



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Министерство на финансите

Конвергентна програма на Република България 2013–2016 г.

Април 2013 г.
София, България

КОНВЕРГЕНТНА ПРОГРАМА

2013–2016 г.

Министерство на финансите
София, Април 2013 г.

Съдържание

1. Обща рамка на политиките и цели	7
2. Икономически перспективи	10
2.1 Допускания за развитието на световната икономика	10
2.2 Икономически перспективи и циклично развитие.....	10
– Икономически растеж.....	10
– Циклична позиция	12
2.3 Средносрочен сценарий.....	12
2.4 Секторни баланси.....	13
– Пазар на труда, доходи и производителност.....	13
– Инфлация	16
– Външен сектор	18
– Паричен сектор.....	22
3. Правителствен баланс и дълг	25
3.1 Стратегия на политиката.....	25
3.2 Средносрочни цели.....	27
3.3 Фактически баланси и актуализирани бюджетни планове за текущата година	27
– Бюджетно развитие през 2012 г.	27
– Фискални акценти за 2013 г.	30
3.4 Структурен баланс (циклични компоненти на баланса, единични и временни мерки) и фискална позиция, вкл. бенчмарк за правителствените разходи	32
3.5 Равнище на дълга и тенденции, анализ на извънбюджетните операции и на корекциите наличности	33
3.6 Ефекти върху бюджета от провеждането на основни структурни реформи	36
– Ефекти върху разходната част на бюджета	36
– Ефекти върху приходната част на бюджета.....	38
4. Анализ на чувствителността и сравнение с предходната актуализация	42
4.1 Алтернативни сценарии и рискове (икономически спад на европейската икономика)	42
4.2 Чувствителност на бюджетните прогнози към алтернативния сценарий	44
4.3 Сравнение с предходната програма.....	45
5. Устойчивост на публичните финанси	46
5.1 Стратегия на политиката.....	46
5.2 Дългосрочни бюджетни перспективи, вкл. въздействието от застаряването на населението (пенсионна реформа)	47
5.3 Условни задължения.....	50
6. Качество на публичните финанси	51
6.1 Стратегия на политиката.....	51
6.2 Състав, ефективност и ефикасност на разходите (Анализ на разходите по методологията COFOG)	52
6.3 Структура и ефективност на приходните системи	54
– Институционални и законодателни промени, свързани с публичните финанси и подобряването на събираемостта на данъчните приходи.....	54
7. Институционални характеристики на публичните финанси	63
7.1 Национални бюджетни правила	64
7.2 Бюджетни процедури	66
7.3 Други институционални развития във връзка с публичните финанси	68
Приложение А	69

Съдържание на графиките

Граф. 1: Приноси по компоненти към годишния растеж на БВП и БДС (п.п)	11
Граф. 2: Динамика на БДС, заетостта и производителността на труда по икономически дейности	13
Граф. 3: Динамика на заетите и ниво на безработица, %	14
Граф. 4: Динамика на разходите за труд на единица продукция(РТЕП)	16
Граф. 5: Темп на инфлация (%) и приноси по основни компоненти на ХИПЦ (п.п.), спрямо съответния месец на предходната година	16
Граф. 6: Дял на България в международния стокообмен	19
Граф. 7: Динамика на общия износ в евро на новите държави-членки на ЕС	19
Граф. 8: РЕВК на България спрямо 35 индустриални страни, 2005=100	20
Граф. 9: Текуща сметка, като % от БВП	20
Граф. 10: Размер на ПЧИ по икономически отрасли	21
Граф. 11: Динамика на ПЧИ	21
Граф. 12: Бюджетен баланс (ЕСС'95, % от БВП)	28
Граф. 13: Цикличност на фискалната позиция	33
Граф. 14: Консолидиран държавен дълг (ЕСС'95, като % от БВП)	34
Граф. 15: Прогнозни пенсионни разходи (относителен дял от БВП)	48
Граф. 16: Брой пенсионери към осигурени лица (коефициент на зависимост) 2010-2060 г.	49
Граф. 17: Средна пенсия към среден осигурителен доход (коефициент на заместване на дохода) 2010-2060 г.	49

Съдържание на таблиците

Табл. 1: Допускания относно основни макроикономически показатели	10
Табл. 2: Дял на компенсациите на наетите (КН) в БДС по икономически дейности в %	15
Табл. 3: Прогноза за развитието на инфлационните процеси в периода 2013-2016 г.	17
Табл. 4: Прогнозни разходи за пенсии	37
Табл. 5: Ефекти върху бюджетни приходи от промяна на данъчно и осигурително законодателство	38
Табл. 6: Промени при акцизните ставки за периода 2013-2016 г.	40
Табл. 7: Сравнение между базисните и алтернативните допускания	42
Табл. 8: Ефекти върху основните макроикономически показатели	44
Табл. 9: Основни макроикономически показатели	45
Табл. 10: Съпоставка на индикатори за устойчивост според стария и новия програмен сценарий	46
Табл. 11: Бюджетни разходи по функции	52

Списък на съкращенията

БВП	брутен вътрешен продукт
БДС	брутна добавена стойност
БНБ	Българска народна банка
ВРБК	второстепенни разпоредители с бюджетни кредити
ГДО	големи данъкоплатци и осигурители
ДГД	държавно гарантиран дълг
ДДС	данък върху добавената стойност
ДОО	държавно обществено осигуряване
ДЦК	държавни ценни книжа
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕСС'95	Европейска система от сметки'95
ЕЦБ	Европейска централна банка
ЗДБ	Закон за държавния бюджет
ЗДБРБ	Закон за държавния бюджет на Република България
ЗДД	Закон за държавния дълг
ЗИД	Закон за изменение и допълнение
ЗОД	Закон за общинския дълг
ЗПФ	Закон за публичните финанси
КП	Конвергентна програма
ПРБК	първостепенни разпоредители с бюджетни кредити

ПСР	Пакт за стабилност и растеж
ПЧИ	преки чуждестранни инвестиции
ПЧП	публично-частно партньорство
ППЗАДС	Правилник за прилагане на Закона за акцизите и данъчните складове
ХИПЦ	хармонизиран индекс на потребителските цени
КСО	Кодекс за социално осигуряване
КФП	консолидирана фискална програма
МВФ	Международен валутен фонд
МЗ	Министерство на здравеопазването
МКП	международни капиталови пазари
МФ	Министерство на финансите
НЗОК	Национална здравноосигурителна каса
НАП	Национална агенция за приходите
НСИ	Национален статистически институт
НОИ	Национален осигурителен институт
НПР	Национална програма за реформи
РТЕП	разходи на работодателите за труд на единица продукция
СБЦ	средносрочна бюджетна цел
СДО	средни данъкоплатци и осигурители
СОФ	социално – осигурителни фондове
СФР	средносрочна фискална рамка
ЦБ	централен бюджет
BGN	български лев
EDP	Excessive Deficit Procedure (Процедура при прекомерен дефицит)
EUR	евро
ERM	Exchange Rate Mechanism (Механизъм на валутни курсове)
ESA	European System of Accounts (Европейска система от сметки)
LIBOR	London Interbank Offered Rate (Лондонски междубанков лихвен процент)
OMT	Outright Monetary Transactions (директни парични операции)
SEPA	Single Euro Payment Area (единна европейска платежна зона)
USD	щатски долар

1. Обща рамка на политиките и цели

Настоящата актуализация на Конвергентната програма се осъществява в рамките на мандата на служебно правителство¹, което заяви своята ангажираност да осигури приемственост и да запази като основен приоритет поддържането на макроикономическата, финансовата и фискалната стабилност на страната. Това от своя страна е основна предпоставка 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.

Основни движещи сили на икономическия растеж ще бъдат политиките, насочени към подобряване на работата на публичните институции и на средата за правене на бизнес чрез въвеждане в кратки срокове на електронното управление, либерализация на енергийния пазар, реформи в образованието, осигуряващи качество на работната сила и по-висока адекватност между търсенето и предлагането на пазара на труда. Ускореното и целенасочено усвояване на средствата по европейските фондове в условията на фискални ограничения е съществен фактор за постигане на по-високи темпове на растеж.

Фискалните цели в средносрочен план остават свързани със запазване на устойчивата бюджетна рамка в контекста на ангажиментите на страната както по линия на Пакта за стабилност и растеж, така и във връзка с Договора за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз. Това би следвало да се разглежда и като част от обща концепция за повишаване на стабилността, предвидимостта, прозрачността и ефективността на работата на фискалните институции, което от своя страна ще повлияе положително на инвестиционните намерения на икономическите агенти.

В контекста на несигурната международна икономическа и политическа среда, важен приоритет на икономическата политика на страната е създаването на благоприятни условия за правене на бизнес като основен фактор на икономическия растеж. В тази връзка правителството ще следва политики, насочени към оптимизиране на дела на публичния сектор, намаляване на регулаторното бреме, повишаване на конкуренцията в мрежовите индустрии, пренасочване на публични разходи към сфери като здравеопазване, образование, научноизследователска дейност и инвестиции в инфраструктура. Очаква се тези политики да окажат дългосрочен положителен ефект върху икономическия растеж.

¹ На 13 март 2013 г. президентът на Република България издаде указ за назначаването на служебно правителство със служебен министър-председател и министър на външните работи г-н Марин Райков. С друг указ държавният глава разпусна ХLI Народно събрание на 15 март 2013 г. и насрочи избори за Народно събрание на 12 май 2013 г.

Данъчната политика на Република България се характеризира с предвидимост, като същевременно с това тя е ориентирана в посока насърчаване на развитието на бизнеса и инвестиционната активност. Правителството ще продължи политиките за повишаване на събираемостта на данъците и борбата със сивия сектор.

Ключов приоритет продължава да бъде ефективното управление и използване на средствата от фондовете на ЕС, което е важна предпоставка за постигането на дългосрочните цели на икономическата политика на страната.

Конвергентната програма (КП) се одобрява от правителството и се разглежда от Народното събрание. Предвид факта, че президентът на Република България разпусна Народното събрание и насрочи предсрочни парламентарни избори за 12 май 2013 г., настоящата актуализация на КП няма да бъде представена за обсъждане в парламента.

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

Третата част представлява описание на стратегическите цели на фискалната политика по отношение на бюджетния баланс и правителствения дълг. Тук са изложени текущото състояние на бюджета и очакваното развитие през референтния период, с акцент върху структурния и циклично приспособения баланс. Очертани са основните насоки за развитие на дълговата позиция на правителството през годините на програмния период. Включени са и бюджетни ефекти от някои промени в политиките. Средносрочната бюджетна цел за структурен дефицит е в размер на 0.5%. Тя бе постигната през 2012 г. и след временно отклонение в рамките на настоящия програмен период, се очаква да бъде изпълнена през 2017 г.

В четвъртата част е направен анализ на чувствителността на прогнозите от основния макроикономически сценарий, като е разработен алтернативен сценарий и са очертани основните фискални рискове пред реализацията на прогнозите. Специално внимание е отделено на чувствителността на бюджетните прогнози към алтернативния сценарий и допускания.

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

Шестата част третира качеството на публичните финанси. Тук са представени стратегията на правителствената политика в тази област, както и развитието на разходната и приходната страна на бюджета.

Седмата част прави преглед на институционалните характеристики на публичните финанси в България – бюджетни процедури и фискални правила. Специален акцент е поставен върху залегналите в Закона за публичните финанси фискални правила, с които страната ни въвежда новите правила за засилено икономическо управление в ЕС. В тази част на програмата се акцентира и върху реформи в областта на администрирането на приходите, институционални и законодателни промени, свързани с публичните финанси и подобряването на събираемостта на данъчните приходи.

Настоящата Конвергентна програма отчита мерки и развития по две от седемте препоръки на Съвета от 10 юли 2012 г. относно Националната програма за реформи на Бъл-

гария от 2012 г. и отчита Становището на Съвета относно актуализираната Конвергентна програма на България за периода 2012–2015 г.,² а именно:

- **Специфична препоръка 1:** Да продължи да провежда стабилна бюджетна политика за постигането на СБЦ до 2012 г. С оглед на това да изпълнява предвидената бюджетна стратегия, да гарантира съответствие с целевия показател за разходите, както и да бъде готова да предприеме допълнителни мерки при проява на рисковете в бюджетния сценарий. Да положи по-големи усилия за подобряване на качеството на публичните разходи, особено в областта на образованието и здравеопазването, и да изпълнява широкообхватна стратегия за спазване на данъчното законодателство с цел допълнителното увеличаване на данъчните приходи и справяне със сивата икономика. Да подобри допълнително съдържанието на средносрочната бюджетна рамка и качеството на системата за отчитане.
- **Специфична препоръка 2:** Да предприеме допълнителни стъпки за намаляване на рисковете за устойчивостта и да подобри адекватността на пенсионната система чрез изравняване на законоустановената пенсионна възраст при мъжете и жените, които са внасяли осигурителни вноски през целия си трудов стаж. Да въведе по-строги критерии и механизми за контрол при отпускането на пенсии за инвалидност. ▼

2 2012/C 219/03.

2. Икономически перспективи

2.1 Допускания за развитието на световната икономика

Настоящата Конвергентна програма се базира на макроикономическата рамка за 2013–2016 г., която е разработена с помощта на средносрочния макроикономически модел на Министерството на финансите при допусканията за основни показатели на външната среда на Европейската комисия и Министерството на финансите на Република България, актуални към средата на месец март 2013 г. При изготвянето на средносрочната макроикономическа прогноза не са взети под внимание ефекти от промяна на политиките, предвиждани в Националната програма за реформи на Република България (2012–2020 г.).

Табл. 1: Допускания относно основни макроикономически показатели

	2013	2014	2015	2016
Световна икономика (реален растеж, %)	3.5	4.1	4.4	4.5
БВП на ЕС (реален растеж, %)	0.1	1.6	1.9	2.0
Валутен курс USD/EUR- средногодишен	1.349	1.351	1.351	1.351
Международни цени на основни суровини (в доларово изражение, %)				
Петрол сорт „Брент“(цена за барел)	1.5	-6.4	-3.8	-3.0
Неенергийни суровини	-3.3	-2.9	-2.0	-2.0
Храни	-5.6	-4.3	-2.6	-3.0
Напитки	-10.1	1.9	-5.5	-6.5
Селскостопански суровини	3.3	-0.4	-3.2	-3.7
Метали	-2.3	-3.1	0.1	0.8
6-м. ЛИБОР по деноминирани в USD депозити	0.50	0.61	0.65	1.33
6-м. ЛИБОР по деноминирани в EUR депозити	0.31	0.51	0.78	1.17

Източник:ЕК, МФ

2.2 Икономически перспективи и циклично развитие

— Икономически растеж

За 2012 г. растежът на брутния вътрешен продукт на България беше 0.8%, при 1.8% за 2011 г. Забавянето се дължеше основно на по-слабо външно търсене, което се отрази в реален спад на българския износ в сравнение с 2011 г. През годината беше регистрирана и промяна в основните компоненти, допринасящи за динамиката на БВП. Докато през 2010 г. и 2011 г. с положителен принос бе износът, то през 2012 г. двигател на растежа беше вътрешното търсене. През четвъртото тримесечие на 2012 г.и вътрешното търсене забави растежа си, което се отрази в повишение на БВП от 0.3% спрямо съответния период на предходната година.

Крайното потребление нарасна с 1.8%, при 1.5% за 2011 г., като растежът беше формиран от реалното увеличение на разходите на домакинствата с 2.5%, при спад в потреблението на правителството с 1.4%. Първата половина на годината се характеризираше с

по-ниска инфлация и подобрение в индекса, измерващ доверието на потребителите. Тези развития доведоха до ускоряване растежа на потреблението на домакинствата, но през втората половина реалният ръст на заплатите се забави, а с него и растежа на домакинските разходи. Последният достигна едва 0.5% през четвъртото тримесечие на годината.

Очакваното от МФ възстановяване на инвестиционната активност през 2012 г. се случи, но с по-бавни темпове. През 2012 г., за първи път от 2008 г. беше регистрирано положително изменение при разходите за основен капитал (0.8%). Възстановяването на инвестиционната активност в началото на годината обаче не можа да се запази поради нестабилната външна среда, довела до повишаване на несигурността сред инвеститорите през втората половина на годината. Според инвестиционната анкета в промишлеността от октомври, първоначално планираният ръст на инвестициите от 17.5% е спаднал до 4.3%, което говори за влошаване на очакванията и отлагане на инвестиционни проекти.

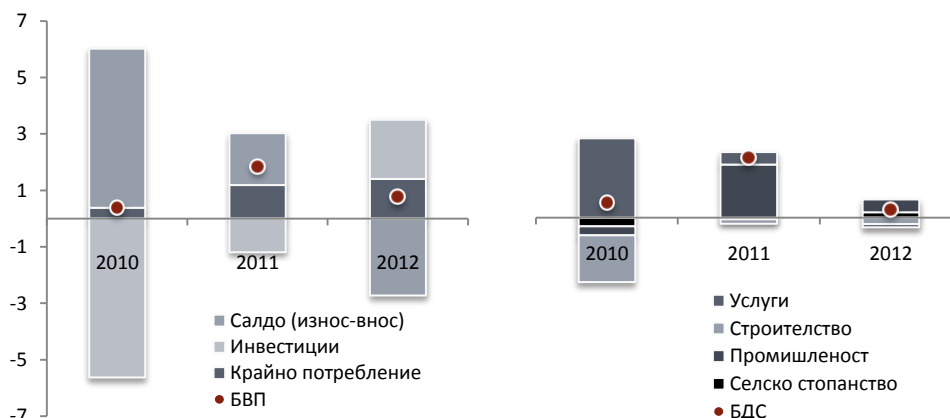
Поради отслабването на външното търсене износът на стоки през 2012 г. спадна в реално изражение с 1%. В същото време, по-високото потребление доведе до растеж на вноса на стоки от 4.8%. В резултат на това, външният сектор бе с отрицателен принос за растежа на икономиката.

Забавянето на икономическата активност в страната намери отражение и по линия на предлагането, като растежът на brutната добавена стойност бе 0.3% в реално изражение, с положителен принос на промишлеността и аграрния сектор.

През годината бе регистриран по-слаб темп на нарастване на добавената стойност в промишлеността (1.9% при 8.4% през 2011 г.). Оборотите в сектора също се забавиха, а индексът на производството отбеляза спад. Фактори за тези развития бяха рецесията в еврозоната и в ЕС като цяло, а също и забавянето на вътрешното търсене през втората половина от годината.

След като през 2011 г. спадът в строителния сектор се забави до 2.2%, то през 2012 г. той отново се ускори и достигна 3.5%. Тази динамика се дължеше на негативните развития в края на годината, когато индексът на строителната продукция отбеляза спад. През годината активността в гражданско-инженерното строителство се подобри с увеличение на продукцията за деветмесечието от 7%, но през последното тримесечие растежът се забави до 3.2%.

Граф. 1: Приноси по компоненти към годишния растеж на БВП и БДС (п.п)



Източник: НСИ

През 2012 г. добавената стойност в сектора на услугите остана без значителна промяна (-0.2%). С положителен принос бяха единствено отраслите "Търговия, транспорт, пощи, хотелиерство и ресторантьорство" и "Държавно управление". Отрасълът "Финансови и застрахователни дейности" регистрира спад на добавената стойност от 1.9%. В сектор селско стопанство имаше повишение от 3.5%.

— Циклична позиция

По оценки на Министерство на финансите, растежът на потенциалния БВП през 2012 г. е бил 0.6% и се очаква той да достигне 1.4% през 2013 г. Общата факторна производителност ще остане основен фактор за плавното ускоряване на растежа за целия прогнозиран период до 2016 г.³ Принос за това ще окаже и постепенното възстановяване на капитала, следващо дългия период на спад на инвестициите в икономиката. От друга страна, бавното възстановяване на пазара на труда ще задържи висока естествената норма на безработица. Това, в съчетание с негативните демографски характеристики, ще определи отрицателния принос на труда като фактор за потенциалния растеж през прогнозния период.

За 2013 г. отклонението от потенциала ще достигне 1.7%. През периода 2014–2016 г. икономиката ще се приближи към потенциала, но ще остане под него.

2.3 Средносрочен сценарий

Очакваме забавянето на растежа на вътрешното търсене, което се наблюдаваше в края на 2012 г., да продължи и през първите месеци на 2013 г. В съответствие с прогнозите на ЕК за възстановяване на европейските икономики, през втората половина на настоящата година очакваме нарастване на износа на български стоки и услуги. Приносът на вътрешното търсене за растежа на БВП през годината ще се свие с 2 п.п. спрямо 2012 г., а този на нетния износ ще намалее от -2.7 на -0.5 п.п. В резултат на тези развития, очакванията са икономическият растеж на страната да достигне 1%. В средносрочен план за периода 2014–2016 г. се очаква, макар и по-слабо спрямо миналогодишната прогноза, ускоряване на растежа, както по линия на вътрешното търсене, така и от страна на износа.

Продължаващият спад на заетите през 2013 г. и по-ниският растеж на заплатите ще оказват задържащ ефект върху потреблението. Реалният растеж на разходите на домакинствата ще се забави с почти един процентен пункт спрямо 2012 г. и ще достигне 1.6%. В следващите години, вследствие на преустановяване на негативните тенденции на пазара на труда и повишаване доверието на потребителите, се предвижда плавно ускоряване на растежа на потребителските разходи до 4.4% през 2016 г.

Несигурността сред инвеститорите, предизвикана от нестабилната външна среда, ще продължи и през 2013 г. Динамиката на разходите за основен капитал се очаква да бъде близка до тази от 2012 г. В средносрочен план, с подобряване на очакванията за бъдещето, отлаганите инвестиционни проекти ще бъдат осъществени и инвестициите в икономиката ще нараснат средно с 4.4% за периода 2014–2016 г.

Поради слабото вътрешно търсене, вносът през 2013 г. ще се увеличи по-бавно, с 2.6%. Ускоряването на икономическия растеж на страни извън ЕС, които са важни търговски партньори за България, и възстановяването на икономиката на ЕС към края на 2013 г., ще се отрази положително на нашия износ и той ще нарасне реално с 2%. До 2016 г. се очаква плавно увеличаване на вноса и износа, както и на отрицателния принос на нетния износ в БВП до 1.1 п.п.

3 Виж Табл. 5 от Приложение А.

2.4 Секторни баланси

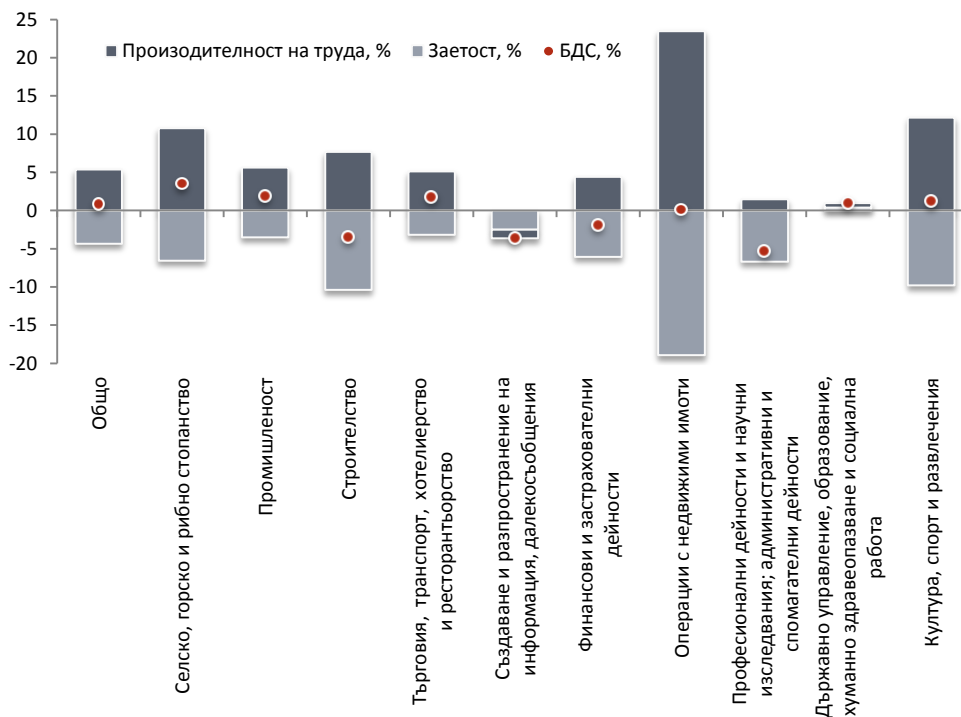
— Пазар на труда, доходи и производителност

През 2012 г. спадът в заетостта се задълбочи до 4.3%⁴ на годишна база, което беше обусловено от по-неблагоприятната динамика на заетите в селското стопанство, пречупването на тенденцията на циклично подобрене на заетостта в промишлеността от 2011 г., както и намалението на заетите в някои дейности от сектора на услугите, където до 2012 г. се наблюдаваше запазване на трудовия ресурс.

Селското стопанство допринесе съществено за ускорения спад на заетостта през 2012 г. Броят на заетите в сектора отбеляза двойно по-голямо намаление от 6.6% в сравнение с предходната година, в резултат най-вече на свиването на самонаетите лица. Независимо от това обаче за първи път от 2009 г. насам брутната добавена стойност в сектора се повиши в реално изражение, подкрепена от значителното увеличение на производителността на труда от 10.8% спрямо 2011 г. (Граф. 2).

С новия негативен цикъл във външното търсене от втората половина на 2011 г. спадът на заетостта в промишлеността се ускори до 3.5%, за разлика от 2011 г., когато подобреното развитие в промишлените отрасли беше основният фактор за забавянето в негативната динамика на общата заетост в страната до 3.4% на годишна база. Обръщането в тенденцията на заетостта в промишлеността през 2012 г. беше неутрализирано от продължаващото втора поредна година забавяне в спада на заетите в строителството, в резултат на което общото намаление в индустрията (промишленост и строителство) се задържа около темпа си на намаление от предходната година.

Граф. 2: Динамика на БДС, заетостта и производителността на труда по икономически дейности



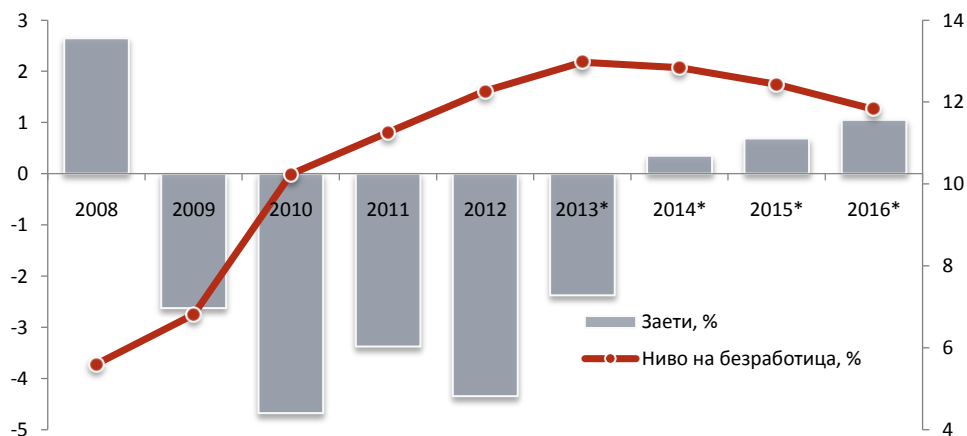
Източник: НСИ, МФ

4 Анализът на заетостта се основава на данните от Системата на националните сметки.

Част от икономическите дейности в сектора на услугите също оказаха влияние за задълбочаване на спада на общия брой на заетите през 2012 г. В отраслите „създаване и разпространение на информация“, „финансови и застрахователни дейности“, „операции с недвижими имоти“, „професионални дейности и научни изследвания, административни и спомагателни дейности“ нямаше сериозно изменение в заетостта в периода 2008–2011 г. През 2012 г. обаче там се наблюдаваше по-съществено намаление на заетите (между 2.5% и 18.9%), придружено и от намаление на новосъздадения доход (единствено в операциите с недвижими имоти БДС се запази около нивото си от предходната година). Отрасъл „Търговия, транспорт, хотелиерство и ресторантьорство“ остава с определящ принос за продължаващия спад на заетите в услугите (3.2%).

Според данните от Наблюдението на работната сила, нивото на безработица през 2012 г. достигна 12.3%, исторически максимум за последните девет години. В същото време, работната сила отчете слабо увеличение. Броят на обезкуражените лица намаля с 3.2% в сравнение с 2011 г., а коефициентът на икономическа активност се повиши до 53.1%⁵.

Граф. 3: Динамика на заетите и ниво на безработица, %



Източник: НСИ, МФ

Очакванията за развитието на пазара на труда през 2013 г. са свързани с продължаващ спад на заетите от 2.4%⁶ и увеличение в нивото на безработицата до 13%⁷. Независимо, че голяма част от съкращенията на труд вече са осъществени, неблагоприятната външна среда ще продължи да влияе в посока на оптимизиране на разходите за труд, най-вече в експортно-ориентираните икономически дейности. Вътрешното търсене също остава слабо и ще продължи да оказва задържащ ефект върху възстановяването на заетостта в услугите и в строителството. Все пак, реализираните значителни намаления на заетите в тези отрасли от началото на кризата до 2012 г. дават основания да се очаква забавяне в темпа на освобождаване на трудов ресурс през 2013 г.

През 2014 г. се очаква постепенно стабилизиране на заетостта и слаб средногодишен ръст на заетите от 0.4%, както и намаление на безработицата до 12.8%. По-значително подобрение в показателите на пазара на труда се очаква през следващите две години, когато нарастването на икономическата активност ще се отрази в ускорен ръст на заетите и по-бързо намаление на безработицата. Умереното покачване на заетостта през

5 Във възрастовата група 15+.

6 Въз основа на дефиницията за заетост от Системата на националните сметки.

7 Според дефиницията от Наблюдението на работната сила.

2015 г. и 2016 г. ще бъде съпроводено с ускорен растеж на производителността на труда, до 2.2-2.3%.

Забавянето на икономическата активност в страната през 2012 г. бе свързано с продължаващ процес на оптимизиране на разходите за труд. Делът на компенсациите на наетите в БДС се понижи до 43.2% общо за икономиката, което се дължеше преди всичко на сектор „Услуги“. Низходяща динамика се наблюдаваше в агрегираните дейности „Търговия, транспорт, хотели и ресторанти“, където наетите лица и доходите⁸ намаляха съответно с 3.4% и 1.5%. Подобно развитие следваха финансовите и застрахователни дейности, където разглежданите показатели отчетоха спад от 6% и 2.9%. В сектор „Индустрия“ делът на компенсациите на наетите в БДС се повиши до 42.5%. Изпреварващият растеж на компенсациите на наетите спрямо този на добавената стойност в промишлеността се обуславяше от свиването на външното търсене от началото на 2012 г. Търгуемият сектор,⁹ който е изложен на конкуренция на световните пазари, успя да адаптира разходите за труд към променената икономическа среда през втората половина на годината, но то не беше достатъчно, за да понижи годишната стойност на показателя.

Табл. 2: Дял на компенсациите на наетите (КН) в БДС по икономически дейности в %

Икономически дейности (КИД 2008)	КН/БДС (%)		Номинално изменение на КН на 1 нает	Номинално изменение на БДС на 1 зает
	2011	2012	2012/2011	2012/2011
Общо	43.8	43.2	5.6	6.9
Селско стопанство	18.1	15.9	17.3	29.7
Индустрия	41.1	42.5	11.4	7.1
Добивна и преработваща промишленост, производство на електроенергия, оставяне на води	42.6	43.2	9.8	7.8
Строителство	35.4	39.5	18.3	4.1
Услуги	47.2	46.3	2.6	4.3
Търговия, транспорт, хотели и ресторанти	50.9	48.4	-1.5	3.1
Създаване и разпространение на информация	43.9	47.2	7.7	-0.2
Финансови и застрахователни дейности	29.6	27.0	-2.9	6.7

Източник: НСИ (СНС), МФ

Продължаващият процес на оптимизиране на заетостта обуслови и високия реален растеж от 5.4%¹⁰ на производителността на труда през 2012 г., дължащ се преди всичко на търгуемия сектор, търговията и операциите с недвижими имоти. Възходящата динамика на производителността на труда от своя страна подпомогна свиването с 2%¹¹ на реалните разходи за труд на единица продукция (РТЕП), като през текущия период те останаха по-ниски спрямо 1999 г.

Очакваните високи нива на безработица ще продължат да оказват задържаш ефект върху растежа на доходите от труд, които ще се повишават с умерени темпове от около 4.5-6% в номинално изражение в рамките на програмния период (2013–2016 г.). Постепенното увеличение в търсенето на труд ще доведе до бавно нарастване на дела на компенсациите на наетите в БВП. Динамиката на номиналните доходи от труд през следващите три години ще се характеризира със слабо изпреварващ характер спрямо

8 Според концепцията на СНС компенсациите на наетите включват работна заплата и социални осигуровки.

9 Търгуемият сектор обхваща индустрия без строителство според данните на СНС.

10 Показателят е изчислен като отношение между БВП по постоянни цени и броя на заетите лица (СНС).

11 Показателят е изчислен като отношение между КН на един нает и БВП на един зает по текущи цени (СНС).

този на производителността на труда, но все пак разглежданите показатели ще се изменят с близки темпове, което няма да окаже негативен ефект върху разходната конкурентоспособност на икономиката.

Граф. 4: Динамика на разходите за труд на единица продукция (РТЕП)

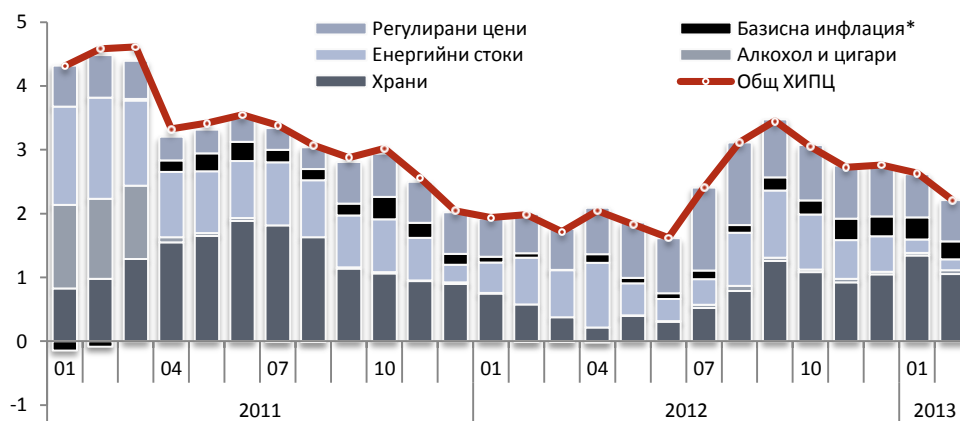


Източник: НСИ (СНС), МФ

— Инфлация

Инфлацията през 2012 г. остана на сравнително ниско ниво, като средногодишната ѝ стойност, измерена чрез ХИПЦ, възлезе на 2.4%. Изменението на потребителските цени по месеци на годишна база продължи да се забавя през първата половина на годината. Последвалото ускорено поскъпване на зърнените храни на международните пазари, както и еднократният ефект от увеличението на цените на електроенергията през юли, доведоха до ускорение на инфлацията през третото тримесечие. През последните три месеца на годината инфлационният натиск в страната отслабна, а инфлацията в края на годината се забави до 2.8%.

Граф. 5: Темп на инфлация (%) и приноси по основни компоненти на ХИПЦ (п.п.), спрямо съответния месец на предходната година



* От общия индекс са изключени храните, енергийните стоки, алкохолът и тютюневите изделия.

Източник: НСИ, МФ

През първата половина на годината инфлацията при храните продължи да се забавя по месеци на годишна база, повлияна до голяма степен от благоприятната динамика при международните цени на тези продукти. През юли обаче данните за слабата зърнена реколта в световен мащаб доведоха до рязко повишение в цените на зърнените храни

на международните пазари, което в лявово изражение достигна 28.3%¹² на годишна база. Хранителните продукти поскъпнаха с 4.6% към декември, а приносът им за формиране на общата инфлация в края на 2012 г. бе най-висок в размер на 1.05 п.п.

Динамиката при пазарните цени на енергийните стоки през 2012 г. следваше развитието на международните цени на суровия петрол. През януари бе направено планираното увеличение на акциза върху дизела, като приносът на тази административна промяна за изменението на общия индекс е оценен на 0.03 п.п. към инфлацията в края на годината. С успокояването на пазарната конюнктура през последното тримесечие, както и засилването на еврото спрямо щатския долар, горивата отчетоха поевтиняване в рамките на три поредни месеца, а поскъпването им се забави до 6% в края на 2012 г.

Все още крехкото възстановяване на вътрешното търсене и сравнително ниската базисна инфлация и през тази година оказаха ограничаващо влияние върху нарастването на потребителските цени. Цените на неенергийните промишлени стоки продължиха да отчитат отрицателен темп на изменение през цялата 2012 г., който достигна 1.2% в края на периода. Поевтиняването на стоките за дълготрайна употреба отново имаше водещ принос за това. Пазарните услуги от своя страна следваха тенденция на плавно поскъпване, което достигна 2.2% към декември.

Средното повишение на административно регулираните цени в края на 2012 г. беше 5.4%, с което формира приблизително 30% от повишението на общия индекс. С най-голям принос за значителното ускорение на инфлацията в началото на третото тримесечие бе поскъпването на електроенергията с 13.2%.

Инфлацията през първите два месеца на 2013 г. се забави до 2.2% на годишна база, което бе основно в резултат на същественото забавяне на инфлацията при автомобилните горива и пониженията при административните цени на природния газ и топлоенергията. В началото на годината бе завършена и хармонизацията на акцизните ставки върху автомобилните горива. Акцизът за газол бе повишен с 2.4%, а влиянието му за повишение на общия индекс на потребителски цени се оценявана 0.04 п.п.

Табл. 3: Прогноза за развитието на инфлационните процеси в периода 2013–2016 г.

	2013	2014	2015	2016
В края на годината (в %)				
Общ ХИПЦ	2.0	2.5	2.6	2.6
Храни и безалкохолни напитки	3.8	2.8	2.6	2.4
Алкохол и тютюневи изделия	0.9	1.0	1.0	1.0
Неенергийни промишлени стоки	1.0	1.8	2.0	2.3
Енергийни стоки	-1.0	1.8	1.7	1.7
Услуги	2.9	3.4	3.8	3.8
Средногодишно (в %)				
Общ ХИПЦ	1.8	2.7	2.6	2.6

Източник: МФ

Инфлацията през 2013 г. ще остане сравнително ниска под влияние на очакваната благоприятна конюнктура на международните пазари на суровини, както и пониженията в административните цени при природен газ, електро- и топлоенергия. Според прогнозата, нарастването на общия ХИПЦ в края на годината ще бъде 2%, като енергийните стоки ще имат отрицателен принос. Все още свитият пазар на труда и ограниченото потребителско търсене на дълготрайни стоки и услуги ще продължат да задържат ба-

12 По данни на Световната банка.

зисната инфлация на сравнително ниско ниво. С постепенното възстановяване на вътрешното търсене инфлацията при неенергийните промишлени стоки се очаква да започне плавно повишение до 1% в края на годината, а инфлацията при услугите да отчете слабо ускорение до 2.9%.

Средногодишната инфлация се очаква да се забави до 1.8% през 2013 г., след което да се ускори до 2.6-2.7% в периода 2014–2016 г. В следващите години не се очаква повишение в международните цени на суровините в доларово изражение и при допускане за стабилно евро не се очаква ускорение на инфлацията по линия на външни фактори. С възстановяването на икономиката се очакват по-високи относителни потребителски цени на услугите в сравнение с хранителните и нехранителните стоки. В този период базисната инфлация се прогнозира около 3%, като се очертава да бъде по-висока от общата инфлация.

Слаб се очаква да бъде приносът на административните цени върху общата инфлация в периода 2014–2016 г. в рамките на 0.1-0.2 п.п. Не се очаква данъчната политика да оказва влияние върху динамиката на потребителските цени, тъй като хармонизацията на акцизните ставки при течните горива беше приключена в началото на настоящата година, а предвиденото повишение в общия акциз на цигарите през 2014 и 2015 г. бе отменено с РМС № 820 от 11 октомври 2012 г. за изменение и допълнение на РМС № 298 от 2012 г. за одобряване на основните допускания и бюджетната прогноза за периода 2013–2015 г. Планираното увеличение на акцизните ставки за природния газ като моторно гориво също няма да окаже влияние върху ХИПЦ, тъй като метанът не е включен в кошницата за изчисление на индекса, а акциз за битовите потребители на природен газ за отопление не се предвижда да бъде въведен.

Основните рискове, свързани с прогнозата за инфлацията, се отнасят до развитието на международните цени и до темпа на икономически растеж в България. Международните цени на суровия нефт могат да нараснат по-значително в резултат от политическите кризи или нарастване на търсенето. Ограничено предлагане на някои селскостопански стоки, и особено на зърнените култури в международен план във връзка с неблагоприятни климатични явления, допълнително може да предизвика по-висока инфлация в страната. В същото време, евентуално по-нисък икономически растеж на българската икономика ще окаже задържащ ефект върху цените на нехранителните стоки и услугите (базисната инфлация).

— Външен сектор

През 2012 г. общото салдо по текущата и капиталовата сметка бе с минимален излишък в размер на 8.6 млн. евро при стойност от 536.0 млн. евро (1.4% от БВП) през 2011 г.

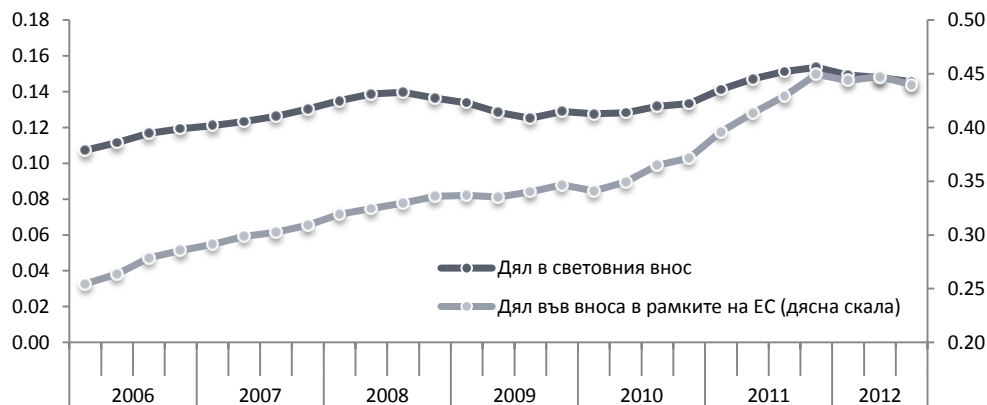
Нарастването на търговския дефицит имаше определящо значение за по-ниския положителен баланс. Понижението бе резултат от стабилния внос на стоки, за който допринесе възстановяването на вътрешното търсене. В същото време, по-неблагоприятната външна среда, включително изпадането в рецесия на ЕС, доведе до съществено забавяне в износа. Влошаването на условията на търговия също имаше важно значение за увеличаването на дефицита по търговското салдо. В резултат, отрицателното търговско салдо възлезе на 3.6 млрд. евро за 2012 г., което е с 1.5 млрд. евро повече спрямо предходната 2011 г.

През 2012 г. България запази конкурентните си позиции на международните пазари. Делът на страната в световния стокообмен остана близък до равнището си през 2011 г., а по отношение на търговията в рамките на ЕС бе отчетен минимален спад. Сравнението с останалите нови държави-членки показва сходна динамика на общия износ на България в евро. Наблюдаваше се изпреварващо нарастване на износа на България

към трети страни, което отразява диверсификацията на експорта и проявената гъвкавост в условия на променлива външна среда.

Граф. 6: Дял на България в международния стокообмен

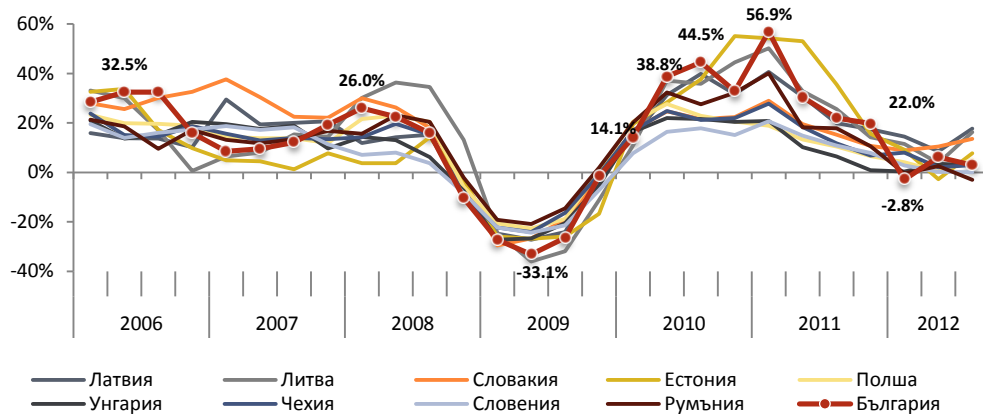
(четири тримесечна плъзгаща се средна, %)



Източник: Изчисления на МФ по данни на СТО и Евростат

Граф. 7: Динамика на общия износ в евро на новите държави-членки на ЕС

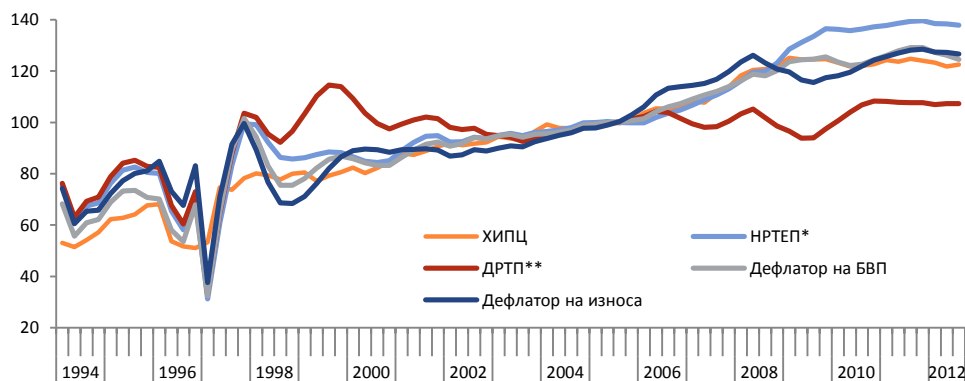
(годишен темп на растеж, %)



Източник: Евростат

Тенденцията в развитието на реалния ефективен валутен курс на България бе в подкрепа на твърдението за запазване на конкурентоспособността. Данните за РЕВК с различни дефлатори показват, че РЕВК значително е забавил темповете си на нарастване в годините след кризата, а през 2012 г. дори отчита отрицателен растеж по тримесечия на годишна база. В резултат на това, поскъпването спрямо 2005 г. се забави значително; това е особено видно при РЕВК, базиран на номиналните разходи за труд в преработващата промишленост. Този индикатор е по-надежден измерител на конкурентоспособността на българската икономика, тъй като съотнася нарастването на разходите за заплати в търгуемия сектор на икономиката към това в основните търговски партньори на страната.

Граф. 8: РЕВК на България спрямо 35 индустриални страни, 2005=100



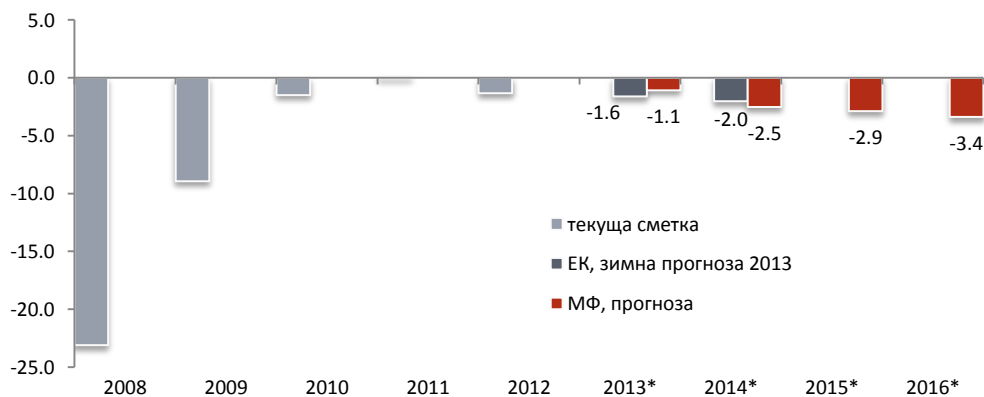
* Номинални разходи за труд на единица продукция общо за икономиката

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

Източник: ЕК

В средносрочен план се очаква РЕВК в България да продължи да поскъпва в резултат на поддържането на положителен диференциал в нарастването на производителността и скоростта на реална конвергенция спрямо по-развитите държави в ЕС. Забавянето във вътрешното търсене през 2013 г. ще се отрази в по-умерен растеж на вноса. Същевременно, ниската база от 2012 г., съчетана с очакваното леко възстановяване на европейската икономика през второто полугодие на 2013 г. и стабилното икономическо развитие на трети страни, ще доведе до подобрене във външното търсене и нарастване на износа. В резултат, през 2013 г. се очаква балансът на текущата сметка да се подобри. С ускорението на потреблението и инвестиционната дейност от 2014 г. очакваме дефицитът по текущата сметка да нараства умерено в средносрочен план и да достигне 3.4% от БВП в края на прогнозния хоризонт. Търговският баланс ще остане отрицателен, но почти напълно ще се компенсира от излишъка по трансфери, главно от ЕС, и положителния баланс на услугите, който през целия прогнозен период ще надвишава 5.5% от БВП. Очакванията са за растеж на приходите от туризъм, докато активизирането на вноса на стоки, което ще ускори и вноса на транспортни услуги, ще има задържащ ефект върху нетното изменение на салдото на услугите.

Граф. 9: Текуща сметка, като % от БВП



* Прогноза

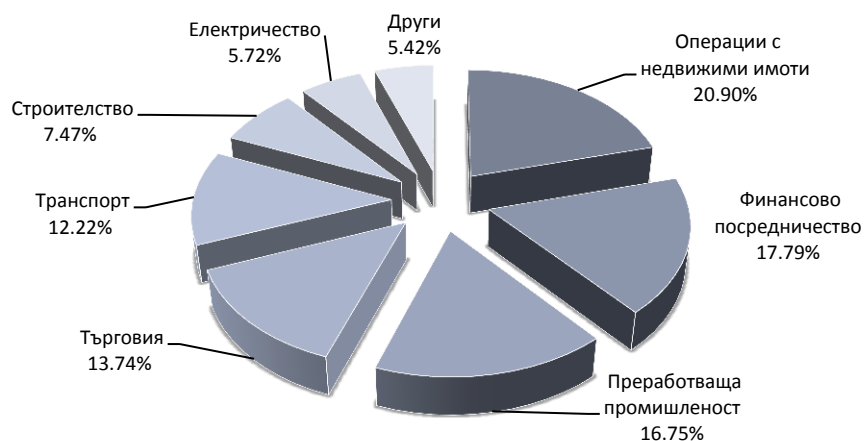
Източник: БНБ, ЕК, МФ

След две поредни години с негативно салдо по финансовата сметка, обусловено от слабата инвестиционна активност в икономиката и погасяването на чуждестранни задължения от банковия сектор, през 2012 г. се възстанови притокът на капитали в стра-

ната. Излишъкът достигна 2.2 млрд. евро или 5.6% от БВП. Входящите потоци бяха основно под формата на преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ). Те възлязоха на 1.5 млрд. евро или 3.7% от БВП, отбелязвайки повишение от 12.5% на годишна база. Емисията през юли 2012 г. на български еврооблигации с номинална стойност от 950 млн. евро на международните капиталови пазари беше друг определящ фактор за излишъка по финансовата сметка. Транзакциите на търговските банки също допринесоха за излишъка. През 2012 г. банките увеличиха както активите си (общо портфейлни и други инвестиции), така и пасивите си (общо портфейлни и други инвестиции), което бе главно вследствие на сделки с еднократно влияние през ноември.

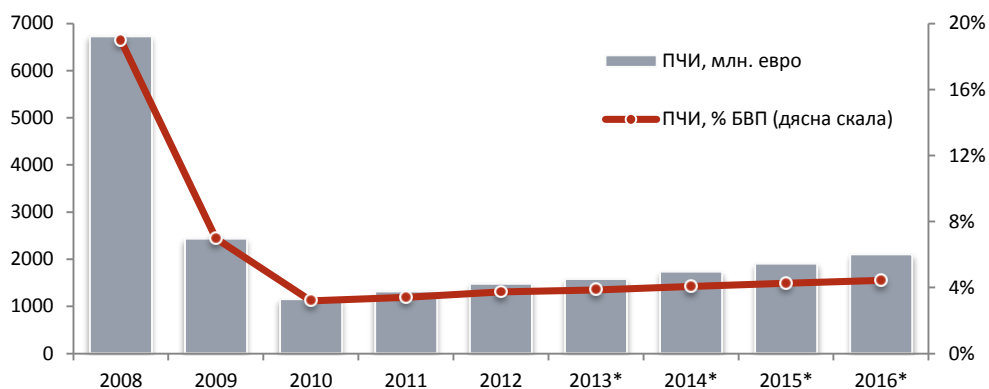
Граф. 10: Размер на ПЧИ по икономически отрасли през 2012 г.

(относителен дял, %)



Източник: БНБ

Граф. 11: Динамика на ПЧИ



*Прогноза

Източник: БНБ, МФ

Очакванията са преките чуждестранни инвестиции да останат на по-ниски нива спрямо предкризисния период и да нараснат до 4.4% от БВП през 2016 г., като ще осигуряват пълно покритие на дефицита по текущата сметка. Същевременно, поради сравнително високата ликвидност, която банките поддържат, и в средносрочен период няма да се наблюдават големи входящи финансови потоци в сектора. Приносът към финансовата сметка на нетната позиция по статия Портфейлни инвестиции ще се определя от про-

цеса на изплащане на главници по държавния дълг в глобални облигации с падежи 2013, 2015 и 2017 г.

— Паричен сектор

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

Валутните резерви на страната достигнаха 13.9 млрд. евро към края на февруари 2013 г. и нарастват с 8.8% спрямо същия месец на предходната година, като осигуряват покритие на паричната база от 166%. Към януари резервите покриваха 6.1 месеца внос на стоки и нефакторни услуги, а съотношението им към краткосрочния външен дълг възлезе на 137.7%.

През 2012 г. при паричните агрегати се наблюдаваше забавяне в темповете на растеж спрямо предходната година. Към декември 2012 г. годишният прираст на широките пари възлезе на 8.5% при 12.2% в края на 2011 г. Основен принос за по-ниския прираст на широките пари имаха както динамиката на паричния агрегат М1, така и квазипарите, които към края на годината отбелязаха растеж от 7.9%. През първите два месеца на 2013 г. годишният темп на растеж на широките пари отбеляза леко забавяне спрямо края на 2012 г. до 7.9% през февруари, което беше определено от по-ниския растеж на паричния агрегат М1. Сравнително слабата динамика на търсене на кредити на вътрешния пазар, предпазливата кредитна политика и ниските лихвени проценти на паричния пазар в еврозоната бяха причина голяма част от ликвидността си банките да държат като свръхрезерви в БНБ и като наличности по сметките им в системата за разплащания TARGET2.¹³ През 2012 г. кредитът за нефинансови предприятия се увеличи с 4.7% (6.1% към декември 2011 г.), а за домакинствата се сви с 1.0% (-0.4% към декември 2011 г.). По данни от анкетата за кредитната дейност на банките, провеждана от БНБ, през 2012 г. банките отчетоха слабо повишение на кредитните стандарти за предприятията и понижение на стандартите, по които отпускат потребителски и жилищни кредити. Основни фактори за динамиката на кредита от страна на търсенето бяха ниската инвестиционна активност на предприятията и неблагоприятната ситуация на пазара на труда, която ограничаваше потреблението на домакинствата и допринасяше за запазването на високата им склонност към спестяване и за въздържане от поемането на нови задължения. През първите два месеца на 2013 г. растежът на банковия кредит се запази близък до този в края на 2012 г. При нефинансовите предприятия той възлезе на 4.9%, а при домакинствата отбеляза спад от 1% на годишна база.

Лихвените равнища по депозитите у нас продължиха да спадат в резултат на устойчивото нарастване на привлечените средства от резиденти и сравнително слабата кредитна активност. Към февруари 2013 г. среднопретегленият лихвен процент по новите¹⁴ срочни депозити,¹⁵ представен като претеглена средна стойност на 12-месечна база, спадна до 4.0% и е с 0.4 п.п. по-нисък спрямо същия месец на 2012 г. Среднопретегленият лихвен процент по новите кредити¹⁶ се понижи с 0.6 п.п. за същия период до 8.5%, като средният лихвен процент по банковите кредити за домакинства се понижи с 0.1

13 TARGET2 (Трансевропейската автоматизирана система за брутен сетълмент на експресни преводи в реално време) е основната система за разплащане между кредитните институции в еврозоната. БНБ се присъедини към TARGET2 на 1 февруари 2010 г., когато започна да функционира националният системен компонент TARGET2-BNB.

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

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

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

п.п. до 9.8%, а по кредитите за предприятия лихвените равнища се понижиха с 0.8 п.п. до 8.1%.

През 2012 г. българският банков сектор функционираше в среда на глобална финансова и икономическа нестабилност. Рецесията в еврозоната повлия за забавяне на икономическия растеж в страната чрез спада на външното търсене на стоки и услуги от ЕС. Несигурността относно перспективите за възстановяване на еврозоната допринесе за влошаване на конюнктурните индикатори у нас през втората половина на 2012 г. За посрещането на предизвикателствата, свързани с негативното въздействие върху бизнес средата, банковата система разчиташе на стабилните си финансови фундаменти, изградени в благоприятната фаза на икономическия цикъл. Ликвидната позиция на банките и банковата система като цяло се запази силна и адекватна на структурата на привлечените средства и процесите в средата. През първата половина на 2012 г. банките продължиха да използват високия приток на привлечени средства освен за кредитна дейност, за погасяване на чуждестранните си пасиви и същевременно за увеличаване на чуждестранните си активи. През втората половина на годината тенденцията към намаление на чуждестранните пасиви се запази, а чуждестранните активи на банките се свиха.¹⁷ През 2012 г. нивото на коефициента на ликвидните активи бе в диапазона 25-26%, като в края на годината бе достигната най-високата стойност за последните пет години – 25.96%.

Капиталовата адекватност на банковата система е висока на ниво от 16.64% към края на годината, в т.ч. адекватността на капитала от първи ред е 15.13%. При извършването на анализ и оценка за нивото на капиталовите показатели следва да се има предвид и прилаганата от БНБ национална дискреционна политика. По силата на Наредба №9 банките са задължени да формират специфични провизии за кредитен риск при стандартизиран подход, директно намаляващи техния капитал. При отсъствието на този допълнителен механизъм капиталовата адекватност на банковата система в края на 2012 г. би била с около три процентни пункта по-висока, т.е. около 20%, а адекватността на първичния капитал – с около два процентни пункта по-висока или 17%.

През 2012 г. БНБ продължи да прилага най-добрите практики в регулирането на дейността на банките. През април Управителният съвет на БНБ прие Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 22 за Централния кредитен регистър (ЦКР). С промените се разширява обхватът на ЦКР, като освен досегашните участници – банки, клонове на чуждестранни банки и финансови институции, в обхвата на ЦКР се включват още платежните институции и дружествата за електронни пари, които могат да отпускат кредити, свързани с платежните услуги по чл. 19 от Закона за платежните услуги и платежните системи. С увеличаването на обхвата на ЦКР се цели повишаване на информираността на ползвателите на данните от регистъра и се създават по-добри условия за анализ и оценка на кредитния риск. През юли Управителният съвет на БНБ прие изменения и допълнения в Наредба № 26 за финансовите институции. Наредбата определя условията за освобождаване от регистрация на финансовите институции, които извършват дейност със средства, предоставени за изпълнение на целеви проекти и програми на Европейския съюз. Въвежда се изискване финансовите институции да поддържат собствен капитал по всяко време в размер, не по-малък от минимално необходимия внесен капитал за съответната дейност. През юли Управителният съвет на БНБ прие и изменения в Наредба № 3 за условията и реда за изпълнение на платежни операции и за използване на платежни инструменти, с които се въвеждат допълнителни разпоредби относно електронните пари и имат за цел да улеснят доставчиците на платежни услуги и търговците при приемането на предплатени карти. Регламентирани са операциите с

¹⁷ Тази тенденция е налице, ако не се отчита ефектът от сделки с еднократно влияние, сключени през ноември 2012 г. Тези сделки се изразиха в едновременно нарастване на чуждестранните активи и пасиви на банките, като това повиши нивото им в края на 2012 г.

тях на терминални устройства ПОС при търговец и изискванията при тяхната обработка и сетълмент. При извършване на плащания в евро доставчиците на платежни услуги следва да спазват новоприетия Регламент (ЕС) № 260/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 14 март 2012 г. за определяне на технически и бизнес изисквания за кредитни преводи и директни дебити в евро.

В процеса на адаптиране и усъвършенстване на вътрешната надзорна рамка бяха публикувани „Указания за управление на операционните рискове, свързани с пазарни дейности“, които се основават на съответните указания на Европейския банков орган. Чрез тях се цели уточняване и разширяване на разбирането на произтичащите от търговски операции операционни рискове. Въвеждат се конкретни принципи и мерки за установяване, контрол и наблюдение на тези операционни рискове. Те са разделени на три отделни групи: в рамките на механизмите за управление, вътрешния контрол и системите за отчитане. Бяха разработени и „Указания за вътрешно управление в банките“, имащи за цел разширяване и подобряване на рамката за вътрешно управление. Включените нови насоки доразвиват приложимите принципи и изисквания за поддържането на надеждни и ефективни банкови структури, подходящ състав и компетенции на органите за управление и комитетите, подпомагащи тяхната дейност, както и за независимо управление на риска и вътрешен контрол, които да съответстват на пазарната стратегия и рисковия профил на институцията.

Прогнозираният годишен темп на растеж на паричното предлагане в края на 2013 г. е 7.2%, а през следващите години до 2016 г. ще се движи в рамките на 8-10.5%. Нетните чуждестранни активи на банковата система ще нараснат през настоящата година, тъй като акумулираните от депозити на местни икономически агенти средства отново ще превишат необходимите за финансиране на кредитната активност на банките. От 2014 г. те ще започнат отново да се понижават вследствие на по-високата кредитна активност на банките и забавените темпове на растеж на спестяванията на частния сектор. Растежът на кредита за частния сектор ще се ускори минимално до около 4% в края на 2013 г., като се очаква приносът на кредитите за домакинства плавно да нараства. До 2016 г. частният кредит ще продължи да се възстановява относително бавно, като в края на периода темпът му на нарастване няма да надхвърля 9%. ▼

3. Правителствен баланс и ДЪЛГ

В приетата през месец април 2012 г. бюджетна прогноза за периода 2013–2015 г. правителството заложи провеждането на фискална политика, основана на ниски данъци, ограничена преразпределителна роля на държавата и спазване на ограниченията, заложи в Пакта за стабилност и растеж. В Бюджет 2013 г. Министерският съвет запази следваната консервативна бюджетна политика предвид продължаващата финансово-икономическа нестабилност в международен план. Запазен бе и размерът на преразпределителната функция на държавата, близък до този от 2012 г., като се изпълнява критерият тя да е под 40% от БВП.

Въз основа на одобрения от Народното събрание бюджет за 2013 г., Министерският съвет прие решение за изменение на решението си от пролетта на 2012 г. за одобряване на основните допускания и на бюджетната прогноза за периода 2013–2015 г. и за приемане на разходните тавани по първостепенни разпоредители с бюджетни кредити, без да променят поставените фискални цели за всяка отделна година от периода, осигурявайки по този начин изпълнението на фискалните правила – за баланса, за размера на разходите и за дълга.

3.1 Стратегия на политиката

Заявените от служебния кабинет цели в рамките на мандата му са свързани изцяло със запазване на макроикономическата, финансовата и фискална стабилност на страната в рамките на приетия от парламента бюджет за 2013 г. Правителството се ангажира да осигури изпълнението на заложените в Бюджет 2013 параметри, както и на мерките на политиките, приети с него.

През месец януари 2013 г. беше приет Закон за публичните финанси. Той въвежда на национално ниво разпоредбите на Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 г. за фискалните рамки на държавите-членки, като част от укрепения Пакт за стабилност и растеж, а също така отразява ангажимента на България за прилагане на Дял III от Договора за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз, подписан на 2 март 2012 г. в Брюксел. С влизането в сила на този закон от 1 януари 2014 г. се въвеждат цялостни и надеждни практики за прогнозиране и наблюдение на подсекторите на сектор „Държавно управление“. Обобщени са национални фискални правила за салдото на сектор „Държавно управление“, за бюджетното салдо по консолидираната фискална програма, изчислено на касова основа, за максималния размер на разходите по консолидираната фискална програма, за номиналния размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“. Въведената дефиниция за консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ е унифицирана с изискванията на Регламент на Съвета (ЕО) № 479/2009 от 25 май 2009 г. за прилагане на Протокола за процедурата при прекомерен дефицит. Значително по-консервативният подход при определяне на структурата и размера на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ намира израз и при фиксиране на дългов праг от 40% от БВП, при изпълнението на който средносрочната бюджетна цел за структурен дефицит на сектор „Държавно управление“ на годишна основа, не следва да надвишава 0.5 на сто от БВП.

Законът предвижда и конкретни мерки за корекция при превишаването на референтния критерий за дълга (60% от БВП).

С оглед минимизиране на влиянието на пазарните рискове една от основните цели, заложена в Стратегията за управление на държавния дълг за периода 2012–2014 г. е насочена към поемане на нови правителствени дългове приоритетно в лева и евро и при фиксирани лихвени проценти. В допълнение, в нормативната уредба за управление на държавния дълг е предвидена възможност министърът на финансите да извършва дългови операции, свързани с оптимизиране на разходите по обслужване на суверенните задължения, изразяващи се в емитиране на ДЦК за обратно изкупуване на вътрешни и външни задължения на страната, сключване на договори за намаляване на риска при рефинансиране и изглаждане на матуритетната структура на дълга, при условие, че в резултат на това не се увеличава номиналната стойност на дълга към края на годината.

Република България ще продължи усилията си за осигуряване на по-високо качество и по-голяма ефективност на публичните финанси в рамките на съществуващите бюджетни ограничения.

Перспективите за развитието на публичните финанси за периода 2014–2016 г. са свързани със запазването на стабилна и предсказуема фискална политика, която да допринесе за поддържане на доверието на чуждестранните инвеститори в устойчивостта на фискалната позиция на страната. Средносрочната бюджетна рамка за периода 2014–2016 г. е изготвена при следване на базов сценарий за развитието на хоризонталните политики и съответните основни допускания. За база е използвана последната техническа актуализация на бюджетната прогноза за периода 2013–2015 г., извършена през месец януари 2013 г. с оглед осигуряване на съгласуваност с взетите от парламента решения при приемането на Закона за държавния бюджет на Република България за 2013 г., като тенденцията на развитие на политиките е запазена и за периода до 2016 г.

Предложеният сценарий предвижда, след осъществяването на еднократно отслабване на целта по отношение на салдото, България да продължи по пътя на водената и до момента фискална консолидация, като за стимулирането на икономическата активност и растеж ще продължи да се разчита на устойчивостта на данъчната политика, както и на вътрешно реструктуриране на разходите в рамките на и между отделните бюджети/сектори, без това да променя общите фискални агрегати. Предвижда се реализирането на по-висока ефективност в разходната страна на бюджета да даде възможност за пренасочване на ресурс към приоритетни области на политика и целеви групи. Прогнозата за приходите за периода 2014–2016 г. е изготвена при отчитане развитието на нормативната уредба и на макроикономическата прогноза, представена във втората част на настоящата програма. Политиките, залегнали в бюджетните прогнози на първостепенните разпоредители за периода 2014–2016 г., са разработени при следване на базов сценарий за развитието им при отразяване в него на мерките от Националната програма за реформи в изпълнение на стратегия „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Запазени са допусканията за развитието на хоризонталните политики съгласно последната актуализирана бюджетна прогноза и разходни тавани, като за 2016 г. се запазват допусканията за 2015 г. По отношение на политиката по доходите в бюджетната сфера за 2016 г. се запазва номиналният размер на средствата за заплати на нивото от 2015 г.

В бюджетната прогноза за периода 2014–2016 г. са включени нови инициативи и предложения за промени в нормативната уредба (представляващи нови ангажименти за разходи), единствено в случаите, при които е осигурено финансиране на вече поети ангажименти и на текущи задължения за разходи в рамките на одобрените разходни тавани за 2014 и 2015 г. Прогнозата за 2016 г. е съобразена с тенденциите в разходите

от предходните две години, като са елиминирани еднократните разходи. Допуснато е поемане на нови ангажименти за разходи само в случаите, при които са запазени или са намалени задълженията на бюджетните разпоредители към доставчици спрямо предходната година. Генериращите допълнителни разходи нови инициативи и предложения са вменени в рамките на таваните на разходите за сметка на вътрешни компенсирани промени по бюджетите. Същият принцип е спазен и при отразяването в бюджетните прогнози на промени в количествени и качествени параметри на целите на политиките.

3.2 Средносрочни цели

По-песимистичните прогнози за растежа на икономиката и свързаният с това риск по отношение на приходната част на бюджета са причина за ревизиране на целите за бюджетния баланс в средносрочната бюджетна прогноза за периода 2014–2016 г. при спазване на ограниченията, наложени с фискалните правила.

Целите по отношение на салдото са за дефицит от 1.3% от БВП за 2014 г., 1.0% от БВП за 2015 г. и 0.8% от БВП за 2016 г., като същите се отнасят за салдото по консолидираната фискална програма и за салдото на сектор „Държавно управление“. В номинално изразение в тригодишната прогноза дефицитът по консолидираната фискална програма за 2014 г. е запазен на нивото от плана за 2013 г., като за останалите две години от периода стъпката на консолидационното усилие е същата като тази от предходната бюджетна прогноза. Основните причини за тази промяна в политиката са новата макроикономическа прогноза с преоценка на основните макроикономически показатели, както и косвеният ефект от това върху приходната част на бюджета. Следваният базов сценарий за развитието на политиките в разходната част е свързан с намаление на общия размер на разходите като процент от БВП. Заложените цели по отношение на дефицита в средносрочен план се постигат при намаляващи трендове/относителни дялове на приходите и разходите в процент от БВП, но при стартиране от ревизирани по-високи нива спрямо прогнозата за периода 2013–2015 г.

3.3 Фактически баланси и актуализирани бюджетни планове за текущата година

Основна цел на провежданата фискална консолидация през годините след 2009 г. бе осигуряване на устойчива фискална позиция и прекратяване на ситуацията по наличие на прекомерен дефицит в страната в кратки срокове. За период от четири години България постигна кумулативно фискално подобрене от 3½ п.п. от БВП при строги ограничения по отношение на дефицита и дълга.

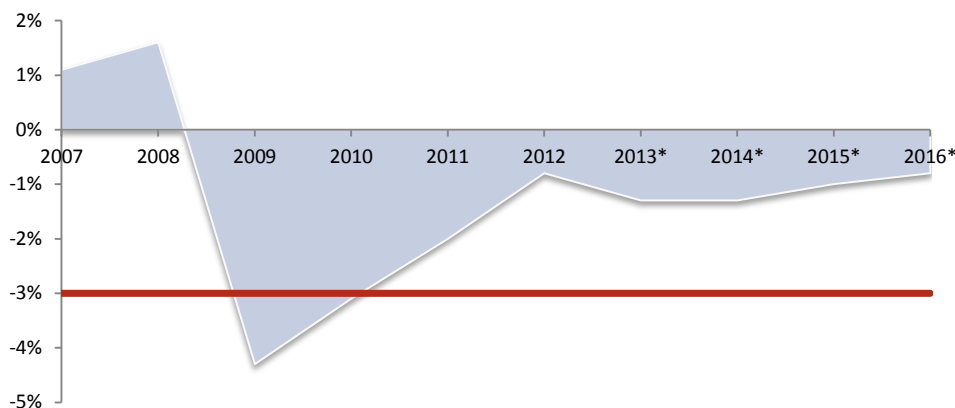
— Бюджетно развитие през 2012 г.

Според предварителните оценки за дефицита и дълга на сектор „Държавно управление“ дефицитът на правителството за 2012 г. е в размер на 0.8% от БВП, което представлява по-амбициозна фискална консолидация спрямо заложената фискална цел за годината в Конвергентната програма на Република България 2012–2015. Постигнатото фискално подобрене е резултат основно от започналото възстановяване на вътрешното търсене, усилията за увеличаване събираемостта на приходите, консолидиращите мерки в разходите и засилването на фискалната дисциплина във всички бюджетни сектори.

Подобрението на бюджетната позиция с 1.2 п.п. от БВП спрямо предходната година бе реализирано от страна на приходите при запазване на относителния дял на разходите в БВП на ниво близко до отчетеното за предходната година. Благоприятните ефекти в приходите бяха свързани основно с подобрене при крайното потребление, ускорено

реализиране на проектите по Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС, мерките за борба със сивата икономика, повишаване на събираемостта на публичните вземания и др.

Граф. 12: Бюджетен баланс (ЕСС'95, % от БВП)



* Прогноза

Източник: Евростат, МФ

Запазването на ставките при основните данъци през 2012 г. от една страна осигури предвидима среда за бизнеса и инвестициите, а от друга – благоприятства за възстановяването на вътрешното потребление. В частта на данъчните приходи постъпленията от данъци върху производството и вноса нарастват с 0.6 п.п. от БВП спрямо предходната година, движени основно от вътрешното потребление и мерките за борба със сивата икономика. Другите текущи приходи, където се включват и получените грантове от ЕС, също са със значителен принос (0.6 п.п. от БВП) за нарастването на общите приходи, което отразява повишеното усвояване и разплащане по проекти, финансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС.

Консолидиращите мерки в програмата за годината запазиха общите разходи близо до отчетените за предходната година – общите разходи са в размер на 35.7% от БВП за 2012 г. при 35.6 % от БВП за 2011 г. Лихвените разходи нараснаха с 0.2 п.п. от БВП, основно поради новата емисия еврооблигации от юли 2013 г. По-чувствително намаление се наблюдава при разходите за възнаграждения за персонала, които в съотношение към БВП намаляха спрямо предходната година с 0.3 п.п., основно поради запазените тавани на разходите за заплати на персонала на равнището от 2011 г. През 2012 г. се наблюдава леко свиване на социалните плащания с 0.2 п.п. спрямо предходната година, което кореспондира с намалението на относителния дял на разходите за пенсии в БВП. От 2012 г., по силата на предвидените промени в пенсионната система, постепенно се увеличават изискуемите осигурителен стаж и възраст за отпускане на пенсия и се правят някои стъпки за ограничаване на ранното пенсиониране. Дългосрочната цел на заложените мерки е стабилизиране на пенсионната система и намаляване на натиска върху разходите.

Провежданата през изминалата 2012 г. политика по управление на дълга беше насочена към поддържане на стабилно икономическо развитие и устойчивост на публичните финанси на страната. Основният акцент на осъществяваната дългова политика бе осигуряването на необходимите средства за финансиране на правителствените приоритети и рефинансиране на дълга в обращение при запазване нивото на държавния и държавногарантиран дълг на разумни нива.

През 2012 г. международните финансови пазари се характеризираха със значителни колебания в цените, в условията на понижаване на лихвените равнища в глобален мащаб, несигурност, свързана с развитието на дълговата криза в еврозоната и влошаването на икономическите перспективи както в еврозоната, така и в глобален мащаб. Определящо значение за понижаване напрежението на финансовите пазари в ЕС бе влизането в сила на постоянния Европейски стабилизационен механизъм и новата Програма за директни парични операции (ОМТ) на ЕЦБ. Целта на програмата е да допринесе за свиване на спредовете на ДЦК на някои държави-членки на еврозоната, при които се наблюдава значително отклонение. Предприетите от ЕЦБ мерки за понижаване на лихвите по основните рефинансиращи операции, намаление на процента на задължителните минимални резерви на банките, както и продължаването на прилагане на неконвенционални мерки на паричната политика спомогнаха за намаляване на напрежението на международните капиталови пазари (МКП) и доведоха до значителен спад в доходността на облигациите на държавите-членки на ЕС.

Позитивното развитие на икономиката на САЩ, както и новите програми за предоставяне на ликвидност на Федералния резерв на САЩ, Английската централна банка и Японската централна банка, допринесоха също за очерталите се през второто полугодие на годината положителни тенденции на световните парични и капиталови пазари.

Добрите фискални показатели на Република България и засиленият инвеститорски интерес към български ДЦК през последните години, от една страна, и благоприятната пазарна среда, постигната след осигуряването на висока ликвидност в европейската банкова система от страна на ЕЦБ, от друга, създадоха обективни предпоставки за емисия на дълг на външните капиталови пазари. През юли 2012 г. България успешно емитира на международните финансови пазари 5-годишни бенчмаркови еврооблигации в размер на 950 млн. евро при благоприятна доходност, като инвеститорският интерес бе сериозен и емисията бе презаписана над 6 пъти. С това беше осигурен необходимия финансов ресурс за изплащане на падежиращата през януари 2013 г. емисия на глобални облигации в евро.

Към края на 2012 г. номиналният размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ възлезе на 14 390.15 млн. лв. Съотношението му спрямо БВП бележи увеличение, в сравнение с края на 2011 г., достигайки до 18.5% , което е обективно обосновано в контекста на посочената по-горе необходимост от набавяне на средства за обслужване на вече акумулиран дълг. След погасяване на главницата на падежиращите през януари 2013 г. глобални облигации с номинален размер от 818 млн. евро, визирият показател се понижи до 16.5% .

По-ниската отчетена стойност на съотношението „консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“/БВП към 31.12.2012 г. (18.5%) в сравнение с предварителната прогноза, заложена в КП за периода 2012-2015 г., се дължи на следното:

- По-нисък размер на реално усвоените средства със 190 млн. лв. (95 млн. евро) спрямо първоначалните разчети, в т.ч. по-нисък номинален размер на емитираната през годината емисия еврооблигации на МКП със 140 млн. лв. (72 млн. евро), в сравнение със заложения в Закона за държавния бюджет на Република България за 2012 г. максимално допустим размер от 2 млрд. лв. (1.022 млрд. евро);
- По-висок темп на нарастване на активите на подсектор „Социално осигурителни фондове“ (СОФ) под формата на ДЦК, емитирани от подсектор „Централно управление“, които представляват консолидационен елемент на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“. Важен фактор за размера на консолидацията през 2012 г. са и отпуснатите кредити на общините в България от контролирания от подсектор „Централно управление“ „Фонд

за органите за местно самоуправление в България – ФЛАГ” ЕАД. Общата сума на консолидационните елементи надвиши прогнозирания техен размер за 2012 г. със 100 млн. лв.;

- По-нисък темп на нарастване на дълга на подсектор „Местно управление” със 120 млн. лв., вследствие на ускореното усвояване на средства по оперативните програми на ЕС и програмата за развитие на селските райони, както и в резултат на прилагане на рестриктивни мерки от страна на общинските власти след проведените в края на 2011 г. общински избори, насочени към фискална консолидация на бюджетите на общините.
- По-нисък размер на дълга – с 256 млн. евро (500 млн. лв.), вследствие на частичното включване на заемите, включени в годишния счетоводен баланс на „БДЖ Пътнически превози” ЕООД (дъщерно дружество на „Холдинг БДЖ” ЕАД) за 2012 г., в съответствие с насоките от Евростат, получени в хода на нотификационния процес от април 2013 г. и спазване на изискванията на Ръководството за дефицита и дълга и Ръководството за класификация на холдингови корпорации от публичния сектор и техните дъщерни дружества в националните сметки от 2 март 2009 г.

— Фискални акценти за 2013 г.

Фискалната рамка за 2013 г. предвижда дефицитът на сектор „Държавно управление” за 2013 г. да възлезе на 1.3 % от БВП. В частта на разходите е предвидено нарастване на ресурса за национално съфинансиране по Оперативните програми на ЕС, поради навлизането на изпълнението на програмите в по-напреднал етап и увеличение на средствата за социални политики, включително индексирани пенсии от април и увеличение на минималната работна заплата.

Основните характеристики на политиката в частта на приходите за 2013 г. са:

- запазване на ставките при преките данъци и ДДС;
- повишаване на ставките само за някои акцизни стоки, съгласно определените с Договора за присъединяване на Република България към ЕС преходни периоди и свързани с поетите ангажименти за достигане на минималните нива на облагане с акциз за ЕС за определени енергийни продукти (0.04 % от прогнозния БВП);
- увеличаване с 20 п.п. на осигурителната вноска за фонд "Пенсии" на ДОО за военнослужещите, служителите на МВР, следователите и работещите в местата за лишаване от свобода. Увеличението цели да се покрият разходите за пенсии на настоящите военни пенсионери, спазвайки принципите на разходо-покривните пенсионни схеми.¹⁸ Очакваният ефект върху приходите и разходите е 0.3 % от прогнозния БВП;
- запазване за всички останали категории лица на размерите и съотношенията на осигурителните вноски за държавното обществено осигуряване, учителския пенсионен фонд, фонд „Гарантирани вземания на работниците и служителите”, и на вноските за допълнителното задължително пенсионно осигуряване;
- запазване на размера на здравно-осигурителната вноска;

¹⁸ Увеличението на постъпленията по бюджета на ДОО от осигурителни вноски на специалните ведомства кореспондира с увеличение на разходите за осигурителни вноски на специалните ведомства. На ниво консолидирана фискална програма не влияе на баланса.

- минималните осигурителни прагове по основните икономически дейности и групи професии нарастват средно с 3.3 % за 2013 г. в сравнение с 2012 г., като положителен ефект върху приходите от около 0.03 % от прогнозния БВП;
- максималният месечен размер на осигурителния доход за всички осигурени лица се увеличава от 2000 на 2200 лв., като ефектът върху приходите от тази мярка се оценява на около 0.05% от прогнозния БВП;
- ограничаване на обхвата на необлагаемите доходи по ЗДДФЛ, като от тях са изключени доходите от лихви по депозитни сметки в търговски банки и клонове на чуждестранни банки, установени в държава-членка на Европейския съюз, или в друга държава-страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство. Очакваният положителен ефект върху приходите е 0.2% от прогнозния БВП;
- облекчаване на администрирането на корпоративните данъци и улесняване на бизнеса чрез променени режими за определяне на размера и внасяне на авансови вноски през годината за различни групи данъчнозадължени лица според размера на нетните приходи от продажби. С влезлите в сила промени от 2013 г. освен административните облекчения за бизнеса част от авансовите вноски по корпоративните данъци се изместват в други периоди, което оставя временно на разположение на фирмите по-голям свободен ресурс;
- въвеждане на възможност за плащане с едно платежно нареждане на задълженията за данъци, осигурителни вноски и др., администрирани от Националната агенция за приходите. До началото на 2013 г. дължимите плащания се извършваха с много на брой отделни платежни нареждания за всеки отделен код приход и след въвеждането на тази възможност фирмите ще спестят разходи за такси за банкови преводи.

В частта на разходите за 2013 г. приоритетни са политиките, насочени към насърчаване на икономическия растеж, ускоряване изпълнението на проектите и програмите, съфинансирани по оперативните програми и фондовете на ЕС, инвестиции в публична инфраструктура и околна среда, намаляване на бедността, насърчаване на социалното включване, закрила на най-уязвимите групи от населението и подобряване на достъпа и качеството на публичните услуги.

Основен приоритет през 2013 г. в социалната област е намаляването на бедността и насърчаването на социалното включване, както и закрила на групите от населението с ниски доходи, включително и чрез мерки в пенсионната сфера. Една от тези мерки е индексиранието на размерите на всички пенсии с процент, равен на натрупания средногодишен хармонизиран индекс на потребителските цени за периода от второто полугодие на 2009 г. до края на 2012 г. Увеличението има за цел да компенсира временната отмяна на осъвременяването на пенсиите за периода 2010–2012 г., което беше част от мерките за ограничаване на публичните разходи през периода на икономическа криза. Средният процент на увеличение на пенсиите ще е 9.3 %. Минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст се увеличава от 145 лв. на 150 лв., а социалната пенсия за старост от 100.86 лв. на 110 лв. Максималният размер на получаваните една или повече пенсии става 770 лв. Ефектът върху общите разходи от индексиранието на пенсиите се оценява на 0.6% от прогнозния БВП. Друга мярка в тази насока е увеличението от 290 на 310 лв. на минималната работна заплата от януари, като ефекта върху разходите ще бъде минимален – 0.01% от прогнозния БВП. В рамката за годината е заложено и увеличение на средствата за здравеопазване.

Другият основен приоритет в областта на разходите са публичните инвестиции основно в базисна транспортна и екологична инфраструктура, с което разходите за бруто образуване на основен капитал за 2013 г. нарастват с 2.2 п.п. спрямо предходната година.

Разходите в това направление са важен инструмент за насърчаване на икономическата активност. През 2013 г. продължават активните действия за ускоряване усвояването на средствата от ЕС, като предстои завършването на редица големи проекти, което е свързано и с нарастване на планираните средства за национално съфинансиране. Инвестициите в инфраструктура допринасят за цялостно подобряване на бизнес средата и са важна предпоставка за повишаване на външната и вътрешна инвестиционна активност.

През 2013 г. продължават и мерките във връзка с пенсионната реформа, като от 2013 г. е въведено изискване при отпускането на пенсии на лицата, работещи в сферата на отбраната, за достигане на определена минимална възраст, освен действащото към момента изискване за определен осигурителен стаж.

Като част от мерките за ефективно управлението на бюджета и контрол на разходите и през 2013 г. със ЗДБРБ са одобрени допустими максимални размери на задълженията към доставчици към 31.12.2013 г. на държавните органи, министерствата и ведомствата. Одобрените тавани са свити с около 0.1 п.п. от БВП спрямо таваните за 2012 г.

В подкрепа на водената през последните няколко години правителствена политика по управление на държавния дълг, насочена към запазване равнището на дълга в разумни, нискорискови граници, далеч под горния праг на дълговия критерий за конвергентност, в Закона за държавния бюджет на Република България за 2013 г. са предвидени следните ограничения:

- Максималният размер на новия държавен дълг, който може да бъде поет през 2013 г., е 1.022 млрд. евро (2.0 млрд. лв.);
- Максималният размер на новите държавни гаранции, които могат да бъдат издадени през 2013 г., е 0.1 млрд. евро (0.2 млрд. лв.);
- Максималният размер на държавния дълг към края на 2013 г. не може да надвишава 7.46 млрд. евро (14.6 млрд. лв.).

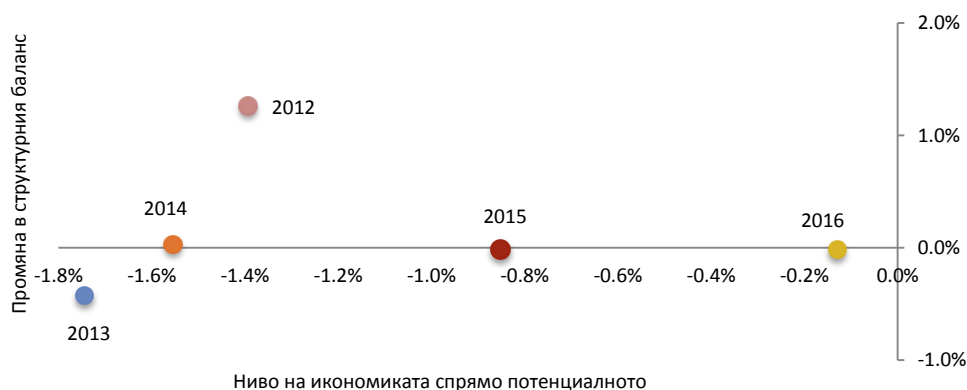
Ежегодно определяните в Закона за държавния бюджет лимити по дълга, способстват за неговото контролирано увеличение и запазване устойчивостта му от привнесени външни шокове.

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

През 2012 г. бюджетното салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, възлезе на дефицит в размер на 0.4% от БВП, с което консолидацията във фискалната позиция в структурно изражение достигна 1.3 п.п. През периода 2013–2016 г., в резултат на променените макроикономически очаквания, структурният дефицит остава на нива от 0.8% от БВП. Промяната в очакванията за възстановяване на българската икономика, описана в част 2, влияе на структурния дефицит в няколко направления, а именно:

- Потенциалните растежи се забавят, поради по-бавното възстановяване на заетостта и отложените инвестиции през периода; съответно отклонението от потенциалния БВП е по-малко от това в предходната актуализация, което намалява ефекта на цикличната компонента при изчисление на структурното бюджетно салдо;
- Дефицитът нараства, поради по-ниските нива на номиналния БВП и съответните корекции в приходната част на бюджета (номиналният размер на разходите се запазва непроменен спрямо рамката от преходната актуализация);

Граф. 13: Цикличност на фискалната позиция



Източник: МФ

За 2013 г. реалният растеж на модифицираните публични разходи се оценява на 0.9% и е под референтната стойност, а за 2014 г. я надвишава, въпреки че през целия програмен период разходите на сектор „Държавно управление“ намаляват като дял от БВП. В допълнение към горните фактори, влияещи върху формирането на структурния баланс, тук значение има и допускането за забавено усвояване на средствата по европейските фондове в началото на следващия програмен период до 2016 г.

В контекста на анализа по-горе следва да се отбележи, че в рамките на ограничения бюджетен ресурс тече процес на преразпределение на основните разходни пера по функции в бюджета (виж. анализа в Част б). Тенденцията е да се алокират повече средства към сектори с по-висок принос за растежа, свързани с по-високи инвестиционни разходи.¹⁹ Това е видно и от относителното нарастване на дела на инвестициите в основен капитал, които нарастват съответно от 3.3% от БВП през 2012 г. на 5.9% от БВП през 2016 г.

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

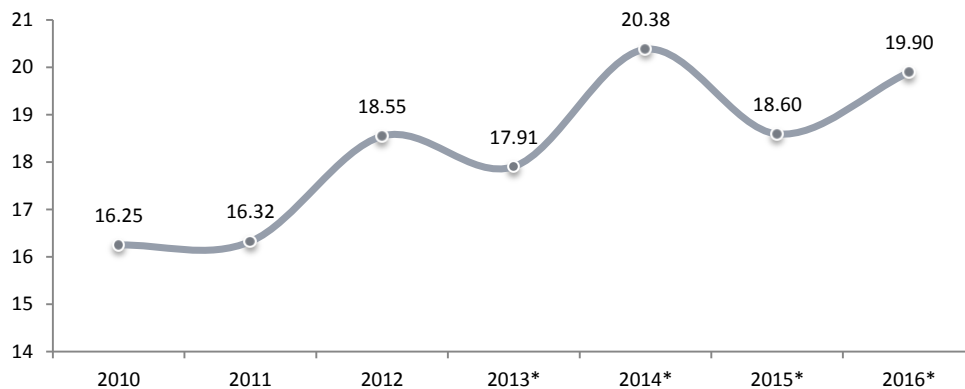
Прогнозната стойност на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ като дял от БВП за 2014 г., се очаква да достигне по-високо ниво, в сравнение със заложеното в КП 2012–2015 г. Основен фактор за това се явява нуждата от набавяне на необходимия финансов ресурс за обезпечаване на предстоящото плащане по глобалните облигации в щатски долари, в началото на 2015 г., в размер на 1.086 млрд. щ.д. (около 815 млн. евро). Това, от своя страна, налага предвиждането на потенциална възможност за излизане на МКП през 2014 г. Допълнително влияние върху текущата прогноза за стойността на визириания показател оказват наличието на бюджетен дефицит за 2014 г. и високата концентрация на падежиращ дълг на подсектор „Централно управление“ със срок 2015 г.

Предварителните очаквания за периода 2015–2016 г. сочат, че след извършване на плащането на Глобалните доларови облигации през месец януари 2015 г., делът на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ в БВП ще се движи в границите около 17%–20% като същият ще достигне най-високото си ниво в края на 2014 г. (20.4%). Разработените прогнози се базират на отчетената необходимост от осигуряване на финансов ресурс за плащане на падежиращия дълг през 2017 г. и предвижданията за емисия на МКП в размер до 1 млрд. евро (1.96 млрд. лв.) и през 2016 г.

¹⁹ Виж Табл. 2а от Приложение А.

Влияние върху предварително прогнозирания размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ за разглеждания период може да окаже и евентуалното разширение на обхвата на сектора в изпълнение на изискванията на Евростат за прекласификация на дълга на предприятията, 50% от чиито приходи от дейността се формират от трансфери и субсидии на държавата и прилагането на изискванията за обхвата на сектор „Държавно управление“ според осъвременената и ревизирана Европейска система от сметки през 2014 г.

Граф. 14: Консолидиран държавен дълг (ЕСС'95, като % от БВП)



Източник: МФ

Към края на 2012 г. водещ компонент в структурата на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ представлява дялът на подсектор „Централно управление“ с 94%, следван от дела на подсектор „Местно управление“ с 6%. През разглеждания период се очаква техният относителен дял да варира в рамките съответно от 94% до 93% за подсектор „Централно управление“ и от 6% до 7% за подсектор „Местно управление“. Дялът на дълга на подсектор „СОФ“ е пренебрежимо малък и съгласно погасителния му план същият ще бъде окончателно погасен през 2016 г.

Във валутната структура на дълга на сектор „Държавно управление“ през периода 2013–2016 г. се запазва тенденцията към увеличаване относителния дял на дълга, деноминиран в лева и в евро, от 81% през 2012 г. до 98% през 2016 г., за сметка на този в други валути. Визираните положителни промени във валутната композиция на дълга ще настъпят в резултат на предстоящото падежиране на емисията Глобални облигации в щатски долари през 2015 г. и успешното ѝ рефинансиране, както и от предвиденото за периода ново финансиране, ориентирано предимно в лева и евро.

В лихвената структура на дълга на сектор „Държавно управление“ през разглеждания период се запазва превесът на дълга с фиксирани лихвени проценти, като се предвижда същият да се увеличи от 71.9% към края на 2012 г. до 82% в края на 2016 г. Това от своя страна предопределя намалението на относителния дял на дълга с плаващи лихвени проценти.

Постигнатата валутна и лихвена структура минимизира влиянието на пазарните рискове, свързани с колебанията на валутните курсове и лихвените проценти на международните капиталови пазари, както върху размера на правителствените задължения, така и върху разходите за тяхното обслужване.

Лихвените плащания за 2013 г. на начислена основа се очаква да останат в рамките до 1% от БВП. Прилаганият подход при поемане на нови правителствени дългове, в преобладаващата си част с фиксирани лихви, минимизира в значителна степен риска от

значителен ръст на размера на лихвените плащания, както на касова, така и на начислена основа през разглеждания период.

Следвайки съществуващите най-добри практики за управление на суверенните задължения в световен мащаб, през първата половина на 2012 г. беше разработена и приета от Министерски съвет нова Стратегия за управление на държавния дълг за периода 2012–2014 г., която определя основните принципи и насоки на политиката по управление на държавния дълг в средносрочен времеви интервал. Документът описва индикативните мерки и предвидения инструментариум за постигане на поставените стратегически цели, които позволяват провеждането на разумна и последователна политика за управление на държавния дълг, насочена към поддържане на макроикономическата стабилност и запазване на фискалната устойчивост на страната. Обект на стратегията е държавният дълг – вътрешен и външен, който представлява основна част от консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“, отчитан съгласно методологията на ЕСС’95.

Формулираните приоритети и цели, систематизирани в стратегическия документ, представляват своеобразно продължение на провежданата през последните няколко години последователна и целенасочена дългова политика, ориентирана към осигуряване на необходимите средства за финансиране на държавния бюджет и рефинансиране на дълга в обращение, при оптимална цена и степен на риск. Сред основните приоритети на дълговото управление са поддържане размера на държавния дълг на разумни нива, при затвърждаване на позицията на Република България на стабилен емитент на дълг в региона и ЕС, както и запазване на добре балансирана и устойчива на влиянието на пазарните рискове дългова структура, която да способства за оптимизиране на разходите по обслужване на държавния дълг. Важно място в провежданата дългова политика ще заемат и действията, насочени към обезпечаване на необходимите дългови източници за финансиране, както и тези, свързани с поддържането на добре функциониращ пазар на ДЦК и диверсификация на инвеститорската база.

Усилията ще бъдат насочени към предсказуемо и балансирано поемане на нови финансови задължения за осигуряване на необходимите средства за рефинансиране на дълга в обращение, покриване на бюджетните дефицити и поддържане на адекватно ниво на фискалния резерв.

От втората половина на 2012 г. се наблюдава ясна тенденция за намаляване на доходността по държавните ценни книжа. В края на 2012 и началото на 2013 г. бяха отчетени рекордно ниски стойности на доходността на предложените за продажба ДЦК. Тази устойчива тенденция за спад на доходността засяга целия спектър на дълговата крива. Постигнатата по-ниска рискова надбавка на вътрешния пазар е показателна за положителното възприемане на ДЦК, като подходяща инвестиционна алтернатива. Отчетените положителни тенденции на пазара на български дълг обезпечават възможностите на страната за свободно пазарно-ориентирано финансиране, както на местния, така и на международните капиталови пазари. В този контекст и през разглеждания период, като основен дългов инструмент за осигуряване на необходимото финансиране за изпълнение на поставените бюджетни приоритети, се открояват емисиите на държавни ценни книжа. Предвижда се прогнозният брутен годишен размер на емисиите да бъде около 1.2 млрд. лв. (611 млн. евро). Доколкото финансирането на вътрешен пазар е водещо и върху него оказва влияние все още силно динамичната международна среда, ще продължи провеждането на предвидима и адекватна на пазарните условия емисионна политика, посредством предлагането на ДЦК по цялата бенчмарк крива, деноминирани в лева и евро, емитирани на принципа на отворените емисии с фиксирани лихвени купони. Предлагането на бенчмаркови емисии и разнообразяването на матуриретната структура на ценните книжа, емитирани на вътрешния пазар, допринася за запазването на широкия инвеститорски интерес към българските дългови инструменти.

За изглаждане нетните потоци на единната сметка през периода МФ планира емитирането и на краткосрочни съкровищни бонове.

След успешното предсрочно рефинансиране на падежиралите през месец януари 2013 г. глобални облигации, деноминирани в евро, Република България не предвижда нова емисия облигации на международните капиталови пазари през 2013 г., респ. този източник за финансиране не е включен в Закона за държавния бюджет на Република България за 2013 г.

С цел обезпечаване на следващото значително по размер плащане по глобалните облигации, деноминирани в щатски долари, през 2014 г. се планира неговото предварително финансиране да бъде осъществено чрез нова емисия облигации на МКП, което ще позволи нормалното обслужване по плащанията по дълга през януари 2015 г. без ликвидни рискове.

Външното финансиране, предоставяно по линия на международни финансови институции, ще продължи да има допълващ характер и ще бъде насочено към изпълнението на инвестиционни проекти и специфични програми по вече подписани външни заемни споразумения. През периода се очаква годишно усвояване по Кредитното споразумение за структурен програмен заем (България, съфинансиране по фондовете на ЕС 2007–2013 г.) между Република България и Европейската инвестиционна банка в размер за около 280 млн. лв. (140 млн. евро). За финансиране на вече стартирали инвестиционни проекти и специфични програми в приоритетни области на икономиката, в периода до 2016 г. се очаква да бъдат усвоени средства в размер средно на около 300 млн. лв. (150 млн. евро) годишно.

3.6 Ефекти върху бюджета от провеждането на основни структурни реформи

В своя „Годишен обзор на растежа за 2013 г.“ Европейската комисия подчертава особено значение на структурните реформи като основа за повишаване на конкурентоспособността и икономическия растеж на държавите-членки. Структурните реформи, прилагани в изпълнение на стратегия „Европа 2020“ и Европейския семестър, са детайлно описани в актуализираната Национална програма за реформи на Република България (2013 г.). Описаните положителни ефекти върху бюджета също така се разглеждат и като резултат от политиките на Република България в отговор на дадените специфични препоръки на Съвета от 2012 г. В следствие на това настоящата част на Конвергентната програма представя ефекти от някои реформи върху публичните финанси.

— Ефекти върху разходната част на бюджета

Предприетата пенсионна реформа през 2011 г. 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. В допълнение на това, реформата ще окаже положителен ефект върху публичните финанси по линия на намаление на публичните разходи, свързани с финансирането на пенсионно-осигурителната система. Както се вижда от таблицата по-долу, в рамките на референтната средносрочна програма разходите за пенсионно-осигурителната система намаляват от 9.8% до 9.3% от БВП. В дългосрочен план прогнозите показват, че към 2030 г. разходите би следвало да намаляят до нива от около 7.95% от БВП. В изследването на ЕК „Доклад за застаряване 2012“²⁰ се посочва, че средните брутни публични

²⁰ European Commission (2012) „The 2012 Ageing Report“, Economic and budget projections for the 27 EU Member States (2010-2060).

разходи за социално осигуряване в ЕС-27 за периода 2010-2020 г. се очакват да бъдат в размер на около 11.3% от БВП, а за еврозоната – около 12.3% от БВП.

Пенсионната реформа оказва положително влияние върху индикатора за структурен бюджетен дефицит, който България може да си позволи да поддържа, като същевременно запазва условието за дългосрочна устойчивост на фискалната политика.

Табл. 4: Прогнозни разходи за пенсии²¹

Година	Разходи за пенсии	
	млн. лв.	% от БВП
2013	7852.6	9.8
2014	8158.8	9.8
2015	8386.6	9.6
2016	8650.5	9.3
2030	12318.0	7.95

Източник: НОИ, МФ

По отношение на динамичните ефекти може да се отбележи, че в средносрочен план реформата ще окаже положителен ефект върху факторите на растежа. Плавното повишаване на пенсионната възраст например ще повлияе положително върху предлагането на труд. В съчетание с подходящи политики в подкрепа на търсенето на труд, може да се очаква повишаване на потреблението и спестяванията в икономиката.²² В резултат на това данъчните приходи се очаква да се увеличат, а бюджетните разходи за пенсии да намалееят. От страна на публичните финанси спестените разходи биха могли да се насочат към инвестиции в капитал и иновации, с цел повишава непроизводителността на реалния сектор и подобряване конкурентоспособността на икономиката в дългосрочен план. Всичко това ще създаде дългосрочен потенциал за растеж на икономиката, което води със себе си създаване на нови работни места. При по-неблагоприятен сценарий, когато търсенето на труд не съответства на по-високото предлагане на работна сила, може да се изпита натиск върху бюджетните разходи по линия на обезщетенията при безработица и социалните помощи, но те вероятно ще бъдат частично или напълно компенсирани с по-ниски разходи за пенсии.

21 Данните до 2016 г. се основават на прогнозата за приходите и разходите на консолидирания бюджет на ДОО за 2014-2016 г. от 26 март 2013 г. Данните за 2030 г. се основават на информацията на ЕК (ГД „ЕКФИН“) и държавите-членки в рамките на РФ „Застаряване на населението“ към Комитета за икономическа политика.

22 Barrell,R,Hurst. IandKirby,S, (2010) “Macroeconomic Implications of Pension ReformorHow to Payforthe Crisis”, inbook: “Pension Reform, Fiscal Policyand Economic Performance”, Banka D’Italia.

— Ефекти върху приходната част на бюджета

I. Нормативни промени в областта на данъчната политика

Табл. 5: Ефекти върху бюджетни приходи от промяна на данъчно и осигурително законодателство²³

Промяна в данъчно законодателство	2013	2014
Ефект върху приходите от промяната на законовата уредба в ЗКПО (прехвърлени приходи от текущата към следващата финансова година приходи)	-90 млн. лв.	90 млн. лв. ²⁴
Ефект върху приходите от въвеждането на окончателен данък върху доходите от лихви по депозитни сметки в търговски банки	132 млн. лв.	
Ефект върху приходите от повишаването на някои акцизни ставки в съответствие с договорения преходен период за достигане на минималните нива на акцизните ставки в Общността	30 млн. лв.	
Ефект от промените на ставката при облагане на природния газ, използван като моторно гориво		40 млн. лв.
Ефект от промените на ставката при облагане на природния газ, използван за отопление		10 млн. лв.
Ефект върху приходите от мита от либерализация на търговията на основа на двустранни споразумения на ЕС с трети страни		-5 млн. лв.
Ефект върху приходите от промяната на законовата уредба в ЗДДС, вкл. от новите акцизни ставки за горивата	10 млн. лв.	
Ефект върху приходите от промяна в размера на максималния осигурителен доход	43.8 млн. лв.	
Ефект върху приходите от промяна на минималните осигурителни прагове по основните икономически дейности и групи професии	27 млн. лв.	
Общо ефект върху приходите за 2013 г.	152.8 млн. лв.	
Общ ефект върху приходите за 2014 г.		135 млн. лв.

Източник: МФ

Корпоративни данъци

Запазва се размерът на данъчната ставка по корпоративния данък от 10% и размерът от 5% на ставката за данъците върху дивидентите и ликвидационните дялове, но е повишен прагът на нетните приходи от продажби за определяне на данъчнозадължените лица, които не правят авансови вноски за корпоративен данък, от 200 на 300 хил. лв. Променен е и кръгът данъчнозадължени лица, които ще правят месечни и тримесечни авансови вноски за корпоративен данък – месечни авансови вноски ще правят данъчнозадължените лица, чиито нетни приходи от продажби за предходната година са над 3 000 000 лв., а лицата с нетни приходи от продажби за предходната година, които са в диапазона от 300 000 лв. до 3 000 000 лв. ще имат задължение да правят тримесечни авансови вноски. Основата за определяне на авансовите вноски за корпоративен данък е прогнозната данъчна печалба, декларирана от данъчнозадълженото лице.

Данъкът върху разходите, данъкът върху приходите на бюджетните предприятия и данъкът върху дейността от опериране на кораби стават годишни данъци и ще се внасят еднократно в срок до 31 март на следващата година.

В резултат на посочените нормативни изменения значително се облекчава режимът на деклариране и внасяне на някои от данъците, регламентирани в Закона за корпоративното подоходно облагане. Увеличава се кръгът от лица, които не правят авансови вноски, както и намалява кръгът лица, задължени да правят месечни авансови вноски по реда на закона, намаляват се разходите за администриране на данъците от приходната

²³ Към момента няма предвидени промени в данъчното законодателство за 2015 и 2016 г.

²⁴ Ефект върху приходите от промяната на законовата уредба в ЗКПО (прехвърлени приходи от предходната към текущата финансова година).

администрация. Това води до прехвърляне на приходи от текущата към следващата финансова година на касова основа, което за 2013 г. се изразява в еднократно намаление на постъпленията от авансови вноски в размер на около 90 млн. лева.

Освен от дискреционните мерки, свързани с промяна в законодателството, размерът на приходите от тази група данъци за периода 2013–2016 г. зависи и от други фактори, а именно: макроикономическите тенденции; високото ниво на данъчна загуба, генерирано през 2009–2010 г., която компаниите имат право да приспадат в следващите пет години; износа на експортно ориентирани предприятия; цените на вносните суровини и на енергоносителите, цената и достъпа до кредит за фирмите, нивото на производителност, размера на сивата икономика и др.

Данъци върху доходите на физическите лица

Прогнозата за постъпленията по Закона за данъците върху доходите на физическите лица (ЗДДФЛ) за периода 2013–2016 г. е изготвена при запазване на единната данъчна ставка от 10% (без необлагаем минимум) за всички данъкоплатци, с изключение на доходите от стопанска дейност на едноличните търговци, за които ставката е в размер на 15%. Отчита се и ефектът от въвеждането на 1 януари 2013 г. на окончателен данък от 10%, с който се облага брутната сума на придобитите от местни физически лица доходи от лихви по депозитни сметки в търговски банки и клонове на чуждестранни банки, установени в държава-членка на Европейския съюз, или в друга държава – страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство. Доходът се счита за придобит към датата на начисляването на лихвата. Като вид окончателен данък, той се удържа и внася от платеща на дохода, т. е. от търговските банки. Не се облагат с окончателен данък доходите от лихви по разплащателни сметки. Прекият ефект от тази промяна за 2013 г. се оценява на 132 млн. лв.

Данък върху добавената стойност (ДДС)

Прогнозата за приходите от данък върху добавената стойност за периода 2013–2016 г., базирайки се на допускането за запазване на стандартната данъчна ставка от 20% и данъчна ставка за настаняване в хотел от 9% и следвайки динамиката на съответните макроикономически показатели, отчита ефекта от предприетите мерки за „изсветляване“ на икономиката, предстоящите промени в някои акцизни ставки, както и изменението и допълненията в Закона за данък върху добавената стойност, които са във връзка с привеждане на националното законодателство в съответствие с европейските директиви и практиката на Съда на ЕС (СЕС). Те касаят изисквания на ЕС по отношение на мястото на доставката на услуги и относно общата система на данъка върху добавената стойност, свързана с условията и правилата за фактуриране на доставките.²⁵ Ефектът за 2013 г. върху приходите от промяната на законовата уредба в ЗДДС, вкл. от новите акцизни ставки за горивата е в размер на 10 млн. лв.

Акцизи

Предвиденото повишаване на някои акцизни ставки в съответствие с договорения преходен период за достигане на минималните нива на акцизните ставки в Общността²⁶ за периода 2013–2016 г. е представено в таблицата по-долу.

²⁵ Целта е ясно да се разграничи държавата-членка, чиито правила за фактуриране се прилагат, уточнява се информацията, която да се посочва във фактурите, за да се постигне по-ефикасен данъчен контрол и равнопоставено третиране на трансграничните и националните доставки, както и електронно фактуриране.

²⁶ С промените в Закона за акцизите и данъчните складове, в сила от 01.04.2013 г., акцизните ставки са актуализирани във връзка с поетите ангажименти за поетапно повишаване на акцизите върху горивата до достигане на минималните нива на облагане в ЕС.

Табл. 6: Промени при акцизните ставки за периода 2013–2016 г.

Акцизи		2012	2013	2014	2015	2016
Акциз на газьол	лв./1000л.	630	645	645	645	645
Акциз на керосин	лв./1000л.	630	645	645	645	645
Акциз на природния газ, използван като моторно гориво	лв./гига-джаул	0.85	0.85	5.1	5.1	5.1
Акциз на природния газ, използван като гориво за отопление	лв./гига-джаул	0.10	0.10	0.6	0.6	0.6

Източник: МФ

В резултат на повишената ставка на газьола се създават условия за увеличение на приходите в държавният бюджет през 2013 г. с 30 млн. лв. Не се очаква ефект за бюджета от увеличената ставка на керосина, тъй като той основно се използва за зареждане на въздухоплавателни средства в международен рейс и платеният акциз се възстановява на лицата в сроковете, предвидени в Закона за акцизите и данъчните складове. В резултат на повишаването на ставките на природния газ през 2014 г. следва да постъпят допълнително общо около 50 млн. лв.

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

Национална агенция за приходите (НАП)

С цел подобряване на събираемостта на данъчните и осигурителните задължения, НАП предприе изпълнението на някои изключително важни структурни реформи. Една от основните мерки е свързана с ежегодното анализиране на рисковете и предприемане на адекватни действия в контекста на идентифицираните проблемни области. Вследствие от въведената през 2008 г. система за оценка на риска, до настоящия момент има подобрение с 24% от първоначалния брой на рисковите лица. В бъдеще ще продължи активната работа по сегментирането на лицата по степен на риска чрез подобряване и разширяване на обхвата на автоматичната оценка на риска.

Предоставените от НАП данни сочат, че пикът в размера на липсите на ДДС, дължащи се на организирани измами, достигнат през 2008 г., е последван от четири последователни години на спад, в резултат на което липсите на ДДС от измами през 2012 г. представляват 44.9% от размера им през 2008 г. В регистрите на НАП се маркират като лица с най-висока степен на риск всички лица, за които има основателни съмнения за участието им в ДДС измами.

През 2012 г. органите на НАП извършиха 13 418 ревизии с обща сума на допълнително установените задължения в размер на 3.07 млрд. лв. В резултат се увеличи ефективността на ревизионната дейност – с близо 2 п.п. се увеличи делът на ревизионните актове с разкрития за над 10 хил. лв. Съгласно поставянето на по-висок приоритет на рисковете, свързани с осигурителните задължения на лицата, е увеличен делът на ревизиите и проверките по спазване на осигурителното законодателство.

През 2012 г. се предприеха редица конкретни действия за повишаване на събираемостта на просрочените публични вземания (кампании и оптимизации на процесите по принудително събиране). В резултат на тези действия близо половината (49.3%) от просрочените през 2012 г. нови задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски са платени в рамките на календарната година. Това е с 9.2 п.п. повече от постигнатата събираемост на нововъзникналия дълг през 2011 г. Повишена е и събираемостта на задълженията, чийто срок за доброволно плащане е изтекъл в предишни години. Преведените към взискателите през 2012 г. събрани просрочени публични вземания са с 9 % (2.7 млн. лв.) повече от тези през 2011 г.

В допълнение на гореописаното НАП продължава работата по усъвършенстване на съществуващи, както и разработване и внедряване на нови електронни услуги. От 2010 г. започна въвеждането на дистанционна връзка на фискалните устройства с НАП, което е важно от гледна точка на идентифицирането на реалните размери на обороти на търговците, увеличаване на регистрираните дружества по ЗДДС и др.

Агенция „Митници“

През изминалата година беше стартирано създаването на Българска акцизна централизирана информационна система (БАЦИС) и изграждане на информационна система „Контрол на горивата“ за НАП. По този начин се дава възможност за обмен на информация и проследяване в реално време на движението на акцизни стоки, техния внос и износ, както и съответствието на освободените за потребление на акцизни стоки с действително потребените стоки, с което ще се постигне по-ефективен контрол върху цялостната верига за реализация на акцизни стоки на територията на Република България. Въвежда се и задължение за лицата да подават по електронен път акцизните данъчни документи, известията към тях и документите, свързани с доказване на предназначението на акцизните стоки, за които се прилагат намалени акцизни ставки.

Във връзка с осъществяване на ефективен контрол от страна на митническите органи и с цел осигуряване на по-високи приходи от акцизи и ДДС при внос, Агенция „Митници“ предприе редица мерки, като на първо място със Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, в сила от 01.01.2012 г., се разшири обхвата на разследващите органи по досъдебните производства и беше създаден статут на разследващия митнически инспектор. В резултат на това, само за 2012 г. са образувани 799 досъдебни производства.

Очаква се контролът на приходните администрации върху дейността на акцизните складове и системното прилагане на мерките по Наредба № Н-18/2006 г. за регистриране и отчитане на продажбите в търговските обекти чрез фискални устройства и Наредба № 3/2010 г. за специфичните изисквания и контрола, осъществяван от митническите органи върху средствата за измерване на акцизни стоки, да окажат дългосрочен дисциплиниращ ефект върху сивата икономика. Като цяло, този ефект за 2013 г. се оценява на около 150 млн. лв. В допълнение се очаква да се запази тенденцията за повишаване на относителния дял на постъпленията от ДДС към потреблението, който да достигне 12.1% за 2013 г. при 11.5% за 2012 г. Това съотношение е показател за събираемостта на данъка и показва ефективността на приходните администрации. ▼

4. Анализ на чувствителността и сравнение с предходната актуализация

4.1 Алтернативни сценарии и рискове (икономически спад на европейската икономика)

Основният сценарий за икономическото развитие на българската икономика се основа на допускането за преустановяване на спада на БВП на ЕС през 2013 г. и отчитането на слаб растеж от 0.1%, а през 2014 г. реалният растеж се ускорява на 1.6%.²⁷

Рисковете за негативно развитие на европейската икономика все още са значителни, което е отразено и в зимната прогноза на ЕК от февруари 2013 г. Строгите фискални рестрикции, необходимостта от структурни реформи в държавите-членки на ЕС с финансови проблеми и високите нива на публичния дефицит и дългове създават рискове от растящо социално недоволство и увеличават политическата и икономическа несигурност в тях. Това от своя страна може да се отрази неблагоприятно върху възстановяването в ЕС и еврозоната.

В настоящия алтернативен сценарий се очаква задълбочаване на спада на икономическата активност в ЕС до -1% през 2013 г. и отлагане на възстановяването за 2014 г., но с доста по-нисък растеж. Очаква се продължаваща обезценка на еврото спрямо щатския долар.

Табл. 7: Сравнение между базисните и алтернативните допускания

	2013		2014		2015		2016	
	Алтернативен сценарий	Разлика с базовия сценарий (п.п.)	Алтернативен сценарий	Разлика с базовия сценарий (п.п.)	Алтернативен сценарий	Разлика с базовия сценарий (п.п.)	Алтернативен сценарий	Разлика с базовия сценарий (п.п.)
БВП на ЕС, (реален растеж, %)	-1.0	-1.1	0.5	-1.1	1.4	-0.5	2.0	0.0
Валутен курс USD/EUR- средногодишен	1.27	-0.08	1.35	0.0	1.35	0.0	1.35	0.0

Източник: МФ

При така заложен спад в икономическата активност в ЕС, се очаква съществено ограничаване на външното търсене и, съответно, понижение на износа на България към страните-членки на ЕС. Същевременно, рецесията в ЕС ще доведе до обезценка на общата валута и подобрене на конкурентоспособността спрямо трети страни. Очакваното покачване на износа към държави извън ЕС обаче няма да компенсира понижението във вътрешно-общностната търговия и реалният износ на стоки от България ще се свие с 0.6%. Влошената външна конюнктура и забавеното възстановяване ще се отразят върху потребителското доверие и инвестиционните планове на предприятията. Растежът

²⁷ Виж. Табл. 1 от КП.

на крайното потребление ще се забави спрямо базовия сценарий, а инвестициите в основен капитал ще преминат отново на негативна територия след отчетения слаб ръст през 2012 г.

В резултат се очаква БВП на страната да спадне с -0.4% в реално изражение. Липсата на вносна суровина за експортно ориентирани отрасли, наред с ограничения растеж във вътрешното търсене, ще доведе до силно забавяне на вноса на стоки, чийто растеж ще се понижи до 0.8% в реално и 1.9% в номинално изражение. По отношение на услугите се очаква ограничаване на растежите по всички пера, но нетният принос на статията ще се запази положителен. Влиянието върху доходната сметка и трансферите ще е незначително, в резултат на което търговското салдо ще остане основен фактор за формиране на по-големия дефицит по текущата сметка. Очаква се балансът по сметката да достигне до -1.4% от БВП през 2013 г.

През 2014 г. слабото възстановяване на европейската икономика ще се отрази в нарастване на износа. Същевременно, продължаващото забавяне във вътрешното търсене ще има задържащ ефект върху вноса и повишението му ще е основно водено от осигуряването на суровина за експортна продукция. Българската икономика ще отбележи слаб растеж от 0.3%, основно в резултат на по-слабия отрицателен принос на нетния износ. От 2015 г. се очаква постепенно възстановяване на вътрешното търсене, което ще се отрази в ускоряване на вноса, като темпът му на нарастване ще изпреварва този на износа и ще доведе до увеличение в дефицита по текущата сметка.

В условията на значително по-ниска икономическа активност през следващите три години, в сравнение с базовия сценарий, основните показатели на пазара на труда също се влошават. През 2013 г. намалението на заетостта се задълбочава, като отклонението спрямо базовия сценарий се оценява на -0.8 п.п. За разлика от основния сценарий, в който през 2014 г. се очаква възстановяване и слабо нарастване на заетите, в алтернативния сценарий заетостта намалява на годишна база. Едва през 2015 г. се очаква стабилизиране на пазара на труда, като динамиката на заетостта продължава да бъде слабо отрицателна. Така нивото на безработица отбелязва повишение през 2013 г. и 2014 г., и се стабилизира през 2015 г. Намаление в равнището на безработица се очаква през 2016 г., подпомогнато от очаквания ръст на заетостта, който е с 0.2 п.п. по-нисък в сравнение с основния сценарий.

Допускането за продължаваща обезценка на еврото спрямо щатския долар през 2013 г. е свързано и с по-високо нарастване на международните цени в левово изражение в сравнение с базовия сценарий. По този начин външните фактори за формиране на инфлационните процеси ще се засилят, но очакваната значително по-ниска икономическа активност в страната и свързаното с това влошаване на условията на пазара на труда ще ограничават общото нарастване на цените. Така ефектите от двете допускания ще се компенсират взаимно и инфлацията ще остане непроменена спрямо основния сценарий. Инфлацията в края на годината ще продължи да се забавя през 2014 г., а средногодишното изменение на ХИПЦ ще остане на сравнително ниско ниво. Едва в периода 2015–2016 г., с очакваното стабилизиране на пазара на труда и постепенното възстановяване на вътрешното търсене, нарастването на потребителските цени в страната ще се ускори, но средногодишната инфлация ще бъде по-ниска в сравнение със стойностите ѝ, заложи в базовия сценарий.

Табл. 8: Ефекти върху основните макроикономически показатели

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

Източник: МФ

4.2 Чувствителност на бюджетните прогнози към алтернативния сценарий

Динамиката на вътрешното търсене, и в частност на крайното потребление и вноса на стоки и услуги, оказва значително въздействие върху приходната част на бюджета посредством постъпленията от косвени данъци. Ефектът от по-ниското, спрямо основния сценарий, номинално нарастване на крайното потребление и вноса на стоки и услуги (съответно с 0.7 и 2 п.п.) върху постъпленията от косвени данъци през 2013 г. се оценява на около 80 млн. лв. нереализирани приходи. Негативното отражение се компенсира до известна степен от действащите и предвидените за въвеждане мерки за подобряване събираемостта на приходите от косвени данъци, както и от по-ниския с 2.6 п.п. в номинално изражение растеж на износа, който е обвързан с нивото на дължимия за възстановяване ДДС.

През 2014 г., поради лагови ефекти, разликата спрямо основния сценарий в прогнозните параметри за икономическата активност е най-значителна, поради което и негативното влияние върху бюджетния резултат е най-силно. Загубата за приходната част на бюджета от косвени данъци достига 340 млн. лв. Спадът на инвестиционната активност през 2013 г. и 2014 г., в комбинация с влошаването на основните показатели за пазара на труда, ще рефлектира негативно както върху бюджетните постъпления от преки данъци и осигурителни вноски, така и върху някои видове социални плащания. При реализиране на алтернативния сценарий приходите от доходни данъци и осигурителни вноски се прогнозира да бъдат по-ниски общо с около 200 млн. лв. за 2013 г. и с 500 млн. лв. за 2014 г.

При допускане за запазване на номиналното равнище на бюджетните разходи от основния сценарий и в резултат на по-ниските данъчно-осигурителни постъпления, според алтернативната прогноза се очаква бюджетният дефицит да достигне около 1.8% от БВП през 2013 г., 1.9% от БВП през 2014 г., а от 2015 г. до края на прогнозния период да се възобнови консолидационният процес. Следва да се отбележи, че въпреки влошаването на бюджетния резултат вследствие на негативното въздействие на икономичес-

ките фактори, отрицателното бюджетно салдо остава в границите на заложената в Закона за публичните финанси²⁸ допустима стойност от 2% от БВП на касова основа.

4.3 Сравнение с предходната програма

Ревизията на средносрочната макроикономическа прогноза за растежа на българската икономика бе наложена основно поради отложеното възстановяване на европейската икономика. Предидшната Конвергентна програма е изготвена при допускане за растеж на БВП за ЕС от 1.5% през 2013 г. в съответствие с есенната прогноза на Европейската комисия от ноември 2011 г. За сравнение, настоящата Конвергентна програма е изготвена при очакван ръст на европейската икономика от 0.1% през 2013 г.²⁹

Несигурността относно фискалната и финансова стабилност на държавите-членки в еврозоната продължи и през 2012 г. и се отрази в по-слабо от очакваното представяне на европейската икономика. По-слабото вътрешно търсене в ЕС, който е основен търговски партньор на България, оказва неблагоприятно влияние върху българския износ. Растежът на световната икономика също бе по-слаб от очаквания. Понижението при цените на металите, които имат значителен дял в българския износ, също допринесе за слабото представяне през годината. В резултат, през 2012 г. беше отчетен спад от 0.4% при очакван ръст в предходната Конвергентна програма от 3.7% в реално изражение. Отложеното възстановяване на вътрешното търсене в ЕС за 2014 г. доведе и до промяна на прогнозата за растеж на българския износ за 2013 г. с 2.2 п.п. Влошените очаквания за външната среда се отразиха допълнително и в забавяне на ръста на частното потребление и слаба инвестиционна активност в страната.

Табл. 9: Основни макроикономически показатели

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

Източник: МФ

28 Обнародван в ДВ бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 01.01.2014 г.

29 Зимна прогноза на Европейската комисия от февруари 2013 г.

5. Устойчивост на публичните финанси

5.1 Стратегия на политиката

Настоящата фискална позиция гарантира устойчивостта на политиката в дългосрочен план, като напълно отговаря на дългосрочното бюджетно ограничение, според което настоящата стойност на първичните структурни баланси трябва да покриват сегашното ниво на държавния дълг. Проверката дали това условие е спазено е отразена в индикаторите за устойчивост S1 и S2.

Табл. 10: Съпоставка на индикатори за устойчивост според стария и новия програмнен сценарий

	Програмен сценарий 2012		Програмен сценарий 2013	
	S1	S2	S1	S2
Стойност	-2.61	0.02	-2.52	-0.26
от която:				
Начална бюджетна позиция	-1.20	-0.79	-0.30	0.06
Дългово ограничение през 2060 г.	-1.46	-	-0.92	-
Бъдещи промени в бюджетната позиция	0.05	0.82	-1.31	-0.32

Източник: МФ

Двата индикатора – S1 и S2, отразяват разликата между програмната фискална позиция в дългосрочен план и тази позиция, която отговаря на устойчивостта на публичните финанси. Разликата между двата индикатора е, че S1 изследва спазването на Маастрихтския критерий за държавния дълг от 60% от БВП в края на периода – 2060 г., докато S2 се подчинява на по-строгото условие, че спазването на бюджетното ограничение трябва да е валидно в безкраен период. Отрицателните стойности на двата индикатора показват, че сегашната фискална позиция, както и предвижданото ѝ изменение в дългосрочен период, предвид ефектите от застаряването на населението, напълно отговарят на изискванията за бюджетна устойчивост. Буквалната интерпретация на S2 индикатора означава, че сегашното структурно първично бюджетно салдо може да бъде намалено със стойността на индикатора, без да се застраши устойчивостта на публичните финанси в дългосрочен план. Нивата на първичния баланс в този анализ са приспособени към фазата на икономическия цикъл. Отрицателните стойности на двата индикатора се дължат на силната фискална позиция по отношение на бюджетния дефицит и дълг, които се очаква да бъдат достигнати през програмния период. Предприетите реформи в пенсионната система от началото на 2012 г. доведоха до намаляване на зависимостта на бюджета от очакваните негативни демографски промени в дългосрочен план и съответно до подобряване на стойностите на S2 индикатора за устойчивост на публичните финанси.

5.2 Дългосрочни бюджетни перспективи, вкл. въздействието от застаряването на населението (пензионна реформа)

Тази част на Конвергентната програма е в съответствие със специфична препоръка 2 на Съвета за ускоряване на реформите в пенсионната система на Република България.

1. Мерки за повишаване на адекватността на пенсиите:

- През 2013 г. пенсиите ще бъдат индексирани средно с 9.3%, считано от 1 април 2013 г.
- Отменя се максималния размер на новоотпуснатите пенсии, считано от 1 януари 2014 г. и постепенно се увеличават максималните размери на останалите пенсии;
- Тежестта на всяка една година осигурителен стаж нараства от 1.1% на 1.2%, считано от 1 януари 2017 г. за новоотпуснатите пенсии;
- При придобиване на право на пенсия по чл. 68, ал. 1 и 2 от Кодекса за социално осигуряване (КСО) и извършване на трудова дейност след датата на придобиване на правото, без да е отпусната пенсия, за всяка година осигурителен стаж след тази дата процентът на тежестта на всяка една година осигурителен стаж е 3%, а от 1 януари 2012 г. – 4 %.
- Повишава се осигурителната вноска за универсалните пенсионни фондове във втория стълб на пенсионната система от 1 януари 2017 г. от 5% на 7%.

2. Мерки за повишаване на финансовата устойчивост на пенсионната система:

- Увеличава се пенсионната възраст от 2012 г. вместо от 2021 г. – с по 4 месеца всяка година, за двата пола и за всички категории труд, до достигане на 65 години за мъжете в 2017 г. и 63 години за жените в 2020 г.;
- Увеличава се с 2 години необходимият осигурителен стаж за придобиване право на пенсия от кадровите военнослужещи – от 25 на 27 години (2012 г.). От началото на 2013 г. се въвежда и минимална възраст за пенсиониране на кадровите военнослужещи от Министерството на отбраната – 52 години за сержантите, офицерските кандидати и офицерите с младши офицерски звания и 54 години за офицерите със старши и висши офицерски звания;
- Осъвременяването на пенсиите от 2014 г. ще се извършва с процент, равен на индекса на потребителските цени през предходната календарна година, вместо по „Швейцарското правило“.

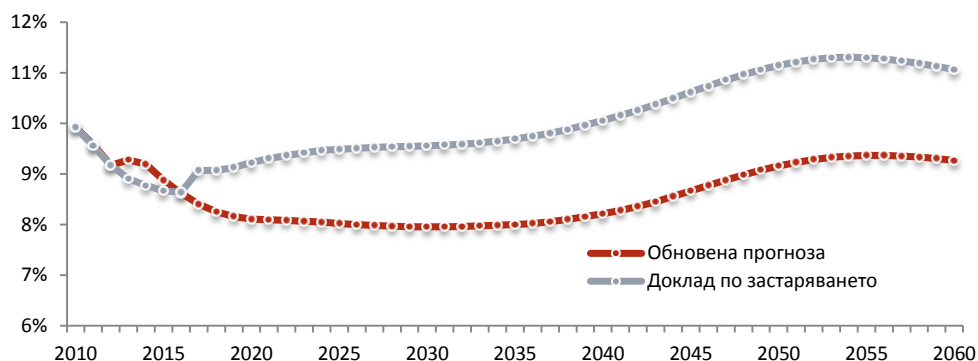
При изготвянето на прогнозите за разходите за пенсии е използвана последната демографска прогноза на Евростат EUROPOP 2010, както и макроикономическа прогноза, изготвена от РГ „Застаряване на населението“ (AWG) към Комитета за икономическа политика на Европейската комисия във връзка с актуализацията през 2013 г. на пенсионния фиш на Република България. Като инструментариум е използван моделът на НОИ за дългосрочно прогнозиране на фондовете на ДОО.

Поради застаряването на населението в България и увеличаването на средната продължителност на живота при раждане, а и с оглед на настоящия размер на осигурителните вноски, пенсионната система ще бъде изправена пред увеличаващ се фискален натиск за запазване на адекватно ниво на пенсиите.

На графиката по-долу са показани прогнозните резултати по отношение на публичните пенсионни разходи, представени като процент от БВП за периода от 2010–2060 г., съ-

образени с последните мерки за ускоряване на пенсионната реформа и отразени в актуализирания пенсионен фиш.

Граф. 15: Прогнозни пенсионни разходи (относителен дял от БВП)



Източник: НОИ, МФ

Прогнозните резултати, включени в Доклада за застаряване на населението от 2012 г.³⁰ показваха ускорен темп на нарастване на разходите за пенсии на ДОО, като в процент от БВП те нарастват от 9.9% през 2010 г. на 11.1 % през 2060 г. Новите прогнозни резултати, на базата на проведените реформи и последните промени в пенсионното законодателство, свидетелстват за ограничаване на пенсионните разходи като дял от БВП, като към 2030 г. разходите намаляват до 7.95% от БВП, а в края на прогнозния период стойността на показателя се покачва до 9.3% или 1.8 п.п. по-нисък спрямо заложените в горепосочения доклад стойности. Най-голям принос за това намаление има промяната на правилото за индексация на пенсиите (индексация с индекса на потребителските цени от 2014 г. спрямо „Швейцарското правило“ – 50% от ръста на средния осигурителен доход + 50% от ръста на индекса на потребителските цени), следвано от ефекта на ускоряване на увеличението на законоустановената пенсионна възраст (започнало от 2012 г., вместо от 2021 г.).

В края на 2012 г. разходите за пенсии представляват 9.3% от БВП. Процентът на разходите за пенсии от БВП намалява в периода до 2030 г., като най-ниски стойности трябва да се очакват между 2030 г. и 2035 г. Основните причини за това са намалението в броя на пенсионерите и осъвременяването на пенсиите само с индекса на потребителските цени от 2014 г. След 2035 г. ефектът от застаряването на населението и от намаления брой на хората в трудоспособна възраст поради ниската раждаемост, започва да се проявява по-осезателно и процентът на разходите за пенсии от БВП започва да нараства, като в 2060 г. достига 9.3%.

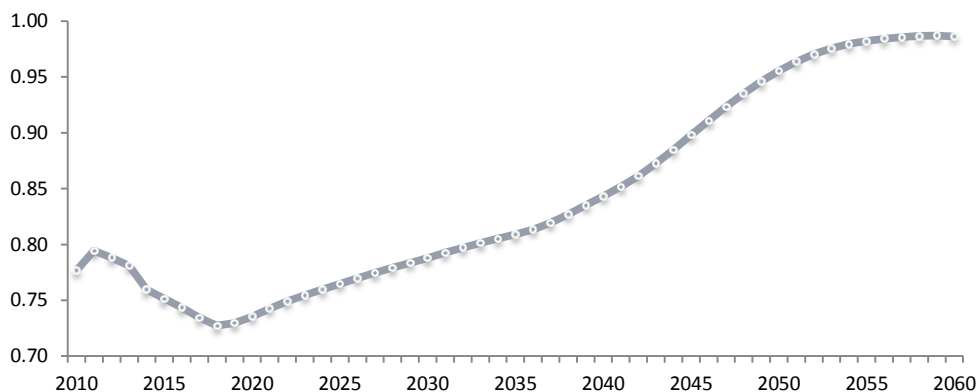
Застаряването на населението и нарастването на средната продължителност на живота, от една страна, и намаляването на населението в трудоспособна възраст, от друга, оказват съществено влияние върху държавната осигурителна система в дългосрочен план. През 2010 г. на 100 осигурени лица са съответствали 78 пенсионери. В следващите няколко години се наблюдава подобрение в коефициента на зависимост,³¹ което е резултат от прогнозирания по-нисък брой новоотпуснати пенсии през тези години, вследствие на увеличаването на пенсионната възраст и на изискуемия осигурителен стаж, ограничаването на ранното пенсиониране, както и поради наличието на стимули за по-дълго оставане на пазара на труда на възрастните работници. След 2020 г. коефициентът на зависимост показва възходяща тенденция поради застаряването на на-

³⁰ „The 2012 Ageing Report“

³¹ Съотношението между броя на пенсионерите и броя на осигурените лица, наричано още коефициент на зависимост, е ключов индикатор за финансовото състояние на пенсионните системи от разходопокривен тип.

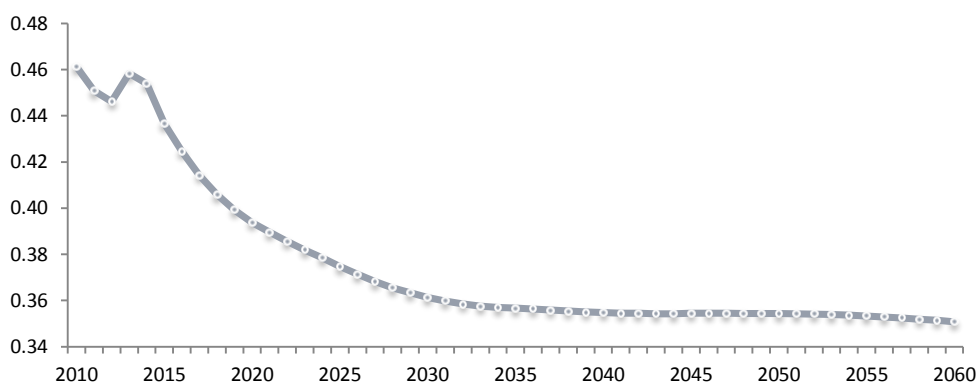
селението, увеличаващата се средна продължителност на живота и намаляващия брой на заетите лица, като през 2060 г. достига 98.6%.

**Граф. 16: Брой пенсионери към осигурени лица
(коефициент на зависимост) 2010–2060 г.**



Източник: НОИ

**Граф. 17: Средна пенсия към среден осигурителен доход
(коефициент на заместване на дохода) 2010–2060 г.**



Източник: НОИ

Възходящата тенденция в коефициента на зависимост е съпроводена с дългосрочна низходяща тенденция в коефициента на заместване на дохода.³² Коефициентите на заместване за първия стълб се очаква да спаднат, от една страна поради постепенното обвързване размера на пенсията с осигурителния принос през целия трудов живот, а не само през последните години. Друга причина за по-ниския коефициент на заместване на дохода за първия стълб в дългосрочен план е намаляването на пенсията от ДОО за лицата, които са били осигурявани и във 2-ри стълб. Размерът на това намаление зависи от периода на осигуряване в двата стълба и от размера на осигурителната вноска, която се трансферира от първия към втория стълб.

Най-съществено влияние върху коефициента на заместване в посока към намаление оказва преминаването от ежегодно осъвременяване на пенсиите с 50% от индекса на потребителските цени и 50% от нарастването на средния осигурителен доход през предходната година към осъвременяване само с инфлацията.

32 Съотношението на средната пенсия към средния осигурителен доход.

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

5.3 Условни задължения

По своята същност държавните гаранции представляват условно задължение за правителството и са свързани с опасността същите да бъдат реализирани във времето, поради което е важно да бъде отчетен потенциалният риск от тяхното активиране. В този контекст и с оглед прилагане на консервативен подход по отношение на поемането на нови условни задължения, Законът за публичните финанси налага пълна забрана на СОФ и на субектите, които са извън обхвата на държавния бюджет да издават държавни гаранции. В закона също така се запазва ограничението за общините, съгласно което номиналът на издадените през съответната бюджетна година общински гаранции да не надвишава 5 на сто от общата сума на техните приходи и общата изравнителна субсидия по последен годишен отчет за изпълнението на бюджета на съответната община.

Прогнозата за нивото на държавногарантирания дълг на сектор „Държавно управление“ през разглеждания период предвижда намаление, както по отношение на абсолютната му стойност, така и като дял от БВП. Очакваните стойности за 2012 г. и 2013 г. на визираното съотношение се предвижда да останат на ниво от 1.3% от БВП, а за периода 2014–2016 г. да спадне до 0.7%, поради постепенното изплащане на поетите от бенефициентите държавногарантирани заеми.

Влошеното финансово състояние на националния железопътен превозвач „Холдинг БДЖ“ ЕАД не оказва съществено влияние върху разходите на държавния бюджет, тъй като остатъчният размер на държавно-гарантирания дълг на холдинга към края на 2012 г. е 3.1 млн. лв. (1.6 млн. евро), а поетият държавно гарантиран заем приключва през месец юни 2015 г. Съгласно изискванията на Евростат, остатъчният размер на държавногарантирания дълг на „Холдинг БДЖ“ ЕАД бе прекласифициран като част от дълга на сектор „Държавно управление“.

Всички останали държавногарантирани заеми са обслужвани в съответствие с договорените срокове и погасителни схеми. ▼

6. Качество на публичните финанси

6.1 Стратегия на политиката

Средносрочната бюджетна прогноза за периода 2014–2016 г. е разработена при следването на базов сценарий за развитието на политиките, което до голяма степен предопределя състава, ефективността и ефикасността на разходите. Независимо от тази предопределеност по отношение на заложената техническа ефективност с новия Закон за публичните финанси България прави сериозна стъпка за усъвършенстване на националната система за управление на публичните финанси.

Бюджетната прогноза за периода 2014–2016 г. и проектозаконът за държавния бюджет за 2014 г. са първите документи, които ще бъдат разработени при съобразяване изцяло с влизането в сила от началото на следващата година на Закона за публичните финанси.

Вградените в новата средносрочна бюджетна рамка елементи имат за цел засилване устойчивостта на средносрочните решения посредством налагането на ясни ограничения и отговорности на отделните подсектори на сектор „Държавно управление“, както и засилване ролята на подхода „отгоре надолу“ в процеса на приоритизиране и вземане на бюджетни и управленски решения.

Основно предизвикателство пред системата в краткосрочен план ще бъде операционализирането на новите два елемента на рамката – определянето на максимални размери на ангажиментите за разходи и максимални размери на нови задължения за разходи, които могат да бъдат поети през годината от първостепенните разпоредители. Следва да се отбележи, че обвързването им с целите на политиките, както и с целевите стойности по показателите за изпълнение от програмните бюджети на министерствата и държавните агенции в средносрочен план, ще допринесе за повишаване на предсказуемостта, а оттам и за засилване устойчивостта на вземаните решения. В дългосрочен план това ще допринесе за повишаване на разпределителната ефективност, както и за засилване на бюджетната дисциплина.

Разширеният спектър на фискалните правила, чието спазване ще се осигури още със заложените фискални и бюджетни параметри на настоящата средносрочна бюджетна прогноза, засилва финансовата дисциплина както на подсекторно ниво, така и на ниво на сектор „Държавно управление“.

Понастоящем усилията са насочени към създаването на независим орган по смисъла на чл. 6 от Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 г. относно изискванията за бюджетните рамки на държавите-членки, с което ще се изпълни разпоредбата на § 18 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за публичните финанси.

През референтния период на Конвергентната програма данъчната политика ще бъде насочена в подкрепа на макроикономическата стабилност и икономическия растеж, подобряването на бюджетните резултати и повишаването на фискалната устойчивост в

дългосрочен план. Чрез данъчно-осигурителната политика и ефективни действия на приходните администрации се цели да се осигури ресурс за изпълнение на фискалната политика на правителството, подобряване на бизнес средата и стимулиране на икономическата активност, ограничаване на данъчните измами, както и намаляване на сивата икономика. Тези мерки ще допринесат за поддържане на доверието на чуждестранните инвеститори към българската икономика.

Развитието на данъчната политика за периода се съобразява с изискванията на действащото право на Европейския съюз и международните договори, страна по които е Република България. Постигната е пълна хармонизация на българското данъчно законодателство с изискванията на европейското законодателство, регламентирано с директивите в областта на прякото и косвеното облагане, както и в областта на международното сътрудничество и обмена на информация между държавите-членки.

Запазена е данъчната стратегия за ниски данъчни ставки при преките данъци, които са един от най-важните стимули за инвестиции и икономически растеж. Налице е продължаващ процес на прехвърляне на данъчната тежест от преките към косвените данъци чрез повишаване на някои акцизни ставки в съответствие с договореностите за достигане на минималните европейски нива.

6.2 Състав, ефективност и ефикасност на разходите (Анализ на разходите по методологията COFOG)

Табл. 11: Бюджетни разходи по функции

	% от БВП			% от общи бюджетни разходи		
	2011	2016	ЕС-27 2011	2011	2016	ЕС-27 2011
1. Общи държавни служби	3.9	4.3	6.6	10.8	11.9	13.4
2. Отбрана	1.3	1.1	1.5	3.5	3.0	3.1
3. Обществен ред и сигурност	2.5	2.3	1.9	7.1	6.3	3.9
4. Икономически дейности	4.2	5.7	4.0	11.8	15.7	8.1
5. Опазване на околната среда	0.7	0.9	0.9	2.1	2.5	1.8
6. Жилищно строителство, благоустройство и комунално стопанство	1.2	1.5	0.9	3.4	4.1	1.8
7. Здравеопазване	4.6	4.0	7.3	12.9	11.0	14.9
8. Почивно дело, култура и религия	0.7	0.6	1.1	2.1	1.7	2.2
9. Образование	3.6	3.4	5.3	10.2	9.4	10.8
10. Социална защита	12.9	12.5	19.6	36.2	34.4	39.9
11. Общо разходи	35.6	36.3	49.1	100	100	100

Източник: Евростат, МФ

За периода 2009–2011 г. бюджетните разходи на България отбелязват спад с близо 6 п.п. от БВП – третият най-голям спад в ЕС. Така през 2011 г. разходите в България са най-ниските в ЕС (35.6% от БВП) и се очаква да отбележат ръст от едва 0.9 п.п. За 2012 г. се отчита ниво на разходите от 35.7% в БВП, което е близко до равнището през 2011 г.

- Разходите по функция „Общи държавни служби“ са едно от големите разходни пера. В него влизат разходите за издръжка на правораздавателни и други държавни институции, разходи за научни изследвания и др. Тук се наблюдава много значителен спад от 2009 г. до 2011 г. – от над 7% от БВП до 3.9% от БВП. Спадът се дължи най-вече на намаляване на разходите за издръжка на държавните институции – от 5.9% от БВП до 2.8% от БВП. Разходите за научни изс-

ледвания (basicresearch) остават на нивото от 0.3% от БВП, което е в унисон със средните разходи за това перо в другите държави от ЕС. Очаква се в средносрочен период разходите за общите държавни дейности да нараснат слабо с около 0.4 п.п.

- През 2011 г. разходите за отбрана на България достигат най-ниския си дял до сега – 1.3% от БВП. Тенденцията ще се запази до 2016 г., когато разходите за отбрана ще достигнат 1.1% от БВП или 3.0% от всички бюджетни разходи.
- Разходите за сигурност в България също отбелязват спад до 2.5% от БВП през 2011 г. Нивото обаче остава сравнително високо – през 2011 г. средно в ЕС държавите-членки отделят 1.9% от БВП за сигурност, а България 2.5% от БВП. В средносрочен план разходите ще продължат да намаляват, но като дял от БВП и като дял от общите бюджетни разходи ще останат сравнително високи.
- Разходите за икономически дейности като земеделие, транспорт, комуникации и енергетика, са по-високи от средното за ЕС ниво, но са сходни с нивата в страни с близки нива на доходи. Разходите в тази сфера в България се разпределят най-вече към транспорт (2.9% от БВП). За земеделие се разпределят 0.5% от БВП. Тези разходи ще останат със значим и нарастващ дял в бюджета на България до 2016 г., което основно ще се дължи на нарастващото значение на европейските средства и свързаното с това национално съфинансиране.
- Публичните разходи за здравеопазване като процент от БВП в България не са високи спрямо средноевропейските, но темпът на нарастване е най-висок в сравнение с останалите държави в ЕС за периода 2007–2011 г. В края на 2011 г. публичните разходи за здравеопазване спрямо БВП на глава от населението в България са сравнително високи спрямо тези в другите страни членки на ЕС. Общата тенденция е разходите за тази сфера да намаляват в целия ЕС. В средносрочен план разходите за здравеопазване в България ще бъдат леко намалени в резултат на прилагане на редица мерки за оптимизиране на разходите и повишаване на тяхната ефективност.
- Разходите за образование в България леко спадат през последните години и остават значително под средното ниво за ЕС. Съществена е разликата на средствата за предучилищно и училищно образование, за което в България са отделени 0.7% от БВП – със сравнително константен дял през годините. Разходите за образованието в България като дял от общите бюджетни разходи към момента са съотнесими спрямо на средното ниво в ЕС.
- Разходите за опазване на околната среда в България са 0.7% от БВП, като този дял е близък до средния за ЕС.
- Най-голямото перо от разходите по функции са социалните разходи. Като дял от БВП те са доста по-ниски от средните за ЕС, но са много сходни с нивата в ЕС-12, които варират между 12 и 14% от БВП. България е отделила 36.2% от бюджетните си разходи за тази сфера, а това е близо до средната стойност в Европа от 39.9% за 2011 г. Разлики има в структурата на тези разходи. 9.8% от БВП се отделят за пенсии в България, а този дял е сред най-високите в ЕС. Сравнително сходен с този в други държави от ЕС е и делът на разходите за подкрепа на семействата и децата – 2.4% от БВП.

6.3 Структура и ефективност на приходните системи

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

В тази част на програмата са изложени мерки и политики, които в голяма част адресират специфична препоръка 1 на Съвета и по-конкретно повишаване на събираемостта на приходите, борба с контрабандата, данъчните престъпления, сивата икономика и др.

Данъчна политика и законодателство

Основните промени в данъчните закони в краткосрочен и средносрочен план са свързани с усъвършенстването на данъчното законодателство и отстраняване на несъответствия с правото на Европейския съюз, вкл. при изменения на политиката и законодателството на ЕС.

Направените изменения в Закона за данък върху добавената стойност са във връзка с необходимостта от хармонизиране на българското данъчно законодателство с изискванията на европейските директиви и решения на Съда на Европейския съюз в областта на косвеното облагане, както и за прецизиране на разпоредбите, които създават затруднения при практическото прилагане на закона. Измененията и допълненията в Закона за акцизите и данъчните складове са свързани с поетите ангажименти за достигане на минималните нива на облагане с акциз за ЕС за определени енергийни продукти, както и за прецизиране на разпоредбите с цел улесняване практическото прилагане на закона. Съгласно Договора за присъединяване на Република България към ЕС, Преговорна глава 10 „Данъчна политика“, е договорен преходен период до 01.01.2013 г., в който да бъдат достигнати минималните акцизни ставки за газьола и керосина в размер на 330 евро/1000 л. (645 лв./1000 л.).

Промените в Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, в Закона за корпоративното подоходно облагане (ЗКПО) и Закона за данъците върху доходите на физическите лица (ЗДДФЛ) са свързани с проекта за намаляване на банковите сметки на НАП и кодовете за вид плащане, индивидуализиращи вида на данъка или задължителната осигурителна вноска и целят съществено да намалят разходите на задължените лица за такси, свързани с банковите преводи за заплащане на публични задължения, както и допусканията в процеса грешки. По този начин се въвежда поредност на погасяването на задължението по реда на настъпване на падежа, без значение начина на установяването му, с което се очаква да се подобри събираемостта на просрочените задължения.

Друга група промени в Закона за корпоративното подоходно облагане и Закона за данъците върху доходите на физическите лица водят до намаляване на административната тежест чрез намаляване на разходите за изпълнение на данъчните задължения от данъчнозадължените лица. Значително се облекчава режимът на деклариране и внасяне на корпоративни данъци и данъци върху доходите на физическите лица. Въведен е нов ред за определяне на авансовите вноски за корпоративен данък на базата на прогнозна данъчна печалба, декларирана от данъчнозадълженото лице. Направени са изменения в ЗКПО, свързани с данъчното облагане на хазартната дейност във връзка с приетия нов Закон за хазарта, в разпоредбите, уреждащи данъка върху хазартната дейност, включително регламентиране на облагането на дейността, извършвана от организаторите на хазартни игри от разстояние. Ограничен е обхватът на необлагаемите приходи по ЗДДФЛ – от тях са изключени доходите от лихви по депозитни сметки в търговски банки и клонове на чуждестранни банки, установени в държава-членка на Европейския съюз, или в друга държава-страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, считано от 1 януари 2013 г.

НАП

Събирането на данъци и осигурителни вноски при висока ефективност и ефикасност и стимулиране на доброволното изпълнение е основен приоритет и стратегическа цел на НАП. Дейностите на агенцията за подобряване на нивата на спазване (вкл. доброволно спазване) на данъчните и осигурителните задължения на лицата могат да се обособят в три основни направления:

1) Управление на рисковете от неспазване на данъчното и осигурително законодателство

През 2008 г. Национална агенция за приходите започна въвеждането на Система за управление на рисковете от неспазване на данъчното и осигурително законодателство, чиято основна цел е насочване на наличните ресурси на администрацията към приоритетните рискове, които застрашават това спазване. Системата използва единен подход при управлението и превенцията на рисковете, независимо от процеса, в който те се проявяват – регистрация, подаване на декларации, данъчно-осигурителен контрол, погасяване на задълженията.

Всяка година в НАП се извършва подреждане на рисковете по степен на значимост и приоритизиране. От 2009 г. ежегодно се изготвя и **Програма за спазване на законодателството и минимизиране на нивата на риск**, в която въз основа на извършеното приоритизиране се планират всички мерки (по вид, обем и време), които ще бъдат предприети през следващата година за намаляване на рисковете. Видът на мерките за третиране на рисковете от програмата се подбират в зависимост от вида на поведение на третираните рискови лица, като за умишлено укриващите се предвиждат повече „принудителни“ мерки – ревизии и проверки, докато за третиране на лица, чието рисково поведение се дължи на непознаване или неспазване на правилата, мерките са по скоро „комуникационни“ – информационни кампании, брошури, телефонни обаждания, напомнителни съобщения и др. При някои рискове, проявяващи се при голям брой лица, се прилагат т.н. „въздържачи“ мерки. Такава мярка представлява например въведената дистанционна връзка на фискалните устройства с НАП, която освен че улеснява контрола върху неотчитането на продажбите на дребно, има много добър въздържач ефект върху поведението на рисковите лица и като цяло спомага за намаляване нивата на сивата икономика в страната.

Намалението на щетите по третираните и оценените към момента рискове чрез системата за управление на риска от годината на първо приоритизиране до настоящия момент е 84% от първоначалните щети. Тези 84% намаление се разделят, както следва:

- намаление на щетите в резултат на икономическите условия – 17 процентни пункта, представляващи 20% от промяната;
- намаление на щетите в резултат на третирането – 67 процентни пункта, представляващи 80% от промяната.

В Програмата за спазване на законодателството и минимизиране на нивата на риск за 2013 г. са включени за третиране рискове от следните области:

- Укриване на обороти (сива икономика);
- Неизпълнение на осигурителните задължения;
- Данъчни измами с ДДС;
- Други нови рискове, невключвани досега в програмите.

2) Подобряване на качеството на обслужване и повишаване на данъчната и осигурителната култура

Чрез увеличаване на броя и ползваемостта на електронните услуги и чрез сключването на споразумение с Националния статистически институт за подаването само в едната администрация на годишните отчети за дейността НАП спестява 600 хил. посещения на данъкоплатците в офисите на НАП годишно. Подаването на декларации по интернет нарасна над два пъти от 2009 г. насам и за някои от видовете декларации вече е близо 100%.

Реализирани и внедрени електронни услуги през 2012 г.

През 2012 г. НАП стартира предоставянето на ПИК (персонален идентификационен код) на лицата за заявяване и ползване на разработените нови услуги с ПИК. Персонален идентификационен код осигурява възможност за надеждна идентификация на лицата при ползване на електронните услуги, без наличието на електронен подпис (КЕП). Извършено е внедряване на услуги с ПИК за физическите лица (справка за актуално състояние на всички трудови договори; справка за осигурителния доход; справка за личната партида по ДЗПО; подаване на искане за издаване на документи; справка за задълженията на лицата от данъчноосигурителната им сметка) и юридически лица (справка за актуално състояние на трудовите договори; подаване на искане за издаване на документи за юридически лица; справка за задълженията на лицата от данъчноосигурителната им сметка). В допълнение на това са внедрени и услуги с КЕП, като: подаване на заявление за регистрация по ЗДДС; подаване на заявление за deregистрация по ЗДДС; подаване на описи за наличните активи към датата на регистрацията или получени услуги преди датата на регистрацията по ЗДДС по чл. 60, ал.5 от ППЗДДС и подаване на описи на стоките и услугите, получени във връзка с правоприемството по чл. 10 от Закона за данък върху добавената стойност, за които е налице право на приспадане на данъчен кредит по чл.61, ал.1 от ППЗДДС.

През 2013 г. се планира въвеждането на още електронни услуги (вкл. свързани с единната сметка), както и разширяване на каналите за комуникация с Информационния център на НАП.

Комуникационни мерки

През 2012 г. беше подготвена стартиралата в началото на 2012 г. кампания съвместно с Министерството на образованието, младежта и науката „Влез в час с данъците“. С нея НАП си поставя за цел да промени възприятията на младите хора относно плащането на данъци и осигурителни вноски. Кампанията включва срещи с ученици на възраст между 14 и 18 години в 100 общообразователни училища в 28-те областни града на страната – общо 2 000 учебни часа. Като следващ етап се планира развитието на проекта „Данъци за младите“, като се въведе час за данъчно обучение в официалния учебен план на средните училища.

3) Повишаване на организационната ефективност, вкл. чрез подобряване на координацията и взаимодействието с други институции

Продължава доброто взаимодействие с всички правоохранителни институции, като през 2012 г. особено голям напредък бе постигнат в координацията със Специализирана прокуратура. За повишаване ефективността на процесите по събиране на просрочени вземания са предприети действия за регламентиране на ред и осъществяване на електронен обмен на данни и документи с част от търговските банки, изразили съгласие за такъв обмен, с Агенцията по геодезия, картография и кадастър, с Камарата на частните съдебни изпълнители и с държавните съдебни изпълнители.

От края на 2010 г. до края на месец март 2012 г. поетапно бе въведена дистанционна връзка на фискалните устройства с НАП. Към края на 2012 г. общо 368 724 броя фискални устройства са регистрирани в НАП. До края на 2012 г. поетапно със сървърите на НАП се свързаха следните групи задължени лица:

1. Търговците на течни горива (в срок до 31.12.2010 г.);
2. Регистрираните по ЗДДС:
 - 2.1. Търговци на дребно с лекарствени продукти в аптеки и дрогерии, съгласно Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина (в срок до 31.08.2011 г.);
 - 2.2. Търговци на зърно, които са регистрирани по Закона за съхранение и търговия със зърно (в срок до 30.11.2011 г.);
3. Всички други лица, непопадащи в горните две групи (в срок до 31.03.2012 г.);
4. В допълнение на изпълнението на дистанционната връзка, предвид спецификата на предлаганите стоки и услуги, нормативно бяха регулирани продажбите, извършвани от автомати на самообслужване (в срок до 31.10.2012 г.).
5. Търговците на течни горива, по изградената дистанционна връзка бяха задължени да свържат и нивомерните системи в обектите за търговия на течни горива, с цел предаване на данни, които дават възможност за определяне на наличните количества горива в резервоарите (срок до 31.03.2012 г.).

През 2013 г. предстои свързване на още два сектора – автомобилен транспорт и т.нар. „ведомствени бензиностанции“:

1. Лицата, осъществяващи транспортни услуги по междуселищните и международните автобусни линии (в срок до 03.04.2013 г.);
2. Лицата, които извършват превози по градски линии (в срок до 31.12.2013 г.);
3. Т. нар. „ведомствени бензиностанции“ (вкл. поставяне на нивомери) (в срок до 31.03.2013 г.).

С въвеждането на дистанционна връзка НАП разполага с информация за реалните обороти на търговските обекти на база функциониращите в тях фискални устройства (ФУ). Положителният ефект се изразява в следните аспекти:

- Установяване размера на реалните обороти на търговците;
- Увеличаване размера на отчетаните обороти – след сезонно изглаждане на данните оцененият ефект от въвеждането на дистанционната връзка е увеличение с 4.8% на данъчната основа по ЗДДС в месеците след въвеждането на връзката спрямо месеците преди това;
- Увеличаване размера на данъчната основа, върху която се начисляват, респективно внасят данъци;
- Увеличаване броя на регистрираните по ЗДДС лица;
- Подобряване на превантивния контрол върху рискови обекти;
- Подобряване на селекцията и насочване на контролните действия предимно към рискови търговски обекти – преди въвеждането – само 20% от всички проверки са на високо-рискови обекти, а след въвеждането й през лятото на 2012 г. се стигна до 35% дял на селектирани високорискови обекти – когато се ползва информация от дистанционната връзка с касовите апарати;

- Подобряване на финансовата и данъчната дисциплина на задължените лица, в посока намаляване на дела на сивата икономика в страната;
- Намаляване на преките контакти „търговец-контролиращ орган“, като проверките се осъществяват основно на база на постъпилата в НАП информация, освен в случаите, когато анализът на данните показва различия, налагащи уточняване чрез контрол на място в обекта.

Обектите за продажба на течни горива са едни от първите, които свързаха своите системи с фискална памет с НАП (някои още от края на 2010 г.). От началото на 2012 г. с промяна в нормативната уредба те бяха задължени да подават към НАП не само оборотите си, а и количествата продадени горива. Това са първите две необходими стъпки, които предшестват внедряването от 2013 г. на информационна система „Контрол на горивата“ за НАП и Българска акцизна централизирана информационна система (БАЦИС) за Агенция „Митници“. Те имат за цел осигуряване в НАП на надеждна и бърза информация относно търговията с горива, респективно физическото движение на горивата, така че да е възможно допълнително подобряване на контрола за коректното начисляване и внасяне на ДДС. След въвеждане на изискванията за дистанционна свързаност на фискалните системи с НАП, се отчита 30% ръст на оборотите на търговците на дребно с горива. Естествено, освен изсветляване на оборотите, фактори за този ръст са и промените в цените на горивата, както и промените в потреблението. За да се даде косвена оценка само на фактора „изсветляване“ на оборотите, може да се сравни нарастването на оборотите на малките и на големите бензиностанции. Данните за ръст на оборотите от близо 43% на обичайно по-рисковите малки търговци на горива потвърждават хипотезата, че дистанционната връзка на фискалните устройства с НАП има положителен ефект върху намаляването на сивата икономика.

С промените в Наредба № Н-18 от 2006 г. на МФ за създаване на постоянна дистанционна връзка на ФУ в обектите на задължените лица със сървър в НАП за подаване на данни за оборотите се създаде възможност за много по-ефективен оперативен контрол, изразяващ се в:

- намаляване на времето, което проверяващите екипи, заети с физически контрол, изразходват за проверки и наблюдения в обектите на задължените лица – преди въвеждане на дистанционната връзка, за да се установят реалните обороти, се прилагаше метода на открито наблюдение с физическо присъствие на органи по приходите в проверявания обект за период от 3 до 7 дни;
- наблюдение на оборотите и съпоставка на оборотите, реализирани от сходни обекти по: вид, капацитет, местонахождение и др. параметри;
- възможност за извършване на анализ на постъпилата в НАП информация и селекция на обекти по различни критерии (по вид на търговската дейност, по браншове, за определени периоди от време и др.);
- установяване на съществени различия между подадените дистанционно данни и отчетените по документи обороти;
- автоматично проследяване на размера на реализираните дневни обороти на селектирани ФУ чрез предварително задаване в софтуера на установен по времена извършено физическо наблюдение размер на оборота;
- повишаване защитата на данните за реализираните обороти от манипулация, базирана на възможността за упражняване на дистанционен контрол върху регистрацията на извършените продажби;
- възможност за наблюдение и анализ на оборотите преди и след извършване на оперативни проверки;

През 2012 г. бяха подготвени от НАП и влязоха в сила промени в законодателството, които въведоха т. нар. **Единна сметка за плащане на данъци осигурителни вноски** със следните основни характеристики:

- От 1 януари 2013 г. данъци и осигуровки се плащат по една банкова сметка, без кодове за вид плащане, без изрично уточняване на вида на плащането, основание за плащане, период и др. – намалява значително както броя на платежните към НАП (очакванията са за 50 млн. лв. годишно спестени разходи на данъкоплатците за банкови такси от намаляване на броя на платежните към бюджета с повече от 50%), така и грешките и нуждата от тяхното уточняване.
- Плащанията се разпределят автоматично в зависимост от датите на доброволно плащане на всички задължения, отразени в индивидуалната данъчно-осигурителна сметка на всеки клиент – физическо или юридическо лице, т.е. създава се нов ред за погасяване на задълженията – по поредност на падежа на задължението – стимулира изчистването на старите задължения на лицата, както и позволява само с едно платежно да се платят както всички стари задължения, така и авансово да се преведат средства за бъдещи задължения.
- От 1 януари 2013 г. се уеднаквява размерът на дължимата лихва за просрочие за невнесени задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски – 10% плюс основен лихвен процент на БНБ.
- Даване на достъп до разработената нова е-услуга за онлайн достъп до всички задължения на лицата само чрез ПИК (без електронен подпис) – във връзка със стартирането на Единната сметка.
- Намаляване на честотата (броя) на подаване на данъчни и осигурителни декларации към НАП:
 - а) Уеднаквява се срокът за подаване на осигурителни декларации (25-то число на месеца следващ полагаането на труда) – досега съществуваша различни хипотези и различни срокове за всяка хипотеза, което водеше до чести нарушения от лицата;
 - б) Преминаване от месечно към тримесечно деклариране на данъците по ЗКПО на 42.6 хил. лица;
 - в) Преминаване от тримесечно към годишно деклариране на данъците на 14.0 хил. лица;
- Друг основен положителен ефект от проекта, е намаляването на грешките, допускани от задължените лица и търговските банки, произтичащи от многобройните кодове за вид плащане и различните банкови сметки за данъци и осигуровки. Това е в полза както за администрацията, така и за клиентите на НАП, защото води до намаляване на заявленията за корекция, подавани от лицата при допуснати от тях неточности, и допълнително намаляване на платежните документи за поправяне на некоректни плащания.

През 2012 г. продължи успешното сътрудничество на НАП с приходните администрации на останалите държави-членки на ЕС в областта на съвместните контролни действия, целящи противодействие на данъчни измами и избягване на двойно данъчно облагане. Ревизори от НАП участват в два проекта за многостранни ревизии с колеги от Германия, Дания, Латвия и Швеция. Работи се и по проект във връзка с предложение на българската администрация за съвместни контролни действия с данъчните администрации на Германия и Италия.

Агенция „Митници“

През 2012 г. беше стартиран съвместен проект на Агенция „Митници“ и Националната агенция за приходите (НАП) за изграждане на Българска акцизна централизирана информационна система (БАЦИС) и изграждане на информационна система „Контрол на горивата“ за НАП, което ще създаде възможността за електронен обмен на информация между приходните агенции. Целта на БАЦИС е подобряване на контрола, подобряване на събираемостта на акциз и ДДС и гарантиране равнопоставеността между икономическите оператори. Чрез системата ще се създаде реална възможност за обмен на данни между информационните системи на НАП и Агенция „Митници“ с цел минимизиране на риска от злоупотреби. Въвеждането на постоянен контрол върху движението на акцизните стоки на територията на страната ще допринесе за решаването до голяма степен на проблема с установяване на реалните получатели на акцизните стоки и осъществяването на по-качествен контрол върху документално отчетените и фактическите реализирани количества акцизни стоки по цялата верига от търговците до крайния потребител.

С оглед на предстоящата реализация на БАЦИС, през 2012 г. бяха въведени промени в Закона за акцизите и данъчните складове (ЗАДС). Измененията в закона са свързани със създаване на възможността данъчно-задължените лица да подават по електронен път заявления, искания, уведомления, отчети за бандероли. Предвидено е данъчните документи да се издават на хартиен носител в случаите, когато при извънредни обстоятелства информационната система на Агенция „Митници“ не функционира, като е определен срок, в който лицата да подават по електронен път издадените през този период документи.

Разширен е кръгът на лицата, които подлежат на задължителна регистрация по закона, и с оглед на въведените различни акцизни ставки в зависимост от предназначението на природния газ, е дефинирано определението за „битови нужди“ и „стопански нужди“.

Прецизирани са определения в закона, което води до уеднаквяване на терминологията и избягване на противоречивото им тълкуване. Направени са и други промени в ЗАДС, касаещи прилагане на европейските разпоредби за контрол и движение на акцизни стоки.

Например, в чл. 126 б се създава нова алинея 2, съгласно която издаден фиш, глобата по който не е платена доброволно в 7-дневен срок, се смята за влязло в сила наказателно постановление. Разпоредбата цели да стимулира доброволното изпълнение на наказанието, като в случай че глобата не бъде платена, ще се стигне до принудително изпълнение.

Отпадна задължението за регистрация по закона на лицата, които продават природен газ само за моторно гориво. Целта е да се облекчат лицата, извършващи дейности по продажби на природен газ единствено за моторно гориво, като по този начин те ще закупуват енергийния продукт с платен акциз.

Създаде се допълнителен реквизит в данъчния документ по чл. 85 от ЗАДС, в който да се вписват законовите основания за недължимост на акциза, което ще доведе до по-голяма яснота при прилагането на правната уредба за целите на освобождаването от облагане с акциз. Допълнени са реквизитите на акцизния данъчен документ по чл. 84, ал. 6 от ЗАДС.

С новата редакция на определенията за „митнически режим с отложено плащане или митническо направление“ и „внасяне на акцизни стоки“, се цели да се постигне пълно съответствие с понятията, които въвежда Директива 2008/118/ЕС относно общия режим на облагане с акциз.

Във връзка с предстоящото внедряване на БАЦИС бяха направени промени в Наредба № 3 за специфичните изисквания и контрола, осъществяван от митническите органи върху средствата за измерване на акцизни стоки.

Промените в Наредба № 3 бяха разработени във връзка със ЗИДЗАДС, в сила от 1 януари 2012 г., с който от 1 юни 2012 г. се въведоха нови акцизни ставки за природния газ в зависимост от предназначението му – за стопански и битови нужди и за моторно гориво. Поради различните ставки върху природния газ и във връзка с контрола, осъществяван от митническите органи, е необходимо лицата по 57а от ЗАДС да отчитат количествата в зависимост от предназначението на природния газ.

Измененията и допълненията влизат в сила от 31.03.2013 г., поради това, че БАЦИС следва да бъде внедрена от 01.04.2013 г., като по този начин лицата ще разполагат с достатъчно време да приведат дейността си по отношение на предаването на данни по електронен път от средствата за измерване и контрол към автоматизираната система за отчетност на лицата и към информационната система на Агенция „Митници“. Системата ще гарантира автоматизиране на процеса по обмен на информация и по-ефикасен контрол на цялостната верига за реализацията на акцизните стоки, както и обменът на информация по електронен път между Агенция „Митници“ и Националната агенция за приходите.

Изготвен е Проект на Правилник за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за акцизите и данъчните складове (ППЗАДС) с цел да бъде доразвита идеята, свързана със създаването на БАЦИС, а именно чрез детайлизиране на административния контрол и облекчени процедури за икономическите оператори.

Предложените промени в тази посока ще допринесат за автоматизиране на процеса по обмен на информация и контрол на цялостната верига при реализацията на акцизни стоки, както и на обмена на информация по електронен път между двете приходни агенции. Направените промени в ЗАДС, които доведоха до уеднаквяване на терминологията и избягване на противоречивото тълкуване в закона, се доразвиват с Проекта на Правилник.

Предложена е редакция на действащата в чл. 58, ал. 3 от ППЗАДС формула за изчисляване на размера на обезпечението с цел избягване на противоречията при определянето на обезпечението за размера на акциза.

С оглед уеднаквяване на практиките е предложено създаване на нов чл. 79б, който регламентира изискванията към функционалните характеристики на автоматизираната система за отчетност на данъчнозадължените лица. Промените в чл. 80 уреждат реда за издаване на регистриран електронен акцизен данъчен документ и анулирането на погрешно съставени регистрирани електронни документи.

Във връзка с разпоредбата на чл. 103а от ЗАДС се въвежда изискване лицензираните складодържатели да предоставят по електронен път данни за уникалния идентификатор на контролна точка и номер на транзакцията преди започване на движение под режим отложено плащане на акциз с електронен административен документ. При получаване на акцизни стоки под режим отложено плащане на акциз, получателят на територията на страната е задължен едновременно с подаването на съобщение за получаване да предостави на компетентното митническо учреждение информация за уникалния идентификатор на контролна точка и номер на транзакцията по електронен път.

Предприети са мерки за модернизиране и закупуване на ново оборудване за целите на митническия контрол. През 2012 г. са модернизирани две от наличните рентгенови системи, разположени на външните сухопътни граници на ЕС. Закупени са две стацио-

нарни системи за сканиране на контейнери за пристанищните комплекси във Варна и Бургас, доставени са шест високоенергийни мобилни рентгени за покриване на цялата митническа територия на страната, закупени са десет специализирани микробуса за целите на митническото разузнаване и разследване във връзка с дейността на разследващите митнически инспектори, закупени са тридесет нови високопроходими автомобили за нуждите на оперативния контрол в териториалните митнически учреждения.

През 2012 г. беше приет Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество (ЗОПДНПИ). Съгласно чл. 30, ал. 1 от ЗОПДНПИ, за постигане на целта на закона, прокуратурата, Министерството на вътрешните работи, Държавна агенция „Национална сигурност“, Национална агенция по приходите и Агенция „Митници“ съобразно предоставената им компетентност извършват проверка на източниците за придобиване на имуществото.

През 2012 г. беше изготвен нов образец на Декларация за парични средства, одобрен със заповед на министъра на финансите, която се прилага от 01.01.2013 г. С въвеждането ѝ се постига уеднаквяване на процедурата по деклариране на парични средства в размер над 10 000 евро или равностойността им в друга валута при влизане/напускане на територията на ЕС. ▼

7. Институционални характеристики на публичните финанси

От началото на 2012 г. влязоха в сила промени в Закона за устройството на държавния бюджет, които институционализираха националните фискални правила, въвеждайки ограничения върху размера на разходите по консолидираната фискална програма до 40% от БВП и на дефицита по нея до 2% от БВП. Действието на тези правила е в подкрепа на стремежа за постигане на балансирана бюджетна позиция на консолидирано ниво в средносрочен план, като се осигурява буфер за спазване на референтната стойност за бюджетния дефицит съгласно Пакта за стабилност и растеж.

През 2012 г. Министерството на финансите значително ускори работата по разработването на нов устройствен закон за държавния бюджет. Приетият в края на януари 2013 г. Закон за публичните финанси е израз на намеренията на правителството за широкообхватна реформа на средносрочната бюджетна рамка. С него се транспонира Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 г. относно изискванията за бюджетните рамки на държавите-членки и се създават условия за изпълнението на новите правила за засилено икономическо управление в ЕС, приети в края на 2011 г. Със закона се въвежда и уредба във връзка с разпоредбите на Дял III („Фискален пакт“) от Договора за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз, подписан на 2 март 2012 г. в Брюксел.

Законът за публичните финанси осигурява на средносрочната бюджетна рамка централно място в националната система за управление на публичните финанси и я институционализира като реален инструмент за средносрочно прогнозиране и планиране, вменявайки я в компетентност и отговорност на органите на централната и местната власт.

Законът за публичните финанси засилва взаимодействието между законодателната, изпълнителната, съдебната власт и общините за провеждане на благоразумна фискална политика при спазване на референтните стойности за бюджетния дефицит и размера на консолидирания дълг, установени за държавите-членки от Европейския съюз с критериите от Маастрихт. Разширяването на взаимодействието между тях, особено по отношение на приноса им към спазването на общите ограничения и постигането на целите на фискалните правила за сектор „Държавно управление“, е осигурено при зачитане на самостоятелния характер на бюджетите им.

Законът за публичните финанси съдържа разпоредби за повишаване на бюджетната прозрачност и публичност и създава предпоставки за увеличаване на достъпа до бюджетна информация, както и за подобряване на нейното качество и обхват.

Със Закона за публичните финанси се институционализират и цялостни, съгласувани и надеждни практики за прогнозиране и наблюдение на подсекторите на сектор „Държавно управление“. Обобщени са и националните фискални правила – за салдото на сектор „Държавно управление“, за бюджетното салдо по консолидираната фискална

програма, изчислено на касова основа, за максималния размер на разходите по консолидираната фискална програма, за номиналния размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“.

Спазването на строга бюджетна дисциплина продължава да бъде във фокуса чрез упражняването на засилен контрол върху разходите, особено във фазата на изпълнението на бюджета. Този подход е подкрепен от правило за утвърждаване от Народното събрание с годишния закон за бюджета на допустими максимални размери на задълженията на разпоредителите с бюджетни кредити към края на годината. В Закона за публичните финанси са заложили разпоредби, съгласно които показателите за максимален размер на ангажиментите за разходи и за максимален размер на новите задължения за разходи, които могат да бъдат поети през годината от първостепенните разпоредители, са част от показателите по бюджетите на първостепенните разпоредители, които се одобряват с годишния закон за бюджета. Законът за публичните финанси предвижда със закона за държавния бюджет да могат да се определят и лимити за разходи за персонал по бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет по държавния бюджет.

През 2013 г. усилията на Министерството на финансите са ориентирани в посока изпълнение на препоръката на Съвета на Европейския съюз от 10 юли 2012 г. относно Националната програма за реформи на Република България за 2012 г. и становището на Съвета относно Конвергентната програма на Република България (2012-2015 г.).

Сериозно предизвикателство през настоящата година е организиране подготовката по прилагането на Закона за публичните финанси, който от 2014 г. ще отмени действащите понастоящем Закон за устройството на държавния бюджет и Закона за общинските бюджети.

Други важни направления в усилията за подобряване на практиките за финансово управление и отчетност ще бъдат по-нататъшното усъвършенстване на отчитането на начислена основа в държавните предприятия и общините, както и предвидените в бюджетната процедура за 2014 г. различни видове оценки и разчети за максимални размери на ангажименти за разходи и за максимални размери на новите задължения за разходи, които могат да бъдат поети и съответно натрупани през годината от първостепенните разпоредители с бюджет.

7.1 Национални бюджетни правила

От началото на 2012 г. с влизането в сила на измененията и допълненията в Закона за устройството на държавния бюджет България прилага три вида фискални правила – за баланса, за размера на разходите и за дълга. Първите две са залегнали в Закона за устройството на държавния бюджет, докато третото – за дълга, в Закона за държавния дълг и в Закона за общинския дълг.

Правилото за бюджетния баланс определя таван на размера на дефицита по консолидираната фискална програма, представен на касова основа в процент от БВП. Когато бюджетното салдо по консолидираната фискална програма е дефицит, то не може да надвишава 2 на сто от brutния вътрешен продукт.

Разходното правило определя таван на разходите по консолидираната фискална програма в процент от БВП. Максималният размер на разходите по консолидираната фискална програма не може да надвишава 40 на сто от прогнозния брутен вътрешен продукт.

През 2010 г. бе въведено допълнително правило за утвърждаване с годишния закон за държавния бюджет на допустими максимални размери на задълженията на разпоре-

дителите с бюджетни кредити, както и на конкретни правила за промяна на размера на задълженията и за извършване на компенсирани промени.

Съгласно дефинираното със Закона за държавния дълг правило за таван на дълга неизплатената част на консолидирания държавен дълг към края на всяка година като съотношение спрямо прогнозния БВП не може да надвишава съотношението от предходната година, докато това съотношение е над 60 на сто. Консолидираният държавен дълг се състои от номиналната стойност на държавния дълг, дълга на общините и дълга на социалноосигурителните фондове.

На ниво местни правителства правилото за дълга е подкрепено от правила, определящи ограничения на годишния размер на плащанията по дълга и на номинала на издаваните общински гаранции. Съгласно правилото годишният размер на плащанията по дълга във всяка отделна година не може да надвишава 15 на сто от общата сума на собствените приходи и общата изравнителна субсидия по последния заверен годишен отчет за изпълнението на бюджета на общината. Второто правило гласи, че номиналът на издаваните общински гаранции не може да надвишава 5 на сто от общата сума на собствените приходи и общата изравнителна субсидия по последния заверен годишен отчет за изпълнението на бюджета на общината.

В глава втора на новия закон за публичните финанси се съдържат фискалните правила, които от началото на 2014 г. ще разширят обхвата на действащите правила и ще наложат допълнителни и засилени ограничения върху фискалната политика в дългосрочен план. Правилата са съобразени с международно приетите дефиниции и критерии, както и с изискванията за съгласуване на националното фискално планиране с превантивната и корективната част на Пакта за стабилност и растеж.

В Закона за публичните финанси е запазена конструкцията от три фискални правила (балансово, дългово и разходно) на касова основа – за бюджетното салдо и максималния размер на разходите по консолидираната фискална програма, както и за номиналния размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ към края на всяка година. Правилата са доразвити чрез включването на конкретни разпоредби за случаите на отклонение от целта (правило за салдото по консолидираната фискална програма) и корекционен механизъм за връщане до определеното с правилото ограничение (правило за номиналния размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“).

Засилването на устойчивостта на публичните финанси и на бюджетната дисциплина е осигурено с включване в обхвата на правилата на всички органи и фондове, които не са част от редовните бюджети на подсекторно равнище, с оглед оценката на общото им въздействие върху сектор „Държавно управление“ и представянето им в средносрочните стратегически и годишни бюджетни документи.

Включени са и разпоредби за средносрочната бюджетна цел за структурния дефицит на сектор „Държавно управление“ със съответните правила, регламентиращи случаи на отклонение или на неспазване, за салдото на сектор „Държавно управление“ и за случаите на евентуален дефицит, както и за ограничения върху годишния ръст на разходите.

В новия закон сериозно е доразвит наборът от фискални правила за подсектор „Местно управление“, включително са засилени и съществуващите понастоящем дългови правила. Залага се средносрочна цел за придържане към балансирано бюджетното салдо по бюджета на общината на касова основа. Включени са и разпоредби, ограничаващи средния темп на нарастване на разходите за местни дейности по бюджетите на общините и допълнително са засилени действащите дългови правила. Предвидено е със закона за държавния бюджет за съответната година да може да се определя и макси-

мален размер на дълга, който може да бъде поет от общината през бюджетната година.

С включването в обхвата на фискалните правила от Закона за публичните финанси на ограничения за поемане на дълг от подсектор „Социално осигуряване“ се цели постигането на пълен обхват на подсекторите на сектор „Държавно управление“. С тях се ограничават възможностите на социално-осигурителните фондове за поемането на дълг и издаването на гаранции. Подобни ограничения са заложили и за държавните висши училища, Българската академия на науките, Българската национална телевизия, Българското национално радио и Българската телеграфна агенция, както и за лицата, чиито бюджети не са част от държавния бюджет, но са включени в консолидираната фискална програма.

В Закона за публичните финанси е запазено изискването с годишния закон за държавния бюджет да се определят минималното ниво на фискалния резерв към края на съответната година.

7.2 Бюджетни процедури

На 24 януари 2013 г. Министерският съвет прие решение за бюджетната процедура за 2014 г., в което са определени основните правила, които следва да се спазват в рамките на годишния бюджетен процес, отделните стъпки за реализацията на основните етапи, отговорностите по изготвянето на необходимата информация и сроковете за нейното представяне в Министерството на финансите, Министерския съвет и Народното събрание.

Бюджетната процедура за 2014 г. се придържа към наложената през последните години практика, което цели устойчивост и последователност на процесите и процедурите. Сроковете по бюджетната процедура за 2014 г. са съобразени с предстоящите парламентарни избори.

Бюджетната процедура за 2014 г. бе приета седмица преди окончателното приемане от Народното събрание на Закона за публичните финанси. В Преходните и заключителни разпоредби на Закона за публичните финанси е предвидено влизането му в сила от 1 януари 2014 г., като бюджетната процедура за съставянето на бюджетите и разчетите за сметките за средствата от Европейския съюз за 2014 г. ще се провежда по заложените в него разпоредби.

Бюджетната процедура за 2014 г. е съобразена със сроковете по прилагането на механизмите и мерките, заложили в основните етапи на третия пореден цикъл на Европейския семестър. Осигурено е постигането на изискваната със семестъра съгласуваност между основните фискални и бюджетни документи на правителството, като средносрочната бюджетна прогноза за периода 2014–2016 г. и проектозакона за държавния бюджет за 2014 г., с ангажиментите по Националната програма за реформи в рамките на стратегия „Европа 2020“ и Конвергентната програма.

Фискалната политика за следващия тригодишен период ще се разработва при съобразяване с фискалните правила и ограничения относно целта за структурния дефицит на сектор „Държавно управление“, средносрочната бюджетна цел за структурния дефицит, целта за салдото на сектор „Държавно управление“, годишния ръст на разходите и размера на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“. Фискалната политика ще бъде съобразена и с ограниченията за максималния размер на разходите и за бюджетното салдо по консолидираната фискална програма.

В бюджетната процедура участват всички първостепенни разпоредители с бюджет и други юридически лица, получаващи бюджетни средства. Включени са и юридическите

лица, контролирани от държавата и/или общините, които не са част от консолидираната фискална програма, но попадат в обхвата на сектор „Държавно управление“. В тази връзка са разширени и отговорностите на министрите, които следва да представят на министъра на финансите обобщени прогнози и показатели за юридически лица, които са извън държавния бюджет или попадат в сектор „Държавно управление“. Предвижда се Националният статистически институт да предоставя информация за лицата, попадащи в сектор „Държавно управление“, включително и по подсектори.

Бюджетната процедура за 2014 г. е разделена на два основни етапа. Първият етап приключва в средата на месец април 2013 г. с приемане от Министерския съвет на решение за одобряване на средносрочната бюджетна прогноза за периода 2014–2016 г. и за одобряване на актуализация на Стратегията за управление на държавния дълг.

Средносрочната бюджетна прогноза за периода 2014–2016 г. ще бъде разработена на базата на Закона за държавния бюджет на Република България за 2013 г., утвърдените с последната средносрочна бюджетна прогноза фискални цели, политики и разходни тавани и/или бюджетни взаимоотношения, препоръката на Съвета от 10 юли 2012 г. относно Националната програма за реформи на Република България за 2012 г. и становището на Съвета относно Конвергентната програма на Република България (2012–2015 г.), най-вероятния или по-консервативния макроикономически сценарий, основан на пролетната макроикономическа прогноза, оценката на прякото въздействие на предвижданите политики върху дългосрочната устойчивост на публичните финанси, бюджетните прогнози на първостепенни разпоредители с бюджетни кредити за следващите три години, оценките на Министерството на финансите на прогнозите на първостепенните разпоредители с бюджетни кредити, както и с други оценки и прогнози.

Вторият етап на процедурата приключва в края на месец октомври 2013 г. с одобряването от Министерския съвет на актуализация на средносрочната бюджетна прогноза за периода 2014–2016 г. и на законопроекта за държавния бюджет на Република България за 2014 г. и съответно с внасянето на законопроекта за държавния бюджет на Република България за 2014 г. заедно с бюджетните документи в Народното събрание. Вторият етап на процедурата е удължен, като в него са включени евентуална актуализация на средносрочната бюджетна прогноза за периода 2014–2016 г. (в съответствие с параметрите на приетите от Народното събрание закони за държавния бюджет, за бюджета на държавното обществено осигуряване и за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2014 г.) и приемането от Министерския съвет на Постановление за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2014 г.

База за разработване на законопроекта за държавния бюджет за 2014 г. и на актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2014–2016 г. ще бъдат: средносрочната бюджетна прогноза за периода 2014–2016 г. и актуализацията на Стратегията за управление на държавния дълг; текущото изпълнение на бюджета към 30 юни 2013 г.; очакваното изпълнение на бюджета за 2013 г.; най-вероятният или по-консервативният макроикономически сценарий, основан на есенната прогноза на Министерството на финансите; препоръката на Съвета относно Националната програма за реформи и становището на Съвета относно Конвергентната програма на Република България и насоките на Европейската комисия относно разработването и актуализацията на Националната програма за реформи и Конвергентната програма съобразно сроковете по Европейския семестър през 2013 г.

Важен нов момент в бюджета за 2014 г. са заложените със Закона за публичните финанси разпоредби, предвиждащи Народното събрание с годишния закон за държавния бюджет да приема максимални размери за нови задължения за разходи, които могат да бъдат натрупани през годината от първостепенните разпоредители с бюджет, както

и максимален размер на поеманите през годината ангажменти за разходи. Предвидено е общинските съвети да определят сходни показатели по бюджетите на общините.

В рамките на бюджетната процедура за 2014 г. са интегрирани и две допълнителни процедури, резултатите от които се включват при подготовката на законопроекта за държавния бюджет за 2014 г. Едната процедура касае одобряване от Министерския съвет на проектите, които ще се финансират с държавни и/или държавногарантирани заеми през 2014 г., а другата е в изпълнение на Закона за публично-частното партньорство и предвижда разглеждане и одобряване от Министерския съвет на Оперативния план с включени проекти за държавни ПЧП или ПЧП на държавни публично-правни организации.

С оглед подпомагане процесите на планиране, разработване и актуализиране на средносрочната бюджетна прогноза и на планирането и съставянето на проектобюджетите на разпоредителите с бюджетни кредити за 2014 г., вкл. в програмен формат, министърът на финансите дава подробни указания, с което стартират двата основни етапа на процедурата.

На етапа на разработване на средносрочната бюджетна прогноза за периода 2014–2016 г. и на етапа на разработване на проектобюджета за 2014 г. се предвиждат съгласувания с ПРБК за уточняване параметрите на бюджетните прогнози и проектобюджетите за 2014 г., включително по програми, както и консултация с Националното сдружение на общините в Република България за общия размер на взаимоотношенията на общинските бюджети с централния бюджет и по проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за 2014 г. в частта му за общините.

7.3 Други институционални развития във връзка с публичните финанси

В Преходните и заключителните разпоредби на Закона за публичните финанси е предвидено в шестмесечен срок от обнародването на закона в „Държавен вестник“ Министерският съвет да внесе в Народното събрание предложение за определяне на независим орган по смисъла на чл. 6 от Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 г. относно изискванията за бюджетните рамки на държавите-членки. ▼

Приложение А

Табл. 1а: Макроикономически перспективи

	Код по ЕСС	2012	2012	2013	2014	2015	2016
		Равнище (млн. евро)	Темп на изменение	Темп на изменение	Темп на изменение	Темп на изменение	Темп на изменение
Реален БВП (по цени от 2012 г.)	V1*g	39 667	0.8	1.0	1.8	2.9	3.4
Номинален БВП	V1*g	39 667	3.0	3.0	4.2	5.1	5.7
Компоненти на реалния БВП							
Частно потребление	P.3	25 516	2.6	1.7	2.7	3.9	4.4
Правителствено потребление	P.3	6 165	-1.4	1.0	0.6	0.8	1.1
Бруто образуване на основен капитал	P.51	8 487	0.8	0.9	2.4	5.4	6.1
Изменение на запасите и нетно при добиване на активи (% от БВП)	P.52+ P.53	965	2.4	2.5	2.5	2.5	2.5
Износ на стоки и услуги	P.6	26 429	-0.4	2.0	3.9	4.0	4.1
Внос на стоки и услуги	P.7	27 895	3.7	2.6	4.4	5.1	5.3
Приноси към растежа на реалния БВП (п.п.)							
Крайно вътрешно търсене		-	1.6	1.4	2.3	3.8	4.4
Изменение в запасите и нетно при добиване на активи	P.52+ P.53	-	1.9	0.1	0.0	0.1	0.1
Външен баланс на стоки и услуги	V.11	-	-2.7	-0.5	-0.6	-0.9	-1.1

Табл. 1б: Ценова динамика

	Код по ЕСС	2012	2012	2013	2014	2015	2016
		Равнище	Промяна ³³	Промяна	Промяна	Промяна	Промяна
Дефлатор на БВП		100	2.2	2.0	2.4	2.2	2.2
Дефлатор на частното потребление		100	3.5	1.8	2.3	2.2	2.2
ХИПЦ ³⁴		100	2.4	1.8	2.7	2.6	2.6
Дефлатор на правителственото потребление		100	3.4	1.0	1.7	1.5	1.3
Дефлатор на инвестициите		100	2.2	1.2	2.2	1.5	1.1
Дефлатор на цените на износа (стоки и услуги)		100	3.6	1.9	2.4	2.1	2.0
Дефлатор на цените на вноса (стоки и услуги)		100	5.0	1.2	2.1	1.7	1.4

33 Процентно изменение спрямо предходната година.

34 Незадължителен за Програмите за стабилност.

Табл. 1в: Развитие на пазара на труда

	Код по ЕСС	2012	2012	2013	2014	2015	2016
		Равнище	Промяна	Промяна	Промяна	Промяна	Промяна
Заетост (хил. души) ³⁵		3 281.9	-4.3%	-2.4%	0.4%	0.7%	1.1%
Заетост (млн. отработени часове) ³⁶		5 421.7	-4.3%	-2.4%	0.4%	0.7%	0.9%
Безработица ³⁷		12.3%	1.0 ³⁸	0.7	-0.1	-0.4	-0.6
Производителност на труда (евро на един зает) ³⁹		12 086.5	5.4%	3.5%	1.4%	2.2%	2.3%
Производителност на труда (евро на отработен час) ⁴⁰		7.3	5.3%	3.5%	1.3%	2.2%	2.4%
Компенсация на наетите (хил. евро)	D.1	14 728 855.3	1.0%	2.2%	5.5%	6.2%	6.9%
Компенсация на един нает		6 174.4	5.6%	4.7%	5.0%	5.3%	5.6%

Табл. 1 г: Секторни баланси

В % от БВП	Код по ЕСС	2012	2013	2014	2015	2016
Нето предоставени/ получени заеми спрямо останалия свят	B.9	0.0	0.3	-1.5	-1.6	-2.1
в това число:						
– баланс на стоки и услуги		-3.1	-3.3	-3.7	-4.3	-4.9
– баланс на първични доходи и трансфери		1.8	2.2	1.2	1.5	1.5
– капиталова сметка		1.4	1.3	1.0	1.3	1.3
Нето предоставени/ получени заеми на частния сектор	B.9	-0.8	-1.3	-1.3	-1	-0.8
Нето предоставени/ получени заеми на консолидираното правителство	EDP B.9	-0.8	-1.3	-1.3	-1	-0.8
Статистическа разлика						

35 Заето население, дефиниция от националните сметки.

36 Дефиниция от националните сметки.

37 Хармонизирана дефиниция, Евростат; нива.

38 Промяната в нормата на безработица е в процентни пункта.

39 Реален БВП на един зает.

40 Реален БВП на отработен час.

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

	ЕСС 95	2012	2012	2013	2014	2015	2016
		Равнище	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП
Нето предоставени заеми (EDP B.9) по подсектори							
1. Консолидирано правителство	S.13	-318.9	-0.8	-1.3	-1.3	-1.0	-0.8
2. Централно правителство	S.1311	-453.3	-1.1	-1.4	-1.3	-1.1	-0.9
3. Регионално правителство	S.1312	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4. Местно правителство	S.1313	100.9	0.3	-0.1	0.0	0.0	0.1
5. Фондове за социално осигуряване	S.1314	33.5	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
Консолидирано правителство (S13)							
6. Общо приходи	TR	13 861.5	34.9	37.2	36.5	36.5	35.5
7. Общо разходи	TE	14 180.5	35.7	38.5	37.8	37.5	36.3
8. Нето предоставени/ получени заеми	EDP B.9	-318.9	-0.8	-1.3	-1.3	-1.0	-0.8
9. Лихвени разходи	EDP D.41	343.0	0.9	1.1	0.8	0.8	0.8
10. Първичен баланс		24.1	0.1	-0.3	-0.5	-0.3	0.0
11. Еднократни и други временни мерки		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Избрани компоненти на приходите							
12. Общо данъци (12=12a+12b+12c)		8 065.7	20.3	21.1	21.4	21.4	21.6
12a. Данъци върху производството и вноса	D.2	5 982.0	15.1	15.6	15.9	15.9	16.1
12b. Текущи данъци върху доходите, богатството и т.н.	D.5	1 986.9	5.0	5.3	5.3	5.3	5.3
12c. Данъци върху капитала	D.91	96.8	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
13. Социално-осигурителни вноски	D.61	2 861.2	7.2	7.6	7.4	7.3	7.1
14. Доход от собственост	D.4	430.0	1.1	0.7	0.4	0.5	0.5
15. Други		2 504.7	6.3	7.7	7.2	7.2	6.4
16=6. Общо приходи	TR	13 861.5	34.9	37.2	36.5	36.5	35.5
Данъчно бреме (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		10 926.9	27.5	28.7	28.9	28.8	28.7
Избрани компоненти на разходите							
17. Компенсация на наетите лица + междинно потребление	D.1+P.2	5 806.8	14.6	15.2	14.7	14.6	13.8
17a. Компенсация на наетите лица	D.1	3 517.6	8.9	9.0	8.7	8.7	8.3
17b. Междинно потребление	P.2	2 289.1	5.8	6.2	6.0	5.8	5.5
18. Общо социални трансфери (18=18a+18b)		5 355.9	13.5	14.2	14.1	13.7	13.2
<i>В т.ч. обезщетения при безработица</i>							
18a. Социални трансфери в натура	D.6311. D.63121. D.63131	712.7	1.8	2.0	2.0	1.9	1.8
18b. Социални трансфери без тези в натура	D.62	4 643.2	11.7	12.2	12.1	11.8	11.4
19=9. Лихвени разходи	EDP D.41	343.0	0.9	1.1	0.8	0.8	0.8
20. Субсидии	D.3	340.7	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8
21. Бруто образуване на основен капитал	P.51	1 293.9	3.3	5.5	5.5	5.8	5.9
22. Капиталови трансфери	D.9	281.5	0.7	0.4	0.4	0.4	0.4
23. Други		758.6	1.9	1.3	1.5	1.4	1.4
24=7. Общо разходи	TE1	14 180.5	35.7	38.5	37.8	37.5	36.3
Правителствено потребление (в номинално изражение)	P.3	6 186.0	15.6	15.4	15.1	14.7	14.2

Табл. 2б: Прогнози при непроменени политики

	2012		2013	2014	2015	2016
	Равнище	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП
1. Общо приходи при непроменени политики	13 862.0	34.9	36.7	36.4	36.5	35.5
2. Общо разходи при непроменени политики	14 180.5	35.7	37.1	37.6	37.4	36.2

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

	2012		2013	2014	2015	2016
	Равнище	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП
1. Разходи по европейски програми напълно обезпечени с приходи от европейските фондове	819.3	2.1	2.0	1.3	1.9	0.9
2. Разходи за обезщетения при безработица при непроменени политики	183.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4
3. Ефект от дискреционни мерки в приходната част	54.2	0.1	0.2	0.2	0	0
4. Законово установени увеличения на приходите	0	0	0	0	0	0

Табл. 3: Държавни разходи по функции

% от БВП	Код по ЕСС	2011	2016
1. Общи държавни служби	1	3.9	4.3
2. Отбрана	2	1.3	1.1
3. Обществен ред и сигурност	3	2.5	2.3
4. Икономически дейности	4	4.2	5.7
5. Опазване на околната среда	5	0.7	0.9
6. Жилищно строителство, благоустройство и комунално стопанство	6	1.2	1.5
7. Здравеопазване	7	4.6	4.0
8. Почивно дело, култура и религия	8	0.7	0.6
9. Образование	9	3.6	3.4
10. Социална защита	10	12.9	12.5
11. Общо разходи (= точка 7 = 24 от Таблица 2)	TE1	35.6	36.3

Табл. 4: Консолидиран правителствен дълг

В % от БВП	Код по ЕСС	2012	2013	2014	2015	2016
1. Брутен дълг ⁴¹		18.5	17.9	20.4	18.6	19.9
2. Изменение в нивото на брутния дълг		2.2	-0.6	2.5	-1.8	1.3
Приноси към измененията в съотношението на брутния дълг към БВП						
3. Първичен баланс ⁴²		0.1	-0.3	-0.5	-0.3	0.0
4. Лихвени разходи ⁴³	EDP D.41	0.9	1.1	0.8	0.8	0.8
5. Корекция наличности		1.22	-1.4	2.2	-2.3	0.5
в това число:						
Разлики между пари в брой и натрупвания ⁴⁴						
Нетно натрупване на финансови активи ⁴⁵		1.3	-1.6	1.9	-2.4	0.4
в това число: приходи от приватизация						
		0.1	0.2	0.2	0.0	0.0
Оценъчни ефекти и други ⁴⁶		0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Имплицитен лихвен процент върху дълга ⁴⁷		4.7	6.0	3.8	4.2	4.1
Други променливи от значение						
6. Ликвидни финансови активи ⁴⁸						
7. Нетен финансов дълг (7=1-6)						
8. Дългова амортизация от края на предходната година		1.3	3.7	1.4	2.5	1.3
9. Процентно съотношение на дълга, деноминиран в чужда валута		24.0	31.1	29.1	35.8	36.9
10. Среден матуритет		6.2	6.5	5.7	6.2	6.0

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

42 Вж. т. 10 от Таблица 2.

43 Вж. т. 9 от Таблица 2.

44 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.

45 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.

46 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.

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

48 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	2012	2013	2014	2015	2016
1. Растеж на БВП (%)		0.8	1.0	1.8	2.9	3.4
2. Нето отпуснати заеми на консолидираното правителство	EDP B.9	-0.8	-1.3	-1.3	-1.0	-0.8
3. Лихвени разходи	EDP D.41	0.9	1.1	0.8	0.8	0.8
4. Единични и други временни мерки						
5. Растеж на потенциалния БВП (%)		0.6	1.4	1.6	2.2	2.7
Приноси:						
труд		-1.6	-0.8	-0.7	-0.3	0.0
капитал		0.9	0.8	0.8	0.9	1.0
обща факторна производителност		1.3	1.4	1.5	1.6	1.7
6. Отклонение от потенциалния БВП		-1.4	-1.7	-1.6	-0.9	-0.1
7. Циклична компонента на бюджета		-0.4	-0.6	-0.5	-0.3	0.0
8. Циклично приспособен баланс (2-7)		-0.4	-0.8	-0.8	-0.8	-0.8
9. Циклично приспособен първичен баланс (8+3)		0.5	0.3	0.0	0.0	0.0
10. Структурен баланс (8-4)		-0.4	-0.8	-0.8	-0.8	-0.8

Табл. 6: Разлика спрямо предходната актуализация

	Код по ЕСС	2012	2013	2014	2015	2016
Растеж на реалния БВП (%)						
Предходна актуализация		1.4	2.5	3.5	4.0	
Текуща актуализация		0.8	1.0	1.8	2.9	3.4
Разлика (пр. п)		-0.6	-1.5	-1.7	-1.1	
Нето отпуснати заеми на консолидираното правителство (% от БВП)	EDP B.9					
Предходна актуализация		-1.6	-1.3	-0.5	0.0	
Текуща актуализация		-0.8	-1.3	-1.3	-1.0	-0.8
Разлика (пр. п)		0.8	0.0	-0.8	-1.0	
Брутен дълг на консолидираното правителство (% от БВП)						
Предходна актуализация		19.8	18.4	18	16.4	
Текуща актуализация		18.5	17.9	20.4	18.6	19.9
Разлика (пр. п)		-1.3	-0.5	2.4	2.2	

Табл. 7: Дългосрочна устойчивост на публичните финанси

% от БВП	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Общо разходи	39.2	37.4	35.3	35.6	36.5	37.9	38.2
В т.ч. разходи, свързани със застаряването на населението	15.5	18.2	16.0	16.4	17.3	18.7	18.9
Разходи за пенсии	7.8	9.9	8.1	8.0	8.2	9.2	9.3
Пенсии за трудова дейност	7.5	9.6	7.8	7.7	8.0	8.9	9.0
Пенсии за възраст и ранно пенсиониране	5.9	8.0	6.2	6.0	6.3	7.2	7.3
Други пенсии (за инвалидност, наследствени)	1.6	1.6	1.6	1.7	1.7	1.7	1.7
Пенсии по професионални схеми (ако са в консолидираното правителство)	-	-	-	-	-	-	-
Здравеопазване	4.1	4.8	4.3	4.6	5.3	5.6	5.6
Дългосрочни грижи	-	-	-	-	-	-	-
Разходи за образование	3.8	3.8	3.3	3.5	3.5	3.7	3.8
Други разходи, свързани със застаряването на населението	0.1	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Лихвени разходи	1.2	0.6	0.6	0.3	0.3	0.3	0.4
Общо приходи	40.4	34.3	34.5	34.5	34.5	34.5	34.5
В т.ч. приходи от собственост	1.3	1.1	1.0	0.3	0.3	0.3	0.3
В т.ч.: от пенсионни вноски (или социално-осигурителни вноски, ако е релевантно)	6.0	7.4	8.1	8.1	8.1	8.1	8.1
Активи на резервни пенсионни фондове	-	-	-	-	-	-	-
В т.ч.: консолидирани активи на публичните пенсионни фондове (без държавни облигации)	-	-	-	-	-	-	-
Системни пенсионни реформи⁴⁹							
Социалноосигурителни вноски, насочени към задължително допълнително пенсионно осигуряване ⁵⁰	0.8	1.0	-	-	-	-	-
Разходи за пенсии на задължително допълнително пенсионно осигуряване ⁵¹	0.0	0.0	-	-	-	-	-
Допускания							
Растеж на производителността на труда	3.1	5.3	2.8	2.5	2.3	1.6	1.5
Растеж на реалния БВП	6.4	0.4	1.7	1.4	1.0	0.7	0.3
Коефициент на икономическа активност, мъже (на възраст 20-64 г.)	78.3	77.3	76.9	75.6	74.8	75.7	77.1
Коефициент на икономическа активност, жени (на възраст 20-64 г.)	68.4	68.0	68.9	67.1	65.6	66.7	68.8
Коефициент на икономическа активност, общо (на възраст 20-64 г.)	73.3	72.6	74.0	71.9	71.3	72.2	74.0
Безработица (%. 15-64 г.)	6.9	10.2	9.4	7.3	7.3	7.3	7.3
Население на възраст 65+ към цялото население	17.3	17.7	21.0	24.3	27.6	31.2	32.6

Табл. 7а: Условни задължения

% от БВП	2012	2013
Държавно гарантиран дълг	1.3%	1.1%
От който: свързан с финансовия сектор	0.12%	0.08%

49 Пенсионни реформи, които включват задължително допълнително пенсионно осигуряване.

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

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

Табл. 8: Основни допускания

	2012	2013	2014	2015	2016
Краткосрочен лихвен процент (средногодишна стойност).6-месечен LIBOR в евро, %	0.57	0.31	0.51	0.78	1.17
Краткосрочен лихвен процент (средногодишна стойност).6-месечен LIBOR в долари,%	0.69	0.50	0.61	0.65	1.33
Дългосрочен лихвен процент (средногодишна стойност), %	4.5	3.9	4.0	4.3	4.5
Валутен курс USD/EUR (средногодишна стойност)	1.28	1.35	1.35	1.35	1.35
Номинален ефективен валутен курс, процентно изменение, предходна година = 100 ⁵²					
Валутен курс спрямо EUR (средногодишна стойност)	1.95583	1.95583	1.95583	1.95583	1.95583
Световна икономика, растеж на БВП, %	3.1	3.5	4.1	4.4	4.5
Растеж на БВП на ЕС, %	-0.3	0.1	1.6	1.9	2
Растеж на релевантните чужди пазари. %					
Обем на световния внос, без ЕС, %					
Цена на петрол (среднопретеглена спот цена, USD/барел сорт „Брент“)	112.0	113.7	106.4	102.3	99.3
Международни цени на неенергийните стоки (% на год. основа)	-9.8	-3.3	-2.9	-2.0	-2.0
Международни цени на хранителните продукти (% на год. основа)	-1.8	-5.6	-4.3	-2.6	-3.0
Международни цени на селскостопанските суровини (% на год. основа)	-12.6	3.3	-0.4	-3.2	-3.7
Международни цени на металите (% на год. основа)	-16.8	-2.3	-3.1	0.1	0.8

52 Положителните числа означават поскъпване, а отрицателните – обезценяване.