на устойчива външна позиция.

Граф. 8: Входящи ПЧИ по сектори*(млн. евро)



* Данните за ПЧИ са съгласно принципа на първоначалната посока на инвестицията

Източник: БНБ, НСИ

Годишните входящи потоци по преки чуждестранни инвестиции продължиха да нарастват и през 2018 г. достигнаха 3.5% от БВП или 1.9 млрд. евро. ПЧИ бяха основно под формата на дългови инструменти към нефинансови компании от частния сектор.

Очакванията на МФ са положителната динамика на ПЧИ в страната да се запази, като темпът на нарастване ще е близък до номиналния ръст на БВП. В резултат, входящите ПЧИ ще възлизат на около 3.5% от БВП средногодишно за целия прогнозен период.

1.4.4 Паричен сектор и финансов 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 декември 2018 г. пазарната стойност на международните валутни резерви на България – актив по баланса на управление „Емисионно“¹³ на Българската народна банка (БНБ) възлезе на 25.1 млрд. евро, като отбеляза нарастване с 1.4 млрд. евро на годишна база. Валутните резерви осигуряваха покритие на 8.7 месеца внос на стоки и услуги, а съотношението им към краткосрочния външен дълг на страната беше 318.0%.

Към февруари 2019 г. международните валутни резерви възлязоха на 24.8 млрд. евро, като това представляваше увеличение с 2.6 млрд. евро спрямо същия период на 2018 г. Съгласно принципите на функциониране на паричния съвет повишението на международните валутни резерви съответстваше на нарастването на балансовата стойност на пасивите на управление „Емисионно“. Основен принос за динамиката на пасивите имаха увеличението на задълженията към банки и на парите в обращение.

След еднократно понижение на свръхрезервите на банките през октомври 2017 г., повлияно от промените в методологията за определяне на лихвените проценти по сметки в БНБ¹⁴, от началото на 2018 г. се наблюдаваше стабилизиране на нивата им с тенденция към плавно понижение през втората половина на годината. Към декември 2018 г. превишението на поддържаните в БНБ средства от банките над изискуемия минимум на резервни активи по Наредба № 21 на БНБ¹⁵ възлезе среднодневно на 33.1% от задължителните минимални резерви (при 44.9% през декември 2017 г.). Намалението на свръхрезервите на банките през втората половина на годината бе изцяло компенсирано от увеличението на задължителните минимални резерви (ЗМР) поради нарастващата депозитна база и от увеличението на средствата на банките в системата TARGET2. В резултат, през декември 2018 г. общият размер на банковите резерви се повиши с 0.9 млрд. лв. на средномесечна база спрямо същия период на предходната година. Към февруари 2019 г. превишението на поддържаните в БНБ средства от банките над изискуемия минимум на резервни активи се понижи до 30.7% от ЗМР, а общият размер на банковите резерви отбеляза повишение с 1.1 млрд. лв. на средномесечна база спрямо февруари 2018 г.

През 2018 г. широките пари продължиха да нарастват със сравнително високи темпове, като към декември годишният им растеж възлезе на 8.8% (7.7% в края на 2017 г.). Тази динамика се определяше от запазването на висока норма на спестяване в икономиката в условията на продължаващо подобрене на икономическата активност и повишение на доходите от труд. Основен положителен принос за растежа на широките пари продължиха да имат овърнайт депозитите, а приносът на парите извън парично-финансовите институции се запази стабилен в рамките на годината. От април се наблюдаваше положителен принос и на квазипарите за общия

¹³ Пазарната стойност на международните валутни резерви включва измененията от трансакции, валутнокурскови разлики и ценови преоценки.

¹⁴ В сила от 4 октомври 2017 г. влязоха в сила промени в методологията за определяне на лихвените проценти по сметки при БНБ. Според промените върху свръхрезервите на банките се прилага лихвен процент, равен на по-малкото от двете числа: 0% или лихвеният процент по депозитното улеснение на ЕЦБ, намален с 20 базисни точки. Тази промяна доведе до понижение на лихвения процент по свръхрезервите на банките в БНБ до -0.60%.

¹⁵ Наредба № 21 на БНБ за задължителните минимални резерви, които банките поддържат при Българската народна банка (в сила от 4 януари 2016 г.).

растеж на МЗ, който бе определен основно от депозитите с договорен матуритет до 2 години. В условията на ниски лихвени проценти, овърнайт депозитите останаха предпочитана форма на спестяване както за фирмите, така и за домакинствата поради предоставяната гъвкавост при теглене на спестените средства. От гледна точка на валутната структура, както фирмите, така и домакинствата запазиха предпочитанията си да спестяват основно в национална валута.

Към края на 2018 г. общият растеж на депозитите на неправителствения сектор възлезе на 7.3% на годишна база (6.2% в края на 2017 г.). Основен принос за растежа имаха депозитите на домакинствата, които нарастваха с ускоряващ се темп през годината и към декември достигнаха 51.5 млрд. лв. (годишен растеж от 7.7%). При депозитите на нефинансовите предприятия се наблюдаваше известно ускорение на темпа на растеж от края на второто тримесечие на годината, което се дължеше до голяма степен на еднократни фактори, чийто ефект се изчерпа през ноември. В края на 2018 г. размерът на депозитите на нефинансовите предприятия достигна 23.2 млрд. лв., като растежът им се забави до 5.2%. През януари 2019 г. годишният темп на нарастване на широките пари се ускори до 10.0%, а растежът на депозитите на неправителствения сектор до 8.6%.

При кредита за нефинансовите предприятия и домакинствата през 2018 г. се наблюдаваше тенденция на ускорение на годишния растеж, който в края на годината възлезе на 7.7% (3.3% в края на 2017 г.). За тази динамика допринесоха благоприятната макроикономическа среда, нарастващото вътрешно търсене и ниските лихвени проценти по кредитите. Към декември 2018 г. годишният темп на нарастване на кредита за нефинансовите предприятия възлезе на 5.4% (1.6% в края на 2017 г.), като положителен принос имаха както кредитите без овърдрафт, така и овърдрафтът. Динамиката при кредитирането на домакинствата също бе възходяща, като през годината се наблюдаваше тенденция към засилване на годишния темп на растеж на потребителските кредити и на жилищните кредити. Същевременно, приносът на другите кредити бе отрицателен. Към края на 2018 г. общият растеж на кредитите за домакинствата достигна 11.2% на годишна база (6.0% в края на декември 2017 г.). За значителното ускорение на растежа при потребителските кредити (до 17.7% през декември 2018 г.) съществено влияние оказва включването на нова отчетна единица в обхвата на паричната статистика от април 2018 г.¹⁶ Същевременно, отрицателният принос на другите кредити за домакинствата бе определен до голяма степен от изплащания от страна на правителството на кредити, отпуснати по Националната програма за енергийна ефективност на многофамилните жилищни сгради, които надвишиха обема на новите кредити по тази програма. Към януари 2019 г. годишният растеж на кредита за нефинансовите предприятия и домакинствата се повиши до 7.8%.

През 2018 г. лихвените проценти по срочните депозити се запазиха на достигнатите ниски в исторически план равнища, за което влияние оказаха запазващият се висок приток на привлечени средства от резиденти и високата ликвидност в банковата система. Към януари 2019 г. среднопретегленият лихвен процент по новите¹⁷ срочни депозити¹⁸, представен като претеглена средна стойност на 12-месечна база, възлезе на 0.3%, запазвайки се без изменение спрямо същия период на предходната година. В условията на благоприятна макроикономическа среда, повишена оценка на банките за платежоспособността на кредитополучателите и силна конкуренция в банковия сектор, при лихвените проценти по новоотпуснати кредити за предприятия и по новите жилищни кредити се запази тенденция към понижение. Към януари 2019 г. сред-

¹⁶ Считано от април 2018 г. в обхвата на сектор „Други парично-финансови институции“ бе включена БНП Париба Пърсонал Файненс С.А., клон България със салда, прекласифицирани от сектор „Други финансови посредници“. Прекласификацията бе резултат от преобразуването чрез вливане в новата кредитна институция на дружеството, ангажирано с кредитиране БНП Париба Пърсонал Файненс ЕАД и отчитано до март 2018 г. за целите на паричната статистика в сектор „Други финансови посредници“.

¹⁷ Термините „нови“ депозити и „нови“ кредити се отнасят за статистическата категория „нов бизнес“.

¹⁸ Среднопретеглен лихвен процент по срочните депозити на сектори „Домакинства“ и „Нефинансови предприятия“, претеглени по валута и срочност.

нопретеглените лихвени проценти по новите кредити¹⁹ за нефинансови предприятия и по новите жилищни кредити, представени като претеглена средна стойност на 12-месечна база, се понижиха съответно с 0.6 процентни пункта и с 0.5 процентни пункта спрямо същия период на 2018 г. и възлязоха на 3.4% и при двете категории кредити. Същевременно, при лихвените проценти по потребителските кредити се наблюдаваше известно повишение от април 2018 г.

През 2018 г. дейността на банковия сектор се осъществяваше при продължаващ процес на подобряване на качеството на активите и съблюдаване на адекватни нива на ликвидната и на капиталовата позиция на кредитните институции.²⁰

Нивата на капиталовите съотношения на банковата система в края на 2018 г. намаляха спрямо края на 2017 г., но останаха значително над минималните изисквания. Кредитните институции спазваха изискванията за капиталови буфери (предпазен капиталов буфер – 2.5%, буфер за системен риск – 3.0%, антицикличен капиталов буфер – 0% и буфер за друга системно значима институция). С нарастването на размера на базовия собствен капитал от първи ред през годината се увеличиха и капиталът от първи ред, и собственият капитал на банковата система. В края на 2018 г. регулаторният капитал възлезе на 11.6 млрд. лв., което представляваше увеличение със 142 млн. лв. (1.2%) спрямо края на 2017 г. Общият размер на рисковите експозиции се увеличи през годината под влияние на растежа на кредита и поради регулаторни промени.²¹ Общата капиталова адекватност на банковата система остана висока на ниво от 20.38% към декември 2018 г. (22.08% в края на 2017 г.), в т.ч. адекватността на капитала от първи ред беше 19.41% (20.86% в края на 2017 г.). Размерът на капитала, превишаващ минималното регулаторно изискване от 8%, намаля с 3.5% и в края на годината възлезе на 7.1 млрд. лв. Към края на 2018 г. банковата система отчете печалба в размер на 1.7 млрд. лв., която надвиши реализираната за 2017 г. с 44.7%.²² Съотношенията за възвръщаемост на активите (ROA) и на капитала (ROE) се повишиха спрямо 2017 г. и в края на 2018 г. възлязоха на 1.58% (1.18% през декември 2017 г.) и 11.97% (9.15% през декември 2017 г.).

През 2018 г. продължи тенденцията към подобряване на качеството на активите на банките. В края на декември brutната сума на необслужваните експозиции²³ възлезе на 6.8 млрд. лв., а техният дял в общия брутен размер на всички експозиции в банковата система се понижи до 6.7% (при 8.9% в края на 2017 г.). На годишна база brutният размер на необслужваните кредити и аванси намаля с 1.5 млрд. лв. (18.1%). Същевременно общите brutни кредити и аванси нараснаха с 9.2% (7.5 млрд. лв.). В резултат, дялът на brutните необслужвани кредити и аванси в общите brutни кредити и аванси се понижи с 2.6 пр. п. до 7.6% в края на 2018 г. Степента на покритие на brutните необслужвани кредити и аванси с присъщата обезценка в края на 2018 г. се повиши до 51.4% (при 49.4% в края на 2017 г.). Нетната стойност на необслужваните кредити и аванси²⁴, представляваща потенциалният кредитен риск в банковите баланси, намаля с 21.4% до 3.3 млрд. лв., като техният дял в общите нетни кредити и аванси спадна до 3.9% в края на 2018 г. (5.4% в края на 2017 г.). В края на периода размерът на остатъчния кредитен риск беше

¹⁹ Среднопретеглени лихвени проценти по кредитите на сектори „Домакинства“ и „Нефинансови предприятия“, претеглени по валута и срокност.

²⁰ Оценката за състоянието на банковата система е въз основа на данни от надзорните отчети на индивидуална база към края на декември 2018 г., получени до 7 март 2019 г.

²¹ От 1 януари 2018 г. отпаднаха възможностите за преференциално третиране на някои видове експозиции, отчитани от банките до края на 2017 г. с 0% рисково тегло и 0% капиталово изискване за съчетаване на валутната двойка „лев/евро“.

²² Принос за нарастването на печалбата на банките имаха и събития с еднократен ефект.

²³ Необслужваните експозиции са определени въз основа на най-широката дефиниция по методиката на ЕБО, включваща както brutните кредити и аванси, така и дълговите ценни книжа, различни от държани за търгуване.

²⁴ Нетната стойност на необслужваните кредити и аванси е изчислена по методиката на ЕБО, като brutният им размер е намален с натрупаната обезценка за тази класификационна категория. При изчисляването на дела на нетните необслужвани кредити и аванси се използва нетната стойност както на необслужваните кредити и аванси, така и на общите кредити и аванси.

над два пъти по-малък от превишението на капитала над минималното регулаторно изискване от 8%.

Ликвидната позиция на банковия сектор остана стабилна, като коефициентът на ликвидно покритие в банковата система съществено надвишаваше минималното изисквано равнище. Отношението на ликвидно покритие (LCR)²⁵ в края на декември 2018 г. възлезе на 294.1% (344.7% в края на 2017 г.) и остана над средното ниво за европейската банкова система.

Съгласно своя мандат, БНБ осъществява надзор върху банките с цел поддържане стабилността на банковата система. С оглед на обхващане на рисковете за стабилността на банковата система през 2018 г. бяха проведени макропруденциални стрес тестове за оценка на устойчивостта на капиталовата позиция и на ликвидността при неблагоприятни условия. В допълнение бяха извършени задълбочени анализи на ключови компоненти от развитието на системните рискове в банковата система, като динамиката на необслужваните кредити, прилаганите кредитни стандарти при ипотечните заеми, динамиката на суверенните дългови експозиции в банковите баланси и рейтинговия профил на портфейлите от чуждестранни държавни ценни книжа (ДЦК). Направен бе и преглед на текущото приложение на Международния стандарт за финансово отчитане 9 (МСФО 9).

Въз основа на наблюдаваните благоприятни тенденции в икономическата среда и засилената кредитна активност през 2018 г., както и на извършения анализ на показатели за цикличния системен риск в банковата система, бе направена оценка, че страната се намира във възходящата фаза на икономическия и на финансовия цикъл. При отчитане на тези фактори, на 25 септември 2018 г. Управителният съвет на БНБ увеличи нивото на антицикличния капиталов буфер, приложим към кредитни рискови експозиции в Република България, от 0% до 0.5% в сила от 1 октомври 2019 г. С повишаването на антицикличния буфер се цели благоприятните икономически условия да бъдат използвани за съхраняване и допълнително засилване на капиталовата позиция на банковата система, с което да се увеличи устойчивостта на кредитните институции към бъдеща реализация на кредитен риск.²⁶ През декември 2018 г. Управителният съвет на БНБ определи нивото на антицикличния капиталов буфер в размер от 0.5% да се прилага и през първото тримесечие на 2020 г.

През 2018 г. бе извършен и ежегоден преглед на идентифицираните като други системно значими институции (ДСЗИ) и определените за тях нива на капиталов буфер за ДСЗИ. В съответствие с утвърдената методология тези нива се въвеждат поетапно до пълното въвеждане на определените равнища по банки, считано от 1 януари 2020 г.²⁷ При ежегодния преглед съобразно методологията бяха идентифицирани десет системно значими институции, с общ пазарен дял от 83.8% от активите на банковата система.

През 2018 г. БНБ продължи своята активна работа по идентифициране на възможности за прецизиране и усъвършенстване на законодателната рамка в областта на банковия надзор. В тази връзка, БНБ предложи на МФ проект на законодателни изменения в чл. 45 от Закона за кредитните институции. Измененията разширяват кръга от експозиции, които представляват експозиции към свързани лица. С приетата от БНБ Наредба № 37 от юли 2018 г. за вътрешните

²⁵ Отношението на ликвидно покритие за банковата система се изчислява като съотношение между ликвидния буфер и нетните изходящи ликвидни потоци. За повече информация относно новите изисквания за отчитане на ликвидността, в сила от началото на 2018 г., виж тримесечното издание на БНБ „Банките в България“, октомври – декември 2017 г.

²⁶ Като макропруденциален инструмент антицикличният буфер е предвиден в Наредба № 8 на БНБ от 24 април 2014 г. за капиталовите буфери на банките, като съгласно изискванията на наредбата когато за пръв път се определя ниво на буфера, различно от 0%, или когато нивото се увеличава, оповестяването на изискването се извършва 12 месеца преди влизането му в сила.

²⁷ Повече информация за капиталовите буфери е налична на интернет страницата на БНБ: <http://www.bnb.bg/BankSupervision/BSCapitalBuffers/index.htm>.

експозиции на банките се урежда начинът, по който банките трябва да изчисляват вътрешните експозиции и се регламентира както отчетността, така и уведомленията, които кредитните институции трябва да представят на БНБ. В допълнение, с нея се определят и изискванията към вътрешните правила и процедури за формиране, наблюдение и докладване на вътрешните експозиции, които банките следва да приемат, за да се гарантира, че са идентифицирали всички формирани от тях вътрешни експозиции и че отчитат адекватно рисковете, свързани с тях.

Чрез промени в Наредба № 11 на БНБ от март 2017 г. за управлението и надзора върху ликвидността на банките бе изменен и допълнен режимът за управление и надзор върху ликвидността на банките. Измененията са свързани с приложение на Регламент (ЕС) № 575/2013 и на Регламент за изпълнение²⁸ (ЕС) 2017/2114, поради което се наложи да отпадна текстове в предходната версия на Наредба № 11 на БНБ, отнасящи се до таблица за падежната структура на активите, пасивите и задбалансовите позиции; коефициент на ликвидните активи и коефициент за ликвидност по падежни интервали. В съответствие с Делегиран регламент²⁹ (ЕС) 2015/61 се въведоха изисквания за третирането на задължителните минимални резерви за целите на ликвидността. Голяма част от текстовете на Наредба № 11 на БНБ се запазват, тъй като с тях в българското законодателство се въвежда Директива 2013/36/ЕС³⁰.

БНБ прие Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 30 за изчисляване размера на дължимите от банките премийни вноски по Закона за гарантиране на влоговете в банките (ЗГВБ). Промените в Наредбата предвиждат съкращаване от 45 на 7 дни на процеса на определяне и събиране на извънредни вноски от банките, което ще позволи синхронизация с определените в ЗГВБ срокове (7 работни дни) за изплащане на влоговете в банка при наличие на законовите предпоставки за това. В допълнение, чрез включване на нова глава в наредбата се доразвива нормативната уредба относно действията на БНБ и Фонда за гарантиране на влоговете в банките, в случай че кредитна институция не заплати дължимата премийна вноска в сроковете, определени в ЗГВБ и Наредба № 30.

През 2018 г. БНБ продължи своята работа и по отношение на сближаването на надзорните практики с цел да се гарантира хармонизирано прилагане на пруденциалните правила в рамките на ЕС. В тази връзка бяха приети „Насоки относно вътрешното управление“, издадени от Европейския банков орган (ЕБО). Те имат за цел да хармонизират правилата, процесите и механизмите за вътрешно управление на институциите в съответствие с изискванията на Закона за кредитните институции.

През 2018 г. в БНБ започна подготовка за изменение на законодателната рамка във връзка с отправено на 18 юли 2018 г. искане на Република България за установяване на тясно сътрудничество между Европейската централна банка (ЕЦБ) и БНБ и присъединяване към Единния надзорен механизъм (ЕНМ) при присъединяване на българския лев към Валутния механизъм II (ERM II). Във връзка с процедурата за установяване на тясно сътрудничество с ЕЦБ и присъединяване към ЕНМ бяха изменени Законът за кредитните институции и Законът за Българската народна банка. Промените в законодателството касаят основно предпоставките за установяване на тясно сътрудничество между ЕЦБ и БНБ, включително предоставянето на правомощия на

²⁸ Регламент за изпълнение (ЕС) 2017/2114 на Комисията от 9 ноември 2017 г. за изменение на Регламент за изпълнение (ЕС) № 680/2014 по отношение на образците и указанията, ОВ на ЕС, L 321 от 06.12.2017 г.

²⁹ Делегиран регламент (ЕС) 2015/61 на Комисията от 10 октомври 2014 г. за допълнение на Регламент (ЕС) № 575/2013 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на изискването за ликвидно покритие за кредитните институции.

³⁰ Директива 2013/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно достъпа до осъществяването на дейност от кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните посредници, за изменение на Директива 2002/87/ЕО и за отмяна на директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО.

ЕЦБ, както и допълване на правомощията на БНБ, свързани с осъществяването на макропруденциалния надзор върху кредитните институции.

Според прогнозата на МФ, в периода 2019-2022 г. кредитът за частния сектор ще продължи да нараства при очаквания за добра икономическа активност, увеличение на располагаемия доход и нарастващо потребление на домакинствата.

През 2019 г. темпът на нарастване на кредита за домакинства ще се забави. От една страна, това ще е свързано с приключването на еднократни ефекти от 2018 г. и поради ефекти, свързани с възстановяване на остатъчните суми от страна на правителството по кредити, отпуснати по Националната програма за енергийна ефективност на многофамилни жилищни сгради. От друга – ще отразява очакванията за забавяне на нарастването при потребителските кредити в синхрон с по-ниския растеж на потреблението на домакинствата спрямо 2018 г. Годишният темп на нарастване на жилищното кредитиране също ще се забави в съответствие с тенденцията на забавяне на растежа на цените на жилища от 2018 г., която се очаква да продължи и през 2019 г. Тези ефекти ще се отразят върху кредита за частния сектор и през 2019 г. годишният му растеж ще се забави спрямо 2018 г. Според прогнозата на МФ, в края на 2019 г. годишният растеж на вземанията общо за частния сектор ще бъде 7.5%, при 9% в края на 2018 г. Допълнителни фактори в тази посока биха могли да бъдат: новият макропруденциален инструментариум от мерки по отношение на банковото кредитиране, по-високото ниво на антицикличния капиталов буфер, което ще влезе в сила от октомври 2019 г., както и потенциални действия на банките по подобряване на качеството на балансовите си активи. Факторите, които ще влияят в посока на нарастване на кредита за домакинствата, са по-високият растеж на компенсацията на един нает през 2019 г. и очакванията за запазване на относително високо търсене на заемни ресурси. Темпът на нарастване на кредита за домакинства леко ще се забави до края на прогнозния период в синхрон с очакванията за забавяне на годишното нарастване на потреблението на домакинствата.

Кредитът за нефинансови предприятия ще продължи да нараства през прогнозния период, като растежът му ще отразява и динамиката на частните инвестиции. Прогнозира се годишното нарастване на общо вземанията от предприятия да бъде около 8.6% в края на 2022 г.

Вземанията от частния сектор също ще имат възходяща тенденция през периода 2020 – 2022 г. (с нарастващ принос от нефинансовите предприятия), като растежът им в края на прогнозния период ще бъде около 8%.

ЧАСТ 2

ПРАВИТЕЛСТВЕН БАЛАНС И ДЪЛГ

2.1 Стратегия на политиката

Основен приоритет на фискалната политика през текущата и следващите години продължава да бъде запазването на стабилността на публичните финанси, съчетано с осигуряването на необходимите мерки за стимулиране на икономическата активност в страната.

През периода 2019–2022 г. темпът на изменение на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ ще продължи да бъде зависим главно от промяната на дълга на подсектор „Централно управление“, поради неговия превес в общия дълг на сектора (с дял от около 97% към 31.12.2018 г.). Този фактор обуславя и доминантното значение на политиката по управление на държавния дълг при дефиниране на текущото състояние и перспективите за развитие на консолидираните задължения.

Управлението на суверенните задължения в средносрочен аспект кореспондира с основните цели на фискалната политика, насочени към поддържане на балансирана позиция на бюджетното салдо. Стратегическата цел на дълговото управление е осигуряването на необходимия ресурс за рефинансиране на дълга в обращение, при необходимост финансиране на бюджета и обезпечаване стабилността на фискалния резерв при оптимално възможна цена и приемлива степен на риск.

По-големият размер на фискалния резерв, отчетен към края на 2018 година, и продължаващата фискална консолидация в предстоящия три годишен период, предоставят възможност за провеждане на политика по управление на дълга, съобразена както с конкретните пазарни условия, така и с необходимостта от дългово финансиране при запазване устойчивостта на основните дългови индикатори. Усилията ще бъдат съсредоточени в посока обезпечаване на възможностите за пазарно-ориентирано финансиране, при спазване на законово регламентирани годишни дългови ограничения. Определянето на конкретните характеристики на новопоетия дълг ще бъде съобразено с настоящата конюнктура на пазара на ДЦК и амортизационния профил на дълга в обращение, при отчитане на възможностите за намаляване на риска за рефинансиране и изглаждане на матуритетната структура на дълга. Планира се дълговото финансиране на бюджета да бъде обезпечено чрез предоставяне на високоликвидни, при подходящо съотношение доходност/риск дългови инструменти, позиционирани в различни матуритетни сегменти, както и посредством усвоявания по вече договорени държавни заеми, с целево предназначение за съфинансиране на проекти, изпълнявани със средства от ЕС.

2.2 Средносрочни цели

Параметрите на бюджетната рамка следват очертаните цели на фискалната политика и отчитат ефектите от провежданите политики както в приходната, така и в разходната част на бюджета, при съобразяване с приоритетите, целите и мерките, заложи в Програмата за управление на правителството на Република България за периода 2017–2021 г. Доколкото прогнозата обхваща период и след края на управленския мандат, то хоризонталните и секторните политики и допускания в последната година са запазени на нивото на 2021 г., като разчетите са съобразени с макроикономическата прогноза за периода 2019–2022 г.

От гледна точка на устойчивостта на публичните финанси през прогнозния период ще продължи тенденцията за определяне на реалистични цели за основните бюджетни параметри при спазване на установените фискални правила и ограничения, заложи в Закона за публичните финанси (ЗПФ) и произтичащи от изискванията на Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 г. относно изискванията за бюджетните рамки на държавите-членки (ОВ, L, 306/41 от 23 ноември 2011 г.) и Регламент (ЕО) № 1466/1997 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики.

Ключови цели продължават да бъдат запазването на фискалната устойчивост и провеждането на последователна, прозрачна и предвидима фискална политика, която да допринася за подобряване на бизнес средата, насърчаване на инвестициите и стимулиране развитието на трудовия пазар за постигане на икономически растеж и заетост, придържайки се към общите правила на ЕС. В този контекст средносрочната перспектива се запазва по отношение на определените цели за продължаване на фискалната консолидация и постигане и поддържане на балансиран бюджет. Същите остават непроменени в продължение на няколко поредни цикъла на подготовка на бюджета.

Фискалната рамка, изразена чрез параметрите на сектор „Държавно управление“, е насочена към постигане на салдо близко до балансиран бюджет за 2019 г. и поддържане на излишъци на начислена основа за периода 2020–2022 г. През 2019 г. се очаква бюджетното салдо да бъде отрицателно в размер на 0.3% от БВП. В средносрочен план се очаква излишък съответно от 0.4%, 0.2% и 0.1% от БВП за 2020 г., 2021 г. и 2022 г. С основен принос за нарастването на бюджетния дефицит през 2019 г. са разходите, които се очаква да се увеличат с 2 пр.п. (до 37.9%). В средносрочен план е планирано свиване на приходите и на разходите спрямо нивото им от 2019 г.

Планираният размер на бюджетното салдо за периода 2020–2022 г. ще се реализира при очертаваща се тенденция на лек спад както при приходите като дял от БВП, така и при разходите. Разходите като дял от БВП за 2019 г. са 37.9%, а през 2020, 2021 и 2022 г. бележат спад съответно до 36.9%, 36.7% и 36.0%. В приходната част съотношението на общите приходи спрямо БВП спада до 37.7% през 2019 г., след което се наблюдава тенденция на допълнително намаление до 36.1% през 2022 г.

Номиналният ръст на приходите през отделните години се дължи на увеличение на постъпленията от всички основни видове данъци – ДДС, акцизи, данък върху доходите на физическите лица и корпоративен данък. Растеж се очаква също и при приходите от социалноосигурителни вноски, като той е най-значителен през 2019 г. поради предприетите мерки за нарастване на доходите, както и във връзка с нарастването на максималния осигурителен доход. За 2020 г. общите приходи нарастват с 5.3%, като до края на периода растежът им се забавя до 3.8%.

При разходите на сектор „Държавно управление“ най-висок номинален ръст в средносрочен план се наблюдава при разходите за персонал, социалноосигурителните плащания и капиталовите разходи. В същото време, представени като процент от БВП, социалноосигурителните

плащания спадат до ниво от около 10.7% от БВП към края на периода. Положително въздействие за ограничаване на нарастването на тези разходи като процент от БВП оказва продължаващото въздействие на пенсионната реформа, свързана с повишаване на възрастта и осигурителния стаж за пенсиониране.

Реалистичната прогноза за параметрите на бюджетната рамка дава възможност да се управляват външните и вътрешни рискове.

2.3 Фактически баланси и актуализирани бюджетни планове за текущата година

Тенденцията на положителни бюджетни баланси на сектор „Държавно управление“ от 2016 и 2017 г. продължи и през 2018 г. Заложената цел в предходната Конвергентна програма бе постигането на балансирано бюджетно салдо, като отчетните данни показват, че има преизпълнение на заложената цел. На база на данните от априлските Нотификационни таблици за дефицита и дълга на България балансът на сектор „Държавно управление“ е излишък в размер на 2.0 % от БВП, което представлява подобрене с 2.0 пр.п. спрямо прогнозата в предходната Конвергентна програма.

За постигнатото значително подобрене на бюджетния баланс през 2018 г., спрямо прогнозата, принос имаха както приходната, така разходната страна. Възходящата тенденция при приходите от последните години продължи и през 2018 г., като ръст има при всички основни елементи на данъчните и осигурителните приходи, и при получените капиталови трансфери от ЕС, докато разходите останаха по-ниски от разчета за годината. Повишените постъпления от данъците и осигурителните вноски са резултат основно от позитивното развитие на макроикономическите показатели и едновременно с това положителните резултати от изпълнението на Единната национална стратегия за повишаване на събираемостта на приходите, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на законодателството, както и други стъпки в тази насока.

От страна на разходите се отчита по-ниско от планираното изпълнение през 2018 г., което се дължи основно на капиталовите разходи, чийто размер остана по-нисък в сравнение с разчета за годината. Съпоставени с прогнозата в предходната Конвергентна програма, общите разходи на сектор „Държавно управление“, представени като относителен дял в БВП, са по-ниски с 1.5 пр.п. Разходите на начислена основа за някои от големите инфраструктурни и инвестиционни проекти, в т. ч. за няколко лота от магистрала „Хемус“, някои проекти за ремонт и поддръжка на военна техника и други капиталови проекти се предвижда да бъдат реализирани в периода 2019-2023 г. В частта на капиталовите разходи също така не бяха осъществени някои от планираните инвестиционни проекти, свързани с покупката на ново въоръжение за българската армия, които бяха отложени за реализиране през следващи години поради обективни обстоятелства. Изпълнението на тези проекти, както и увеличението на разходите по сметките за средства от ЕС ще се отразят в нарастване на разходите за бруто образуване на основен капитал през следващите няколко години, което е отразено в прогнозите на Министерството на финансите в настоящата Конвергентна програма.

— Бюджетно развитие през 2018 г.

През 2018 г. България отчита положителен бюджетен баланс на сектор „Държавно управление“ в размер на 2.0% от БВП.

Приходите като съотношение спрямо БВП достигнаха 36.8%, което е увеличение с 0.6 пр.п. спрямо нивото през 2017 г. Спрямо прогнозата в предишната Конвергентна програма приходите на сектор „Държавно управление“ са по-високи с 0.5 пр.п.

Приходите от данъците върху производството и вноса, текущите данъци върху доходите, богатството и др. и данъците върху капитала нарастват в номинално изражение с над 1.3 млрд. лв., като относителният им дял в БВП се запазва почти непроменен (0.1 пр.п. намаление) спрямо 2017 г.

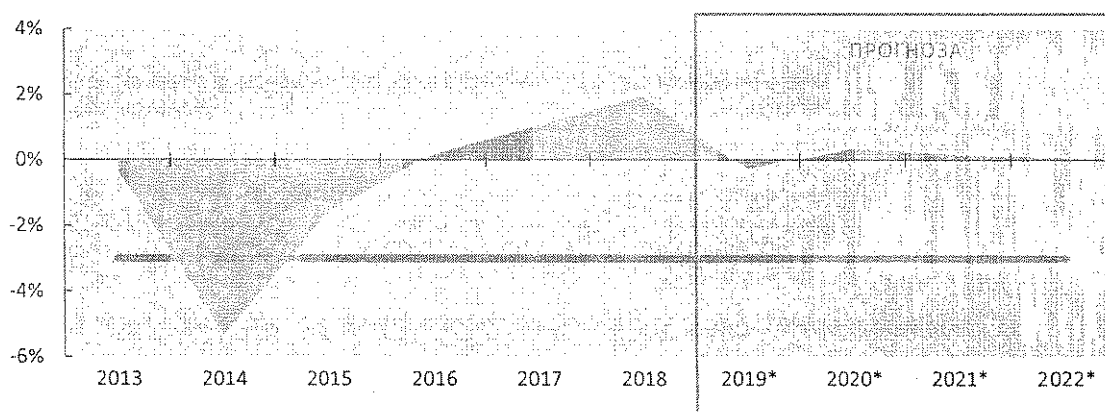
Увеличение се наблюдава при текущите данъци върху доходите, богатството и др. – 0.1 пр.п., което в номинално изражение е над 0.5 млрд. лв. Основните фактори за увеличението на постъпленията при данъка върху доходите на физическите лица са достигнатите през 2018 г. исторически най-високи нива на заетостта и регистрирания устойчив ръст на възнагражденията както в частния, така и в някои сфери на общественния сектор (преди всичко в сектора на училищното образование). Данъците върху капитала запазват дела си от БВП – 0.3%, непроменен спрямо 2017 г., а номинално нарастват с 18.5 млн. лв.

Данъците върху производството и вноса, въпреки че бележат намаление като дял от БВП с 0.2 пр.п., нарастват номинално с над 800 млн. лв. Трябва да се отбележи доброто ниво на постъпленията от ДДС, при които нарастването е следствие на растежа на вътрешното търсене и вноса, увеличената активност на икономическите агенти и позитивния ефект от действията на приходните администрации за повишаване на събираемостта на приходите и борбата със сенчесната икономика и укриването на данъци, докато при акцизите нарастването е по-слабо.

Отнесени към БВП приходите от социални и здравноосигурителни вноски нарастват с 0.4 пр.п. спрямо 2017 г., което е близо 1.1 млрд. лв. За това допринасят както благоприятното развитие на макроикономическите показатели, пазара на труда и ръста на доходите, влияещи и върху приходите от ДДФЛ, така и някои административни мерки като увеличението на минималните осигурителни прагове, увеличението на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ с 1 пр.п. и увеличението на частта от минималния осигурителен доход, върху който се определят здравноосигурителните вноски за лицата, които се осигуряват за сметка на държавния бюджет.

Получените капиталови трансфери нарастват с 0.1 пр.п. от БВП, което номинално е близо 200 млн. лв. Това отразява нарасналия размер на разплатените средства през 2018 г. по програмите и фондовете на ЕС.

Граф. 9: Бюджетен баланс (ЕСС'2010, % от БВП)



Източник: Евростат, МФ

Общите разходи на сектор „Държавно управление“ през 2018 г. са в размер на 34.8% от БВП, което е с 0.3 пр.п. по-малко от отчетеното през 2017 г. ниво. Същевременно стойността на разходите е с 1.5 пр.п. по-ниска от прогнозираната в предишната Конвергентна програма. При отделните елементи на разходите нарастване като дял от БВП спрямо нивото през 2017 г. има основно при капиталовите разходи, докато текущите разходи отчитат намаление с 0.4 пр.п.

При капиталовите разходи се отчита ръст основно при бруто образуването на основен капитал – с 0.7 пр.п., като основната причина са по-високите разходи по проектите, финансирани със средствата от европейските програми и фондове, включително и съответното национално съфинансиране. Намаление се наблюдава при останалите елементи на капиталовите разходи.

Разходите за компенсация на наетите лица нарастват с 0.2 пр.п. като дял от БВП. Причина за отчетеното увеличение са няколко фактора. Най-съществен елемент от нарастването на заплащането на заетите в бюджетния сектор беше второто поредно увеличението (от 1 януари 2018 г.) на възнаграждения на педагогическия персонал в средните училища, което е следващата стъпка от политиката за увеличение на средствата за образованието и превръщането му в главен приоритет и двигател на бъдещото развитие на страната. Нараснаха и средствата за възнаграждения за работещите в сектор „Сигурност и отбрана“ и др. Ръст отбелязват и бюджетните разходи за социални осигуровки поради нарастването с 1 пр.п. от 1 януари 2018 г. на вноската за фонд „Пенсии“ и увеличението на частта от минималния осигурителен доход, върху който се определят здравноосигурителните вноски за лицата, които се осигуряват за сметка на държавния бюджет. Разходите за издръжка също нарастват с 0.2 пр.п., като увеличение има при разходите за текущ ремонт, външни услуги и други.

Размерът на социалните трансфери като дял от БВП намалява с 0.3 пр.п., но в номинално изражение средствата нарастват с близо 600 млн. лв. Основното увеличение е при социалните трансфери, различни от тези в натура, където се отчитат и разходите за пенсии, при които беше извършено осъвременяването на всички пенсии с 3.8% от 1 юли 2018 г. и двукратно през годината бяха предоставени допълнителни средства за пенсионерите с най-ниски пенсии (т.нар. „великденски“ и „коледни“ добавки) в размер на около 100 млн. лв.

Намаление като дял от БВП спрямо предходната година се отчита при разходите за лихви – с 0.1 пр.п., докато разходите за субсидии нарастват с 0.2 пр.п.

— Бюджетни акценти за 2019 г.

Съгласно актуализираната тригодишна бюджетна прогноза се предвижда бюджетната цел за баланса на сектор „Държавно управление“ да бъде поддържането на салдо, близко до балансираното, като през 2019 г. се предвижда то да бъде с минимална отрицателна стойност от 0.3% от БВП, а през следващите години от тригодишния период се очаква отново реализирането на положителен бюджетен баланс. Тази цел е съобразена с текущите икономически условия и е в съответствие с изискванията на националните фискални правила.

Политиката по приходите запазва тенденциите и насоките през последните години и е ориентирана към поддържане на макроикономическата и бюджетна стабилност и в частност повишаване на икономическия растеж и стимулиране търсенето и предлагането на труд, както и осигуряване на необходимия финансов ресурс за изпълнение на фискалната политика на правителството, включително предоставяне на фискалните възможности за финансиране на приоритетните сектори. Основните цели на политиката са подобряване събираемостта на приходите, справяне със сенчестата икономика и намаляване на административната тежест и разходите за бизнеса и гражданите. Постигането на по-високи по размер бюджетни постъпления, освен с предвидима данъчна среда, е свързано с ограничаване на данъчните измами, предотвратяване на възможностите за укриване и невнасяне на данъци и отклонение от данъчно облагане. Политиката в областта на данъците е насочена към насърчаване на бизнеса и инвестиционната активност чрез запазване на данъчната тежест, широка данъчна основа и малко на брой данъчни преференции. По-значимо нарастване се очаква при данъците върху производството и вноса (основно ДДС), свързано основно с ръста на данъчната база (вътрешното потребление). По-чувствително увеличение е предвидено и при постъпленията от осигурителни вноски, което е резултат основно от продължаване нарастването на доходите на заетите, включително на тези в бюджетния сектор и увеличението на максималния осигурителен доход през 2019 г.

Рамката по приходите е планирана реалистично, като се отдава значение и на мерките за повишаване на данъчната събираемост.

Политиката на публичните разходи е насочена към обезпечаване изпълнението на приоритетните политики на правителството в сферата на образованието, социалните дейности и здравеопазването, политиката по доходите, реализацията на капиталови разходи, вкл. в сферата на отбраната, които са отложени от предходни години, като постоянен приоритет остава и повишаване на ефективността на разходите в отделните сектори с цел засилване на техния принос за повишаване на икономическия растеж.

Приоритети в частта на приходите:

Главните нормативни промени в сферата на данъчната и осигурителната политики, водещи до ефекти върху бюджетните приходи, са както следва:

- запазване на ниските данъчни ставки за корпоративни данъци, данъка върху доходите на физическите лица и ДДС, като важен стимул за инвестиции, икономически растеж и заетост.
- размерите и съотношенията осигурител/осигурен на осигурителните вноски за фондовете на държавното обществено осигуряване и на здравноосигурителната вноска се запазват непроменени през 2019 г. в сравнение с 2018 год.
- увеличението на минималната работна заплата с 50 лв. до 560 лв. от 1 януари 2019 г., увеличаването на минималните осигурителни доходи по основните икономически дейности и квалификационни групи професии за наетите лица и на минималния осигурителен доход за самоосигуряващите се лица, и увеличението на минималния осигурителен доход за земеделските стопани и тютюнопроизводители от 350 на 400 лв. ще генерират положителен ефект върху приходи от ДДФЛ от 33.2 млн.лв. (0.03% от прогнозния БВП) и върху осигурителните вноски в размер на 68.3 млн.лв. (0.06% от прогнозния БВП).
- увеличението на максималния осигурителен доход от 2 600 на 3 000 лв. се очаква да има негативен ефект върху приходите от ДДФЛ в размер на 19 млн. лв. (0.02% от прогнозния БВП), същевременно увеличението на средствата за персонал в бюджетната сфера, вкл. на педагогическия персонал в средното образование, ще има ефект в обратна посока – очаква се положителен ефект върху приходите от ДДФЛ в размер на 64.3 млн. лв. (0.06% от прогнозния БВП).
- увеличението на максималния осигурителен доход от 2 600 на 3 000 лв. за всички заети в страната и увеличението на средствата за персонал в бюджетната сфера, вкл. на педагогическия персонал в средното образование, се очаква да доведат до положителен ефект върху приходите от осигурителни вноски – 403.5 млн. лв. (0.35% от прогнозния БВП).
- изменения при местните данъци и такси. Най-съществена е промяната при данъка върху превозните средства, като е регламентиран нов начин за неговото определяне на базата на два компонента – имуществен и екологичен. Имущественият компонент се определя от ставката на данъка, мощността на двигателя и годината на производство на автомобила, а екологичният – от екологичната категория на автомобила. Очакваният ефект от промените е нарастване на приходите от местни данъци и такси по бюджетите на общините в размер на 20.0 млн. лв. (0.02% от прогнозния БВП).
- повишаването на акцизните ставки върху нагреваемите тютюневи изделия от 152 лв./кг. на 233 лв./кг., в сила от 01.10.2018 г., се очаква да има положителен ефект върху приходите от акцизи и ДДС в размер на 13.8 млн.лв. (0.01% от прогнозния БВП).

- повишават се изискуемите възраст и осигурителен стаж при пенсиониране, като се очаква ефектът върху приходите от осигурителни вноски да бъде 0.5 млн.лв.
- увеличение на приходите от осигурителни вноски в резултат на промяна на избора на осигуряване от частен фонд в НОИ – 17.6 млн.лв. (0.02% от прогнозния БВП).

През 2019 г. при неданъчните постъпления са предвидени следните мерки с ефект върху приходна част:

- във връзка с внедряването през 2019 г. на електронната система за събиране на таксите за ползване на републиканската пътна мрежа на база изминато разстояние за превозни средства с обща технически допустима максимална маса над 3.5 тона (ТОЛ) и на база време за леки автомобили с обща технически допустима максимална маса до 3.5 тона (електронна винетка) се очаква ръст на приходите от държавни такси в размер на 263.0 млн.лв. (0.23% от очаквания БВП).
- поради въвеждането на ТОЛ такси се очаква намаляване на приходите от винетни такси през 2019 г. с 47.7 млн.лв. (0.04% от прогнозния БВП).

Приоритети в частта на разходите:

Разходните политики са инструмент за реализиране на правителствените приоритети, като успешното им провеждане е също така в пряка зависимост от реформите в отделните сектори. В отделните сфери са предвидени мерки за подобряване на ефективността на публичните разходи, вкл. и чрез засилване ролята на пазарните механизми и спазване на бюджетните тавани и ограничения.

Политика по доходите

От 1 януари 2019 г. се увеличава минималната работна заплата (МРЗ) за страната от 510 на 560 лв. Предприетата мярка е поредната стъпка от обявената правителствена политика в тази сфера и е елемент от цялостната политика за нарастването на доходите на работещите. Повишаването на размера на МРЗ цели постигането на номинален ръст на доходите на най-нискодоходните групи на пазара на труда. Провеждането на такава политика по доходите ще способства за постигането на социална кохезия и създаването на равни възможности за пълноценен социален и продуктивен живот за всички социални групи от населението, което е в пълно съответствие с утвърдените практики в държавите-членки на ЕС за защита на доходите и жизнения стандарт на низкоплатените работници. Увеличението на МРЗ ще се отрази в увеличение на разходите за персонал (възнаграждения и осигурителни вноски) с 65.9 млн.лв. (0.06% от прогнозния БВП).

През 2019 г. е планирано увеличение с 10% на средствата за заплати, възнаграждения и осигурителни вноски на персонала, нает по трудови и служебни правоотношения, което ще има отражение върху заплащането на заетите в бюджетния сектор. С това се създава възможност на база на увеличения размер на разходите за персонал да се увеличат индивидуалните основни месечни заплати на заетите, въз основа на заеманата длъжност и оценките за постигнатите резултати. Увеличението с 10% на разходите за персонал се отразява в увеличение на разходите с 494.9 млн.лв. (0.49% от прогнозния БВП).

В сектор „Образование“ продължава реализацията на мерките, касаещи подобряване на социалния статус на педагогическите специалисти. За тази цел се отпускат допълнително 330.0 млн. лв. (0.29% от прогнозния БВП), с които ще се постигне 20% увеличение на работните заплати на работещите в сектора. Мярката цели привличането на млади хора към професията, като стартовата заплата за учител ще бъде увеличена от 760 на 920 лева през 2019 г.

Мерки по отношение на пенсиите и социалното подпомагане

В областта на пенсионната политика разходите са повлияни от следните мерки:

- от 1 януари 2019 г. като поредна стъпка от графика, приет и заложен в КСО през 2015 г., продължава повишаването на изискуемите възраст и осигурителен стаж при пенсиониране за всички категории работещи, в т.ч. работещите при условията на трета категория труд, работещите в сектор „Отбрана и сигурност“, работещите при условията на първа и втора категория труд, които не отговарят на условията за пенсиониране от професионален пенсионен фонд или са променили осигуряването си.
- за пенсиите, отпуснати след 31 декември 2018 г., процентът (тежестта) за всяка година осигурителен стаж в пенсионната формула се увеличава от 1.169 на 1.2.
- от 1 юли 2019 г. пенсиите, отпуснати до 31 декември 2018 г. включително, се увеличават с 5.7% (процент, определен по правилото на чл. 100 от КСО), което увеличение включва и новата „тежест“ на година осигурителен стаж.
- минималният размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст и социалната пенсия за старост, както и свързаните с тях пенсии и добавки се увеличават от 1 юли с 5.7%.
- максималният размер на получаваните една или повече пенсии считано от 1 януари 2019 г. до 30 юни 2019 г. се запазва на 910 лв., а от 1 юли 2019 г. се увеличава до 1200 лв. (40 на сто от размера на максималния осигурителен доход за същата календарна година – 3000 лв. за 2019 г.).
- от 1 януари 2019 г. се променя формулата за изчисляване на индивидуалния коефициент, като с допълнение към чл. 70, ал. 9 от КСО се дефинира максималната му стойност.
- От 1 януари 2019 г. съгласно § 7, ал. 1 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за хората с увреждания, служебно се прекратяват социалните пенсии за инвалидност, изплащани в размер 25 на сто. Очакваният финансов ефект от тази промяна е намаление на разходите за пенсии, изплащани за сметка на държавния бюджет със 125.4 млн. лв. за 2019 г. спрямо разхода за пенсии по Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване (ЗБДОО) за 2019 г.
- В резултат на всички тези мерки разходите за пенсии по бюджета на ДОО за 2019 г. нарастват с 406.9 млн. лв. (0.35% от прогнозния БВП). За да се подкрепят пенсионерите с най-ниски пенсии, през месец април 2019 г. еднократно се изплати допълнителна сума към всички пенсии с размер до границата на бедност – 348 лв. Общият размер на тази помощ – 52.9 млн.лв., ще увеличи разходите с 0.05% от прогнозния БВП.

Основните характеристики на политиката в областта на социалните обезщетения и помощи, изплащани от държавното обществено осигуряване през 2019 г., са устойчивост на подпомагането, предвидимост за засегнатите лица и стъпки в посока на разширяване на покритието на социалните рискове. Това се изразява в запазване на: минималния и максималния дневен размер на обезщетенията за безработица; периода на изплащане на паричното обезщетение за бременност и раждане и размера на обезщетението за отглеждане на дете от една до двегодишна възраст; възможността за майките (осиновителките), които имат право да ползват отпуск при бременност и раждане до навършване на едногодишна възраст на детето, но не го използват, да се върнат на работа и да получават обезщетение от ДОО в размер на 50% от полагащото им се обезщетение при бременност и раждане; режима на изплащане на паричните обезщетения за временна неработоспособност; периода и дохода, които се вземат предвид при изчисляване размерите на краткосрочните обезщетения при временна неработоспособност, при бременност и раждане, и безработица; размера на еднократната помощ при смърт на осигурено лице. Отчетени са промените във връзка с влезлите в сила от 1 юли 2018 г. изме-

нения в режима на изплащане на паричните обезщетения за осиновяване на дете до петгодишна възраст. Увеличава се максималният размер на гарантираните вземания от 1 300 на 1 400 лв.

Политика в областта на социалното подпомагане

Приоритет за 2019 г. е гарантирането на социалната защита на най-уязвимите групи от населението, с акцент върху хората с увреждания, чрез по-добра целенасоченост на социалните помощи, повишаването на ефективността на мерките и програмите, прилагането на индивидуален подход към всеки случай, усъвършенстването на нормативната уредба и намаляване на бюрократичните пречки в сферата на социалното подпомагане и подкрепа за хората с увреждания, и оптимизирането на институционалната структура, свързана със социалната защита на най-нискодоходните и рискови групи от населението.

Политиката по социална закрила и равни възможности гарантира социална защита на уязвимите групи от населението, създава условия за пълноценно социално включване, спомага за осигуряване на равен достъп до ресурсите на обществото и равноправно участие в създаването и тяхното потребление за всички групи в неравностойно положение. Във връзка с очакваното увеличение на цените на енергоносителите са предвидени за целеви помощи за отопление допълнително 40.4 млн.лв. (0.03% от прогнозния БВП).

Политиката за интеграция на хората с увреждания е насочена към създаване на условия и гаранции за равнопоставеност, социална интеграция и упражняване на правата, защита на хората с увреждания и техните семейства, както и интегрирането им в работна среда. Направените констатации в обществото по отношение на съществуващата политика в областта на хората с увреждания наложиха необходимостта действащите социални политики за хората с увреждания да бъдат цялостно преразгледани и реформирани с оглед на това да се гарантират правата на тази уязвима група хора и тяхната адекватна социална защита, като едновременно с това се усъвършенства механизмът за разпределение на средства от държавния бюджет за тези политики. Стратегическата цел на новоприетия Закон за хората с увреждания е предоставяне на необходимата и адекватна социално-икономическа подкрепа за хората с увреждания от държавата, чрез която да бъдат максимално приобщени в обществото. За гарантиране на финансовата рамка на Закона за хората с увреждания по бюджета на Министерството на труда и социалната политика са разчетени допълнително 150 млн.лв. (0.13% от прогнозния БВП).

Съществена част от политиката за социално включване е предоставянето на материална подкрепа за семействата с деца и семействата, които полагат грижи за деца в риск. С промените от 2019 г. в Закона за семейните помощи за деца се предвижда въвеждане на нов вид месечна помощ за деца без право на наследствена пенсия от починал родител. Помощта цели гарантиране на достъп до финансова помощ при равни условия за всички деца без право на наследствена пенсия. Размерът на помощта е 115 лв., като разчетът на необходимите средства за този нов вид помощ е 7.0 млн.лв. (0.01% от прогнозния БВП).

Мерки в сферата на здравеопазването

И през 2019 г. основният акцент на политиката в областта на общественото здраве и здравното осигуряване е постигането на приоритетите на Националната здравна стратегия – 2020, чрез изпълнение на Плана за действие към нея, с цел подобряване на ефективността и удовлетвореността на гражданите от функционирането на сектора. Предвидени са програми и мерки, които подпомагат изпълнението на препоръките към България за подобряване на ефективността на разходите в системата на здравеопазването, по-специално чрез преразглеждане на остойностяването на здравните дейности и укрепване на извънболничната помощ. През 2019 г. се предвижда да продължи подобряване на функционирането на спешната медицинска помощ, предоставяна в извънболнични и в болнични условия, с цел осигуряване на по-добро качество, достатъчност и своевременност, в съответствие с приетата от Министерския съвет „Концепция

за развитие на системата за спешна медицинска помощ в Република България 2014-2020 г.“. По бюджета на НЗОК за 2019 г. е предвидено допълнително право на разходи за здравноосигурителни плащания в размер на 485.9 млн.лв. (0.42% от прогнозния БВП). Одобрените средства са насочени към няколко основни приоритетни области в системата на здравеопазването. На първо място е политиката в областта на диагностиката и лечението, която е насочена към подобряване на здравното благополучие и качеството на живот на българските граждани, и намаляване на здравните неравенства. Основната цел е да се осигури достъпна, качествена и своевременно медицинска помощ на здравноосигурените лица и равнопоставен достъп до лечебните заведения. Основният обхват на политиката в областта на лекарствените продукти и медицинските изделия е осигуряване на лекарствени продукти, които отговарят на стандартите за качество, безопасност и ефикасност, за задоволяване потребностите на населението. Политиката в областта на промоцията, превенцията и контрола на общественото здраве има за цел гарантиране на качествено и ефективно посрещане на здравните потребности на гражданите чрез реализирането на първична профилактика, промоция на здравето и интегрирана профилактика на заразените болести. Като приоритетни направления и дейности в областта на здравеопазването остават спешната медицинска помощ, електронното здравеопазване, майчиното и детско здравеопазване, асистираната репродукция, лечебните заведения за болнична помощ, както и лекарствената политика.

Мерки в сферата на образованието

Общият размер на разчетените разходи за образование за 2019 г. е 4 203.4 млн. лв., което представлява 3.6% от БВП. Приоритетите в областта на образованието за 2019 г. са насочени към посрещане на основните предизвикателства и подпомагане на изпълнението на ключовите политики в сектора.

Осигуряването на широк достъп до предучилищно и училищно образование и намаляване дела на отпадналите от училище и на преждевременно напусналите образователната система ученици са фактори с ключова значимост за създаване на благоприятни условия за личностна и професионална реализация, за намаляване на социалното изключване, подобряване на качествените характеристики и конкурентоспособността на работната сила и благосъстоянието на гражданите. През 2019 г. продължава започналото през 2017 г. ежегодно увеличение на средствата за издръжка на дейностите по възпитание и обучение на децата и учениците с допълнителни 330.0 млн.лв. С тези средства е предвидено увеличение на възнагражденията на педагогическите специалисти средно с 20% за 2019 г., а с увеличенията през 2020 и 2021 г. ще бъде постигнато удвояване на средствата спрямо 2017 г. Ефектът от тази мярка е посочен при разглеждане политиката на доходите. Като част от политиката по доходите на педагогическите специалисти за периода 2019 – 2021 г. се предвижда да се запази механизмът за предоставянето на допълнителни средства за работата с деца и ученици от уязвими групи. За 2019 г. се предвижда в този механизъм да бъдат включени всички ученици, а не само тези до 7 клас, като за тази цел общо по механизма са предвидени с 8.0 млн.лв. повече от 2018 г. (0.01% от прогнозния БВП).

Като част от мерките за разширяване на професионалното образование за периода 2019-2021 г. е и включването на по-голям брой ученици в дуалната форма на обучение. През 2019 г. ще бъде продължено допълнителното финансиране на приоритетни направления и защитени специалности и професии с бъдещ недостиг на специалисти.

През 2019 г. е предвидено допълнително финансиране на следните приоритетни мерки и дейности в сферата на предучилищното и училищното образование:

- предвидени са допълнителни средства за въвеждането на допълващ стандарт в размер на 2% от основния стандарт за ученик в гимназиален етап на обучение. Целта е да се постигне по-справедливо разпределение на средствата по новия модел на финансира-

не, тъй като за обучението на учениците в гимназиален етап поради по-разширения учебен план се извършват допълнителни разходи.

- за транспорт на деца и ученици, включително за поддръжка на автобуси, са предвидени повече средства от 2018 г. През последните години е налице тенденция на нарастване на броя на пътуващите ученици.
- планирано е увеличение на средствата, предвидени за заниманията по интереси, на около 700 хил. ученици, които до 2018 г. бяха допустими за финансиране със средства от ЕС. Чрез заниманията по интереси се подкрепя развитието на ключови компетентности на учениците в областта на математиката, информатиката, природните науки и технологиите, и се подпомага професионалното им ориентиране.
- предвидено е да бъдат увеличени средствата за подпомагане на храненето на децата от подготвителните групи и учениците от 1-4 клас за 2019 спрямо 2018 г. С тази мярка се цели подобряване качеството на предоставяните закуски на децата и учениците.
- предвидени са допълнителни средства за стипендии на учениците от професионалните училища и паралелките, обучаващи се в дуална форма на обучение и на тези, обучаващи се в защитени от държавата специалности и специалности с очакван недостиг от специалисти на пазара на труда. Мярката е в съответствие с политиката по насърчаване на обучението за придобиване на професия в гимназиален етап на образованието.
- предвидено е средствата за стипендии за образователни резултати, които се предоставят на училищата на базата на постигнатите и запазени резултати от националните външни оценявания на учениците, да се увеличат.

Общият ефект от описаните мерки в сферата на предучилищното и училищното образование е увеличение на разходите с 48.8 млн. лв. (0.04% от прогнозния БВП).

Политиката в областта на равния достъп до качествено висше образование цели насърчаване на усилията на автономните висши училища за непрекъснато развитие на качеството на предлаганото висше образование, подпомагането им при въвеждането, развитието и усъвършенстването на вътрешните системи за оценяване и поддържане на качеството на обучение и на академичния състав, създаване на условия за усвояване на добрите практики на висшите училища от държавите членки на ЕС, осигуряване на условия за достъп до качествено висше образование, целящо успешна реализация през целия живот.

През 2019 г. е предвидено допълнително финансиране на следните приоритетни мерки и дейности в сферата на висшето образование:

- допълнителни средства за издръжка на студенти и докторанти. От въвеждането на този модел на финансиране през 2011 г. относителният дял на средствата за издръжка на обучението, формиран в резултат на оценка на качеството на обучението и съответствието му с потребностите на пазара на труда, нараства от 2.28% през 2011 г. на 55.15% през 2019 г.
- с оглед запазването на специалности във висшите училища, които са с идентифициран бъдещ недостиг на пазара на труда, и с цел повишаване на интереса към тях, се предвижда освобождаването на студентите от заплащане на такси за обучението. За тази мярка са предвидени средства по бюджета на Министерството на образованието и науката.
- предвидени са допълнителни средства за увеличаване на стипендиите на студентите, в т.ч. и за стипендиите на студентите от историческите български диаспори в чужбина, приети за обучение в български държавни висши училища.

- за 2019 г. са осигурени средства за допълнителни стипендии на докторантите, които ще бъдат предоставяни съгласно диференциран подход, съобразен с интензивността на научната дейност.
- В резултат на описаните мерки, разходите в сферата на висшето образование нарастват с 46.0 млн.лв. (0.04% от прогнозния БВП).

Одобрената държавна гаранция по Закона за кредитиране на студенти и докторанти за 2019 г. е в размер до 50.0 млн.лева. Кредитирането на студенти и докторанти, като част от студентското подпомагане, дава възможност за повишаване на образованието на млади хора, които нямат възможност да осигурят сами средства за такси за обучение и средства за издръжка на обучението си. От стартирането на програмата на 01.09.2010 г. до настоящия момент договорените кредити са общо 20 031 броя в общ размер от 132.4 млн.лв.

Политики в сферата на науката

Визията за развитието на науката в България за периода 2019-2021 г. са свързва с повишаване на качеството и международната разпознаваемост на научноизследователската и иновационна дейност. Акцентът се поставя върху финансиране на научни изследвания в приоритетни и конкурентни области за решаване на важни обществено значими предизвикателства, подпомагане на млади учени и осъществяване на съвместни научни изследвания с български учени в чужбина и привличане на водещи учени от чужбина. Програмите са на принципа финансиране на един проект, разработен съвместно от институции, водещи в съответната област.

За наука в бюджета за 2019 г. са разчетени 529 млн.лв. Нарастването на публичното финансиране на сектора извежда науката като приоритет на правителството за периода на бюджетната прогноза.

Продължава изпълнението на мерките за подобряване на проиновативната инфраструктура и насърчаване на иновациите в предприятията със средства от Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 (ОПИК). Към края на 2018 г. за разработване и внедряване на иновации е предоставена подкрепа в размер на 213.1 млн.лв. на 381 предприятия. През 2019 г. по ОПИК предстои обявяването на процедури, насочени към развитието на иновационната инфраструктура и подобряването на връзката наука-бизнес, както и на такива, целящи насърчаване на иновациите в предприятията. Общият бюджет на планираните мерки е в размер на 508.9 млн. лв. Предвиждат се промени в Закона за насърчаване на научните изследвания и създаване на нова структура за финансиране на изследвания и иновации, особено с акцент на публично-частно партньорство и връзката наука-бизнеса.

Политика в областта на отбраната

Политиката в областта на отбраната е свързана с поддържането на модерни, боеспособни и оперативно съвместими въоръжени сили. За нейното реализиране ще се поддържа и развива ефективно и ефикасно планиране на отбраната, базирано на способности, в съответствие с процеса на отбранително планиране на НАТО, Координирания годишен преглед на отбраната на ЕС и в контекста на Постоянното структурирано сътрудничество в отбраната на ЕС. Целта е изграждане, развитие, поддържане и използване на необходимите способности на българските въоръжени сили за изпълнение на задачите по отбрана на страната в рамките на колективната отбрана на НАТО, принос към колективната отбрана на Алианса, участие в ръководени от НАТО и ЕС операции и мисии, а също така и принос към националната сигурност в мирно време. В средносрочен план България следва да изпълни приетия на срещата на върха на НАТО в Уелс през 2014 г. ангажимент за инвестиции в отбраната и разработения в тази връзка „Национален план за повишаване на разходите за отбрана на 2% от БВП на Република България до 2024 г.“

За поддържане на съществуващите и постепенно развитие на нови отбранителни способности през 2019 г. са предвидени допълнителни разходи за: осигуряване на летателната годност на самолети МиГ-29 и за инвестиционни проекти за развитие на отбранителните способности на въоръжените сили на Република България в общ размер на 397 млн.лв. (0.34% от прогнозния БВП).

Мерки в областта на енергетиката

Увеличават се приходите на Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ с 615.0 млн.лв. (0.53% от очаквания БВП), тъй като от 01.07.2018 г. е в сила изискването по бюджета на фонда да постъпват приходите от цената и/или компонентата от цената, чрез която всички крайни клиенти, присъединени към електроенергийната система, включително операторът на електропреносната мрежа и операторите на електроразпределителните мрежи, участват в компенсиране на разходите по чл. 34 и 35 от Закона за енергетиката. Със същата сума се увеличават и разходите на фонда, като те ще бъдат предоставени като премия на производителите по чл. 162а от Закона за енергетиката (топлофикационни централи и когенерации) и производителите с обект с обща инсталирана мощност 4 MW и над 4 MW по Закона за енергията от възобновяеми източници, определена с решение на Комисията за енергийно и водно регулиране, включително за минали регулаторни периоди. Очакваният ефект върху бюджета е неутрален.

Политика в областта на транспорта

Политиката в областта на транспорта е насочена към развитие на базисната транспортна инфраструктура, която е важно условие за поддържането на устойчив икономически растеж. Основен приоритет на транспортната политика е повишаването на качеството на предлаганите транспортни услуги и устойчивото развитие на транспорта. Един от основните приоритети е поддържането и развитието на републиканската пътна инфраструктура в съответствие със съвременните изисквания на автомобилния транспорт чрез изграждането на националната мрежа от магистрали и скоростни пътища, свързването ѝ с европейските транспортни коридори, модернизация и обновяване на пътната мрежа и осигуряване на добро експлоатационно състояние и ниво на безопасност на съществуващата пътна мрежа. Предвидените допълнителни разходи: за въвеждането на ТОЛ таксата и електронната винетка, включваща разходи за въвеждане на ТОЛ системата през 2019 г., разходи за опериране и поддържане на системата, както и разходи за изграждане на пътна инфраструктура, за текущ ремонт, рехабилитация и поддържане на републиканската пътна мрежа са 215.3 млн.лв. (0.19% от прогнозния БВП).

За 2019 г. предвидените капиталови трансфери от бюджета за държавни предприятия в областта на транспорта се увеличават с 209.0 млн.лв. (0.17% от прогнозния БВП). Допълнителните средства (200 млн.лв.) за ДП „Пристанищна инфраструктура“ са за развитие на пристанищната инфраструктура в гр. Варна във връзка със съвременните тенденции за увеличаване на големината на корабите, което поставя определени изисквания относно дълбочината на подходите към пристанищните терминали.

2.4 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 Плана за действие за изпълнението на Националната програма за развитие: България 2020 за периода 2019-2020 г. Планът 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 2.3 млрд. лв.

Политиката се фокусира върху формирането и повишаването на качеството на човешкия капитал във всичките му измерения. Тя ще е основно насочена към модернизиране, подобряване на достъпа до образователната система и въвеждане на механизми за по-добро управление на качеството. Сред дейностите в тази област са мерки за подобряване на достъпа до образование, ориентиране на образованието към творчество и иновации, развиващи личността и намаляване на дела на преждевременно напусналите училище ученици. За подобряване на качеството в образованието ще бъдат разработени по-ефективни модели на финансиране, предвижда се въвеждане на система за кредити, повишаване на квалификацията на педагогическите кадри и подобряване на връзката с бизнеса. Подобряването на качествените характеристики на работната сила ще бъде осигурено чрез мерки в посока на адаптиране на политиките в областта на ученето през целия живот към потребностите на пазара на труда. Сред тях са подобряване мобилността на работната сила, провеждане на ежегодни проучвания за потребностите на работодателите от работна сила с определени характеристики, организиране и финансиране на целенасочени обучения за безработни и заети лица, въвеждане на система за кредити, укрепване на връзките с бизнеса и насърчаване въвеждането на съвременни форми на организация на труда в предприятията.

Предвижда се повишаване на социалната роля и значимост на научните изследвания, подобряване на кариерното развитие и условията на труд на научните изследователи, развитие на научния потенциал чрез интегриране в Европейското изследователско пространство, както и развитие на научно-изследователската дейност чрез програмно-конкурсно финансиране. Ще бъдат финансирани мерки за осигуряване на национален достъп до европейски и световни инфраструктури, електронни инфраструктури и бази данни от ключово значение за развитие на науката в страната. 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. Предвиждат се мерки и за подобряване на физическата активност и здраве на ученици, студенти и други групи от населението чрез подобряване на условията за практикуване на спорт, както и за финансово подпомагане за развитие на училищни спортни организации и за провеждане на международни състезания. Ще се финансират и мерки за подкрепа на творческите проекти в областта на сценичните изкуства.

- Намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване – предвидени средства в размер на 2.3 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 грижите 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 спомагане на предприемачеството и 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 недекларираната заетост.

- Постигане на устойчиво интегрирано регионално развитие и използване на местния потенциал – предвидени средства в размер на 4.6 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 313 млн. лв.

Основни приоритетни направления през двугодишния 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. Ще бъдат предприети и конкретни стъпки за подобряване на качеството на услугите в сектор „Туризъм“. 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 Хоризонт 2020 и Еврика.

- Укрепване на институционалната среда за по-висока ефективност на публичните услуги за гражданите и бизнеса – предвидени средства в размер на 89 млн. лв.

През периода до 2020 г. основна насока в работата на правителството ще остане въвеждането и утвърждаването на комплексно административно обслужване и преглед на всички регулаторни режими, установени със специален закон, като целта е намаляване и недопускане на увеличаването на регулаторната тежест и по-добра координация между териториалните звена на централната администрация, предоставящи услуги. Основна насока в правителствената политика ще бъде развитието на електронното управление и осигуряване на свързаност и съв-

местимост между информационните системи на администрацията. 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 информационни и комуникационни технологии. Ще се изпълняват мерки за засилване на контрола за изпълнение на законите и ограничаване на средата за нерегламентирани и корупционни практики. За по-ефективна администрация ще се подобри системата за оценка и планиране на нуждата от специалисти и ще се разширят възможностите за повишаване на квалификацията. Предвидени са и мерки за модернизиране на методите за подбор и подобряване на възможностите за мобилност. Ще продължи работата по подобряването на диалога с обществото при формулиране и мониторинг на държавни политики чрез развитие на капацитета на частния сектор в тази област и подобряване на достъпа до информация.

— **Енергийна сигурност и повишаване на ресурсната ефективност** – предвидени средства в размер на 200 млн. лв.

Правителствените усилия ще бъдат насочени към повишаване на енергийната обезпеченост, 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 необходимата газопрепосна инфраструктура, която да свърже пазарите на природен газ в региона с Централна и Западна Европа, 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. По отношение създаването на интегриран вътрешен пазар на енергия, усилията ще бъдат насочени към пълна либерализация на електроенергийния пазар в контекста на Третия енергиен либерализационен пакет на ЕС.

— **Подобряване на транспортната свързаност и достъпа до пазари** – предвидени средства в размер на 4.9 млрд. лв.

През периода до 2020 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 остане ефективно поддържане, модернизация и развитие на транспортната инфраструктура, устойчиво развитие на масовия обществен транспорт и продължаваща 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“, модернизация на ж.п. линия София-Пловдив, рехабилитация на ж.п. линия Пловдив – Бургас, развитие на ж.п. възел София. За постигането на устойчиво развитие на масовия обществен транспорт усилията са основно насочени към изграждането и развитието на интелигентни мрежи и услуги. Тук основно значение има разширяването на метрото в град 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“.

2.4.1 Предварителна оценка на въздействие

В таблицата по-долу са представени очакваните ефекти от изпълнението на планираните мерки. За тази цел е използван моделът СИБИЛА³¹. Оценявани са ефекти³², дефинирани като промени в нивата на основни макроикономически показатели.

В резултат на планираните интервенции, към края на 2020 г. се очаква положителна промяна по отношение на заетостта (увеличение от 7.2% над базисния сценарий) и коефициента на безработица (намаление с 2.8 пр.п.). Това се дължи както на преки ефекти от вливането на средствата в икономиката (откриване на работни места), така и на косвени ефекти (намирайки изразение в повишаване на качеството на заетите и работната сила като цяло).

Табл. 2: Ефекти от изпълнението на планираните мерки

Макроикономически показател	Ефект към 2020 г.
БВП	9.7%
Износ на стоки и услуги	2.5%
Текуща сметка, % от БВП	-3.8 пр.п.
Заетост (15-64 г.), хил.	7.2%
Коефициент на безработица (15-64 г.)	-2.8 пр.п.
Инфлация по ХИПЦ	3.8 пр.п.
Бюджетен баланс, % от БВП	-2.5 пр.п.

Източник: МФ, СИБИЛА.

Според направения анализ нетният ефект от изпълнението на планираните мерки върху бюджетния баланс ще достигне -2.5 пр.п. от БВП към края на 2020 г. Като цяло общият ефект е комбинация от няколко противоположни по посока влияния – увеличаване на разходите на правителството, по-високите доходи и по-добрата конюнктура, която води до увеличаване на приходите на бюджета. В средносрочен план се очаква да се наблюдава положителен принос от интервенциите към бюджетния баланс в резултат на подобрената конюнктура, увеличението на производството и нарасналото потребление.

През разглеждания период производството и БВП на страната ще нарастват плавно, позволявайки постепенна реална конвергенция с ЕС. Изпълнението на планираните мерки би изиграло съществена роля в това отношение, като симулациите показват, че техният ефект върху БВП към 2020 г. би бил с 9.7% над базисния сценарий без реализация на планираните средства в Плана за действие. Инфлацията ще се ускори с 3.8 пр.п. спрямо базисния сценарий. Износът на стоки и услуги също ще нараства по-бързо спрямо базисния сценарий (2.5%) в резултат на планираните интервенции.

³¹ Simulation model of Bulgaria's Investment in Long-term Advance – SIBILA. За детайли относно използваната методология и техническа спецификация, вж.: <https://www.eufunds.bg/archive2018/index.php/bg/normativna-baza-2/rakovodstva/ikonometrichen-model>.

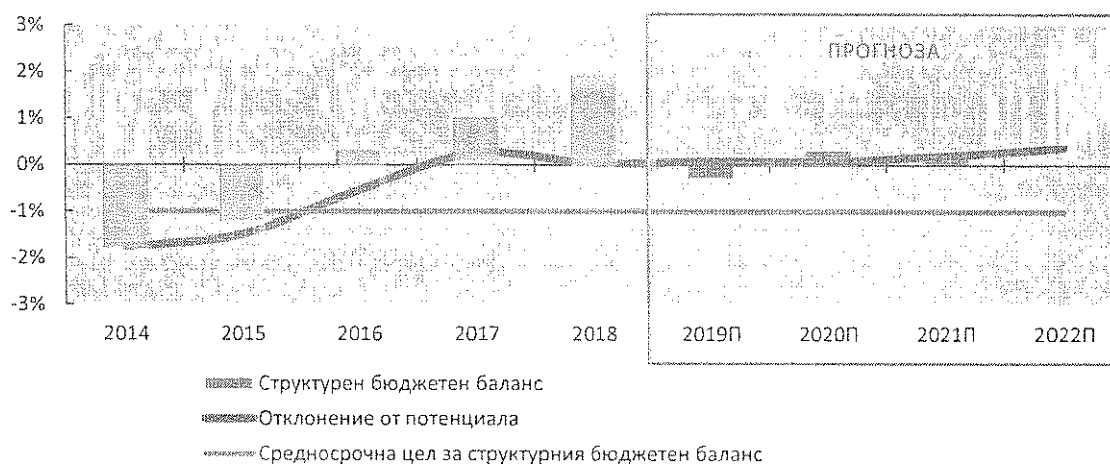
³² Цялостните ефекти от изпълнението на мерките върху икономиката са получени като разлика между два сценария – базисен сценарий (сценарий 0), в който е симулирано развитието на икономиката без интервенциите от Плана за действие, и хипотетичен алтернативен сценарий (сценарий 1), който отчита изпълнението на мерките в предвидените в плана за действие срокове и с посочените като планирани за целта средства.

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

За настоящата оценка на структурното бюджетно салдо е използван актуализиран измерител на бюджетната чувствителност³³ към икономическия цикъл.

Оценката за структурния бюджетен баланс за 2018 г. е излишък в размер на 2% от БВП (при 1.1% през 2017 г.). Подобрието на фискалната позиция в структурно изражение бе в размер на 0.9 пр. п., докато положителното отклонение от потенциала се сви от 0.3% от БВП през 2017 г. до теоретичното потенциално равнище на производство през 2018 г. (индикаторът „отклонение от потенциала“ се оценява на 0). В съответствие с разходната политика на правителството за повишаване на доходите и инвестициите, през настоящата година се очаква фактическият бюджетен резултат да бъде дефицит в размер на 0.3% от БВП. На приблизително същото ниво се оценява и структурният дефицит. През следващите години фискалната позиция се връща и остава на положителна територия до края на прогнозния хоризонт. Структурният излишък за периода 2020-2022 г. се оценява съответно на 0.3, 0.2 и 0% от прогнозния БВП. Средносрочната цел за структурната бюджетна позиция (-1% от БВП) се изпълнява през целия прогнозен период.

Граф. 10: Фискална позиция (% от БВП)



Източник: Собствени изчисления МФ

Оценката на съответствието с изискванията по ПСР и ЗПФ по отношение на растежа на бюджетните разходи се базира на общата методология за т. нар. бенчмарк на разходите, при отчитането на разделението между финансираните с национални средства и със средства от ЕС публични инвестиции. През 2019 г., както и в прогнозната период 2020-2022 г., се очаква България да изпълнява средносрочната си бюджетна цел, поради което според правилата за фискално управление в ЕС е допустимо временно надхвърляне на референтното нарастване на разходите над потенциалния растеж на БВП. Според изчисленията на ЕК това референтно нарастване е в размер на 2.7% за 2019 г.

³³ Използвани са актуализирани тегла за избрани приходи и разходи за периода 2008-2017 г. За допълнителна информация – стр.39-45 от Доклада за публичните финанси в Икономическия и паричен съюз за 2018 г. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip095_en.pdf

Изменението в реално изражение на разходния индикатор, използван за целите на фискалното управление в ЕС, се оценява съответно на 5.4% за 2019 г., 1.2% за 2020 г., 1.6% за 2021 г. и 2.0% за 2022 г. Цитираните стойности се основават на актуализираните прогнози за бюджетните параметри, представени по методологията ЕСС 2010, както и на дефлатора на БВП за съответната година от последната макроикономическа прогноза на МФ.

2.6 Равнище на дълга и тенденции, операции под черта

Към края на 2018 г., на база предварителните годишни данни, размерът на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ бележи спад спрямо нивото, регистрирано в края на предходната година, както в номинално изражение, така и като дял от БВП. В номинално изражение нивото на дълга се редуцира с около 1.5 млрд. лв. до около 24.4 млрд. лв. (при 25.9 млрд. лв. в края на 2017 г.), а стойността на съотношението консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“/Брутен вътрешен продукт – с 3 пр.п. съответно до 22.6% (при 25.6% в края на 2017 г.), значително под референтната стойност от 60%. Отчетеното ниско ниво на дълга през 2018 г. нарежда Република България на водеща позиция сред 28-те страни-членки на ЕС с една от най-ниските стойности на държавна задлъжнялост.

В структурно отношение през 2018 г. основен дял и компонент с най-съществено влияние върху дълга на сектора продължава трайно да заема подсектор „Централно управление“. За 2018 г. този компонент представлява около 97.0%, запазвайки доминантната си част през всяка една от предстоящите три години. Другите два компонента – подсектор „Местно управление“ и подсектор „Социалноосигурителни фондове“ имат почти неутрално въздействие върху общия размер на дълга на сектора.

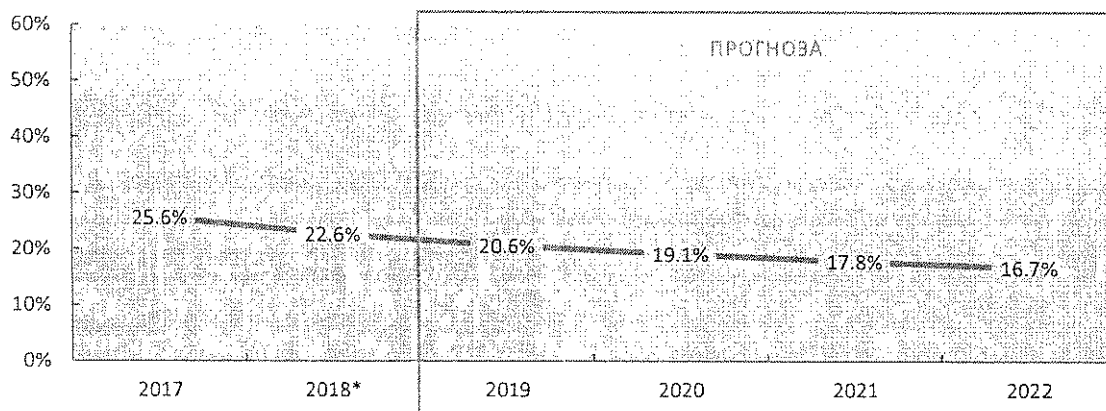
Регистрираното намаление на дълга на сектор „Държавно управление“ през 2018 г. в номинално изражение основно се дължи на извършените регулярни погашения по дълга на подсектор „Централно управление“ в общ размер на 2.5 млрд. лв. (1.6 млрд. лв. по държавния дълг, който е с дял от 92.4% от дълга на подсектора), в т.ч. 1.4 млрд. лв. по вътрешни държавни ценни книжа и 1.1 млрд. лв. по държавни заеми. Изпълнението на държавния бюджет през 2018 г. и отчетеното положително салдо по консолидираната фискална програма, бяха предпоставка за сведената до минимум необходимост от осигуряване на финансов ресурс от дългови източници. Акумулираният ресурс във фискалния резерв позволи безпроблемното обслужване на държавния дълг през 2018 г., в съответствие с договорените амортизационни планове, без поемането на нов държавен дълг.

Полученото финансиране на подсектор „Централно управление“ през 2018 г. възлиза на 0.7 млрд. лв. и е под формата на усвоявания по заеми (вътрешни и външни), в т.ч. по Рамково споразумение за заем между Банката за развитие на Съвета на Европа и Република България, механизъм за съфинансиране на проекти, изпълнявани със средства от ЕС и на институционалните единици, попадащи в обхвата на подсектора – държавни болници, „ФЛАГ“ ЕАД, ФГВБ, и др. В структурно отношение частта на вътрешното финансиране на подсектора достига дял от около 77% от общия размер на реализираното ново заемане, а на външното – около 23%, като финансирането на единиците попадащи в обхвата на подсектора възлиза на 83.1%.

Въз основа на прогнозите стойности за нивото на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ през периода 2018–2022 г. (24.4 млрд. лв. – 23.1 млрд. лв.) се очаква делът му от БВП да се движи в диапазона между 22.6% – 16.7%, намалявайки през всяка една от визираните години. В сравнение с допусканията, заложили в предходната Конвергентна програма за периода 2018–2021 г., се предвиждат по-ниски нива на съотношението „дълг/БВП“. Положителната корекция произтича от добрите макроикономически показатели, подобрението на бюджетната позиция и намаляващата потребност от осигуряване на финансов ресурс от дългови източници за финансиране на бюджета.

Предварителните оценки за динамиката на параметъра през текущата и следващите три години остават далеч под максимално допустимата референтна стойност на Маастрихтския критерий за конвергенция от 60% и гарантират запазване на равнището на държавна задлъжнялост в рамките на устойчиви граници.

Граф. 11: Съотношение консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“/БВП



* 2018 г. – предварителни данни

Източник: МФ

Основен принос за темпа на изменение на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ заема подсектор „Централно управление“. Дълговата задлъжнялост на единиците, включени в подсектора, е със сравнително нисък дял и има минимално влияние върху общия размер на дълга на сектора, като основно върху динамиката на дълга на сектора ще продължи да въздейства правителствената задлъжнялост, респективно провежданата политика в областта на управлението на държавния дълг. В тази връзка, усилията са насочени към контролиране равнището на държавния дълг и запазването му в нискорискови граници, като намират израз в предвидените в Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г. дългови ограничения:

- Максимален размер на държавния дълг към края на 2019 г. не може да надвишава 22.2 млрд. лв.;
- Максимален размер на новия държавен дълг, който може да бъде поет по реда на Закона за държавния дълг, е 1.0 млрд. лв.

При наличие на обстоятелства, които биха довели до негативно развитие, респ. опасност от нарушаване на прага от 60% на съотношението „Консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“ спрямо БВП“, законодателно е предвидена възможност в годишния закон за държавния бюджет да се залагат допълнителни ограничения за поемане на дълг на общините и на социално-осигурителните фондове.

През следващия тригодишен период 2020-2022 г. дълговото финансиране на бюджета под формата на ДЦК се планира да бъде в рамките на 0.8 – 3.0 млрд. лв. годишно, базирано на размера на падежиращия дълг в обращение (1.1 – 3.0 млрд. лв. годишно). Предвидени са усвоявания на средства по вече договорени държавни заеми общо за периода в размер на 300.0 млн. евро (586.7 млн. лв.), в т.ч. 150.0 млн. евро по Финансов договор между Република България и Европейската инвестиционна банка (България съфинансиране по Фондовете на ЕС 2014-2020 г. /СПЗ/) и 150.0 млн. евро по Рамково споразумение за заем между Банката за развитие на Съвета на Европа и Република България, механизъм за съфинансиране на проекти, изпълнявани със средства от ЕС по оперативните програми, съфинансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове. За този период не се предвижда поемане на нов дълг под формата

на финансов лизинг или други форми на дълг от първостепенните разпоредители с бюджет (ПРБ).

Дългът на подсектор „Местно управление“ не се очаква да претърпи съществени отклонения през разглеждания период спрямо отчетеното в края на 2018 г. ниво (по предварителни годишни данни около 1.3 млрд. лв.), стабилизирайки се в рамките на около 1.1 млрд. лв. към края на 2022 г. Като основен фактор за това се явяват ограниченията, залегнали в Закона за публичните финанси и Закона за общинския дълг. Те предвиждат годишният размер на плащанията по общинския дълг за всяка община във всяка отделна година да не може да надвишава 15% 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, както и че в рамките на текущата бюджетна година общините могат да поемат нов дълг за реализиране на дългосрочни договори с гарантиран резултат (ЕСКО договори) в размер до 15% от средногодишния размер на отчетените капиталови разходи за последните четири години по съответния общински бюджет. Оценките за 2019 г. показват, че регламентираният законови ограничения, както и очакваните гъвкави схеми за финансиране на общините през новия програмен период ще запазят неговия дял в рамките от около 1.2% до 1% от БВП, респ. дял около 2% от общия размер на консолидираните задължения за целия период от 2019 до 2022 г.

Подсектор „Социално-осигурителни фондове“ няма дългови задължения и през следващите години не се предвижда да поема нови такива. Подсекторът ще продължи да оказва своето влияние в посока на намаление на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ посредством акумулирането на финансови активи под формата на ДЦК, издадени от подсектор „Централно правителство“. За 2018 г. същите възлизат на около 621 млн. лв.

Допусканията за размера на дълга на подсекторите „Местно управление“ и „Социално-осигурителни фондове“ в периода 2019-2022 г. показват запазване на нивото на влияние на тези подсектори при измерване на дълговата тежест на сектор „Държавно управление“.

Табл. 3: Приходи от приватизация(млн.лв.)

	Отчет 2018 г.	ЩБРС 2019 г.	Прогноза 2020 г.	Прогноза 2021 г.	Прогноза 2022 г.
Приходи от приватизация и следприватизационен контрол по централния бюджет	6.07	4.69	4.3	4.58	35

Източник: МФ

Заложените в таблицата стойности са на база прогноза за приходите от приватизационни продажби и следприватизационен контрол за периода 2020-2022 г., изготвена през м. февруари 2019 г. от Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол.

2.7 Ефекти върху бюджета от провеждането на основни структурни реформи

2.7.1 Ефекти върху разходната част на бюджета

— Политика по доходите

В средносрочната бюджетна прогноза за периода 2020-2022 г. е предвидено увеличаване на размера на минималната работна заплата от 560 лв. за 2019 г. на 610 лв. от 1 януари 2020 г. и на 650 лв. от 1 януари 2021 г., като размерът от 650 лв. ще се запази и през 2022 г.

В сектор „Образование“ ще продължи реализацията на мерките, свързани с подобряване на социалния статус на педагогическите специалисти, като за тази цел ще бъдат предоставяни ежегодно допълнителни средства в размер на 360.0 млн. лв. за 2020 и 2021 г. за увеличение на възнагражденията на педагогическия персонал. Целта е през 2021 г. да бъде постигнато удвояване спрямо 2017 г. на средствата за възнаграждения на педагогическите специалисти.

За 2020 г. се обсъжда увеличение на средствата за заплати и възнаграждения на заетите в бюджетния сектор по трудови и служебни правоотношения, включително и на средствата за осигурителни вноски, съпоставимо с това от 2019 г. На този етап това не е намерило отражение в разходните тавани по ПРБ, както и във взаимоотношенията с общините, като окончателно решение ще бъде взето на втория етап от бюджетната процедура за 2020 г., на базата на актуалните макроикономически прогнози от есенната макрорамка.

— Промени в пенсионната система

Продължаването на пенсионна реформа през следващите години 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. Понататъшното 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.

При разработването на прогнозата за разходите за пенсии за периода 2020–2022 г. са взети предвид разпоредбите на част първа от Кодекса за социално осигуряване (КСО) и допусканията, заложиени в средносрочната бюджетна прогноза на правителството, в т.ч.:

- Продължава нарастването на възрастта за придобиване право на пенсия за работещите при условията на трета категория труд, като се увеличава с по 2 месеца за жените и с по 1 месец за мъжете. Необходимият осигурителен стаж за придобиване право на пенсия и за двата пола продължава да се увеличава с по 2 месеца до достигане на 36 години и 2 месеца за жените и 39 години и 2 месеца за мъжете в 2022 г.

Необходимите условия за пенсиониране в периода 2019–2022 г. са посочени в таблицата по-долу:

Табл. 4: Условия за пенсиониране по чл. 68, ал. 1-2 на КСО, 2019–2022 г.

Година	ЖЕНИ		МЪЖЕ	
	възраст	стаж	възраст	стаж
2019	61 г. и 4 м.	35 г. и 8 м.	64 г. и 2 м.	38 г. и 8 м.
2020	61 г. и 6 м.	35 г. и 10 м.	64 г. и 3 м.	38 г. и 10 м.
2021	61 г. и 8 м.	36 г.	64 г. и 4 м.	39 г.
2022	61 г. и 10 м.	36 г. и 2 м.	64 г. и 5 м.	39 г. и 2 м.

Източник: НОИ

- Минималната възраст за пенсиониране при непълнен стаж за трета категория труд продължава да се увеличава с по 2 месеца до достигане на 66 години и 10 месеца през 2022 г.
- Минималната възраст за пенсиониране на работещите в сектор „Сигурност“ продължава да се увеличава с по 2 месеца до достигане на 53 години и 10 месеца в 2022 г.

- Минималната възраст за пенсиониране на лицата, работили при условията на първа и втора категория труд, които не отговарят на условията за пенсиониране от професионален пенсионен фонд по чл. 168 на КСО или са променили осигуряването си по чл. 4в на КСО, продължава да се увеличава с по 4 месеца за жените и с по 2 месеца за мъжете до достигане в 2022 г. на 50 години за жените и 53 години и 10 месеца за мъжете от първа категория и на 55 години за жените и 58 години и 10 месеца за мъжете от втора категория труд.
- В периода 2020–2022 г. стойността на процента по чл. 70, ал. 1 от КСО за всяка година осигурителен стаж в пенсионната формула се запазва на достигнатото през 2019 г. ниво от 1.2.
- В периода 2020–2022 г. е предвидено пенсиите за трудова дейност, отпуснати до 31 декември на предходната година, да се осъвременяват от 1 юли на съответната година по чл. 100 от КСО (т.нар. „швейцарско правило“) 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. Със същите проценти от 1 юли на съответната година се увеличават и размерите на минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст и на социалната пенсия за старост, както и на свързаните с тях пенсии и добавки.

Очакваният ефект върху разходите за пенсии е както следва:

- за 2020 г. – пенсиите, отпуснати до 31 декември на предходната година, е предвидено да се осъвременят с 5.3 на сто (процент, определен по чл. 100 от КСО), като необходимите средства са в размер на 282.5 млн. лв.;
- за 2021 г. – пенсиите, отпуснати до 31 декември на предходната година, е предвидено да се осъвременят с 4.5 на сто (процент, определен по чл. 100 от КСО), като необходимите средства са в размер на 253.0 млн. лв.;
- за 2022 г. – пенсиите, отпуснати до 31 декември на предходната година, е предвидено да се осъвременят с 4.4 на сто (процент, определен по чл. 100 от КСО), като необходимите средства са в размер на 249.2 млн. лв.
- Максималният размер на получаваните една или повече пенсии за периода 2020 – 2022 г. се запазва в размер на 1 200 лв. (40% от размера на максималния осигурителен доход за съответната година), като се прилага за всички пенсии, без оглед на началната дата на отпускането им.
- В рамките на референтната средносрочна програма касовите разходи за пенсии и добавки остават на нива между 8.7% и 8.4% от БВП.

Табл. 5: Прогнозни разходи за пенсии и добавки, 2019–2022 г.³⁴

Година	Разходи за пенсии	
	млн. лв.	% от БВП
2019 (3БДОО)	9 988.2	8.7
2020	10 519.7	8.6
2021	11 054.5	8.5
2022	11 580.1	8.4

Източник: НОИ

2.7.2 Ефекти върху приходната част на бюджета

— I. Нормативни промени в областта на данъчната политика

Табл. 6: Очаквани ефекти върху бюджета от дискреционните мерки в областта на приходите, млн. лв.

Дискреционни мерки	2019	2020
Положителен ефект върху приходите от акцизи и ДДС от повишаването на акцизната ставка на нагреваемо тютюнево изделие	13.8	
Изменение на местни данъци и такси	20.0	
Приходи от избор на осигуряване	17.6	26.2
Приходи от увеличение на изискването на осигурителен стаж при пенсиониране с 2 месеца	0.5	0.5
Приходи от осигурителни вноски от увеличаване на заплатите в бюджетната сфера и увеличението на максималния осигурителен доход от 2019 г. от 2 600 лв. на 3 000 лв.	403.5	86.1
Приходи от осигурителни вноски от промяна на МРЗ, минималните осигурителни прагове и минималния осигурителен доход	68.3	124.1
Приходи от ДДФЛ от увеличаване на заплатите в бюджетната сфера и увеличението на максималния осигурителен доход от 2019 г. от 2 600 лв. на 3 000 лв.	45.3	25.2
Приходи от ДДФЛ от промяна на МРЗ, минималните осигурителни прагове и минималния осигурителен доход	33.2	33.2
Приходи и доходи от собственост	-1.0	
Въвеждане на тол такса и електронна винетка	215.3	263.0
Приходи на Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ от цена „задължение към обществото“	615.0	
Общо	1 431.5	558.3

³⁴ Данните до 2022 г. се основават на прогнозата за приходите и разходите на консолидирания бюджет на ДОО за 2020 – 2022 г. от месец март 2019 г.

Корпоративни данъци

Прогнозата за размера на приходите от корпоративни данъци е базирана на запазването на основната данъчна ставка от 10%. Основно влияние върху приходите от корпоративен данък оказват отчетените финансови резултати (облагаема печалба/загуба) на задължените по ЗКПО лица.

През 2018 г. са променени разпоредбите на ЗКПО относно данъчното третиране на договори за оперативен лизинг. Въведено е правилото за ограничаване на приспадането на лихви при запазване регулирането на слабата капитализация, както и правила за определяне на данъчен финансов резултат в случаите на контролирано чуждестранно дружество. Извършени са промени по отношение на процедурата за провеждане на конкурс за издаване на разрешение/отказ за осъществяване на дейност като оператор на ваучери за храна и относно използването от операторите на получените суми от работодатели по предоставените им ваучери.

Направени са изменения във връзка с реда за деклариране и внасяне на корпоративен данък, на данък, удържан при източника, на данък върху разходите и на алтернативен данък в случаите на прекратяване с ликвидация или поради несъстоятелност, прекратяване на дейността на място на стопанска дейност на чуждестранно юридическо лице в България или прекратяване на неперсонифицирано дружество или осигурителна каса. Дадена е възможност за подаване на годишна данъчна декларация при неосъществяване на дейност.

Данъци върху доходите на физическите лица (ДДФЛ)

Прогнозата за постъпленията по ЗДДФЛ за периода 2019–2022 г. е изготвена при запазване на единната данъчна ставка от 10% (без необлагаем минимум) за всички доходи на данъкоплатците, с изключение на доходите от стопанска дейност на едноличните търговци, за които ставката е в размер на 15%. В размера на приходите от личното подоходно облагане се включват и постъпленията от патентен данък в местните бюджети.

Върху размера на приходите от ДДФЛ влияние оказват ръстът на средната работна заплата, намалението на нивото на безработица в страната, декларираните с ГДД на физическите лица резултати, лихвите по банкови сметки на гражданите. За по-високата събираемост на приходите от ДДФЛ допринасят и предприетите мерки за намаляване на недекларирания труд, мерките за повишаване на събираемостта на задължения за минали периоди и информационните кампании провеждани от НАП, както и направените законови промени.

През 2018 г. е променен режимът на данъчно облагане на придобитите облагаеми парични и предметни награди от игри, състезания и конкурси, които не са предоставени от работодател или възложител, както и субсидии, държавни помощи и други, получени от нерегистрирани като земеделски стопани физически лица, които ще се облагат с окончателен данък.

Приети са промени за предоставяне от платците на доходи директно към НАП на съдържащата се в издаваните към момента служебни бележки информация за придобития през годината облагаем доход и удържания данък на физическите лица, като в тази връзка се премахва издаването и прилагането към ГДД на хартиения носител на служебните бележки по чл. 45 от ЗДДФЛ. Данните автоматично ще се зареждат в образците на годишните данъчни декларации на лицата и те ще могат да ги ползват при нейното попълване.

Данък върху добавената стойност

При прогнозиране на приходите от ДДС е направено допускането за запазване на относителния дял на постъпленията от ДДС към потреблението. Отчетени са както прогнозите за макроикономическите показатели, така и положителния ефект от направените промени в законодателството.

Направени са промени в Закона за ДДС за въвеждане в националното законодателство на разпоредбите на Директива (ЕС) 2016/1065 на Съвета от 27 юни 2016 година за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на данъчното третиране на ваучери, срещу които се получава стока или услуга. Установените правила относно данъчното третиране целят гарантиране на сигурно и еднакво третиране, наличие на съответствие с принципите за общ данък върху потреблението, точно пропорционален на цената на стоките и услугите, избягване на непоследователност, нарушаване на конкуренцията, двойно данъчно облагане или необлагане.

Въведена е възможността, предвидена в чл. 211, параграф 2 от Директива 2006/112/ЕО за отложено начисляване на ДДС от вносител при внос на стоки на територията на страната. Тази опция ще може да се прилага от 01.07.2019 г. за определени видове стоки. Лицата, които изпълняват условията, установени в закона, ще могат да начисляват дължимия при внос данък в справката – декларация за ДДС, като отпада задължението за ефективно внасяне на данъка в съответното митническо учреждение.

Удължен е срокът на прилагане до 30 юни 2022 г. на въведения от 1 януари 2014 г. в националното законодателство механизъм за обратно начисляване на ДДС при доставки на зърнени и технически култури.

При прогнозиране на постъпленията от ДДС за 2019 г. е взет предвид очаквания положителен бюджетен ефект от 2.3 млн. лв. от повишаването на акцизната ставка на нагряваемо тютюнево изделие от 152 лв./кг. на 233 лв./кг. в сила от 1.10.2018 г.

Акцизи

При изготвянето на прогнозите за приходите от акцизи освен макроикономическите показатели е отчетен и положителният ефект от мерките за подобряване на контрола върху търговията с акцизни стоки, като са взети предвид и законодателните промени.

В Закона за акцизите и данъчните складове (ЗАДС) са направени редица промени с цел отстраняването на възникнали при прилагане на закона проблеми, за продължаване хармонизирането на българското данъчно законодателство с изискванията на европейските директиви и решения на Съда на Европейския съюз, както и с оглед намаляването на административната тежест при спазване разпоредбите на закона.

За 2019 г. е включен положителен ефект върху приходите от акцизи от повишаването на акцизната ставка на нагряваемо тютюнево изделие от 152 лв./кг. на 233 лв./кг. в сила от 1.10.2018 г. в размер на 11.5 млн. лв. ₪

ЧАСТ 3

АНАЛИЗ НА ЧУВСТВИТЕЛНОСТТА И СРАВНЕНИЕ С ПРЕДХОДНАТА АКТУАЛИЗАЦИЯ

3.1 Алтернативен сценарий: по-нисък растеж на потреблението

Основните рискове пред реализирането на базовия макроикономически сценарий се свързват от една страна с по-слабо нарастване на вътрешното търсене по линия на частното потребление, а от друга – с влошаване на външната среда. Тук са представени резултатите от алтернативен сценарий, разглеждащ по-слабо нарастване на потреблението на домакинствата през 2019 г.

В периода януари-септември 2018 г. потреблението на домакинствата в България нарасна средно със 7.9%. През четвъртото тримесечие на 2018 г. бе регистрирано рязко забавяне на растежа до 2.4%. Предвид продължаващото нарастване на доходите, по-слабото потребление в края на годината се свързва с понижението на доверието на потребителите³⁵. В алтернативния сценарий се залага допускането, че потреблението ще остане потиснато и през 2019 г. Растежът на частното потребление е понижен до този от четвърто тримесечие на 2018 г. По-ниското потребление ще ограничи вътрешно търсене на чуждестранни стоки и услуги. Съответно, в разглеждания алтернативен сценарий растежът на вноса също е по-нисък в сравнение с базовия (с 0.7 пр.п).

По-ниското вътрешно търсене ще се отрази в забавяне на базисната инфлация. В резултат общата инфлация за 2019 г. ще бъде по-ниска спрямо базовия сценарий, както в термините на инфлация в края на годината, така и на средногодишна.

Понижението на инфлацията представлява леко подобрение на ценовата конкурентоспособност на България и се отразява в минимално повишение на реалния износ спрямо базовия сценарий (основно по линия на предоставянето на услуги на чужденци). По-съществено понижение на растежа на вноса обаче е водещо за динамиката на нетния износ и в алтернативния сценарий има свиване на отрицателния принос на нетния износ към БВП.

³⁵ Месечно наблюдение на потребителите с източник Евростат.

Шокът върху гореспоменатите компоненти води до по-нисък реален растеж на БВП през 2019 г. с 0.8 пр.п. в сравнение с основния сценарий. За следващите години от периода се предвижда запазване на растежите. Намалението на реалното нарастване на БВП и на дефлатора за 2019 г. води до по-ниска номинална стойността на БВП с малко над 1.3 млрд. лв. По-ниското ниво на БВП през първата прогнозна година се отразява в натрупване на отклонение в абсолютната стойност спрямо тази от основния сценарий, което в края на периода достига малко над 1.7 млрд. лв.

В резултат от понижения растеж на вноса през 2019 г., в алтернативния сценарий се наблюдава подобрене на текущата сметка. Отклонението е по-съществено през 2019 г. и е минимално през останалите прогнозни години.

По-слабото нарастване на реалните потребителски разходи в алтернативния сценарий ще доведат до свиване на производството, което ще окаже ефект върху разполагаемия доход на домакинствата. Номиналният растеж на компенсациите на наетите ще бъде с 1.1 пр.п. по-нисък спрямо базовия сценарий, в т.ч. -0.8 пр.п. по линия на компенсацията на един нает и -0.3 пр.п. по линия на заетостта. Последното ще доведе и до нарастване на нивото на безработица до 5% спрямо 4.6% в базовия сценарий.

Табл. 7: Ефекти върху основни макроикономически показатели

Индикатор	2019	
	Алтернативен сценарий (п.п.)	Разлика с основен сценарий (пр.п.)
БВП (реален растеж)	2.6	-0.8
Крайно потребление	2.9	-1.7
Износ на стоки и услуги	1.9	0.2
Внос на стоки и услуги	4.4	-0.7
Пазар на труда и цени		
Средногодишна инфлация (ХИПЦ)	1.6	-0.2
Дефлатор на БВП	3.1	-0.4
Заети, СНС	0.1	-0.3
Коефициент на безработица	5.0	0.5
Компенсация на наетите	7.2	-1.1

Индикатор	Алтернативен сценарий				Разлика с основен сценарий			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Номинална стойност, млн. лв.								
БВП	114 112	121 300	128 839	136 699	-1325	-1526	-1625	-1734
Крайно потребление	88 744	94 540	100 315	106 302	-1652	-1844	-1933	-2025
Износ на стоки и услуги	73 161	74 945	76 823	78 859	98	126	130	135
Внос на стоки и услуги	72 699	75 326	78 097	81 086	-458	-471	-481	-493
Компенсации на наетите	49861	53233	56545	59773	-527	-615	-658	-702

Източник: МФ

3.2 Чувствителност на бюджетните прогнози при различни сценарии

Анализът на чувствителността представя промяната върху основни бюджетни параметри, която би настъпила при реализиране на алтернативния макроикономически сценарий с по-слабо нарастване на потреблението на домакинствата през 2019 г. Оценката е направена при допускане за запазване на бюджетната разходна политика от основния сценарий.

В резултат от по-същественото забавяне на потреблението на домакинствата през 2019 г., бюджетните постъпления от косвени данъци ще бъдат по-ниски спрямо базовия сценарий с около 300 млн. лв. При преките данъци и осигурителните вноски, ефектите от алтернативния сценарий върху пазара на труда водят до по-ниски постъпления с общ размер приблизително 175 млн. лв. През следващите години отклонението в номиналното равнище на теоретичните данъчни бази в сравнение с основния сценарий се запазва, като в края на прогнозния период е най-съществено. В резултат, през 2022 г. данъчните постъпления в алтернативния сценарий биха били по-ниски общо с около 737 млн. лв. Съвкупният ефект за бюджета при реализирането на този сценарий би бил влошаване на бюджетното салдо с по 0.5 пр.п. от БВП за всяка година от прогнозния период, респективно при необходимост от дългово финансиране – нарастване на държавния дълг с около 0.3 пр.п. от БВП средногодишно за периода.

3.3 Сравнение с предходната програма

През 2018 г. БВП на България нарасна с 3.1% при очаквано повишение от 3.9% в предходната Конвергентна програма. По-ниският растеж се дължеше на спад в износа на стоки през годината и съответно по-силния от очакваното отрицателен принос на нетния износ. Вътрешното търсене беше основен двигател на растежа, като темпът му на нарастване бе сходен с прогнозирания в Конвергентна програма 2018–2021.

Международната среда през 2018 г. бе изключително динамична, като се реализираха значителна част от отрицателните рискове (вкл. въвеждане на външнотърговски ограничения; финансови и икономически затруднения сред основни за България търговски партньори). Тези развития бяха причина за по-песимистични очаквания за динамиката на световната и европейската икономика в средносрочен период. Актуалните прогнози за международната конюнктура, променените допускания за развитието на международните цени и валутния курс, както и ревизиите в отчетните данни за българската икономика се отразиха в промяна в средносрочната макроикономическа прогноза на Министерство на финансите.

В настоящата Конвергентна програма се очаква по-нисък икономически растеж през целия прогнозен период. Както и в предходната програма, водещ принос за растежа на БВП ще има вътрешното търсене. По-съществено повишение се очаква при инвестициите през 2019 г. основно в резултат на планираното нарастване на публичните капиталови разходи. Темпът на нарастване на инвестициите е леко понижен, докато очакваното изменение на потреблението е близко до прогнозата от Конвергентна програма 2018–2021. Вътрешно търсене ще продължи да подкрепя растежа на вноса през целия период. В същото време, износо̀т е занижен, имайки предвид отчетните данни за 2018 г. и влошените очаквания за международната среда през следващите години. Динамиката през отделните години също е променена, като плавно забавяне на растежа на износа в целия прогнозен период, в настоящата Конвергентна програма се очаква леко ускорение през 2019–2020 г. и по-умерен растеж в следващите години. В резултат отрицателният принос на нетния износ в настоящата Конвергентна програма е малко по-висок през целия прогнозен период в сравнение с предходната програма.

Разликите в средногодишната инфлация за 2018 г. между прогнозираните стойности в предходната Конвергентна програма и отчетените се дължат на значително по-високите цени на петрола за 2018 г. в сравнение с тогавашните очаквания на международни институции, които бяха част от допусканията на МФ. Например, тогава се очакваше цената на петрола Брент за 2018 г. да бъде около 64 щ.д., докато отчетната цена беше 71 щ.д. – с над 10% по-висока. Търсенето от страна на домакинствата също беше малко по-високо, което заедно с вторичните фактори от по-високите цени на петрола се отрази в по-високо нарастване на цените на услугите и оттам в базисната инфлация. Отклоненията в очакванията за развитието на инфлационните процеси в периода 2019-2021 г. в сравнение с тези в предходната Конвергентна програма не са толкова съществени.

Основните разлики в настоящия сценарий за развитието на пазара на труда спрямо предходната програма произтичат от реализирания риск за спад на икономически активното население през 2018 г., при очакване в предходната прогноза за постепенно преустановяване на растежа на работната сила, след значителното ѝ нарастване през 2017 г. Това бе свързано и с по-слаба от очакваната динамика на заетостта, както и с по-нисък коефициент на безработица. В настоящата прогноза очакванията за забавяне в търсенето на труд през целия прогнозен хоризонт остават непроменени, но секторните развития на заетостта през 2018 г. и същественото отражение на селското стопанство върху общия брой на заетите доведоха до ревизиране на очакванията към слабо ускорение в динамиката на заетите до 0.4% през 2019 г. при отбелязан минимален спад от 0.1% през 2018 г., докато в предходната прогноза се очакваше забавяне в растежа на заетостта до 0.3% за 2019 г. при очаквано повишение от 0.6% за 2018 г. По-слабата от очакваната в предходната прогноза икономическа активност на населението отразява и по-ниското ниво на безработица, чиято стойност е ревизирана в низходяща посока за целия прогнозен хоризонт. По отношение на компенсациите на наетите бяха отчетени по-съществени различия през 2018 и 2019 г. От една страна ревизиите на данните за БВП по доходния метод доведоха до повишение на темпа на нарастване на компенсацията на един нает до 10.9% през 2017 г., което намери отражение в по-ниско нарастване на показателя през 2018 г. В резултат на последното, очакванията за динамиката на компенсацията на един нает от предходната програма за 2018 г. надхвърлиха отчетената стойност (7.4% спрямо 5.6%, съответно). За разлика от 2018 г., ревизията за 2019 г. беше във възходяща посока. Последното отразяваше преди всичко отчитането на по-високи разходи за труд в приоритетни области на публичния сектор, които не бяха планирани година назад.

Табл. 8: Основни макроикономически показатели

	2018			2019			2020			2021		
	КП 2019	КП 2018	Разлика про.п.	КП 2019	КП 2018	Разлика про.п.	КП 2019	КП 2018	Разлика про.п.	КП 2019	КП 2018	Разлика про.п.
БВП, реален растеж, вкл.	3.1%	3.9%	-0.8	3.4%	3.8%	-0.4	3.3%	3.7%	-0.4	3.3%	3.7%	-0.4
Крайно потребление	6.0%	5.0%	1.1	4.6%	4.9%	-0.3	4.0%	3.9%	0.1	3.6%	3.8%	-0.2
Инвестиции	6.6%	9.6%	-3.0	9.0%	6.4%	2.6	4.9%	6.7%	-1.8	6.1%	6.8%	-0.7
Износ на стоки и услуги	-0.8%	4.9%	-5.7	1.8%	4.9%	-3.1	2.0%	4.7%	-2.7	1.8%	4.6%	-2.9
Внос на стоки и услуги	3.7%	8.1%	-4.4	5.0%	7.0%	-2.0	3.3%	5.9%	-2.5	3.2%	5.8%	-2.6
Средногодишна инфлация (ХИПЦ)	2.6%	1.8%	0.8	1.8%	2.0%	-0.2	2.5%	2.1%	0.4	2.3%	2.1%	0.2
Заети	-0.1%	0.6%	-0.7	0.4%	0.3%	0.1	0.2%	0.2%	0.1	-0.1%	0.0%	-0.1
Коефициент на безработица	5.2%	5.9%	-0.6	4.6%	5.7%	-1.1	4.1%	5.5%	-1.4	4.0%	5.4%	-1.5

Източник: МФ

ЧАСТ 4

УСТОЙЧИВОСТ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ

4.1 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 ЕК³⁶.

Индикаторът за фискална устойчивост в средносрочен план (S1) показва необходимата корекция в структурното първично бюджетно салдо в рамките на пет години от края на прогнозния период (2022 г. в случая на МФ, 2020 г. при ЕК), за да се гарантира, че държавният дълг в период $t+15$ (2034 г.) не надвишава референтната стойност от 60%.

Индикаторът за фискална устойчивост в дългосрочен план (S2) показва необходимата корекция в първичния 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.

В табл.9 са представени оценките на МФ за индикаторите за устойчивост и тези на ЕК от Доклада за фискална устойчивост от 2018 г. (FSR 2018), публикуван на 18 януари 2019 г. Оценката за устойчивостта на фискалната политика е силно зависима от перспективите за дългосрочно развитие на икономиката. Наличието на разлики в стойностите на индикаторите S1 и S2 между двете институции се дължи най-вече на разлики в очакванията за бъдещи промени в бюджетната позиция, които са свързани с разходите за пенсии, здравеопазване и образование. При изготвянето на своята дългосрочна макроикономическа прогноза и съответните оценки за разходи, свързани със застаряването на населението, МФ използва методология и допускания на ЕК, заложи в Доклада по застаряване на населението от 2018 г. (Ageing report 2018), но взима

³⁶ Приложение 2 от Fiscal Sustainability Report 2018.

под внимание и последните икономически развития. В същото време прогнозата на ЕК за разходите за застаряване се базира на сценарий за дългосрочно развитие, който използва за стартиране на изчисленията прогноза на Европейската комисия от пролетта на 2017 г.

Табл. 9: Индикатори за устойчивост

	МФ (База 2022 г.)		ЕК (База 2020 г.)	
	S1	S2	S1	S2
Стойност, от която:	-4.5	0.6	-4.2	1.8
Начална бюджетна позиция	-1.2	-0.3	-1.5	-0.4
Дългово ограничение	-3.4		-3	
Бъдещи промени в бюджетната позиция ³⁷	0.0	0.9	0.4	2.2

Източник: МФ, Fiscal Sustainability Report 2018

По оценки на МФ стойността на индикатора S1 е отрицателна, което, според референтните стойности на ЕК³⁸, означава нисък риск за фискалната устойчивост в средносрочен план и предполага поддържане на нивото на дълга под 60% от БВП. Стойността на индикатора S2 също съответства на нисък риск за фискалната устойчивост, поради благоприятна начална бюджетна позиция.

Изводите от анализа на МФ съвпадат с тези от FSR 2018. Според доклада рисковете за фискалната устойчивост в България в средносрочен план са ниски. Отрицателната стойност на S1 е подкрепена от ниското равнище на дълга и благоприятната бюджетна позиция. Тя показва, че България има фискално пространство. Анализът на устойчивостта на дълга също сочи нисък риск както в основния сценарий, така и в алтернативния. Поради ниското ниво на дълга не се очаква съществен ефект върху съотношението дълг-БВП при шок върху лихвените проценти или номиналния растеж на БВП. Комисията също така счита, че в дългосрочен план рискът пред фискалната устойчивост е нисък. При сценарий с по-високо нарастване на разходите за застаряване спрямо базовия, рискът в дългосрочен план се оценява като среден.

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

4.2.1 Социално осигуряване

Дългосрочната бюджетна прогноза за развитието на пенсионната система е разработена при параметрите на действащото (2019 г.) законодателство в областта на пенсиите и разпоредбите на КСО. При изготвянето на прогнозата за разходите за пенсии в периода 2019–2070 г. е използ-

³⁷ Бъдещи промени в бюджетната позиция са свързани най-вече с разходите за пенсии, здравеопазване и образование. При изчисляването на тази позиция в настоящата Конвергентна програма са използвани прогноза за разходи за пенсии подадена от Националния осигурителен институт и прогнози за разходите за здравеопазване и образование получени от дългосрочния модел на МФ по методология описана в <http://www.minfin.bg/upload/9114/D.E.2008.pdf>

³⁸ Референтни стойности заложи в Доклада за фискална устойчивост 2018 (Fiscal Sustainability Report 2018), посочващи степента на риск за устойчивостта на публичните финанси:
S1<0 – нисък риск; 0<S1<2,5 – умерен риск; S1>2,5 – висок риск;
S2<2 – нисък риск; 2<S2<6 – умерен риск; S2>6 – висок риск.

звана последната демографска прогноза на Евростат и макроикономическа прогноза, предоставена от Министерството на финансите.

В дългосрочен план могат да бъдат разграничени три етапа в динамиката на разходите за пенсии като дял от БВП.

В рамките на първия етап, обхващащ периода между 2019 г. и 2037 г., се очаква делът на разходите за пенсии от БВП да намалява поради постепенното нарастване на пенсионната възраст и на изискуемия осигурителен стаж, достигайки най-ниската си стойност от 7.9% в периода 2031-2037 г.

Вторият етап обхваща периода от 2038 до 2062 г., когато в резултат на процеса на застаряване на населението и очакваната по-висока средна продължителност на живота, фискалният натиск върху държавната пенсионната система ще се увеличи и разходите за пенсии, като процент от БВП, ще започнат да нарастват, достигайки най-високата си стойност от 9.7% в периода 2057-2062 г.

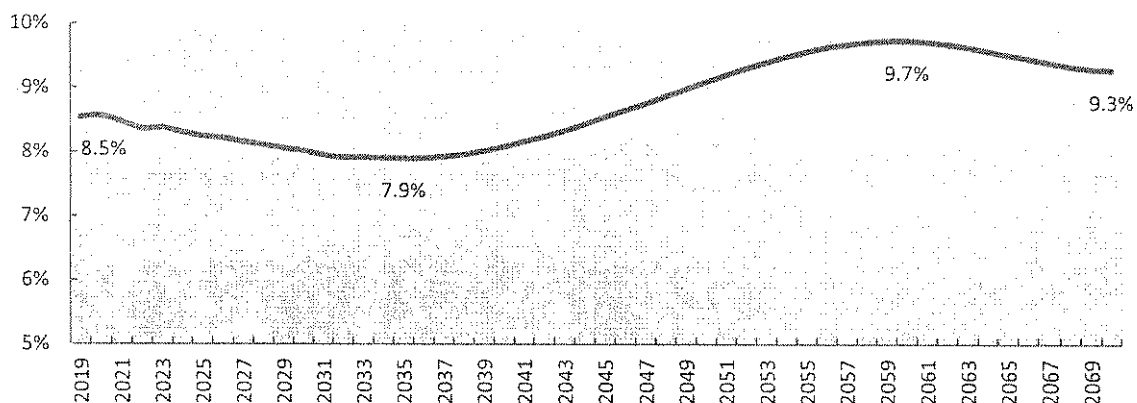
Третият етап обхваща последните осем години от прогнозния период, когато се очаква известно намаление на дела на разходите за пенсии до около 9.3% от БВП, което се дължи на прогнозираните от Евростат по-високи нива на раждаемост и постепенно увеличение на дела на населението в работоспособна възраст в края на периода.

Освен демографските фактори, влияние върху динамиката на разходите за пенсии в дългосрочен план ще оказва и предоставената възможност на осигурените лица, родени след 1959 г., които до август 2015 г. се осигуряваха задължително в държавното обществено осигуряване (I стълб) и в универсален пенсионен фонд (II стълб), да променят осигуряването си и да преминат към осигуряване само в първия стълб с увеличена осигурителна вноска. Поради факта, че наличните към момента данни не позволяват да се направи конкретно допускане за процента на лицата, родени след 1959 г., които биха преминали към осигуряване само в ДОО, прогнозата е разработена при предположението, че 100% от осигурените лица родени след 1959 г. ще продължат да се осигуряват в двата стълба³⁹. За да се изследва ефектът от предоставената възможност, са направени и отделни симулации, при различни допускания за процента на осигурените, родени след 1959 г., които ще изберат осигуряване само в държавното обществено осигуряване (т. нар. първи стълб). На следващата графика са показани разходите за пенсии в периода 2019-2070 г., изплащани от държавното обществено осигуряване, при допускането, че 100 процента от осигурените лица, родени след 1959 г., ще продължат да се осигуряват в двата стълба.

Делът на разходите за пенсии от БВП варира при различни допускания за това каква част от осигурените ще изберат осигуряване само в държавното обществено осигуряване (т.нар. „първи стълб“). Той е най-нисък (9.3% в 2070 г.) във варианта, при който осигурените лица, родени след 1959 г., продължават да се осигуряват в двата стълба, тъй като пенсиите от държавното обществено осигуряване на всички лица, родени след 1959 г., ще бъдат редуцирани пропорционално на осигурителната вноска, която се прехвърля към II стълб. Делът на разходите за пенсии от БВП е най-висок при варианта, в който 100% от родените след 1959 г. избират осигуряване само в първия стълб, поради факта, че всички лица ще получават пенсии в пълен размер. При този вариант разходите за пенсии ще достигнат 11.8% от БВП в 2070 г. Така, в края на периода, на всеки 10% прехвърлили се към първия стълб осигурени лица ще съответства увеличение в разходите за пенсии от около 0.25% от БВП.

³⁹ До края на месец март 2019 г. 31 573 осигурени лица са подали заявления в Националната агенция за приходите за прехвърляне на осигуряването си от универсален пенсионен фонд към държавното обществено осигуряване, което е 1,3 % от осигурените лица, родени след 1959 г.

Граф. 12: Разходи за пенсии 2018-2070 г.



Източник: НОИ

Възможността за прехвърляне на осигуряването изцяло към първия стълб ще доведе и до увеличение на приходите в държавното обществено осигуряване, тъй като осигурителната вноска за фонд „Пенсии“, респ. фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“, за лицата, избрали да се осигуряват само в първия стълб, ще бъде с 5 пр. п. по-висока. При пенсиониране средствата от индивидуалните партии на тези лица също ще постъпват като приход в бюджета на държавното обществено осигуряване. Според резултатите от допълнителните симулации, в края на периода, на всеки 10% прехвърлили се към осигуряване само в първия стълб лица ще съответства увеличение в приходите на държавното обществено осигуряване от около 0.16% от БВП.

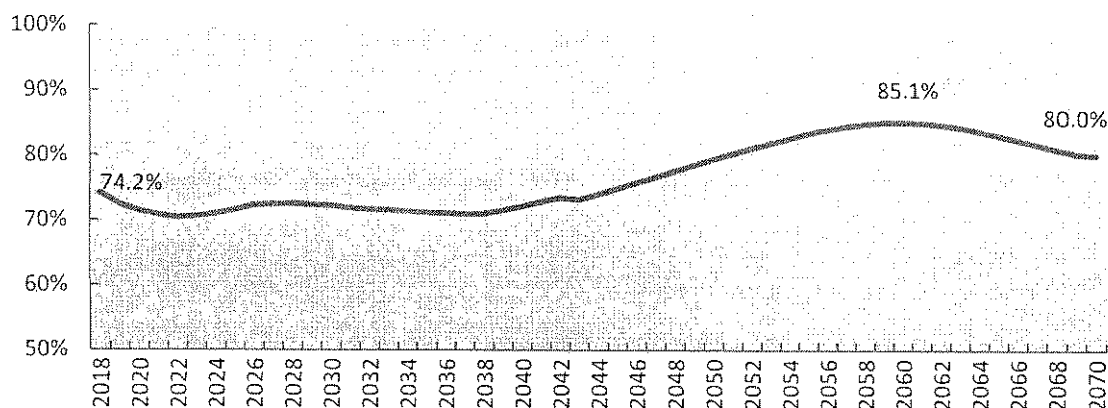
Ключови индикатори за финансовото състояние на системите от разходопокривен тип са коефициентът на зависимост⁴⁰ и коефициентът на заместване на дохода⁴¹.

По отношение на коефициента на зависимост данните сочат, че през 2018 г. на 100 осигурени лица са съответствали 74 пенсионери с пенсии за трудова дейност. Според прогнозните резултати, в периода до 2037 г., когато пенсионната възраст за жените и мъжете ще се изравни на 65 години, коефициентът на зависимост ще намалее до 71% вследствие на нарастването 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. В периода 2037 – 2060 г. стойностите на този показател се очаква да нараснат значително поради застаряването на населението и увеличаващата се средна продължителност на живота, като през 2060 г. на 100 осигурени лица се очаква да съответстват над 85 пенсионери с пенсии за трудова дейност. Между 2060 г. и 2070 г. се наблюдава известно подобрене в коефициента на зависимост в резултат на прогнозираното от Евростат постепенно увеличение на тоталния коефициент на плодovitост от 1.5 до 1.8, водещо до увеличение на дела на населението в трудоспособна възраст към края на периода, когато на 100 осигурени лица се очаква да съответстват около 80 пенсионери.

⁴⁰ Съотношението между броя на пенсионерите за трудова дейност и броя на осигурените лица

⁴¹ Съотношението между средната пенсия за трудова дейност и средния осигурителен доход за страната

Граф. 13: Пенсионери за трудова дейност към осигурени лица 2018-2070 г.



Източник: НОИ

Върху коефициента на заместване на дохода от първия стълб съществено влияние оказва процентът за всяка година осигурителен стаж в пенсионната формула, който от началото на 2019 г. се увеличава от 1.169 на 1.2. В прогнозата се допуска, че тази стойност ще се запази до края на прогнозния период, което съществено ще намали коефициентите на заместване от първия стълб в сравнение с варианта, при който се предвиждаше този процент да нараства до 1.5. За новите пенсионери новият процент ще се прилага при определяне на размера на пенсиите им, а за пенсиите, отпуснати до края на 2018 г., от 1 юли 2019 г. ще се извърши преизчисление на размерите с по-високия процент за година осигурителен стаж.

Граф. 14: Средна пенсия за трудова дейност към среден осигурителен доход 2018-2070 г.

Източник: НОИ

Значително влияние върху коефициента на заместване на дохода от първия стълб ще окаже и предвидената в законодателството възможност за преминаване от осигуряване в първи и втори стълб към осигуряване само в първи стълб. Коефициентите на заместване ще бъдат по-ниски за пенсионерите, които се осигуряват и в двата стълба, тъй като пенсиите им ще бъдат редуцирани пропорционално на осигурителната вноска, която е била прехвърляна към втория стълб, но те ще получат втора пенсия от универсален пенсионен фонд. На следващата графика са показани стойностите на средния брутен коефициент на заместване на дохода от първия стълб на пенсионната система, при допускането, че 100 процента от осигурените лица, родени след 1959 г., ще продължат да се осигуряват в двата стълба. От стойности близки до 42% в началото на периода, коефициентът на заместване на дохода от първия стълб ще намалее до около 35% в 2070 г. Възможността за прехвърляне на осигуряването изцяло към държавното

обществено осигуряване оказва благоприятно влияние върху коефициента на заместване на дохода от първия стълб в дългосрочен план, като за осигурените лица, родени след 1959 г., които ще изберат осигуряване само в I стълб, средният брутен коефициент на заместване ще бъде с около 10 пр.п. по-висок.

4.2.2 Здравеопазване

Застаряването на населението е дългосрочна тенденция, започнала преди няколко десетилетия в Европа. Тя е видима при трансформациите на възрастовата структура на населението и се изразява в нарастващ дял на възрастните хора, съчетан с намаляващ дял на хората в трудоспособна възраст в общото население.

Текущата демографска ситуация в България се характеризира с продължаващо намаляване и застаряване на населението, ниски нива на раждаемост и високи нива на обща смъртност. Задълбочава се дисбалансът в териториалното разпределение на населението.

Табл. 10: Разходи за здравеопазване

		2010	2011	2015	2050	2070
МФ	Дял на разходите за здравеопазване, % от БВП	5.3	5.5	5.6	5.4	5.3
Ageing report 2018	Дял на разходите за здравеопазване, % от БВП	5.3	5.5	5.6	5.5	5.2
Ageing report 2018	Дял на разходите за дългосрочни грижи, % от БВП	0.5	0.5	0.5	0.6	0.5
	Дял на населението 65+	24.6	27.9	31.4	33.3	30.9

Както е показано в Таблица 5-2 очакваното увеличаване на разходите за здравеопазване се дължи на влошаване на демографската структура на населението. Делът на хората над 65-годишна възраст нараства значително, с около 10 пр.п. до 2060 г. Като се има предвид, че в повечето случаи основните разходи за здравеопазване на даден индивид се извършват в годините непосредствено преди смъртта, застаряването на населението логично води до нарастване на разходите за здравеопазване на възрастното население спрямо общите разходи. В края на разглеждания период се очаква те да надминат 50% от общите разходи. Общите разходи за здравеопазване се очаква да се повишат от 4.9%⁴² от БВП през 2017 г. до 5.6% през 2050 г. и след това леко да намалеят до 5.3%. Подобна динамика се очертава и в Доклада по застаряване на населението от 2018 г. Там, освен базовия, са разгледани още 10 сценария за развитие на разходите за здравеопазване, свързани с различна демографска и икономическа динамика. При тях разходите на България в края на периода варират от 4.6% до 7.4% от БВП.

4.2.3 Образование

Прогнозата на МФ за публичните разходи за образование е базирана на дългосрочната демографска прогноза и на предположението, че разходите ще се индексират с нарастването на номиналната производителност на труда. В периода след 2040 г. стабилизирането на демографската динамика на населението до 18 години се очаква да доведе до плавно нарастване на общите разходи за образование, което ще окаже известен натиск върху бюджета.

⁴² Данни от Разходи на сектор "Държавно управление" по функции (КОФОГ)

Табл. 11: Разходи за образование

		2020	2040	2050	2060	2070
МФ	Дял на разходите за образование, % от БВП	3.6	3.6	3.8	4.1	4.0
Ageing report 2018	Дял на разходите за образование, % от БВП	3.3	3.3	3.5	3.8	3.7

Източник: МФ

4.3 Условни задължения

Промяната в обхвата на сектор „Държавно управление“ (по решение на Евростат от 2018 г.) доведе до значително изменение в размера и структурата на гарантирания дълг на сектора в сравнение с отчетеното в Конвергентната програма на Република България 2018-2021 г., въз основа на което към края на 2017 г. гарантираният дълг намаля съществено от 732.0 млн.лв. до 260.8 млн.лв. В отрасловата му структура съществена промяна се наблюдава при дела на гаранциите за финансов сектор, които намаляват от 69% до 13% за сметка на съответното увеличение в частта на останалите сектори.

Гарантираният дълг на сектор „Държавно управление“ към края на 2018 г. възлезе на 178.1 млн. лв. или 0.2% от БВП (260.8 млн.лв. или 0.3% от БВП към 31.12.2017 г.). Основната част от него се формира от издадените от подсектор „Централно управление“ гаранции, като по-голямата част представляват задължения към външни кредитори (61%). През 2018 г. най-голям бе приносът на сектор „Енергетика“ с 41.5%, следван от дела на издадените гаранции по реда на Закона за кредитиране на студенти и докторанти в размер на 38.2%, финансов сектор от 17.7% и други гаранции 2.6%.

През 2018 г. не бяха ратифицирани нови гаранционни споразумения.

През периода 2019-2022 г. се очаква номиналният размер на гарантирания дълг на сектор „Държавно управление“ да се увеличи, като в края на 2022 г. достигне до ниво от около 340.0 млн. лв., а съотношението спрямо прогнозния БВП да се запази около 0.2%. Планираното изменение в номиналната стойност на гарантирания дълг е вследствие на допусканията за издаване на нови гаранции през 2019 г., съгласно предвидените възможности в ЗДБРБ, респ. намеренията за стартиране изпълнението на проекта „Междусистемна газова връзка Гърция-България“, финансиран с държавногарантиран заем от Европейската инвестиционна банка.

Табл. 12: Гарантиран дълг на сектор „Държавно управление“

към БВП	2018	2019	2020	2021	2022
Гарантиран дълг на сектор „Държавно управление“	0.2%	0.2%	0.3%	0.3%	0.2%

* Съгласно пролетната макроикономическа прогноза 2019 г.

Източник: МФ

В съответствие с т. 1.12 от Решение № 52 на МС от 31 януари 2019 г. за бюджетната процедура за 2020 г. и във връзка с чл. 73, т. 8 от Закона за публичните финанси, обект на наблюдение са всички държавни и общински предприятия с общ размер на задълженията към 31.12.2017 г. над 0.1% от БВП на страната, които не са част от консолидираната фискална програма и не попадат в обхвата на сектор „Държавно управление“. Същите следва да представят информация и оценка на прогнозите за приходите и разходите, и за активите и пасивите, с отчетни данни за 2017 и 2018 г., разчет за 2019 г. и прогноза за периода 2020-2022 г.

Дружествата, попадащи в обхвата на посочения критерий са 11, съгласно предоставен списък от НСИ, които са включени в БЮ №1/08.02.2019 г.

На база на така получената информация, отчетеният към 31.12.2018 г. размер на дългосрочните и краткосрочните задължения на тези дружества е общо 8.43 млрд. лв. или 7.81% от БВП, като към края на 2022 г. прогнозите са техният дял да намалее до 6.14% от БВП. Общо за периода 2020-2022 г. се прогнозира намаляване на задълженията на тези дружества с 0.96%. Също така, сумарният им коефициент на задлъжнялост се понижава от 1.23 към 31.12.2018 г. до 1.14 в края на прогнозния период, а съотношението на дълга спрямо активите им намалява от 55% в края на 2018 г. до 53% през 2022 г. Коефициентът им на ликвидност се очаква да се повиши от 1.55 през 2018 г. до 1.83 към края на 2022 г.

Към настоящия момент няма информация за сключени държавни или общински договори за публично-частно партньорство/концесии с плащания от концедента, чиито активи се завеждат извънбалансово (Liabilities related to off-balance public-private partnerships (PPPs)).

ЧАСТ 5

КАЧЕСТВО НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ

5.1 Стратегия на политиката

Стратегията на политиката в областта на качеството на публичните финанси следва последователните действия за институционални, нормативни и методологически промени в посока на подобряване управлението на публичните финанси.

Независимо от установената със Закона за публичните финанси трайна уредба на бюджетната рамка, продължават усилията за усъвършенстване на нормативната база в областта на бюджета, които са съпроводени от наблюдение и анализ на прилагането на бюджетното законодателство и на бюджетните практики, както и на спазването на фискалните правила.

Оценка за усилията на МФ за повишаване качеството на бюджетния процес и на публичните финанси като цяло са констатациите на Европейската комисия, съдържащи се в доклада за България, включващ задълбочен преглед относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси от 27.02.2019 г. Отбелязано е, че бюджетните развития са положителни.

Важен елемент за повишаване качеството на публичните финанси е процесът по прилагане на програмно и ориентирано към резултатите бюджетниране от страна на бюджетните организации, отговорни за провеждането и изпълнението на политики в публичната сфера. Нов момент в бюджетната процедура за 2020 г. е разширяването на обхвата на бюджетните организации, които прилагат програмен формат на бюджет. В съответствие с правомощията си, с решението за бюджетната процедура за 2020 г. Министерският съвет определи, освен министерствата и държавните агенции, и останалите ПРБ, чиито бюджети са част от държавния бюджет (с изключение на бюджетите на съдебната власт и на Сметната палата), да прилагат програмен формат на бюджет за 2020 г.

Положителна оценка се дава и на стъпките, които правителството предприема, за повишаване на ефективността на разходите. През 2018 г. бяха завършени част от инициативите в тази сфера, една от които е прегледът на разходите от страна на Световната банка. Прегледът бе проведен в резултат на отправено от Министерството на финансите искане за извършване на анализ на ефективността и ефикасността на публичните разходи, с цел идентифициране на варианти за икономии и преразпределяне на средства към по-ефективни дейности в публичния сектор.

Първата фаза на прегледа включваше анализ на разходите за възнаграждения, оперативна дейност и поддръжка на седем министерства и 21 общини. Втората фаза имаше за цел да разработи и развие два пилотни проекта, съсредоточени върху конкретна област. Въз основа на анализа, извършен през първата фаза, правителството избра две програмни сфери за подробни прегледи на разходите във втората фаза: 1) обществен ред и сигурност и 2) управление на отпадъците.

Втората част на прегледа на разходите приключи успешно в началото на 2019 г. Резултатът от проведеното упражнение са два доклада – 1. Преглед на разходите за полицейска и противопожарна дейност и 2. Преглед на разходите: Подобряване на ефективността и ефикасността на разходите за управление на отпадъците, с резултати от направения анализ и препоръки за по-нататъшни действия, както и ръководство за провеждане на бъдещи прегледи на разходите.

Инициираният с РМС № 52/2019 г. преглед на разходите по бюджета на Министерство на външните работи (МВНР) е начин за подобряване на ефективността и ефикасността на публичните разходи. В този контекст усилията ще бъдат насочени към преглед по определените в подписаното между МФ и МВНР споразумение теми с идентифицирани проблеми, които следва да бъдат решени с оглед постигане на оптимална ефективност по отношение планиране и изпълнение на бюджета на МВНР.

Прегледът на разходите изисква създаването и поддържането на информация за изпълнението, която да е база за проследяване развитието на секторните политики. В рамките на втория етап на бюджетната процедура за 2019 г. стартира инициатива за включването в основните национални бюджетни документи на повече информация при представянето на разходните политики, с акцент върху ключови индикатори за измерване на степента на изпълнението им, с цел проследяване на постигнатия напредък и за по-ефективно и ефикасно управление на публичните разходи. Идентифицираните ключови индикатори и техните целеви стойности намериха място в актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2019-2021 г., както и в средносрочна бюджетна прогноза за периода 2020-2022 г.

Също така следва да се отбележи, че международната рейтингова агенция Fitch Ratings повиши перспективата на дългосрочния кредитен рейтинг на България от стабилна на положителна. Агенцията потвърди дългосрочния кредитен рейтинг на България „BBB“ в чуждестранна и местна валута, тавана за рейтинг на страната „А-“, както и краткосрочния кредитен рейтинг в чуждестранна и местна валута „F2“.

Подобряването на перспективата до положителна отразява оценката на Fitch Ratings за това, че ключови показатели, влияещи на крайната оценка за рейтинга, имат по-добро изпълнение за България в сравнение с групата държави с рейтинг „BBB“, като се посочват факторите, които поотделно или заедно биха предизвикали повишаване на оценката за рейтинга. Това са продължаващото подобряване на външните и фискални баланси, напредъкът в процеса за присъединяване към еврозоната, благоприятните перспективи за икономически растеж, които водят до по-бързо сближаване към нивата на доходите за държавите от групата със сходен рейтинг.

Бъдещи развития, които поотделно или заедно, биха довели до негативни действия по отношение на рейтинга, са появата на външни дисбаланси, влошаване на външната конкурентоспособност, както и рязко покачване на държавния дълг, в резултат от фискално разхлабване или материализиране на условни задължения в баланса на държавата.

Присъединяването на Република България към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) е кауза с високо значение за страната, тъй като дейността на тази организация обхваща почти всички аспекти на социално-икономическия живот. Правителството на Република България е декларирано ясно намеренията си за засилено сътрудничество с ОИСР.

На основата на Споразумение между Министерството на финансите на Република България и ОИСР ще бъде извършен бюджетен преглед на България, който се очаква да оцени многого-

дишните усилия на страната за въвеждането на реформи в областта на бюджета и за резултатите от тях, като и да даде позитивен сигнал за ангажираността на България по прилагането на международни стандарти и добри практики в процеса на бюджетиране и управление на публичните финанси.

През м. март 2019 г. България получи покана от Международното бюджетно партньорство отново да участва в Проучването за отворен бюджет (Open Budget Survey), като отговори на Въпросника за 2019 г. относно бюджетната прозрачност в България. През 2017 г. България предостави полезни коментари за прозрачността на бюджета и ангажираността на обществеността в бюджетния процес. Приносът на всяка страна в проучването е свързан с предоставянето на отворен форум за дискусии за оценка на прозрачността и засилва точността на проучването на отворения бюджет. Във връзка с това Международното бюджетно партньорство кани Министерството на финансите да номинира свой представител за правителствен рецензент. Резултатите от проучването са още един фактор, позволяващ вземането на решение за повишаване както на прозрачността, така и на качеството в управлението на публичните финанси.

5.2 Състав, ефективност и ефикасност на разходите – COFOG

Табл. 13: Бюджетни разходи по функции

	% от БВП		% от общите бюджетни разходи	
	2017	2022	2017	2022
1. Общи държавни служби	3.2	3.8	9.2	10.5
2. Отбрана	1.1	1.6	3.0	4.4
3. Обществен ред и сигурност	2.5	2.1	7.1	5.9
4. Икономически дейности	4.0	6.5	11.4	18.2
5. Опазване на околната среда	0.7	0.7	1.9	2.0
6. Жилищно строителство, благоустройство и комунално стопанство	1.6	1.0	4.5	2.7
7. Здравеопазване	4.9	4.7	14.1	13.1
8. Почивно дело, култура и религия	1.0	0.6	2.9	1.7
9. Образование	3.6	3.7	10.2	10.3
10. Социална защита	12.5	11.3	35.5	31.4
11. Общо разходи	35.1	36.0	100.0	100.0

Разходите по функция „Общи държавни служби“ увеличават дела си от 3.2% от БВП през 2017 г. на 3.8% през 2022 г. Принос към нарастването на дела им има увеличението разходите за наука и за изпълнителни и законодателни органи.

Разходите по функция „Отбрана“ нарастват като дял от БВП от 1.1% на 1.6%, поради предприетите действия за модернизация оборудването на Българската армия. Предвижда се придобиване на авиационна техника и на основна бойна техника за изграждане на батальонни бойни групи.

Разходите по функция „Икономически дейности“ нарастват от 4.0% от БВП през 2017 г. на 6.5% от БВП през 2022 г. Във функцията са включени държавните предприятия, които са част от сектор „Държавно управление“ и са елиминирани разходите, свързани с европейски средства, които съгласно методологията ECC' 2010 нямат влияние върху приходите и разходите в сектор

„Държавно управление“. С най-голям принос за нарастването на разходите в тази функция са секторите „Минно дело, горива и енергия“ основно поради нарастване на субсидиите за нефинансови предприятия, където се отчитат разходите на Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ и в сектор „Транспорт и съобщения“ поради значителното увеличение на капиталовите разходи.

Разходите по функция „Опазване на околната среда“ запазват своето ниво от 0.7% от БВП през разглеждания период. В разходите по функцията са включени мерки за продължаване на ускореното изграждане на екологична инфраструктура на страната и по екологична мрежа „Натура 2000“, което ще съдейства за подобряване на качеството на живот на населението и опазване на екосистемите, както и за изпълнение на ангажиментите на страната към ЕС.

Разходите по функция „Здравеопазване“ слабо спадат до 4.7% от БВП през 2022 г. Това е свързано с мерките за оптимизиране на дейностите и подобряване на контрола върху разходите в системата на здравеопазването, което цели стабилизиране на здравноосигурителния модел и повишаване финансовата самостоятелност на сектор „Здравеопазване“.

Разходите по функция „Образование“ нарастват от 3.6% от БВП за 2017 г. до 3.7% през 2022 г. Увеличават се средствата за издръжка на дейностите по възпитание и обучение на децата и учениците, които се определят въз основа на стандарти за финансиране, определени от Министерския съвет и въз основа на броя на институциите, паралелките и на децата и учениците. Също така са предвидени мерки за по-висока прозрачност и ефективност при изразходването на публични средства; оптимизация на структурите в системата на училищната мрежа и по-пълно обхващане на учениците в системата.

Намалението на разходите по функция „Социална защита“ от 12.5% от БВП през 2017 г. на 11.3% от БВП през 2022 г. отразява спада в разходите за пенсии като дял от БВП към края на периода. Пенсионната реформа продължава в средносрочен план, като е предвидено нарастване необходимите възраст и осигурителен стаж за придобиване на право на пенсия.

5.3 Структура и ефективност на приходните системи

5.3.1 Институционални и законодателни промени, свързани с публичните финанси и подобряването на събираемостта на данъчните приходи, справянето със сенчестата икономика, намаляване разходите за спазване на законодателството, с които се адресира Специфична препоръка 1 в частта за данъчните приходи

— Данъчна политика и законодателство

Данъчно-осигурителната политика в Република България е насочена към подкрепа на икономическия растеж, подобряване на бизнес средата, борба с данъчните злоупотреби и повишаване на фискалната устойчивост в дългосрочен план. В международен аспект данъчната политика през периода 2019–2022 г. е ориентирана в подкрепа на функционирането на единния пазар на ЕС, успешното осъществяване на цифровата трансформация на обществото и икономиката в Европа и на дейностите, гарантиращи, че Европа се възползва от новите възможности на променящата се глобална среда.

Подобряването на събираемостта на приходите е водещата линия и в направените от Съвета на ЕС през последните години специфични препоръки към България. В изпълнение на специфична препоръка № 1 на Съвета от 2014 г. бе разработена и приета „Единна национална стратегия за повишаване на събираемостта на данъците, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на законодателството 2015-2017“ (РМС № 806 от 15.10.2015 г.). Изпълнението на ЕНС и Планът за действие към нея доведе до задълбочаване на междуинституционалната координация и сътрудничество, и повишаване качеството на оценката на риска,

одита и капацитета в областта на информационните технологии на администрацията. За постигнатия напредък по изпълнението на мерките от Плана за действие към ЕНС бяха изготвени ежегодни доклади. Предвид дадените препоръки и отчетените положителни резултати от прилагане на мерките към стратегията, България ще продължи тяхното прилагане и след изтичане на срока на стратегията, като мерките са включени в стратегическите документи, които всяка от отговорните институции разработва и прилага. Изпълняваните мерки за подобряване на данъчната събираемост могат да бъдат представени в следните три основни направления:

- **Насърчаване на доброволното спазване на законодателството**, свързано с реализиране на мерки, насочени към повишаване качеството на обслужване, стимулиране на доброволното изпълнение, подобряване на данъчно-осигурителната култура на клиентите и намаляване на разходите както на клиентите, така и на администрацията;
- **Оптимизирането на контролната дейност на приходните администрации** е постоянна мярка, която непрекъснато се усъвършенства, чрез законодателни и административни промени. Развиването на тази мярка води до ограничаване на възможностите за укриване и невнасяне на данъци и подобряване на събираемостта на приходите, което се проявява и оценява в дългосрочен план;
- **Намаляване на административната тежест**. Електронните услуги непрекъснато се развиват и усъвършенстват. Над 90% от всички основни декларации (данъчни, застрахователни, нотификации по Кодекса на труда) се получават в НАП по електронен път.

Постоянни мерки в областта на данъчната политика

Основните мерки, свързани с повишаване на приходите от данъци, включват:

- Осъществяване на **фискален контрол върху движението на стоки с висок фискален риск (СВФР)**. Мярката е въведена през 2014 г. Списъкът на стоките с висок фискален риск се определя със заповед на министъра на финансите, която се публикува на интернет страниците на МФ и НАП;
- Прилагане на механизъм, насочен към **предотвратяване на възможностите за злоупотреби и данъчни измами с ДДС при търговията с течни горива**. В периода след 2011 г. бе въведен цялостен контрол върху процеса, свързан с доставките и движението на течни горива от производител и вносител до краен потребител и обмен на данни между информационните системи на двете приходни агенции. През 2016 г. с изменението в Закона за ЗДДС бе въведен механизъм, с който при осъществяване на търговия с течни горива с данъчна основа над 25 хил. лв., лицата задължително предоставят обезпечение за срок една година пред компетентната териториална дирекция на НАП;
- Прилагане на механизма за **обратно начисляване на ДДС при доставки на зърнени и технически култури** като ефективен инструмент за предотвратяване на ДДС измамите и повишаване на приходите в бюджета. Механизмът бе въведен от 1 януари 2014 г. и е един от най-ефективните инструменти за предотвратяване и борба с данъчните измами с ДДС, тъй като данъкът се начислява от получателя, което блокира възможността за незаконно възстановяване на ДДС от бюджета и извършването на измами с ДДС. Срокът на действие на мярката е удължен до 30.06.2022 година;
- Прилагане на механизъм за **погасяване на публични задължения на лица с вземания от общини, други ведомства или държавни предприятия по договори за обществени поръчки и такива, възложени в изпълнение на оперативни програми на ЕС**. Мярката бе въведена през 2014 г.;
- Осъществяване на **постоянен мониторинг спрямо длъжници с просрочени задължения** в размер над 100 хил. лв. (200 хил. лв. за Териториална дирекция на НАП София-

град) за данъци и задължителни осигурителни вноски и утвърден план за провеждане на телефонни кампании по график.

Законови и подзаконови промени през 2018 г.

Въвеждане в националното законодателство на европейски директиви в областта на данъците, както и за привеждане на националната правна уредба в съответствие с практиката на Съда на ЕС.

В националното законодателство (в ЗДДС) бяха въведени разпоредбите на изменящите Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност директиви – Директива (ЕС) 2017/2455 на Съвета от 5 декември 2017 година по отношение на някои задължения, приложими при доставките на услуги и дистанционните продажби на стоки, на Директива (ЕС) 2016/1065 на Съвета от 27 юни 2016 година по отношение на данъчното третиране на ваучери, както и на Директива (ЕС) 2018/912 на Съвета от 22 юни 2018 година по отношение на задължението за спазване на минимален размер на стандартната данъчна ставка. Във връзка с получено официално уведомително писмо от ЕК по открита процедура за нарушение за неизпълнение на Република България на задълженията по чл. 273 от Директива 2006/112/ЕО на Съвета и чл. 16 от Хартата на основните права на Европейския съюз, бяха приети изменения в ЗДДС по отношение на задължението за предоставяне на обезпечение за данъчно задължените лица, които през текущия данъчен период извършват доставки на течни горива над 25 000 лв., като отпада изискването размера на обезпечението, да не може да бъде по-малък от 50 000 лв.

С промени в Закона за ДДС бе въведена и възможността, предвидена в чл. 211, параграф 2 от Директива 2006/112/ЕО, за отложено начисляване на ДДС от вносител при внос на стоки на територията на страната. Тази опция ще може да се прилага за определени видове стоки, които не са акцизни стоки и не са предназначени за крайно потребление. Лицата, които изпълняват условията, предвидени в закона, ще могат да начисляват дължимия при внос данък в справка-та-декларация за ДДС, като отпада задължението за ефективно внасяне на данъка в съответното митническо учреждение.

Прецизирана бе разпоредба в ЗАДС, с оглед Решение на Съда на ЕС по дело C-30/17, в което е постановено, че чл. 3, параграф 1 от Директива 92/83/ЕИО на Съвета от 19 октомври 1992 година за хармонизиране на структурата на акцизите върху алкохола и алкохолните напитки трябва да се тълкува в смисъл, че при определянето на данъчната основа за облагане на ароматизирани бири по скалата на Плато следва да се взема предвид сухият екстракт в първичната мъст, без да се отчитат добавените след приключване на ферментацията овкусители и захарен сироп.

Във връзка с Решение на Съда на ЕС /СЕС/ от 6 април 2017 г. по дело C-638/15 и в съответствие с разпоредбите на Директива 2011/64/ЕС на Съвета от 21 юни 2011 година относно структурата и ставките на акциза върху обработен тютюн, бе прието изменение в ЗАДС, с което изсушени, плоски, с неправилна форма, частично обезжилени тютюневи листа, преминали процес на изсушаване и контролирано овлажняване, които съдържат глицерин и са годни за пушене след проста манипулация посредством смачкване или ръчно нарязване, спадат към понятието „тютюн за пушене“.

В ЗКПО бяха въведени две правила в съответствие с разпоредбите, установени с Директива 2016/1164, ограничаващи възможностите за агресивно данъчно планиране и избягване от облагане – правило за ограничаване на приспадането на лихвите (чл. 4 на Директива 2016/1164) и правило за контролираните чуждестранни дружества и изчисляване на дохода на дружеството (чл. 7 и 8 от Директива 2016/1164). Целта на първото правило е да се предотвратят практиките, водещи до свиване на данъчната основа и прехвърлянето на печалби чрез прекомерни лихвени плащания, като се ограничи приспадането на превишението на разходите по заеми. Въвеж-

дането на облагане на неразпределената печалба на чуждестранно образувание и на печалба на място на стопанска дейност, в случаите които попадат в обхвата на контролирано чуждестранно дружество и то само при условие, че не осъществява съществена стопанска дейност (съгласно второто правило), от една страна предотвратява избягването от облагане в страната чрез прехвърляне на печалби към страни с по-ниско данъчно облагане, а от друга страна гарантира спазването на основните свободи и не води до прекомерно увеличаване на административната тежест за лицата.

В ЗМДТ бе извършена промяна, свързана с въвеждане на нова концепция за определяне на данъка върху превозните средства за леките автомобили и товарните автомобили с технически допустима максимална маса не повече от 3.5 тона чрез въвеждане на имуществен и екологичен компонент. Имущественият компонент отчита мощността и годината на производство на автомобила, а екологичният компонент отчита екологичната категория на автомобила, респективно замърсяването, което причинява съответния автомобил.

През 2018 г. бяха направени изменения и допълнения в 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. С цел избягване на различно тълкуване спрямо кои лица се прилага наредбата бе направена нормативна промяна, в съответствие с установените изисквания в чл. 103в, ал. 1 от ЗАДС, че всички лица, независимо дали са данъчно задължени по ЗАДС, които приемат, разтоварват, съхраняват или извеждат енергийни продукти от пристанища и митнически складове, са длъжни да използват средства за измерване и контрол по чл. 103а от ЗАДС на местата за въвеждане и извеждане на енергийни продукти в съответния обект, както и в местата за съхранение на енергийните продукти в обекта.

През 2018 г. бе направена промяна на НАРЕДБА № Н-7 от 19.09.2016 г. за определяне на ред, начин и формат за изпращане на данните от средствата за измерване и контрол по чл. 103а, ал. 1 от ЗАДС, свързана с необходимостта от уреждане на по-ясни правила, относно формата за предаване на данни от средствата за измерване и контрол по чл. 103а, ал. 1 от ЗАДС, отчитайки съответната спецификата на измервания акцизен продукт и вида на данъчно задълженото лице.

Мерки за оптимизиране на контролната дейност на приходните администрации, с оглед предотвратяване на възможностите за укриване и невнасяне на данъци, и отклонение от данъчно облагане

Прието бе изменение в Закона за ДДС за генериране в електронен вид на фискалния/системния бон и предоставянето му на купувача, в случаите на продажби на стоки или услуги чрез електронен магазин, при които няма физически контакт между доставчика и получателя по доставката. НАП ще поддържа публичен електронен списък на електронните магазини, чрез които български задължени лица извършват търговска дейност в интернет, с цел защита на потребителите при пазаруване в интернет и намаляване сивия сектор в интернет търговията.

С цел премахване на несъразмерността на прилаганата от закона административно наказателна норма, бе отменена мярката за принудително запечатване на обект за срок от 30 дни в случаите на неспазване реда или начина на ежедневно отчитане на оборотите от продажби, когато това е задължително.

В ЗАДС бе приета разпоредба, която въвежда солидарна отговорност за събиране на задълженията за акциз, в случаите на потребление на енергийни продукти извън условията за освобождаване от заплащане на акциз. Целта е да се избегне възстановяването на акциз при изпълнение на условие по отношение на крайното предназначение, и в случаите на доставката на енергийни продукти за зареждане на плавателни съдове и въздухоплавателни средства. Промяната е в съответствие с чл. 21, параграф 4 от Директива 2003/96/ на Съвета от 27 октомври

2003 година относно реструктурирането на правната рамката на Общността за данъчно облагане на енергийните продукти и електроенергията.

Регламентирано бе, че за целите на възникване на задължението за заплащане на акциз не е необходимо да има установено нарушение, включително и с влязло в сила наказателно постановление, за да може да бъде извършено ревизионно производство.

Направено бе изменение, с цел създаване на законова регламентация относно условието за заплащане на пълното задължение за акциз, при надвишаване на годишното допустимо производство от 200 000 хектолитра бира от лице, което е получило удостоверение за независима малка пивоварна.

Прецизирани бяха текстове в ЗАДС относно забраната за публикуването на обяви и съобщения, включително в електронен вид, чрез които се предлагат за продажба акцизни стоки, както и отпадъците от тютюн. Забраната не се отнася за търговци, предлагащи алкохолни напитки чрез електронен магазин, когато стоките са с бандерол, когато такъв е задължителен, или дължимият акциз е заплатен.

По отношение на задължителната по закона регистрация на специализираните малки обекти за дестилиране и на обектите за винопроизводство на малки винопроизводители бе установен идентичен процесуален ред, съответстващ на останалите процедури в ЗАДС, свързан с констатиране на нередовности от страна на митническата администрация при предоставяне на документи към искането за издаване на регистрация от лицата, съответно предвиждане на идентичен ред за отстраняване на нередовностите или приключване на производството пред началника на митницата. В тази връзка в Закона за виното и спиртните напитки бяха направени съответните допълнения на чл. 142а и чл. 142б.

С цел избягване на затруднения при усвояване на суми по банкови гаранции бе допълнен текстът, имплементиращ задължението, разписано за банката – солидарен поръчител в т. 2 от обреза на банкова гаранция съгласно приложение № 9д от ППЗАДС, с хипотезата на задължението за акциз при прекратяването на действието на лиценза за управление на данъчен склад.

В ЗАДС бе регламентирана възможността да се запечатват обекти или части от тях за определен срок от митническите органи, при усвояване изцяло или частично на обезпечението, с цел да не се допуска генериране на допълнителни публични задължения.

Введена бе регламентация, че разрешение за търговия с тютюневи изделия може да се издаде на обекти за зареждане на моторни превозни средства. Използването до промяната понятие „бензиностанция“ е ограничително.

Променен бе чл. 78 от ППАЗДС във връзка със задължението на лицензираните складодържатели да документират установените загуби от естествени фири. Промяната е с цел създаване на императивна разпоредба, която вменява задължение за подаване на документ по образец заедно с акцизната декларация, за повишаване на ефективността на акцизния контрол. В случаите, когато за съответния данъчен период са отчетени и вписани в регистър „Дневник на складовата наличност“ загуби от естествени фири, същите следва да са установени при извършена проверка (инвентаризация) от лицензираните складодържатели, документирана с документ по образец съгласно приложение № 23 от ППЗАДС.

Приета бе промяна в ЗМДТ, свързана с предотвратяване на некоректно ползване на данъчно облекчение за основно жилище. Данъкът върху недвижимите имоти се определя в пълен размер за всички жилища на данъчно задълженото лице, при установяване, че същите са декларирани като основни жилища и за периода, в който едновременно са декларирани като основни жилища.

Введен бе 7-дневен срок след извършване на сделка или действие по придобиване на недвижим имот или моторно превозно средство, нотариусите да уведомяват съответната община

за прехвърлените вещни права върху недвижимия имот или моторното превозно средство, както и да предоставят информация за размера на заплатения данък и за основата, върху която е определен.

Мерки за намаляване на административната тежест и разходите за бизнеса и гражданите

За намаляване на административната тежест и разходите за бизнеса и гражданите през 2018 г. бяха направени промени във всички данъчни закони. Една част от тези мерки са насочени към облекчаване на административните режими и процедури, а друга – са свързани с увеличаване на дела на електронно подаваните документи.

В ЗКПО, ЗДДФЛ и ЗДДС бяха направени промени относно задълженията за последния данъчен период по съответния закон. Целта на въведените изменения е облекчаване на процеса по деклариране и внасяне на данъците за последния данъчен период, като е унифициран срокът за подаване на данъчни декларации и за внасяне на съответните данъци за всички хипотези на заличаване/прекръпяване на данъчно задължено по ЗКПО или по ЗДДФЛ лице. С цел облекчаване на лицата при дерегистрация по ЗДДС е предвидено срокът за внасяне на данъка по справка-декларацията за последния данъчен период да се увеличи до края на календарния месец, следващ месеца, през който е следвало да бъде подадена.

Със създаването на нов член в ЗАДС законово бе регламентирана възможността за анулиране/деактивиране на погрешно подадени искания, описи и отчети за бандероли по писмено искане на лицето.

Относно ползването на данъчните облекчения за млади семейства, за деца и за деца с увреждания бе направено изменение в ЗДДФЛ, с което отпада задължението към годишната данъчна декларация да се прилага писмена декларация от съпруга/та, че същият/ата няма да ползва данъчното облекчение. За избягване на злоупотреби, свързани с облекчения режим на ползване на тези данъчни преференции, бе предвидено възстановяване на частта от данъка и от двете страни, съответстваща на размера на ползваното облекчение, ако незаконосъобразно се приложи данъчното облекчение и от двете лица.

Приета бе промяна в режима на облагане на придобитите облагаеми парични и предметни награди от игри, състезания и конкурси, които не са предоставени от работодател или възложител, като се преминава от облагане с данък върху годишната данъчна основа към облагане с окончателен данък. Отпада и задължението на предприятия-платци на наградите да издават служебни бележки. Същевременно бе повишена стойността на необлагаемите награди от 30 на 100 лв., което също ще облекчи както лицата, получили такива награди, така и платците на наградите.

Въведена бе нова разпоредба в ЗДДФЛ, с която се прецизира начина на закръгляване на годишните данъци върху доходите на физическите лица, така че дължимият данък за довносяне по годишна данъчна декларация да се внася без стотинки, а само в левове.

През 2018 г. бе въведена напълно нова концепция за премахване на хартиения носител на служебните бележки по чл. 45 от ЗДДФЛ за придобития през годината облагаем доход и удържания данък на физическите лица, като в тази връзка бе предвидено да отпадне законовото задължение на работодателите за издаване на служебни бележки, а това да става само при поискване от страна на лицата. Механизмът на промяната предвижда информацията от служебната бележка да се предоставя от платците на доходите с подаваната от тях справка по чл. 73, ал. 1 от ЗДДФЛ след малки допълнения към настоящия ѝ образец. По този начин, освен отпадане на задължението за издаване на служебните бележки и на задължението за прилагането им към годишната данъчна декларация, предоставените данни автоматично ще се зареждат в образците на годишните данъчни декларации на лицата, което значително ще опрости процеса на попълването и подаването им по електронен път. Въвеждането на тази концепция с всички произтичащи промени е предвидено да влезе в сила за доходите, изплатени след 31 декември

2018 г., като по-ранното им приемане има за цел да подпомогне подготовката и безпроблемното прилагане на промяната от засегнатите страни.

Направено бе изменение в ЗМДТ, съгласно което нотариусите, при реализиране на сделка или действие за придобиване на моторно превозно средство, извършват проверка за наличието или липсата на задължения за данък върху превозното средство чрез автоматизиран обмен на данни със системата за обмен на информация, поддържана от Министерството на финансите.

Премахнато бе изискването за поставяне на печат на предприятието и печат на счетоводното предприятие върху годишни финансови отчети, като е съобразено, че в нито един нормативен акт на страната не съществува изискване корпоративните предприятия да имат печат.

С оглед общата тенденция за електронизация на подаването на данни към НАП и намаляване на административната тежест, бе направена промяна, с която регистърът за вътреобщностни доставки на нови превозни средства, по които получатели са нерегистрирани за целите на ДДС лица в други държави членки, се подава по електронен път, а не на технически носител.

Приета бе промяна, с която предприятията-платци на доходи, както и самоосигуряващите се лица по смисъла на КСО, следва да подават само по електронен път декларацията по чл. 55, ал. 1 и справката по чл. 73, ал. 1 от ЗДДФЛ.

С цел намаляване на административната тежест за лицензираните складодържатели, регистрираните получатели, временно регистрираните получатели и регистрираните изпращачи, с направените изменения в ЗАДС отпадна необходимостта от предоставянето на митническата администрация на имената на служителите, упълномощени да подписват електронни административни документи и спесимени на подписите им.

В допълнение, с оглед намаляването на административната тежест по спазване на Закона за митниците (ЗМ) бяха направени промени в ЗМ с цел реструктуриране на митническите учреждения, което в дългосрочен план ще доведе до съкращаване на бюджетните разходи, увеличаване на приходите, реализирани от АМ, в резултат на засилен контрол в областта на митническите, акцизните и валутните нарушения и престъпления, повишаване на ефективността на работата на митническите учреждения, в това число и ефективността при осъществяване на митническия контрол и надзор, постигане на по-голяма ефективност и ефикасност при управлението на човешките ресурси в администрацията, повишаване на качеството на административния капацитет и по-качествено обслужване на обществения и икономическия интерес.

Промените, влезли в сила през 2018 г. в Правилника за прилагане на Закона за акцизите и данъчните складове (ППЗАДС), имат пряко отношение към намаляването на административната тежест за бизнеса, чрез оптимизиране на административните процедури по издаването на разрешителното за търговия с тютюневи изделия от митническите органи. Първата мярка е свързана с отпадането на изискването за вписаните в Търговския регистър лица, които се задължават да подадат до митническите органи искане за издаване на разрешение за търговия с тютюневи изделия, както и да приложат към изискуемите документи и декларация, че не са в производство по несъстоятелност или ликвидация. Наличието на това обстоятелство се декларира само от лицата, които не са вписани в Търговския регистър. Втората промяна е насочена към отпадането на задължението за лицата, подаващи искане за издаването на разрешение за търговия с тютюневи изделия, да декларират пред митническите органи обстоятелството, че не са извършвали търговия и/или съхранение на тютюневи изделия без разрешение през последните 24 месеца. С оглед на въведените промени е предвидена и съответната промяна в образците на документи, приложение към правилника за прилагане на закона.

Предвид нормативно определеният срок в чл. 80, ал. 7 от ЗАДС и с цел избягване на затруднения при приемане на анекси към банкови гаранции бяха въведени промени в ППЗАДС. Прието бе да не се посочва в образца на документа седалището и адреса на управление на търговеца.

Отменена бе разпоредбата на чл. 72б, ал. 6 от ППЗАДС, съгласно която икономическите оператори са задължавани да подават акцизната декларация след внасянето на дължимия акциз, което твърде често се случва в края на установения срок. По този начин се премахва основание за забавяне на подаването на декларации от лицата и на затрудняване процеса по приемането и обработването им. Митническите органи могат да установяват по служебен ред датата на внасяне на акциза в бюджета.

В съответствие с промените в ЗАДС за намаляване на административната тежест за икономическите оператори, в ППЗАДС отпадна изискването лицата да предоставят свидетелство за съдимост, с изключение на лицата, които не са български граждани, за които остава задължението за деклариране на това обстоятелство.

Национална агенция за приходите (НАП)

За намаляване на сивата икономика, подобряване на събираемостта на данъчно-осигурителните задължения и намаляване на административната тежест НАП продължава прилагането на следните мерки:

- **Подобряване на условията за доброволно спазване на законодателството:**
 - Постоянен мониторинг и комуникация със задължени лица, формиращи значим дял от икономиката в страната;
 - Усъвършенстване на подхода, насърчаващ доброволното изпълнение на задълженията от страна на добросъвестните лица;
 - Организиране на срещи със задължени лица с цел насърчаване доброволното изпълнение и предотвратяване на данъчни отклонения. Подобряване на обслужването с оглед стимулиране на доброволното изпълнение чрез:
 - Прилагане на иновативни решения при предоставянето на услуги;
 - Облекчаване на административните процедури и изисквания, свързани с деклариране и плащане на задължения;
 - Служебен обмен на информацията с други администрации;
 - Намаляване на обществената търпимост към сенчестата икономика и популяризиране на правата и задълженията на гражданите и бизнеса и увеличаване на доверието в публичната администрация и политиките.
- **Подобряване на събирането на просрочени публични задължения:**
 - Промяна на подхода и механизмите за събиране на публичните задължения в съответствие с Концепцията за развитие на процесите и дейностите по събиране на публични вземания в периода 2016–2020 г. Сегментиране на подходите за събиране на просрочени публични задължения според класифицирани по поведение и вид задължени лица, размера и категоризацията на дълга им.
 - Подобряване на комуникацията, в т.ч. и по електронен път, с длъжници, публични взискатели и заинтересовани страни за ранно третиране на новия дълг;
 - Ранно прилагане на способи, стимулиращи доброволно плащане на просрочени задължения, с цел избягване на необходимостта от прилагане на принудителни действия;
 - Осъществяване на постоянен мониторинг спрямо лица със задължения с висок фискален ефект.
- **Управление на риска и развитие на контролната дейност**
 - Анализи и периодични оценки на риска от неспазване на законодателството и за наличие на индикации за укриване на печалби и други проявления на сенчестата икономика.

- ка, участие в схеми на данъчни и/или осигурителни измами или отклонение от обичайна търговска практика;
 - Изпълнение на мерките, заложи в Програмата за спазване на законодателството и намаляване на нивата на риск;
 - Усъвършенстване и ефективно осъществяване на фискален контрол върху движението на стоки с висок фискален риск;
 - Продължаване на съвместните действия на АМ и НАП, в т.ч. провеждане на взаимни работни срещи и/или обучения, оперативен обмен на информация и/или съвместен анализ на риска, организиране и извършване на самостоятелни или съвместни проверки и други форми на контрол;
 - Наблюдение и ефективен контрол на електронната търговия.
- **Засилена междуведомствена координация и сътрудничество при установяване на данъчни измами и нарушения**
- Осъществяване на обмен на информация между НАП, МВР, ДАНС и Прокуратурата, свързана с конкретни случаи на избягване на установяването и плащането на данъчни задължения;
 - Функциониране в Специализираната прокуратура на Специализирано звено за разследване на данъчни престъпления, свързани с организирани престъпни групи;
 - Продължаване дейността на създадения през 2015 г. единен междуведомствен координационен център за противодействие на контрабандата и контрол на движението на рискови стоки и товари.

Агенция „Митници“

През 2018 г. Агенция „Митници“ (АМ) продължи да реализира редица проекти, свързани с разработването и усъвършенстването на интегрираните информационни системи. В рамките на проектите бяха изградени нови или усъвършенствани техни компоненти с цел повишаване на качеството на обслужване на гражданите и бизнеса чрез предоставянето на нови електронни услуги, намаляване на административната тежест, своевременно отражение на настъпили промени в нормативната уредба, усъвършенстване на процесите по преминаване към безхартиена среда и други.

През 2018 г. в АМ информационните системи, компонентите и функционалностите, които бяха усъвършенствани са, както следва:

- Българската акцизна централизирана информационна система (БАЦИС);
- Модул „Пътни такси и разрешителен режим“ (ПТРР);
- Единен „Data warehouse“ на АМ;
- Информационна платформа Cognos;
- Система Национален Сървис Деск;
- Електронен портал на АМ;
- Калкулационен модул на TARIC от ITMS;
- Модул „Последващ контрол“ (ПК);
- Модул „Анализ на риска“ (МАР);
- „Система за предоставяне на информация за управленски цели от митнически документи“ (МИСЗА).
- РЕЗМА – Регистър „Задължения към митническата администрация“;
- ecustoms.bg – електронен портал на АМ.

С оглед осъществяването на по-ефективен контрол върху акцизните и високорискови стоки, превозвани в контейнери през вътрешните граници на Р. България бе усъвършенстван модул „Пътни такси и разрешителен режим“ (ПТРР). Разработена и внедрена бе нова функционалност, позволяваща (при наличие на няколко броя от един тип акцизен документ, придружаващи групажни пратки) проверка на състоянието на повече от един акцизен документ (до 5 броя), както и функционалност, пряко свързана с извършването на проверка за наличието на предходно преминаване с даден акцизен документ (е-АД) в посока „изход“, чрез която да бъде осъществен допълнителен контрол върху превоза на акцизните стоки.

През 2018 г. във връзка с приетите промени в ЗАДС и ППЗАДС в АМ стартира изпълнението на проект „Усъвършенстване на БАЦИС“, касаещ промени в модул EMCS (промяна в съобщението за получаване по чл.73б, ал.10, т.3 от ЗАДС), промени в модул СУА: „Финанси“ (съгласно § 28 от ЗИД на ЗДДС); „Регистрации“; „Регистър технически средства“, промени в модул ИРС и модул ПТРР, както и промени в БАЦИС във връзка с измененията на ППЗАДС (§§ 2, 3, 18 и 20).

По отношение на БАЦИС през 2018 г. бяха финализирани няколко проекта за развитие и усъвършенстване на системата, както следва:

- Проект „Усъвършенстване на БАЦИС във връзка с промените в Европейските спецификации в областта на акцизните информационни системи, съгласно предвидените дейности по "EMCS Master Plan". В резултат на изпълнение на дейностите бяха внедрени в експлоатация версии на EMCS и SEED за фаза 3.3 на EMCS през м. февруари, версия 1.1. на SEED, както и версия 1.2 на модул САС (Система за административно сътрудничество) през м. декември;
- Проект „Усъвършенстване на БАЦИС във връзка с изпълнение на чл. 103в от Закона за акцизите и данъчните складове – Преходен проект“ с цел обезпечаване контролните функции на митническите служители върху въвеждането и извеждането на горива в и от речните и морски пристанища и проследяването на движението им до данъчен/митнически склад или до обект за крайно потребление чрез прилагане на индикатори на рискови събития (ИРС);
- Проект „Усъвършенстване на БАЦИС“, в рамките на който са реализирани промени в системата, произхождащи от влизащи в сила през 2018 г. изменения и допълнения на Закона за акцизите и данъчните складове и Правилника за прилагане на Закона за акцизите и данъчните складове (ППЗАДС).

През 2019 г. е заложено стартирането на три проекта за усъвършенстване на БАЦИС във връзка с измененията на ЗАДС и ППЗАДС, въвеждането в експлоатация на нови информационни системи, с които БАЦИС взаимодейства и промени в европейски спецификации на акцизните системи, а именно:

- Проект „Актуализация на комуникационния модул на БАЦИС за изпращане на данни към Информационна система „Контрол на горивата“ на НАП във връзка с внедряване в експлоатация на нова МИСВ“. Поради внедряването на новата Митническа информационна система за контрол на вноса (МИСВ) от 07.01.2019 г. е заявена промяна на комуникационния модул за връзка между БАЦИС и Информационната система за контрол на горивата на НАП, през който се извършва автоматично изпращане на декларациите за внос на горива към НАП. Предстои проектът да приключи в средата на 2019 г.;
- Проект „Усъвършенстване на модули на БАЦИС“, в рамките на който ще бъдат реализирани промени в модули СУА: „Искания“ и „Уведомления“ на БАЦИС, както и в предоставяните електронни административни услуги по ЗАДС, във връзка с изменения на ЗАДС и ППЗАДС, влизащи в сила през 2019 г. Проектът следва да приключи до 01.07.2019 г.
- Проект за усъвършенстване на модули „EMCS“, „SEED“ и „САС“ от „БАЦИС“ във връзка с промените в европейските спецификации на акцизните системи за фаза 3.4 на EMCS. Реализираните промени ще се внедрят през 2020 г.

През 2020 г. в АМ предстои усъвършенстване на система „БАЦИС“ във връзка с заложените промени в „Master Plan v2.95 – CED 563 rev7“, които ще бъдат внедрени с фаза 3.4 на EMCS и SEED v.1.12

Във връзка с BREXIT се изпълняват дейностите по CD-BREXIT-2 от „EMCS National Project Plan for BREXIT No Deal Scenario“ за EMCS и SEED.

През 2019 г. ще продължи стартиралото през 2018 г. усъвършенстване на Калкулационния модул на TARIC от ITMS. През настоящата 2019 г. предстои да бъде усъвършенствана „Системата за предоставяне на информация за управленски цели от митнически документи“ (МИСЗА) с оглед нуждата от предоставянето на данни от вносните операции, обработвани в новата Митническа информационна система за внасяне на АМ.

Мерките, свързани с дейността на АМ през 2018 г., бяха съсредоточени в противодействие на отклонението от облагане с акциз чрез реализирането на съвместни инициативи с други контролни органи. През 2018 г. АМ участва съвместно с Министерството на вътрешните работи (МВР), Български институт по метрология (БИМ), Държавната агенция за метрологичен и технически надзор (ДАМТН) и Национална агенция за приходите (НАП) в контрола на лицата, произвеждащи и търгуващи с акцизни стоки. Проведени бяха голям брой съвместни мероприятия и проверки с други държавни институции, както следва:

- Засилен контрол чрез постоянно физическо присъствие (мониторинг) в данъчните складове за производство и складиране на тютюневи изделия (АМ съвместно с ГДНП-Д "Жандармерия"). Засиленият контрол ще продължи и през 2019 година;
- Постоянно физическо присъствие по време на разтоварването на горива от плавателни съдове в периода януари-юни 2018 г. (АМ съвместно с ГДНП, ГДГП и ГДБОП). Мероприятието е проведено във връзка с привеждането в съответствие с чл. 103в от ЗАДС на пристанищните оператори и митническите складове, в които се извършва разтоварване и претоварване на енергийни продукти;
- Засилен контрол чрез постоянно физическо присъствие (мониторинг) в данъчен склад за производство и складиране на етилов алкохол (АМ съвместно с ГДНП-Д "Жандармерия"). Мероприятието, проведено през есента на 2018 г. е следствие от резултатите от проверки на митническите органи, при които са установени възможности за извеждане на акцизни стоки от обекта без същите да бъдат отчетени чрез средство за измерване и контрол;
- Съвместни проверки с органите на НАП през активния летен туристически сезон на 2018 г., извършени в обекти по българското Черноморие;
- Съвместни проверки с органите на НАП, МВР, БИМ и ДАМТН в обекти за търговия с течни горива. В по-голямата си част, тези проверки са били организирани от МКЦ-ГДБОП и са извършени под негова координация.

В допълнение през периода 01.01.2018–31.12.2018г. бяха извършени 45 ревизии за установяване, изменение и/или прихващане на задължения за акциз, както и за възстановяване и/или прихващане на недължимо платени или събрани от лицето суми по реда на ДОПК, във връзка с разпоредбите на ЗАДС. Установените с ревизионни актове задължения за заплащане на акциз са 22 000 757.98 лв., лихви за просрочие – 2 409 507.44 лв. и надвнесени суми за акциз – 194 791.54 лева. Ефективно постъпилите суми в държавния бюджет са 1 984 666. 9 лв. от акциз и 254 205.85 лв. от лихви. В сравнение със същия период за миналата година, извършените ревизионни производства нарастват с 7.14%, а същевременно ръста на установените задължения е 82.54%.

За периода януари-декември 2018 г. бяха извършени 178 броя проверки (на срещни, по делегация, за установяване на факти и обстоятелства). В сравнение със същия период за миналата година, извършените проверки нарастват с 14.1%.

За намаляване на административната тежест и разходите за бизнеса и гражданите през 2018 г. в реална експлоатация бе въведена и обновената интернет страница на АМ, изградена съгласно споразумение между АМ и Държавна агенция за електронно управление. В изпълнение на проект „Надграждане на съществуващите и изграждане на нови централни системи на електронното правителство с оглед на усъвършенстване на информационно-комуникационната среда за по-добро административно обслужване на гражданите и бизнеса“ – Договор № К13-32-1/30.09.2013 г., осъществен с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз, чрез Европейския социален фонд, АМ бе избрана за интегриране на институционалния ѝ сайт като федериран портал към Единния портал за достъп до електронните административни услуги (ЕПДЕАУ). Съгласно споразумение (ДА-ЕУ – рег. № 15 от 22.11.2017 г. АМ – рег. № 32-10.11.2017 г.) Държавна агенция „Електронно управление“ предоставя на АМ безвъзмездно правото на ползване на федериран портал на АМ в ЕПДЕАУ (Федерирания портал) и на всички свързани с управлението на съдържание и функционалности средства, в рамките на средата, с която е разработен портала egov.bg.

Агенция „Митници“ е администратор на РЕЗМА, внедрена в АМ със Заповед № ЗАМ-142/12.04.2010 г. на директора на АМ. Извършените дейности по усъвършенстване на регистъра през 2018 г. (изграждане на нови функционалности) бяха наложени и от приетите от правителството мерки за намаляване на административната тежест на гражданите и бизнеса. АМ предоставя удостоверение за наличие или липса на задължения за публични държавни вземания като административна услуга под № 381 „Издаване на удостоверение за наличие или липса на задължения за публични държавни вземания, събирани от митническите органи“, вписана в Административния регистър, съгласно чл. 61, ал. 4 от Закона за администрацията и Наредбата за Административния регистър. Правно основание за предоставяне на услугата е чл. 87, ал. 6, ал. 10 и ал. 11 от ДОПК, във връзка с чл. 162, ал. 2 от ДОПК. Информацията се предоставя без посочване на конкретен размер на задълженията в случаите, в които лицата имат задължения. Удостоверението се предоставя както на хартиен носител, така и по електронен път. Това се осъществява чрез Единна точка за достъп до предоставяните от АМ електронни услуги, на следния електронен адрес: <https://onlinefrontoffice.ecustoms.bg/customs/aidaportal.nsf/serviceDesc.xsp>.

Електронната административна услуга е относима за всички заявители за издаване на удостоверения по реда на чл. 87, ал. 6, ал. 10 и ал. 11 от ДОПК. РЕЗМА е присъединен към платформата RegiX и данни за задълженията могат да се предоставят на всички администрации в Република България, които са се заявили като консуматори. Данните обхващат информация за митнически и акцизни задължения. За периода 01.01.2018 г. – 31.12.2018 г., АМ издаде на хартиен носител 957 броя удостоверения за наличие или липса на задължения по реда на чл. 87 от ДОПК. ¶

ЧАСТ 6

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ

6.1 Национални бюджетни правила

Законовото уреждане на бюджетната рамка включва и определянето на фискални правила и ограничения. Международните критерии относно правилата и ограниченията изискват на законово ниво да бъдат регламентирани процедурите за действие при наличие на отклонения от заложените цели за даден показател, с което да се осигури предсказуемост при провеждането на фискалната политика и да се гарантира устойчивостта на публичните финанси.

Трайната законова уредба на фискалните правила в Закона за публичните финанси оказва положително влияние като гарантира тяхната дългосрочна устойчивост и въвежда универсални критерии за оценка на фискалната политика.

Фискалните правила като цяло налагат ограничения върху фискалната политика на национално ниво, но някои от тях налагат числови ограничения и върху бюджетни показатели на индивидуални бюджети, като тези на общините.

По отношение на обхвата разграничаваме правила за показатели както по националната методология – за бюджетното салдо и разходите по консолидираната фискална програма (на касова основа) и за държавния дълг, така и показатели съгласно европейската методология – 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“.

Оценката на фискалната политика се гради на комбинацията от три групи фискални правила – балансови, дългови и разходни. И трите групи правила са приложими за параметрите на ключови бюджетни показатели както по националната, така и по европейската методология. Правилата са доразвити, като са въведени законови изисквания и процедури за въвеждане на корективни механизми и мерки за връщане към целта или към определеното с правилото ограничение и случаите на отклонение от целта/ограничението.

Правната рамка, уреждаща фискалните правила и ограничения, както и резултатите от тяхното прилагане, са обект на периодичен преглед както от страна на правителството, така и от органите на Европейския съюз и международни финансови институции. При установяване на несъответствия на нормите, уреждащи бюджетната рамка спрямо международно установени норми и практики в тази област, както и при неуредени обществени отношения при управлението на публичните финанси, които пораждат рискове за бюджета и за спазването на фискалните правила, правителството предприема съответните мерки за урегулиране. От приемането на ЗПФ през 2013 г. до настоящия момент бяха приети две съществени изменения и допълнения на ЗПФ, които бяха свързани с прецизиране и доразвиване на уредбата, с цел подобряване на процесите по управлението на публичните финанси и постигане на пълно съответствие с изискванията на Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 година относно изискванията за бюджетните рамки на държавите-членки, както и създаването на условия за изпълнението на относимите регламенти, приети в края на 2011 г.

Още с приемането през 2016 г. на Закона за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси бяха решени редица проблеми, свързани с необходимостта от предприемане на действия бюджетната позиция на общините да бъде приведена в рамките на изискванията на националните фискални правила, приложими за общините, съгласно ЗПФ, като бяха уредени въпроси по идентифициране на общини с финансови затруднения, въвеждането на процедури за тяхното оздравяване и реализирането на план за финансово оздравяване.

Плановите за финансово оздравяване включват мерки в годишен и средносрочен план за приоритизиране и оптимизация на разходите, за повишаване на събираемостта на приходите, за намаление и ликвидирание на просрочени задължения, за намаление на дефицита по общинския бюджет, както и управленски и организационни действия за осъществяването на плана с цел постигане на финансова устойчивост и стабилност на общинските финанси.

В изпълнение на промените на ЗПФ бяха изготвени методически указания и утвърдени критерии за определяне на общини с финансови затруднения. Извършват се тримесечни анализи и се публикуват данните за финансовото състояние на общините и за общините в процедура по финансово оздравяване, като се прави оценка на показатели за финансова самостоятелност; показатели за финансова устойчивост и ефективност; други показатели, като спазването на фискалните правила; наличието към края на годината на задължения за разходи по бюджета на общината, надвишаващи с 15 на сто от средногодишния размер на отчетените разходи за последните 4 години; наличието към края на годината на поети ангажименти за разходи по бюджета на общината, надвишаващи с 50 на сто от средногодишния размер на отчетените разходи за последните четири години; наличието към края на годината на просрочени задължения по бюджета на общината, надвишаващи с 5 на сто отчетените за последната година разходи на общината; наличието на отрицателно бюджетно салдо по бюджета на общината за всяка от последните три години; наличие на осреднено равнище на събираемост за данъка върху недвижимите имоти и данъка върху превозните средства, което е под осреднената събираемост на двата данъка за всички общини, отчетена за последната година.

За относително краткия период на прилагане на промените в ЗПФ по отношение на създадения механизъм за финансово оздравяване на общини, и броят на общините, дефинирани като общини с финансови затруднения, намалява.

В началото на м. март 2019 г. бе установено, че общините, които отговарят на три и повече от критериите за класифицирането им като общини с финансови затруднения са 17 общини, при

13 броя класирани като общини с финансови затруднения през 2018 година. Общините, които попадат в списъка на общините с финансови затруднения през 2019 г., в сравнение с 2018 г., са 8, от тях само община „Цар Калоян“ за пръв път от въвеждането на условията по чл. 130а, ал. 1 от ЗПФ за определяне на общини с финансови затруднения е определена като такава община.

Общините, които през 2019 г. отпадат от списъка на общините с финансови затруднения, са 4, за които допусканията са, че приетите от тях мерки и планове за оздравяване, са довели до положителни резултати и подобряване на един или повече от показателите, въз основа на които се прави оценка на финансовото им състояние.

Общините, които трайно попадат в списъка на общините с финансови затруднения през 2016 г., 2017 г., 2018 г. и през 2019 г., са 7, в т.ч. общините Септември, Перник и Стамболово, на които на основание чл. 130е, ал. 4 от ЗПФ са съгласувани планове за финансово оздравяване.

Създаденият през 2015 г. независим Фискален съвет на България допринася за повишаване качеството на бюджетната рамка и е ориентир по отношение на провежданата от правителството фискална политика, предвид осъществяваните от него функции по наблюдение на спазването на числовите фискални правила и за индикиране при наличие на потенциални рискове за бюджета. В началото на февруари 2019 г., с измененията на Закона за Фискален съвет и автоматични корективни механизми, правомощията на Съвета бяха допълнително засилени – въведено бе ново задължение за извършване на периодична и последваща (ex post) оценка на макроикономическите и бюджетните прогнози на Министерство на финансите. По този начин бе постигнато пълно транспониране в българското законодателство на Директива 2011/85/ЕС за бюджетните рамки на държавите членки, както и допълнително бе утвърдена ролята на Фискалния съвет като независим наблюдател на фискалните правила.

6.2 Бюджетни процедури

— Бюджетна процедура за 2020 г.

Бюджетирането е постоянен процес, но етапите и стъпките за неговото реализиране търпят своето развитие в зависимост от много фактори – организационни, икономически, политически, законови и други, които предопределят необходимостта от разработването на график, с който да се организира процесът по планирането и съставянето на бюджетните документи.

Тъй като ЗПФ определя основните етапи и участници в бюджетната процедура, както и крайните срокове за съставянето на бюджетните документи, то структурирането на бюджетна процедура не е предизвикателство. В същото време обаче, постоянният стремеж за усъвършенстване на качеството на бюджетните документи като израз на доброто управление на публичните финанси изисква бюджетната процедура да отчита както променящите се изисквания към всички отговорни институции, така и изискванията към България като държава членка в рамките на т.нар. Европейски семестър – графикът, чрез който се осъществява съгласуваност на националните икономически и бюджетни политики в рамките на Европейския съюз.

Бюджетната процедура за 2020 г. бе изготвена съгласно правилата и изискванията на ЗПФ, като при нейната подготовка бяха отразени заложените изисквания за структурата и съдържанието на ключовите бюджетни документи и сроковете за тяхното приемане. Процедурата бе одобрена с Решение № 52 на Министерския съвет от 31 януари 2019 г.

От гледна точка на обхват и участници в бюджетния процес, в процедурата са определени отговорностите на всички институции (бюджетни организации), чиито бюджети са част от консолидираната фискална програма, но също и на други юридически лица, които попадат в обхвата на сектор „Държавно управление“.

С бюджетната процедура за 2020 г. Министерският съвет определи всички ПРБ, чиито бюджети са част от държавния бюджет (с изключение на бюджетите на съдебната власт и на Сметната палата), да прилагат програмен формат на бюджет. Новоопределените да прилагат програмен формат на бюджет ПРБ първоначално следва да формулират функционални области и бюджетни програми, както и показатели за измерване на изпълнението по предоставените по бюджетните програми продукти/услуги в обхвата на тяхната компетентност и отговорност. Очакванията са този процес да повиши достъпността и прозрачността на информацията относно изпълнението на функциите на бюджетните организации и приноса им към ползите за обществото, които действията на изпълнителната власт носят на гражданите и бизнеса.

Друг важен момент, свързан с инициативата за извършване на прегледи на разходите с цел повишаване ефективността им при реализиране на политиките в различни сектори и направления, е, че с решението за бюджетната процедура правителството определи министърът на финансите и министърът на външните работи да организират преглед на разходите по бюджета на МВНР, по взаимно договорени тематични направления през настоящата година. В подписаното споразумение са определени и ролите, и отговорностите на заинтересованите страни, съгласно техническото задание.

Процедурата за 2020 г. е разделена на два основни етапа.

В първия етап на процедурата през месец април 2019 г. Министерският съвет разглежда и одобрява средносрочната бюджетна прогноза за периода 2020-2022 г. и приема стандартите за делегираните от държавата дейности с натурални и стойностни показатели през 2020 г., както и изготвените от министъра на финансите мотиви при неприемане на мотивираното становище и препоръките на Фискалния съвет относно пролетната макроикономическа прогноза и/или средносрочната бюджетна прогноза за периода 2020-2022 г. През месец юни 2019 г. Министерският съвет разглежда и одобрява изготвения от министъра на образованието и науката проект на решение за одобряване на максималния размер на новите държавни гаранции, които могат да бъдат издадени през 2020 г. по Закона за кредитиране на студенти и докторанти, както и изготвения от министъра на финансите проект на решение за одобряване на проектите, които ще се финансират с държавни и/или държавногарантирани заеми през 2020 г. Етапът завършва през месец юли с привеждането в съответствие от ПРБ на бюджетните им прогнози за периода 2020-2022 г. с приетите от Министерския съвет решения.

Във втория етап на процедурата Министерството на финансите изготвя законопроекта на държавния бюджет на Република България за 2020 г. и законопроектите за изменение и допълнение на данъчните закони. До края на месец октомври 2019 г. Министерският съвет разглежда и одобрява изготвените от министъра на финансите проекти на Закон за държавния бюджет на Република България за 2020 г. и на актуализирана средносрочна бюджетна прогноза за периода 2020-2022 г., която представлява мотиви към законопроекта, както и на мотиви при неприемане на мотивираното становище и препоръките на Фискалния съвет относно есенната макроикономическа прогноза и/или законопроекта за държавния бюджет на Република България за 2020 г. и актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2020-2022 г. В същия срок Министерският съвет разглежда и одобрява и подготвените от управителя на Националната здравноо-

сигурителна каса и внесени чрез министъра на здравеопазването в Министерския съвет проекти на Закон за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2020 г. и на мотиви при неприемане на мотивираното становище и препоръките на Фискалния съвет относно законопроекта, както и подготвените от управителя на Националния осигурителен институт и внесени чрез министъра на труда и социалната политика в Министерския съвет проекти на ЗБДОО за 2020 г. и на мотиви при неприемане на мотивираното становище и препоръките на Фискалния съвет относно законопроекта.

Провеждането на консултации с Националното сдружение на общините в Република България по законопроекта за държавния бюджет на Република България за 2020 г. в частта му за общините, в това число и за уточняване на общия размер на основните бюджетни взаимоотношенията на общинските бюджети с централния бюджет, също е част от втория етап. При необходимост Министерският съвет одобрява изменение и допълнение на решението за приемане на стандарти за делегираните от държавата дейности с натурални и стойностни показатели през 2020 г.

В едномесечен срок от обнародването в „Държавен вестник“ на Закона за държавния бюджет на Република България за 2020 г. Министерският съвет приема по предложение на министъра на финансите Постановление за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2020 г.

При необходимост в едномесечен срок от обнародването на Закона за държавния бюджет на Република България за 2020 г., Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2020 г., Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2020 г. и на данъчните закони, Министерският съвет провежда заседание, на което разглежда и одобрява промени в актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2020-2022 г. в съответствие с параметрите на приетите закони.

При необходимост, в едноседмичен срок от одобряването на промените в актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2020-2022 г. ПРБ по бюджетите на бюджетните организации, които са определени да прилагат програмен формат на бюджет, актуализират програмните формати на бюджетите си, изпращат ги до Министерството на финансите, Сметната палата и Народното събрание и ги публикуват на интернет страниците си, при спазване изискванията на Закона за защита на класифицираната информация, с което бюджетната процедура за 2020 г. приключва.

С оглед подпомагане процесите на планиране, разработване и актуализиране на средносрочната бюджетна прогноза и на планирането, и съставянето на проектобюджетите на разпоредителите с бюджет, включително в програмен формат, министърът на финансите дава подробни указания и на двата етапа на бюджетната процедура.

Определени са сроковете и отговорните бюджетни организации, които следва да публикуват на интернет страниците си съответните документи, свързани с бюджетната процедура за 2020 г.

Спазването на бюджетната процедура създава условия за прозрачност и представлява елемент на доброто управление на публичните финанси. Добросъвестното 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, а именно устойчиви средносрочна бюджетна прогноза и годишен държавен бюджет.

ЧАСТ 7

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Табл. 1а: Макроикономически перспективи

	Код по БСГ 2010	2019	2018	2019	2020	2021	2022
		Равнище (млн. лв.)	Темп на измене- ние	Темп на измене- ние	Темп на измене- ние	Темп на измене- ние	Темп на измене- ние
Реален БВП (по цени от предходната година)	B1*g	104 156	3.1	3.4	3.3	3.3	3.3
Номинален БВП	B1*g	107 925	6.8	7.0	6.4	6.2	6.1
Частно потребление	P.3	66 830	6.4	4.6	4.5	4.1	3.9
Правителствено потребление	P.3	17 818	4.7	4.5	2.1	2.0	2.0
Бруто образуване на основен капитал	P.51	20 549	6.5	9.9	5.0	6.3	6.8
Изменение на запасите и нетно при добиване на активи (% от БВП)	P.52+ P.53	1 814	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6
Износ на стоки и услуги	P.6	69 606	-0.8	1.8	2.0	1.8	1.7
Внос на стоки и услуги	P.7	68 691	3.7	5.0	3.3	3.2	3.2
Крайно вътрешно търсене		-	5.8	5.5	4.1	4.2	4.2
Изменение в запасите и нетно при добиване на активи	P.52+ P.53	-	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1
Външен баланс на стоки и услуги	B.11	-	-2.8	-2.1	-0.9	-0.9	-0.9

Табл. 16: Ценова динамика

	Инд. по БСБ 2010	2018	2018	2019	2020	2021	2022
		Равнище	Промяна	Промяна	Промяна	Промяна	Промяна
Дефлатор на БВП		100	3.6	3.4	3.0	2.8	2.7
Дефлатор на частното потребление		100	2.5	2.0	2.5	2.3	2.3
ХИПЦ ⁴⁴		100	2.6	1.8	2.5	2.3	2.2
Дефлатор на правителственото потребление		100	7.9	2.6	2.9	2.6	2.6
Дефлатор на инвестициите		100	3.3	3.1	4.0	3.5	2.8
Дефлатор на цените на износа (стоки и услуги)		100	3.0	3.2	0.4	0.7	1.0
Дефлатор на цените на вноса (стоки и услуги)		100	2.9	1.4	0.3	0.4	0.6

Табл. 1в: Развитие на пазара на труда

	Инд. по БСБ 2010	2018	2018	2019	2020	2021	2022
		Равнище	Промяна	Промяна	Промяна	Промяна	Промяна
Заетост (хил. души) ⁴⁵		3 521.6	-0.1	0.4	0.2	-0.1	-0.3
Заетост (млн. отработени часове) ⁴⁶		5 791.6	0.0	0.4	0.2	-0.2	-0.4
Безработица ⁴⁷		5.2	5.2	4.6	4.1	4.0	4.0
Производителност на труда (лв. на един зает) ⁴⁸		30 646.3	3.2	3.0	3.1	3.4	3.6
Производителност на труда (лв. на отработен час) ⁴⁹		18.6	3.1	3.0	3.1	3.5	3.7
Компенсации на наетите (млн. лв.) ⁵⁰	D.1	46 504	6.5	8.4	6.9	6.2	5.7
Компенсация на един нает		17 845	5.6	7.8	6.6	6.3	6.1

⁴³ Процентно изменение спрямо предходната година.

⁴⁴ Незадължителен за Програмите за стабилност.

⁴⁵ Заето население, дефиниция от националните сметки.

⁴⁶ Дефиниция от националните сметки.

⁴⁷ Хармонизирана дефиниция, Евростат; нива.

⁴⁸ Реален БВП в лева на един зает.

⁴⁹ Реален БВП в лева на отработен час.

⁵⁰ В млн. лв.

Табл. 1г: Секторни баланси

Сектор-БВП	Код по БСБ 2010	2013	2015	2020	2021	2022
Нето предоставени/ получени заеми спрямо останалия свят, в това число:	B.9	6.0	3.9	2.7	2.0	0.5
– баланс на стоки и услуги		1.9	0.3	-0.4	-1.0	-1.8
– баланс на първични доходи и трансфери		2.7	2.2	1.8	1.8	1.0
– капиталова сметка		1.4	1.4	1.3	1.3	1.3
Нето предоставени/ получени заеми на частния сектор	B.9	4.0	4.3	2.3	1.8	0.4
Нето предоставени/ получени заеми на консолидираното правителство	EDP B.9	2.0	-0.3	0.4	0.2	0.1
Статистическа разлика		-	-	-	-	-

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

Нето предоставени заеми (EDP B.9) по подсектори	БСБ 2010	2013* Равняще	2018 % от БВП	2019 % от БВП	2020 % от БВП	2021 % от БВП	2022 % от БВП
1. Консолидирано правителство	S.13	2 148.7	2.0	-0.3	0.4	0.2	0.1
2. Централно правителство	S.1311	1 899.5	1.8	-0.3	0.3	0.2	0.0
3. Регионално правителство	S.1312		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4. Местно правителство	S.1313	144.8	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1
5. Фондове за социално осигуряване	S.1314	104.4	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
6. Общо приходи	TR	39 677.2	36.8	37.7	37.3	36.9	36.1
7. Общо разходи	TE	37 528.5	34.8	38.0	36.9	36.7	36.0
8. Нето предоставени/ получени заеми	EDP B.9	2 148.7	2.0	-0.3	0.4	0.2	0.1
9. Лихвени разходи	EDP D.41	712.9	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5
10. Първичен баланс		2 861.6	2.7	0.3	0.9	0.7	0.6
11. Еднократни и други временни мерки		0.0					
12. Общо данъци (12=12a+12b+12c)		22 589.6	20.9	21.9	21.8	21.6	21.3
12a. Данъци върху производството и вноса	D.2	15 956.7	14.8	15.7	15.5	15.4	15.1
12b. Текущи данъци върху доходите, богатството и т.н.	D.5	6 347.3	5.9	5.9	6.0	6.0	5.9
12c. Данъци върху капитала	D.91	285.6	0.3	0.2	0.3	0.2	0.2
13. Социално-осигурителни вноски	D.61	9 514.1	8.8	9.0	9.0	8.9	8.7
14. Доход от собственост	D.4	747.4	0.7	0.7	0.5	0.5	0.5

Нето предоставени услуги (ЕДР Б.9) по подсектори	ЕСС 2010	2018 Равнище	2018 % от БВП	2019 % от БВП	2020 % от БВП	2021 % от БВП	2022 % от БВП
15. Други		6 826.0	6.3	6.1	6.0	5.9	5.6
16=6. Общо приходи	TR	39 677.2	36.8	37.7	37.3	36.9	36.1
Данъчно бреме (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		32 103.7	29.7	30.9	30.7	30.5	30.0
17. Компенсация на наетите лица + междинно потребление	D.1+P.2	15 731.8	14.6	14.5	14.3	14.1	13.6
17a. Компенсация на наетите лица	D.1	10 264.0	9.5	9.7	9.8	9.7	9.2
17b. Междинно потребление	P.2	5 467.9	5.1	4.8	4.5	4.4	4.4
18. Общо социални трансфери (18=18a+18b)		14 269.8	13.2	13.7	13.7	13.6	13.4
<i>В т.ч. обезщетения при безработица</i>	D.621, D.624	431.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3
18a. Социални трансфери в натура	D.6311, D.63121, D.63131	2 263.6	2.1	2.6	2.6	2.7	2.7
18b. Социални трансфери без тези в натура	D.62	12 006.3	11.1	11.1	11.1	10.9	10.7
19=9. Лихвени разходи	EDP D.41	712.9	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5
20. Субсидии	D.3	1 488.4	1.4	2.5	2.3	2.2	2.0
21. Бруто образуване на основен капитал	P.51	3 143.5	2.9	4.5	4.0	4.4	4.5
22. Капиталови трансфери	D.9	1 115.3	1.0	0.7	0.5	0.3	0.3
23. Други		1 066.6	1.0	1.5	1.5	1.6	1.6
24=7. Общо разходи	TE1	37 528.5	34.8	38.0	36.9	36.7	36.0
Правителствено потребление (в номинално изражение)	P.3	17 817.5	16.5	16.6	16.3	16.1	15.9

* Приходите от продажби на разрешителни за емисии се отчитат като намаление в D99 „Други капиталови разходи“ през 2017 и 2018 година. За периода 2019-2022 г. тези приходи са прекласифицирани в D2 „Данъци върху продукти и внос“. В съответствие с насоките на Евростат, НСИ ще преразгледа данните за операциите на сектор „Държавно управление“ през октомври 2019 г.

Табл. 26: Прогнози при непроменени политики

	2018	2018	2019	2020	2021	2022
	Равнище	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП
1. Общо приходи при непроменени политики	39 677.2	36.76	36.43	36.83	36.43	36.05
2. Общо разходи при непроменени политики	37 528.5	34.77	36.14	36.04	35.67	35.55

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

	2018	2018	2019	2020	2021	2022
	Равнище	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП
1. Разходи по европейски програми, напълно обезпечени с приходи от европейските фондове	1 507.1	1.4	1.6	1.3	1.2	1.1
1а: Инвестиции, напълно обезпечени с приходи от европейските фондове	978.2	0.9	1.1	0.9	0.8	0.8
2. Циклична компонента на разходите за обезщетения при безработица	431.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3
3. Ефект от дискреционни мерки в приходната част	1 142.3	1.1	1.2	0.5	0.4	0.0
4. Законово установени увеличения на приходите	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Табл. 3: Държавни разходи по функции

% от БВП	Код по ЕСС 2010	2017	2022
1. Общи държавни служби	1	3.2	3.8
2. Отбрана	2	1.1	1.6
3. Обществен ред и сигурност	3	2.5	2.1
4. Икономически дейности	4	4.0	6.5
5. Опазване на околната среда	5	0.7	0.7
6. Жилищно строителство, благоустройство и комунално стопанство	6	1.6	1.0
7. Здравеопазване	7	4.9	4.7
8. Почивно дело, култура и религия	8	1.0	0.6
9. Образование	9	3.6	3.7
10. Социална защита	10	12.5	11.3
11. Общо разходи (= точка 7 + 24 от Таблица 2)	TE1	35.1	36.0

Табл. 4: Консолидиран правителствен дълг

Показател	Код по ЕСС	2018	2019	2020	2021	2022
1. Брутен дълг ⁵¹		22.6	20.6	19.1	17.8	16.7
2. Изменение в нивото на brutния дълг		-3.0	-2.1	-1.5	-1.3	-1.1
Приноси към измененията в съотношението на brutния дълг към БВП						
3. Първичен баланс ⁵²						
4. Лихвени разходи ⁵³	EDP D.41	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5
5. Корекция наличности						
в това число:						
Разлики между пари в брой и натрупвания ⁵⁴						
Нетно натрупване на финансови активи ⁵⁵						
в това число: приходи от приватизация						
Оценъчни ефекти и други ⁵⁶						
Имплицитен лихвен процент върху дълга ⁵⁷		2.5	2.5	2.7	2.7	2.9
Други променливи от значение						
6. Ликвидни финансови активи ⁵⁸						
7. Нетен финансов дълг (7=1-6)						
8. Дългова амортизация от края на предходната година		9.6	7.0	6.0	4.7	13.7
9. Процентно съотношение на дълга, деноминирани в чужда валута		80.1	81.5	80.1	80.8	79.3
10. Среден матуритет		7.1	6.7	6.3	5.7	6.2

⁵¹ Съгласно дефиницията от Регламент 479/2009 (понятие извън ЕСС).

⁵² Вж. т. 10 от Таблица 2.

⁵³ Вж. т. 9 от Таблица 2.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Вкл. ликвидни активи, ДЦК, активи в трети страни, предприятия под държавен контрол, като разликата между котиран и некотиран на борсата се посочва при необходимост или в случай, че съотношението на дълга спрямо БВП е над референтната стойност.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Пресметнато приблизително като лихвени разходи разделени на нивото на дълга за предходната година.

⁵⁸ AF1, AF2, AF3 (консолидирани по пазарни цени), AF5 (ако са котиран на фондова борса; вкл. дялове от взаимни фондове).

Табл. 5: Циклично развитие

% от БВП	Код по ЕСС 2010	2018	2019	2020	2021	2022
1. Растеж на БВП (%)		3.1	3.4	3.3	3.3	3.3
2. Нето отпуснати заеми на консолидираното правителство	EDP B.9	2.0	-0.3	0.4	0.2	0.1
3. Лихвени разходи	EDP D.41	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5
4. Единични и други временни мерки		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
5. Растеж на потенциалния БВП (%)		3.3	3.4	3.3	3.2	3.1
Приноси:						
труд		0.4	0.2	0.1	-0.1	-0.3
капитал		1.0	1.2	1.2	1.3	1.4
обща факторна производителност		2.0	2.0	2.0	2.0	2.0
6. Отклонение от потенциалния БВП		0.0	0.1	0.1	0.2	0.4
7. Циклична компонента на бюджета		0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
8. Циклично приспособен баланс (2-7)		2.0	-0.3	0.3	0.2	0.0
9. Циклично приспособен първичен баланс (8+3)		2.6	0.3	0.9	0.7	0.5
10. Структурен баланс (8-4)		2.0	-0.3	0.3	0.2	0.0

Табл. 6: Разлика спрямо предходната актуализация

	Код по ЕСС 2010	2018	2019	2020	2021	2022
Растеж на реалния БВП (%)						
Предходна актуализация		3.9	3.8	3.7	3.7	
Текуща актуализация		3.1	3.4	3.3	3.3	3.3
Разлика (пр.п.)		-0.8	-0.4	-0.4	-0.4	
Нето отпуснати заеми на консолидираното правителство (% от БВП)	EDP B.9					
Предходна актуализация		0.0	0.3	0.5	0.2	
Текуща актуализация		2.0	-0.3	0.4	0.2	0.1
Разлика (пр.п.)		2.0	-0.6	-0.1	0.0	
Брутен дълг на консолидираното правителство (% от БВП)						
Предходна актуализация		23.3	22.1	20.7	19.4	
Текуща актуализация		22.6	20.6	19.1	17.8	16.7
Разлика (пр.п.)		-0.7	-1.5	-1.6	-1.6	

Табл. 7: Дългосрочна устойчивост на публичните финанси

Показател	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Общо разходи	37.6	35.9	36.9	36.9	37.1	38.5	39.3	38.6
В т.ч. разходи, свързани със застаряването на населението	15.1	17.8	17.3	17.3	17.5	18.8	19.6	18.9
Разходи за пенсии	7.4	9.3	8.6	8.0	8.1	9.1	9.7	9.3
Пенсии за трудова дейност	7.1	9.1	8.4	7.9	7.9	8.9	9.5	9.0
Пенсии за възраст и ранно пенсиониране	5.6	7.5	6.9	6.0	6.0	6.9	7.7	7.6
Други пенсии (за инвалидност, наследствени)	1.5	1.6	1.5	1.8	2.0	2.0	1.7	1.4
Пенсии по професионални схеми (ако са в консолидираното правителство)								
Здравеопазване	4.0	4.4	5.0	5.3	5.5	5.6	5.4	5.3
Дългосрочни грижи								
Разходи за образование	3.6	3.6	3.5	3.6	3.6	3.8	4.1	4.0
Други разходи, свързани със застаряването на населението	0.1	0.4	0.2	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
Лични разходи	1.1	0.7	0.6	0.4	0.3	0.6	1.4	1.8
Общо приходи	38.7	32.8	37.3					
В т.ч. приходи от собственост	1.3	1.2						
В т.ч. от пенсионни вноски (или социално-осигурителни вноски, ако е релевантно)	5.7	7.0						
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 ⁵⁹	0.7	1.0						
Разходи за пенсии на задължително допълнително пенсионно осигуряване ⁶⁰	0.0	0.0						
Растеж на производителността на труда ⁶¹	2.6	8.0	3.1	3.1	2.5	2.2	1.8	1.5
Растеж на реалния БВП	7.3	1.3	3.3	2.1	1.2	0.8	1.2	1.1
Коефициент на икономическа активност, мъже (на възраст 20-64 г.)	78.3	76.8	82.0	84.1	83.9	84.2	85.4	84.8
Коефициент на икономическа активност, жени (на възраст 20-64 г.)	68.4	67.0	72.2	73.6	73.0	72.8	74.3	73.6
Коефициент на икономическа активност, общо (на възраст 20-64 г.)	73.3	71.9	77.1	78.9	78.6	78.6	80.0	79.3

⁵⁹ Приходи от социално-осигурителни вноски или други приходи към задължително допълнително пенсионно осигуряване, с които да се покриват възникналите задължения.

⁶⁰ Разходи за пенсии или за други помощи на задължителното допълнително пенсионно осигуряване.

⁶¹ БВП (по цени от 2010) на зает (НРС).

Показател	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Безработица (% 15-64 г.)	6.9	10.3	4.1	6.5	6.5	6.5	6.5	6.5
Население на възраст 65+ към цялото население	17.3	17.5	21.7	24.6	27.9	31.4	33.3	30.9

Табл. 7а: Условни задължения

Показател	2012	2019
Гарантиран дълг на сектор "Държавно управление"	0.17	0.22
От който: свързан с финансовия сектор	0.03	0.03

Табл. 8: Основни допускания

	2018	2019	2020	2021	2022
Краткосрочен лихвен процент (средногодишна стойност), 6-месечен LIBOR в евро, %	-0.32	-0.28	-0.17	0.01	0.24
Краткосрочен лихвен процент (средногодишна стойност), 6-месечен LIBOR в долари, %	2.49	3.22	3.81	3.48	3.19
Дългосрочен лихвен процент (средногодишна стойност), %	0.89	0.67	0.74	0.88	1.02
Валутен курс USD/EUR (средногодишна стойност)	1.18	1.13	1.13	1.13	1.13
Номинален ефективен валутен курс. процентно изменение, предходна година = 100 ⁶²	-	-	-	-	-
Валутен курс спрямо EUR (средногодишна стойност)	1.95583	1.95583	1.95583	1.95583	1.95583
Световна икономика, растеж на БВП, %	3.7	3.5	3.6	3.6	3.6
Растеж на БВП на ЕС, %	1.9	1.5	1.7	1.6	1.5
Растеж на релевантните чужди пазари, %	-	-	-	-	-
Обем на световния внос, без ЕС, %	-	-	-	-	-
Цена на петрол сорт „Брент“ (щ.д./барел)	71.1	61.5	61.4	60.5	60.0
Международни цени на неенергийните стоки, %	2.1	-0.2	1.1	0.7	0.6
Международни цени на хранителните продукти, %	1.0	-2.9	2.1	0.1	0.1
Международни цени на селскостопанските суровини, %	0.3	-3.7	-0.2	-0.4	0.0
Международни цени на металите, %	5.5	2.4	-2.2	0.5	0.6

⁶² Положителните числа означават поскъпване, а отрицателните – обезценяване.

