



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Министерство на финансите

КОНВЕРГЕНТНА ПРОГРАМА

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
2014–2017

Съдържание

1. Обща рамка на политиките и цели	5
2. Икономически перспективи	9
2.1 Допускания за развитието на световната икономика	9
2.2 Икономически перспективи и циклично развитие	9
2.3 Средносрочен сценарий	11
2.4 Секторни баланси	11
3. Правителствен баланс и дълг	25
3.1 Стратегия на политиката	25
3.2 Средносрочни цели	26
3.3 Фактически баланси и актуализирани бюджетни планове за текущата година	26
3.4 Средносрочни перспективи, вкл. описание и количествено измерване на ефекта от стратегически политики	33
3.5 Структурен баланс (циклични компоненти на баланса, единични и временни мерки) и фискална позиция, вкл. бенчмарк за правителствените разходи	37
3.6 Равнище на дълга и тенденции, анализ на извънбюджетните операции и на корекциите наличности	39
3.7 Ефекти върху бюджета от провеждането на основни структурни реформи	43
4. Анализ на чувствителността и сравнение с предходната актуализация	51
4.1 Алтернативен сценарий и рискове -макроикономически ефекти върху икономиката на България от влошаване на външната среда	51
4.2 Чувствителност на бюджетните прогнози при различни сценарии	53
4.3 Сравнение с предходната програма	55
5. Устойчивост на публичните финанси	57
5.1 Стратегия на политиката	57
5.2 Дългосрочни бюджетни перспективи, вкл. въздействието от застаряването на населението	58
5.3 Условни задължения	61
6. Качество на публичните финанси	63
6.1 Стратегия на политиката	63
6.2 Състав, ефективност и ефикасност на разходите -COFOG	64
6.3 Структура и ефективност на приходните системи	65
7. Институционални характеристики на публичните финанси	75
7.1 Национални бюджетни правила	75
7.2 Бюджетни процедури	76
7.3 Други институционални развития във връзка с публичните финанси	77
Приложение А	81
Табл. 1а:Макроикономически перспективи	81
Табл. 1б:Ценова динамика	81
Табл. 1в: Развитие на пазара на труда	82
Табл. 1г: Секторни баланси	82
Табл. 2а: Бюджетни прогнози на сектор „Държавно управление“	83
Табл. 2б: Прогнози при непроменени политики	84
Табл. 2в: Разходи, които не се включват в бенчмарка за разходите	84
Табл. 3: Държавни разходи по функции	84
Табл. 4: Консолидиран правителствен дълг	85
Табл. 5: Циклично развитие	86
Табл. 6: Разлика спрямо предходната актуализация	86
Табл. 7: Дългосрочна устойчивост на публичните финанси	87
Табл. 7а: Условни задължения	88
Табл. 8: Основни допускания	88

Списък на съкращенията

БВП	брутен вътрешен продукт
БДС	брутна добавена стойност
БНБ	Българска народна банка
ДДС	данък върху добавената стойност
ДОО	държавно обществено осигуряване
ДЦК	държавни ценни книжа
ЕБВР	Европейска банка за възстановяване и развитие
ЕИБ	Европейска инвестиционна банка
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕСС'95	Европейска система от сметки'95
ЕЦБ	Европейска централна банка
ЗДБ	Закон за държавния бюджет
ЗДБРБ	Закон за държавния бюджет на Република България
ЗИД	Закон за изменение и допълнение
ЗПФ	Закон за публичните финанси
КП	Конвергентна програма
ПСР	Пакт за стабилност и растеж
ПЧИ	преки чуждестранни инвестиции
ППЗАДС	Правилник за прилагане на Закона за акцизите и данъчните складове
ХИПЦ	хармонизиран индекс на потребителските цени
КСО	Кодекс за социално осигуряване
КФП	Консолидирана фискална програма
МВФ	Международен валутен фонд
МФ	Министерство на финансите
НЗОК	Национална здравноосигурителна каса
НАП	Национална агенция за приходите
НСИ	Национален статистически институт
НОИ	Национален осигурителен институт
НПР	Национална програма за реформи
ПРЗ	Преходни и заключителни разпоредби
РТЕП	разходи на работодателите за труд на единица продукция
СБЦ	средносрочна бюджетна цел
СДО	средни данъкоплатци и осигурители
СОФ	социално – осигурителни фондове
СУДД	Стратегия за управление на държавния дълг
ЦБ	централен бюджет
BGN	български лев
EDP	ExcessiveDeficitProcedure (Процедура при прекомерен дефицит)
EUR	евро
LIBOR	LondonInterbankOfferedRate (Лондонски междубанков лихвен процент)
USD	щатски долар

1. ОБЩА РАМКА НА ПОЛИТИКИТЕ И ЦЕЛИ

Конвергентната програма на Република България (2014-2017 г.) очертава основните политики за поддържане на икономическата и финансовата стабилност на страната с цел създаване на условия за икономически растеж.

Политиката на правителството е насочена към по-ефективно и конкурентно разпределение на публичните ресурси с цел насърчаване на инвестициите и заетостта, а оттам и ускоряване на икономическия растеж. Това ще спомогне за намаляване на натрупаните неравновесия в българската икономика, като особено внимание е насочено към намаляване на регионалните и социалните дисбаланси.

Ключови приоритети на правителството са провеждането на структурни реформи, повишаване на ефективността и ефикасността на работата на институциите, развитието на електронното правителство, подобряване на бизнес климата, насърчаване на развитието на малките и средните предприятия чрез ефективното усвояване на европейските фондове и др. В тази връзка правителството е ангажирано и със засилване на ролята на Българската банка за развитие като ефективен инструмент за провеждане на икономическа политика.

Важен аспект на стратегическите политики е и повишаването на производителността и конкурентоспособността на икономиката за постигане на балансиран растеж, устойчива конвергенция и повишаване на благосъстоянието в дългосрочен план. В този смисъл приоритетни са политиките за подобряване на образованието и по-специално връзката му с пазара на труда, намаляване на административното бреме, повишаване на конкуренцията в различните сектори на икономиката, инвестиции в инфраструктура и др.

Фискалните цели в средносрочен план остават насочени към запазване на устойчивата бюджетна рамка в контекста на ангажиментите на България както по линия на Пакта за стабилност и растеж, така и във връзка със статута ѝ на страна по Договора за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз¹. Средносрочната и дългосрочната устойчивост на основните фискални параметри остават приоритетни от гледна точка на повишаване на доверието и създаване на прогнозируема инвестиционна и стопанска среда. Предвид тригодишния цикъл на актуализация на средносрочната бюджетна цел, предвиден в чл. 23, ал. 4 от ЗПФ, в настоящата актуализация на Конвергентната

¹ На 28 ноември 2013 г. Народното събрание на Република България прие Закон за ратифициране на Договора за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз, обнародван в ДВ, бр. 106 от 10.12.2013 г. Законът съдържа декларация, с която България се ангажира да прилага Дял III („Фискален пакт“) от Договора, считано от 1 януари 2014 г.

програма България дефинира средносрочна бюджетна цел за структурен дефицит на годишна основа в размер на 1%.

Данъчно-осигурителната политика на правителството е ориентирана към подкрепа на икономическия растеж и повишаване на фискалната устойчивост в дългосрочен план. Основен приоритет е и подобряване на ефективността на работа на приходните администрации и ограничаване на сивия сектор. Всички тези мерки допринасят за създаване на фискална стабилност, която осигурява възможност за изпълнение на политиките на правителството.

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

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

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

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

В четвъртата част е направен анализ на чувствителността на прогнозите към 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, както и на сценарий, отразяващ чувствителността на дълга.

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

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

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

Настоящата Конвергентна програма отчита мерки и развития по първата от седемте препоръки на Съвета на ЕС от 9 юли 2013 г. относно Националната програма за реформи на България за 2013 г. и съдържаща становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за периода 2012–2016 г.², а именно:

Специфична препоръка 1: Да запази стабилната бюджетна позиция, като гарантира спазването на средносрочната бюджетна цел, и да провежда бюджетна политика, благоприятстваща растежа, както е предвидено в Конвергентната програма. Да въведе цялостна данъчна стратегия за укрепване на всички аспекти на данъчното законодателство и на процедурите за събиране с цел да бъдат увеличени приходите, по-специално чрез подобряване на събирането на данъците, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на изискванията. Да създаде независим орган, който да контролира бюджетната политика и да изготвя анализи и съвети. ▼

² ОВ на ЕС С 217, 30.07.2013 г.

2. ИКОНОМИЧЕСКИ ПЕРСПЕКТИВИ

2.1 Допускания за развитието на световната икономика

Настоящата Конвергентна програма се базира на макроикономическата рамка за 2014–2017 г., която е разработена с помощта на средносрочния макроикономически модел на Министерството на финансите при допусканията за основни показатели на външната среда на Международния валутен фонд, Европейската комисия и Министерството на финансите на Република България, актуални към средата на месец март 2014 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 (2013–2020 г.).

Табл. 2-1: Допускания относно основни макроикономически показатели

	2014	2015	2016	2017
Световна икономика (реален растеж, %)	3.7	3.9	4.0	4.0
БВП на ЕС (реален растеж, %)	1.4	1.7	1.8	1.9
Валутен курс USD/EUR- средногодишен	1.34	1.36	1.36	1.36
Международни цени на основни суровини (в доларово изражение, %)				
Петрол сорт „Брент“(цена за барел)	-2.8	-5.8	-4.5	-3.7
Не-енергийни суровини	-3.6	-2.2	-0.8	-0.8
Храни	-6.4	-2.6	-1.0	-0.8
Напитки	-2.7	-0.2	-1.0	-1.6
Селскостопански суровини	3.5	-0.1	-2.7	-3.1
Метали	-4.6	-3.5	0.9	0.8
6-м. ЛИБОР по деноминирани в USD депозити	0.42	0.82	1.86	2.93
6-м. ЛИБОР по деноминирани в EUR депозити	0.33	0.53	1.02	1.47

Източник: МВФ, ЕК, МФ

2.2 Икономически перспективи и циклично развитие

– Икономически растеж

През 2013 г. растежът на brutния вътрешен продукт на България се ускори до 0.9% при 0.6% през 2012 г. Постепенното възстановяване на икономическата активност в ЕС доведе до силно нарастване на българския износ. Нетният износ бе с основен положителен принос за динамиката на БВП за годината. След като регистрира растеж от 3.1% за предходната година, през 2013 г. вътрешното търсене намалю с 1.1%.

Крайното потребление спадна с 1.4%, при растеж от 2.9% за 2012 г. Влошаването дойде по линия на намаление на разходите на домакинствата с 2.3%, докато потреблението на правителството се увеличи с 2.5%. Въпреки реалното нарастване на разполагаемия до-

ход, домакинствата са предпазливи относно разходите си поради съществуващата несигурност на пазара на труда, свързана с продължаващо, макар и със значително забавени темпове, намаление на заетостта и повишаване на безработицата. През трето и четвърто тримесечие на 2013 г. спадът на потреблението на домакинствата се забави, спрямо съответните тримесечия на предходната година. Януарското наблюдение на потребителите отчете значително подобрене в индикатора за доверие на потребителите. Причина за него бяха по-оптимистичните очаквания на анкетираните както за икономическата ситуация в страната, така и за финансовото състояние на домакинствата.

Ниското търсене възпира някои предприемачи от реализирането на инвестиционни проекти. Това доведе до спад на частните инвестиции през годината. В същото време, капиталовите разходи на правителството нараснаха, компенсирайки отчасти понижената частна инвестиционна активност. Бруто-образуването на основен капитал в икономиката намалю с 0.3%.

Поради подобреното външно търсене износът на стоки и услуги през 2013 г. нарасна в реално изражение с 8.9%. Ниското частно потребление ограничи растежа на вноса до 5.7%, като в по-голяма степен той беше повлиян от повишеното търсене от страна на експортно ориентирани отрасли. Тази динамика доведе до положителен принос на нетния износ за растежа на БВП от 2 п.п.

Икономическата активност в страната се ускори и по линия на предлагането, като растежът на брутната добавена стойност бе 1.1% в реално изражение, с положителен принос на услугите и аграрния сектор.

Добавената стойност в сектора на услугите нарасна с 1.5%. С основен положителен принос бяха отраслите "Държавно управление" и "Финансови и застрахователни дейности". Ниското потребителско търсене се отрази в спад при "Търговия, транспорт, пощи, хотелиерство и ресторантьорство".

Граф. 2-1: Приноси по компоненти към годишния растеж на БВП и БДС (п.п)



Източник: НСИ

Слабото вътрешното търсене повлия и на промишления сектор, чиято добавена стойност намалю с 0.1%. Данните за оборота в промишлеността показват ръст на продажбите на външния пазар от 3.8% и спад на вътрешния от 3.9%.

Спадът на добавената стойност в строителния сектор продължи, но със забавени темпове и достигна 1%. Динамиката в сектора се определяше от понижаване на активността както при сградното, така и при гражданско-инженерното строителство.

Добрата реколта през годината и повишената продукция на зърнени и технически култури доведе до ръст на добавената стойност в селското стопанство от 3.4%.

– Циклична позиция

По оценки на Министерство на финансите, растежът на потенциалния БВП през 2013 г. е бил 1.1% и се очаква да достигне 1.9% през 2014 г. Общата факторна производителност ще остане основен фактор за плавното ускоряване на растежа за целия прогнозен период до 2017 г. Принос за това ще окаже и постепенното увеличение на капитала, повлияно от нарастване на инвестиционната активност. Бавното възстановяване на пазара на труда ще задържи висока естествената норма на безработица през 2014 г., а нейното понижаване се очаква да започне от 2015 г. Приносът на труда като фактор за потенциалния растеж през прогнозния период ще бъде нисък поради негативните демографски тенденции.

За 2014 г. отклонението от потенциала ще достигне 1.3%. През следващите години икономиката ще се приближи към потенциала, като се очаква отклонението да се затвори към 2017 г.

2.3 Средносрочен сценарий

През 2014 г. се очаква българската икономика да отбележи реален ръст от 2.1%. Както и през 2013 г. нетният износ ще има положителен принос за растежа, но значително по-слаб поради по-силно увеличение на вноса. Основен двигател на икономическата активност се очаква да бъде вътрешното търсене. В средносрочен план потреблението и инвестициите ще допринесат за ускоряване на икономическия растеж, докато приносът на нетния износ ще премине на отрицателна територия.

Повишаването на потребителското доверие, стабилизирането на пазара на труда и реалното нарастване на доходите на домакинствата ще подкрепят нарастването на частното потребление през 2014 г. до 1.3%. В следващите години се предвижда плавно ускоряване на растежа на потребителските разходи до 4% през 2017 г.

Постепенното възстановяване на потреблението в страната, както и повишаването на външното търсене ще имат стимулиращ ефект върху инвестиционната активност на предприятията през разглеждания период. Очаква се положителен принос и от страна на правителствените капиталови разходи. В резултат разходите за основен капитал в икономиката ще нараснат в реално изражение средно с 4.5% за периода 2014-2017 г.

Подобряването на перспективите пред развитието на европейската и световна икономика през 2014 г. ще доведе до растеж на българския износ от 6.9%, но поради увеличаващия се натиск върху вноса от страна на вътрешното търсене, нетният износ ще има слаб положителен принос от 0.3 п.п. До 2017 г. се очаква плавно увеличаване на вноса и износа, както и на отрицателния принос на нетния износ в БВП до 1.1 п.п.

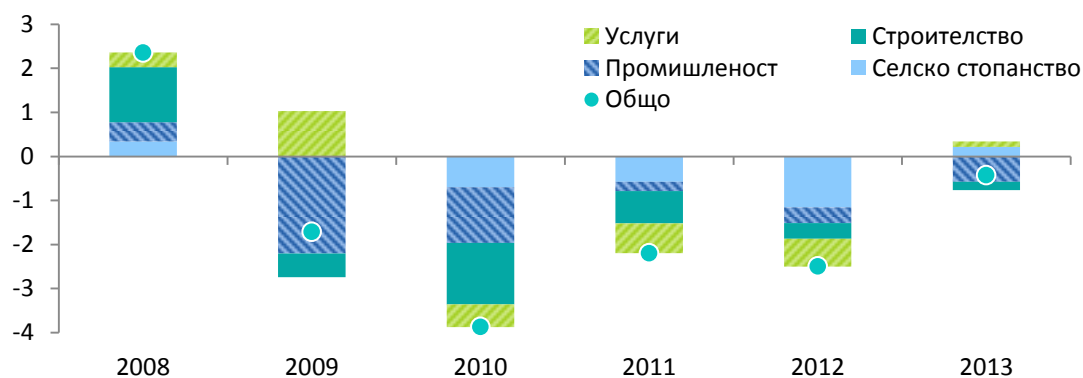
2.4 Секторни баланси

– Пазар на труда, доходи и производителност

През 2013 г. пазарът на труда се характеризираше със стабилизиране на заетостта и продължаващо увеличение в броя и нивото на безработица. Средногодишният брой на зае-

тите продължи да намалява, но негативната динамика бе сведена до 0.4%, при спад от 2.5% за предходната година³. Основен принос за отбелязаното подобрене имаше селското стопанство и в по-малка степен услугите. Значителното повишение на заетите в селското стопанство през второто и третото тримесечие на 2013 г. обуслови положителната годишна динамика от 1.2%, а стабилизирането в броя на заетите в услугите около нивото им от 2012 г. беше подкрепено най-вече от отбелязаното увеличение на заетостта в професионални дейности, научни изследвания, административни и спомагателни дейности. Същевременно, секторът на индустрията продължи да освобождава трудов ресурс. При строителството спадът на заетостта се забави до 3.5%, но остана висок, докато в промишлеността понижението на заетите се ускори до 2.8%, като основен отрицателен принос имаха отрасли, произвеждащи основно за вътрешния пазар, като производство на хранителни продукти, напитки и тютюневи изделия, и производство, некласифицирано другаде⁴.

Граф. 2-2: Приноси в динамиката на заетостта



Източник: НСИ (СНС), МФ

Броят на безработните продължи да се увеличава за пета поредна година и достигна средна за годината стойност от 436.3 хил. души⁵, което в условията на стабилизиране на заетостта показва увеличение на икономическата активност на населението. Коефициентът на икономическа активност във възрастовата група 15+ достигна 53.9% и надхвърли с 0.8 п.п. нивото си от предходната година. Поради ограничените възможности за наемане на труд обаче по-високата икономическа активност беше фактор и за задържане на високите нива на безработица през годината, като средногодишното равнище на показателя възлезе на 12.9%⁶.

През 2014 г. очакванията са пазарът на труда да отбележи слабо подобрене. Броят на заетите се очаква да се стабилизира и слабо да се повиши с темп от 0.1%⁷ спрямо предходната година. С очакваното подобрене във вътрешното търсене възстановяването на заетостта се очаква да бъде подкрепено най-вече от услугите. За разлика от 2013 г., когато стабилизирането на заетостта беше съпроводено с повишение в нивото на безработицата, през 2014 г. нейното възстановяване се очаква да преустанови тенденцията на по-

³ Според дефиницията на Системата на националните сметки (СНС).

⁴ Дезагрегираните дейности на промишлеността се основават на годишното наблюдение на предприятията.

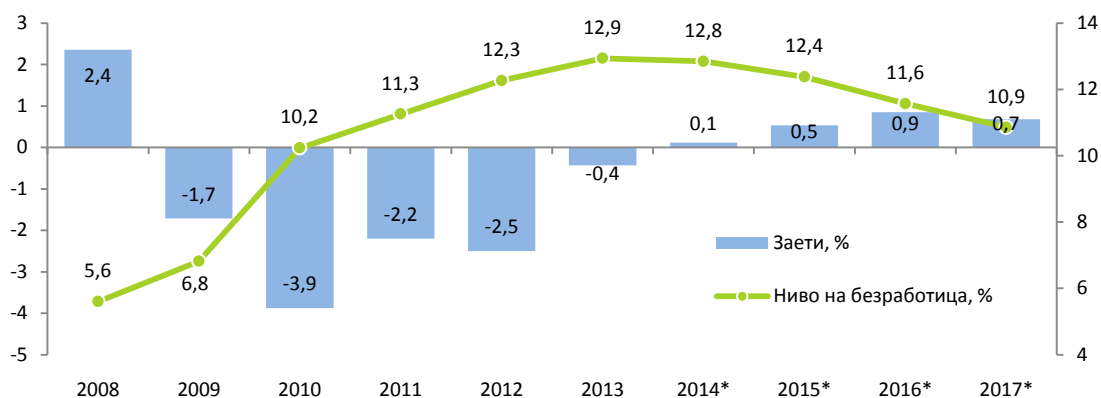
⁵ Според данните от Наблюдението на работната сила (НРС).

⁶ Според дефиницията на НРС.

⁷ Според дефиницията на СНС.

вишение в нивото на безработицата и неговата стойност се очаква да отбележи слабо намаление до 12.8%⁸.

Граф. 2-3: Динамика на заетите и ниво на безработица, %



Източник: НСИ (СНС, НРС), МФ

Възстановяването на заетостта през следващите години се очаква постепенно да се засили, подкрепено от по-високото търсене на труд и повишаването на икономическата активност на населението, като в края на прогнозния хоризонт се очаква забавяне в растежа на заетостта в резултат от проявлението на демографските процеси върху работната сила. Нивото на безработица се очаква да следва низходяща тенденция и да достигне 10.9% през 2017 г.

Повишаването на икономическата активност, както и наблюдаваното благоприятно развитие на заетостта в страната обуслови възходящата динамика на разходите за труд през 2013 г. Разгледано общо за икономиката, делът на компенсациите на наетите в брутната добавена стойност се увеличи от 45.0% до 47.4%, като най-високо ниво беше регистрирано в сектор „Услуги“ (51.3%), следван от „Индустрия“ (42.9%) и „Селско стопанство“ (24.3%). Повишението на разглеждания показател беше резултат от увеличението на компенсациите на наетите лица с 5.3% в номинално изражение, докато добавената стойност по текущи цени не отчете повишение. Единствено във „Финансови и застрахователни дейности“ се наблюдаваше намаление на дела на разходите за труд, което бе обусловено от спада на компенсациите на наетите (20.5%) в условията на значително увеличение на добавената стойност (7.3%). Всички останали дейности регистрираха повишение на дела на разходите за труд. Промислеността също отчете номинален растеж на добавената стойност от 0.9%, но той остана по-нисък от този на компенсациите на наетите (4.8%). В част от икономическите дейности („Строителство“, „Търговия, транспорт, хотели и ресторанти“ и „Селско стопанство“) се наблюдаваше дори намаление на добавената стойност, като в аграрния сектор и в „Търговия, транспорт, хотели и ресторанти“ динамиката на компенсациите на наетите остана близка до отчетените през предходната година нива, съответно 12.8% и 4.4%, а нарастването на показателя в строителството се ускори съществено до 8.7%.

⁸ Според дефиницията на НРС.

Табл. 2-2: Дял на компенсациите на наетите лица (КН) в брутната добавена стойност (БДС)

Икономическа дейност	КН/БДС (%)	КН/БДС (%)		Изменение на КН (%)	Изменение на БДС (%)
	ЕС 28	България			
	2013	2013	2012	2013/2012	2013/2012
Общо	55.3	47.4	45.0	5.3	0.0
Селско стопанство	27.8	24.3	19.6	12.8	-9.0
Индустрия	56.7	42.9	40.2	5.5	-1.1
Промисленост	63.0	43.0	41.4	4.8	0.9
Строителство	55.3	42.1	35.3	8.7	-8.9
Услуги	55.6	51.3	49.5	5.1	1.3
Търговия, транспорт и хотели & ресторанти	58.8	56.9	50.4	4.4	-7.5
Информационни дейности	58.3	52.1	48.7	6.2	-0.7
Финансови и застрахователни дейности	54.0	32.2	43.5	-20.5	7.3
Професионални и административни дейности	58.7	64.0	57.1	9.1	-2.6

Източник: НСИ (СНС), МФ

Оценяването на разходите за труд като дял от БДС в България показва наличието на сравнително предимство спрямо средното за ЕС 28 ниво в контекста на разходната конкурентоспособност на икономиката. През 2013 г. дялът на компенсациите на наетите в БДС в България (47.4%) остана по-нисък от отчетената стойност в ЕС 28 (55.3%) като тази тенденция е в сила и по икономически дейности.

Наблюдаваното подобрение в динамиката на заетите през 2013 г. доведе до забавяне в темпа на нарастване на производителността на труда до 1.3% в реално изражение⁹ спрямо 3.2% през 2012 г. Тази тенденция бе най-силно изразена в промишлеността, но растежът на производителността там остана по-висок от средния за икономиката (2.8%), следван от този в селското стопанство (2.2%) и услугите (1.4%). През 2013 г. реалните разходи за труд на единица продукция¹⁰ (РТЕП) се повишиха с 6.1% в резултат от изпреварващия растеж на компенсациите на един нает (6.6%) спрямо този на производителността на труда (0.5%), измерени по текущи цени. Възходящата динамика на показателя бе преди всичко повлияна от дейностите „Селско стопанство“, „Строителство“ и „Търговия, транспорт, хотели и ресторанти“. Промислеността, която в най-силна степен е изложена на пряка конкуренция от страна на външните пазари, също се характеризираше с растеж от 3.8% на РТЕП, което бе резултат от изпреварващия растеж на компенсациите на един нает (7.7%) спрямо този на добавената стойност (3.8%). Неблагоприятното развитие на добавената стойност в разглежданата дейност отразяваше намалените обороти в промишленото производство за вътрешния пазар, отчетени през първото половина на 2013 г. През второто полугодие се наблюдаваше успешно адаптиране на РТЕП.

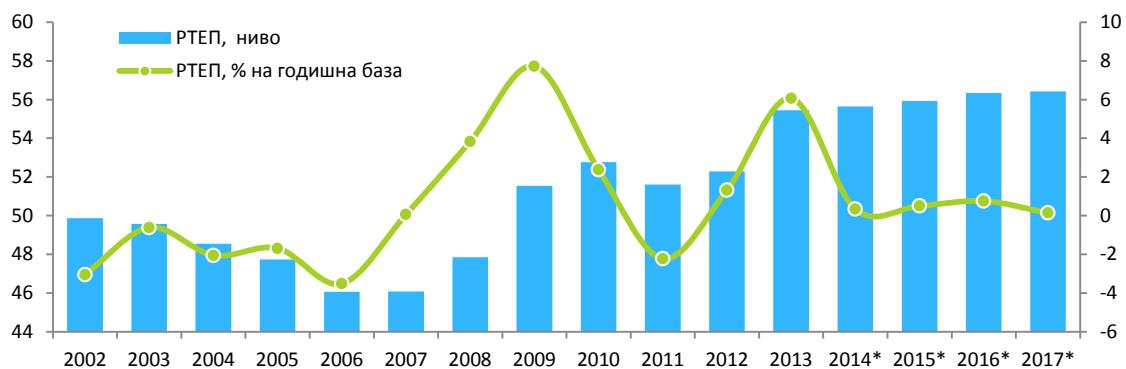
Очакваните високи нива на безработица ще продължат да оказват задържащ ефект върху растежа на доходите от труд, които ще се повишават с умерени темпове от около 3.5-5.5% в номинално изражение в рамките на програмния период (2014–2017 г.). Очаквани-

⁹ Реалният растеж на производителността на труда е изчислен като отношение между БВП по цени от 2005 г. и броя на заетите лица според дефиницията на СНС.

¹⁰ Разходите за труд на единица продукция са отношение между компенсациите на един нает и БВП на един зает по текущи цени.

ята за повишаване на икономическата активност през разглеждания период ще се отразят в ускоряване на темпа на производителността на труда, а постепенното увеличение в търсенето на труд ще доведе до плавно нарастване на дела на компенсациите на наетите в БВП. Динамиката на РТЕП през следващите три години не се очаква да окаже негативен ефект върху разходната конкурентоспособност на икономиката.

Граф. 2-4: Динамика на реалните разходи за труд на единица продукция (РТЕП)

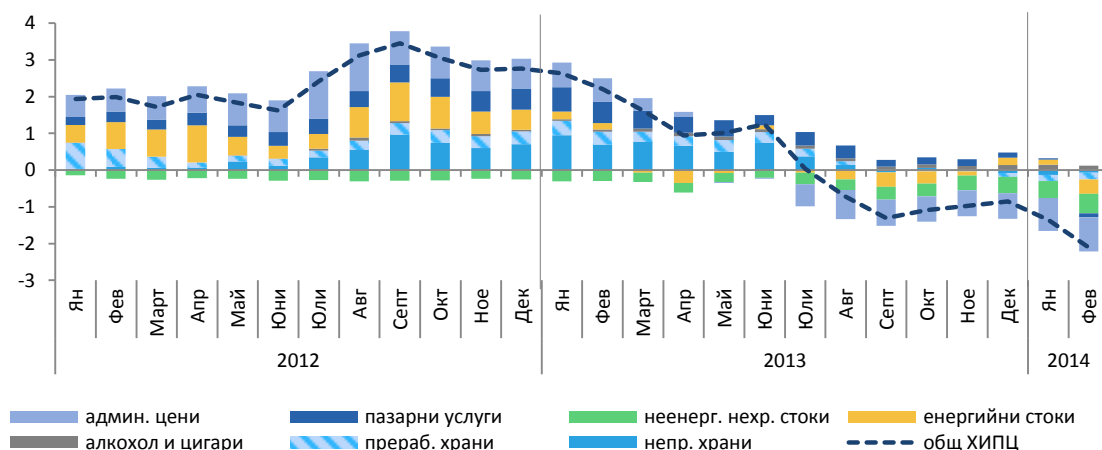


Източник: НСИ (СНС), МФ

— Инфлация

От началото на 2013 г. бе наблюдавана тенденция на съществено забавяне в инфлацията. Общият ХИПЦ по месеци на годишна база дори премина на отрицателна територия през август, а дефлацията в края на периода възлезе на 0.9%. Най-съществен принос за това имаха корекциите в административните цени през годината, но влияние оказа и низходящата тенденция при международните цени на храните и енергийните суровини, както и слабото вътрешно търсене. Средногодишната инфлация се забави до 0.4%.

Граф. 2-5: Темп на инфлация (%) и приноси по основни компоненти на ХИПЦ (пр.п.), спрямо съответния месец на предходната година



Източник: НСИ, МФ

Спадът при международните цени на храните и енергийните суровини, и поскъпването на еврото спрямо щатския долар през втората половина на годината, предизвикаха дефлационен ефект върху производствените и потребителските цени в страната. Инфлацията

при хранителните продукти се понижи значително и в края на годината цените им отчетоха спад от 0.8% на годишна база, при нарастване от 4.6% през декември 2012 г. Основен принос за това имаше отчетеното забавяне при непреработените храни, особено през втората половина на годината. Динамиката при пазарните цени на автомобилните горива също следваше развитието на международните цени на суровия петрол, като се характеризираше с известни колебания през годината. През второто полугодие поевтиняването по месеци на годишна база се забави и в края на годината енергийните стоки (без административни цени) отчетоха минимално поскъпване от 2.2% при 6.3% година по-рано.

От вътрешните фактори с голям принос за понижението на общия индекс бе намалението в административно регулираните цени, което в края на годината възлезе на 3.9%, а приносът им за понижението на общия ХИПЦ се оценява на 0.7 п.п. Голяма част от този принос се дължеше на направените корекции в цената на електроенергията за битови потребители, съответно през март и август, като натрупаното ѝ понижение към декември възлезе на 11.1%. С по-ниски цени бяха също топлоенергията, централното газоснабдяване, лекарствата.

Съществено влияние върху динамиката на потребителските цени в страната оказва и свитото потребление на домакинствата. Това създаде условия за задълбочаване на низходящия тренд при базисната инфлация, която към декември възлезе на -0.7%. По отношение на основните ѝ компоненти, годишната инфлация при пазарните услуги се забави значително до 0.6% през декември. За динамиката на цените в тази група влияние оказваха също и вторични ефекти по линия на по-ниските цени на горивата и хранителните стоки за отчетеното забавяне в нарастването на цените на общественото хранене и транспортните услуги. Дефлацията при цените на нехранителните стоки, от своя страна, се ускори, като достигна 2.3% към декември най-вече в резултат на продължаващото поевтиняване на дълготрайните потребителски стоки.

Отрицателното изменение на потребителските цени в страната за първите два месеца на 2014 г. продължи да се ускорява до -2.1% през февруари. Влияние за това оказва продължаващото понижаване на административно определяните цени, задълбочаващият се спад при храните, както и понижението в цените на пазарните услуги спрямо година по-рано.

Инфлацията през 2014 г. ще остане сравнително ниска под влияние на очакваната благоприятна конюнктура на международните пазари на суровини. Поради очакваното повишение на вътрешното търсене, отрицателното изменение на общия ХИПЦ ще се забави и ще премине в ниска инфлация през втората половина на годината, която в края на 2014 г. ще се повиши до 1.4%. Средногодишната инфлация ще остане слабо отрицателна в размер на 0.2%, поради отчетените отрицателни стойности в края на 2013 г. и началото на настоящата година. Все още свитият пазар на труда и ограниченото потребителско търсене на дълготрайни стоки и услуги ще продължат да задържат базисната инфлация на сравнително ниско ниво.

Средногодишната инфлация се очаква да се ускори до 2.4% през 2015 г. поради ефект от по-ниската база през предходната година, след което да се забави до 1.7-1.8% в периода 2016–2017 г. При допускане за лек спад при международните цени на суровините през следващите години, в страната не се очаква ускорение на инфлацията по линия на този фактор. С възстановяването на вътрешното търсене се очакват по-високи относителни цени при услугите в сравнение с хранителните и нехранителните стоки. В този период

базисната инфлация се прогнозира около 2% и се очертава да бъде малко по-висока от общата инфлация.

Табл. 2-3: Прогноза за динамиката на ХИПЦ в периода 2014-2017 г.

	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Инфлация в края на годината (в %)	1.4	1.6	1.8	1.8
Средногодишна инфлация (в %)	-0.2	2.4	1.7	1.8

Слаб се очаква да бъде приносът на административните цени върху общата инфлация в периода 2014–2017 г. Влиянието на промени в данъчната политика върху динамиката на потребителските цени в страната също ще бъде слабо, тъй като хармонизацията на акцизните ставки при течните горива беше приключена в началото на 2013 г. Планираното увеличение на акцизните ставки върху цигарите през 2015 и 2016 г. се очаква да доведе до повишение на цените им средно с 3.9% в края на всяка една от годините, а приносът им за повишението на общия индекс се оценява на около 0.15 п.п. за всяка една от тях.

Основните рискове, свързани с прогнозата за инфлацията, се отнасят до развитието на международните цени, а също до темпа и структурата на икономическия растеж в България. Международните цени на суровия нефт могат да нараснат по-значително в резултат от политически 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.

– **Външен сектор**

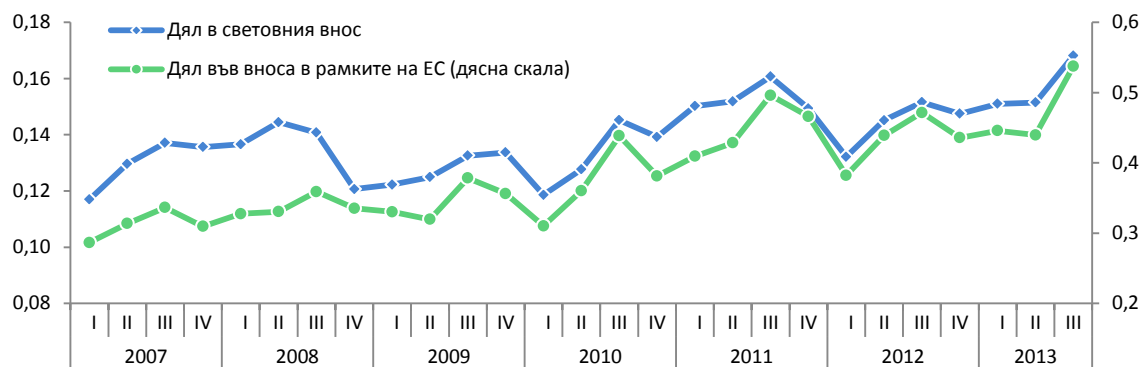
През 2013 г. общото салдо по текущата и капиталовата сметка достигна излишък от 1.2 млрд. евро (3% от БВП) при стойност от 207 млн. евро (0.5% от БВП) през 2012 г.

Определящо значение за положителната динамика имаше силният растеж в износа на стоки. Подобрената икономическа активност в основните ни търговски партньори от ЕС оказва благоприятно влияние върху българския износ. Понижението на международните цени, отразено в спад в цените на производител, доведе до формиране на отрицателен дефлатор на износа. В резултат номиналният растеж от 7% бе основно движено от повишение в количествата, докато цените имаха отрицателен принос.

Слабото вътрешно търсене, отразяващо спада в потреблението и инвестициите, имаше задържащ ефект върху нарастването количеството внесени стоки. Низходящата динамика на международните цени също имаше отрицателен принос за номиналното изменение на вноса. Ръстът се забави до 1.4% при 8.1% през 2012 г.

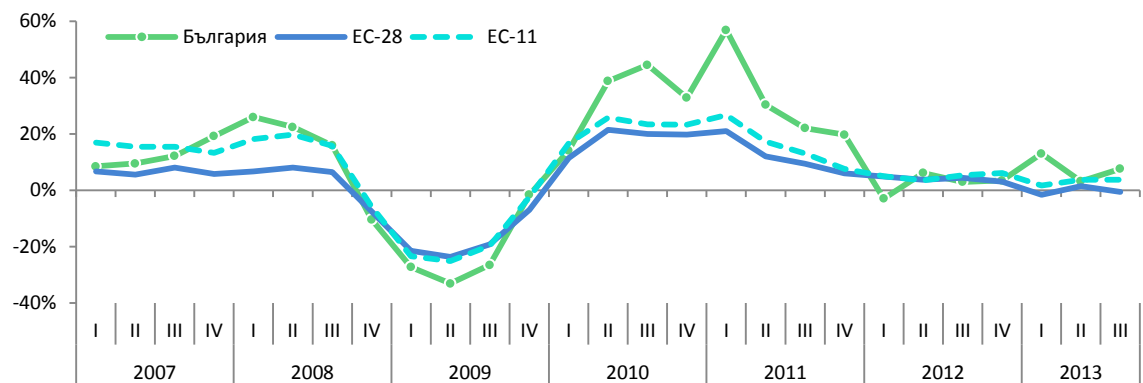
Ускорението в растежа на износа през 2013 г. се отрази в увеличение на пазарните дялове на страната в международната търговия и вноса в рамките на ЕС, подчертаващи подобрената експортна конкурентоспособност.

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



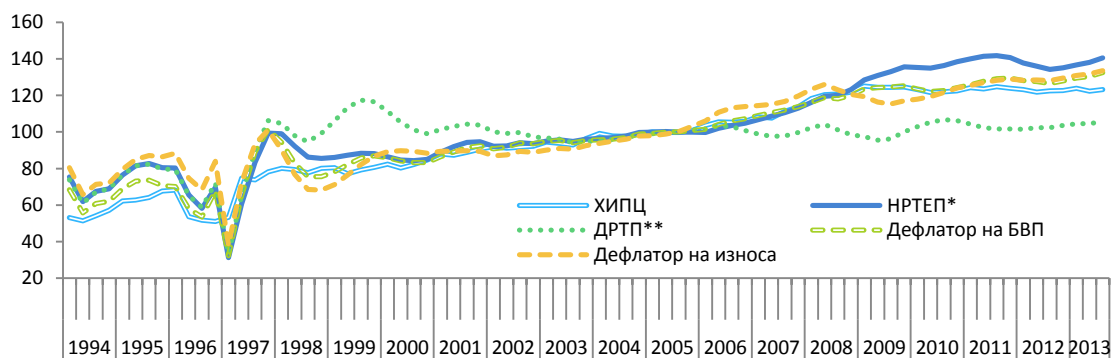
Източник: Изчисления на МФ по данни на СТО и Евростат

Граф. 2-7: Динамика на номиналния износ на стоки



Източник: Евростат

Граф. 2-8: РЕВК на България спрямо 36 индустриални страни, 2005=100



* Номинални разходи за труд на единица продукция общо за икономиката

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

Източник: ЕК, МФ

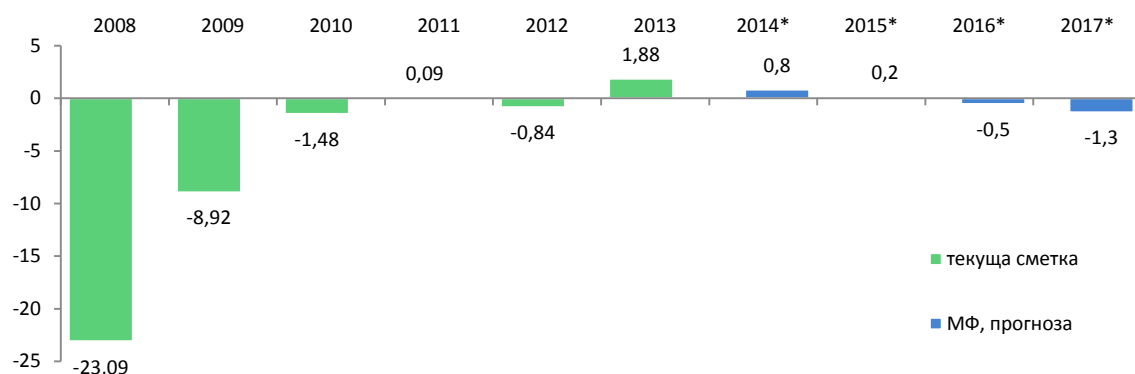
Тенденцията в развитието на реалния ефективен валутен курс на България през последните години показва подобряване на разходната и ценова конкурентоспособност. Данните за РЕВК с различни дефлатори показват, че РЕВК значително е забавил темповете си на

нарастване в годините след кризата, като през 2012 г. дори регистрира период на отрицателен растеж по тримесечия на годишна база.¹¹

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.

Бавното възстановяване на вътрешното търсене през 2014 г. ще се отрази в леко ускоряване на вноса. Продължаващото стабилизиране на европейската икономика ще има положителен ефект върху износа, докато приносът от трети страни ще е ограничен. В резултат се очакват по-умерени темпове на растеж на износа, но той ще изпревари ръста на вноса и през 2014 г. С ускорението на потреблението и инвестиционната дейност от 2015 г. очакваме постепенно разрастване на търговския дефицит. Салдото по текущата сметка ще премине от балансирана към леко отрицателна стойност и дефицитът ще нараства умерено в средносрочен план, достигайки 1.3% от БВП в края на прогнозния хоризонт. Отрицателният търговски баланс ще се компенсира напълно от излишъка по трансфери, главно от ЕС, и положителния баланс на услугите, който през целия прогнозен период ще възлиза на около 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. Капиталовата сметка ще остане практически непроменена в относителен дял от БВП.

Граф. 2-9: Текуща сметка, % от БВП



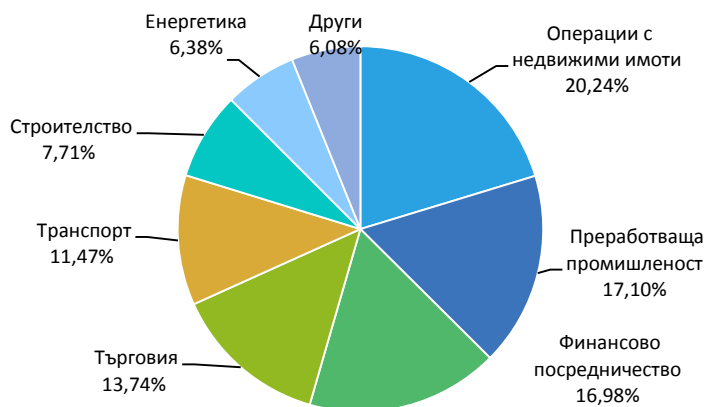
Източник: БНБ, МФ

Финансовата сметка през 2013 г. бе отрицателна в размер на 1.5 млрд. евро при излишък от 2.2 млрд. евро през 2012 г. Изходящите потоци бяха свързани главно с увеличаване на активите, държани от български банки в чужбина под формата на валута и депозити. Динамиката на портфейлните инвестиции бе предопределяна от еднократни транзакции – изплащането на държавен дълг в началото на годината и пласирането на корпоративни облигации през месец ноември. Преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ) представляваха основният входящ поток по финансовата сметка. Те възлязоха на 1.1 млрд. евро или 2.7% от БВП през 2013 г., отбелязвайки повишение от 2.1%. Инвестициите бяха насочени глав-

¹¹ РЕВК, базиран на номиналните разходи за труд в преработващата промишленост, се счита за по-надежден измерител на конкурентоспособността на българската икономика, тъй като съотнася нарастването на разходите за заплати в търговския сектор на икономиката към това в основните търговски партньори на страната. Именно при него се наблюдава и най-слабо натрупано поскъпване спрямо базовата 2005 г.

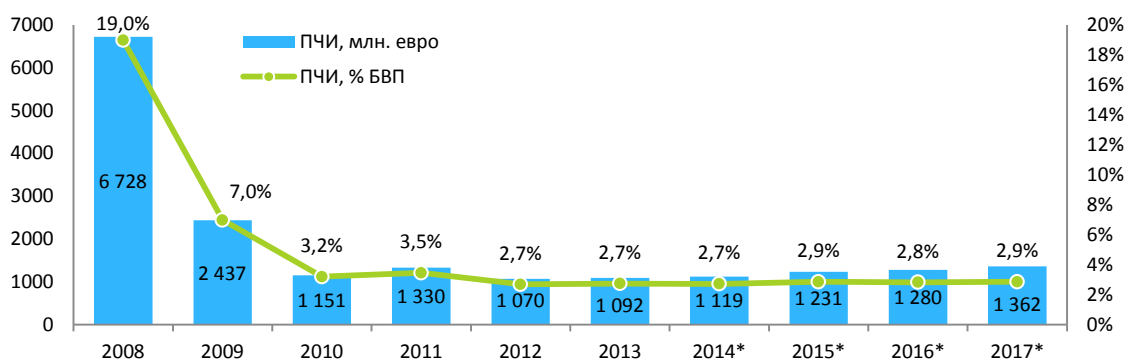
но към транспорт, складиране и съобщения, търговия и преработваща промишленост.

Граф. 2-10: Размер на ПЧИ по отрасли (относителен дял,%)



Източник: БНБ

Граф. 2-11: Динамика на преки чуждестранни инвестиции в страната



Източник: БНБ, МФ

Очакванията са ПЧИ да се стабилизират на нива малко под 3% от БВП през периода 2014-2017 г., като ще осигуряват пълно покритие на дефицита по текущата сметка. Поради сравнително високата ликвидност, която банките поддържат, и в средносрочен период няма да се наблюдават входящи финансови потоци в сектора. Приносът към финансовата сметка на нетната позиция по статия „Портфейлни инвестиции“ ще се определя от процеса на изплащане на главници по държавния дълг в глобални облигации с падежи 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 възлязоха на 14.0 млрд. евро към края на март 2014 г. (спад с 3.7% спрямо същия месец на предходната година). Основен принос за свиването

на балансовата стойност на управление „Емисионно“ на годишна база към март 2014 г. имаха промените в пасивната страна на баланса (парични задължения на БНБ)¹², в т.ч. намалението на задълженията към банки, основно вследствие на намалението на средствата на банките в платежната система ТАРГЕТ2-БНБ¹³ и намалението на свръхрезервите им по сметките за задължителните минимални резерви. Понижението на цената на златото доведе до съществено намаление на депозита на управление „Банково“. Към януари 2014 г. валутните резерви покриваха 5.9 месеца внос на стоки и нефакторни услуги, а съотношението им към краткосрочния външен дълг възлезе на 144.3%.

През 2013 г. несигурността в очакванията за развитието на външната и вътрешната конюнктура продължи да оказва влияние за запазване на висока норма на спестяване на домакинствата и за нарастване на привлечените средства в банките. Същевременно през 2013 г. се наблюдаваше промяна в структурата на депозитите на домакинствата, която бе следствие от въвеждането от началото на годината на данък върху доходите на физически лица от лихви по срочни депозити. С висок темп нарастваха депозити (овърнайт и депозитите, договорени за ползване след предизвестие до 3 месеца), които са извън обхвата на данъка, при намаление на депозитите с договорен матуритет. Към декември 2013 г. годишният прираст на широките пари възлезе на 8.9% (8.4% в края на 2012 г.), като основен принос за него имаха депозитите, договорени за ползване след предизвестие до 3 месеца и овърнайт депозитите съответно с 6.9 п.п. и 5.6 п.п., докато приносът на депозитите с договорен матуритет бе отрицателен от -4.4. п.п. Паричният агрегат М1 се характеризираше с ясно изразена възходяща динамика през 2013 г., като в края на годината отбеляза растеж от 17.5% при 9.5% през декември 2012 г. Към февруари 2014 г. годишният темп на растеж на широките пари се ускори слабо до 9.2%, което беше определено от повишения прираст на паричния агрегат М1.

Нарастващите депозити на домакинствата в съчетание със сравнително ниското търсене на кредити определяха поддържането на висока ликвидност в банковата система. Значителна част от ликвидността на банките беше използвана за закупуване на чуждестранни активи и за намаление на чуждестранните им пасиви. Тези развития доведоха до формиране на положителен баланс на нетните чуждестранни активи на банките от август 2013 г., който към февруари достигна 2.82 млрд. лв.

Пониженото търсене на кредити в условията на все още слаба икономическа активност и запазващата се висока норма на спестяване на домакинствата имаха определящо значение за развитието на кредитната дейност в страната. Годишният растеж на вземанията от неправителствения сектор следваше тенденция на забавяне през цялата 2013 г., като низходящата динамика се запази и през януари 2014 г., когато бе отчетен спад от -0.3% (2.8% през декември 2012 г.). Динамиката на кредита за частния сектор се обуславяше основно от забавянето на растежа на кредита за нефинансови предприятия. По сектори на икономическа дейност основен отрицателен принос за годишния растеж на вземанията от предприятия от второто тримесечие на 2013 г. имаше кредитирането в сектора на

¹² Съгласно чл. 28 (1) от ЗБНБ „общата сума на паричните задължения на БНБ не може да превишава левовия еквивалент на брутния международен валутен резерв“, като левовият еквивалент се изчислява по фиксирания валутен курс.

¹³ Националният системен компонент на Трансевропейската автоматизирана система за брутен сетълмент в реално време на експресни преводи в евро, ТАРГЕТ2.

енергетиката¹⁴. Към февруари 2014 г. забавянето на темпа на растеж на вземанията от нефинансови предприятия бе преустановено, като годишният им прираст възлезе на 1.3%. Вземанията на банките от домакинствата продължиха да отчитат спад на годишна база през цялата 2013 г., но с тенденция към забавяне на спада до 0% към февруари 2014 г. (-1% в края на 2012 г.) основно вследствие на ниския прираст на годишна база при потребителските кредити.

По данни от провежданата от БНБ тримесечна анкета за кредитната дейност, банките облекчиха кредитната си политика по отношение на кредитите за нефинансови предприятия, като облекчаване на кредитните стандарти се наблюдаваше както при краткосрочните, така и при дългосрочните кредити. Същевременно банките облекчиха стандартите, по които отпускат потребителски и жилищни кредити на домакинствата през първите три тримесечия на годината и слабо ги затегнаха през четвъртото тримесечие. Като фактори, допринесли за облекчаване на кредитната политика, банките посочиха конкуренцията от страна на други банки, нарастването на обема и намалението на цената на привлечения ресурс и спадът в доходността от алтернативни инвестиции.

Лихвените равнища по депозитите у нас продължиха да спадат в резултат на устойчивото нарастване на привлечените средства от резиденти и слабата кредитна активност. Към февруари 2014 г. среднопретегленият лихвен процент по новите¹⁵ срочни ти¹⁶, представен като претеглена средна стойност на 12-месечна база, спадна до 3.2% и е с 0.8 п.п. по-нисък спрямо същия месец на 2013 г. Среднопретегленият лихвен процент по новите кредити¹⁷ се понижи с 0.1 п.п. за същия период до 8.4%, като средните лихвени проценти по банковите кредити за домакинства и предприятия се понижиха с по 0.1 п.п. – съответно до 9.7%, и до 8.1%.

През 2013 г. българският банков сектор се запази стабилен, продължи да поддържа значителни буфери и да отчита относително добри финансови показатели. Отчетената неопитирана печалба на банковия сектор към 31 декември е 585 млн. лв. (с 18 млн. лв. по-висока от тази към 31 декември 2012 г.) и осигурява запазване на нивото на възвръщаемост на активите. Продължаващото нарастване на привлечените средства в банковата система е съпроводено с повишаване размера на ликвидните активи. В резултат коефициентът на ликвидните активи на банките достигна 27.07% към декември 2013 г., което представлява повишение с 1.1 п.п. спрямо същия период на 2012 г. Капиталовата адекватност на банковата система се запази висока на ниво от 16.85% към края на 2013 г., в т.ч. адекватността на капитала от първи ред е 16.04%, а размерът на натрупания капиталов излишък нарасна до 2.7 млрд. лв. (2.6 млрд. лв. в края на 2012 г.)

През 2013 г. БНБ продължи да прилага най-добрите практики в регулирането на дейността на банките. През октомври Управителният съвет на БНБ прие промени в Наредба № 5 от 2007 г. на МФ и БНБ за реда и условията за придобиване, регистриране, изплащане и търговия с ДЦК, в Наредба № 31 от 2007 г. на БНБ за сетълмент на държавни ценни кни-

¹⁴ Сектор „Производство и разпределение на електрическа и топлинна енергия и на газообразни горива“.

¹⁵ Термините „нови“ депозити и „нови“ кредити се отнасят за статистическата категория „нов бизнес“.

¹⁶ Среднопретеглен лихвен процент по срочните депозити на сектори домакинства и нефинансови предприятия, претеглени по валута и срочност.

¹⁷ Среднопретеглени лихвени проценти по кредитите на сектори домакинства и нефинансови предприятия, претеглени по валута и срочност.

жа и в Тарифата за таксите и комисионите за обработка на сделки с ДЦК. Промените в наредбите са свързани с реализацията на проект за участие на системата за регистрация и сетълмент на ДЦК в БНБ като спомагателна система в TARGET2-BNB. Чрез нея участниците на пазара на ДЦК ще могат да извършват паричен сетълмент в евро по операциите на първичен и вторичен пазар с ДЦК, деноминирани и платими в евро, с което се свеждат до минимум кредитните и ликвидни рискове за инвеститорите. Осигурена е също възможност българските банки да извършват трансгранично прехвърляне на ДЦК, емитирани на вътрешния пазар, в централни депозитари на други държави от ЕС. Това, от една страна, ще улесни достъпа им до кредитни линии от международни финансови институции, а от друга, ще стимулира привличането на чуждестранни инвестиции в български дългови инструменти. Основните промени в Тарифата за таксите и комисионите за обработка на сделки с ДЦК са във връзка с изискванията на Европейския кодекс на поведение при клиринг и сетълмент за прозрачност и съпоставимост на прилаганите цени и услуги от депозитарите в ЕС.

Според прогнозата на МФ годишният темп на растеж на паричното предлагане през 2014 г. ще отбележи минимално ускорение спрямо предходната година и в края ѝ ще достигне 9.2%. В периода до 2016 г. широките пари ще нарастват с относително стабилни темпове в рамките от 8.4 до 9%. Нетните чуждестранни активи на банковата система ще продължат възходящата си тенденция до 2016 г. Банките ще увеличават чуждестранните си активи поради превишението на потока от привлечени средства от резиденти над изменението на отпуснатите кредити. През 2017 г. двата потока ще започнат да се доближават, поради което банките ще намалят чуждестранните си активи.

Растежът на кредита за частния сектор ще се ускорява бавно през следващите години. В края на 2014 г. темпът му на растеж на годишна база ще бъде 2.9% и до 2017 г. ще достигне ниво от 5.2%. През целия период ще се наблюдава тенденция на постепенно нарастване на приноса на кредитите за домакинства, и най-вече на потребителските кредити, която ще следва възстановяването на вътрешното търсене. ▼

3. ПРАВИТЕЛСТВЕН БАЛАНС И ДЪЛГ

Устойчивата основа, върху която се гради фискалната политика, е предпоставка за постигане на средносрочните цели относно бюджетното салдо и управлението на държавния дълг. Продължаването на последователна и балансирана фискална политика и запазването на тренда на основните фискални параметри на бюджетната рамка са предпоставка за следването на заложените цели в актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2014-2016 г. и Бюджет 2014, без да се налага тяхното ревизиране.

Постепенното намаляване на размера на бюджетния дефицит в средносрочен план ще продължи и през 2017 г. със стъпка, относима към тези за останалите години от периода, заложен в последната средносрочна бюджетна прогноза.

Фискалната политика през 2014 г. е насочена към запазване на бюджетния дефицит в рамките на ограниченията, залегнали в Закона за публичните финанси, при едновременно осигуряване на положителното ѝ влияние върху икономическата активност и растежа чрез по-ефективно и конкурентно разпределение на публичните ресурси с цел насърчване на инвестициите, заетостта, както и устойчивото развитие на регионите.

В актуализираната СБП за периода 2014-2016 г. и в Бюджет 2014 бяха отразени промените в макроикономическите допускания и фискалната политика, включени в актуализацията на бюджета за 2013 г., с която бяха коригирани някои модели на фискалната политика.

Основните цели на фискалната политика и управлението на публичните финанси за периода 2014-2016 г. бяха насочени към реалистично бюджетно планиране, провеждане на последователна фискална политика за избягване на процикличното влияние на бюджета върху икономиката, обезпечаване на приоритетни политики на правителството и ограничаване на неефективните разходи и структури.

3.1 Стратегия на политиката

Провежданата фискална политика през последните години остава непроменена от гледна точка на стремежа за запазване на стабилността на публичните финанси. Основните фискални параметри на бюджетната рамка показват запазване на тенденцията за провеждане на благоразумна фискална политика чрез реализиране на мерки за фискална консолидация, изразяваща се в балансирани стъпки за ограничаване на бюджетния дефицит.

По отношение на управлението на държавния дълг Република България остава ангажирана в провеждането на последователна политика в съответствие с набеязаните цели и мерки в Стратегията за управление на държавния дълг за периода 2012–2014 г. (СУДД). Поради факта, че около 95 % от дълга на сектор „Държавно управление“ попада в обхвата на посочената стратегия, тя е определяща при дефинирането на целите на дълговата политика за сектора. Основната цел на провежданата от Министерство на финансите политика по управление на държавния дълг, идентифицирана в СУДД, е осигуряване на

необходимите ресурси за финансиране на бюджета, рефинансиране на дълга в обращение и обезпечаване на нивото на фискалния резерв, при оптимална цена и степен на риск. Усилията за постигане на основната цел на действащата Стратегия за управление на държавния дълг ще бъдат комбинирани при благоприятни условия и с целия възможен инструментариум за оптимизиране обслужването на държавния дълг, намаляване на риска при рефинансиране и изглаждане на матуриретната структура на дълга. Предстои разработване на нова СУДД за периода 2015–2017 г., в която се очаква досега следваната основна цел да остане непроменена.

3.2 Средносрочни цели

Средносрочните цели за периода 2015-2017 г. отразяват развитието на политиките от последната актуализация на средносрочната бюджетна прогноза. Независимо от промените в макроикономическите допускания за периода, разходите по КФП са в рамките на ограниченията, наложени от фискалните правила в ЗПФ, а по приходната страна са взети предвид очакванията за усвояването на средствата до края на настоящия и началото на новия програмен период. Процесът на фискална консолидация продължава, като заложените цели по отношение на дефицита се постигат при намаляващи трендове на приходите и разходите в процент от БВП, а стъпките следват заложените в последната средносрочна бюджетна прогноза. Целта за дефицита по КФП като процент от БВП за периода 2015–2017 г. е както следва: 1.5% от БВП за 2015 г., 1.1% от БВП за 2016 г. и 0.9% от БВП за 2017 г.

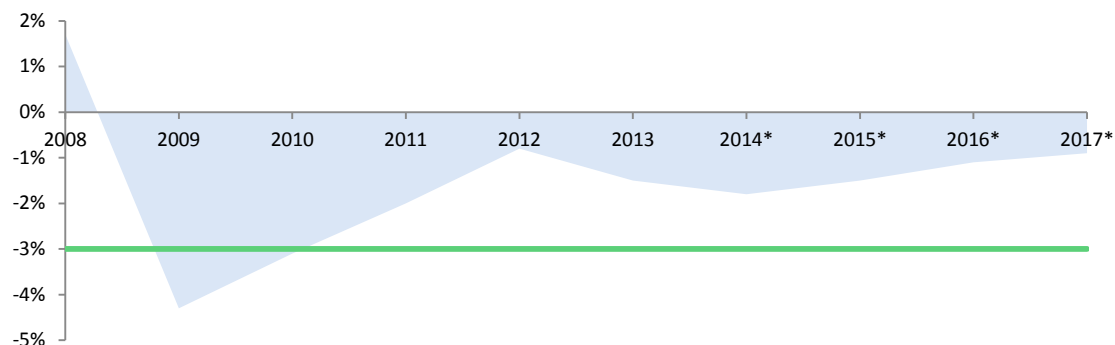
3.3 Фактически баланси и актуализирани бюджетни планове за текущата година

След няколко последователни години на строга фискална консолидация, през 2013 г. бяха променени насоките на фискалната политика, като освен поддържане на дисциплинирана и устойчива фискална позиция във водещ приоритет бе издигната и подкрепата за икономиката и ускоряване на икономическия растеж. В средата на годината бе направена актуализация на Закона за държавния бюджет за 2013 г. с отразяване в него на промените в текущата икономическа ситуация в страната и обезпечаване с необходимия ресурс за приоритетните политики в програмата на новоизбраното правителство до края на годината. Придържайки се към принципите на действащите европейски и национални фискални правила фискалната политика се ориентира към залагане на умерено експанзивна фискална позиция, като фискалната цел за годината бе променена и бе предвидено дефицитът за 2013 г. да не надвиши 2 % от прогнозния БВП, което е промяна спрямо заложените параметри в предишната Конвергентна програма.

– Бюджетно развитие през 2013 г. за сектор „Държавно управление“

Предварителните оценки за дефицита на сектор „Държавно управление“ показват, че дефицитът за 2013 г. е в размер на 1.5 % от БВП, което представлява подобрене с 0.5 п. п. спрямо фискалната цел след актуализацията от август. Основен принос за подобренето спрямо актуализираната програма за годината има ускореното усвояване на средствата по програмите и фондовете на ЕС през втората половина на годината, което беше съпроводено с мерки в разходите по националния бюджет.

Граф. 3-1: Бюджетен баланс (ЕСС'95, % от БВП)



*Прогноза

Източник: Евростат, МФ

През 2013 г. приходите като съотношение спрямо БВП достигнаха 37.2%, като спрямо 2012 г. се отчита ръст от 2.2 п.п. Основните фактори за подобрието от страна на приходите спрямо предходната година са продължилото икономическо възстановяване, мерките на приходните администрации за подобряване на събираемостта на приходите, ускореното усвояване на средства по програмите и фондовете на ЕС и др.

От 1 юли 2013 г., с цел подобряване на бизнес средата и ликвидността на данъчно задължените лица е въведена строга отчетност по процеса на възстановяване на ДДС, включваща стриктно спазване на законоустановените срокове за възстановяване на ДДС и въвеждане на принцип на възстановяване на ДДС по поредност на подадените справки декларации с деклариран ДДС за възстановяване. През периода юли-декември 2013 г. е възстановен ДДС в размер на 3 279 млн.лв. или с 200 млн.лв. повече в сравнение със същия период на 2012 г. През месец декември 2013 г. е възстановен целият ДДС, деклариран от фирмите за възстановяване, без сумите по които са възложени данъчни ревизии. Данните показват, че през декември 2013 г. възстановеният ДДС е 541 млн.лв., което е с 302 млн.лв. повече в сравнение с декември 2012 г.

Възстановяването на данъка по строги правила, съобразно нормалната икономическа логика и коректността на държавата в разплащанията с бизнеса, доведе и до коректност от страна на бизнеса при плащането на задължения за данъци и осигурителни вноски.

Следва да се отбележат и ефектите върху приходите от промените при компонентите на БВП спрямо първоначалните прогнози. Износът продължи да бъде основен двигател на растежа, докато възстановяването при вътрешното потребление бе по-слабо от прогнозираното. Поради това прогнозираните ефекти от очаквания по-интензивен ръст на вътрешното потребление при данъците върху продуктите и вноса не се реализираха в пълен размер.

Активните мерки за повишаване на събираемостта на публичните вземания от приходните администрации подкрепиха приходната страна на бюджета. През последните месеци на 2013 г. бяха отчетени по-големи постъпления от данъците върху доходите и богатството, което е свързано с нормативните промени, въведени в началото на годината. Това е най-силно изразено при корпоративния данък, чието изпълнение надвишава предварителните разчети. Въпреки първоначалните очаквания, вътрешното потребление остана

слабо и не отбеляза растеж, което се отрази най-отчетливо при постъпленията от данъците върху производството и вноса, чието ниво остава непроменено в сравнение с предходната година. Приходите от социални и здравно-осигурителни вноски нарастват с 0.6 п. п. от БВП спрямо предходната година, като основна причина за това е реализирането на очакваните положителни ефекти от увеличението на максималния осигурителен доход от 2000 на 2200 лв., увеличението на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ с 20 процентни пункта за работещите в специалните ведомства (военнослужещите, служителите на МВР, следователите и работещите в местата за лишаване от свобода) и др. Размерът на другите текущи приходи, където се включват средствата по програмите и фондовете на ЕС надвишава както разчетите, така и миналогодишните стойности, като това е израз на ускореното усвояване на средствата от европейските фондове, проектите по които навлизат в заключителна фаза с края на програмния период 2007 – 2013 г.

Общите разходи за 2013 г. са в размер на 38.7 % от БВП, което представлява нарастване с 2.9 п. п. спрямо предходната година. Разходните политики се фокусираха върху мерки за насърчаване на икономическия растеж, подобряване качеството на живот и повишаване качеството на човешките ресурси, смекчаване на негативното въздействие на демографските промени и тенденции, свързани със застаряването на населението и на работната сила върху стабилността на публичните финанси и социалните системи, както и за засилване на социалната защита на най-уязвимите групи от населението, при запазване на фискалната стабилност. След като в продължение на 3 години пенсиите бяха замразени през 2013 г. бе извършена индексация на пенсиите и бяха изплатени коледни добавки за пенсионерите с най-ниски пенсии. При политиките за подкрепа на децата и семействата също бяха направени промени, като бяха осъвременени размерите на отпускните обезщетения за отглеждане на малко дете, на месечните помощи за деца до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст, на месечната добавка за отглеждане на дете с трайни увреждания и др. Допълнителни ресурси бяха осигурени и за системата на здравеопазването. Нарастването на разходите за компенсации на наетите лица с 0.9 п.п. от БВП спрямо предходната година е свързано с увеличение на осигурителните вноски на работещите в специалните ведомства, източник на които е държавния бюджет (целта е покриване на разходите за пенсии на тази категория работещи), увеличаване на усвоените средства по програмите и фондовете на ЕС с характер на компенсации на наетите лица и на ръст на заплатите в системите на някои автономни бюджети и (главно общини), които са самостоятелни при управлението на бюджетите си. Освен тези политики основен приоритет в разходната част бяха разходите за бруто-образуване на основен капитал (нарастване с 0.8 п. п. от БВП спрямо 2012 г.), подкрепено значително от ускореното разплащане на проекти, изпълнявани по линия на европейските фондове. Значителен дял заемат средствата за изграждането на обекти от транспортната инфраструктура, инфраструктурата за опазването на околната среда и други аспекти на регионалното развитие. През 2013 г. е значителен и размерът на разплатените средства по проектите, подпомагащи конкурентоспособността на икономиката и развитието на човешките ресурси. Нивото на лихвените разходи – 0.8% от БВП, бележи спад от 0.1 п. п. в сравнение с 2012 г.

— Бюджетни планове за 2014 г.

Фискалната стратегия за 2014 г. предвижда дефицитът на сектор „Държавно управление“ да бъде в размер на 1.8 % от прогнозния БВП. Заложена цел отговаря на действащите фискални правила и ограничители, като е съобразена с обективните икономически усло-

вия и отразява действията за подобряване на бизнес средата, възстановяване на доверието и ограничаване на възможните негативни въздействия върху икономиката.

Политиката по приходите цели подобряване на условията на данъчното облагане, като се намалява административната тежест и разходите за бизнеса и гражданите, и се полагат усилия за повишаване на събираемостта на задълженията и стимулиране на инвестиционната активност и заетостта. Разходните политики са насочени към използването на държавния бюджет като ефективен инструмент за извеждане на икономиката на страната по пътя на устойчивия растеж, насърчаване на инвестициите и заетостта и осигуряване на нужната социална закрила на уязвимите слоеве на обществото.

Основните характеристики на политиката в частта на приходите за 2014 г. са:

- запазване на ставките при преките данъци и ДДС;
- повишаване на ставките за някои акцизни стоки, съгласно договорените с Европейската комисия преходни периоди и поетите ангажменти за достигане на минималните нива на облагане с акциз в ЕС. Повишени са акцизните ставки на природния газ, използван за отопление и тежките корабни горива. Очакваният положителен ефект е 0.04 % от прогнозния БВП;
- въвеждане на данъчната преференция за намалена акцизна ставка върху газьола, използван при първичното селскостопанско производство чрез използване на система от ваучери за гориво. Очакваният отрицателен ефект върху приходите е 0.1 % от прогнозния БВП;
- въвеждане на механизъм за режим „Касова отчетност на ДДС“ и за обратно начисляване на ДДС при доставки на зърнени и технически култури, като целта на мярката е намаляване на данъчните измами с ДДС, ограничаване на нелоялната конкуренция и предоставяне на допълнителен финансов ресурс на търговците и преработвателите в бранша. Очакваният положителен ефект върху приходите е 0.5 % от прогнозния БВП;
- нормативно въвеждане на фискален контрол върху движението на стоки с висок фискален риск на територията на Република България, като очакванията са с това да се защити фискалната позиция, да се предотврати неплащането на данъчни задължения и да се ограничи нелоялната конкуренция. Очакваният положителен ефект от мярката се оценява на 0.3% от прогнозния БВП;
- разширяване на данъчната преференция „преотстъпване на корпоративен данък“ за предприятия, извършващи производствена дейност в общини с висока безработица, като целта е насърчаване на инвестициите и намаляване на безработицата в тази категория общини. Очакваният ефект от мярката е отрицателен за общините приходи в размер на 0.01% от прогнозния БВП;
- ставката на окончателния данък върху brutната сума от доходи от лихви по депозитни сметки в търговски банки на физически лица се намалява от 10 на сто през 2013 г. на 8 на сто през 2014 г. Тази промяна се очаква да има отрицателен ефект върху приходите от 0.02 % от БВП;
- запазване за всички категории лица на размерите и съотношенията на осигурителните вноски за държавното обществено осигуряване, Учителския пенсионен

фонди допълнителното задължително пенсионно осигуряване и здравното осигуряване;

- увеличаване на максималния месечен размер на осигурителния доход за всички осигурени лица от 2200 на 2400 лв., като ефектът върху приходите от тази мярка се оценява на около 0.05 % от прогнозния БВП;
- минималните осигурителни прагове по основните икономически дейности и групи професии нарастват средно с 2.6 % за 2014 г. в сравнение с 2013 г., като очакваният положителен ефект върху приходите е около 0.03 % от прогнозния БВП;
- въвеждане на такса от 20 % върху производството на електрическа енергия от вятърна и слънчева енергия, като очакваните приходи са в размер на 0.2 % от прогнозния БВП.

В частта на разходите през 2014 г. приоритетни са инвестиционната програма за икономически растеж и устойчиво развитие на регионите, програмите за развитие на образованието, здравеопазването и социалните потребности на населението. В ЗДБРБ за 2014 г. е заложен буфер, който да неутрализира въздействието на евентуални фискални рискове със значителен ефект върху бюджетното салдо по държавния бюджет, като е предвидена възможност за ограничаване на нелихвените разходи и трансфери по държавния бюджет до 95 на сто от одобрените годишни размери, като възможният ефект от тази мярка се очаква да бъде в размер на около 0.3 % от прогнозния БВП.

В бюджета за 2014 г. е заложено реализирането на нова публична инвестиционна програма „Растеж и устойчиво развитие на регионите“. Финансовият ресурс на програмата бе разпределен за финансиране на одобрени проекти, както следва:

- за изграждане на ВиК инфраструктура и управление на отпадъците – 0.1 % от прогнозния БВП;
- ремонт, рехабилитация и поддържане на транспортната инфраструктура – 0.12 % от прогнозния БВП;
- за обекти на социалната инфраструктура – 0.24 % от прогнозния БВП;
- за други сектори – 0.15 % от прогнозния БВП.

Публична инвестиционна програма за развитие на регионите и повишаване на икономическия растеж:

Публичната инвестиционна програма „Растеж и устойчиво развитие на регионите“ е пример за изцяло нова стратегически фокусирана политика, имаща за цел икономическото развитие и намаляване на дисбалансите в различните региони на страната. Тя ще спомогне и за намаляване на регионалните демографски дисбаланси и по-равномерното териториално разпределение на населението. Програмата стартира със Закона за държавния бюджет за 2014 г. Програмата цели създаване на възможности за генериране на заетост и доходи и за повишаване конкурентоспособността на икономиката и е в размер на 500 млн. лв. (255 млн. евро) или 0.6 % от БВП. Техническите и финансови аспекти на проектните предложения се оценяват въз основа на 11 критерия. Изборът на проекти за финансиране се осъществява от междуведомствен съвет, който се председателства от министъра на финансите. Правителството планира програмата да бъде финансирана и през следващите години.

Всички проектни предложения следва да бъдат от регионално или общинско значение. През 2014 г. около 350 млн. лв. (178 млн. евро) ще бъдат насочени за финансиране на общински проекти, а останалите 150 млн. лв. (76 млн. евро) ще бъдат изразходвани от централната администрация за регионално ориентирани проекти. По този начин ще се пристъпи към изпълнение на основната задача за постигането на синергия между централните и местните власти за устойчиво развитие на регионите и преодоляване на различията между тях. Проектите на министерствата, одобрени за финансиране, са насочени към обекти в различни градове. Така например, 20 млн. лв. (10.2 млн. евро) ще бъдат отпуснати на Министерството на регионалното развитие за справяне с липсата на вода в някои общини. За създаване на Национална здравна информационна система Министерството на здравеопазването ще получи 12 млн. лв. (6.1 млн. евро). Средствата, отпуснати на Министерството на образованието и науката, ще бъдат насочени за подобряване инфраструктурата на четири университета и колежа.

Средствата за проектите са разпределени на секторен принцип: за ВиК и управление на отпадъците – 78.3 млн. лв. (40 млн. евро), за транспортна инфраструктура – 104.8 млн. лв. (53 млн. евро), за социална инфраструктура – 192.5 млн. лв. (98 млн. евро), включително 25.9 млн. лв. (13.2 млн. евро) за училища и детски градини и 15.7 млн. лв. (8 млн. евро) за висшите училища, 28 млн. лв. (14.3 млн. евро) за здравеопазване, 63.2 млн. лв. (32.3 млн. евро) за спортни съоръжения и 123.7 млн. лв. (63 млн. евро) за други сектори, подкрепящи социално-икономическото развитие, вкл. 118.8 млн. лв. (60 млн. евро) за благоустройствени обекти.

Проектите, които общините са представили за финансиране по Публичната инвестиционна програма „*Растеж и устойчиво развитие на регионите*“, но не са получили финансиране, не са отхвърлени от Междуведомствения съвет, а остават нефинансирани засега. За тези проекти ще има възможност за финансиране на по-късен етап през годината, когато Междуведомственият съвет ще обработи информацията за проведените процедури по Закона за обществените поръчки (ЗОП) за одобрените общински проекти. Проектите, по които не са проведени процедури по ЗОП и няма договаряне, ще бъдат прекратени, а освободеният от тях ресурс ще се пренасочи към подадени проекти с готовност за реализация. Реализирането на проекти по програмата ще продължи и през 2015 г.

В допълнение на гореописаното, създаването на подобна програма се очаква да има ефекти и в няколко други основни посоки¹⁸:

- По-добър фокус на публичните разходи към проекти, ориентирани към растежа, като същевременно с това се увеличава и конкуренцията, което от своя страна води до повишаване качеството на бюджетните предложения. Всичко това ще допринесе за **повишаване на алокативната ефективност**, т.е. до по-доброто насочване и разпределение на ресурсите и произведените блага в икономиката.
- **Подобрена техническа ефективност** на разпоредителите с бюджет, т.е. повишаване на оперативния капацитет на бенефициентите за подготовка, управление и отчетност на проекти, ориентирани към резултати, на базата на по-добра ефективност и ефикасност на управленските системи.

¹⁸ За повече информация: Световна банка (1998) „Ръководство по управление на публични разходи“ (<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>)

- **По-добър подход за управление на публичните разходи** на макро ниво по отношение на предварително заявени ангажименти, прозрачност, предвидимост на правилата и процедурите за селектиране и оценка на предложения, като не на последно място това ще допринесе и за увеличаване на политическата и институционална отчетност.

Политиката в областта на образованието и науката е изведена като един от основните приоритети за 2014 г. Предвидено е допълнително финансиране за структурни мерки и програми за развитие на образованието в размер до 100 млн. лв. (0.1 % от прогнозния БВП), в т.ч. до 22 млн. лв. за увеличаване на субсидията за издръжка на обучението в държавните висши училища, определена в зависимост от комплексната оценка за качеството на обучението и съответствието му с потребностите на пазара на труда и за увеличение на диференцираните нормативи за издръжка на обучението в приоритетни професионални направления, като целта е да се повиши квалификацията и качеството на човешките ресурси и да се подкрепи пазара на труда. По отношение на средното образование основните акценти са: реформиране на професионалното образование с подобряване на неговото качество, привлекателност и обвързването му с бизнеса; подобряване на качеството на образование чрез въвеждане на електронно обучение и подобряване на материалната база; мерки за развитие и стимулиране на педагогическите кадри и др. Допълнителните средства за висшето образование увеличават субсидията на държавните висши училища в зависимост от качеството на обучението и съответствието му с потребностите на пазара на труда. За програми за развитието на иновациите през 2014 г. са предвидени средства в размер до 20 млн. лв.

Друг приоритет е социалната политика и мерките за посрещане на демографските предизвикателства, свързани със застаряването на населението, подкрепа за семействата и децата, подкрепа за активен и самостоятелен живот на по-възрастните и на групите в риск, намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване. По отношение на пенсионната система мерките са следните:

- През 2014 г. се възстановява осъвременяването на пенсиите по т.нар. „швейцарско правило“ (осъвременяване с процент равен на 50 на сто от индекса на потребителските цени и 50 на сто от нарастването на средния осигурителен доход през предходната календарна година). От 1 юли 2014 г. се предвижда всички пенсии да бъдат увеличени с 3 %, като общият ефект върху разходите за пенсии от това увеличение се оценява на 0.15 % от прогнозния БВП.
- Максималният размер на получаваните една или повече пенсии се увеличава също от 1 юли 2014 г. от 770 на 840 лв., ефектът върху разходите от което ще е около 0.02 % от прогнозния БВП.
- През 2014 г. се запазват възрастта и осигурителния стаж за пенсиониране на достигнатите нива от 2013 г., което ще се отрази на разходите с 0.06 % от прогнозния БВП. Тази мярка ще доведе до увеличаване на броя на новите пенсионери, но ще се освободят работни места на трудовия пазар и ще се осигури известен период от време, за да се преосмислят проблемите и политиките на пенсионната система в контекста на специфична препоръка 2 на ЕК за ограничаване на ранното пенсиониране и изравняване на възрастта за пенсиониране на мъжете и жените.

- Изплащане на еднократни добавки към пенсиите през април 2014 г. в размер на 57.7 млн. лв., ефектът върху разходите от което ще е около 0.07 % от прогнозния БВП.

В областта на социалните и семейните помощи и обезщетения от началото на 2014 г. са направени промени и се предприемат действия, с които се цели повишаване на социалната защита и достигане на помощите до по-голям кръг нуждаещи се: увеличава се размера на обезщетението за отглеждане на малко дете до двегодишна възраст; съкращава се осигурителния период, от който се изчислява обезщетението за бременност и раждане от 24 на 18 месеца; увеличава се месечната добавка за отглеждане на дете с трайни увреждания; въвеждат се диференцирани размери на месечните помощи за деца до завършване на средно образование и през април 2014 г. се отпуска допълнителна еднократна помощ за отопление. Ефектът върху разходите от въведените промени се оценява на около 0.11 % от прогнозния БВП.

Мярка за борбата с бедността е увеличаването на минималната работна заплата от 1 януари 2014 г. от 310 на 340 лв., като ефектът върху бюджетните разходи е около 0.01 % от прогнозния БВП.

Провеждането на реформи в здравния сектор е също сред приоритетите в програмата за 2014 г. В областта на здравното осигуряване ще се усъвършенства законовата рамка с оглед оптимизиране на здравно-осигурителните плащания и подобряване на контрола върху тяхното разпределение и разходване. Планирано е извършване на реформа в спешната медицинска помощ, свързана с подобряване на структурата на системата, подмяна на оборудването, увеличаване заплащането на персонала. Финансирането на дейности като асистираната репродукция и задължителните имунизации и реимунизации преминава от бюджета на НЗОК към бюджета на Министерството на здравеопазването.

В бюджета за 2014 г. са предвидени целеви средства за инвестиции и програми в областта на енергетиката в размер до 0.2 % от прогнозния БВП, при съобразяване със законодателството за държавните помощи.

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

В средносрочен план до 2017 г. се предвижда плавно свиване на бюджетния дефицит на начислена основа от 1.8% от БВП през 2014 г. до 0.9% от БВП през 2017 г. Първичният баланс в края на периода ще бъде леко положителен (0.1% от БВП). Предвид значимите реформи за повишаването на данъчната събираемост, стартирали в края на 2013 г. и даващи своите първи резултати през 2014 г., очакваме приходите от данъци да нараснат по съществено през 2014 г. и да нарастват с по-умерени темпове през оставащите години на периода. След като през настоящата година разходите достигат законово допустимия таван от 40% от БВП, през следващите три години те ще спадат относително като дял от БВП. Капиталовите разходи и капиталовите трансфери ще се свият през 2015 г. до края на периода, поради началото на следващия програмен период и свързаното с това по-ниско усвояване на европейски средства като част от програмния цикъл. Националните разходи за капитал остават относително постоянни, на нива около 3% от БВП.

Средносрочната стратегия на правителството е детайлно разписана в средносрочната бюджетна прогноза и тригодишния план за действие за изпълнението на Националната

програма за развитие: България 2020 в периода 2014-2016 г. Той предвижда изпълнение-то на множество мерки, групирани в няколко ключови приоритетни области, които се очаква да доведат до по-балансирано демографско развитие, повишаване качеството на човешкия капитал, насърчаване на иновациите, повишаване качеството на инфраструктурата и като цяло до повишаване на конкурентоспособността на икономиката, заетостта и доходите.

➤ ***Подобряване на достъпа и повишаване на качеството на образованието и обучението и качествените характеристики на работната сила – предвидени средства в размер на 4.4 млрд. лв.***

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

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

➤ ***Намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване – предвидени средства в размер на 3.7 млрд. лв.***

Акцент се поставя върху създаване на гаранции за пълноценно участие на уязвимите групи от населението във всички области на обществения живот чрез комплексни мерки, които ще обхващат области, като осигуряване на заетост и възможности за собствен бизнес, подобряване на качеството на социалните услуги, деинституционализация на грижите за деца и възрастни хора и хора с увреждания, както и редица законодателни промени. Предвидените дейности включват повишаване на квалификацията на безработните лица, подобряване на качеството на посредническите услуги, за да отговарят по-добре на потребностите на работната сила, както и мерки за по-гъвкава заетост, с което да се подобрят възможностите за съвместяване на личния и професионалния живот. Предвиждат се и мерки за намаляване на сивата икономика на трудовия пазар чрез по-добра защита на трудовите права и намаляване на недеklarираната заетост.

➤ ***Постигане на устойчиво интегрирано регионално развитие и използване на местния потенциал – предвидени средства в размер на 4.9 млрд. лв.***

Регионалното развитие в страната е насочено към развитието на потенциала на българските райони, намаляването на междурегионалните различия и превръщането на

всички региони в привлекателно място за живеене и бизнес. Основните области, в които ще бъдат съсредоточени правителствените интервенции, включват: стратегическо планиране и регионално управление чрез повишаване на капацитета на местните власти, стимулиране развитието на градовете и подобряване на интеграцията на българските региони чрез интегрирано устойчиво градско развитие и укрепване на функциите на полицентричната мрежа на градовете, подобряване на трудовата градска мобилност, развитие и подобряване на достъпа до културни услуги и спорт в регионите и изграждане на широколентова инфраструктура, подкрепа за ефективно и устойчиво усвояване на туристическия потенциал на регионите чрез развитие на инфраструктурата за специализирани форми на туризъм и маркетинг на туристическите региони и формиране на регионални туристически продукти, създаване на условия за опазване и подобряване на околната среда в регионите чрез подобряване качеството и ефективността на водоснабдителните услуги за бизнеса и населението и изграждане и модернизирване на канализационните системи и пречистване на отпадъчните води за устойчивото управление на водните ресурси.

► ***Подкрепа на иновационните и инвестиционни дейности за повишаване на конкурентоспособността на икономиката – предвидени средства в размер на 0.7 млрд. лв.***

Основни приоритетни направления през тригодишния период ще бъдат изграждането на иновационна и научна инфраструктура, която да подобри връзките между бизнес, наука и образование, както и реализирането на мерки по Закона за насърчване на инвестициите. През 2014 г. ще бъде завършена Иновационната стратегия за интелигентна специализация, която ще начертае приоритетите по отношение на иновационната политика в страната. Чрез европейски средства ще се финансира създаването и доизграждането на различен тип иновационна и научна инфраструктура в страната, а с национални средства ще се осигури участието на българските предприятия в европейски програми като Еврика, Евростарс 2 и Европейската мрежа за предприятия. Ще се изпълняват комплексни мерки за стимулиране на инвестициите в индустрията и високотехнологични производства и услуги, като подкрепа за изграждане на инфраструктура, обучение, създаване на заетост и финансиране на иновационни проекти. Чрез Национална програма за реиндустриализация ще се насърчава развитието на сектори и подсектори на българската индустрия, които са конкурентоспособни или имат потенциал за развитие. Чрез проактивен маркетинг ще се подпомогне привличането на целеви инвестиции в икономиката, както и популяризирането на страната като туристическа дестинация. Сектора на малките и средни предприятия ще бъде подкрепен чрез дейности за подобряване на условията за стартиране на бизнес, както и за въвеждане на добри практики, включително по-широко използване на ИКТ и подкрепа за реализиране на НИРД проекти.

► ***Укрепване на институционалната среда за по-висока ефективност на публичните услуги за гражданите и бизнеса – предвидени средства в размер на 140 млн. лв.***

Предвижда се намаляване на административната тежест за бизнеса, регулярни прегледи на закони с цел недопускане на увеличаването ѝ, както и по-добра координация между териториалните звена на централната администрация, предоставящи услуги. Ще се институционализира оценката на въздействието, ще бъдат облекчени процедурите по несъстоятелност и ще се разшири прилагането на принципа на мълчаливото съгласие. Очаква се да бъде подобро качеството на съдебната система чрез по-добро взаимодействие между отделните звена в структурата, както и широко прилагане на ИКТ. Ще стартират и някои пилотни инициативи, които ще доведат до засилване на контрола за изпълнение на законите и ограничаване на средата за нерегламентирана

ни и корупционни практики. За по-ефективна администрация ще се разработи механизъм за оценка и планиране на нуждата от специалисти, ще бъдат модернизираны методите за подбор, по-активно ще се използват стажантските програми и ще се подобряват възможностите за мобилност. Ще продължи работата по подобряването на диалога с обществото при формулиране и мониторинг на държавни политики.

► **Енергийна сигурност и повишаване на ресурсната ефективност – предвидени средства в размер на 0.7 млрд. лв.**

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

► **Подобряване на транспортната свързаност и достъпа до пазари – предвидени средства в размер на 6.4 млрд. лв.**

През периода до 2016 г. основният фокус на политиката, целяща създаването на оптимални условия за развитие на икономиката, подобряване на достъпа до пазари и ограничаване на замърсяването на околната среда, ще бъде ефективно поддържане, модернизация и развитие на транспортната инфраструктура, устойчиво развитие на масовия обществен транспорт и осъществяване на реформа на железопътната транспортна система. Предвидени са редица проекти по транс-европейските коридори, преминаващи през територията на страната. Най-мощабни са проектите за доизграждане на АМ „Струма“, завършване на ж.п. линията Пловдив-Свиленград, завършване на ж.п. линията Пловдив-Бургас, модернизация на ж.п. линията Видин-София и възстановяване на проектите параметри на ж.п. линията Русе-Варна. За постигането на устойчиво развитие на масовия обществен транспорт усилията са основно насочени към изграждането и развитието на интелигентни мрежи и услуги за обществен транспорт. Тук основно значение има разширяването на метрото в гр. София. По отношение на осъществяването на реформата на железопътната транспортна система основните усилия ще бъдат за подобряване на управлението на железопътния сектор, както и за реструктуриране на „Холдинг БДЖ“ ЕАД и НК „ЖИ“.

— **Предварителна оценка на въздействие**

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

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

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

Макроикономически показател	Ефект към 2016 г.
БВП	8.5%
Износ на стоки и услуги	2.7%
Текуща сметка, % от БВП	-3.8 п.п.
Заетост (15-64 г.), хил.	6.4%
Коефициент на безработица (15-64 г.)	-2.8 п.п.
Инфлация по ХИПЦ	2.5 п.п.
Бюджетен баланс, % от БВП	2.3 п.п.

Източник: МФ, СИБИЛА.

В резултат на планираните интервенции, към края на 2016 г. се наблюдава положителна промяна по отношение на заетостта (увеличение с 6.4% над базисния сценарий) и коефициента на безработица (намаление с 2.8 п.п.). Това се дължи както на преки ефекти от вливането на средствата в икономиката (откриване на работни места), така и на косвени ефекти (намирайки изражение в повишаване на качеството на заетите и работната сила като цяло).

Според направения анализ фискалната позиция на страната би се подобрила с 2.3 п.п. в резултат на изпълнението на планираните мерки. Като цяло общият ефект е комбинация от няколко противоположни по посока влияния - увеличаване на разходите на правителството и по-високите доходи и по-добрата конюнктура, която води до увеличаване на приходите на бюджета.

През разглеждания период производството и БВП на страната ще нарастват плавно, позволявайки постепенна реална конвергенция с ЕС. Изпълнението на планираните мерки би изиграло съществена роля в това отношение, като симулациите показват, че техният ефект върху БВП към 2016 г. би бил с 8.5% над базисния сценарий. Инфлацията ще се запази на относително ниско равнище, като все пак ще се ускори с 2.5 п.п. спрямо базисния сценарий. Износът на стоки и нефакторни услуги също ще нараства по-бързо спрямо базисния сценарий (2.7%) в резултат на планираните интервенции.

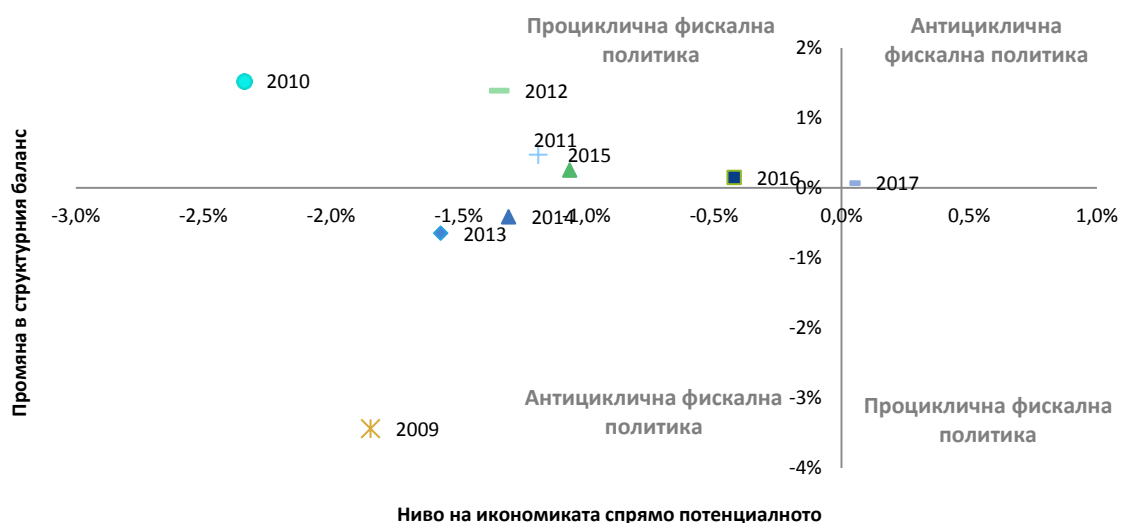
3.5 Структурен баланс (циклични компоненти на баланса, единични и временни мерки) и фискална позиция, вкл. бенчмарк за правителствените разходи

През 2013 г. бюджетното салдо, коригирано спрямо фазата на икономическия цикъл, възлезе на дефицит в размер на 1% от БВП. Влошаването на фискалната позиция в структурно изражение с 0.6 п.п. бе в резултат предимно на по-високите социални плащания, капиталови разходи и заплати и осигурителни вноски за персонала в бюджетния сектор. Фискалната политика през изминалата година се оценява като антициклична, имайки предвид увеличаването на отрицателното отклонение от потенциалния БВП от 1.3% през 2012 г. до 1.6% през 2013 г. През 2014 г. структурният дефицит се очаква да достигне 1.4% от БВП, при цел за фактическия дефицит в размер на 1.8% от БВП и циклична компонента, оценена на 0.4%. От 2015 г. до края на прогнозния период се възобновява консолидационният процес средно с 0.2 п.п. на година, като отрицателното бюджетно салдо в структурно изражение намалява до 1.2%, 1% и 0.9% от БВП съответно през 2015, 2016 и 2017 г.

В съответствие с разпоредбите на чл. 5 (1) и чл. 9 (1) от Превантивната част на ПСР (Регламент 1466/97 г.), на държавите-членки беше дадена възможност да приложат т.н. „инвестиционна клауза“, позволяваща временно отклонение от средносрочната бюджетна

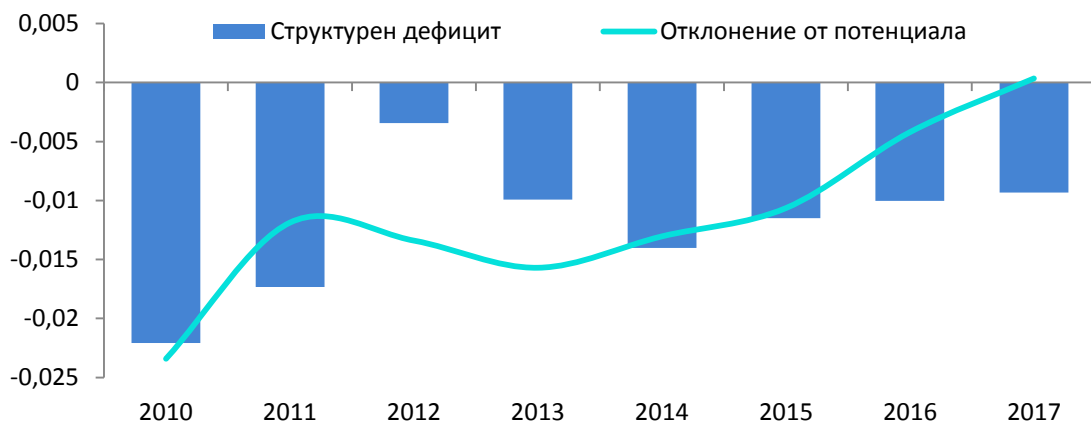
цел за структурния дефицит, с цел да бъде отразено националното съфинансиране по линия на структурните фондове на ЕС, Транс-европейските мрежи и Инструмента за свързване на Европа. На 15 октомври 2013 г. България изпрати на ЕК своето искане за прилагане на клаузата за периода 2013-2014 г. и получи предварително одобрение. Прилагането на тази клауза позволява временно отклонение от необходимото постепенно намаляване на структурния дефицит до достигане до СБЦ с вземането предвид на размера на инвестиционните разходи на правителството. В периода 2013-2015 г. прогнозните нива за структурен дефицит се отклоняват незначително от средносрочните цели. През 2016 г. се очаква България да изпълни СБЦ за структурен дефицит от 1%, а през 2017 г. да я преизпълни с 0.1 п.п.

Граф. 3-2: Цикличност на фискалната позиция



Източник: МФ

Граф. 3-3: Структурен дефицит и отклонение от потенциален БВП



Източник: МФ

Според оценката на МФ, растежът на модифицираните правителствени разходи следва да не надвишава 2% през 2013, 2014 и 2017 г. и 1.5% за 2015 и 2016 г. За 2013 г. изчисленията показват превишение на референтния растеж, а за 2014 г. модифицираните разходи спадат в реално изражение. През следващите две години нарастването на модифицираните разходи е по-високо от съответното референтно ниво на потенциалния растеж на

БВП. През 2017 г. номиналното изменение на годишна база на модифицираните правителствени разходи отговаря на правилото, като е с 0.8 п.п. по-ниско от съответния референтен растеж на потенциалния БВП.

Съгласно предвижданията на Пакта за стабилност и растеж, отклонението може да бъде разгледано и като средно за две съседни години, при което за незначителен се счита среден растеж на модифицираните разходи до 0.25% от БВП. България отговаря на това изискване в периода 2013-2015 г. поради реалния спад на модифицираните разходи през 2014 г., но го надвишава през периода 2016-2017 г.

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

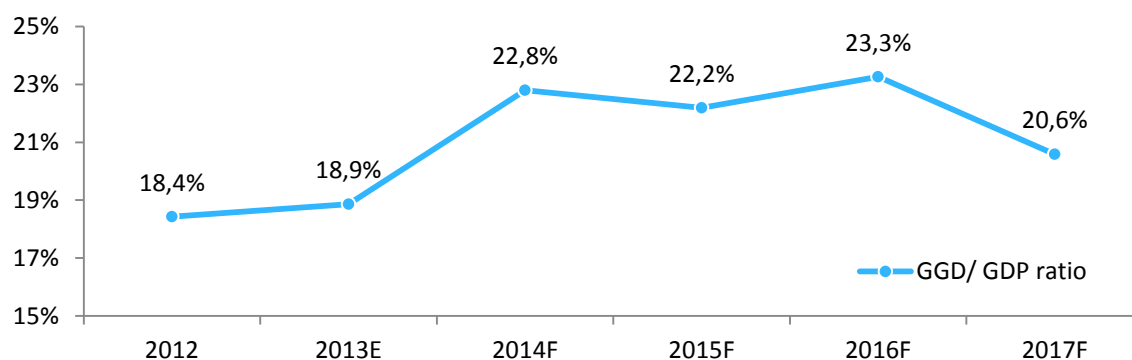
Чрез провежданата дългова политика през 2013 г. успешно е осигурено необходимото дългово финансиране, в т.ч. и за покриване на ревизирания с измененията и допълненията на ЗДБ на Република България за 2013 г. бюджетен дефицит. И през 2013 г. се очаква Република България да запази втората си сред 28-те държави-членки на ЕС позиция за най-нисък дял на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ към БВП. Предварителните данни за априлската нотификация показват, че на базата на достигнатия номинален размер на консолидирания държавен дълг от 14.7 млрд. лв., съотношението на този показател ще е на ниво от около 18.9%, значително под референтната стойност от 60%. В сравнение с прогнозите, включени в Конвергентна програма за 2013–2016 г., се отчита по-високо с 0.9 п.п. съотношение. Причините за тази разлика произтичат от отчетения по слаб ръст на икономиката и промяната във фискалната позиция на страната през 2013 г.

Комбинацията от актуализация на прогнозите за основните макроикономически показатели, изразяваща се в по-нисък размер на номиналния БВП за 2013 г., и необходимостта от ревизия на планираното ниво на бюджетния дефицит, както и поради изчерпването на лимита за новопоет дълг след извънредното пласиране на 800 млн. лв. (410 млн. евро) под формата на краткосрочни ценни книжа за извършване плащанията към земеделските производители, доведе до увеличение на лимита на новопоет държавен дълг в актуализирания ЗДБ на Република България за 2013 г. Съгласно тази разпоредба е обезпечена възможността за поемане на допълнително дългово финансиране посредством използването на оптимална комбинация от дългови инструменти в размер до 1.0 млрд. лв. (511 млн. евро), с което лимита за новопоет държавен дълг в рамките на 2013 г. е увеличен от 2.0 млрд. лв. (1 023 млн. евро) на 3.0 млрд. лв. (1 534 млн. евро). Осъществената ревизия обаче остана неутрална и не доведе до увеличаване на регламентираното ограничение за максималния размер на държавния дълг към края на 2013 г. от 14.7 млрд. лв. (7 465 млн. евро). Въпреки оставащия кратък времеви хоризонт, допълнителното дългово финансиране за 2013 г. в размер до 1.0 млрд. лв. бе осигурено своевременно чрез подходяща комбинация от вътрешни емисии на ДЦК и частно пласиране на прехвърляеми заеми „*Schuldschein*“ по законодателството на Федерална Република Германия. Иновативната за България транзакция по издаване на прехвърляеми заеми допринесе за обезпечаване нуждите за финансиране на държавния бюджет и за избягване на концентрацията на плащания през пиковите 2015 и 2017 г., както и подкрепи равнището на фискалната резерв към края на годината.

Провежданата бюджетна политика от страна на правителството, съчетана с предвижданията за умерен растеж на БВП, както и необходимостта от поддържане на адекватни

ликвидни буфери в бюджета и нуждите от рефинансиране на намиращия се в обращение държавен дълг в периода 2014–2017 г., ще доведат до ниво на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ в границите около 22 - 23%. При изготвянето на тази прогноза, както вече бе посочено, се отчита влиянието на необходимостта от осигуряване на финансов ресурс във връзка с някои специфични характеристики на погасителния профил на държавния дълг, изразяващи се основно в концентрацията на дългови плащания в началото на 2015 г. и средата на 2017 г.

Граф. 3-4: Съотношение на дълг на сектор „Държавно управление“ към БВП



(F) - прогноза

Източник: МФ

Основен принос за изменението на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ има подсектор „Централно правителство“ поради неговия превес от 95% в общия дълг на сектора, който се очаква да се запази през всяка една от годините. Прекласифицираните в подсектора финансови задължения на държавни предприятия под формата на кредити, чието обслужване е отговорност и задължение на самите предприятия, са със сравнително нисък дял и имат минимално влияние върху общия размер на дълга. Така в рамките на сектор „Държавно управление“ водещи фактори за динамиката на дълга са нивата на планираните бюджетни дефицити, амортизационната структура на държавния дълг и нуждата от средства за поддържане на адекватно ниво на фискалния резерв към края на всяка една от годините през разглеждания период.

Основните дългови инструменти, открити в политиката по управление на дълга, които ще се използват като източник за финансиране на бюджета и рефинансиране на падежирания дълг през разглеждания период, са емисиите на ДЦК на вътрешния и международните пазари. В хода на нейното реализиране от приоритетно значение ще бъде целенасоченото поддържане на стабилна дългова структура, контролираното изменение на темповете на водещите параметри на държавния дълг и провеждането на активна, предвидима и балансирана емисионна политика чрез оптимално използване на различните възможности, които предоставя пазарно-ориентираното финансиране. Започналото възстановяване на европейската икономика и стабилната макроикономическа обстановка в страната, в комбинация с ниските нива на държавния дълг и дефицит и широката обществена подкрепа за функционирането на валутния борд, са предпоставки за поддържане на значителен интерес на инвеститорите към българските ДЦК – тенденция, която е ясно изразена и се наблюдава през последните няколко години.

Запазването на максимална гъвкавост при избора на структурата на финансирането по отношение на пазари, инструменти и валути ще бъде от приоритетно значение през периода 2015-2017 г. Изборът на подходящ вариант за финансиране ще бъде резултат от текущите условия на пазара, нивото на търсене, очакваните стойности на лихвените проценти и на валутните курсове и не на последно място - цената на ресурса. С цел изглаждане на нетните касови потоци към бюджета и в резултат на проявения сериозен интерес от страна на инвеститорите, Министерството на финансите предвижда през посочения период да емитира и краткосрочни съкровищни бонове в стандартните матуритети от 3, 6, 9 и 12 месеца с акцент през първото тримесечие на съответната година, предвид изглаждане времето разположение на входящите и изходящите потоци към единната сметка.

Планира се максимално разширяване и диверсификация на инвеститорската база в български суверенен дълг посредством привличане на по-широк кръг чуждестранни и институционални инвеститори. Ще бъдат прилагани всички възможни механизми за осигуряване на необходимото дългово финансиране, в т.ч. заеми и ценни книжа, както от вътрешни източници, така и от външни такива, под различни форми, като провеждане на аукциони, публични емисии, частен пласмент и т.н. Предвид доминантния дял на пазарно-ориентираното финансиране, като основни рискове се идентифицират волатилността и евентуалната несигурност, включително и епизодични, съпровождащи динамиката на развитие на международните капиталови пазари.

Наред с предприетите мерки за недопускане в бъдеще на значителни по обем неразплатени разходи към бизнеса, за изпълнение на социалните ангажименти към гражданите и за постигане на ускорен икономически ръст, се предвижда използване на дългово финансиране за продуктивни публични разходи от инвестиционен характер, след извършване на анализ и оценка на ефектите и ползите от изпълнението им, при спазване на съществуващата нормативна база. Като потенциални източници за финансиране от международните финансови институции за периода 2015–2017 г. са открити заемите от ЕИБ по сключеното Споразумение за структурен програмен заем в размер на 700 млн. евро и предстоящото договаряне на ново такова споразумение за 500 млн. евро, предназначени за съфинансиране на проекти, изпълнявани със средствата от фондовете на ЕС през следващия програмен период 2014 –2020 г.

С оглед осигуряване на необходимото финансиране за провеждане на бюджетните политики, при запазване на финансовата стабилност на страната и гарантиране на позицията на България като бюджетно дисциплинирана страна, в ЗДБ на РБ за 2014 г. за заложените следните лимити за държавния дълг:

- Максималният размер на държавния дълг към края на 2014 г. не може да надвишава 18.0 млрд. лв. (9.2 млрд. евро);
- Максималният размер на новия държавен дълг, който може да бъде поет по реда на Закона за държавния дълг, е 4.4 млрд. лв. (2.2 млрд. евро);

Дългът на подсектор „Местно самоуправление“ представлява 5 % от консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“. Вследствие на предприетите консолидационни мерки в подсектора, за първи път през 2013 г. се наблюдава отрицателен ръст на отчетения номинален размер на дълга на общините в България. Предварителните данни за 2013 г., регламентиранията ограничения в ЗПФ за поемане на дълг от общините в България, както и гъвкавите схеми за финансиране на общините, предоставени от фонд ФЛАГ,

предполагат едно сравнително слабо нарастване на дълга на подсектор „Местно управление“ и запазване на неговия дял в рамките на 5% за целия разглеждан период от 2014 до 2017 г.

Фонд ФЛАГ се утвърди като подходящи предпочитан от общините финансов инструмент при изпълнение на европейски проекти, основно в областта на общинската инфраструктура. По този начин Фондът се явява важен финансов източник за провеждане на държавната политика за подпомагане на българските общини при усвояване на европейските средства. Сключването на ново заемно споразумение с ЕБВР от 2013 г. на стойност 35 млн. евро допълнително ще укрепи позицията на Фонда като сигурен източник за финансиране и надежден партньор на общините в България.

Подсектор „Социално-осигурителни фондове“ продължи да оказва своето влияние в посока на намаление на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ посредством спазване на принципа на консолидация. Отчитайки наличието на един единствен заем (падежиращ през месец юни 2016 г.) и акумулираните финансови активи под формата на ДЦК, издадени от подсектор „Централно правителство“, подсектор „Социално-осигурителни фондове“ на практика се оказва със значително малък принос към brutния дълг. Допълнителен аргумент в тази посока са и прогнозите за разглеждания период за нарастване на активите на подсектора под формата на ДЦК средно с около 70 млн. лв. (36 млн. евро) годишно.

Прогнозата за слабо, но сравнително устойчиво нарастване на дълга на сектор „Държавно управление, е съпроводена с по-нататъшно подобряване на валутната, лихвената и матуритетната структура и по този начин допринася за минимизиране на пазарните рискове по отношение на дълговото портфолио. След погасяването на задълженията по глобалните облигации в щатски долари в началото на 2015 г. се очаква дългът, деноминиран във валути, различни от лева и евро, да спадне до 1.5% от общия дълг в края на 2015 г., а по отношение на лихвената структура, делът на дълга с плаващи лихвени проценти да продължи да намалява с устойчив темп, достигайки до около 7% в края на 2017 г.

Налице са постоянни усилия в посока недопускане на концентрация на значителни по обем падежи на държавен дълг. В рамките на разглеждания период се предвижда предприемане на стъпки за удължаване матуритета на дълга в обращение и изграждане на балансирана матуритетна структура на дълговото портфолио, паралелно с разширяване на еталонната крива на доходността.

Прогнозата е съотношението на лихвени разходи към БВП да остане в границите до 1%, както на касова, така и на начислена основа. Въпреки нарастването на номиналната стойност на дълга, при отчитане устойчивата макроикономическа и фискална позиция на страната се очаква новото финансиране да бъде при значително по-ниски лихвени равнища в сравнение с падежиращите емисии, емитирани през предходните години.

Така комбинацията, създадена от съчетанието на благоразумна и прозрачна дългова политика, добре балансирано дългово портфолио и устойчиви макроикономически показатели е предпоставка за успешното реализиране на целите, заложи в СУДД и дълговата политика като цяло.

3.7 Ефекти върху бюджета от провеждането на основни структурни реформи

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

– Ефекти върху разходната част на бюджета

Сравнителният анализ на дългосрочните публични разходи за пенсии в страните от ЕС²⁰ показва, че разходите за пенсии в България са относително ниски, като прогнозите на ЕК за същия референтен период показват намаляваща тенденция и достигане на ниво от около 9.2% от БВП (спрямо 11.3% за ЕС-27 и 12.3% за еврозоната).

Предприетата през последните години пенсионна реформа 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, изразяващи се в намаляване и застаряване на населението и на работната сила. Понататъшното увеличаване на пенсионната възраст ще бъде подчинено на повишаване стабилността на пенсионната система в дългосрочен план, на запазване солидарността между поколенията и намаляване на риска от бедност при възрастните пенсионери. 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.

В прогнозата за пенсионните разходи за периода 2015 – 2017 г. савзети предвид законите постановки в КСО и допусканията, заложен в средносрочната фискална рамка на правителството.

До края на 2014г. предстои да бъде взето решение относно възможностите и условията за раннопенсиониране.

Максималният размер на получаваните една и повече пенсии се увеличава от 770 лв. на 840 лв. за всички пенсии, считано от 1 юли 2014 г., от 840 лв. на 910 лв. от 1 юли 2015 г., от 910 лв. на 980 лв. от 1 юли 2016 г., и от 980 лв. на 1 050 лв. от 1 юли 2017 г.

Тежестта на всяка година осигурителен стаж в пенсионната формула нараства от 1.1% на 1.2%, считано от 1 януари 2017 г. за новоотпуснатите пенсии.

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

Както се вижда от таблицата по-долу, в рамките на референтната средносрочна програма разходите за пенсии и добавки като процент от БВП намаляват от 10% през 2014 г. до 9.6% през 2017 г.

²⁰ Данните са от последния доклад на ЕК „Ageing Report“ 2012.

Граф. 3-5: Прогнозни разходи за пенсии²¹

Година	Разходи за пенсии	
	млн. лв.	% от БВП
2014	8103.4	10.0
2015	8371.6	9.9
2016	8630.3	9.7
2017	8941.3	9.6

Източник: НОИ

– Ефекти върху приходната част на бюджета

I. Нормативни промени в областта на данъчната политика

Граф. 3-6: Ефекти върху бюджетни приходи от промяна на данъчно и осигурително законодателство²²

Промяна в данъчно законодателство	2014	2015
Ефект върху приходите от промяната на законната уредба в ЗКПО (прехвърлени приходи от 2013 финансова година)	90 млн. лв.	
Ефект от усъвършенстване на данъчната преференция за преотстъпване на корпоративен данък на предприятия, извършващи производствена дейност в общини с висока безработица	-4 млн. лв.	-4 млн. лв.
Ефект от въвеждане на данъчно облекчение за доходи от трудови правоотношения, непревишаващи 12 месечни минимални работни заплати за съответната година		-150 млн. лв.
Ефект от поетапното намаляване на ставката на окончателния данък върху лихвите по депозитни сметки на физически лица	-16.5 млн. лв.	-16.5 млн. лв.
Ефект от промени, оказващи въздействие върху приходите от ДДС (механизъм за обратно начисляване на ДДС при доставки на зърнени и технически култури, фискален контрол върху движението на стоки с висок фискален риск на територията на Република България)	620 млн. лв.	620 млн. лв.
Ефект върху приходите от намаляване на административната тежест в областта на акцизното законодателство	80 млн. лв.	80 млн. лв.
Ефект върху приходите от повишаването на акцизните ставки на тютюневите изделия в съответствие с договорения преходен период за достигане на минималните нива на акцизните ставки в Общността		80 млн. лв.
Ефект върху приходите от ДДС от повишени акцизни ставки на тютюневите изделия		16 млн. лв.

²¹ Данните до 2017 г. се основават на прогнозата за приходите и разходите на консолидирания бюджет на ДОО за 2015-2017 г. от 4 март 2014 г.

²² Предвидените промени в данъчното законодателство за 2015 г. имат за цел подобряване на бизнес средата и намаляване на административната тежест, както и повишаване на събираемостта на приходите от определени данъци. Ефектът от тези промени ще бъде изчислен на по-късен етап - след извършване на оценка и уточняване на конкретните параметри.

Ефект от намалената акцизна ставка за газьол, използван при първично селскостопанско производство чрез система от ваучери за гориво	-54 млн. лв.	-30 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 промяна в размера на максималния осигурителен доход	37.8 млн. лв..	30.8 млн. лв.
Ефект върху приходите от промяна на минималните осигурителни прагове по основните икономически дейности и групи професии	27 млн. лв.	
Общ нетен ефект върху приходите	775.3 млн. лв.	626.3 млн. лв.

Източник: МФ

Корпоративни данъци

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

От началото на 2013 г. базата за определяне на месечни и тримесечни авансови вноски за корпоративен данък е прогнозна данъчна печалба за текущата година, определена от данъчно задължените лица. Алтернативните данъци по ЗКПО – данък върху разходите, данък върху приходите на бюджетните предприятия и данък върху дейността от оперирание на кораби, са променени от месечни на годишни данъци.

Промените в режима на деклариране и внасяне на алтернативните данъци по ЗКПО доведе до еднократен ефект на прехвърляне на постъпленията от тези данъци от 2013 г. в 2014 г. , който е в размер на 90 млн. лв.

От 1 януари 2014 г. е въведена данъчна преференция за освобождаване от облагане с данък при източника на доходите от лихви по облигации или други дългови ценни книжа, издадени от местни дружества и допуснати до търговия на регулиран пазар в страната или в държава-членка на Европейския съюз, или на друга държава – страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство.

Данъчните облекчения под формата на държавна помощ за регионално развитие, след постановяване на положително решение от страна на ЕК, ще се прилагат и за 2014 г., като се разширява обхватът на общините, в които може да се преотстъпва корпоративен данък. Отрицателният ефект от разширяване на данъчната преференция за преотстъпване на корпоративен данък на предприятия, извършващи производствена дейност в общини с висока безработица, е в размер на 4 млн. лева.

Данъци върху доходите на физическите лица

Прогнозата за постъпленията по Закона за данъците върху доходите на физическите лица (ЗДДФЛ) за периода 2014–2017 г. е изготвена при запазване на единната данъчна ставка от 10% (без необлагаем минимум) за всички данъкоплатци, с изключение на доходите от

стопанска дейност на едноличните търговци, за които ставката е в размер на 15%. Взети са предвид очакваният ръст на средната работна заплата, нормативните промени, както и очакваната по-висока събираемост на данъците по ЗДДФЛ.

Отчетен е и бюджетният ефект от въвеждането на данъчно облекчение за доходи от трудови правоотношения, непревишаващи 12 месечни минимални работни заплати за съответната година, който е отрицателен и е в размер на 150 млн. лв. за 2015 година.

От 1 януари 2013 г. доходите от лихви по депозитни сметки в търговски банки се облагат с окончателен данък, със ставка в размер 10 на сто. Приетите промени в ЗДДФЛ предвиждат поетапно намаляване на ставката на данъка до нула на сто през 2017 г. и следващите години. Бюджетният ефект е отрицателен за целия период, като за 2014 и 2015 г. той е 16,5 млн. лв., за 2016 г. – 16 млн. лв., за 2017 г. – 33 млн. лева.

Данък върху добавената стойност (ДДС)

При прогнозиране на приходите от ДДС, освен прогнозите за макроикономическите показатели, са отчетени и следните ефекти от нормативните промени:

- положителен ефект от въвеждане на механизъм за обратно начисляване на ДДС при доставки на зърнени и технически култури в размер до 400 млн. лв., като съгласно Директива 2013/43/ЕС на Съвета от 22.07.2013 г. се прилага до края на 2015 г.;
- положителен ефект от въвеждане на фискален контрол върху движението на стоки с висок фискален риск на територията на Република България в размер на 220 млн. лв. годишно;
- положителен ефект от повишаване на акцизните ставки на цигари размер на 16 млн. лв. за 2015 г.;
- положителен ефект от засилване на митническия надзор и контрол и установяване на единна практика при допускане на стоки за свободно обращение по отношение на елементите за облагане и усъвършенстване на сътрудничеството с правоохранителните и правоприлагащите органи с оглед постигане на по-ефективни резултати в противодействието на нарушения и престъпления в размер на 60 млн. лв. годишно.

При прогнозирането на приходите от ДДС е направено допускането за запазване тенденцията за повишаване на относителния дял на постъпленията от ДДС към потреблението от 13% за 2014 г. на 13.7% за 2017 г.

Акцизи

Приходите от акцизи се формират основно от две групи стоки – горива с относителен дял 47.8% и тютюневи изделия с относителен дял 44.5%. Останалите акцизни стоки (алкохолни напитки, бира, ел. енергия и други) имат 7.7% относителен дял. При изготвянето на прогнозите за приходи от акцизи са взети предвид прогнозираното повишаване на някои акцизни ставки в съответствие с договорения преходен период за достигане на минималните нива на акцизните ставки в Общността за периода 2014-2017 г.

В съответствие с договорения преходен период за достигане на минималните нива на акцизните ставки в Общността за периода 2015-2017 г. е предвидено повишаване на акцизните ставки на цигарите.

Акцизи		2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Акциз на цигари	лв./1000 къса	154.45	160.00	165.00	170.00

При прогнозиране на приходите от акцизи освен допусканията по макроикономическите показатели са отчетени и следните ефекти:

- положителен ефект от повишаване акцизните ставки на цигари в размер на 80 млн. лв. годишно;
- положителен ефект от усъвършенстване на контрола върху търговията с акцизни стоки в размер на 100 млн. лв. годишно.

В процес на разработване е нов Закон за акцизите и данъчните складове, който се предвижда да влезе в сила от 1 януари 2015 г. С разработването на нов Закон за акцизите и данъчните складове се цели подобряване на бизнес средата и намаляване на административната тежест чрез разработване на ясни законови разпоредби и опростени процедури за прилагането им от икономическите оператори (намаляване на сроковете за възстановяване на акцизи, въвеждане на възможности за пряко освобождаване от акциз, облекчаване на режима на обезпеченията и др.) и повишаване на бюджетните приходи чрез въвеждане на ефективни законодателни мерки за превенция и борба с данъчните измами, укриването на данъци и контрабандата с акцизни стоки.

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

В изпълнение на правителствените политики за повишаване ефективността и ефикасността от дейността на приходните агенции и повишаване на бюджетните приходи чрез ефективни мерки за превенция и борба с данъчните измами и контрабандата с акцизни стоки, както и в изпълнение на Специфична препоръка 1 на ЕК са предприети следните законодателни и административни мерки:

Агенция Митници (АМ)

Извършен е анализ и са предприети конкретни мерки от Агенция „Митници“ за подобряване действието на Българската акцизна централизирана информационна система (БАЦИС). С цел подобряване на контрола, увеличаване събираемостта на акцизи и ДДС и гарантиране на равнопоставеността между икономическите оператори, от 1 април 2013 г. в реална експлоатация е внедрена системата БАЦИС. Чрез нея се автоматизират процесите по подаване и обработка на акцизни документи, обмена на информация и извършването на контрол на цялостната верига за реализация на акцизни стоки.

Въведено е задължение за лицата да подават по електронен път акцизните данъчни документи, известията към тях и документите, свързани с доказване на предназначението на акцизните продукти, за които се прилагат намалени акцизни ставки. 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.

В допълнение на гореописаното са осъществени дейности по отношение усъвършенстването и надграждането на Българска интегрирана митническа информационна система (БИМИС). Съществуващият модул за анализ на риска е усъвършенстван, като е създадена централизирана версия на модула и е надградена неговата функционалност. Създадена е

възможност за дефиниране на широк набор от рискови критерии, препоръчване на действия по конкретните рискови профили, което позволява да бъдат селектирани високо-рискови пратки към момента на митническото им освобождаване.

През 2013 г. стартира процес поизграждането на модул „Последващ контрол“ като част от проект за надграждане на БИМИС, който е внедрен на 24.10.2013 г. Общата цел на проекта е подобряване обслужването на гражданите и бизнеса и повишаване на тяхното доверие към митническите органи. Модулът ще допринесе за подобряване процеса на анализ и оценка на риска при избор на икономическите оператори, подлежащи на проверка, създаване и поддържане на регистър, изграждане на механизъм за подобрена комуникация и обмен на данни между звената за последващ контрол.

Също така през референтния период са създадени нови вътрешно-нормативни документи, целящи оптимизиране на дейностите по митническо разузнаване и последващ контрол. В изпълнение на проект на ОЛАФ по програмата „Hercule II“ беше актуализирано съществуващо Ръководство за управление на риска. През 2013 г. беше утвърдено и „Методическо ръководство за митнически проверки в рамките на последващия контрол“, с което се оптимизира процеса на планиране, анализ, оценка и подбор на икономически оператори и се разширява обхвата на областите за контрол при извършване на проверки.

В процес на създаване е съвместен аналитично-информационен център (АИЦ) за обмен на информация и осъществяване на аналитична дейност и взаимодействие между Национална агенция за приходите, Агенция „Митници“, Главна дирекция „Национална полиция“, Главна дирекция „Гранична полиция“ и Държавна Агенция „Национална сигурност“. Предстои и внедряването на Система за обмен на рискова информация (СОРИ), която представлява инструмент за набиране, съхранение и обмен на информация за целите на анализа на риска, за улесняване на контролната дейност и документиране на резултатите от извършените контролни действия.

Табл. 3-2: Мерки, с цел ефективно събиране на приходите за бюджета и противодействие на нарушенията на митническото, валутното и акцизното законодателство²³

№	Кратко описание на мярката	/млн. лева/			
		2014 година			
		Фискален ефект върху приходите (размер) / Оценка на предотвратените щети			
Мита	ДДС от вн ос	Акцизи	Общи приходи		
ОБЩО		12	261	283.4	556.4
1	Засилване на митническия надзор и контроли установяване на единна практика при допускане на стоки за свободно обращение по отношение на елементите за облагане (тарифно класиране, произход на стоките и митническа стойност) и по отношение на митническите освобождавания	2	20		22
2	Подобряване на организацията по изпълнението на дейностите, свързани с контрола по приключване на режим транзит		5		5
3	Формулиране на приоритетни области за конт-	2	20	20	42

²³ Мерките в таблицата са свързани с действия от административно-организационен характер (освен мярка №9), поради което прогнозираните ефекти не са включени в Таблица 3-6 „Ефекти върху бюджетни приходи от промяна на данъчно и осигурително законодателство“.

	рол за всяка митница в зависимост от географското положение, сезонността, специфичните икономически оператори и идентифициране на локални рискове				
4	Засилване на сътрудничеството с правоохранителните и правоприлагащите органи с оглед постигане на по-ефективни резултати в противодействието на нарушения и престъпления	1	15	40	56
5	Засилване контрола на територията на ГКПП или в зоните на ГКПП по отношение на незаконното превозване и пренасяне през външните граници на ЕС и държавната граница на Република България на тютюневи изделия			40	40
6	Определяне и изпълнение на национална приоритетна област за контрол - ЖП транспорт			8	8
7	Проверки по линия на международното сътрудничество		5		5
8	Целеви проверки и ревизии на икономическите оператори, текущ анализ на резултатите от тях	1	7	20	28
9	Намаляване на административната тежест в областта на акцизното законодателство			80	80
10	Създаване на адекватна бизнес среда на коректните към фиска икономически оператори, в това число привличане на национално ниво на нови икономически оператори чрез изграждане и затвърждаване на добрите практики	6	189	75.4	270.4

Национална агенция за приходите (НАП)

За предотвратяване на данъчните измами и укриването на данъци са предприети следните законодателни мерки:

От 1 януари 2014 г. е въведен механизъм за обратно начисляване на ДДС при доставки на зърнени и технически култури. Мярката е въведена с цел ограничаване на нелоялната конкуренция в отрасъл производство и търговия със зърнени и технически култури, осигуряване на допълнителни оборотни средства за търговците и преработвателите на зърнени и технически култури и повишаване на бюджетните приходи от ДДС, чрез намаляване дела на данъчните измами. Режимът на обратното начисляване е една от най-ефективните мерки за борба с данъчните измами и очакваният положителен ефект за бюджета е в размер до 400 млн. лв.

От 1 януари 2014 г. е въведен фискален контрол върху движението на стоки с висок фискален риск на територията на Република България с цел защита на фискалната позиция и предотвратяване неплащането на ДДС, корпоративни данъци и данъци върху доходите на физическите лица, както и за ограничаване на нелоялната конкуренция. Очакваният положителен ефект за бюджета е в размер на 220 млн. лева.

От 1 януари 2014 г. г. е въведена нова организация на процеса по събиране на публични вземания, една от целите на която е да бъде оптимизирано производството във връзка с проучване и подбор на активите на длъжника.

Създадена е правна възможност за разсрочване и отсрочване на задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски при облекчени условия за по-дълъг период и в по-голям размер. Целта е задължените лица във временно финансово затруднение да могат да обслужват както текущите си задължения за данъци и осигурителни вноски, така и просрочените задължения, включени в разрешението за отсрочване или разсрочване.

Ежегодно се провеждат целеви кампании за събиране на просрочени публични вземания. За 2014 г. са планирани 17 броя информационни телефонни кампании, които ще бъдат насочени към стимулиране на доброволното изпълнение на просрочени задължения по ЗДДФЛ, ЗОВ, както и за наложени глоби и такси от различни институции, на селектирани задължени лица от всички териториални дирекции на НАП.

С оглед оптимизиране на процесите по събиране на публичните вземания се планира увеличаване на електронния обмен на документи и данни с публични взискатели, както и с институции, поддържащи информация за имущество/активи на задължените лица. В тази връзка от страна на НАП е разработена електронна услуга, чрез която публичните взискатели ще могат директно да въвеждат данни за изпълнителните основания, подлежащи на принудително събиране. С оглед на това се извършва преглед и актуализиране на действащите споразумения и инструкции с текстове относно електронния обмен на данни и документи.

От началото на 2014 г. стартира разработването на цялостен специализиран програмен продукт, обхващащ всички дейности по събиране на публичните вземания, със собствен ресурс на НАП и с краен срок - 2015 г. Очакваният положителен ефект за бюджета от горепосочените мерки в принудителното събиране е до 150 млн. лв. годишно.

Изготвена е Програма за спазване на законодателството и намаляване на нивата на риск, в която са планирани конкретните мерки (контролни, комуникационни, предложения за законодателни), които ще бъдат предприети от НАП през 2014 г. за третиране на анализирани вече рискове от неспазване на законодателството в следните три приоритетни области: сива икономика и укриване на обороти, неизпълнение на осигурителни задължения, ново-анализирани рискове, които не са третирани до момента. В програмата са включени общо 13 риска, 11 от които ще бъдат третирани с контролни мерки – ревизии, наблюдения, оперативни проверки. Предвидени са освен това и инициране на една законова промяна, свързана с укриването на приходи в таксиметровата дейност, както и обаждания по телефона, изпращане на покани и комуникационни кампании. Прогнозата за очаквания ефект от изпълнението на програмата е намаляване на общите остатъчни щети по тези 13 риска в размер на 226 млн. лв. през 2014 г. средногодишно с около 40 млн. лева. До юни 2014 г. следва да приключи обменът на информация между Агенция „Митници“ и НАП по отношение осъществяваните вътреобщностни доставки и придобивания, както и съвместният анализ за идентифициране на обекти за нерегламентирано производство, съхранение и продажба на моторни горива и селектиране на рискови лица за проверка. ▼

4. АНАЛИЗ НА ЧУВСТВИТЕЛНОСТТА И СРАВНЕНИЕ С ПРЕДХОДНАТА АКТУАЛИЗАЦИЯ

4.1 Алтернативен сценарий и рискове -макроикономически ефекти върху икономиката на България от влошаване на външната среда

Алтернативният сценарий е изготвен при предположение за усложняване на ситуацията с Украйна, като не се допуска прекъсване на вноса от кризисния регион към България, а само покачване на цените на основните суровини. По този начин няма да има спиране на производството в страната, а единственото влияние върху промишлеността ще е по линия на по-скъпи ресурси.

Според този сценарий се очаква повишение в международната цена на суровия петрол с 20% средно за годината. Цената на природния газ, който България внася, се очаква да остане без промяна, тъй като се определя по дългосрочни договори, а освен това страна-та няма алтернатива за доставки от други страни.

По този начин външните фактори на инфлацията ще се засилят и ще доведат до по-висока инфлация през 2014 г. спрямо базовия сценарий както по линия на повишените цени на енергийните стоки, така и в резултат на вторични ефекти върху останалите компоненти на ХИПЦ и повишените цени на производител, като това ще окаже влияние и върху инфлацията през 2015 г. Така средногодишната стойност на инфлацията се очаква да се повиши спрямо основния сценарий с 0.6 п.п през 2014 г. и с 0.9 п.п. през 2015 г.

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

	2014		2015	
	Алтернативен сценарий (изменение в %)	Разлика с базовия сценарий (п.п.)	Алтернативен сценарий (изменение в %)	Разлика с базовия сценарий (п.п.)
Цена на петрол „Брент“, щ.д./барел	20	22.8	-5.8	0.0
Инфлация (ХИПЦ) - средно за годината	0.3	0.6	3.2	0.9

Източник: МФ

Същевременно, въведено е допускането за ограничен износ от България за деветмесечен период до края на 2014 г. Към Русия средногодишно е насочен около 2.6% от износа

на стоки. Основните продукти са *лекарствени вещества и фармацевтика, машини и оборудване с общо предназначение и електрическо оборудване*. Предположението е за налагане на цялостно ембарго над износа към Русия след първото тримесечие на 2014 г. В допълнение, в сценария се залага и спад в посещенията на руски граждани в страната. През 2013 г. Русия бе водеща страна по посещения с цел туризъм (с дял от 11.5%) и пета в общия брой посещения в България (7.6% от всички визити). В алтернативният сценарий общият дял за 2014 г. е намален до 5%. Двете ограничения ще доведат до общ негативен ефект върху реалния растеж на износа на стоки и услуги от 4.8 п.п. през 2014 г. От друга страна, по-скъпите суровини ще се отразят в покачване на дефлаторите на стоковия износ. Крайният ефект ще е понижаване на номиналния износ на стоки и услуги с около 1.2 млрд. лв.

Влошената конюнктура, свързана с намалението на производството на предприятията-износители, ще се отрази върху инвестиционните планове на предприятията и потреблението на домакинствата. В резултат растежът на вътрешното търсене ще се забави спрямо базисния сценарий. По-слабото вътрешно търсене наред с ограничения растеж в износа ще доведат до забавяне на реалния внос на стоки с около 3.9 п.п. Същевременно, цените на вноса ще се увеличат съществено спрямо базовия сценарий. Номиналният спад в общия внос ще бъде около 290 млн. лв.

Описаните ефекти ще се отразят в намаление на реалния растеж на БВП спрямо базовия сценарий с около 1.1 п.п. през 2014 г. Както влошената външна среда, така и вътрешното търсене ще допринесат за отчетеното забавяне. Очакваният по-нисък растеж на българската икономика с 0.5 п.п. през 2015 г. ще се дължи основно на по-слабото вътрешно търсене, тъй като по-високата инфлация се очаква да се отрази в по-нисък растеж на частното потребление, а възстановяването на инвестиционната активност в страната ще се забави.

Понижената динамика във външната търговия и негативното отражение върху приноса на нетния износ се очаква да засегне по аналогичен начин и развитието на пазара на труда. Най-съществено влияние се очаква да понесе промишлеността, която в условия на криза показва, че бързо се приспособява към промяната в икономическите условия посредством свиване на разходите за труд. Така повишението на производствените цени в сектора ще оскъпи крайната продукция и необходимостта от повишаване на конкурентоспособността на външните пазари ще се отрази в по-нататъшен спад в броя на заетите. За разлика от базисния сценарий, в алтернативния сценарий възстановяването на пазара на труда няма да се реализира. Общият брой на заетите се очаква да намалее с 0.4%, при очаквано слабо повишение на заетостта от 0.1% в основния сценарий. Нивото на безработица ще продължи да нараства до 13.2%, за разлика от очакваното, макар и незначително, понижение в базисния сценарий. Забавянето на икономическата активност през 2015 г. в алтернативния спрямо базисния сценарий не се очаква да бъде свързано с продължаващо освобождаване на заети лица, поради значително отслабване на негативното влияние на външната среда. През разглеждания период заетостта ще се стабилизира на нивото си от предходната година, като по-бавното възстановяване на пазара на труда, заложено в алтернативния сценарий, ще обуслови и високото ниво на безработица през 2015 г., което се очаква да остане близко до оценената стойност за 2014 г.

Граф. 4-2: Ефекти върху основните макроикономически показатели

Темпове на реален растеж	2014		2015	
	Алтернативен сценарий	Разлика с основен сценарий, п.п.	Алтернативен сценарий	Разлика с основен сценарий, п.п.
БВП	1.0%	-1.1	2.1%	-0.5
Потребление на домакинствата	0.7%	-0.6	2.3%	-0.7
Бруто образуване на основен капитал	1.7%	-0.4	4.1%	-0.2
Износ на стоки и услуги	2.1%	-4.8	5.3%	-0.5
Вносна стоки и услуги	2.5%	-3.9	5.8%	-0.8
Заети	-0.4%	0.5	0.1%	-0.4
Ниво на безработица	13.2%	0.4	13.1%	0.7

Източник: МФ

4.2 Чувствителност на бюджетните прогнози при различни сценарии

– Чувствителност на бюджетните прогнози към алтернативния сценарий (макроикономически ефекти върху икономиката на България от влошаване на външната среда)

Промените в структурата и степента на икономическо възстановяване оказват съществено влияние върху реализирането на заложените средносрочни фискални цели и параметри. При алтернативния сценарий се отчита негативно въздействие по отношение на почти всички компоненти на БВП, което от своя страна ще доведе до събирането на по-малко постъпления по държавния бюджет през 2014 г. и 2015 г. спрямо базисния сценарий.

Влияние върху данъчно-осигурителните приходи ще има както от страна на преките данъци, в следствие на занижените печалби на засегнатите от търговските ограничения сектори и на негативните ефекти върху пазара на труда, така и по отношение на косвените данъци поради по-ниските спрямо базисния сценарий нива на крайното потребление и вноса на стоки и услуги. Увеличението на инфлацията действа в противоположна посока, което съвместно със значителното намаление на номиналната стойност на износа през 2014 и 2015 г. компенсира негативните ефекти върху косвените данъци от по-ниското вътрешно търсене и внос.

По-ниските бюджетни приходи спрямо базисния сценарий ще доведат до влошаване на баланса по КФП през 2014 и 2015 г. При запазване на общите разходи до нивото от базисния сценарий, бюджетният дефицит ще достигне до 2.1% от БВП през 2014 г. и съответно 1.6% през 2015 г.

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

Настоящата структура на консолидирания държавен дълг от гледна точка на валутна и лихвена композиция не предполага значителна зависимост на номиналната стойност на

държавния дълг, както и на размера на средствата за обслужване на дълга от промяната на нивата на валутните курсове и лихвените проценти на международните пазари през периода 2014-2017 г. (с малки вариации до началото на 2015 г., когато предстои падежа на Глобалните облигации на Република България, деноминирани в щатски долари с номинален размер от 1086.35 млн.щ.д.).

Степента на влияние на пазарните рискове бе установена чрез направения анализ на чувствителност на дълговото портфолио за периода 2014 – 2017 г., при използването на силно негативна прогноза за промяната на валутния курс на щатския долар и японската йена (валутите, различни от евро и лев с най-съществен дял от 12.6% в дълговото портфолио към края на 2013 г.) в посока нарастване с 20% и увеличение на 6 М LIBOR за евро и щатски долар, както и за 6 М EURIBOR с 300 б.т (лихвените проценти с най-съществен дял от 14.6% в дълговото портфолио към края на 2013 г.) в сравнение със стойностите на тези параметри, използвани при изготвяне на разчетите за СБП за периода 2014-2017 г.

Резултатите от проведения анализ, потвърдиха очакваната относително умерена чувствителност на дълговите задължения от изменението в стойностите на основни пазарни индикатори. Бе установено, че за визирия период промяната на отношението евро/щатски долар с 20% ще предизвика колебание в номиналното ниво на държавния дълг за 2014 г. в посока неговото увеличение с около 467 млн. лв. (240 млн. евро) или нарастване с 2.6%, което представлява дял от прогнозния БВП в размер на 0.6%. За следващите години това влияние е пренебрежимо малко.

Подобно изменение на курса на японската йена ще окаже далеч по-слабо влияние върху номиналния размер на дълга в рамките на увеличение от около 50 млн. лв. (26 млн. евро) през 2014 г. с тенденция същото изменение да достигне до около 27 млн. лв. през 2017 г. Отчетените разлики във валутните нива от горепосочения порядък, въпреки че са малко вероятни, биха допринесли за нарастване на държавния дълг към края на 2014 г., въпреки че с оглед предстоящото значително погашение в щатски долари през януари 2015 г. този ефект ще бъде минимизиран.

В настоящия анализ на чувствителността флукуацията на лихвените проценти е втория разгледан рисков фактор, в контекста на влиянието му върху разходите за обслужване на дълга. През разглеждания период се запазва тенденцията за непрекъснато намаление дела на дълга с плаващи лихвени проценти, като в края на 2014 г. се очаква да бъде от порядъка на около 10% и в края на 2017 г. да достигне до 6.5%. На база тези изходни характеристики на лихвената структура на дълга, дори при силно песимистичните допускания за повишение на лихвените проценти, размерът на определените бюджетни средства за лихви през периода 2014-2017 г. биха претърпели сравнително слаба промяна, като ще са необходими допълнително около 66 млн. лв. (33.8 млн. евро) кумулативно за целия разглеждан период 2014-2017 г.

Динамиката на основните характеристики на дълговото портфолио води до постепенно минимизиране на тези пазарни рискови фактори, а като основен подход, използван за ограничаване на валутния и лихвения риск, е откритоена следваната стратегия за поемане на нови 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 опти-

мизиране 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 матуриретенната структура на дълга.

4.3 Сравнение с предходната програма

Въпреки че очакваният растеж за българската икономика в предходната Конвергентна програма не се отклонява съществено от отчетения ръст за 2013 г., различията по компоненти са значителни. Вътрешното търсене се представи по-слабо от очакваното през 2013 г., но беше компенсирано от силен ръст на износа. В резултат нетният износ имаше положителен принос за растежа на БВП от 2 п.п. при очакван отрицателен принос от 0.5 п.п. в предишната Конвергентна програма. Доброто представяне на износа през 2013 г. и подобряването на перспективите пред развитието на европейската и световната икономика през 2014 г. се отразиха в повишение на прогнозата за растежа на износа. От друга страна, неблагоприятното развитие на вътрешното търсене през 2013 г. доведе до поумерени очаквания за нарастване през 2014 г. Както и в предишната Конвергентна програма, вътрешното търсене ще бъде основен двигател на растежа, но в настоящата прогноза се очаква нетният износ да продължи да има положителен принос за ръста на БВП през 2014 г., а през 2015 г. ще има отрицателен принос. За сравнение, в предишната Конвергентна програма нетният износ имаше отрицателен принос през целия прогнозен период.

Граф. 4-3: Основни макроикономически показатели

Темпове на реален растеж	2013			2014			2015		
	КП 2014	КП 2013	Разлика, п.п.	КП 2014	КП 2013	Разлика, п.п.	КП 2014	КП 2013	Разлика, п.п.
БВП	0.9%	1.0%	-0.1	2.1%	1.8%	0.3	2.6%	2.9%	-0.3
Частно потребление	-2.3%	1.7%	-3.9	1.3%	2.7%	-1.4	3.0%	3.9%	-0.8
Брутно образуване на основен капитал	-0.3%	0.9%	-1.2	2.1%	2.4%	-0.3	4.3%	5.4%	-1.0
Износ на стоки и услуги	8.9%	2.0%	6.9	6.9%	3.9%	3.0	5.9%	4.0%	1.9
Внос на стоки и услуги	5.7%	2.6%	3.1	6.3%	4.4%	1.9	6.6%	5.1%	1.5

Източник: МФ



5. УСТОЙЧИВОСТ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ

5.1 Стратегия на политиката

Настоящата фискална позиция гарантира устойчивостта на политиката в дългосрочен план, като в средносрочен план 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.

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

	Програмен сценарий 2013		Програмен сценарий 2014	
	S1	S2	S1	S2
Стойност	-2.52	-0.26	-1.97%	0.99
от която:				
Начална бюджетна позиция	-0.30	0.06	--0.5	-0.01
Дългово ограничение през 2060 г.	-0.92	-	-0.83	-
Бъдещи промени в бюджетната позиция	-1.31	-0.32	-0.62%	1.00

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.

Нивата на първичния баланс в този анализ са приспособени към фазата на икономическия цикъл. Отрицателната стойност на S1 се дължи на благоприятната фискална позиция по отношение на бюджетния дефицит и дълг в средносрочен план.

Положителната стойност на индикатора S2 е под референтната стойност, поставена от Европейската комисия (2% от БВП) и показва нисък риск в дългосрочен план. Влошаването на стойностите на двата индикатора се дължи основно на разходите, свързани със застаряването на населението, в т.ч. възстановяването на Швейцарското правило за индексирание на пенсионните плащания и увеличаването на разходите за здравеопазване, както и на повишението на консолидирания държавен дълг през 2013 г.

За по-оптимална устойчивост на публичните финанси в дългосрочен план е нужно да бъдат предприети последователни и конструктивни мерки в сферите на пенсионното осигуряване, здравеопазването и образованието, които да отговорят на рисковете от застаряването на населението.

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

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

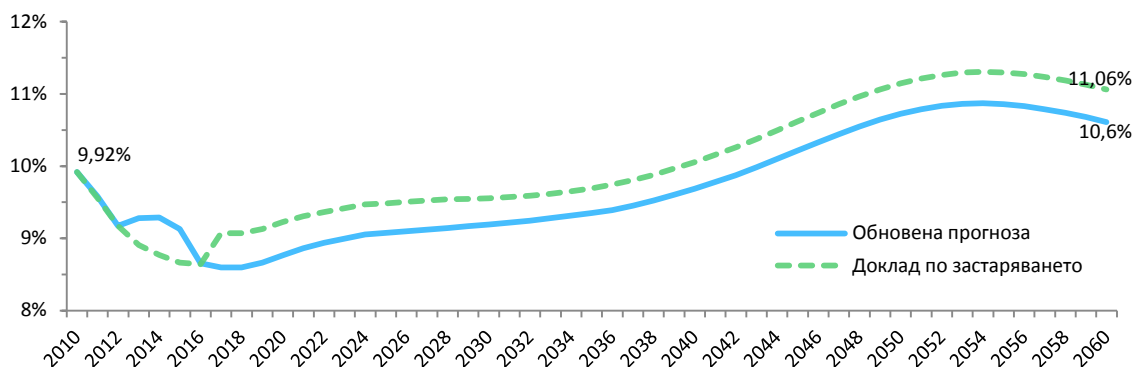
- От 2014 г. се възстановява т.н. „Швейцарско правило“ за осъвременяване на пенсиите, според което от 1 юли всяка година, пенсиите ще се осъвременяват с процент, равен на сбора от 50% от индекса на потребителските цени и 50% от нарастването на средния осигурителен доход за предходната календарна година.
- През 2014 г. изискванията за навършена възраст и минимален осигурителен стаж се запазват на нивата, достигнати през 2013 г.
- До края на 2014 г. предстои да се вземе окончателно решение относно понататъшното увеличение на възрастта за пенсиониране.
- От началото на 2014 г. отпада въведената през 2013 г. минимална възраст за пенсиониране на кадровите военнослужещи от Министерството на отбраната и те се пенсионираат отново при изпълнено условие за осигурителен стаж от 27 години.
- От 1 януари 2015 г. се прекратява отпускането на пенсии от ДОО на работещите при условията на първа и втора категория труд, преди навършване на законоустановената пенсионна възраст. От тази дата срочни пенсии за ранно пенсиониране на тези лица се отпускат само от Професионалните пенсионни фондове, като отпуснатите вече ранни пенсии на категорийни работници продължават да се изплащат. До края на 2014г. предстои да се вземе решение относно възможностите и условията за ранно пенсиониране.
- Повишава се осигурителната вноска за втория стълб на пенсионната система (универсалните пенсионни фондове) от 1 януари 2017 г. от 5% на 7%.

При изготвянето на прогнозата за разходите за пенсии е използвана демографска прогноза на Евростат EUROPOP 2010, както и макроикономическа прогноза, изготвена от работната група по проблемите на застаряващото население (AWG) към Комитета за икономическа политика на Европейската комисия във връзка с подготовката на доклад по застаряването (The2012 Ageing Report). Прогнозата за пенсиите включена в доклада по застаряването, беше актуализирана през 2013 г. в съответствие с мерките за ускоряване на пенсионната реформа. Настоящите резултати са съобразени с последните политики в областта на пенсиите и съгласувани с представители на Европейската комисия и с работната група по проблемите на застаряващото население. Като инструментариум е използван актюерски модел на Националния осигурителен институт за дългосрочно прогнозиране на фондовете на ДОО.

В резултат на застаряването на населението в България и увеличаването на средната продължителност на живота при раждане, при запазване на настоящия размер на осигурителните вноски, пенсионната система ще бъде изправена пред увеличаващ се фискален натиск за запазване на адекватно ниво на пенсиите, който до известна степен ще бъде смекчен от започналото през 2012 г. затягане на критериите за достъп до пенсия.

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.

Граф. 5-2: Прогнозни пенсионни разходи (относителен дял от БВП)



Източник: НОИ

Прогнозните резултати, включени в Доклада за застаряване на населението от 2012 г.²⁴ показваха ускорен темп на нарастване на разходите за пенсии на ДОО, като в процент от БВП те нарастваха от 9.9% през 2010 г. до 11.1 % през 2060 г. Новите прогнозни резултати, получени на базата на последните промени в пенсионното законодателство, свидетелстват за ограничаване на пенсионните разходи като дял от БВП, като в края на прогнозния период стойността на показателя е 10.6% или 0.5 п.п. по-нисък спрямо заложените в горепосочения доклад стойности. Основен принос за това намаление има увеличението на законоустановената пенсионна възраст (започнало от 2012 г., вместо от 2021 г.).

Застаряването на населението и нарастването на средната продължителност на живота от една страна, и намаляването на населението в трудоспособна възраст от друга, оказват съществено влияние върху държавната осигурителна система в дългосрочен план. През 2010 г. на 100 осигурени лица са съответствали 78 пенсионери. В следващите няколко години се наблюдава подобрене в коефициента на зависимост,²⁵ 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 населението, увеличаването на средна продължителност на живота и намаляващия брой на заетите лица, като през 2060 г. достига 98.6%.

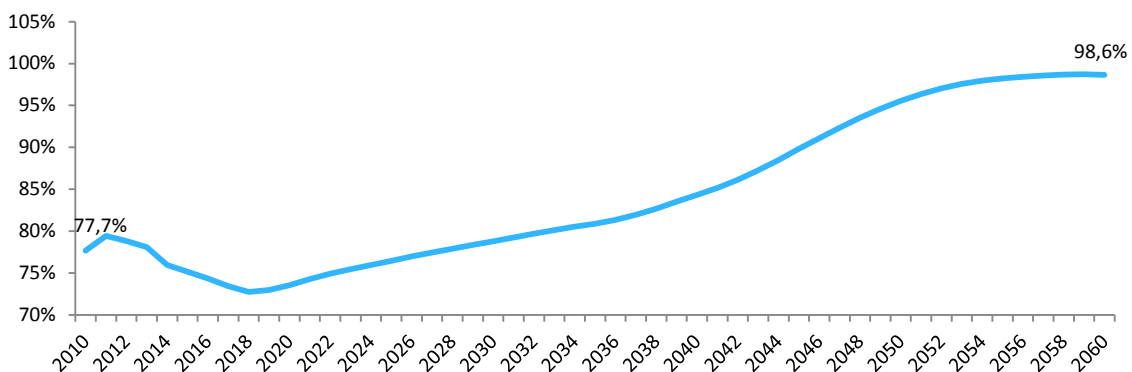
Възходящата тенденция в коефициента на зависимост е съпроводена с дългосрочна низходяща тенденция в коефициента на заместване на дохода.²⁶ Коефициентите на заместване за първия стълб се очаква да спаднат, от една страна поради постепенното обвързване размера на пенсията с осигурителния принос през целия трудов живот, а не само през последните години. Друга причина за по-ниския коефициент на заместване на дохода за първия стълб в дългосрочен план е намаляването на пенсията от ДОО за лицата, които са били осигурявани и във втория стълб. Размерът на това намаление зависи от периода на осигуряване в двата стълба и от размера на осигурителната вноска, която се пренасочва от първия към втория стълб.

²⁴ „The 2012 Ageing Report“

²⁵ 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.

²⁶ Съотношението на средната пенсия към средния осигурителен доход.

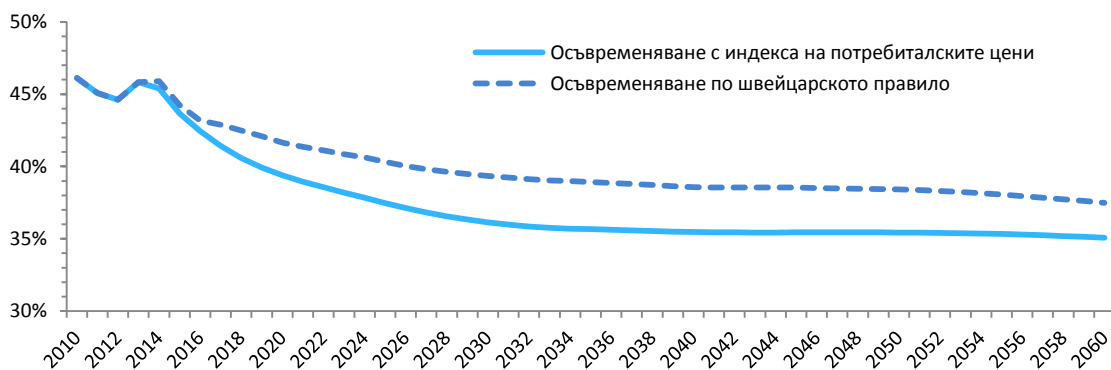
Граф. 5-3: Брой пенсионери към осигурени лица (коефициент на зависимост) 2010–2060 г.



Източник: НОИ

Възстановяването на т.н. „Швейцарско правило“ за осъвременяване на пенсиите от 2014 г. оказва благоприятно влияние върху коефициента на заместване на дохода, като в дългосрочен план го увеличава с около 2.5 п.п. в сравнение с осъвременяване само с инфлацията. Въпреки това брутният коефициент на заместване намалява от около 45% през 2014 г. до 37.5% в 2060 г.

Граф. 5-4: СРЕДНА ПЕНСИЯ КЪМ СРЕДЕН ОСИГУРИТЕЛЕН ДОХОД (коефициент на заместване на дохода), 2010–2060 г.



Източник: НОИ

Тъй като в България пенсиите не се облагат с данък, по-ясна представа за това, каква част от доходите заместват те, дава нетният коефициент на заместване на дохода (съотношението между средната пенсия и средния нетен осигурителен доход), който е с около 13 п.п. по-висок – 57.9% е очакваният нетен коефициент на заместване на дохода за 2014 г., а до 2060 г. стойността на този показател намалява до около 50%.

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

5.3 Условни задължения

Относителният размер на държавните гаранции и през 2013 г. остана в рамките на 1% от БВП. Бенефициентите по държавно-гарантираните заеми са съсредоточени основно в секторите „Енергетика“ (64.5%) и „Транспорт“ (22.6%). В рамките на изминалата година са усвоявани средства само по вътрешните държавни гаранции, издадени по реда на Закона за кредитиране на студенти и докторанти .

В унисон с политиката на правителството за по-ускорен икономически растеж и насърчване на ключови общественозначими сектори на икономиката и свързаната с тази цел нужда от обезпечаване на тяхното финансиране, държавните гаранции се явяват важен инструмент в тази насока. В тази връзка, в ЗДБРБ за 2014 г. е предвидена възможността да бъдат издадени гаранции по заемни споразумения за финансиране дейността на „Българската банка за развитие“ АД с ЕИБ с цел облекчаване достъпа до евтин финансов ресурс на малкия и средния бизнес, както и за обезпечаване на газовата независимост на страната като бъде подкрепен проектът „Междусистемна газова връзка Гърция-България“. Максималният размер на държавните гаранции, които могат да бъдат издадени по реда на Закона за държавния дълг, други специфични закони и под формата на гаранционни депозити е в общ размер до 0.6 млрд. лв. (0.3 млрд. евро).

В следствие на провежданата политика в тази насока се предвижда делът на държавно-гарантирания дълг да нарасне до 1.4% към края на 2014 г. и 1.6% от БВП през 2015 г., като се очаква обаче в края на 2017 г. отново да достигне текущите нива от около 1%.

По отношение на поемането на нови държавни гаранции и през разглеждания период ще продължи следването на последователен аналитичен подход и отчитане степента на тяхната ефективност при постоянен мониторинг както на обслужването на държавногарантираните заеми, така и на финансовото състояние на кредитополучателите. ▼

6. КАЧЕСТВО НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ

6.1 Стратегия на политиката

Усъвършенстването на бюджетния процес, разширяването на обхвата и показателите за наблюдение и управление на публичните финанси и въвеждането на нови фискални и бюджетни правила и ограничения бяха в основата на провежданата реформа и се явиха предпоставка за разработване на нова законодателна рамка в областта на бюджета.

Разработването на средносрочната бюджетна прогноза за периода 2015-2017 г. се осъществява при наличието на два нови момента. От една страна тя покрива времеви период от мандата на правителството, с което се създават предпоставки за провеждане на предсказуема фискална политика и за осигуряване на финансиране на приоритетни сектори. Това ще даде възможност за по-голяма устойчивост, но в същото време и по-голяма гъвкавост при вземането на бюджетни решения.

Вторият важен момент е свързан с базата, при която се разработва бюджетната прогноза. Съгласно бюджетната процедура за подготовката на Бюджет 2014, така както е предвидено и в Закона за публичните финанси, средносрочната бюджетна прогноза за периода 2014-2016 г. беше актуализирана два пъти – при подготовката на Бюджет 2014 (като мотиви към законопроекта) през есента на 2013 г. и след приемането на основните бюджетни закони, с цел поддържането на актуална база на фискалните параметри и основни допускания. Средносрочната бюджетна прогноза за периода 2015-2017 г. е разработена в рамките на бюджетната процедура за 2015 г., съответстваща изцяло на изискванията на Закона за публичните финанси, който влезе в сила от 1 януари 2014 г.

Засилва се ролята на вградените в новата средносрочна бюджетна рамка елементи, които 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.

В областта на управлението на публичните финанси бяха реализирани редица инициативи, като с процедурата за подготовката на Бюджет 2013 беше въведено изискване за извършване на оценки и разчети по параметрите на КФП и оценка за очаквания размер на задълженията на бюджетните организации, както и оценка за ефекта върху салдото на сектор „Държавно управление“ на базата на прогнози за дейността на контролирани от държавата и/или общините нефинансови предприятия и юридически лица с нестопанска цел, в съответствие с изискванията на Европейската система от национални и регионални сметки в Общността.

Продължават усилията за по-тясното обвързване на разходите по бюджета на касова основа с максималните размери на ангажиментите за разходи и максималните размери на нови задължения за разходи, които могат да бъдат поети през годината от първостепенните разпоредители.

6.2 Състав, ефективност и ефикасност на разходите -COFOG

Граф. 6-1: Бюджетни разходи по функции

	% от БВП			% от общи бюджетни разходи		
	2012	2017	ЕС-27 2012	2012	2017	ЕС-27 2012
1. Общи държавни служби	3.7	4.7	6.7	10.3	13.0	13.5
2. Отбрана	1.1	1.1	1.5	3.1	3.0	2.9
3. Обществен ред и сигурност	2.3	2.2	1.9	6.6	6.0	3.8
4. Икономически дейности	5.1	4.9	4.1	14.4	13.6	8.4
5. Опазване на околната среда	0.7	0.9	0.8	2.0	2.5	1.7
6. Жилищно строителство, благоустройство и комунално стопанство	1.0	0.9	0.8		2.6	
7. Здравеопазване	4.6	4.6	7.3	12.9	12.7	14.9
8. Почивно дело, култура и религия	0.8	0.6	1.1		1.7	
9. Образование	3.5	3.4	5.3	9.8	9.3	10.7
10. Социална защита	12.8	12.9	19.9	35.9	35.8	40.3
11. Общо разходи	35.7	36.2	49.4	100	100.0	100

Източник: Евростат, МФ

За периода 2009–2012 г. бюджетните разходи на България отбелязват спад с 5.7п.п. от БВП, който е сред трите най-големи спада в ЕС. Средният спад на бюджетните разходи за същия период в ЕС-27 е в размер на 1.6 п.п., а в еврозоната е 1.3п.п. Така през 2012 г. разходите в България са най-ниските в ЕС (35.7% от БВП), като се очаква да се увеличат с 0.5 п.п. през 2017 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 2012 г. – от 7.4% от БВП до 3.7% от БВП. Спадът се дължи най-вече на намаляване на разходите за издръжка на държавните институции – от 5.9% от БВП до 2.5% от БВП. Разходите за научни изследвания също отбелязват спад от 0.3% до 0.2% от БВП. Очаква се в средносрочен период разходите за общите държавни служби да се увеличат с около 1 п.п.
- През 2009 г. разходите за отбрана на България достигат 1.3% от БВП, а през 2012 г. най-ниския си дял досега – 1.1%. В страните от ЕС към 2012 г. разходите за отбрана са в размер на 1.5% от БВП. Тенденцията ще се запази до 2017 г., когато разходите за отбрана в България ще останат на ниво от 1.1% от БВП или 3% от всички бюджетни разходи.
- Разходите за сигурност в България също отбелязват спад до 2.3% от БВП през 2012 г. Нивото обаче остава сравнително високо – през 2012 г. средно в ЕС дър-

жавите-членки отделят 1.9% от БВП за сигурност, а България 2.3% от БВП. В средносрочен план разходите ще продължават 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 (България към 2012 – 5.1%, а в ЕС 4.1%), но са сходни с нивата в страни с близки нива на доходи. Разходите в тази сфера в България се разпределят най-вече към транспорт (3.2% от БВП за 2012 г.). За земеделие се разпределят 0.9% от БВП. Тези разходи ще останат със значим дял в бюджета на България до 2017 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 са сравнително по-ниски спрямо средноевропейските. В края на 2012 г. разходите за здравеопазване спрямо БВП са 4.6%, а за страните от ЕС са 7.3%. В средносрочен план разходите за здравеопазване в България ще се запазят на същото ниво благодарение на прилагането 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 (в България към 2012 –3.5% от БВП, а в ЕС 5.3%). 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 образование в България като дял от общите бюджетни разходи към момента са съотносими спрямо 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 – 12.8%. Като дял от БВП те са доста по-ниски от средните за ЕС, които за 2012 г. са 19.9% от БВП. България е отделила 35.9% от бюджетните си разходи за тази сфера, а това е сравнително близо до средната стойност в Европа от 40.3% за 2012 г. Разлики има в структурата на тези разходи. 9.6% от БВП се отделят за пенсии в България, а този дял е сред високите в ЕС. Сравнително сходен с този в други държави от ЕС е дялът на разходите за подкрепа на семействата и децата – 2.3% 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 мерки и политики за повишаване на събираемостта на приходите, борба с контрабандата, данъчните престъпления, сивата икономика и др.

Данъчна политика и законодателство

Данъчната политика е насочена към създаване на ефективна данъчна система, предоставяща макроикономическа и бюджетна стабилност в средносрочен и дългосрочен план. Чрез данъчно-осигурителната политика и ефективни действия на приходните админист-

рации се цели да се осигури ресурс за изпълнение на фискалната политика на правителството, подобряване на бизнес средата, ограничаване на данъчните измами и стимулиране на икономическата активност. Промените в данъчното законодателство за 2014 г. се обуславят от данъчната политика за периода и са структурирани по приоритети. В съответствие с направените през 2013 г. препоръки към България, тези приоритети включват:

- Повишаване на бюджетните приходи и борба с контрабандата;
- Намаляване на административната тежест и разходите за бизнеса и гражданите.

Във връзка с първия от посочените приоритети, с изменение на Закона за данък върху добавената стойност (ЗДДС) е въведен механизъм за обратно начисляване на ДДС при доставки на зърнени и технически култури. Механизмът за обратно начисляване на ДДС е мощен инструмент за намаляване на данъчните измами с ДДС с потенциал едновременно с това да се ограничи нелоялната конкуренция в отрасъл производство и търговия със зърнени и технически култури и да се предостави значителен допълнителен финансов ресурс за търговците и преработвателите на зърнени и технически култури.

Същевременно, направените в Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК) промени въвеждат нова форма на ефективен превантивен мониторинг и контрол върху движението на стоки с висок фискален риск на територията на Република България. Целта е да се защити фискалната позиция чрез предотвратяване неплащането на ДДС, корпоративни данъци и ДДФЛ, както и да се ограничи нелоялната конкуренция.

За постигане на резултати по втория приоритет - намаляване на административната тежест и разходите за бизнеса и гражданите, с направените промени в ДОПК е усъвършенствана единната сметка за плащане на данъци и задължителни осигурителни вноски. Регламентирана е правна възможност за разсрочване и отсрочване на задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски при облекчени условия – за по-дълъг период и в по-голям размер. Измененията целят задължените лица във временно финансово затруднение да могат да обслужват както текущите си задължения за данъци и осигурителни вноски, така и просрочените задължения, включени в разрешението за отсрочване или разсрочване.

С цел подпомагане на малките и средни предприятия, които срещат затруднения при плащане на ДДС към бюджета, преди да са получили плащане по извършените от тях доставки на стоки и услуги от клиентите си, е въведен специален режим „Касова отчетност на ДДС“. Очакваните ползи от тези промени в ЗДДС са следните:

1. намаляване на междуфирмената задължнялост;
2. подобряване на ликвидността на малките и средни предприятия;
3. намаляване на данъчните измами, при които се използват фиктивни доставчици и/или фиктивни сделки за неправомерно възстановяване на ДДС или за намаляване размера на дължимия данък за внасяне.

Агенция Митници (АМ)

От 2013 г. до момента са инициирани редица законодателни промени, целящи хармонизирането на българското с Общностното законодателство. В тази насока са предложени промени в *Закона за митниците (ЗМ)*. Предлага се премахването на института за прину-

дължително събиране на публични държавни вземания, тъй като съдебната практика показва, че в рамките на производството по обжалване на *Постановленията за принудително събиране на публични държавни вземания (ППСПДВ)* се правят възражения от длъжниците за неоснователност на самото вземане на митническата администрация, като в много случаи се стига до повторно произнасяне от страна на съда по отношение на дължимостта на вземането. Съгласно действащия Закон за митниците на базата на влязло в сила решение следва да бъде издадено ППСДВ. Както решението, така и ППСДВ са индивидуални административни актове и подлежат на самостоятелно обжалване както по административен, така и по съдебен ред. Неоправдано е при наличието на окончателно установени задължение и длъжник събирането на държавните вземания да се отлага във времето, като се открива възможност за оспорване на втория индивидуален административен акт – ППСДВ, с който по същество се предвижда неизплатеното доброволно задължение да бъде събрано принудително.

ППСПДВ е предвиден в националното митническо законодателство в периода преди присъединяването на Република България към Европейския съюз. С цел процесуална икономия и повишаване на ефективността чрез намаляване на сроковете за събиране на дължимите публични държавни вземания със законопроекта се предлага отмяната на раздел III от глава двадесет и шеста от закона, като с издаденото решение на митническия орган за определяне на длъжника и на размера на публичното държавно вземане ще се установява и вземането. В законопроекта изрично е предвидено решенията на митническите органи да подлежат на предварително изпълнение. Предвидено е обжалването на решенията да не спира тяхното изпълнение. Посочени са условията, при наличието на които изпълнението на решението може да бъде спряно по искане на заинтересованото лице от органа, който го е издал.

Направените предложения са в съответствие с разпоредбите на чл. 7 и чл. 244 от Регламент (ЕИО) № 2913/92 на Съвета от 12 октомври 1992 г. относно създаване на Митнически кодекс на Общността. Във връзка с изложеното е направено предложение за изменение на чл. 209, ал. 2, т. 4 от ДОПК, като вместо ППСДВ основание за принудително изпълнение ще бъде решението на съответния митнически орган, с което са установени дължимите митни сборове и други публични вземания.

Предложена е промяна в чл. 211 от ЗМ с цел прецизиране и определяне на началния момент, от който митническите органи начисляват лихва за забава за администрираните от тях публични държавни вземания. Определено е, че митническите органи начисляват и събират законната лихва върху размера на дължимите митни сборове и на другите публични държавни вземания от деня, следващ датата на възникване на задължението, в случаите, когато то е възникнало на основание чл. 199, ал. 1, т. 3 - 9 и чл. 200, ал. 1, т. 3 или когато задължението е установено при последваща проверка или последващ контрол, извършени от митническите органи.

С изменението на чл. 233, ал. 3 от ЗМ се предвижда по-висока санкция в случаите на контрабанда на тютюневи изделия – цигари без бандерол и/или с надпис „dutyfree” и тютюн, извършена от лицата, които редовно се занимават с такава дейност и които правят опити да пренасят без знанието и разрешението на митническите органи неголеми количества – от порядъка на 10 до 50-60 кутии цигари и от 2 до 5 кг тютюн. По отношение на базата, която служи за процентното определяне на санкцията, се запазва досегашното

положение, а именно – процент от продажната цена на стоките. Очакването е, че предвиденият минимум на налаганата глоба – не по-малко от 1000 лв., ще има превантивно и възпиращо действие. Въвежда се и по-тежка санкция при повторно нарушение, тъй като изводът от направения анализ на установените нарушения на митническото законодателство е, че извършителите на контрабанда на стоки се занимават системно с тази дейност.

С чл. 234, ал. 4 от действащия ЗМ са определени случаите, когато стоката-предмет на нарушение по чл. 234, ал. 1, т. 1 и 2, подлежи на отнемане в полза на държавата. Разпоредбата на чл. 234, ал. 4 беше изменена със Закона за изменение и допълнение на ЗМ (ДВ, бр. 15 от 2013 г.), като целта на изменението беше да се облекчи режимът и отнемането в полза на държавата да се ограничи до случаите, в които е налице пълно избягване на заплащането или обезпечаването на митни сборове или на други публични държавни вземания.

Направени са промени в Закона за акцизите и данъчните складове (ЗАДС), Правилника за прилагане на Закона за акцизите и данъчните складове (ППЗАДС) с оглед облекчаване на икономическите оператори.

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

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

С оглед равнопоставеност на данъчно-задължените лица се допълни разпоредбата на чл. 20, ал. 2, т. 1а от ЗАДС, като се даде възможност на малките винопроизводители в случаите, когато изпращат акцизни стоки до лицензиран складодържател на територията на страната или временно регистриран получател в друга държава - членка на Европейския съюз, както и при изнасяне, също да прилагат режима отложено плащане на акциз и стоките да не се придружават с електронен административен документ. Стоките могат да бъдат съпроводени с придружителния документ, посочен в Регламент № 436 на Съвета от 26 май 2009 г. по отношение на лозарския регистър, задължителните декларации и събирането на информация с цел наблюдение на пазара, придружителните документи при превоза на продукти и регистрите, които е необходимо да се водят в лозаровинарския сектор.

Въведен е нов раздел „IIa“ „Лицензиране при особени случаи“ (чл. 55б - чл. 55з от ЗАДС), съгласно който на Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“ се предоставя възможност да се лицензира по реда на ЗАДС за осъществяване на специфичните дейности по управление на държавните резерви и военновременни запаси, тяхното създаване, съхраняване, опазване, обновяване, поддържане, освобождаване, ползване, отчитане, финансиране и контролиране. По този начин агенцията ще има възможност да съхранява в складовите бази, които са ѝ предоставени за управление, акцизни стоки под режим отложено плащане на акциз.

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

С Решение на Европейската комисия С(2011) 9152 от 5 декември 2011 г. е одобрена предложената от Република България схема за държавна помощ „Намалена акцизна ставка върху газьола, използван при първично селскостопанско производство, чрез използване на система от ваучери за гориво“. Схемата е в сила до 31 декември 2013 г., но не е приведена в действие, поради което Министерството на земеделието и храните е изпратило искане до Европейската комисия за удължаване срока на действие на схемата до 31 декември 2014 г.

Във връзка с привеждането в действие за 2014 г. на схемата за държавна помощ в националното законодателство са извършени промени в Закона за акцизите и данъчните складове и в Закона за подпомагане на земеделските производители. Мярквата представлява схема за подпомагане на земеделските производители, регистрирани по реда на Закона за подпомагане на земеделските производители и има за цел създаване на облекчени условия за използването от тях гориво при производството на първични селскостопански продукти чрез прилагане на намалена акцизна ставка за газьол посредством ваучери за гориво. Помощта ще се предоставя под формата на ваучери за гориво с предварително фиксирани количество гориво и номинална стойност на земеделски производители за обработени земеделски земи, използвани ливади и отглеждани животни.

Изработена е и е влязла в сила нова Наредба № Н-1 от 22 януари 2014 г. за специфичните изисквания и контрола, осъществяван от митническите органи върху средствата за измерване и контрол на акцизни стоки е изготвен в изпълнение на разпоредбата на чл.103а, ал.2 от Закона за акцизите и данъчните складове, отменяща Наредба № 3 от 19.02.2010 г. за специфичните изисквания и контрола, осъществяван от митническите органи върху средствата за измерване на акцизни стоки.

Целта от една страна е намаляване на административната тежест и разходите за бизнеса, а от друга страна - осъществяване на ефективен контрол от митническите органи върху въвеждането, производството, складирането и извеждането на акцизни стоки от данъчен склад или от друг обект.

Създадени са ясни правила по отношение, както на средствата за измерване и контрол, които трябва да се ползват в обектите за въвеждане, производство, складиране и извеждане на акцизни стоки, така и по отношение на контрола, осъществяван от митническите органи. За тази цел се предвижда точките за контрол да бъдат само на местата където се въвеждат, произвеждат, складираат и извеждат акцизни стоки и в тези точки да бъдат монтирани средства за измерване и контрол на акцизни стоки. Предвидено е данните от средствата за измерване и контрол да се предават по електронен път към автоматизираните системи за отчетност на лицата и към информационната система на Агенция „Митници“.

В общата част на наредбата са регламентирани общите изисквания към средствата за измерване и контрол и общите изисквания към икономическите оператори. В специализираната част са регламентирани специфичните изисквания към лицата и средствата за измерване и контрол по видове акцизни стоки: алкохол и алкохолни напитки, тютюневи изделия, енергийни продукти и електроенергия. Регламентиран е редът и начинът за осъществяване на контрол върху средствата за измерване и контрол, използвани при въвеждане, производство, складиране и извеждане на акцизни стоки от митническите органи.

Национална агенция за приходите (НАП)

Политиките и мерките на НАП са насочени към намаляване на административната тежест, в т.ч. развитие на електронното управление, намаляване на сивата икономика и повишаване на събираемостта на данъчно-осигурителните задължения. В тази връзка през 2013 г. и 2014 г. НАП внедри 13 допълнителни електронни услуги:

- 1) Подаване на декларация по чл.55 от ЗДДФЛ/чл.201 от ЗКПО за 2013г.;
- 2) Справка за плащанията;
- 3) Подаване на Декларации по чл.224, 231, 239(1), 239 (2) от ЗКПО за хазартна дейност;
- 4) Подаване на декларация по чл.88 от ЗКПО;
- 5) Уведомяване по имейл за получено плащане по сметка на НАП за данъци и осигурителни вноски;
- 6) Справка за задълженията и плащанията;
- 7) Подаване на Искане за издаване на разрешение за режим Касова отчетност по ЗДДС
- 8) Подаване на Искане за прекратяване на режим Касова отчетност
- 9) Публичен регистър на лицата получили разрешение за режим Касова отчетност по ЗДДС
- 10) Подаване на декларация по чл.246 от ЗКПО

- 11) Подаване на декларация по чл.252 от ЗКПО
- 12) Подаване на декларация по чл.14, ал.1 от ЗДЗП;
- 13) Подаване на декларация по чл.14, ал.2 от ЗДЗП

В резултат на това е подобро обслужването, намалена е административната тежест и се предоставя по-детайлна и навременна информация на гражданите и бизнеса.

Създадена е правна възможност за разсрочване и отсрочване на задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски при облекчени условия и по-гъвкав механизъм по отношение на органите, компетентни да издават разрешения. Целта е задължените лица във временно финансово затруднение да могат да обслужват текущите си задължения за данъци и осигурителни вноски, след като получат разрешение за отсрочване или разсрочване на задължения за данъци и осигурителни вноски, на които сроковете за плащане са изтекли.

Подобрена е ефективността на процеса по възстановяване и прихващане на надвнесени или подлежащи на възстановяване данъци и осигурителни вноски в НАП. Нивото на невъзстановения в срок ДДС е намаляло със 117 млн. лв. през 2013 година. През този период е възстановен и корпоративен данък 173.7 млн. лева. Това от една страна върна в обращение финансов ресурс в икономиката, а от друга – спести на държавата разходи за дължимите лихви за забава при възстановяване след срок.

С оглед намаляване броя на данъчните измами, по предложение на НАП е направено изменение и допълнение в ЗДДС във връзка с Директива 2013/43/ЕС на Съвета от 22 юли 2013 г. за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на незадължително и временно прилагане на механизма за обратно начисляване във връзка с доставки на някои стоки и услуги, при които съществува риск от измами. Механизмът за обратно начисляване се прилага само за определена категория стоки (зърнени и технически култури), които са едни от най-често използваните в сложни схеми за измами с ДДС.

От началото на 2014 г. влезе в сила законодателна промяна, с която се въвежда облекчен режим на т.нар. „касова отчетност“ на регистрирани по ЗДДС лица. Мярквата дава възможност на лица, отговарящи на определени условия, да ползват облекчен режим за начисляване и внасяне на дължимия ДДС по доставки, а именно преди да са получили плащане по извършените от тях доставки на стоки и услуги от клиентите си. Очакваните ефекти от нея са свързани с намаляване на административната и финансова тежест, на междуфирмената задължнялост, с подобряване ликвидността на малките и средни предприятия, както и с намаляване на данъчните измами.

От началото на 2014 г. се осъществява фискален контрол върху движението на стоки с висок фискален риск на територията на цялата страна от органи по приходите, оправомощени от изпълнителния директор на НАП. Въвеждането на фискален контрол има за цел защита на фискалната позиция и за предотвратяване неплащането на ДДС, корпоративни данъци и данъци върху доходите на физическите лица. Фискалният контрол не се прилага по отношение на стоките под митнически режим. За всеки отделен случай е предвиден специфичен режим за осъществяване на фискален контрол. Списъкът на сто-

ките с висок фискален риск е публичен и се утвърждава от министъра на финансите по предложение на изпълнителния директор на НАП.

От 01.12.2013 г. е предоставена възможност да се погасяват първо главниците за данъци и осигуровки с изтекъл срок за плащане, което има за цел подпомагане на задължените лица във временно финансово затруднение при плащане на данъци и задължителни осигурителни вноски. По този начин се спира начисляването на лихви и се предотвратява натрупването на нови задължения. Предоставя се възможност в производството по принудително изпълнение по ДОПК да се дава разрешение за извършване на неотложни плащания от длъжника за всички видове публични задължения. Отлага се с една година прилагането на реда по чл. 169, ал. 4 от ДОПК за погасяване на публичните задължения, на които срокът за плащане е изтекъл преди 1 януари 2008 г.

От 01.01.2014 г., за по-ефективно противодействие на агресивното международно данъчно планиране и отклонението от данъчно облагане в областта на прякото данъчно облагане, е създадена възможност досегашният механизъм спрямо скрито разпределение на печалби и свързаните с него санкции да намери приложение и по отношение на сделките с дружества, регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим. Досега действащият механизъм беше неприложим към дружествата и физическите лица, регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим (офшорните зони) поради невъзможност за идентифициране на действителните собственици на капитала на тези дружества. Доколкото по отношение на облагането на местното юридическо лице до края на 2013 г. действаше защита, въвеждаща презумпция, че местното лице и дружеството от юрисдикция с преференциален данъчен режим са свързани лица, за да бъде завършен защитния механизъм по всеобхватен и неутрален за данъчното облагане начин с направените промени в ДОПК е въведена презумпция за свързаност между собствениците на капитала на местното лице и дружеството от юрисдикцията с преференциален данъчен режим. Това ще позволи безпрепятственото прилагане на механизма на облагане на скритото разпределение на печалбата спрямо другата страна в правоотношението, водещо до отклонение, като същевременно ще обхване всички случаи на отклонение и ще запази и поддържа неутралността на данъчното облагане. При прилагане на този подобрен механизъм би се стигнало при равни други условия до следното облагане:

- Корпоративен данък върху отказания разход на местното лице – 10 %
- Данък върху дивидента на чуждестранното лице от юрисдикцията с преференциален данъчен режим – 5 %
- Санкция за недеklarираното скрито разпределение на печалбата – 20 % от сумата на скритото разпределение на печалбата.

Защитата срещу употребата на дружества, регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим, се допълва от правилото, постановяващо, че за лице от юрисдикция с преференциален данъчен режим се смята и всяко юридическо лице, без значение местно или чуждестранно, което е контролирано от дружество, регистрирано в юрисдикция с преференциален данъчен режим.

Друга мярка в областта на прякото данъчно облагане е въведеното изискване за деклариране на сделки със свързани лица и/или с лица от юрисдикции с преференциален данъчен режим, както и за деклариране на извършено скрито разпределение на печалба-

та. В образците на годишната данъчна декларация за облагане с корпоративен данък и на годишната данъчна декларация, която подават едноличните търговци за 2013 г., е предвидено деклариране на информация от данъчно задължените лица, които през 2013 г.:

- са извършили сделки със свързани лица или с лица от юрисдикции с преференциален данъчен режим или са страна по търговски и финансови взаимоотношения с такива лица – независимо от вида, формата и момента на постигане на съответната договореност (сключване на сделката), ако по същата има изпълнение през 2013 г. и към момента на изпълнението лицата са свързани или някоя от страните е лице от юрисдикция с преференциален данъчен режим, се декларира обемът (стойността) на изпълнението;
- са извършили скрито разпределение на печалбата – декларира се общият размер на сумата на скритото разпределение на печалбата, извършено през 2013 г. Недекларирането на тази информация се наказва с административна санкция в размер на 20 на сто от сумата на скритото разпределение на печалбата.

Изискването на горепосочената информация цели подобряване на селекцията на данъчно задължените лица, спрямо които предприемането на контролни действия от страна на приходната администрация би довело до събиране на допълнителни приходи за държавния бюджет. ▼

7. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ

7.1 Национални бюджетни правила

Правителството разполага със законова рамка, включваща набор от фискални правила и ограничения, спазването на които гарантира устойчивостта на публичните финанси.

С влизането в сила от началото на 2014 г. на Закона за публичните финанси реално се разшири обхватът на действащите фискални правила, които отговарят на международно приетите дефиниции и критерии. В закона са определени както ограниченията за максимално допустими граници и параметри на определени показатели, така и механизми, които се задействат в случаите на негативни фискални тенденции и/или констатирани значителни отклонения от поставените фискални цели.

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 съотношението на номиналния размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ спрямо БВП 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 корективни механизми за връщане до определеното с правилото ограничение (правило за съотношението на номиналния размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ към БВП).

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 под-секторно 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 бюджетно салдо по бюджета на общината на касова основа. Включени са и разпоредби, ограничаващи сред-

ния 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 максимален 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 се забранява издаването на гаранции, като е запазена възможността за поемане на дълг по международни програми и договори, ратифицирани от Народното събрание, финансов лизинг и други форми на дълг, различни от парични заеми и емисии на ценни книжа. 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. В годишния закон за бюджета се залагат и надеждни буфери, вкл. ограничения на разходите, които да противодействат на евентуални бюджетни дисбаланси.

7.2 Бюджетни процедури

Организацията и провеждането на бюджетната процедура за 2014 г. е съгласно правилата на ЗПФ. Тя беше реализирана в рамките на три правителства, с което доказва логичността и ефективността на процесите по бюджетното планиране. Влизането в сила от началото на 2014 г. на разпоредбите на ЗПФ постави нова рамка и за изпълнението на Бюджет 2014.

Стартирането на подготовката за Бюджет 2015 беше отбелязано с приемането на 4 февруари 2014 г. от Министерския съвет на решение за бюджетната процедура за 2015 г. Тази процедура се базира изцяло на Закона за публичните финанси, като в нея са спазени заложените в него изисквания за структурата и съдържанието на ключови бюджетни документи и срокове за тяхното приемане. Бюджетната процедура за 2015 г. е продължение на наложената през последните години практика, с което се гарантира устойчивост на бюджетния процес.

С процедурата се създава добра организация и осигуряване на необходимата координация между отделните разпоредители с бюджет в процеса на бюджетно планиране и съставяне на средносрочната бюджетна прогноза за периода 2015-2017 г. и на проекта на държавния бюджет за 2015 г. Бюджетната процедура за 2015 г. обхваща всички бюджетни организации, както и юридически лица, контролирани от държавата и/или от общините, които не са част от консолидираната фискална програма, но попадат в обхвата на сектор „Държавно управление“.

За втора поредна година бюджетната процедура за съставянето на бюджетите и разчетите за сметките за средствата от Европейския съюз за 2015 г. ще се проведе по правилата на Закона за публичните финанси и с нея са определени основните изисквания, които

следва да се спазват в рамките на бюджетния процес. Определени са необходимите оценки, разчети и базата за разработване на средносрочната бюджетна прогноза за периода 2015-2017 г. и законопроекта за държавния бюджет на Република България за 2015 г.

В рамките на бюджетната процедура и в съответствие със Закона за публичните финанси се изготвя пролетна и есенна макроикономическа прогноза и се приемат стандарти за делегираните от държавата дейности с натурални и стойностни показатели.

В рамките на бюджетната процедура за 2015 г. са интегрирани процедури за одобряване от Министерския съвет на проектите, които ще се финансират с държавни и/или държавногарантирани заеми през 2015 г. и одобряване на Оперативния план с включени проекти за държавни публично-частни партньорства или публично-частни партньорства на държавни публично-правни организации.

Процедурата за 2015 г. е разделена на два основни етапа. Първият приключва през месец април 2014 г. с приемане от Министерския съвет на решение за одобряване на средносрочната бюджетна прогноза за периода 2015-2017 г. и за одобряване на актуализация на Стратегията за управление на държавния дълг. Вторият етап на процедурата приключва в края на месец октомври 2014 г. с одобряването от Министерския съвет на законопроекта за държавния бюджет на Република България за 2015 г. и актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2015-2017 г., която представлява мотиви към законопроекта.

Спазването на бюджетната процедура създава условия за прозрачност и представлява елемент на доброто управление на публичните финанси. Добросъвестното участие в бюджетния процес на всички бюджетни организации е условие за цялостния успех на процедурата и предпоставка за постигане на желаните крайни резултати от провеждането ѝ, а именно устойчиви средносрочна бюджетна прогноза и годишен държавен бюджет. С оглед подпомагане процесите на планиране, разработване и актуализиране на средносрочната бюджетна прогноза и на планирането и съставянето на проектобюджетите на разпоредителите с бюджет, включително в програмен формат, министърът на финансите дава подробни указания.

7.3 Други институционални развития във връзка с публичните финанси

На 3 април 2014 г. Бюджетна комисия на Народното събрание прие на второ четене проект на **Закон за фискален съвет и корективни механизми**. Законопроектът е изготвен в изпълнение на изискването за създаване на независим орган за фискално наблюдение, заложено в Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 г. относно изискванията за бюджетните рамки на държавите-членки, както и в изпълнение на ангажиментите на Република България по Договора за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз.

С приемането на законопроекта ще се отговори и на препоръката на Съвета на ЕС от 9 юли 2013 г. относно Националната програма за реформи на България за 2013 г. и съдържаща становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за периода 2012–2016 г., където към България е отправена препоръка през периода 2013-2014 г. „да

създаде независим орган, който да наблюдава бюджетната политика и да изготвя анализи и съвети.”

С проекта на Закон за фискален съвет и корективни механизми се създава независим консултативен орган по въпросите на фискалното управление, наречен Фискален съвет.

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

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

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

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

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

Проектът на Закон за фискален съвет и корективни механизми урежда и създаването и прилагането на автоматични корективни механизми, които имат за цел коригирането на

възникнало значително отклонение от средносрочната бюджетна цел за структурния дефицит или от стъпката за постигането ѝ съгласно Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики.

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

В проектозакона е предвидена възможност изпълнението на корективния план да бъде временно преустановено при наличието на извънредно обстоятелство по смисъла на чл. 9 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики. При прекратяване на извънредното обстоятелство министърът на финансите, при необходимост, изготвя ревизиран корективен план. ▼

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Табл. 1а:Макроикономически перспективи

	Код по ЕСС	2013	2013	2014	2015	2016	2017
		Равнище (млн. лв.)	Темп на изменение	Темп на изменение	Темп на изменение	Темп на изменение	Темп на изменение
Реален БВП (по цени от предходната година)	V1*g	78 762	0.9	2.1	2.6	3.4	3.4
Номинален БВП	V1*g	78115	0.0	3.3	4.4	5.2	5.2
Компоненти на реалния БВП							
Частно потребление	P.3	50 209	-2.3	1.3	3.0	4.3	4.4
Правителствено потребление	P.3	12 416	2.5	2.4	2.2	2.4	2.3
Бруто образуване на основен капитал	P.51	16 648	-0.3	2.1	4.3	5.4	6.0
Изменение на запасите и нетно при добиване на активи (% от БВП)	P.52+ P.53	309	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5
Износ на стоки и услуги	P.6	56 701	8.9	6.9	5.9	6.1	6.2
Внос на стоки и услуги	P.7	57 521	5.7	6.3	6.6	7.1	7.4
Приноси към растежа на реалния БВП (п.п.)							
Крайно вътрешно търсене		-	-1.2	1.7	3.2	4.3	4.5
Изменение в запасите и нетно при добиване на активи	P.52+ P.53	-	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0
Външен баланс на стоки и услуги	V.11	-	2.0	0.3	-0.6	-0.9	-1.1

Табл. 1б:Ценова динамика

	Код по ЕСС	2013	2013	2014	2015	2016	2017
		Равнище	Промяна ²⁷	Промяна	Промяна	Промяна	Промяна
Дефлатор на БВП		100	-0.8	1.1	1.8	1.7	1.8
Дефлатор на частното потребление		100	-1.9	0.5	1.1	1.3	1.3
ХИПЦ ²⁸		100	0.4	-0.2	2.4	1.7	1.8
Дефлатор на правителственото потребление		100	6.6	1.6	1.8	1.7	1.5
Дефлатор на инвестициите		100	-3.5	3.4	3.3	2.5	2.3
Дефлатор на цените на износа (стоки и услуги)		100	-3.3	0.3	1.2	1.4	1.4
Дефлатор на цените на вноса (стоки и услуги)		100	-3.4	0.6	1.1	1.3	1.2

²⁷ Процентно изменение спрямо предходната година.

²⁸ Незадължителен за Програмите за стабилност.

Табл. 1в: Развитие на пазара на труда

	Код по ЕСС	2013	2013	2014	2015	2016	2017
		Равнище	Промяна	Промяна	Промяна	Промяна	Промяна
Заетост (хил. души) ²⁹		3 422	-0.4	0.1	0.5	0.9	0.7
Заетост (млн. отработени часове) ³⁰		5 628	-0.4	0.2	0.4	0.7	0.7
Безработица ³¹		12.9	0.6 ³²	-0.1	-0.5	-0.8	-0.7
Производителност на труда (лв. на един зает) ³³		22 830	1.3	2.0	2.1	2.5	2.7
Производителност на труда (лв. на отработен час) ³⁴		14.0	1.3	2.0	2.1	2.6	2.7
Компенсации на наетите (млн. лв.)	D.1	31 790	5.3	3.6	5.1	6.1	5.5
Компенсация на един нает		12 690	6.6	3.5	4.4	5.1	4.7

Табл. 1г: Секторни баланси

В % от БВП	Код по ЕСС	2013	2014	2015	2016	2017
Нето предоставени/ получени заеми спрямо останалия свят	B.9	3.0	2.1	1.3	0.6	-0.2
в това число:						
–баланс на стоки и услуги		-0.6	-0.6	-1.2	-2.0	-2.9
–баланс на първични доходи и трансфери		2.5	1.4	1.4	1.5	1.5
–капиталова сметка		1.2	1.2	1.2	1.1	1.1
Нето предоставени/ получени заеми на частния сектор	B.9	4.5	3.9	2.8	1.7	0.7
Нето предоставени/ получени заеми на консолидираното правителство	EDP B.9	-1.5	-1.8	-1.5	-1.1	-0.9
Статистическа разлика						

²⁹ Заето население, дефиниция от националните сметки.

³⁰ Дефиниция от националните сметки.

³¹ Хармонизирана дефиниция, Евростат; нива.

³² Промяната в нормата на безработица е в процентни пункта.

³³ Реален БВП на един зает.

³⁴ Реален БВП на отработен час.

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

	ЕСС 95	2013	2013	2014	2015	2016	2017
		Равнище	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП
Нето предоставени заеми (EDP B.9) по подсектори							
1. Консолидирано правителство	S.13	-1 177.6	-1.5	-1.8	-1.5	-1.1	-0.9
2. Централно правителство	S.1311	-1 423.7	-1.8	-1.8	-1.7	-1.3	-1.1
3. Регионално правителство	S.1312						
4. Местно правителство	S.1313	327.0	0.4	0.0	0.1	0.1	0.2
5. Фондове за социално осигуряване	S.1314	-80.9	-0.1	0.0	0.1	0.0	0.0
Консолидирано правителство (S13)							
6. Общо приходи	TR	29 062.4	37.2	38.0	37.1	35.7	35.3
7. Общо разходи	TE	30 239.9	38.7	39.9	38.6	36.9	36.2
8. Нето предоставени/ получени заеми	EDP B.9	-1 177.6	-1.5	-1.8	-1.5	-1.1	-0.9
9. Лихвени разходи	EDP D.41	611.6	0.8	0.8	0.9	0.9	1.0
10. Първичен баланс		-556.6	-0.7	-1.1	-0.6	-0.2	0.1
11. Еднократни и други временни мерки							
Избрани компоненти на приходите							
12. Общо данъци (12=12a+12b+12c)		16 054.1	20.6	22.2	22.5	22.6	22.8
12a. Данъци върху производството и вноса	D.2	11 795.0	15.1	16.4	16.7	16.8	17.0
12b. Текущи данъци върху доходите, богатството и т.н.	D.5	4 059.4	5.2	5.5	5.5	5.5	5.5
12c. Данъци върху капитала	D.91	199.7	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2
13. Социално-осигурителни вноски	D.61	6 060.2	7.8	7.8	7.5	7.4	7.2
14. Доход от собственост	D.4	821.3	1.1	0.4	0.5	0.4	0.4
15. Други		6 126.8	7.8	7.6	6.6	5.3	4.9
16=6. Общо приходи	TR	29 062.4	37.2	38.0	37.1	35.7	35.3
Данъчно бреме (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		22 114.2	28.3	30.0	30.0	30.0	30.0
Избрани компоненти на разходите							
17. Компенсация на наетите лица + междинно потребление	D.1+P.2	12 343.6	15.8	15.3	15.1	14.6	14.1
17a. Компенсация на наетите лица	D.1	7 704.2	9.9	9.6	9.3	9.0	8.7
17b. Междинно потребление	P.2	4 639.4	5.9	5.7	5.7	5.5	5.4
18. Общо социални трансфери (18=18a+18b)		11 275.3	14.4	14.7	14.4	14.1	13.7
<u>В т.ч. обезщетения при безработица</u>							
18a. Социални трансфери в натура	D.6311. D.63121. D.63131	1 539.8	2.0	2.0	2.0	2.0	1.9
18b. Социални трансфери без тези в натура	D.62	9 735.5	12.5	12.6	12.4	12.1	11.8
19=9. Лихвени разходи	EDP D.41	611.6	0.8	0.8	0.9	0.9	1.0
20. Субсидии	D.3	971.4	1.2	1.0	0.9	0.9	0.9
21. Бруто образуване на основен капитал	P.51	3 219.0	4.1	5.7	5.1	4.4	4.3
22. Капиталови трансфери	D.9	392.2	0.5	0.4	0.6	0.6	0.7
23. Други		1 426.9	1.8	2.1	1.5	1.5	1.5
24=7. Общо разходи	TE1	30 239.9	38.7	39.9	38.6	36.9	36.2
Правителствено потребление (в номинално изражение)	P.3	13 347.7	17.1	17.1	17.0	16.8	16.6

Табл. 2б: Прогнози при непроменени политики

	2013	2013	2014	2015	2016	2017
	Равнище	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП
1. Общо приходи при непроменени политики	29 062.4	37.2	38.0	37.0	35.7	35.3
2. Общо разходи при непроменени политики	30 239.9	38.7	39.2	38.1	36.5	35.8

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

	2013	2013	2014	2015	2016	2017
	Равнище	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП
1. Разходи по европейски програми, напълно обезпечени с приходи от европейските фондове	2141.6	2.7	3.3	3.0	2.6	2.6
2. Разходи за обезщетения при безработица при непроменени политики	10.1	0.01	0.008	0.003	-0.005	-0.007
3. Ефект от дискреционни мерки в приходната част	103.8	0.1	1.0	0.7	0.01	-0.01
4. Законово установени увеличения на приходите	0	0	0	0	0	0

Табл. 3: Държавни разходи по функции

% от БВП	Код по ЕСС	2012	2017
1. Общи държавни служби	1	3.7	4.7
2. Отбрана	2	1.1	1.1
3. Обществен ред и сигурност	3	2.3	2.2
4. Икономически дейности	4	5.1	4.9
5. Опазване на околната среда	5	0.7	0.9
6. Жилищно строителство, благоустройство и комунално стопанство	6	1.0	0.9
7. Здравеопазване	7	4.6	4.6
8. Почивно дело, култура и религия	8	0.8	0.6
9. Образование	9	3.5	3.4
10. Социална защита	10	12.8	12.9
11. Общо разходи (= точка 7 = 24 от Таблица 2)	TE1	35.7	36.2

Табл. 4: Консолидиран правителствен дълг

В % от БВП	Код по ЕСС	2013	2014	2015	2016	2017
1. Брутен дълг ³⁵		18.9	22.8	22.2	23.3	20.6
2. Изменение в нивото на brutния дълг		0.5	3.9	-0.6	1.1	-2.7
Приноси към измененията в съотношението на brutния дълг към БВП						
3. Първичен баланс ³⁶		-0.7	-1.1	-0.6	-0.2	0.1
4. Лихвени разходи ³⁷	EDP D.41	0.8	0.8	0.9	0.9	1.0
5. Корекция наличности						
в това число:						
Разлики между пари в брой и натрупвания ³⁸						
Нетно натрупване на финансови активи ³⁹						
в това число: приходи от приватизация						
		0.02	0.16	0.07	0.02	0.04
Оценъчни ефекти и други ⁴⁰						
		-0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Имплицитен лихвен процент върху дълга ⁴¹						
		4.3	5.1	4.3	4.2	3.4
Други променливи от значение						
6. Ликвидни финансови активи ⁴²						
7. Нетен финансов дълг (7=1-6)						
8. Дългова амортизация от края на предходната година		3.7	3.3	4.5	3.3	4.0
9. Процентно съотношение на дълга, деноминиран в чужда валута		68.9	74.5	70.9	71	67.8
10. Среден матуритет		6.2	6.7	6.3	5.8	5.7

³⁵ Съгласно дефиницията от Регламент 3605/93 (понятие извън ЕСС).

³⁶ Вж. т. 10 от Таблица 2.

³⁷ Вж. т. 9 от Таблица 2.

³⁸ 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.

³⁹ Вкл. ликвидни активи, ДЦК, активи в трети страни, предприятия под държавен контрол, като разликата между котирани и некотирани на борсата се посочва при необходимост или в случай, че съотношението на дълга спрямо БВП е над референтната стойност.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Пресметнато приблизително като лихвени разходи разделени на нивото на дълга за предходната година.

⁴² AF1, AF2, AF3 (консолидирани по пазарни цени), AF5 (ако са котирани на фондова борса; вкл. дялове от взаимни фондове).

Табл. 5: Циклично развитие

% от БВП	Код по ЕСС	2013	2014	2015	2016	2017
1. Растеж на БВП (%)		0.9	2.1	2.6	3.4	3.4
2. Нето отпуснати заеми на консолидираното правителство	EDP B.9	-1.5	-1.8	-1.5	-1.1	-0.9
3. Лихвени разходи	EDP D.41	0.8	0.8	0.9	0.9	1.0
4. Единични и други временни мерки						
5. Растеж на потенциалния БВП (%)		1.1	1.9	2.4	2.7	2.9
Приноси:						
труд		-0.8	-0.2	0.1	0.3	0.4
капитал		0.9	0.8	0.9	1.0	1.1
обща факторна производителност		1.1	1.2	1.3	1.4	1.5
6. Отклонение от потенциалния БВП		-1.6	-1.3	-1.1	-0.4	0.0
7. Циклична компонента на бюджета		-0.5	-0.4	-0.3	-0.1	0.0
8. Циклично приспособен баланс (2-7)		-1.0	-1.4	-1.2	-1.0	-0.9
9. Циклично приспособен първичен баланс (8+3)		-0.2	-0.6	-0.2	-0.1	-0.1
10. Структурен баланс (8-4)		-1.0	-1.4	-1.2	-1.0	-0.9

Табл. 6: Разлика спрямо предходната актуализация

	Код по ЕСС	2013	2014	2015	2016	2017
Растеж на реалния БВП (%)						
Предходна актуализация		1.0	1.8	2.9	3.4	
Текуща актуализация		0.9	2.1	2.6	3.4	3.4
Разлика (п.п.)		-0.1	0.3	-0.3	0.0	
Нето отпуснати заеми на консолидираното правителство (% от БВП)	EDP B.9					
Предходна актуализация		-1.3	-1.3	-1.0	-0.8	
Текуща актуализация		-1.5	-1.8	-1.5	-1.1	-0.9
Разлика (п.п.)		-0.2	-0.5	-0.5	-0.3	
Брутен дълг на консолидираното правителство (% от БВП)						
Предходна актуализация		17.9	20.4	18.6	19.9	
Текуща актуализация		18.9	22.8	22.2	23.3	20.6
Разлика (п.п.)		1	2.4	3.6	3.4	

Табл. 7: Дългосрочна устойчивост на публичните финанси

% от БВП	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Общо разходи	39.2	37.4	36.3	37.3	38.4	40.0	40.4
В т.ч. разходи, свързани със застаряването на населението	15.5	18.2	17.1	18.1	19.1	20.8	21.2
Разходи за пенсии	7.8	9.9	8.8	9.2	9.7	10.7	10.6
Пенсии за трудова дейност	7.5	9.6	8.4	8.9	9.4	10.4	10.3
Пенсии за възраст и ранно пенсиониране	5.9	8.0	6.7	6.9	7.4	8.5	8.4
Други пенсии (за инвалидност, наследствени)	1.6	1.6	1.8	1.9	2.0	2.0	2.0
Пенсии по професионални схеми (ако са в консолидираното правителство)	-	-	-	-	-	-	-
Здравеопазване	4.1	4.8	4.4	4.8	5.4	5.8	6.1
Дългосрочни грижи	-	-	-	-	-	-	-
Разходи за образование	3.8	3.8	3.6	3.8	3.8	4.0	4.3
Други разходи, свързани със застаряването на населението	0.1	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
Лихвени разходи	1.2	0.6	0.9	1.3	1.9	3.1	4.6
Общо приходи	40.4	34.3	34.9	34.2	34.2	34.2	34.2
В т.ч. доходи 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 реформи ⁴³							
Социално-осигурителни вноски, насочени към задължително допълнително пенсионно осигуряване ⁴⁴	0.8	1.0	-	-	-	-	-
Разходи за пенсии на задължително допълнително пенсионно осигуряване ⁴⁵	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	2.0	1.4	0.9	0.5	0.4
Коефициент на икономическа активност, мъже (на възраст 20-64 г.)	78.3	77.3	78.1	77.1	76.1	76.8	78.3
Коефициент на икономическа активност, жени (на възраст 20-64 г.)	68.4	68.0	69.7	67.9	66.1	67.1	69.2
Коефициент на икономическа активност, общо (на възраст 20-64 г.)	73.3	72.6	75.0	73.0	72.1	72.9	74.8
Безработица (% 15-64 г.)	6.9	10.3	9.0	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

⁴³ Пенсионни реформи, които включват задължително допълнително пенсионно осигуряване.

⁴⁴ Приходи от социално-осигурителни вноски или други приходи към задължително допълнително пенсионно осигуряване, с които да се покриват възникналите задължения.

⁴⁵ Разходи за пенсии или за други помощи на задължителното допълнително пенсионно осигуряване.

Табл. 7а: Условни задължения

% от БВП	2013	2014
Държавно гарантиран дълг	1.0	1.4
От който: свързан с финансовия сектор	0.1	0.5

Табл. 8: Основни допускания

	2013	2014	2015	2016	2017
Краткосрочен лихвен процент (средногодишна стойност).6-месечен LIBOR в евро, %	0.22	0.33	0.53	1.02	1.47
Краткосрочен лихвен процент (средногодишна стойност).6-месечен LIBOR в долари,%	0.41	0.42	0.82	1.86	2.93
Дългосрочен лихвен процент (средногодишна стойност), %	3.47	3.67	3.80	4.07	4.35
Валутен курс USD/EUR (средногодишна стойност)	1.33	1.34	1.36	1.36	1.36
Номинален ефективен валутен курс, процентно изменение, предходна година = 100 ⁴⁶					
Валутен курс спрямо EUR (средногодишна стойност)	1.95583	1.95583	1.95583	1.95583	1.95583
Световна икономика, растеж на БВП, %	3.0	3.7	3.9	4.0	4.0
Растеж на БВП на ЕС, %	0.1	1.4	1.7	1.8	1.9
Растеж на релевантните чужди пазари. %					
Обем на световния внос, без ЕС, %					
Цена на петрол сорт „Брент“ (щ.д./барел)	108.9	105.8	99.7	95.18	91.69
Международни цени на не-енергийните стоки, %	-7.2	-3.6	-2.2	-0.8	-0.8
Международни цени на хранителните продукти, %	-7.1	-6.4	-2.6	-1.0	-0.8
Международни цени на селскостопанските суровини, %	-5.9	3.5	-0.1	-2.7	-3.1
Международни цени на металите, %	-7.8	-4.6	-3.5	0.9	0.8



46 Положителните числа означават поскъпване, а отрицателните – обезценяване.