



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
Министерство на финансите

# КОНВЕРГЕНТНА ПРОГРАМА

(2016–2019)

Април, 2016  
София, България

# КОНВЕРГЕНТНА ПРОГРАМА

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
2016–2019

София, Април 2016 г.  
Министерство на финансите

## Съдържание

<b>1. Обща рамка на политиките и цели</b>	<b>5</b>
<b>2. Икономически перспективи</b>	<b>7</b>
2.1 Допускания за развитието на световната икономика	7
2.2 Икономически перспективи и циклично развитие	7
2.3 Средносрочен сценарий	8
2.4 Секторни баланси	10
<b>3. Правителствен баланс и дълг</b>	<b>23</b>
3.1 Стратегия на политиката	23
3.2 Средносрочни цели	24
3.3 Фактически баланси и актуализирани бюджетни планове за текущата година	24
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	38
3.7 Ефекти върху бюджета от провеждането на основни структурни реформи	40
<b>4. Анализ на чувствителността и сравнение с предходната актуализация</b>	<b>51</b>
4.1 Алтернативен сценарий: влошаване на външната среда	51
4.2 Чувствителност на бюджетните прогнози при различни сценарии	52
4.3 Сравнение с предходната програма	53
<b>5. Устойчивост на публичните финанси</b>	<b>55</b>
5.1 Стратегия на политиката	55
5.2 Дългосрочни бюджетни перспективи, вкл. въздействието от застаряването на населението	56
5.3 Условни задължения	59
<b>6. Качество на публичните финанси</b>	<b>60</b>
6.1 Стратегия на политиката	60
6.2 Състав, ефективност и ефикасност на разходите –COFOG	61
6.3 Структура и ефективност на приходните системи	62
<b>7. Институционални характеристики на публичните финанси</b>	<b>72</b>
7.1 Национални бюджетни правила	72
7.2 Бюджетни процедури	74
7.3 Други институционални развития във връзка с публичните финанси	75
<b>8. Приложение А</b>	<b>77</b>
Табл. 1а: Макроикономически перспективи	77
Табл. 1б: Ценова динамика	77
Табл. 1в: Развитие на пазара на труда	78
Табл. 1г: Секторни баланси	78
Табл. 2а: Бюджетни прогнози на сектор „Държавно управление“	79
Табл. 2б: Прогнози при непроменени политики	80
Табл. 2в: Разходи, които не се включват в бенчмарка за разходите	80
Табл. 3: Държавни разходи по функции	80
Табл. 4: Консолидиран правителствен дълг	81
Табл. 5: Циклично развитие	82
Табл. 6: Разлика спрямо предходната актуализация	82
Табл. 7: Дългосрочна устойчивост на публичните финанси	83
Табл. 7а: Условни задължения	84
Табл. 8: Основни допускания	84

## 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
ЕИБ	Европейска инвестиционна банка
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕСС 2010	Европейска система от сметки 2010
ЕЦБ	Европейска централна банка
ЗПФ	Закон за публичните финанси
ЗДБРБ	Закон за държавния бюджет на Република България
ЗДДФЛ	Закон да данъците върху доходите на физическите лица
ЗЗО	Закон за здравето осигуряване
ЗКПО	Закон за корпоративното подоходно облагане
КП	Конвергентна програма
п.п.	процентен пункт
ПСР	Пакт за стабилност и растеж
ПЧИ	преки чуждестранни инвестиции
ХИПЦ	хармонизиран индекс на потребителските цени
КСО	Кодекс за социално осигуряване
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
МВР	Министерство на вътрешните работи
НИРД	научно-изследователска и развойна дейност
НКЖИ	Национална компания „Железопътна инфраструктура“
ОПАК	Оперативна програма „Административен капацитет“
ПИК	Персонален идентификационен код
EUR	евро
LIBOR	London Interbank Offered Rate (Лондонски междубанков лихвен процент)
USD	щатски долар

# 1. ОБЩА РАМКА НА ПОЛИТИКИТЕ И ЦЕЛИ

**К**онвергентната програма на Република България (2016–2019 г.) очертава основните политики за поддържане на макроикономическа и фискална стабилност на страната с цел създаване на условия за икономически растеж.

Ключов приоритет на правителството в областта на управлението на публичните финанси е поддържането на финансова стабилност и премахване на макроикономическите дисбаланси чрез последователни стъпки за бюджетна консолидация и мерки в подкрепа на растежа. От особена важност е провеждането на последователна, прозрачна и предвидима фискална политика за подобряване на бизнес средата, насърчаване на инвестициите и стимулиране развитието на трудовия пазар.

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 качеството на образованието, намаляване на административното бреме, ефективното и прозрачно усвояване на европейските фондове, инвестициите в инфраструктура, премахването на пречките пред инвестиционната дейност на частния сектор, включително и като част от усилията по третия стълб на Плана за инвестиции в Европа (т.нар. „План Юнкер“).

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

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

Данъчно-осигурителната политика е насочена към осигуряване на фискална и макроикономическа стабилност чрез насърчаване на икономическата активност, инвестициите, заетостта и растежа. Основен приоритет е повишаване на приходите в държавния бюджет чрез ефективна превенция и борба с митническите, данъчните и осигурителните измами, и отклонението от данъчно облагане. От първостепенно значение е и намаляване на административната тежест и разходите за бизнеса и гражданите при декларирането и внасянето на данъците.

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 Народно-то събрание. Тя се състои от седем части.

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

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 оценка за техния количествен ефект.

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

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

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

Седмата част прави преглед на институционалните характеристики на публичните финанси в България – бюджетни процедури и национални фискални правила. В тази част на програмата се акцентира и върху ключовите законодателни промени, свързани с публичните финанси.

Настоящата Конвергентна програма отчита мерки и развития по първата от петте препоръки на Съвета от 14 юли 2015 г. относно Националната програма за реформи на България за 2015 г. и съдържаща становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за 2015 г.<sup>1</sup>, а именно:

- **Специфична препоръка 1:** През 2015 г. да избегне структурното влошаване на публичните финанси, а през 2016 г. да постигне корекция от 0.5 % от БВП. Да предприеме решителни мерки за подобряване на събирането на данъците и за справяне със сенчестата икономика въз основа на цялостен анализ на риска и оценка на предприетите по-рано мерки. Да подобри ефективността на разходите на системата на здравеопазването, по-специално чрез преразглеждане на ценообразуването на здравните грижи и укрепване на извънболничната помощ и първичната медицинска помощ. ▼

---

<sup>1</sup> ОВ на ЕС С 272, 18.08.2015 г.

## 2. ИКОНОМИЧЕСКИ ПЕРСПЕКТИВИ

### 2.1 Допускания за развитието на световната икономика

Настоящата Конвергентна програма се базира на макроикономическата рамка за периода 2016–2019 г., която е разработена с помощта на средносрочния макроикономически модел на Министерството на финансите при допусканията за основни показатели на външната среда на Международния валутен фонд, Световната банка, Европейската комисия и Министерството на финансите на Република България, актуални към средата на месец март 2016 г.

Табл. 2-1: Допускания относно основни макроикономически показатели

	2016	2017	2018	2019
Световна икономика (реален растеж, %)	3.2	3.6	3.7	3.9
БВП на ЕС (реален растеж, %)	2.0	2.0	1.9	1.9
Валутен курс щ.д./евро – средногодишен	1.09	1.09	1.09	1.09
Международни цени на основни суровини (в доларово изражение, %)				
Петрол сорт „Брент“ (цена за барел)	-24.2	14.1	8.6	6.9
Неенергийни суровини	-9.5	-0.7	0.1	0.6
Храни	-5.6	-0.9	-0.5	0.0
Напитки	-15.2	0.2	1.1	0.0
Селскостопански суровини	-10.3	0.4	0.4	0.0
Метали	-14.1	-1.5	0.4	2.2
6-м. LIBOR по деноминирани в щ.д. депозити	0.88	1.52	2.47	3.25
6-м. LIBOR по деноминирани в евро депозити	-0.32	-0.37	-0.24	-0.03

Източник: МВФ, СБ, ЕК, МФ

### 2.2 Икономически перспективи и циклично развитие

#### 2.2.1 Икономически растеж

През 2015 г. растежът на brutния вътрешен продукт на България достигна 3%, най-високата стойност от 2008 г. насам. За това допринесоха едновременно външното (2.1 п.п.) и вътрешното търсене (0.9 п.п.).

Подобрението на търсенето от страна на търговските партньори от ЕС благоприятства ускорението на растежа на износа на стоки и услуги до 7.6%, което при по-умерено нарастване на вноса (4.4%) доведе до положителен принос на нетния износ за ръста на БВП през 2015 г.

В същото време, крайното потребление забави растежа си до 0.7% при нарастване от 2.2% през 2014 г. За това развитие влияние оказва потреблението на домакинствата. Отрицателната динамика при цените не успя напълно да компенсира по-ниското нарастване на номиналните доходи, основно по-линия на компенсацията на наетите, в резултат на което реалното нарастване на разполагаемия доход на домакинствата се забави спрямо 2014 г. и потребителските разходи се увеличиха едва с 0.8%.

Растежът при инвестициите в основен капитал достигна 2.5% и за трета поредна година бе формиран от публичните капиталови разходи, които се повишиха благодарение на изплатените средства по оперативни програми на ЕС, включително национално съфинансиране. Частните инвестиции<sup>2</sup> в икономиката продължиха да спадат. През годината бе регистрирано забавяне в растежа на brutния опериращ излишък – индикатор, служещ като показател за източниците на финансиране на инвестиционни проекти.

По линия на предлагането икономическата активност в страната се забави. Растежът на brutната добавена стойност достигна 1.5% през 2015 г. при ръст от 1.8% през 2014 г. Това се дължеше на по-слабото представяне на услугите в сравнение с 2014 г. и на спад в селското стопанство, докато индустрията следваше възходяща динамика.

БДС в промишлеността нарасна с 3.1% през 2015 г., подкрепена от силното представяне на износа. Добавената стойност в строителството също се увеличи (1.4%). Строителната продукция се повиши с 2.4% средно за годината, като както гражданското, така и сградното строителство имаха положителен принос за отчетения растеж. По-слабото потребление през годината се отрази в забавяне на растежа на добавената стойност в услугите до 1.2% при 1.9% през 2014 г. При всички дейности от сектора бе отчетен растеж, като отрасълът с основен принос бе *операции с недвижими имоти* поради повишения брой на осъществените сделки с имоти през 2015 г.

### 2.2.2 Циклична позиция<sup>3</sup>

По оценки на Министерство на финансите растежът на потенциалния БВП през 2015 г. е достигнал 2.7% и се очаква да се забави до 2.4% през 2016 г. Плавното нарастване на общата факторна производителност ще допринесе за постепенно ускоряване на растежа през следващите години, като се очаква през 2019 г. той да достигне 2.6%. Положителната динамика на пазара на труда, наблюдавана през 2015 г., се отрази и в спад на естествената норма на безработица. Нейното постепенно понижение, заедно с покачването на коефициента на икономическа активност, ще компенсират намалението на населението в трудоспособна възраст и ще доведат до положителен принос на труда като фактор за потенциалния растеж през прогнозния период. Спадът на инвестициите през 2016 г. ще понижи приноса на капиталовите запаси за потенциалния растеж през прогнозния период, като се очаква нарастването на инвестициите през 2018 и 2019 г. да се отрази в повишение на капиталовите запаси в края на периода.

През 2016 г. се очаква по-висок растеж на потенциалния БВП спрямо фактическия и в резултат на това отрицателното отклонение от потенциала ще се разшири до 0.7%. За периода 2017–2019 г. икономиката ще се приближи бавно към потенциала, но отклонението ще остане отрицателно в размер на 0.5% през 2019 г.

## 2.3 Средносрочен сценарий

През 2016 г. се очаква растежът на българската икономика да се забави до 2.1% в резултат на по-нисък положителен принос на нетния износ и спад на публичните капиталови разходи. Очаква се по-умерено нарастване на износа поради високата база от 2015 г. Вносът също ще се забави по линия на суровините, необходими за експортно ориентирани отрасли, но от друга

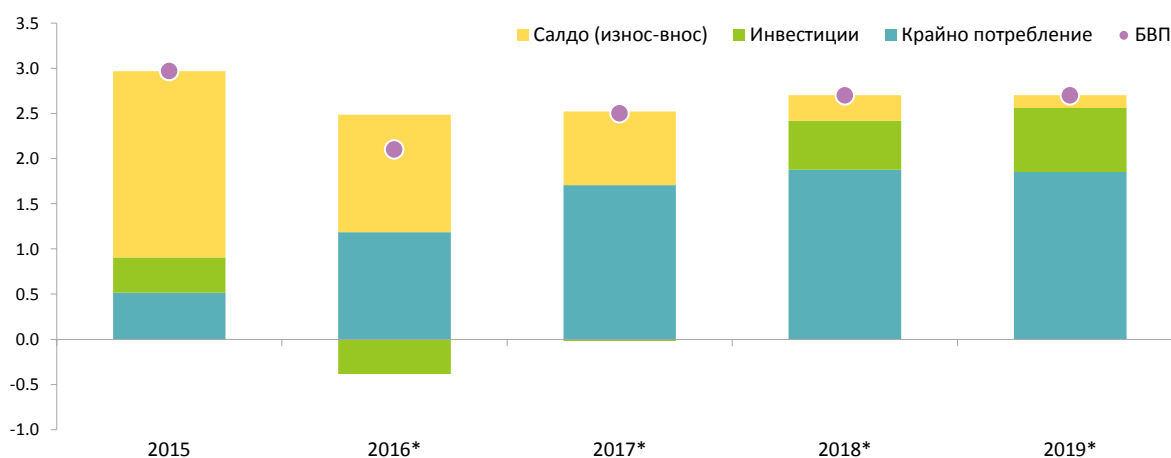
<sup>2</sup> Частните инвестиции се определят като разлика между инвестициите за цялата икономика и тези на сектор Държавно управление.

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



страна ще е стимулиран от по-високото потребление на домакинствата. Намалението на публичните инвестиции през 2016 г. се свързва с необходимото време за техническото оформление и стартиране на реализацията на проектите по програмите, финансирани от фондовете на ЕС по новата финансова рамка 2014–2020 г. Частните инвестиции под форма на жилищни сгради се прогнозира да нарастват, поради повишеното търсене на имоти и реалното нарастване на цените на жилищата. Инвестициите под формата на машини и оборудване също ще растат поради регистрираното през 2015 г. увеличение на натоварването на мощностите в промишлеността, но растежът на частните инвестиции няма да може да компенсира спада в публичните. В същото време се очаква благоприятната динамика на заетостта и нарастването на реалния разполагаем доход на домакинствата да подкрепи увеличението на потребителските разходи и растежът от втората половина на 2015 г. да продължи, достигайки 2.1% през 2016 г.

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



\* Прогноза

Източник: НСИ, МФ

През 2017 г. растежът на българската икономика ще се ускори до 2.5% основно в резултат на нарастването на частното потребление поради продължаващото увеличение на заетостта и подобрието на потребителските нагласи по отношение на доходите на домакинствата. Инвестициите се очаква да останат неутрални (да имат нулев принос) към растежа на БВП през 2017 г., въпреки забавянето на спада на публичните инвестиции и ускорението на частните. Приносът на нетния износ ще остане положителен, но ще продължи да се забавя, отразявайки ускорението на вноса в резултат от активизирането на вътрешното търсене.

В периода 2018–2019 г. икономическият растеж плавно ще се ускори до 2.7%, като основен принос за растежа ще имат частното потребление и инвестициите. Очаква се те да бъдат повлияни от подобряване на бизнес климата в страната и повишаване на кредитната активност. От 2018 г. се очаква публичните капиталови разходи да нарастват. Износът на стоки и услуги също ще се увеличава и заедно с повишението на вътрешното търсене ще доведат до ускоряване на растежа на вноса. Така положителният принос на нетния износ постепенно ще се понижи до 0.1 п.п. в края на прогнозния период.

Рисковете пред реализирането на прогнозата за растежа на българската икономика са балансирани. Негативен риск представлява несигурната външна среда<sup>4</sup>. Международните институции ревизираха надолу своите очаквания за растежа на световната икономика и еврозоната през есента на 2015 г. Миграционният натиск към държави от ЕС и засилването на граничния контрол между отделни страни може да ограничат търговията в региона. По-слабото предста-

<sup>4</sup> Алтернативен сценарий за икономическото развитие, разглеждащ този риск, е описан в глава 4.

вяне на европейската икономика крие риск не само за растежа на българския износ, но може да се отрази в понижаване на инвестиционната активност и потребителското доверие в България. От друга страна, наблюдаваната положителна динамика на пазара на труда може да доведе до по-високи потребителски разходи от предвидените в прогнозата. Предприемането на мерки за подобряване на инвестиционната среда би се отразило в повишаване на частните инвестиции в икономиката. Миграционният поток към страни от ЕС може също така да доведе до политика на по-високи от предвидените правителствени разходи за всички държави в региона и съответно до по-високо крайно потребление в краткосрочен период. В средносрочен период влиянието ще бъде предопределено от степента на интегриране на бежанците на пазара на труд.

## 2.4 Секторни баланси

### 2.4.1 Пазар на труда, доходи и производителност

През 2015 г. пазарът на труда в България продължи да се възстановява. Нарастването на заетостта в страната бе по линия на по-високото външно търсене. По отношение на услугите определящо значение за възходящата динамика на заетостта имаше нарастването на вътрешното търсене.

Под влияние на по-високата икономическа активност през 2015 г. търсенето на труд в страната се ускори и броят на заетите се повиши с 0.4%<sup>5</sup>. Нарастването на заетостта в промишлеността (2.0%) бе повлияно от растежа на индустриалното производство и силното представяне на износа. Строителството също отбеляза увеличение на заетите (2.5%), в резултат от нарасналата икономическа активност в гражданското строителство. Броят на заетите в услугите отбеляза повишение от 0.6%, като с най-висок растеж се характеризираха някои високотехнологични дейности като създаване и разпространение на информация и творчески продукти, и далекосъобщения. В селското стопанство броят на заетите се понижи поради спада на добавената стойност спрямо година по-рано.

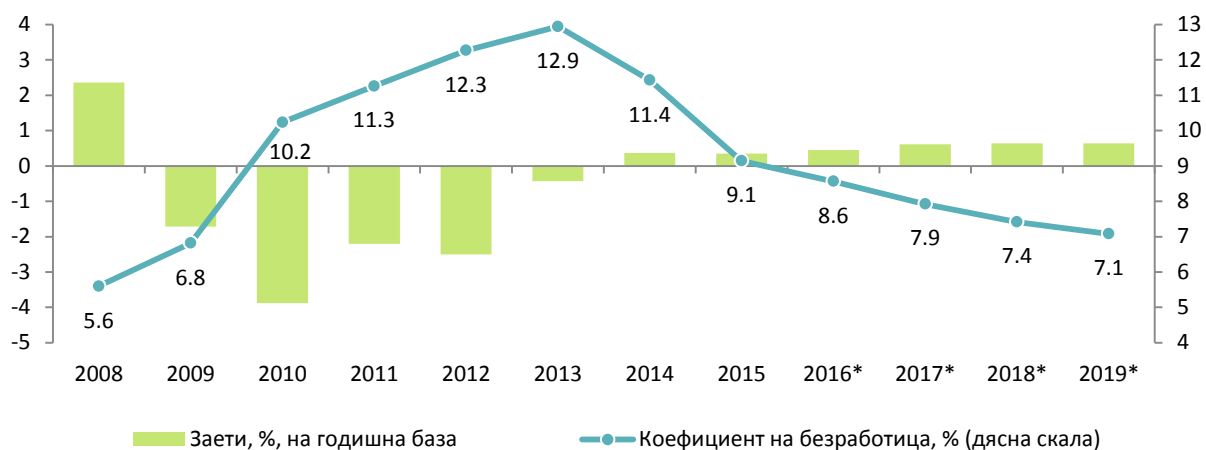
Коефициентът на безработица продължи да следва низходяща тенденция и през 2015 г. отчете намаление от 2.3 п.п., достигайки ниво от 9.1%<sup>6</sup>. Понижението на безработицата бе свързано с увеличението на заетостта, но също и със свиването на работната сила, повлияно от негативните демографски развития. Низходящата тенденция при безработицата бе потвърдена и от данните за регистрираните безработни. Отчетеното повишение при постъпилите на работа, заедно с намалението на новорегистрираните безработни лица, показаха затихване на процесите на освобождаване на заетост и повишено търсене на труд в реалния сектор на икономиката. Отчетеното благоприятно развитие в нивото на безработица бе свързано и с подобрене при структурните показатели на пазара на труда, в т.ч. коефициент на дългосрочна безработица и коефициент на младежка безработица.

Благоприятната динамика на пазара на труда през 2015 г. се предвижда да продължи и през 2016 г. По данни от краткосрочната бизнес статистика, очакванията на предприемачите относно наемането на персонал през първите два месеца на 2016 г. се повишават както в сектор индустрия, така и в услугите. Наред с това, през януари бе отчетено подобрене и при очакванията на потребителите за безработицата през следващите 12 месеца. Текущите данни за регистрираната безработица през януари и февруари също потвърждават запазването на низходящия тренд в динамиката на безработните на годишна база.

<sup>5</sup> По данни от ЕСС 2010

<sup>6</sup> По данни от Наблюдението на работната сила (НРС)

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



\*Прогноза

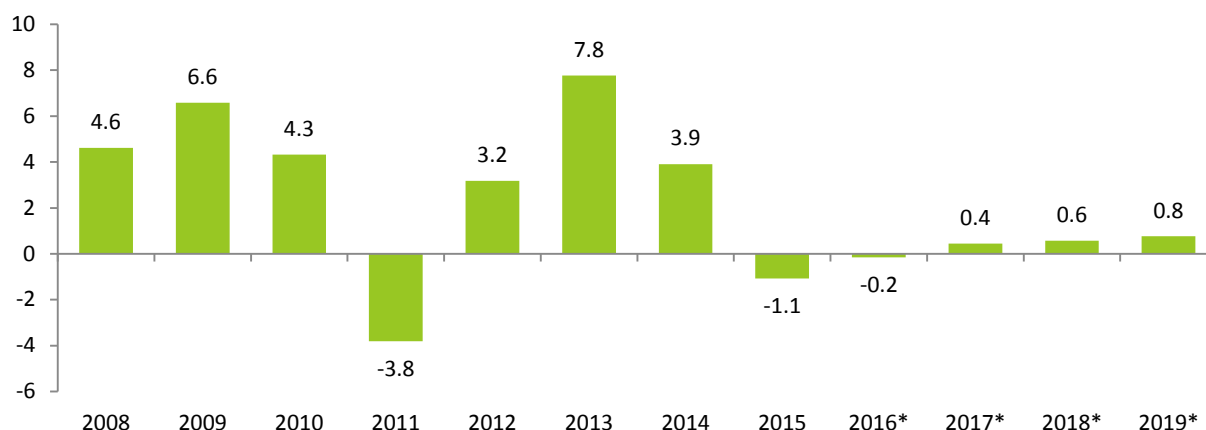
Източник: НСИ (ЕСС, НРС), МФ

Темпът на увеличение на заетостта в икономиката слабо ще се ускори до 0.5% през 2016 г., подкрепен от очакваното благоприятно развитие на частния сектор. С постепенното ускоряване на растежа на вътрешното търсене и засилване на положителното влияние на външната среда върху икономическата активност в страната, през 2017-2019г. растежът на заетостта се очаква да се ускори до 0.6% средногодишно в рамките на разглеждания период. Повишеното търсене на труд от своя страна ще обуслови и по-нататъшния спад в нивото на безработица до 8.6% през 2016 г. Темпът на намаление на показателя се очаква да бъде по-ограничен в сравнение с динамиката, отчетена през 2014 и 2015 г., поради по-слабо понижаване на работната сила, вследствие на предприетите мерки за повишаване на възрастта и стажа за пенсиониране. Последните се очаква да окажат по-силно влияние върху икономически активното население към края на прогнозирания период, поради плавното повишение през годините на месеците за възраст и стаж, необходими за пенсиониране. В края на прогнозния период коефициентът на безработица ще достигне 7.1%.

Положителното развитие на заетостта бе съпроводено с възходяща динамика на производителността на труда в българската икономика, чийто темп на реален растеж се ускори до 2.6% през 2015 г. Всички икономически сектори имаха положителен принос с водещо влияние от страна на промишлеността. Текущото развитие на разглеждания показател обуслови подобряването на разходната конкурентоспособност на предприятията, измерена чрез динамиката на разходите за труд на единица продукция. През 2015 г. последните се понижиха с 0.7% в номинално и 1.1% в реално изражение.

Успоредно с възстановяването на заетостта в страната, компенсациите на един нает се характеризираха със значително по-нисък темп на растеж спрямо предходните години, който бе 1.8% през 2015 г. Основен принос за това имаше сектор услуги, където заплащането на труда почти не се измени (0.2%). Намаление на компенсациите на един нает се наблюдаваше в търговията, което се дължеше на ограничаване на разходите за труд, извън тези, свързани с основната работна заплата. Следва да се отбележи, че в част от дейностите в сектор услуги, които се характеризираха с високо търсене на висококвалифицирана работна сила, бе отчетено съществено повишение на заплатите. За разлика от услугите, доходите от труд в индустрията се повишиха със значително по-висок темп от 5.3% в номинално изражение, с водещ принос от страна на експортно-ориентираните дейности на промишлеността.

**Граф. 2-3: Реални разходи за труд на единица продукция, %**



\*Прогноза

Източник: МФ

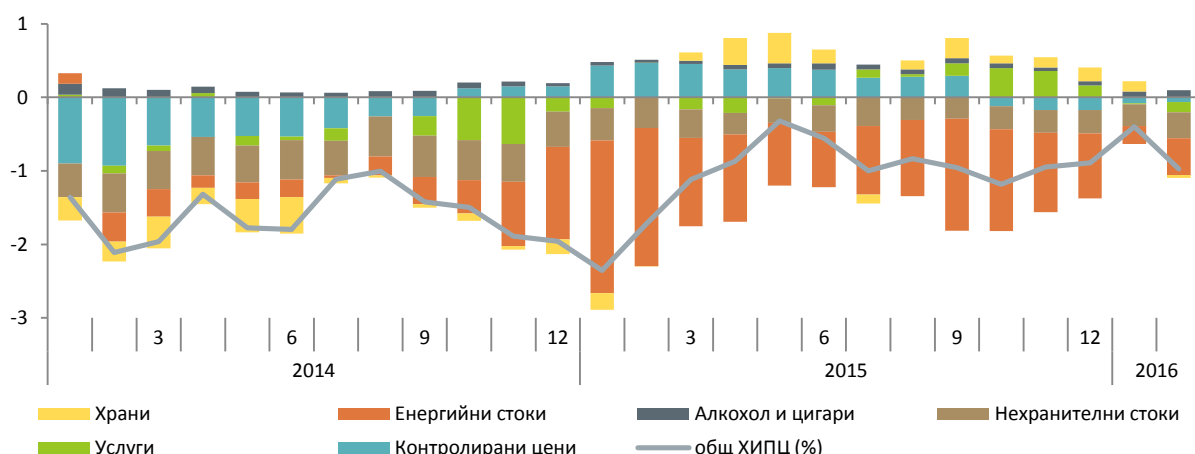
Регистрираните благоприятни тенденции на пазара на труда през 2015 г. се очаква да продължат и през 2016 г. Средно за целия прогнозен период реалният темп на растеж на производителността на труда ще възлезе на 2-2.5% и ще има по-благоприятна динамика спрямо отчетните нива през 2013 г. и 2014 г. За разлика от 2015 г., през следващите години доходите ще растат с по-висок темп, отчитайки повишеното търсене на труд и продължаващото нарастване на производителността на труда, което от своя страна ще подкрепи и по-високо потребление на домакинствата през прогнозния период.

Динамиката на компенсациите на един нает и производителността на труда се очаква да се изменят с близки темпове. Делът на компенсациите на наетите в брутната добавена стойност слабо ще се повишава, като по този начин растежът на разходите за труд на единица продукция ще остане ограничен до ниво от 0.4% и 1.5%, съответно в реално и номинално изражение, средно за 2016–2019 г.

## 2.4.2 Инфлация

Изменението на потребителските цени, по месеци на годишна база, остана отрицателно през цялата 2015 г., като се забави до -0.9% през декември. Средногодишната инфлация бе -1.1%.

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



Източник: НСИ, МФ

По-ниските цени на автомобилните горива, във връзка със спада в международните цени на суровия петрол, имаха основно влияние за динамиката на общия индекс през годината. Отрицателната базисна инфлация също се забави значително и започна да отчита положителни стойности от септември. Поскъпването на долара спрямо еврото спомогна за ограничаване на поевтиняването при нехранителните стоки и особено на тези с дълготраен характер. В същото време, низходящата динамика при цените на услугите се обърна през втората половина на годината поради изчерпване на еднократни ефекти при цените на комуникационните услуги, а също така и по линия на по-високи цени на услугите в сферата на общественото хранене и туризма.

Регулираните цени отчетоха понижение средно с 1.1% в края на годината. Най-голям спад бе регистриран при цените на централно газоснабдяване и топлоенергия, съответно от -20 и -15% към декември 2015 г.

През януари 2016 г. понижението на общия ХИПЦ отчете известно забавяне до -0.4%, но през февруари отново се задълбочи до -1.0% спрямо съответния месец на предходната година, поради продължаващото поевтиняване на автомобилните горива.

Изменението на общото равнище на потребителските цени в края на 2016 г. се очаква да бъде положително, като забавянето на дефлацията и обръщането на тенденцията ще бъдат наблюдавани през втората половина на годината. Средногодишната инфлация обаче ще остане отрицателна в размер на -0.8%.

Енергийните стоки ще имат отрицателен принос за инфлацията в края на годината по линия на очаквания спад в международните цени на петрола и по-ниските вътрешни цени на горивата. Поевтиняването на еврото спрямо щ. долар ще продължи да способства за забавяне на дефлацията при нехранителните стоки. Нарастването на цените на хранителните стоки ще бъде близко до това от предходната година, а увеличението на цените в сферата на услугите се очаква слабо да се ускори, подкрепено от засилването на вътрешното търсене.

Средногодишното повишение на ХИПЦ през 2017 г. се очаква да бъде 1.1%, а в периода 2018–2019 г. инфлацията ще се ускори при допускане за по-високи международни цени на петрола и неенергийните суровини и нарастване на вътрешното търсене.

**Табл. 2-2: Прогноза за динамиката на ХИПЦ в периода 2016–2019 г.**

	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Средногодишна инфлация (в %)	-0.8	1.1	1.2	1.4
Инфлация в края на годината (в %)	0.3	1.0	1.3	1.4

Влиянието на промените в данъчната политика върху динамиката на потребителските цени в страната се очаква да бъде сравнително слабо. Планираното увеличение на акцизните ставки върху цигарите в периода 2016–2018 г. се очаква да доведе до повишение на цените им средно с 4% в края на 2016 г. и 3.6% за 2017 г., а приносът им за повишението на общия индекс се оценява съответно на 0.17 и 0.15 п.п. Промяната на ставките в началото на 2018 г. ще доведе до поскъпване на цигарите средно с 1.8% и принос в инфлацията в края на годината от 0.08 п.п.

Основните рискове за прогнозата за инфлацията са по-скоро в посока надолу, като се свързват най-вече с по-голям от очаквания спад в международните цени на суровия петрол и другите основни суровини, в условията на сравнително ниско търсене в световен мащаб. В същото време, по-нисък растеж на вътрешното търсене ще окаже задържащ ефект върху цените на нехранителните стоки и услугите. От друга страна, ограниченото предлагане на някои селскостопански стоки, и особено на храните, в международен план, във връзка с неблагоприятни климатични явления, може да предизвика по-висока инфлация в страната. Евентуално споразумение между държавите от ОПЕК за намаляване на предлагането на суров петрол също би довело до по-бързо възстановяване на международните цени на суровината.

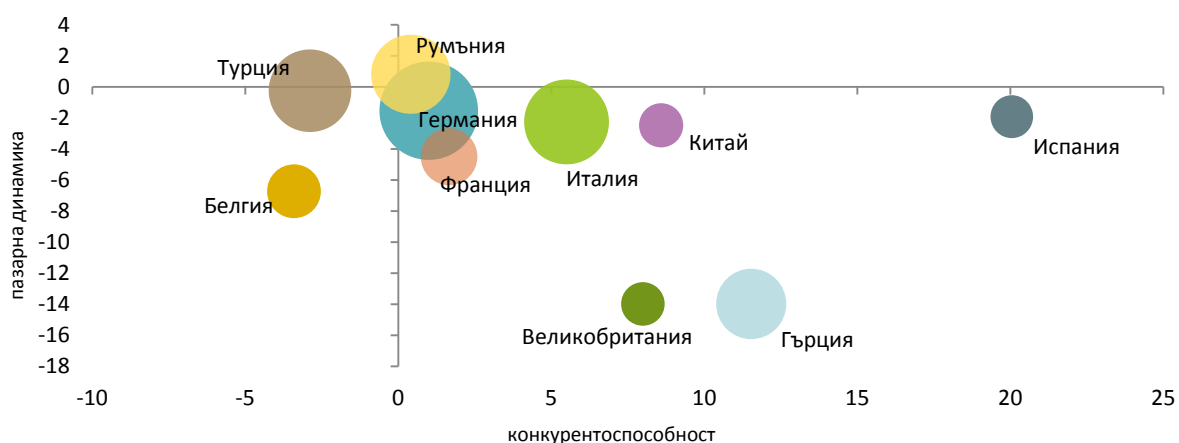
### 2.4.3 Външен сектор

През 2015 г. бе отчетено подобрене в балансите по *текущата* и по *капиталовата сметка*. Общото салдо достигна излишък от 2 млрд. евро (4.6% от БВП) при стойност от 1.3 млрд. евро (3.1% от БВП) през 2014 г.

Определящо значение за това развитие имаше положителният баланс по *стоки и услуги*, както и повишените салда по *вторичен доход* и *капиталови трансфери*, които традиционно са положителни. Нарастването на излишъка при *услугите* бе продиктувано от ускорено повишение в износа на *други бизнес услуги* (в частност на Технически услуги, услуги свързани с търговията и други бизнес услуги). Износът на стоки нарасна с 5.5%, изпреварвайки покачването на вноса (1.3%). Понижението на международните цени се отрази в отрицателни дефлатори и наблюдаваните нараствания се дължаха на по-големите изтъргувани количества. Повишението на вноса бе продиктувано от нуждата от суровини за експортно-ориентирани отрасли, а динамиката на износа бе повлияна от еднократни ефекти, наред с подобрена конкурентоспособност.

През 2015 г. при повечето от външнотърговските партньори на България бе отчетена слаба пазарна динамика, характеризираща се с нисък общ внос (в номинално изражение). Въпреки това, конкурентоспособността на България спрямо тези държави се повиши и промяната в износа към тях бе по-благоприятна от изменението в търсенето.

Граф. 2-5: Експортна конкурентоспособност спрямо 10 водещи търговски партньори<sup>7</sup> (п.п).

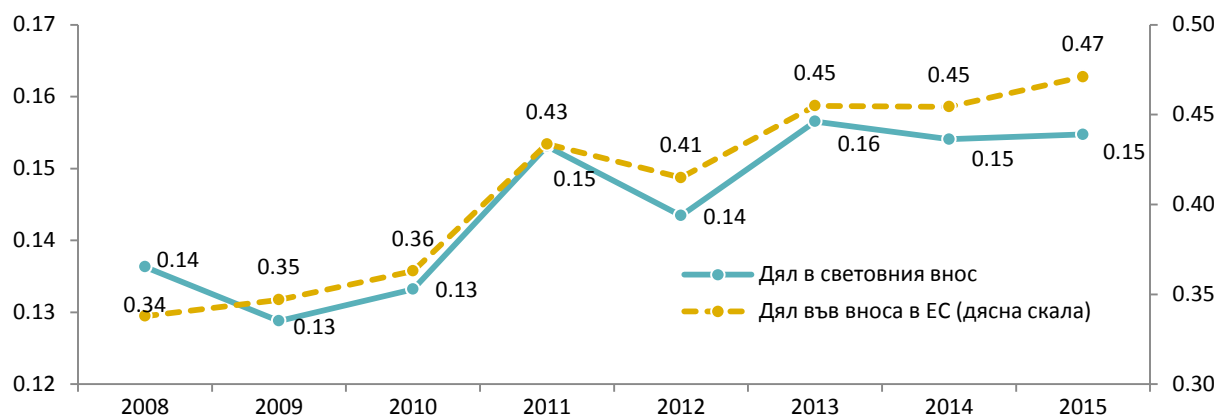


Източник: International Trade Centre, МФ

Експортната динамика се отрази в подобрене на пазарните позиции на страната. Средно за периода януари-септември делът на българския износ в световния внос остана непроменен. Темпът на нарастване на износа обаче бе по-висок от ръста на вноса в рамките на ЕС.

<sup>7</sup> Размерът на балончетата отразява дела на страната в износа на България в периода януари-септември 2015 г. Пазарната динамика се изчислява като разликата между годишните растежи на вноса в страната и в света в периода януари-септември 2015 г. Конкурентоспособността представлява разликата между нарастването на износа на България към страните и повишението на вноса им.

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



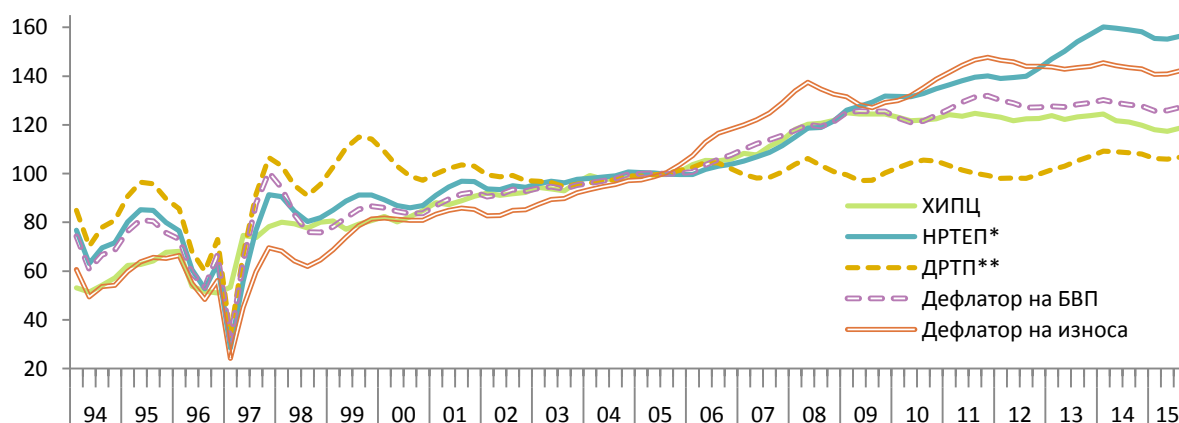
Източник: Изчисления на МФ по данни на СТО и Евростат

Тенденцията в развитието на реалния ефективен валутен курс (РЕВК) при използването на различни дефлатори показва, че индикаторът значително е забавил темповете си на нарастване в годините след кризата и дори регистрира отделни периоди на отрицателен растеж по тримесечия на годишна база. Единствено РЕВК, базиран на номиналните разходи за труд на единица продукция общо за икономиката, отчете по-ускорено нарастване през 2013 г. и първото полугодие на 2014 г., като то бе резултат най-вече от ускорение на разходите за труд. Влияние, макар и не толкова съществено, имаше и по-линия на наблюдаваното поскъпване на еврото и свързаното с това нарастване на номиналния ефективен валутен курс. От началото на 2015 г. обаче бе наблюдавана корекция и РЕВК с този дефлатор отчете понижение на годишна база за първите три тримесечия.

РЕВК, базиран на дела на разходите за труд в преработващата промишленост, се счита за по-надежден измерител на конкурентоспособността, тъй като съотнася нарастването на разходите за заплати в търгуемия сектор на икономиката към това в основните търговски партньори на страната. Именно при него се наблюдава и най-слабо натрупано поскъпване спрямо базовата 2005 г., освен това динамиката му през последната година до голяма степен следва тази на номиналния ефективен валутен курс.

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

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



\* Номинални разходи за труд на единица продукция общо за икономиката

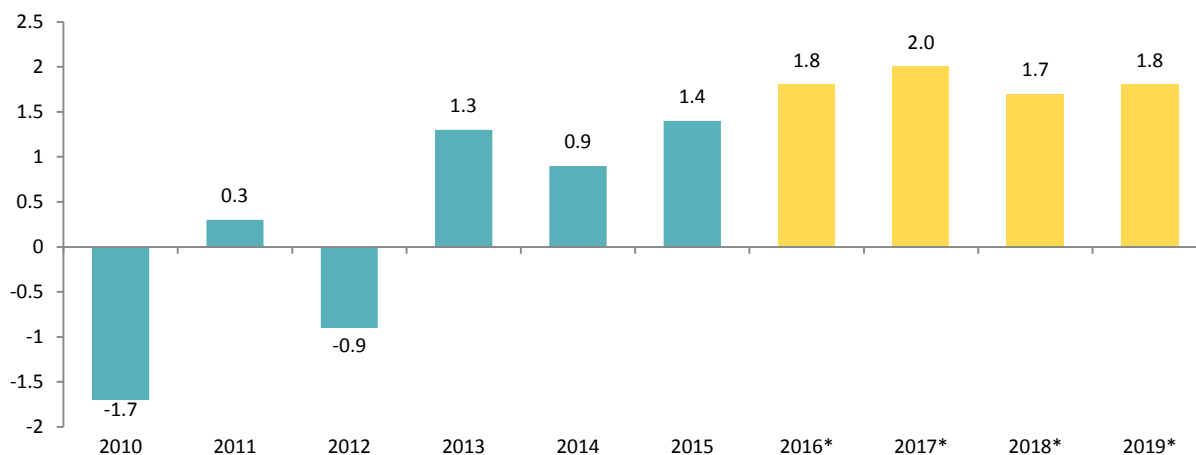
\*\* Дял на разходите за труд в преработващата промишленост (по методология на ЕК)

Източник: ЕК, МФ

Очаква се през 2016 г. нарастването на износа в реално изражение да продължи с по-умерен темп. Вносът също ще се забави по линия на суровините, необходими за експортно-ориентирани отрасли, но понижението в растежа ще бъде ограничено от ускореното потребление. Поради продължаващата низходяща динамика на международните цени и през 2016 г. дефлаторите в търговията ще бъдат отрицателни, но спадът в цените на износа ще бъде по-нисък от този на вноса и положителните условия на търговия ще се запазят, както през 2015 г. В резултат очакваме подобрене на търговския баланс. Салдата по статиите *услуги* и *първичен доход* ще се запазят почти без изменение като отношение към БВП. Поради приключване на плащанията по оперативните програми от периода 2007–2013 г. и преминаване към тези, финансирани от новия програмен период (2014–2020 г.), ще има понижение на свързаните с тях текущи и капиталови трансфери. Подобриенето на търговския дефицит през 2016 г. напълно ще компенсира по-ниския излишък по *вторичен доход* и балансът на *текущата сметка* ще се покачи до 1.8% от БВП. Излишъкът по *капиталовата сметка* ще бъде под 2% от БВП.

С ускоряването на вътрешното търсене от 2017 г. се очаква и ускорение на вноса. Същевременно, реалното нарастване на износа ще продължи да изпреварва това на вноса до 2018 г. Очакваната ценова динамика на основни търгуеми стоки ще доведе до по-бързо нарастване на дефлатора на вноса спрямо този на износа и формиране на отрицателни условия на търговия. В резултат от съчетаването на описаните тенденции, търговският дефицит ще се подобрява до 2017 г., след което се очаква неговото постепенно нарастване. Отрицателният търговски баланс ще се компенсира напълно от излишъка по *услуги*, който през целия прогнозен период ще възлиза на 6.2-6.3% от БВП, подкрепен от умерен растеж на приходите от туризъм и активизиране в търговията с други услуги. Ще има плавно повишение на излишъка по *вторичен доход*, по линия на трансфери от ЕС. След първоначалното подобрене салдото по *текущата сметка* ще се задържи на нива 1.7-2% от БВП до края на прогнозния период.

Граф. 2-8: Текуща сметка (% от БВП)



\* Прогноза, МФ

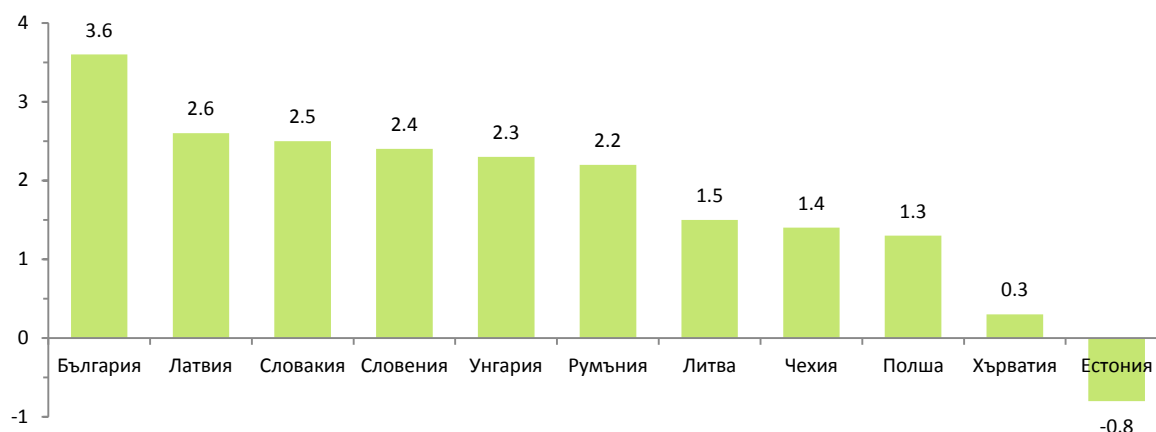
Източник: БНБ, НСИ, МФ

През 2015 г. по финансовата сметка<sup>8</sup> в страната влязоха нетно 940 млн. евро, а основните входящи потоци бяха свързани с привлечените *преки чуждестранни инвестиции*. Входящите ПЧИ възлязоха на 1.6 млрд. евро или 3.6% от БВП, под формата на дялово участие и реинвестирана печалба от компаниите-майки към местните дружества.

<sup>8</sup> Аналитично представяне на платежния баланс.



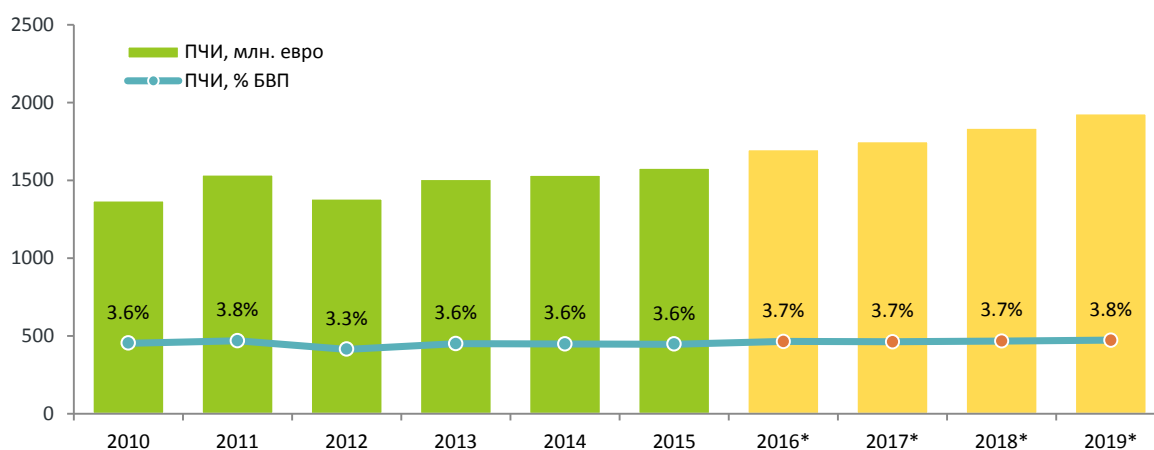
Граф. 2-9: Поток на ПЧИ в страната – ЕС-10 (% от БВП, 2015 г.)



Източник: Евростат, изчисления МФ

Очакванията са ПЧИ в страната да останат на нива около 3.7% от БВП в периода 2016–2019 г. Приносът към *финансовата сметка* на нетната позиция по статия *портфейлни инвестиции* ще се определя от поемането на нов дълг от правителството, както и от изплащането на главници по държавния дълг в евро облигации с падеж 2017 г.

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



\* Прогноза

Източник: БНБ, НСИ, МФ

Отрицателните рискове пред прогнозата са свързани с нестабилната външна среда. Евентуални неблагоприятни развития в страните от ЕС и Турция, които са основни търговски партньори на България, могат значително да ограничат износа, а несигурността в региона би намалила инвеститорския интерес и, съответно, притока на ПЧИ.

#### 2.4.4 Паричен сектор

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

Към декември 2015 г. пазарната стойност на международните валутни резерви на България – актив по баланса на управление „Емисионно“<sup>9</sup> на БНБ, нарасна на годишна база с 3.8 млрд. евро и възлезе на 20.3 млрд. евро. Валутните резерви осигуряваха покритие на 8.5 месеца внос на стоки и нефакторни услуги, а съотношението им към краткосрочния външен дълг на страната достигна 257.3%. Към февруари 2016 г. международните валутни резерви възлязоха на 19.7 млрд. евро, като отбелязаха нарастване с 2.6 млрд. евро на годишна база основно в резултат на повишението на задълженията към правителството и бюджетните организации и на задълженията към банките, и в по-ниска степен поради увеличението на парите в обращение.

Съгласно принципите на функциониране на паричния съвет повишението на международните валутни резерви съответстваше на нарастването на балансовата стойност на пасивите на управление „Емисионно“. Основен принос за увеличението на пасивите на годишна база към края на 2015 г. имаше нарастването на депозитите на банките в БНБ. В условията на ограничени възможности за инвестиции, банките предпочитаха да съхраняват излишната си ликвидност, формирана вследствие от продължаващото нарастване на депозитите в банковата система при слаба кредитна активност, под формата на свръхрезерви в БНБ. За засилването на ликвидната позиция на банките повлияха и предприетите от БНБ мерки за противодействие на пренасянето на външни рискове към банковия сектор в България. През декември свръхрезервите, оценени чрез превишението на поддържаните средства на банките в БНБ над изискуемия минимум на резервни активи по Наредба № 21, възлязоха среднодневно на 127.8% (56.5% в края на 2014 г.).

На 26 ноември 2015 г. Управителният съвет на БНБ прие нова Наредба № 21 за задължителните минимални резерви на банките, която влезе в сила от 4 януари 2016 г. С наредбата се въвежда определение за „свръхрезерви“<sup>10</sup> на банките в БНБ и прилагане на отрицателен лихвен процент за свръхрезерви, когато лихвеният процент по депозитното улеснение на Европейската централна банка (ЕЦБ) е отрицателен. Запазва се прилагането на нулев лихвен процент за свръхрезерви, когато лихвеният процент по депозитното улеснение на ЕЦБ е положителен или нулев. С новата наредба отпада признаването за резервни активи на средства на банките по сметки в националния системен компонент TARGET2-BNB. През февруари 2016 г. превишението на поддържаните средства на банките в БНБ над изискуемия минимум на резервни активи бе среднодневно 108.1%.

Динамиката на паричните и кредитните агрегати през 2015 г. се определяше главно от продължаващото нарастване на депозитите на домакинствата и нефинансовите предприятия и въздържането им от поемане на нови задължения в условията на все още несигурна икономическа среда.

Средствата на неправителствения сектор в банковата система следваха тенденция на нарастване през цялата 2015 г. През годината се наблюдаваше промяна в предпочитаната от домакинствата форма на спестяване. Измененията в обхвата на данъка върху доходите на физически лица от лихви по депозити<sup>11</sup> и сравнително по-високата доходност по депозитите с договорен матуритет бяха стимул за домакинствата да предпочитат срочните влогове пред депозитите, договорени за ползване след предизвестие, в които спестяваха основно през 2014 г. Нараснаха и овърнайт депозитите на домакинствата, но в по-ниска степен в сравнение със срочните депозити. При нефинансовите предприятия се запази дългосрочната тенденция овърнайт депозити-

<sup>9</sup> Пазарната стойност на международните валутни резерви включва измененията от трансакции, валутнокурсови разлики и ценови преоценки.

<sup>10</sup> Съгласно чл. 5, ал. 1 от новата Наредба № 21 „свръхрезерви“ е превишението с повече от 5% на наличностите, държани в резервни активи над изискуемия размер на задължителните минимални резерви.

<sup>11</sup> От началото на 2015 г. с промяна в Закона за данъците върху доходите на физически лица влезе в сила разширяване на обхвата на данъка върху доходите от лихви по депозити, като се облагат всички депозити, с изключение на детските влогове.

те да бъдат основно средство за съхранение на средствата им. Възходящата динамика на привлечените средства от нефинансовия сектор определяше основния принос на овърнайт депозитите за годишния растеж на широките пари в края на 2015 г. при по-нисък принос на парите извън ПФИ и на депозитите с договорен матуритет. През декември 2015 г. годишният прираст на широките пари възлезе на 8.8% (1.1% към декември 2014 г.<sup>12</sup>). През януари 2016 г. широките пари се повишиха с 6.6% на годишна база, като овърнайт депозитите продължиха да имат най-висок принос за растежа на паричния агрегат МЗ.

Към декември 2015 г. депозитите на домакинствата и на нефинансовите предприятия отбелязаха растеж, съответно от 8.5% и 18.7% спрямо края на 2014 г., с принос съответно от 5.8 и 5.0 п.п. за общия прираст на депозитите на неправителствения сектор за годината. През януари 2016 г. годишният растеж на депозитите на домакинствата се забави до 7.1%, а този на нефинансовите предприятия – до 12.6%.

Слабото търсене на кредити от страна на нефинансовите предприятия и домакинствата и запазването на предпазлива политика при отпускането на нови кредити от страна на банките, определяха ниската кредитна активност през 2015 г. В допълнение, предприятиите от банките действат по оптимизиране на балансите им, включително чрез продажби на части от кредитните портфейли, също оказваха влияние върху динамиката на кредита. Към декември размерът на вземанията от неправителствения сектор се понижи с 1.6% спрямо края на 2014 г. Спад на годишна база се наблюдаваше както при вземанията от нефинансови предприятия (-1.6%), така и от домакинствата (-1.3%). Основен принос за отрицателния растеж на кредита за домакинствата имаше категорията „жилищни кредити“. Спад се наблюдаваше и при овърдрафта и категорията „други кредити“, докато потребителските кредити имаха слаб положителен принос през по-голямата част от годината. Към януари 2016 г. вземанията от нефинансови предприятия и от домакинствата се понижиха с по 1.9% на годишна база.

По данни от анкетата за кредитната дейност на банките, която БНБ провежда на тримесечна база, през 2015 г. се наблюдаваше нарастване на търсенето на кредитен ресурс от домакинствата и от нефинансовите предприятия, но то остана на сравнително ниски нива. При домакинствата повишението на търсенето бе малко по-силно по отношение на потребителските кредити в сравнение с кредитите за придобиване на жилища. Финансирането на предприятията за оборотни средства и запаси, както и за инвестиционни цели, бяха определени от банките като фактори, допринасящи за увеличеното търсене на корпоративни кредити. През първите две тримесечия на 2015 г. кредитните стандарти бяха облекчени както по отношение на кредитите за нефинансови предприятия, така и по кредитите за домакинства. През втората половина на годината политиката при отпускане на ресурс за фирми се запази без съществена промяна, докато при потребителските кредити, и в по-ниска степен при заемите за покупка на жилище, стандартите продължиха да бъдат облекчавани. По-благоприятни условия банките предлагаха главно по отношение на лихвените проценти и таксите и комисионните, като мотивираха политиката си с намаляването на цената и увеличаването на обема на привлечените средства, засилената конкуренция в сектора и липсата на доходоносни алтернативи за инвестиции. Същевременно, условията, които се отнасят до максималния размер на кредита и премията за по-рискови заеми при кредитите за фирми, бяха слабо затегнати, като фактори за това банките посочиха кредитния риск, риска, свързан с обезпечението, и несигурната макроикономическа среда.

<sup>12</sup> Поради отнемането на лиценза за извършване на банкова дейност на Корпоративна търговска банка (КТБ) в данните по парична статистика, считано от месец ноември 2014 г., КТБ е изключена като отчетна единица. В резултат, годишното изменение на паричните и кредитните агрегати от ноември 2014 г. до ноември 2015 г. отразява и влиянието от изключването на банката от паричната статистика. Допълнително влияние върху годишното изменение на паричните и депозитните показатели оказва започналото от 4 декември 2014 г. изплащане на гарантираните депозити в КТБ, преобладаващата част от които останаха в банковата система.

Увеличената ликвидност в банковата система, слабата кредитна активност, както и лихвените условия на междубанковия паричен пазар в еврозоната и у нас определяха запазването на тенденцията към понижаване на лихвените проценти по депозити през 2015 г. Към януари 2016 г. среднопретегленият лихвен процент по новите<sup>13</sup> срочни депозити<sup>14</sup>, представен като претеглена средна стойност на 12-месечна база, се понижи до 1.2%, спрямо 2.4% през същия период на предходната година. Намаляващата цена на привлечения ресурс и нарастването на ликвидните средства в банковата система, в условията на слабо търсене на кредит, определяха понижението на лихвените проценти по кредитите. Към януари 2016 г. среднопретегленият лихвен процент по новите кредити<sup>15</sup>, представен като претеглена средна стойност на 12-месечна база, се понижи с 0.8 п.п. спрямо същия месец на предходната година и възлезе на 6.9%. За същия период средните лихвени проценти по нови банкови кредити за домакинства и предприятия се понижиха съответно с 1.0 п.п. и 0.9 п.п., като достигнаха съответно 8.5% и 6.3%.

През 2015 г. българският банков сектор продължи да отчита стабилни финансови показатели, с растеж на балансовите активи и на депозитите и повишена ликвидна и капиталова позиция. В условията на нестабилна международна среда и влошаване на икономическото и финансово състояние на гръцката икономика ликвидността на банковата система бе допълнително засилена. Поддържането на високи нива на ликвидност и запазването на капиталовите буфери останаха във фокуса на допълнителните мерки на БНБ към всички кредитни институции в страната за противодействие на външни рискове за банковия сектор в България. Бяха въведени допълнителни предпазни ограничения към банките в страната с гръцка акционерна собственост, с които в дейността им на територията на страната бе постигната пълна независимост от техните компании-майки.

Към края на декември 2015 г. коефициентът на ликвидните активи на банковата система, изчисляван по Наредба №11 на БНБ, се повиши до 36.71% (30.12% към декември 2014 г.). През януари 2016 г. ликвидната позиция на банковата система продължи да се засилва и към края на месеца коефициентът на ликвидни активи достигна 36.83%.<sup>16</sup>

Към 31 декември 2015 г. печалбата на банковата система възлезе на 854 млн. лв. Реализираният финансов резултат осигурява възвръщаемост на активите от 0.98% (0.85% в края на 2014 г.).<sup>17</sup> Общата капиталова адекватност на банковата система се запази висока на ниво от 22.18% към декември 2015 г., в т.ч. адекватността на капитала от първи ред бе 20.46%. В края на 2015 г. капиталовият излишък над минимално изискуемото ниво на капиталова адекватност от 8% (включващ предпазния капиталов буфер (2.5%) и буфера за системен риск (3%)) изцяло покриваше нетния размер на необслужваните кредити (след приспадането на обезценката по тях)<sup>18</sup>.

През 2015 г. бяха извършени редица важни законодателни промени, свързани с функционирането на банковата система и на банковия надзор<sup>19</sup>. На 30 юли 2015 г. бяха приети Законът за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници

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

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

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

<sup>16</sup> Размерът на ликвидните активи в банковата система не бе повлиян съществено с обявяването на промените в новата Наредба №21 на БНБ за задължителните минимални резерви, които банките поддържат при БНБ.

<sup>17</sup> Данните са предварителни към 18.03.2016 г.

<sup>18</sup> Нетният размер на brutните необслужвани кредити (след приспадането на обезценката по тях) представлява остатъчният кредитен риск в банковите баланси.

<sup>19</sup> По-детайлно представяне на промените през 2015 г., свързани с функционирането на банковата система и на банковия надзор, се съдържа в Националната програма за реформи за 2016 г.

(ЗВПКИИП) и нов Закон за гарантиране на влоговете в банките. Двата закона влязоха в сила на 14 август 2015 г.

Съгласно разпоредбите на ЗВПКИИП, БНБ е орган за реструктуриране на банките. В началото на ноември 2015 г. Управителният съвет на БНБ определи самостоятелно структурно звено, което го подпомага при упражняване на функциите като орган по реструктуриране на банки.

В допълнение, бе създаден Фонд за реструктуриране на банки (ФПБ) с цел финансиране на прилагането на инструментите и правомощията за реструктуриране от страна на БНБ, като в края на ноември 2015 г. Управителният съвет на БНБ определи общата сума на вноската на банковата система към ФПБ за 2015 г. в размер на 82.2 млн. лева.

Съгласно ЗВПКИИП с оглед гарантиране на ефективното функциониране на финансовата система и необходимостта от осигуряване на по-голяма прозрачност на операциите на финансовия пазар в Република България и в съответствие с Националната програма за реформи Европа 2020, приета с Решение № 28 на Министерския съвет от 2015 г., БНБ организира преглед на качеството на активите (ПКА) на цялата банкова система в срок 12 месеца от влизането в сила на закона. След отчитане на резултатите от ПКА БНБ ще проведе стрес-тест с цел установяване на способността на банките да поемат неочаквани загуби в извънредни ситуации. Процесът по ПКА започна от края на юли 2015 г., като на 12 февруари 2016 г. приключи неговият подготовителен етап. Прегледът на качеството на активите и стрес-тестът на банковата система са планирани да приключат в средата на август 2016 г. Тези мерки са в изпълнение и на Специфична препоръка 2 на Съвета от 14 юли 2015 г. относно Националната програма за реформи на Република България.

Новият Закон за гарантиране на влоговете в банките въвежда в българското законодателство изискванията на Директива 2014/49/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. относно схемите за гарантиране на депозити. На 21 януари 2016 г. Управителният съвет на БНБ прие Наредба №30 за изчисляване размера на дължимите от банките премийни вноски по Закона за гарантиране на влоговете в банките.

Други важни законодателни промени, свързани с функционирането на банковата система и банковия надзор, които бяха обнародвани през 2015 г., включваха промени в Закона за кредитните институции и в Закона за банкова несъстоятелност.

На 5 октомври 2015 г. Управителният съвет на БНБ прие „План за реформиране и развитие на банковия надзор“, който описва приоритетните дейности и сроковете за тяхното изпълнение до края на 2016 г. Реформирането и развитието на банковия надзор имат за цел да приведат надзорните практики в България във възможно най-пълно съответствие с актуалния международен стандарт, какъвто са *Базелските основни принципи за ефективен банков надзор* от 2012 г. Считано от 1 ноември 2015 г. бе извършена реорганизация на управление „Банков надзор“.

Съгласно своя мандат, БНБ осъществява макропруденциален надзор върху банките с цел поддържане стабилността на банковата система. През 2015 г. бе извършена експертиза и разработка, свързана с калибрирането на антицикличен буфер, служещ за защита на банковата система срещу потенциални загуби, произтичащи от натрупване на цикличен системен риск в периоди на прекомерен кредитен растеж. През декември 2015 г. Управителният съвет на БНБ определи нивото на антицикличния буфер, приложим от началото на 2016 г. към кредитни рискови експозиции в Република България, в размер на 0%.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Заедно с предпазния капиталов буфер и буфера за системен риск, които бяха въведени през 2014 г., това е третият буфер, който всички банки следва да поддържат над минималното регулаторно изискване от 8%.

Според прогнозата на МФ паричното предлагане ще нарасне с 8% през 2016 г., като се очаква този темп да се повиши леко през следващата година до 8.3%. Тенденцията на плавно ускоряване на ръста на широките пари ще се запази и до 2019 г., когато той ще достигне 9%. Депозитите в банковата система ще нарастват с близки темпове до тези на паричното предлагане през целия прогнозен период. През настоящата и следващата години основен принос за това ще имат овърнайт депозитите, но през 2018 и 2019 г. растежът им ще се забави за сметка на ускоряването на по-ниско ликвидните депозити (с договорен матуритет и договорените за ползване след предизвестие).

Кредитирането за частния сектор ще се активизира плавно в периода 2016–2019 г. В края на 2016 г. растежът му на годишна база ще остане леко отрицателен (-0.4%), което в най-голяма степен ще продължи да отразява въздържането от поемане на нови задължения на фирмите и домакинствата и оптимизирането на балансите на банките. По-забележимо ускоряване на темпа на растеж на кредита за частния сектор ще има през 2017 г. до 2.4%, а в края на 2018 г. и 2019 г. той ще достигне съответно до 4.2 и 5.5%. Основен двигател за това ще бъде нарастването на корпоративните кредити, които през 2016 и 2017 г. ще покриват предимно нужди от оборотни средства, докато през последните две години от разглеждания период ще нараства ролята на инвестиционните кредити. Кредитите за домакинства също ще се ускорят благодарение, както на потребителските, така и на жилищните кредити, влияние за което ще окажат прогнозираното ускоряване на растежа на частното потребление, положителните тенденции на пазара на труда от гледна точка на заетост и доходи, и започналото възстановяване на пазара на недвижими имоти. ▼

## 3. ПРАВИТЕЛСТВЕН БАЛАНС И ДЪЛГ

### 3.1 Стратегия на политиката

Запазването на стабилността на публичните финанси остава основен приоритет на провежданата фискална политика през следващите години. Този приоритет предполага създаване на надеждна основа за устойчивост на бюджетната рамка чрез придържане към определените стъпки за постепенна фискална консолидация в рамките на 1.1%-0.4% годишно за дефицита на сектор „Държавно управление“ (съгласно ESA 2010) и 0.5% годишно за структурния дефицит за периода 2016–2019 г. Това е от съществено значение за спазването на референтната стойност за бюджетния дефицит, съгласно Пакта за стабилност и растеж.

В средносрочен план не се предвиждат значителни промени на основните данъци и ставки, като се запазва правителственият приоритет в областта на данъчната политика – запазване на данъчната система и ниския дял на преразпределения от държавата БВП. В прогнозата за приходите са отчетени потвърждаващите се и в настоящата пролетна макропрогноза положителни тенденции за стабилизиране на националната икономика. Допълнителен положителен фискален ефект се очаква и от дискреционните приходни мерки.

По отношение на разходите основна цел е да се ограничи годишното им нарастване до нарастването на потенциалния БВП. Запазва се и стремежът за ограничаването им чрез оптимизиране на разходите на бюджетните организации и повишаване на ефективността на публичните разходи в отделните сектори.

Продължаването на политиката за постепенна консолидация е предпоставка за свеждането до минимум на потенциалното негативно въздействие на фискалната политика върху икономическия растеж, както и за отбелязване на напредък по изпълнението на специфичната препоръка на Съвета за 2015 г., адресирана към фискалната политика на страната.

Провежданата от Министерство на финансите политика по управление на държавния дълг е определяща за динамиката и структурата на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“, поради факта, че около 99% от него представлява дългът на централното правителство.

Основната цел на провежданата заемна политика ще бъде насочена към осигуряване необходимите средства за финансиране на държавния бюджет и рефинансиране на дълга в обращение като пряко следствие от нуждите за покриване на падежиращ дълг, бюджетните дефицити и гарантиране стабилността на фискалния резерв. Управлението на държавния дълг ще бъде осъществявано при отчитане състоянието и перспективите за развитие на различни сектори на икономиката, обвързано с макроикономическите прогнози в тригодишен хоризонт и предлагайки различни варианти на действие в зависимост от благоприятстващите фактори на вътрешните и международните пазари и фискалния сектор. Поемането на нови правителствени дългове ще бъде осъществявано в рамките на предвидените в закона за държавния бюджет за съответната година дългови ограничения и при отчитане на ефектите от предприетата заемна стратегия върху рисковите параметри и разходите за обслужване на държавния дълг.

Усилията ще бъдат насочени към обезпечаване достъпа на правителството до финансов ресурс чрез свободно пазарно-ориентирано финансиране, както на местния, така и на външните пазари основно посредством действащата средносрочна програма за емитиране на държавни ценни книжа на международните капиталови пазари, след извършване на анализ и оценка на раз-

личните източници за дългово финансиране (вътрешни и външни) и спецификата и състоянието на дълговите пазари. Планирането и провеждането на емисионна политика за предлагане на пазарноориентирани инструменти ще бъде съобразено, както с нуждите от финансиране, така и с инвеститорското търсене, вкл. поддържане на добре функциониращ и диверсифициран дългов пазар чрез предоставяне на високоликвидни, при подходящо съотношение доходност/риск дългови инструменти, позиционирани във всички матуритетни сегменти.

### 3.2 Средносрочни цели

Процесът на фискална консолидация продължава в средносрочен план, като заложените цели по отношение на дефицита на сектор „Държавно управление“ за периода 2016–2019 г. са дефинирани, както следва: 1.9% от БВП за 2016 г., 0.8% от БВП за 2017 г., 0.4% от БВП за 2018 г. и 0.2% от БВП за 2019 г.

Постигането на корекциите на дефицита на сектор „Държавно управление“ е обвързано основно с мерки в приходната част на бюджета, насочени към повишаване на събираемостта на приходите и борба със сивата икономика, а по отношение на разходите се прилагат хоризонтални мерки за тяхното ограничаване.

В средносрочен план до голяма степен се разчита на очаквано нарастване в номинално изражение на приходите и ограничаване на разходите на правителството. Фискалната консолидация, подкрепена с данъчни мерки, се очаква да намали дефицита до 0.8% от БВП на начислена основа още през 2017 г., като към 2019 г. ще се постигне подобрене на бюджетното салдо до -0.2% от БВП. Консолидацията през 2017 г. е движена основно от циклични фактори и по-специално по линия на слабо увеличен приток на средства от Европейския съюз в ранния етап на проектите по програмния период 2014 – 2020 г., което съответства на по-ниските реални разходи. В резултат на текущите прогнози, разходите на сектор „Държавно управление“, измерени като процент от БВП, ще намалят през 2017 г. с 1.0 п.п. спрямо 2016 г., придружени с нарастване на приходите (с 0.2 п.п. през 2017 г. спрямо 2016 г.), като стратегията за консолидация ще остане в сила в средносрочен период.

По отношение на приходите, правителството повишава акцизите върху тютюневите изделия и продължава изпълнението на програмата си за промяна на параметрите на пенсионната политика и осигурителните отношения. В средносрочен план правителството планира да запази данъчното облагане (като дял от БВП) под нивото му от 2017 г., като същевременно се планира увеличение на осигурителната тежест през 2017 г. и 2018 г.

Бюджетната прогноза предвижда достигане на близка до балансирана бюджетна позиция в края на прогнозния период (дефицит по ЕСА'2010 в размер на 0.2% от БВП за 2019 г.), подкрепена от положителните перспективи за устойчив икономически растеж в средносрочен план, генериращ достатъчни по размер данъчни приходи и създаващ предпоставки за намаляване на някои разходи на правителството.

### 3.3 Фактически баланси и актуализирани бюджетни планове за текущата година

Фискалните параметри през 2015 г. се развиха позитивно спрямо прогнозите в предишната Конвергентна програма. По отношение на планираните параметри за дефицита на сектор „Държавно управление“ за 2015 г. бе постигнато по-голямо от планираното консолидационно усилие, като при заложената цел в програмата за годината дефицитът да не надвиши 2.8 на сто от БВП, оценките очертават дефицитът за годината да възлезе на около 2.1 на сто от БВП. По този начин еднократно влошаване на дефицита през 2014 г., дължащо се на промяна при сектор-



ната класификация на Фонда за гарантиране на влоговете в банките<sup>21</sup>, бе коригирано незабавно през 2015 г., и правителството продължава да следва стратегията за постепенна фискална консолидация в средносрочен хоризонт.

За позитивното развитие по отношение на бюджетната позиция през 2015 г. основен принос имаха редица вътрешни и външни фактори. От страна на приходите положително развитие се наблюдава основно при данъчните и осигурителните приходи. Засиленият фискален контрол по границите и във вътрешността на страната, предприетите действия за принудително събиране на дължими просрочени задължения към държавата, продължаването на действието на режима за обратно начисляване на ДДС при зърнени и технически култури, борбата с опитите за укриване и отклоняване на данъчни и осигурителни задължения и редица други мерки на приходните администрации, от една страна, и позитивните развития при основните макроикономически агрегати, от друга, са сред основните фактори за положителните развития от страна на приходите. Не на последно място 2015 г. бе последната година за финализиране на проектите по оперативните програми за програмния период 2007–2013 г., което от една страна, изискваше осигуряването на по-висок ресурс за префинансиране на разходите от националния бюджет, а от друга, доведе до ръст при грантовете от ЕК за възстановяване на сертифицирани разходи по финализираните проекти.

Подобрение спрямо прогнозите се отчита при повечето от основните макроикономически показатели, като реалният ръст на БВП достигна 3 на сто спрямо заложения в предишната Конвергентна програма растеж от 1.4 на сто. Ускореният ръст на икономиката, воден основно от износа, оказва положителен ефект при данъчните постъпления. През годината се наблюдава увеличаване на икономическата активност, което се изразява в повишаване на товареността на производствените мощности, увеличение на заетостта, нарастване на чуждестранните инвестиции. Съществен принос за засилената динамика в икономиката имаше и приключването на проектите, съфинансирани с европейски програми и фондове за програмния период 2007–2013 г. Благоприятната външна среда също оказва положителен ефект, като икономиките на основните търговски партньори на страната отбелязаха ръст, което се отрази на повишение на износа на България. Цените на вносните енергоносители следваха низходяща тенденция, което бе в подкрепа на българските потребители и консуматори. След първоначалните негативи от затварянето на руския пазар производителите и търговците постепенно се приспособиха към новите условия и пренасочиха икономическия си интерес в нови направления.

Предприетите мерки от страна на приходните администрации за повишаване на събираемостта на публичните вземания, борбата с избягването на плащането на данъци и осигуровки, усилията за пресичане на контрабандата и др. започнаха да дават резултат, което е друг основен

<sup>21</sup> По предварителни данни в Априлските нотификационни таблици за дефицита и дълга дефицитът на сектор „Държавно управление“ за 2014 г. бе в размер на 2.8% от БВП. На основание на Регламент на Съвета № 479/2009 за прилагане на Протокола за процедурата по прекомерен дефицит Евростат изрази резерви по отношение на секторната класификация на Фонда за гарантиране на влоговете в банките (ФГВБ) и влиянието на изплатените гарантирани депозити в Корпоративна търговска банка АД върху дефицита на сектор „Държавно управление“. На 21 октомври 2015 г. Евростат оттегли изразените резерви във връзка със секторната класификация на ФГВБ, след като НСИ ревизира данните в Октомврийските нотификационни таблици за дефицита и дълга за 2014 г. и включи тази единица в сектор „Държавно управление“. По този начин оценката за дефицита на сектор „Държавно управление“ за 2014 г. бе ревизирана на дефицит в размер на 5.8% от БВП. Разликата между предварителните и окончателните данни в размер на 3 пр. п. се дължи основно на промяна при секторното класифициране на ФГВБ като част от сектор „Държавно управление“. До 2013 г. ФГВБ бе класифициран в сектора на финансовите институции без операции по баланс му да оказват влияние върху дефицита на сектор „Държавно управление“. Евростат е предприел хоризонтален анализ по отношение на секторното класифициране на подобни единици във всички държави членки, в контекста на методологическите изисквания на ЕСС<sup>2010</sup>. Това доведе до прекласифицирането на няколко подобни единици в сектор „Държавно управление“ в други държавни членки. Въпреки ревизията на данните за дефицита на България за 2014 г. ЕК взе решение да не стартира процедура по прекомерен дефицит срещу България, тъй като поетите от ФГВБ задължения през 2014 г. са с временен характер и няма да имат отражение върху дефицита за следващи години.

фактор за повишаване на данъчните приходи. Особено показателен в това отношение е постигнатият ръст при постъпленията от акцизи, който на съпоставима база за годината (на касова основа) възлезе на близо 0.5 млрд. лв. или 12.1 на сто, като постъпленията значително превишиха планираното с разчетите. Значително увеличение бе постигнато и при постъпленията от социално и здравноосигурителни вноски, както и при повечето основни данъци.

От страна на разходите основен приоритет бе успешното приключване на проектите за програмния период 2007–2013 г. Управляващите органи и бенефициентите по отделните програми положиха огромни усилия за изпълнение в регламентираните срокове на договорените проекти и минимизиране на загубата на европейско финансиране. Данните показват, че брутообразуването на основен капитал на сектор „Държавно управление“ нараства с 23.8 на сто спрямо предходната година, което основно е свързано с ускореното усвояване на средствата по програмите и фондовете на ЕС. Друго предизвикателство, което се очерта в хода на бюджетното изпълнение, бе свързано с невъзможността за реализиране в пълен размер на предвиденото рязко свиване на разходите за персонал в някои сектори, в т.ч. и възникналите в резултат на оптимизацията на персонала непредвидени разходи за обезщетения и др. Бяха положени и усилия за разплащане на просрочените задължения по бюджетите на министерствата и ведомствата. Предвид променените прогнози по приходите и необходимостта от осигуряване на допълнителен ресурс на касова основа за финализиране на проектите по програмите и фондовете на ЕС за програмния период 2007–2013 г., се наложи да бъдат направени промени в параметрите на касова основа в ЗДБРБ за 2015 г. Следа обаче да се отбележи, че въпреки променената рамка на касова основа, прогнозата по отношение на бюджетната цел за дефицита на сектор „Държавно управление“ остана непроменена спрямо заложената в предходната Конвергентна програма, като разчетите бяха по-консервативни поради високата степен на неопределеност по отношение на оценките за фактическото изпълнение на голяма част от проектите по европейските програми за последното тримесечие на годината. Благодарение на положените усилия за успешно финализиране на проектите преди края на годината подобрението на дефицита на начислена основа за 2015 г. е по-голямо от прогнозираното с годишните разчети, като положителното развитие е свързано основно с позитивните промени при приходите.

### 3.3.1 Бюджетно развитие през 2015 г.

През 2015 г. приходите като съотношение спрямо БВП достигнаха 38.2%, което е увеличение с 1.9 п.п. спрямо нивото през 2014 г. В сравнение с прогнозата в предишната Конвергентна програма, приходите на сектор „Държавно управление“ са по-високи с 2.2 п.п. Посочените по-горе външни и вътрешни фактори са в основата на по-доброто представяне спрямо прогнозите в миналогодишната Конвергентна програма.

Нарастване се отчита при почти всички приходни показатели. Съпоставено с предходната година относителният дял в БВП на данъците върху производството и вноса нараства с 0.8 п.п. Основен принос тук имат приходите от ДДС и акцизи, като увеличените постъпления от тези данъци са следствие на подобрението при вътрешното потребление, увеличената активност на икономическите агенти и мерките на приходните администрации за подобряване на събираемостта на приходите и борба с контрабандата.

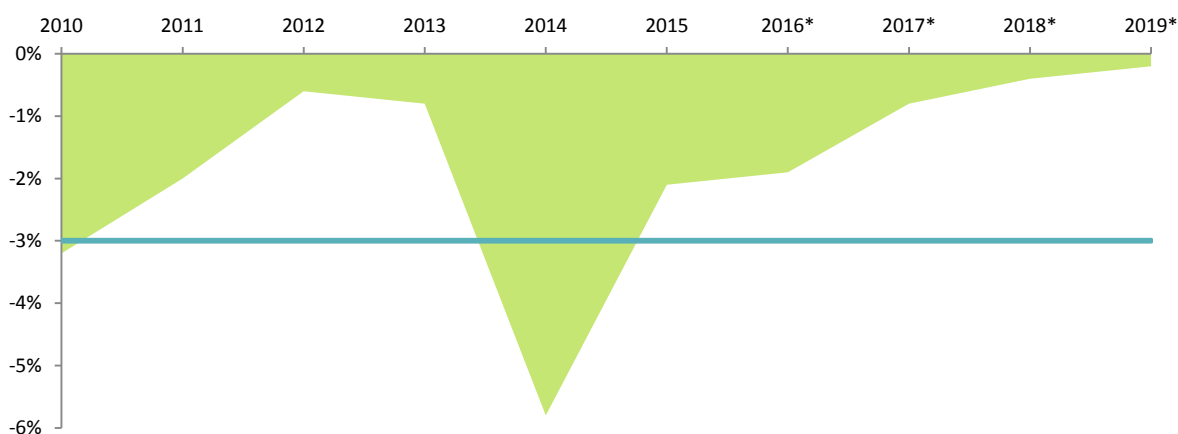
При данъците върху доходите, богатството и др. увеличението като дял от БВП спрямо 2014 г. е с 0.2 п.п. Основните фактори за това при данъка върху доходите на физическите лица са тенденцията на нарастване на заетостта, както и на регистрирания, макар и не особено голям, ръст на доходите. При корпоративните данъци отчетеното нарастване се дължи на наблюдавано увеличение на положителния финансов резултат на фирмите, което от своя страна отразява настъпилото оживление в икономиката.

Отнесени към БВП приходите от социални и здравно-осигурителни вноски нарастват с 0.4 п.п. спрямо предходната година, за което допринасят вече посочените фактори, влияещи върху ДДФЛ, както и увеличението на максималния осигурителен доход, увеличението на минималните осигурителни прагове, повишената заетост/намаляването на безработицата и др. За уве-

личението на приходите от здравноосигурителните вноски влияние оказват и постъпленията от лицата, които през 2015 г. са се възползвали от възможността да възстановят здравноосигурителните си права.

Размерът на получените капиталови трансфери нараства спрямо предходната година с 1.5 п.п. и достига своеобразен максимум за последните години. Тук се включват основната част от ефективно преведените на България грантове от ЕК, както и начислените вземания от ЕК за възстановяване на сертифицирани разходи по програмите и фондовете на ЕС. Отчетеният ръст на показателя за 2015 г. е израз на положените усилия за финализиране на проектите от програмния период 2007–2013 г. и на максимално усвояване на средствата по европейските програми.

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



\*Прогноза

Източник: Евростат, МФ

Общите разходи през 2015 г. са в размер на 40.2 % от БВП, което е с 1.9 п.п. по-малко от нивото през 2014 г. Разходните политики през годината бяха ориентирани към ускоряване реализацията на публични инвестиции, запазване на социалната ангажираност на държавата към най-уязвимите групи от населението и осигуряване на средства за нормалното функциониране на бюджетните системи. Показателна е промяната при структурата на разходите, като относителният дял в БВП на разходите за брутно образование на основен капитал нараства с 1 п.п. спрямо предходната година. Реализираните и разплатени през 2015 г. инвестиционни и инфраструктурни проекти по оперативните програми и фондовете на ЕС за програмния период 2007–2013 г. допринасят значително за отчетения ръст при този показател. Сроктът за разплащанията по проектите до края на 2015 г. доведе до концентриране на значителни по размер разходи в последното тримесечие на годината, като бяха положени усилия за ускоряване на работата по големите инфраструктурни проекти и тяхното приключване в срок. За реализирането на този приоритет бяха предложени и одобрени от Народното събрание промени в ЗДБРБ за 2015 г., с които се осигури допълнителен ресурс на касова основа от националния бюджет за префинансиране на разходи и допълнително национално съфинансиране. Най-голям дял, по линия на европейските фондове, заемат обектите от транспортната инфраструктура, инфраструктурата за опазването на околната среда и други аспекти на регионалното развитие. През 2015 г. бе значителен и размерът на разплатените средства по проектите, подпомагащи конкурентоспособността на икономиката и развитието на човешките ресурси.

При разходите за компенсация на наетите лица се отчита намаление от 0.2 п.п. в сравнение с предходната година, като това е свързано с извършваната оптимизация на персонала в част от административните структури. Разходите за субсидии също намаляват – с 0.1 п.п. спрямо 2014 г.

Размерът на социалните трансфери се увеличава, като в номинално изражение ръстът прямо 2014 г. е с над 200 млн. лв. Като дял от БВП нарастване се отчита при социалните трансфери без тези в натура. Трябва обаче да се направи разграничение между отделните видове социални плащания. При средствата за пенсии се наблюдава нарастване на разходите, главно поради осъвременяването на пенсиите с 1.9% по силата на „швейцарското правило“ и увеличаването на размера на максималната пенсия от юли 2015 г., които бяха заложи в програмата за годината.

Относителният дял в БВП на разходите за лихви през 2015 г. бележи леко увеличение (с 0.1 п.п.) в сравнение с предходната година. Следва да се отбележи намалението при платените капиталови трансфери, спрямо предходната година, което се дължи на базов ефект в 2014 г. от включването на Фонда за гарантиране на влоговете в сектор „Държавно управление“. През 2014 г. бяха отчетени разходи с еднократен характер, свързани с изплащането на гарантираните депозити на правоимащите вложители в обявената в несъстоятелност Корпоративна търговска банка АД. Поради тази причина при анализа на показателя следва да се отчете базовия ефект от свързаните с тази транзакция разходи.

### 3.3.2 Бюджетни акценти за 2016 г.

Разчетите на актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2016–2018 г. и рамката на Бюджет 2016 г. предвиждат дефицитът на сектор „Държавно управление“ да възлезе на 1.9 на сто от БВП за 2016 г. Тази цел е съобразена с текущите икономически условия. През 2016 г. са заложи мерки, които осигуряват фискална консолидация и свиване на дефицита на касова основа съгласно националното законодателство от 2.9 % от БВП за 2015 г. до 2.0 % от БВП за 2016 г., което е в съответствие с изискванията на националните фискални правила и кореспондира на заложената цел за дефицита съгласно ЕСС 2010 в размер на 1.9 % от БВП за 2016 г.

Политиката по **приходите** е ориентирана към подкрепа на икономическия растеж, подобряване на бизнес средата, както и борба със сивата икономика, и повишаване на фискалната устойчивост в дългосрочен план. Програмата за годината предвижда запазване на данъчната тежест при основните данъци, с изключение на известно повишение на ставките при акцизите, като рамката по приходите е планирана умерено консервативно и се отдава значение на мерките за повишаване на данъчната събираемост.

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

#### — Мерки по отношение на приходите:

Основните приоритети в данъчната политика са насочени към повишаване на бюджетните приходи и продължаване на борбата с контрабандата; намаляване на разходите за бизнеса и гражданите; стимулиране на инвестиционната активност и заетостта; продължаване на мерките за събиране на просрочените задължения; мерки за намаляване на административната тежест, подобряване на условията за бизнес и привличането на инвеститори. Главните нормативни характеристики и промени при данъците са както следва:

- запазване на ниските данъчни ставки за корпоративни данъци, данъка върху доходите на физическите лица и ДДС, като важен стимул за инвестиции, икономически растеж и заетост.

- мерки за повишаване на събираемостта на задълженията за данъци и осигурителни вноски чрез действието на различни механизми като: принудително събиране на просрочени задължения, засилен контрол върху стоки с висок фискален риск, предотвратяване на възможностите за избягване от данъчно облагане, провеждане на телефонни кампании по график, мерки срещу сивия сектор и контрабандата и др. Очакваният общ положителен ефект от мярката върху приходите за 2016 г. е 84.0 млн. лв. (0.09 % от прогнозния БВП).
- провеждане на национална игра на лотариен принцип с касови бележки, като мярка за подобряване събирането на данъци и справяне със сенчестата икономика, чрез насърчаване на доброволно спазване на данъчното законодателство. Очакваният общ положителен ефект от мярката върху приходите за 2016 г. е 12.1 млн. лв. (0.01 % от прогнозния БВП).
- увеличение на акцизната ставка върху тютюневите изделия. Това е стъпка от предвидения график за поетапно увеличаване на акцизните ставки до достигане на минималните нива на облагане в ЕС, като постъпателния процес ще продължи и през следващите години. Очакваният положителен ефект върху данъчните приходи е 92.3 млн. лв. (0.1 % от прогнозния БВП).
- повишаване на акцизните ставки на енергийни продукти, използвани като гориво за отопление. Положителният ефект върху приходите от повишаването на акцизните ставки на енергийни продукти, използвани като гориво за отопление се очаква да възлезе на 85.3 млн. лв. (0.1 % от прогнозния БВП).
- положителният ефект върху данъчните приходи от увеличението на минималната работна заплата се оценява на около 1.6 млн. лв. (0.002 % от прогнозния БВП).
- намаляване на ставката на отчисление на суми от печалбата на дружествата с преобладаващо държавно участие като дивидент за държавата – на 50 % през 2016 г. По този начин се цели стабилизиране на финансовото състояние на държавните дружества и предприятия и увеличаване на разполагаемия собствен капитал, който да се използва за издръжка и инвестиции.

#### **Осигурителната политика в частта на приходите има следните параметри:**

- запазват се размерите и съотношенията на осигурителните вноски за фондовете на държавното обществено осигуряване и на здравноосигурителната вноска за 2016 г.
- от 1 януари 2016 г. се създава отделен фонд за служителите от сектор „Сигурност“ – фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“.
- запазва се диференцираният минимален осигурителен доход за самоосигуряващите се лица, съобразно облагаемия им доход, съответно в размер на 420 лв., 450 лв., 500 лв. и 550 лв. през 2016 г. Запазва се и минималният месечен размер на осигурителния доход за регистрираните земеделски стопани и тютюнопроизводители – 300 лв.
- запазване на максимален осигурителен доход за всички осигурени лица – 2600 лв. за 2016 г.
- нарастване на минималните осигурителни прагове по основните икономически дейности и групи професии средно с 8.6 % за 2016 г. в сравнение с 2015 г. като положителният ефект върху приходите за ДОО е около 81.0 млн. лв. (0.09 % от прогнозния БВП).
- предвижда се възможност за многократен избор на лицата, родени след 31 декември 1959 г., ако не им е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст, за промяна на осигуряването от универсален пенсионен фонд във фонд „Пенсии“ или във фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“ и обратно. Очакваният положителен ефект върху приходите е 5 млн. лв. (0.01 % от прогнозния БВП).

- въвежда се възможност за преизчисляване на отпуснатите до 31 декември 2015 г. пенсии с намален индивидуален коефициент за лицата, които до 31 декември 2016 г. изберат да прехвърлят средствата от индивидуалните си партии в Универсален пенсионен фонд във фонд „Пенсии“ на ДОО. Очакваният положителен ефект върху приходите е 116 млн. лв. (0.13 % от прогнозния БВП).

#### — Мерки по отношение на разходите

Реализирането на разходните политики е обвързано с провеждането на структурни реформи в отделните сектори. В отделните сфери са предвидени мерки за подобряване на ефективността на публичните разходи, вкл. и чрез засилване ролята на пазарните механизми и спазване на бюджетните тавани и ограничения.

- От 1 януари 2016 г. се увеличава минималната работна заплата за страната от 380 на 420 лв., като нетният ефект от мярката върху бюджетния баланс е минимален, тъй като очакваните по-високи разходи от увеличението на минималната заплата на заетите в бюджетния сектор ще бъдат компенсирани в голяма степен от очакваните постъпления от данъци и осигуровки върху увеличените възнаграждения за всички заети в останалите сектори на икономиката, получаващи възнаграждение в размер на минималната работна заплата. Повишаването на размера на минималната работна заплата цели постигането на номинален ръст на доходите на най-нискодоходните групи на пазара на труда. Провеждането на такава политика по доходите ще способства за постигането на социална кохезия и създаването на равни възможности за пълноценен социален и продуктивен живот за всички социални групи от населението, което е в пълно съответствие с утвърдените практики в държавите-членки на ЕС за защита на доходите и жизнения стандарт на нископлатените работници и на „работещите бедни“, както и за прилагането на минимални стандарти за гарантиране на приемливо жизнено равнище.
- В системата на средното образование за 2016 г. е осигурено увеличение на стандартите за финансиране на дейностите по образованието, с което се гарантира реализирането в края на 2015 г. увеличение на заплатите на педагогическия и непедагогическия персонал в системата. Увеличението на възнагражденията в сектора е ключова предпоставка за привличането на младите хора в учителската професия и основен фактор за подобряване на качеството на образованието в дългосрочен план. Допълнителните средства в размер на 95.2 млн. лв., с които са увеличени единните разходни стандарти за едно дете и един ученик компенсират увеличението на минималната учителска заплата със средно 5.7 % и останалите възнаграждения в системата. Ефектът върху разходите е 0.11 % от прогнозния БВП.
- С оглед запазване на административния капацитет и нормалното функциониране на трите най-големи агенции към министъра на труда и социалната политика (Агенция за социално подпомагане, Агенция по заетостта и Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“) е предвидено увеличение на средствата за персонал за 2016 г. Ефектът върху разходите е 0.01 % от прогнозния БВП.
- Разчетени са допълнителни средства в размер на 10 млн. лв. (0.01 % от прогнозния БВП) за увеличение на разходите за персонал, зает в сферата на музеите, художествените галерии и библиотеките на територията на страната.

#### — Мерки по отношение на пенсиите, социалното и семейното подпомагане:

- през 2016 г. ще продължи действието на т. нар. „швейцарско правило“ или осъвременяване на всички пенсии от първи юли на съответната година с процент, равен на сбора от 50 на сто от нарастването на осигурителния доход и 50 на сто от индекса на потребителските цени през предходната календарна година. Процентът на осъвременяване за 2016 г. е 2.5 %. Осъвременяването на пенсиите от 1 юли 2016 г., целогодишното изплащане на увеличените от 1 юли 2015 г. пенсии, промените в законодателство-

то, свързани с възможност за избор на осигуряване в УПФ/ППФ или ДОО и съответно прехвърляне на получаваната пенсия и др. ще се отразят в нетно увеличение на разходите с 244.3 млн. лв. (0.27% от прогнозния БВП).

- Максималният размер на получаваните една или повече пенсии се запазва на 910 лв. през 2016 г.
- От 1 януари 2016 г. се повишават изискуемите възраст и осигурителен стаж при пенсиониране за всички категории труд и се въвежда минимална възраст за пенсиониране на лицата от сектор „Сигурност“. Това се отразява в намаление на разходите за пенсии с 23.6 млн. лв. (0.03 % от прогнозния БВП).
- въвежда се възможност за пенсиониране с намален размер на пенсията за лица , на които не им достигат до 12 месеца възраст, но имат необходимия осигурителен стаж. Очакваното увеличение на разходите от тази мярка е 32.0 млн. лв. (0.04 % от прогнозния БВП);
- продължава възможността за отпусканото на пенсии от ДОО на лицата, работили първа и втора категории труд, които не отговарят на условията за пенсиониране от професионален пенсионен фонд. Това се очаква да доведе до увеличаване на разходите с 20.8 мл. лв.( 0.02 % от прогнозния БВП);
- За да се подкрепят пенсионерите с най-ниски пенсии през април 2016 г. ще бъде отпусната еднократна добавка към всички пенсии с размер до границата на бедност – 300 лв. включително. Общият размер на тази помощ – 50.5 млн. лв. ще увеличи разходите с 0.06% от прогнозния БВП.
- В областта на социалните обезщетения и семейните помощи през 2016 г. се запазват параметрите на действащото законодателство: запазва се периодът на изплащане на паричното обезщетение за бременност и раждане, и размера на обезщетението за отглеждане на дете от една до две годишна възраст; запазва се режима за отпускане на обезщетението за временна неработоспособност; запазва се периода, от който се изчисляват краткосрочните обезщетения при временна неработоспособност и безработица и бременност и раждане; запазва се размера на еднократната помощ при смърт; запазва се максималния размер на гарантираните вземания от фонд „ГВРС“ на работниците и служителите за неизплатени заплати при фалит на предприятие; запазват се минималния и максималния размер на обезщетенията при безработица.

В областта на политиката за подпомагане на семействата с деца приоритет е подобряване на ефективността и целенасочеността на семейното подпомагане в отглеждането на децата в семейна среда. С направените изменения и допълнения в Закона за семейните помощи за деца, които са в сила от 01.01.2016 г., се цели подобряване на ефективността и целенасочеността на семейното подпомагане. Измененията и допълненията в закона са свързани основно с: увеличение на размера на средномесечния доход на член от семейството, който служи за граница за достъп до семейните помощи за деца от 01.07.2016 г. на 400 лв.; увеличаване на еднократните помощи при раждане на трето дете от 200 лв. на 300 лв.; въвежда се еднократна помощ при осиновяване – 250 лв.; увеличаване на месечната помощ за отглеждане на деца до завършване на средно образование и определянето ѝ като общ размер за семейството в зависимост от броя на децата; увеличение на месечната помощ за отглеждане на дете с трайни увреждания и близнаци.

#### — Мерки в сферата на здравеопазването

В приетия Закон за изменение и допълнение на ЗЗО са заложили промени, които създават ефективни правила за повишаване на качеството на медицинското обслужване, на контрола на медицинските дейности и на по-ефективното използване на средствата на НЗОК. Със закона се въвежда поетапно повишаване на частта от минималния осигурителен доход, върху който се определят здравноосигурителните вноски за лицата, които се осигуряват за сметка на държав-

ния бюджет, от 50 на сто през 2015 г. на 55 на сто от минималния осигурителен доход за самоосигуряващите се лица от 1 януари 2016 г., като всяка следваща година съотношението се увеличава с 5 на сто до достигане на минималния осигурителен доход за самоосигуряващите се лица. Ефектът върху приходите и разходите е неутрален.

#### — Мерки в сферата на образованието

Приоритетите в областта на образованието за 2016 г. са насочени към посрещане на основните предизвикателства и подпомагане на изпълнението на ключовите политики в сектора. За реализиране на тези приоритети ще се изпълняват интегрирани мерки и действия за гарантиране на равен достъп до качествено образование и професионална подготовка и растеж, основан на знанието и науката и развитието на младите хора.

Основно предизвикателство пред системата на предучилищното и училищното образование в дългосрочен план е осигуряването ѝ с добри преподаватели. Главен механизъм за това е предвиденото увеличение на заплатите на педагогическия персонал, което бе описано по-горе. Друг основен приоритет е финансовото осигуряване на целодневната организация на учебния ден в средишните училища и за 6-ти клас в останалите училища за цялата 2016 година. Целодневната организация на учебния ден е една от основните дейности за подобряване на образователните резултати и намаляване броя на учениците, отпаднали преждевременно от образователната система. Планираните средства с източник държавния бюджет са 128.4 млн. лв. или 38.9 млн. лв. повече спрямо предвидените за 2015 година. С влизането в сила на новия Закон за предучилищното и училищното образование (от началото на учебната 2016/2017 г.) извънучилищните звена ще се преобразуват в центрове за подкрепа на личностното развитие, като едновременно с това ще им бъдат възложени допълнителни функции. За осигуряване на дейността на извънучилищните звена, респ. центрове за подкрепа на личностното развитие, за 2016 г. са предвидени 5.4 млн. лв., а за въвеждане на новите учебни програми от учебната 2016/2017 г. са планирани допълнителни 6.0 млн. лв. за отпечатване на нови учебници и учебни помагала за пети клас.

Средствата от държания бюджет за изпълнение на политиката в областта на висшето образование остават непроменени спрямо нивото от 2015 година. Същевременно се правят промени в структурата на финансирането, като целта е разнообразяване на профила със стратегии за качествено развитие, специализация на висшите училища и консолидация на мрежата. През 2016 г. се увеличава частта от средствата за издръжка на обучението, която се предоставя въз основа на комплексна оценка за качество на обучението и съответствието му с потребностите на пазара на труда. Променените условия предполагат висшите училища да се концентрират в професионалните направления, в които получават висока оценка за качество на обучението и за реализация на завършващите, както и да повишат научната си дейност. Друга съществена промяна в системата на финансиране, освен насърчаване обучението по приоритетни професионални направления, е подпомагане издръжката на защитени специалности. Средствата за стипендии на студентите и докторантите за 2016 г. са увеличени с 1.1 млн.

#### — Мерки в сферата на отбраната

Политиката в областта на отбраната е свързана с поддържането на модерни и боеспособни въоръжени сили (ВС). За нейното реализиране в съответствие с процеса на отбранително планиране на НАТО и процеса на развитие на отбранителни способности в ЕС се поддържа и развива ефективно и ефикасно планиране на отбраната, целящо изграждане, развитие, поддръжка и използване на необходимите способности на ВС за изпълнение на задачите по отбрана на страната, задълженията на Република България в системата за колективна сигурност и отбрана и за приноса ѝ към националната сигурност в мирно време. През 2016 г. за поддържане на съществуващите и постепенно развитие на нови отбранителни способности са предвидени допълнителни разходи в размер на 160 млн. лв. (0.18 % от прогнозния БВП).



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

Средносрочната стратегия на правителството е детайлно разписана в средносрочната бюджетна прогноза, Националната програма за реформи и тригодишния план за действие за изпълнението на Националната програма за развитие: България 2020 в периода 2016–2018 г. Последният предвижда изпълнението на множество мерки, групирани в няколко ключови приоритетни области, които се очаква да доведат до по-балансирано регионално развитие, повишаване качеството на човешкия капитал, насърчаване на иновациите, повишаване качеството на инфраструктурата и като цяло до повишаване на конкурентоспособността на икономиката, заетостта и доходите. Финансирането ще бъде осигурено преимуществено чрез средства от европейските фондове, които допълват разходите от националния бюджет.

#### 3.4.1 Подобряване на достъпа и повишаване на качеството на образованието и обучението и качествените характеристики на работната сила – предвидени средства в размер на 4.8 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, включване на младежите в обучение и/или заетост, както и подобряване на съществуващата материално-техническа база, и подобряване на творчеството и иновациите, ориентирани към личността. Политиката за подобряването на качествените характеристики на работната сила ще бъде осигурена чрез адаптиране на ученето през целия живот и мобилността към потребностите на пазара на труда, укрепване на връзките между образователните институции с пазара на труда, придобиване на знания, умения и компетентности в съответствие с изискванията на пазара на труда, насърчаване въвеждането на съвременни форми на организация на труда и повишаване на заетостта, въвеждане на „дуална“ система на обучение и повишаване качеството на провежданите обучения. Ще бъдат приложени мерки и за повишаване на финансовата култура на населението.

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

#### 3.4.2 Намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване – предвидени средства в размер на 3.5 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, услуги и развитие на интегрирани междусекторни услуги, деинституционализация на грижите за деца, възрастни хора и хора с увреждания, както и редица законодателни промени в тази посока. Предвидените дейности включват също повишаване на квалификацията на безработните лица, подобряване на качеството на посредническите услуги по заетост, 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 недекларираната заетост.

### **3.4.3 Постигане на устойчиво интегрирано регионално развитие и използване на местния потенциал – предвидени средства в размер на 8.5 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 ширококолентова инфраструктура, подкрепа за ефективно и устойчиво усвояване на туристическия потенциал на регионите чрез развитие на инфраструктурата за специализирани форми на туризъм и маркетинг на туристическите региони и формиране на регионални туристически продукти, подкрепа за развитието на изоставащите и подобряване на качеството на живот в селските региони, създаване на условия за опазване и подобряване на околната среда в регионите чрез подобряване качеството и ефективността на водоснабдителните услуги за бизнеса и населението и изграждане и модернизиране на канализационните системи и пречистване на отпадъчните води за устойчивото управление на водните ресурси, както и засилване на териториалната кохезия чрез развитие на трансгранично, междурегионално и транснационално сътрудничество.

### **3.4.4 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 насърчаване на инвестициите. Ще се изпълняват комплексни мерки за стимулиране на инвестициите в индустрията и високотехнологични производства и услуги, като подкрепа за изграждане на инфраструктура, обучение, създаване на заетост и финансиране на иновационни проекти. Чрез Националната програма за реиндустриализация ще се насърчава развитието на сектори и подсектори на българската индустрия, които са конкурентоспособни или имат потенциал за развитие. Ще бъдат предприети и конкретни стъпки за подобряване на качеството на услугите в сектор „Туризъм“. Чрез проактивен маркетинг ще се подпомогне привличането на целеви инвестиции в икономиката, както и популяризирането на страната като туристическа дестинация. Секторът на малките и средни предприятия ще бъде подкрепен чрез дейности за подобряване на условията за стартиране на бизнес, както и за въвеждане на добри практики, включително по-широко използване на ИКТ и подкрепа за реализиране на НИРД проекти. Чрез европейски средства ще се финансира създаването и доизграждането на иновационна и научна инфраструктура в страната, а с национални средства ще се осигури участието на българските предприятия в европейски програми като Хоризонт 2020 и Еврика.

### **3.4.5 Укрепване на институционалната среда за по-висока ефективност на публичните услуги за гражданите и бизнеса – предвидени средства в размер на 0.3 млрд. лв.**

През периода до 2018 г. основна насока в работата на правителството ще бъде въвеждането и утвърждаването на комплексно административно обслужване и изпълнение на Третия план за намаляване на административната тежест като част от мерките предвиждат подобряване на инвестиционната среда. Предвиждат се и регулярни прегледи на закони с цел намаляване и недопускане на увеличението на регулаторната тежест, както и по-добра координация между териториалните звена на централната администрация, предоставящи услуги. Основна насока в правителствената политика ще бъде развитието на електронното управление и осигуряване на

свързаност и съвместимост между информационните системи на администрацията. Ще бъдат облекчени процедурите по несъстоятелност и ще се разшири прилагането на принципа на мълчаливото съгласие. Очаква се да бъде подобро качеството на съдебната система чрез добро взаимодействие между отделните звена в структурата, както и широко прилагане на ИКТ. Ще се изпълняват мерки за засилване на контрола за изпълнение на законите и ограничаване на средата за нерегламентирани и корупционни практики. За по-ефективна администрация ще се подобри системата за оценка и планиране на нуждата от специалисти и ще се разширят възможностите за повишаване на квалификацията. Предвидени са и мерки за модернизиране на методите за подбор и подобряване на възможностите за мобилност. Ще продължи работата по подобряването на диалога с обществото при формулиране и мониторинг на държавни политики чрез развитие на капацитета на частния сектор в тази област и подобряване на достъпа до информация.

#### **3.4.6 Енергийна сигурност и повишаване на ресурсната ефективност – предвидени средства в размер на 0.4 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.

#### **3.4.7 Подобряване на транспортната свързаност и достъпа до пазари – предвидени средства в размер на 6.9 млрд. лв.**

През периода до 2018 г. основният фокус на политиката, целяща създаването на оптимални условия за развитие на икономиката, подобряване на достъпа до пазари и ограничаване на замърсяването на околната среда, ще бъде ефективно поддържане, модернизация и развитие на транспортната инфраструктура, устойчиво развитие на масовия обществен транспорт и осъществяване на реформа на железопътната транспортна система. Предвидени са редица проекти по транс-европейските коридори, преминаващи през територията на страната. Най-мощабни са проектите за доизграждане на АМ „Струма“, АМ „Хемус“, модернизация на ж.п. линията София-Пловдив, модернизация на ж.п. линията София-Перник-Радомир, модернизация на ж.п. линията Видин-София. 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“.

### 3.4.8 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 ефекти<sup>22</sup>, дефинирани като промени в нивата на основни макроикономически показатели.

В резултат на планираните интервенции, към края на 2018 г. се очаква положителна промяна по отношение на заетостта (увеличение с над 10% над базисния сценарий) и коефициента на безработица (намаление с 6 п.п.). Това се дължи, както на преки ефекти от вливането на средствата в икономиката (откриване на работни места), така и на косвени ефекти (намирайки изражение в повишаване на качеството на заетите и работната сила като цяло).

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

Макроикономически показател	Ефект към 2018 г.
БВП	11.8%
Износ на стоки и услуги	3.6%
Текуща сметка, % от БВП	-11.8 п.п.
Заетост (15-64 г.), хил.	10.9%
Коефициент на безработица (15-64 г.)	-6 п.п.
Инфлация по ХИПЦ	1.9 п.п.
Бюджетен баланс, % от БВП	-4.1 п.п.

Източник: МФ, СИБИЛА

Според направения анализ фискалната позиция на страната ще се влоши в краткосрочен план, като към края на 2018 г. нетният ефект от изпълнението на планираните мерки върху бюджетния баланс ще достигне -4.1 п.п. от БВП, предвид високия размер на очакваните правителствени разходи. 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. В средносрочен план ще се наблюдава положителен принос от интервенциите към бюджетния баланс в резултат на подобрената конюнктура, увеличението на производството и нарасналото потребление.

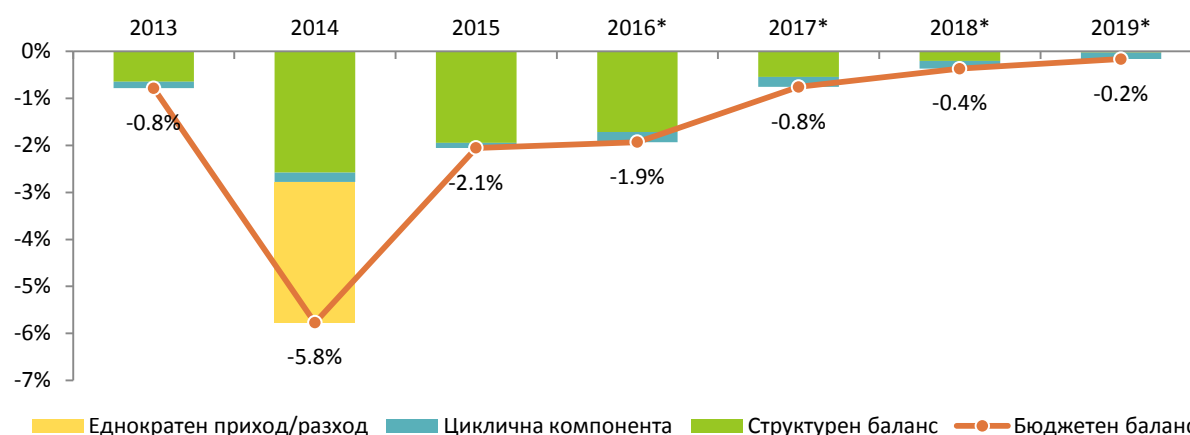
През разглеждания период производството и БВП на страната ще нарастват плавно, позволявайки постепенна реална конвергенция с ЕС. Изпълнението на планираните мерки би изиграло съществена роля в това отношение, като симулациите показват, че техният ефект върху БВП към 2018 г. би бил с 11.8% над базисния сценарий. Инфлацията ще се запази на относително ниско равнище, като все пак ще се ускори с 1.9 п.п. спрямо базисния сценарий. Износът на стоки и нефакторни услуги също ще нараства по-бързо спрямо базисния сценарий (3.6%) в резултат на планираните интервенции.

<sup>22</sup> Цялостните ефекти от изпълнението на мерките върху икономиката са получени като разлика между два сценария – базисен сценарий (сценарий 0), в който е симулирано развитието на икономиката без интервенциите от плана за действие, и хипотетичен алтернативен сценарий (сценарий 1), който отчита изпълнението на мерките в предвидените в плана за действие срокове и с посочените като планирани за целта средства.

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

Структурното бюджетно салдо се оценява на -1.9% от БВП през 2015 г., с което се изпълнява отправената към страната препоръка за избягване на влошаване в стойността на този показател. През годината бяха предприети мерки за повишаване на данъчната събираемост и бе допълнително затегнат контролът върху бюджетните разходи. В резултат бе постигнато подобрене на показателя от 0.6 п.п. спрямо 2014 г. и бе предварително реализирано изискуемото структурно усилие за 2016 г. Планира се корекцията на структурния дефицит в рамките на 2016 г. да се равнява на 0.2 п.п. до нивото от -1.7% от БВП. В бюджетните разчети 2017 г. е определена като целева дата за постигането на средносрочната бюджетна цел за страната. За тази година се предвижда подобрене с приблизително 1.2 п.п. от БВП в структурно изражение до -0.5% от БВП за структурното салдо. За следващите две години от прогнозния период се планира консолидацията да продължи, но с по-малка стъпка, като се цели плавното достигане до балансиран бюджет. Структурният баланс се оценява съответно на -0.2% и 0.0% от БВП за 2018 г. и 2019 г., което ще допринесе за запазването на макроикономическата стабилност на страната и поддържането на дългосрочната устойчивост на публичните финанси.

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



\* Прогноза

Източник: Евростат, МФ

Оценката на растежа на бюджетните разходи, коригирани с ефекта от приходните дискреционни мерки (бенчмарк на разходите), е изготвена на база на предоставените през април 2015 г. от ЕК актуализирани референтни стойности. За 2016 г., когато страната все още не е достигнала средносрочната си бюджетна цел, се прилага референтното ниво, определено на база на оценките за средния растеж на потенциалния БВП от 1% и марж от 1.26, изготвени на базата на зимната прогноза на ЕК от 2015 г. За следващите две години, когато се планира структурният дефицит да се запази на ниво под определената за страната средносрочна бюджетна цел, се прилага ограничението за растежа на разходите от максимум 1% в реално изражение.

На тази база, с изключение на 2016 г., се очаква нарастването на разходите, коригирани с приходните дискреционни мерки, да бъде по-ниско от зададената максимална референтна стойност.

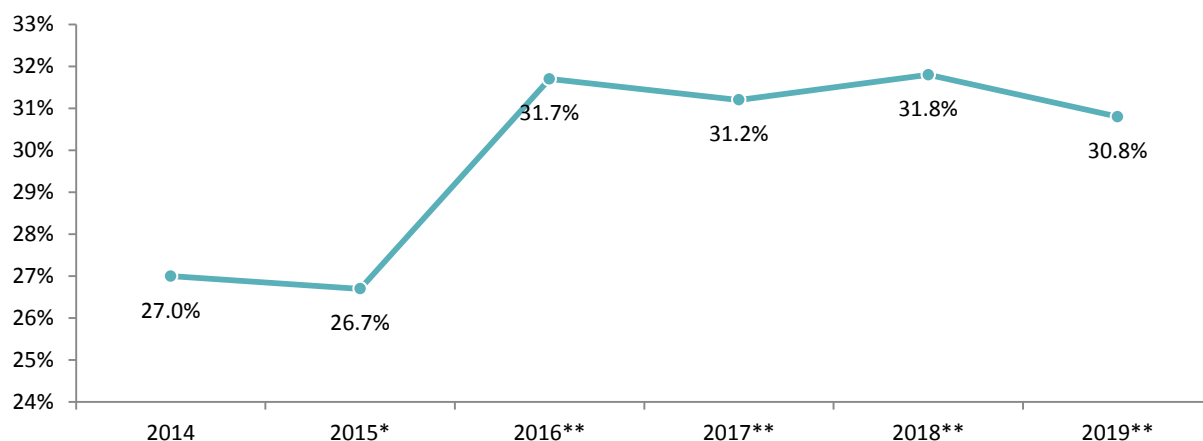
### 3.6 Равнище на дълга и тенденции, анализ на извънбюджетните операции

През 2015 г. политиката в областта на управлението на държавния дълг продължи да следва основните насоки на провежданата фискална политика, при спазване на заложените в закона за държавния бюджет референтни стойности за дълга, и бе съобразена с необходимостта от осигуряване на финансов ресурс за рефинансиране на дълга в обращение, за покриване на бюджетния дефицит и гарантиране стабилността на фискалния резерв. При поемането на нови правителствени дългове от приоритетно значение бе отчитането както на текущите размер, структура и параметри на дълга, така и прогнозите за нивата и темпа им на изменение.

Съгласно предварителните данни на МФ, показателят „консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“/БВП“, към края на 2015 г. се очаква да възлезе на 26.7%, при 27.0% за 2014 г., като нивата му остават значително под максимално допустимата референтна стойност на Маастрихтския критерий за конвергентност от 60%.

Провежданата бюджетна политика, прогнозите за умерен растеж на БВП, както и необходимостта от поддържане на адекватни ликвидни буфери в бюджета, и нуждите от рефинансиране на намиращият се в обращение държавен дълг в периода 2016–2019 г., се очаква да доведат до ниво на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ в границите между 30% – 32% от БВП. Влияние върху прогнозния размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ за разглеждания период ще окажат предприетите дългови операции и включването в обхвата на сектора на Фонда за гарантиране на влоговете в банките, в изпълнение на изискванията на Евростат.

Граф. 3-3: Съотношение КДД/БВП



\* Изчислено; \*\* Прогноза

Източник: Евростат, МФ

Доминантен източник на дългово финансиране през 2015 г. (около 95%) са емисиите на ДЦК, по-голямата част от които пласирани на международните капиталови пазари. Останалите 5% представляват усвоявания по заеми от международни финансови институции, в т.ч. за финансиране на инвестиционни проекти и по линия на “Финансов договор между Република България и ЕИБ за финансиране на проект „България – съфинансиране по Фондовете на ЕС 2014–2020 г. (СПЗ)“ в размер до 500 млн. евро. Делът на външното финансиране през 2015 г. възлиза на около 83 % от общия размер на реализираното ново заемане, а на вътрешното – съответно на около 18%.

Операциите, които повлияха най-съществено върху размера и структурата на държавния дълг, регистрирани към края на 2015 г., са осъщественото успешно пласиране на външен държавен дълг под създадената Глобална средносрочна програма на Република България, от типа троен

транш (7 годишни, 12 годишни и 20-годишни ДЦК), усвояването на средства по „Финансов договор между Република България и ЕИБ за финансиране на проект „България – съфинансиране по Фондовете на ЕС 2014–2020 (СПЗ)“, както и погасяването на Глобалните облигации, деноминирани в щатски долари с падеж 2015 г. и на краткосрочния мостови заем от месец декември 2014 г.

Създадената през 2015 г. *Глобална средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на международните капиталови пазари* предоставя възможност на емитента за използване на гъвкав подход при предлагането на ценни книжа от гледна точка на бързина за достъп, мащаби и комбинация от подходящи финансови параметри, както и за емитиране на многократни траншове с различни параметри, пласиране, както на европейския, така и на американския пазар, използване на различни алтернативи при избора на подходяща заемна стратегия, в т.ч. валути, срочности, публичен или частен пласмент, и подходящ времеви период за излизане на външните пазари. Размерът на дълга, който може да бъде поет в рамките на средносрочната програма се определя ежегодно в закона за държавния бюджет на Република България и е лимитиран до законово предвидените дългови ограничения. Ефективността на създадената програма за емитиране на дълг на международните капиталови пазари категорично се потвърждава от осъществената през март 2016 г. втора трансакция, с която Република България затвърди позицията си на нискорисков емитент в региона.

На 14 март 2016 г. успешно бе пласиран двоен транш еврооблигации на стойност 1.994 млрд. евро., от 7-годишни облигации на стойност 1.144 млрд. евро и от 12 – годишни облигации на стойност 850 млн. евро, при лихвени купони съответно 1.875 % и 3.0 %. Предприетата заемна стратегия за бързо осъществяване на трансакцията, в рамките на един ден, позволи на емитента да се възползва в максимална степен от благоприятните пазарни условия, настъпили вследствие на обявените от Управителния съвет на Европейската централна банка мерки за количествени улеснения. По този начин за втора поредна година Република България отбелязва изключително успешно издаване на еврооблигации, като това е и най-мащабната сделка, проведена от държава в региона на Централна и Източна Европа, Близкия изток и Африка (СЕЕМЕА) за тази година до момента и първата емисия на държавен дълг в евро от обявяването на новия пакет от стимулиращи мерки на ЕЦБ.

Осъществените две трансакции в рамките на програмата допринесоха за разширяване на инвеститорската база и допълване на евровата бенчмаркова крива на държавата, която се явява обективен и международно търгуем еталон за оценка на страната. Регистрираният изключително висок интерес е показателен за доверието на инвеститорите към Република България, като емитент на суверенен дълг. Генерираният в следствие на пласираните книжа финансов ресурс е предназначен не само за покриване на предстоящите плащания по дълга, респ. финансиране на бюджета, но и за поддържане на определени буфери с оглед необходимостта от запазване на ликвидната позиция на правителството.

В подкрепа на усилията за контролиране на нивото на държавния дълг и запазване на равнището му в разумни, нискорискови граници, в ЗДБРБ за 2016 г. са предвидени следните дългови ограничения:

- Максималният размер на държавния дълг към края на 2016 г. не може да надвишава 26.6 млрд. лв. (13.6 млрд. евро);
- Максималният размер на новия държавен дълг, който може да бъде поет по реда на Закона за държавния дълг е 5.3 млрд. лв. (2.7 млрд. евро)

Досега прилаганият подход за ежегодно определяне в закона за държавния бюджет на лимити по дълга, способстват за контролираното увеличение на дълга и запазване на неговата устойчивост. Допълнително, при наличие на обстоятелства, които биха довели до опасност от нарушаване на прага от 60% на съотношението консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“ към БВП, законодателно е предвидена възможността в закона за държавния бюджет за

съответната година да се предвидят допълнителни ограничения за поемане на дълг на общините и на социалноосигурителните фондове. Подобна рестрикция позволява предотвратяването на съществени негативни ефекти от прекомерното нарастване на размера на дълга.

Дългът на подсектор „Местно управление“, който е около 1% от консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“, не се очаква да претърпи съществени промени в рамките на разглеждания период. Като основен фактор за това се явяват ограниченията, залегнали в Закона за публичните финанси. Те предвиждат годишният размер на плащанията по общинския дълг за всяка община, във всяка отделна година, да не може да надвишава 15 на сто от средногодишния размер на собствените приходи и общата изравнителна субсидия за последните три години, изчислен на базата на данни от годишните отчети за изпълнението на бюджета на общината.

Дългът на подсектор „Социално-осигурителни фондове“ ще бъде изцяло погасен през 2016 г. Акумулираните финансови активи под формата на ДЦК, издадени от подсектор „Централно правителство“ за 2015 г. възлизат на около 668.4 млн.лв., което е определящо за влиянието на подсектора върху размера на дълга на сектор „Държавно управление“ и през периода 2016–2019 г.

Прогнозните данни за размера на дълга на подсекторите „Местно управление“ и „Социално-осигурителни фондове“ показват намаление на приноса на тези подсектори при измерване на задлъжнялостта на държавата.

### **3.7 Ефекти върху бюджета от провеждането на основни структурни реформи**

#### **3.7.1 Ефекти върху разходната част на бюджета**

Мерките, предприети в изпълнение на Специфична препоръка 1 и насочени към подобряване ефективността на разходите на системата на здравеопазването, по-специално чрез преразглеждане на ценообразуването на здравните грижи и укрепване на извънболничната помощ, и първичната медицинска помощ, са детайлно разписани в актуализираната Национална програма за реформи за 2016 г.

Реформата, предприетата през последните години в пенсионно-осигурителната система, има за цел да осигури стабилността на приходите, както и да постигне по-голяма адекватност на пенсиите с оглед на демографските предизвикателства пред страната. По-нататъшното увеличаване на пенсионната възраст ще бъде подчинено на повишаване стабилността на пенсионната система в дългосрочен план, на запазване солидарността между поколенията и намаляване на риска от бедност при възрастните пенсионери.

В прогнозата за пенсионните разходи за периода 2017–2019 г. са взети предвид законовите постановки в Кодекса за социално осигуряване и допусканията, заложи в средносрочната бюджетна прогноза на правителството, в т.ч.:

1. Промяна в условията за пенсиониране на лицата, работещи при условията на трета категория труд, както и въвеждане на пенсионна възраст за военнослужещите, а именно:
  - възрастта за придобиване право на пенсия за работещите при условията на трета категория труд се увеличава за жените с по 2 месеца всяка година от 1 януари 2016 г., а за мъжете – с по 2 месеца от 1 януари 2016 г. и 2017 г. и с по 1 месец от 1 януари 2018 г. От 1 януари 2016 г. необходимият осигурителен стаж за придобиване право на пенсия и за двата пола се увеличава с по 2 месеца всяка година. Необходимите условия за пенсиониране в периода 2016–2019 г. са посочени в таблицата по-долу:



Табл. 3-2: Условия за пенсиониране по чл. 68, ал. 1-2 на КСО, 2016–2019 г.

година	ЖЕНИ		МЪЖЕ	
	възраст	стаж	възраст	стаж
2016	60 г. и 10 м.	35 г. и 2 м.	63 г. и 10 м.	38 г. и 2 м.
2017	61 г.	35 г. и 4 м.	64 г.	38 г. и 4 м.
2018	61 г. и 2 м.	35 г. и 6 м.	64 г. и 1 м.	38 г. и 6 м.
2019	61 г. и 4 м.	35 г. и 8 м.	64 г. и 2 м.	38 г. и 8 м.

- от 1 януари 2016 г. се въвежда минимална възраст за пенсиониране 52 г. и 10 месеца за работещите в сектор „Сигурност“, която се увеличава с по 2 месеца всяка година от 1 януари 2017 г.

**Очакваният ефект от изброените по-горе промени е намаление на разходите с 23.6 млн. лв. през 2016 г., с 20.5 млн. лв. през 2017 г., със 17 млн. лв. през 2018 г. и с 15 млн. лв. през 2019 г.**

Повишаването на пенсионната възраст и на осигурителния стаж при пенсиониране ще повиши адекватността на пенсионните плащания и едновременно с това ще намали разходите за новоотпуснати пенсии. Осигурените лица ще останат на пазара на труда по-дълго време, като същевременно броят на новите пенсионери ще намалее. До 2037 г. пенсионната възраст на жените и мъжете за масовата трета категория труд ще се изравни на 65 години, а до 2027 г. осигурителният стаж на жените ще стане 37 години, а на мъжете 40 години. След 2037 г. се предвижда пенсионната възраст да бъде обвързана с промените в средната продължителност на живота.

- От 1 януари 2016 г. се въвежда възможност за отпускане на намалена пенсия на лицата, работещи при условията на трета категория труд и придобили необходимия стаж по чл. 68, ал. 2, на които не достигат до 12 месеца възраст, като пенсията се намалява пожизнено с по 0.4 на сто за всеки месец недостигаща възраст.

**Очакваното увеличение на разходите за новоотпуснати пенсии за 2016 г. е около 32 млн. лв.**

Въвеждането на възможност за ранно пенсиониране за лицата, работещи при условията на трета категория труд позволява на някои дългосрочно безработни лица да се възползват от тази възможност.

- От януари 2016 г. се продължава възможността за ранно пенсиониране от ДОО на категорийните работници и плавно увеличаване на възрастта им за пенсиониране до достигането на 55-годишна възраст за работещите при условията на първа категория труд, а за работещите в условията на втора категория труд – до достигане на 60 г. Очакваният ефект от продължаването на тази възможност е увеличение на разходите за пенсии с около 20.8 млн. лв. за 2016 г., с по 40 млн. лв. за 2017 г. и 2018 г. и с 30 млн. лв. за 2019 г.

Чрез тази възможност категорийните работници могат да изберат да получат ранна пенсия или от професионален пенсионен фонд или от фонд „Пенсии“ на ДОО. Тези от тях, които са се осигурявали за ранна пенсия в ППФ, но са избрали да получават такава от ДОО, прехвърлят средствата по индивидуалните си партиди във фонд „Пенсии“ на ДОО.

- От 2017 г. процентът за всяка година осигурителен стаж в пенсионната формула нараства с процент равен или по-голям от процента по чл. 100, до достигане на 1.5. Новите проценти ще се прилагат, както за новоотпуснатите, така и за вече отпуснатите пенсии. За периода 2017–2019 г. пенсиите за трудова дейност, отпуснати до 31 декември на предходната година се преизчисляват от 1 юли на съответната година с новия процент за всяка година осигурителен стаж, определен за съответната календарна година. Пре-

изчислението с новата тежест за година осигурителен стаж в пенсионната формула ще замести осъвременяването по чл. 100 от КСО.

**Очакваният ефект върху разходите за пенсии е както следва:**

- За 2017 г. – при процент за година осигурителен стаж 1.119 необходимите средства са 77.9 млн. лв., в т.ч. за новоотпуснати и вече отпуснати пенсии;
- За 2018 г. – при процент за година осигурителен стаж 1.150 необходимите средства са 104.7 млн. лв., в т.ч. за новоотпуснати и вече отпуснати пенсии;
- За 2019 г. – при процент за година осигурителен стаж 1.183 необходимите средства са 165.6 млн. лв., в т.ч. за новоотпуснати и вече отпуснати пенсии;

Тази мярка ще окаже съществено влияние върху адекватността на пенсиите.

- От 1 юли 2019 г. се увеличава максималният размер на получаваните една или повече пенсии за вече отпуснатите пенсии от 35 на 40 на сто от максималния осигурителен доход. От началото на 2019 г. отпада максималният размер за новоотпуснатите пенсии.

**Очакваното увеличение на разходите за пенсии е с около 20 млн. лв. за 2019 г.**

Тази мярка оказва влияние върху адекватността на пенсиите.

В рамките на референтната средносрочна програма разходите за пенсии и добавки остават на нива между 9.6 % и 9.8% от БВП.

**Табл. 3-3: Прогнозни разходи за пенсии<sup>23</sup>**

Година	Разходи за пенсии	
	млн. лв.	% от БВП
2016	8700.0	9.8
2017	8928.5	9.7
2018	9159.2	9.6
2019	9500.0	9.6

Източник: НОИ

**3.7.2 Ефекти върху приходната част на бюджета**

**— I. Нормативни промени в областта на данъчната политика**

**Табл. 3-4: Очаквани ефекти върху бюджета от дискреционните мерки в областта на приходите**

Дискреционни мерки в млн. лв.	2016	2017
Положителен ефект върху приходите от ДДС от повишаването на акцизните ставки на енергийни продукти, използвани като гориво за отопление от ЗИД на ЗАДС за 2015 –2018 г.	14.2	
Положителен ефект върху приходите от ДДС от повишаването, съгласно приетия в ЗАДС график, на акцизните ставки на цигарите.	15.4	23.8
Акцизни ставки от енергийни продукти, използвани като гориво за отопление – 2015–2018 г. – газьол – от 50 на 645 (лв./1000 литра); – тежки горива – от 50 на 400 (лв./кг.);	71.1	
Поетапно изменение на акциза на цигарите до достигане на минималния акциз от 177 лв. на 1000 къса към 1.1.2018 г.	76.9	119.2
Ефект от предоставяне на ваучери за земеделските производители за ползваните от тях горива съгласно чл. 45 а-г от ЗАДС, в сила от 2013 г.	-84.0	

<sup>23</sup> Данните до 2019 г. се основават на прогнозата за приходите и разходите на консолидирания бюджет на ДОО за 2017-2019 г. от месец март 2016 г.

Дискреционни мерки в млн. лв.	2016	2017
Извършване на фискален контрол на ГКПП и във вътрешността на страната, на местата за получаване/разтоварване на стоките с висок фискален риск (СВФР).	30.0	20.0
Осъществяване на постоянен мониторинг спрямо длъжници с просрочени задължения в размер над 100 хил. лв. (200 хил. лв. за ТД София-град) за данъци и задължителни осигурителни вноски, и изпълнение на утвърден план за провеждане на телефонни кампании по график	54.0	43.1
Провеждане на национална игра на лотариен принцип с касови бележки- старт през м. ноември 2015 г.	12.1	
Ефект върху приходите по ЗДДФЛ от годишно увеличение на минималната работна заплата – с по 40 лв от началото на 2016 г. и от началото на 2017 г.	1.6	1.4
Приход във фонд „Пенсии“ и „Пенсии по чл. 69“ на ДОО (на основание параграф 51 от ЗИД на КСО) – за пенсионерите прехвърлили вноските си от УФП към ДОО желаещи преизчисляване на пенсията	116	
Увеличение с по 1% пункт от началото на 2017 г. и от началото на 2018 г. – ефект върху СО вноски		187
Увеличение с по 1% пункт от началото на 2017 г. и от началото на 2018 г. -ефект при ДДФЛ		-7.5
Кумулативен ефект върху размера на трансферите за здравно осигуряване от увеличаване на частта от осигурителния доход, върху който държавата ще внася здравни вноски за лицата, осигурявани за сметка на държавния бюджет (55 на сто от 2016 г. и 5 на сто годишно от всяка следваща година – чл.40, ал.4а от ЗЗО) и увеличаване на минималния осигурителен доход от 420 на 460 лв. от 2017 г.	40.0	72.9
Изменение на минималните осигурителни прагове (доход) по Закона за БДОО за съответната година		15.0
Нарастване на минималните осигурителни прагове по основните икономически дейности и групи професии средно с 8.6 % за 2016 г. в сравнение с 2015 г. <sup>24</sup>	81.0	
Възможност за многократен избор на лицата, родени след 31 декември 1959 г., ако не им е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст, за промяна на осигуряването от универсален пенсионен фонд във фонд „Пенсии“ или във фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“ и обратно <sup>25</sup>	5.0	
Намаление на ставката за отчисление от печалбата на държавните дружества и предприятия в полза на държавата през 2016 г. – от 60 на сто на 50 на сто, и запазването ѝ през 2017 и 2018 г. Обхватът на дружествата, отчисляващи дивидент за държавата се променя – освен лечебните заведения се изключват и дружествата от отрасъл "Вик", както и "Българска банка за развитие" АД. Начинът на определяне на финансовия резултат за целите на отчисленията (на консолидирана основа, ако е приложимо) се запазват. База за посочените прогнозни стойности са очакваните годишни финансови резултати на дружествата.	-12.6	
<b>Общо</b>	<b>420.7</b>	<b>474.9</b>

### ► 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, декларирани от данъчно задължени лица с годишните данъчни декларации данни за загуби, подлежащи на приспадане през следващи отчетни периоди, размер на авансовите вноски, които правят данъчно задължените лица, формирали данъчна печалба за предходната година и съответно размера на изравнителната вноска по годишната данъчна декларация (ГДД) за някои от юридическите лица, сумата на данъка за възстановяване, както и на направените изменения в нормативната база.

Съгласно промените в ЗКПО, направени с цел хармонизиране на българското данъчно облагане с изискванията на европейското законодателство в областта на общата система за данъчно облагане на дружества майки и дъщерни дружества от различни държави членки (Директива

<sup>24</sup> Очакваният ефект от реализирането на тази мярка не е включен в оценките по таблица 2а от Приложение А

<sup>25</sup> Виж бележка 24.

2014/86/ЕС на Съвета от 8 юли 2014 година за изменение на Директива 2011/96/ЕС), от началото на 2016 г. държавата членка на дружеството майка не следва да позволява освобождаването от данък, прилагано към получени разпределени печалби, доколкото тези печалби подлежат на приспадане от дъщерното дружество на дружеството майка, установено в друга държава членка.

Введена е изрична разпоредба в ЗКПО, транспонираща европейското законодателство в областта на прилагане на минималното общо правило за борба със злоупотребите по отношение на разпределението на печалбите. Българското данъчно законодателство съдържа обща разпоредба за отклонение от данъчно облагане, която е с по-широк обхват от тази в директивата, поради което конкретни допълнения в текстовете на ЗКПО не са направени.

След изтичане срока на действие на схемата за държавна помощ, под формата на данъчно облекчение по чл. 184, във връзка с чл. 189 от ЗКПО, в сила до 31 декември 2013 г., бе предприета процедура по нотифициране на нова схема за държавна помощ, която да се прилага през новия програмен период. В резултат на завършилата нотификационна процедура Европейската комисия постанови положително Решение с № С(2015) 6174 от 14.09.2015 г. относно Държавна помощ SA.39869 (2014/N) – България, Схема за освобождаване от корпоративен данък съгласно чл. 184 от ЗКПО, в което мярката се определя за съвместима с вътрешния пазар в съответствие с чл. 107, параграф 3, буква а) от ДФЕС.

Във връзка с привеждането на националното законодателство в съответствие с определените условия по одобрената от Комисията схема за държавна помощ за регионално развитие и разпоредбите на Насоките за регионалната помощ за периода 2014–2020 г. на Комисията (Насоките), по отношение на данъчно облекчение, представляващо държавна помощ за регионално развитие, са приети изменения и допълнения, като е премахнат автоматичният характер на схемата за държавна помощ и са въведени четири типа условия, които следва да се спазват от всяко данъчно задължено лице, което би искало да прилага данъчното облекчение, представляващо държавна помощ. Четирите типа условия включват по-голяма част от условията, които се прилагат и по схемата за държавна помощ, действала до 2013 г., както и редица нови условия.

Във връзка с присъединяването на Република България към международните инициативи на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) за прозрачност и обмен на информация за данъчни цели – Конвенцията за взаимно административно сътрудничество по данъчни въпроси, Многостранното споразумение между компетентните органи за автоматичен обмен на информация за финансови сметки и Глобалния форум за прозрачност и обмен на информация, от 1 януари 2016 г. са приети промени в ЗКПО относно критериите, на базата на които ще се определят държавите/териториите като юрисдикции с преференциален данъчен режим и в процедурата по приемане на списъка. От обхвата на юрисдикциите с преференциален данъчен режим изрично са изключени държавите-членки на ЕС, както и тези, които обменят информация на основата на Директива 2011/16/ЕС на Съвета от 15 февруари 2011 г. относно административното сътрудничество в областта на данъчното облагане, в това число и нейните последващи изменения и допълнения.

#### ► *Данъци върху доходите на физическите лица*

Прогнозата за постъпленията по ЗДДФЛ за периода 2016–2019 г. е изготвена при запазване на единната данъчна ставка от 10 % (без необлагаем минимум) за всички доходи на данъкоплатците, с изключение на доходите от стопанска дейност на едноличните търговци, за които ставката е в размер на 15 %. Взети са предвид също прогнозния ръст на компенсациите на наетите лица, прогнозния ръст на броя на заетите лица, законово регламентирани данъчни облекчения, очакваната по-висока събираемост на данъците по ЗДДФЛ, както и някои нормативни изменения. Също така е отчетено влиянието на предвидените изменения по отношение минималната работна заплата и вноската за фонд „Пенсии“. В размера на приходите от личното по-доходно облагане се включват и постъпленията от патентен данък в местните бюджети.

По отношение на данъчните облекчения промените в нормативната база се отнасят до разширяване на обхвата на необлагаемите доходи със средствата, изплащани на лицата по програма Еразъм+ на Европейския съюз в областта на образованието, обучението, младежта и спорта. Разширена е дефиницията за „разпореждане с финансови инструменти“ със сделките с държавни ценни книжа, извършени на регулиран пазар по смисъла на чл. 73 от Закона за пазарите на финансови инструменти, във връзка с което, доколкото законът освобождава от облагане доходите от разпореждане с финансови инструменти, се рефлектира върху обхвата на необлагаемите доходи.

С приетите законови промени от 1 януари 2016 г. се дава възможност облагаемите доходи от друга стопанска дейност (чл. 29 от ЗДДФЛ), доходите от наем или от друго възмездно предоставяне за ползване на права или имущество (чл. 31 от ЗДДФЛ), доходите от прехвърляне на права или имущество (чл. 33 от ЗДДФЛ) и доходите от други източници (чл. 35 от ЗДДФЛ), придобити през данъчната година, да се намаляват със задължителните здравноосигурителни вноски, които лицето е задължено да прави за своя сметка по реда на чл. 40, ал. 5 от Закона за здравното осигуряване, когато тези облагаеми доходи се включват при годишното изравняване на осигурителния доход.

Като мярка за намаляване на възможността за недеклариране и необлагане на доходи е приета законова промяна, според която доходите от други източници със случаен и нерегулярен характер (обезщетения за пропуснати ползи и неустойки, парични и предметни награди от игри, от състезания и конкурси, които не са предоставени от работодател или възложител; лихви, които не се облагат с окончателен данък и т.н.), които се облагаха само годишно, като дължимият данък се определяше от физическото лице с подаване на годишна данъчна декларация, от 1 януари 2016 г. се облагат авансово с данък, когато платецът на дохода е предприятие или самоосигуряващо се лице. Платецът на дохода определя и удържа данъка при изплащане на дохода.

#### ► *Данък върху добавената стойност (ДДС)*

При прогнозиране на приходите от ДДС е направено допускането за запазване на относителния дял на постъпленията от ДДС към потреблението. Отчетени са, както прогнозите за макроикономическите показатели, така и положителния ефект от въведените през 2014 г. мерки, свързани с фискален контрол върху движението на стоки с висок фискален риск на територията на Република България и механизъм за обратно начисляване на ДДС при доставка на зърнени и технически култури. През 2015 г. е засилена ефективността на фискалния контрол чрез допълнително открити фискални пунктове на територията на страната и разширяване на обхвата на стоките, които подлежат на фискален контрол. Срокът за прилагане на механизма за обратно начисляване на ДДС при доставки на зърнени и технически култури е удължен до 31 декември 2018 г., в съответствие с член 199а, параграф 1 от Директива 2006/112/ЕО. Взети са предвид също направените изменения на данъчния закон.

Приети са промени в ЗДДС, свързани с доставките и продажбите на течни горива. Отменен е режимът по чл. 118, ал. 7 от закона по отношение на петролните бази и е предвиден шестмесечен преходен период за лицата, ползващи режима, да приведат дейността си в съответствие с изискванията на чл. 118 от ЗДДС, т.е. да прилагат общия режим за регистриране и отчитане на доставките/продажбите на течни горива в търговския обект чрез фискални устройства и да предават данни по дистанционната връзка на Националната агенция за приходите (НАП).

Друга част от промените в закона се отнасят до административно-наказателните санкции за данъчно задължените лица. В случаите на начислен данък след законоустановения срок, времевият диапазон, в който се прилага най-ниската имуществена санкция или глоба, се удължава до 6 месеца от края на месеца, в който данъкът е следвало да бъде начислен. Предвидена е и още една намалена имуществена санкция, съответно глоба, когато регистрирано лице е начислило данъка след посочения по-горе шестмесечен срок, но не по-късно от 18 месеца от края на месеца, в който данъкът е следвало да бъде начислен.

Извършено е прецизиране на разпоредби от ЗДДС, поради възникнали затруднения при практическото прилагане на закона. Лицата, извършващи дистанционна продажба на стоки с място на изпълнение на територията на друга държава членка, ще издават фактури за тези доставки съгласно изискванията на законодателството на тази друга държава членка. Прецизирани са условията за определяне мястото на изпълнение при дистанционни продажби на стоки относно изпращането или транспортирането на стоките и приключването му.

Промените, свързани с Директива 2008/8/ЕО на Съвета от 2008 г. за изменение на Директива 2006/112/ЕО по отношение на мястото на доставката на услуги, са свързани с възможността при регистрация за целите на прилагането на режим в Съюза, доставчиците на далекосъобщителни услуги, услуги за радио- и телевизионно излъчване и услуги, извършвани по електронен път, установени в Република България, да декларират освен банкова сметка в евро, така и в лева, под задължителното условие сметката да е в българска банка или клон на чуждестранна банка в страната.

Извършена е промяна в ЗДДС с оглед привеждане в съответствие на националното законодателство с изискванията на разпоредба на Регламент (ЕС) № 904/2010 на Съвета от 7 октомври 2010 година относно административното сътрудничество и борбата с измамите в областта на данъка върху добавената стойност. Промяната урежда, че обхватът на пропорционалното възстановяване на надвнесен данък до 31 декември 2018 г. на лице, прилагащо режима за обслужване „мини едно гише“, се прилага единствено за режим в Съюза.

Приети са промени в ЗДДС във връзка с писмо на Европейската комисия EU Pilot 7122/14/ TAXU за несъответствия на разпоредби в закона с Директива 2006/112/ЕС. По силата на Директива 2006/112/ЕО, когато лице използва стока или услуга едновременно за доставки с право на приспадане на данъчен кредит и за доставки без право на данъчен кредит, само частта от начисления ДДС за тази стока или услуга, която може да се припише на първите сделки, подлежи на приспадане. Частта, подлежаща на приспадане, представлява дробна величина, определена като коефициент. Вследствие на промяната, вместо по общоприетите математически правила на закръгляване, коефициентът ще се закръглява до втория знак след десетичната запетая към следващото по-голямо число.

В резултат на констатирани несъответствия с правото на ЕС и хармонизиране на националното с европейското законодателство, с цел единното прилагане, при съобразяване с практиката на Съда на ЕС, са приети промени в ЗДДС в няколко насоки.

Първата от тях е свързана със законовото изменение за постигане на съответствие с Директива 2006/112/ЕО, в резултат на което се въвежда изрична разпоредба, предвиждаща, че доставката на услуга по предоставяне на медицинска помощ от лице, упражняващо медицинска професия съгласно Закона за здравето, е освободена от ДДС. Със същата цел се въвежда изрична разпоредба за освобождаване от ДДС на услугата по изработка, свързана с валута, банкноти, монети, използвани като законно платежно средство.

Определен е моментът на възникване на данъчното събитие при предоставяне на услуга за лични нужди на данъчно задълженото лице, на собственика, на работниците и служителите или за цели, различни от независимата икономическа дейност на лицето, за която е използвана стока с приспаднат данъчен кредит, а именно последният ден от месеца, през който е предоставена услугата.

Уточнено е, че извършването на безвъзмездна доставка на стока или услуга за личните нужди на данъчно задълженото лице, на собственика, на работниците и служителите или за цели, различни от независимата икономическа дейност на лицето, извършена в случай на крайна нужда или непреодолима сила, не се приравнява на възмездна доставка.

Във връзка с решения на Съда на ЕС е прието при определяне на данъчната основа на безвъзмездна доставка на услуга за личните нужди на данъчно задълженото лице, на собственика, на работниците и служителите или, най-общо за цели, различни от независимата икономическа дейност на лицето, която законът е приравнил на възмездна и за която е използвана стока с

приспаднат данъчен кредит и която е или би била дълготраен актив по смисъла на Закона за корпоративното подоходно облагане, ако се използваше в дейността на лицето, да се взема предвид разхода за изхажяването на използваната стока.

При прогнозиране на постъпленията от ДДС за 2016 г. е взет предвид очаквания положителен бюджетен ефект от 15.4 млн.лв. от повишаването, съгласно приетия в Закона за акцизите и данъчните складове (ЗАДС) график, на акцизните ставки на цигарите. *Очакваният положителен бюджетен ефект за 2017 г. е в размер на 23.8 млн. лв.*

#### ► Акцизи

При изготвянето на прогнозите за приходите от акцизи освен макроикономическите показатели е отчетен и положителния ефект от подобряване на контрола върху търговията с акцизни стоки. Взети са предвид и законодателните промени от януари 2016 г., свързани с увеличената акцизна ставка на цигарите и на енергийните продукти, използвани като гориво за отопление.

Приета е промяна в чл. 39 от ЗАДС, с която се извършва изменение на съотношението между специфичния и пропорционалният акциз за цигарите. С изменението на съотношението между специфичен и пропорционален акциз се постига баланс между приходите за държавния бюджет и минимално увеличение на цените на цигарите от най-ниските ценови категории. Специфичният акциз за цигарите се променя от 101 лв. за 2015 г. на 70 лв. за 1000 къса за периода 2016–2018 г., а пропорционалният акциз е, както следва: а) 38 на сто от 1 януари 2016 г.; б) 40 на сто от 1 януари 2017 г.; в) 42 на сто от 1 януари 2018 година. В съответствие с установения в закона график акцизът на цигарите се увеличава плавно за достигане на определените с директивата минимални нива на облагане от 90 евро за 1000 къса (177 лв. за 1000 къса) към 01.01.2018 г. *Положителният ефект върху бюджетните приходи от увеличението на акциза на цигарите, след направената промяна в съотношението между двата компонента на данъка, се оценява на 76.9 млн.лв. за 2016 г. и на 119.2 млн.лв. за 2017 г. повече постъпления от акцизи.*

С цел предотвратяване на възможностите за злоупотреби и отклонение от акцизно облагане чрез неправомерно използване на тежки и маркирани горива не по предназначение като гориво за отопление, а като моторно гориво, е прието увеличаване на акцизните ставки за енергийните продукти, използвани като гориво за отопление, каквато е практиката на значителна част от държавите-членки на ЕС. *В следствие на промяната е предвиден положителен бюджетен ефект за 2016 г. в размер на 71.1 млн.лв.*

Приета е законодателна промяна в чл. 22, ал. 2 на данъчния закон, свързана с директно освобождаване от облагане с акциз на денатурирания по специален метод етилов алкохол, който не е предназначен за човешка употреба. Промяната е приета с цел, от една страна, намаляване на административната тежест и разходите на лицата, а от друга страна, повишаване на конкурентоспособността на българските производители и подобряване на ликвидността на икономическите оператори, каквато е практиката на други държави членки на ЕС.

#### ► Данъчно-осигурителен процесуален кодекс

Създаден е нов раздел IIIa в дял втори, глава шестнадесета от ДОПК, който регулира осъществяването на административно сътрудничество чрез автоматичен обмен на финансова информация в областта на данъчното облагане с участващи юрисдикции, задълженията на предоставящите информация финансови институции за събирането ѝ, прилагането на процедурите за комплексна проверка и предоставянето на финансовата информация.

Със създадения нов раздел в кодекса са въведени в националното законодателство разпоредбите на Директива 2014/107/ЕС на Съвета от 9 декември 2014 година за изменение на Директива 2011/16/ЕС по отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане (Директива 2014/107/ЕС), както и разпоредби във връзка с прилагането на подписаното между правителството на Република България и правителството на Съединените американски щати (САЩ) на 5 декември 2014 г. в гр. София споразумение за подоб-

ряване спазването на данъчното законодателство в международен аспект и въвеждането в действие на FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act), ратифицирано със закон (обн., ДВ, бр. 47 от 2015 г.).

С промените, с които се въвеждат разпоредбите на директивата, се регламентира особен вид административно сътрудничество между Република България, държавите членки на Европейския съюз, трети страни и Европейската комисия, чрез осъществяването на автоматичен обмен на финансова информация.

## — II. Мерки за повишаване събираемостта на приходите

Предприетите от НАП мерки за повишаване на приходите са подробно разписани в т. 6.3 на Конвергентна програма (2016–2019 г.)

### ► Агенция „Митници“

През 2015 г. в Агенция „Митници“ бяха реализирани редица проекти, свързани с разработването и усъвършенстването на интегрираните информационни системи. В рамките на проектите бяха изградени нови или усъвършенствани техни компоненти. Това доведе до повишаване качеството на обслужване на гражданите и бизнеса чрез предоставяне на нови електронни услуги, усъвършенстване на процесите по преминаване към безхартиена среда, промени в законодателство и/или нови функционални задължения за администрацията, повишаване на контрола, повишаване на взаимодействието на хоризонтално ниво и предоставяне на междуведомствен автоматизиран обмен на данни и информация.

През 2015 г. бяха усъвършенствани следните информационни системи, компоненти и функционалности:

- БИМИС – Българска митническа информационна система;
- БАЦИС – Българска акцизна централизирана информационна система;
- КППД – Компонента Последващ/предшестващ документ;
- МИСИ – Митническа информационна система за износ;
- БСУТ – Българска система за управление на транзита;
- СКВ – Система за контрол на вноса;
- ПТРР – Модул „Пътни такси и разрешителен режим“;
- МИСЗА – Система за предоставяне на информация за управленски цели от митнически документи;
- РЕЗМА – Регистър задължения към митническата администрация;
- ITMS – Подобряване на функционалността на Калкулационния модул от ITMS (Система за управление на Интегрираната тарифа);
- Surveillance – Наблюдение на предаваните данни;
- СРД – Система за управление на референтни данни;
- МАР – Модул Анализ на риска;
- СОРИ – Система за обмен на рисковата информация.

През 2015 г. започна внедряването на услугата „Майкрософт Активна директория“, с която се улеснява значително централизираното администриране на потребителите и техните работни станции, което повишава сигурността. Бе внедрена в реална експлоатация и системата Национален Сървис деск. Реализирана бе поръчката в частта, осигуряваща интеграцията на центъра



за управление на обажданията (ЦУО) със Системата за автоматизиране на дейността на Сървис Деск функцията в Агенция „Митници“.

През 2016 г. предстои усъвършенстването на:

- БИМИС – Българска митническа информационна система;
- ПТРР – Модул Пътни такси и разрешителен режим;
- БАЦИС – Българска акцизна централизирана информационна система;
- eCustoms.bg – електронен портал на Агенция „Митници“;
- МИСЗА – Система за предоставяне на информация за управленски цели от митнически документи.

Предвидено е изграждане на нови компоненти и функционалности в информационните системи:

- Усъвършенстване на информационните системи на АМ чрез изграждане на единна компонента за подписване и удостоверяване по време (DS&TS);
- Анализ и имплементация на необходимите промени, произтичащи от Делегирания Регламент (ЕС) 2016/341 на Комисията от 17.12.2015 година за допълнение на Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета чрез преходни правила за някои разпоредби от Митническия кодекс на Съюза, за случаите, когато съответните електронни системи все още не са в действие, и за изменение на Делегиран регламент (ЕС) 2015/2446.

През 2015 г. в Агенция „Митници“ приключиха успешно три проекта по ОПАК:

- Проект: „Разработване и въвеждане на Архитектура на информационни и технологични услуги, процеси и инфраструктура на Агенция „Митници“ (Корпоративна архитектура)“ по договор № А13-31-2 от 11.04.2014 г., за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по ОПАК, съфинансирана от ЕС чрез ЕСФ” – с реализирането на проекта се въведе Институционална/Корпоративна архитектура на Агенция „Митници“ и бе разработена и внедрена нова Митническа Информационна Система за Изнасяне (МИСИ). МИСИ е изградена на принципите на SOA и предоставя нови електронни услуги за бизнеса и гражданите;
- Проект: „Подобряване на административното обслужване чрез разработване на нови електронни административни услуги, предоставяни от Агенция „Митници“, по договор № 13-32-6 от 22.01.2014 г. Разработени бяха 13 нови електронни административни услуги за гражданите и бизнеса, които вече са достъпни през е-портала на Агенция „Митници“ – с приключването на проекта бе разширена функционалността на единния портал за предоставяне на електронни административни услуги. Документооборотът на агенцията се осъществява изцяло по електронен път чрез надграждане на Автоматизирана информационна система за деловодство и административна дейност (АИДА);
- Проект: „Изграждане на информационно-комуникационна платформа за оперативна съвместимост за обмен на данни за прилагане на мерки при контрола на стоки между Агенция „Митници“ и Българска агенция по безопасност на храните“ по договор № 13-32-7 от 10.02.2014 г.

В Агенция „Митници“ бе изготвена Секторна стратегия „Електронни митници 2020“ и Пътна карта за реализация на предвидените мерки за автоматизация на процесите и реализация на Националната стратегия за електронно правителство 2014 – 2020 г. През 2016 г. за реализацията на мерките, касаещи митническото законодателство е предвидено да бъдат финансирани през инструментите на новата Оперативна програма „Добро управление“.

Системата за обмен на рискова информация СОРИ 2.0. бе въведена в експлоатация на 10.12.2015 г. Системата бе изградена с цел да се автоматизира процеса по събиране и обработка на наличната и постъпваща от различни източници рискова информация.

През 2015 г. продължи развитието на модул „Пътни такси и разрешителен режим“ (ПТРР) на БИМИС чрез добавяне на нови функционалности, насочени към подобряване на събираемостта на пътни и винетни такси и оптимизиране на контрола. Вече работи функционалност за плащане на този вид такси чрез горивни карти и за досъбиране на пътни такси по чл. 6 и чл. 7 от Наредба № 11 от 2001 г. за движение на тежки и/или извънгабаритни пътни превозни средства; функционалност за автоматизирано импортиране на данни за разпознати регистрационни номера на ППС от системи за видео-наблюдение (функционалността работи пилотно на Митнически пункт „Капитан Андреево“, където към момента са инсталирани 24 видео-камери); функционалностите за проверка валидността на ТИР-карнети, на изискуеми разрешителни, на номера и номенклатурен тип на контейнери, на електронните административни документи и на предварителните уведомления по чл. 76в от Закона за акцизите и данъчните складове (ЗАДС) при превоз на акцизни стоки с автоцистерни – чрез интеграция на модул ПТРР и БАЦИС.

Продължена бе тенденцията от предходния период на засилено взаимодействие между Агенция „Митници“, органите на Национална агенция за приходите (НАП) и МВР. В началото на 2015 г. бе оказано активно съдействие на НАП при извършване на проверки на лица, вложители в данъчни складове за складиране на енергийни продукти. Следствие на констатациите при тези проверки бяха наложени предварителни обезпечителни мерки от публични изпълнители от НАП и бяха образувани досъдебни производства под ръководството на Специализираната прокуратура на Република България.

Агенция „Митници“ участва съвместно с МВР, ДАНС, Държавната агенция за метрологичен и технически надзор и НАП в контролни действия на лица, търгуващи с моторни горива. Следствие на съвместните усилия на институциите бе увеличен значително делът на легалната търговия с горива.

През 2015 г. Агенция „Митници“ постигна значителна ефективност при прилагането на мерките за повишаване на приходите в бюджета и борбата с контрабандата чрез подобрен контрол, осъществяван от митническите органи по реда на ЗАДС и по реда на Закона за митниците(ЗМ).

Основен приоритет през 2015 г. за митническата администрация бе превенцията на данъчните измами с акциз и избягването от облагане с акциз, както и борбата с нелегалното производство, разпространение и контрабанда на тютюневи изделия. В различни периоди през годината митническите органи извършиха засилен контрол на основните лицензирани складодържатели, управляващи данъчни складове за производство и складиране на енергийни продукти, тютюневи изделия, етилов алкохол и алкохолни напитки. Контролът бе в постоянно 24-часово присъствие на митническите органи в определени данъчни складове и физически и документен контрол на въвежданите и извежданите акцизни стоки, което доведе до значителен ръст в легалното потребление на акцизни стоки, както и до очаквано повишаване на събираемостта на акциз и ДДС.

Бе засилен митническият контрол на външните държавни граници, чрез постоянно присъствие на мобилни митнически групи в продължение на няколко месеца за подпомагане дейността на граничните митнически пунктове. В резултат на засиления контрол на трафика на пътниците и товарите от трети страни и на данъчните складове е регистриран значителен спад в нивата на тютюневи изделия, реализирани на нелегалния пазар. ▼

## 4. АНАЛИЗ НА ЧУВСТВИТЕЛНОСТТА И СРАВНЕНИЕ С ПРЕДХОДНАТА АКТУАЛИЗАЦИЯ

### 4.1 Алтернативен сценарий: влошаване на външната среда

Перспективите пред развитието на европейската икономика остават несигурни. Забавянето на растежа на развиващите се икономики, най-вече на Китай, представлява основен риск пред ръста на БВП на ЕС. Промяната в структурата на растежа на БВП на Китай, от износ и инвестиции към потребление, доведе до забавяне на световната търговия през изминалата година. Псилното забавяне на китайската икономика от планираното в средносрочен хоризонт ще се отрази в по-слабо от очакваното представяне на износа на страните от ЕС и съответно по-нисък ръст на БВП. Несигурността в региона също остава значителна, имайки предвид нарастващото геополитическо напрежение. Засилването на граничния контрол между отделни държави може допълнително да ограничи търговията в региона. Въпреки че според оценките на Европейската комисия, миграционната вълна ще има положителен ефект върху европейската икономика в краткосрочен хоризонт, поради увеличаване на правителствените разходи, част от страните в ЕС имат намерение да се придържат към политика на намаляване на бюджетните дефицити. Предоставянето на значителни парични средства от бюджета на ЕС за справяне с миграционния поток може да ограничи ресурсите за инвестиции.

В резултат на съществуващите рискове пред развитието на европейската икономика е изготвен алтернативен сценарий при допускане за по-нисък ръст на БВП на ЕС.

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

	2016		2017		2018		2019	
	Алтернативен сценарий	Разлика с базовия сценарий (п.п.)	Алтернативен сценарий	Разлика с базовия сценарий (п.п.)	Алтернативен сценарий	Разлика с базовия сценарий (п.п.)	Алтернативен сценарий	Разлика с базовия сценарий (п.п.)
БВП на ЕС, (реален растеж, %)	1.5	-0.5	1.7	-0.3	1.8	-0.1	1.9	0.0

Източник: МФ

При така заложеното забавяне в нарастването на икономическата активност в ЕС се очаква пониско външно търсене, като отклонението от основната прогноза е най-силно през 2016 г. и се ограничава към края на прогнозния период. Съответно се очаква по-слабо повишение на износа на България към страните-членки на ЕС спрямо базовия сценарий. По-неблагоприятната външна конюнктура и по-слабото нарастване на приходите от износ ще имат задържащо влияние върху вътрешното търсене както чрез ограничаване на ръста на потреблението, така и чрез по-слаба инвестиционна активност.

По-слабо търсене на суровини за експортно-ориентираните отрасли, наред със забавянето във вътрешното търсене, ще се отразят в по-слабо нарастване и на вноса. Това отчасти ще компенсира по-слабия износ и ще ограничи неблагоприятния ефект на нетния износ върху БВП и на

баланса на стоки и услуги върху текущата сметка. В резултат се очаква растежът на българската икономика да се забави в сравнение с основния сценарий.

По-неблагоприятната динамика във външната среда ще има минимален ефект върху баланса по първичен и вторичен доход и ще се отрази основно при търговията със стоки и услуги. Очаква се влошаване на текущата сметка, като излишъкът (изразен в отношение към БВП) ще се понижи с 0.3-0.6 п.п спрямо базовия сценарий в периода 2016–2019.

**Табл. 4-2: Ефекти върху основните макроикономически показатели**

Темпове на реален растеж	2016		2017		2018		2019	
	Алтернативен сценарий (%)	Разлика с основен сценарий (п.п.)	Алтернативен сценарий (%)	Разлика с основен сценарий (п.п.)	Алтернативен сценарий (%)	Разлика с основен сценарий (п.п.)	Алтернативен сценарий (%)	Разлика с основен сценарий (п.п.)
БВП	1.4	-0.7	2.1	-0.4	2.5	-0.2	2.6	-0.1
Крайно потребление	1.3	-0.3	2.1	-0.2	2.3	-0.2	2.3	-0.2
Инвестиции	-2.5	-0.7	-0.6	-0.5	2.6	-0.1	3.5	0.0
Износ на стоки и услуги	3.7	-0.8	4.2	-0.5	4.7	-0.1	5.1	0.0
Внос на стоки и услуги	2.3	-0.3	3.4	-0.2	4.6	-0.1	5.1	-0.1
Текуща сметка (% от БВП)	1.5	-0.3	1.5	-0.5	1.2	-0.6	1.3	-0.5
Средногодишна инфлация (ХИПЦ), %	-0.9	-0.13	1.1	-0.07	1.1	-0.05	1.3	-0.05
Заети, %	0.3	-0.2	0.5	-0.1	0.6	0.0	0.6	0.0

Източник: МФ

Заложеното по-ниско външно търсене се очаква да ограничи приноса на сектор индустрия в растежа на общата заетост в страната както по линия на по-ниската производствена активност на експортно-ориентираните дейности в промишлеността, така и в съответствие с по-ниските инвестиции. Приносът на заетостта в услугите ще остане положителен, макар и по-нисък спрямо базисния сценарий, което обуславя и по-ограничения негативен ефект, който се очаква по линия на крайните потребителски разходи. Влошаването в динамиката на заетостта се очаква да бъде по-осезаемо през 2016 и 2017 г.

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

## 4.2 Чувствителност на бюджетните прогнози при различни сценарии

### 4.2.1 Чувствителност на бюджетните прогнози към алтернативния сценарий

Алтернативният сценарий разкрива някои рискове пред бюджетните прогнози, свързани с промяната в структурата и степента на икономическо възстановяване. Динамиката на вътрешното търсене и в частност на крайното потребление оказват съществено въздействие върху приходната част на бюджета, тъй като косвените данъци заемат относително висок дял в общите данъчни постъпления. Негативните ефекти при реализирането на алтернативния сценарий върху растежа на заетостта и общо върху пазара на труд, където възстановяването от кризата протича относително плавно и със сравнително слаби темпове, ограничават размера на допълнителните постъпления от предвиденото повишение с по 1 п.п. на социално-осигурителните вноски през 2017 и 2018 г. Намалването на общия размер на приходите в бюджета в сравнение с базовия сценарий, създава необходимостта предприемане на допълнителни компенси-

ращи мерки с цел ограничаването на негативното влияние върху заложените средносрочни фискални цели за салдото на сектор „Държавно управление“.

Въпреки че при алтернативния сценарий относно забавено възстановяване на европейската икономика, негативното въздействие идва основно по линия на динамиката на износа, темпът на нарастване на почти всички компоненти на БВП е по-нисък спрямо базовия сценарий. Това довежда до събирането на по-малко постъпления по държавния бюджет през всяка от годините от прогнозния период 2016–2019 г. спрямо базисния сценарий. Данъчно-осигурителните приходи се повлияват както от страна на преките данъци, вследствие на занижените печалби на засегнатите експортно-ориентирани отрасли и на по-слабото повишение на общата заетост в страната, така и по отношение на косвените данъци, поради по-ниските спрямо базисния сценарий нива на крайното потребление и вноса на стоки и услуги. Негативното въздействие на последните два фактора върху косвените данъци се компенсира отчасти от значителното намаляване спрямо основния сценарий на номиналната стойност на износа през 2016 и 2017 г., редуциращо прогнозните оценки за стойността на ДДС, предявено за възстановяване през тези години.

По-ниските бюджетни приходи спрямо базисния сценарий ще доведат до влошаване на баланса на сектор Държавно управление през периода 2016–2019 г. При запазване на размера на общите разходи на нивото от основния сценарий, бюджетният дефицит се очаква да достигне до 2.1% от БВП през 2016 г., 1.0% от БВП през 2017 г. и съответно 0.7% от БВП през 2018 г.

#### **4.2.2 Чувствителност на дълга при промяна на нивата на валутните курсове и лихвените проценти на международните пазари**

Настоящата композиция на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“, свързана с нивата на пазарните индикатори (валутни курсове и лихвени проценти), не оказва сериозно влияние върху номиналната му стойност и размера на необходимите средства за неговото обслужване. По прогнозни данни за периода 2016–2019 г., делът на дълга, деноминиран във валути, различни от лева и евро, се очаква да бъде в рамките до 1%. Съответно, частта на дълга с плаващи лихви също се очаква да се запази сравнително ниска в диапазона между 6% и 8.7%, което от своя страна води до слабо влияние на лихвения риск, в случай на увеличение на лихвените проценти.

### **4.3 Сравнение с предходната програма**

През 2015 г. растежът на българската икономика бе по-висок от очаквания в предходната Конвергентна програма основно в резултат на отчетения по-висок растеж при износа. Силният ръст на износа и по-слабото представяне на потреблението се отразиха в положителен принос на нетния износ от 2.1 п.п. при очакван отрицателен принос от 0.6 п.п.

По-благоприятното развитие на българската и европейската икономика през 2015 г., ревизиите в прогнозите на международните институции за растежа на БВП на ЕС, САЩ и света, както и променените допускания за развитието на международните цени и валутния курс наложиха промяна в средносрочната макроикономическа прогноза на Министерство на финансите.

В настоящата Конвергентна програма се очаква по-висок растеж на БВП през целия прогнозен период, като има промяна и в очакваната структура. Растежът ще е движен в по-голяма степен от нетния износ, докато приносът на вътрешното търсене ще нараства по-плавно в сравнение с предходната Конвергентна програма. Отчетеният по-нисък растеж на потреблението през 2015 г. от предвиждания се отрази в по-умерени очаквания в средносрочен хоризонт. Прогнозата за инвестициите също бе понижена в резултат на очаквания спад при публичните инвестиции през 2016 и 2017 г., който се дължи на необходимото време за започване на проектите, финансирани от фондовете на ЕС по новата финансова програма. Същевременно, по-слабото вътрешно търсене ще ограничи нарастването на вноса на стоки и услуги и темповете му на нарастване ще останат под тези, прогнозираните в КП2015. Предвижда се по-високо нарастване на

износа в сравнение с миналогодишната КП, като то ще изпреварва ръста на вноса до 2018 г. и по този начин ще запази наблюдавания през 2015 г. положителния принос на нетния износ към изменението на БВП.

**Табл. 4-3: Основни макроикономически показатели**

Темпове на реален растеж	2015			2016			2017		
	КП 2016	КП 2015	Разлика, п.п.	КП 2016	КП 2015	Разлика, п.п.	КП 2016	КП 2015	Разлика, п.п.
БВП	3.0%	1.4%	1.6	2.1%	1.7%	0.4	2.5%	2.3%	0.2
Крайно потребление	0.7%	2.0%	-1.3	1.5%	2.6%	-1.1	2.2%	3.0%	-0.8
Брутно образуване на основен капитал	2.5%	1.8%	0.6	-1.8%	1.5%	-3.3	-0.1%	2.9%	-3.0
Износ на стоки и услуги	7.6%	2.8%	4.8	4.5%	3.1%	1.4	4.7%	3.4%	1.2
Внос на стоки и услуги	4.4%	3.6%	0.8	2.6%	4.0%	-1.4	3.6%	4.4%	-0.7
Средногодишна инфлация (ХИПЦ)	-1.1%	-0.6%	-0.4	-0.8%	1.8%	-2.6	1.1%	1.9%	-0.7

Източник: МФ

Ценовите индекси на всички основни групи суровини се очаква да отчетат спадове през 2016 г., за разлика от предвижданото поскъпване според предходната актуализация на КП. Промяната във външните допускания и задържането на отрицателните стойности на инфлация през цялата 2015 г., от своя страна, се отразиха в ревизия на очакванията за развитието на инфлационните процеси в страната. Нарастването на общото равнище на потребителските цени в края на 2016 г. бе занижено, поради очакван отрицателен принос на горивата и по-голямо поевтиняване при нехранителните стоки, а средногодишната инфлация ще остане отрицателна. Ускорението в темпа на нарастване на ХИПЦ след 2017 г. според настоящата КП също ще бъде по-слабо за целия прогнозен период.

Сравнението с предходната прогноза показва понижаване на оценките за коефициента на безработица, в следствие на по-силно изразената спрямо предвидената низходяща динамика на работната сила през отчетната 2015 г., както и от по-благоприятното развитие на заетостта. Това се отразява в по-ниски нива на безработицата не само за 2015 г., но и в средносрочен план. Очакванията за изменението на компенсациите на един нает и производителността на труда също предполагат низходяща ревизия в динамиката на разходите за труд на единица продукция, тъй като по-високите оценки за икономическия растеж в рамките на прогнозния период се отразят в посока ускоряване на реалния темп на растеж на производителността на труда. ▼

## 5. УСТОЙЧИВОСТ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ

### 5.1 Стратегия на политиката

В този раздел се разглежда устойчивостта на фискалната позиция, като се оценява текущото състояние на публичните финанси от гледна точка на бъдещото нарастване на публичните разходи, свързани със застаряването на населението. За тази цел се използват индикаторите за устойчивост S1 и S2, изчислени по методология разработена от ЕК<sup>26</sup>. Индикаторът за фискална устойчивост в средносрочен план (S1) показва необходимата корекция в структурното първично бюджетно салдо, подsigуряваща ниво на правителствения дълг до 60% от БВП през 2030 г. Индикаторът за фискална устойчивост в дългосрочен план (S2) показва необходимата корекция в текущия първичен баланс, за да се спази времевото бюджетно ограничение (дисконтираната стойност на бъдещите структурни първични баланси да покрива равнището на дълга в настоящия момент) за безкрайно дълъг период от време с включени допълнителни разходи произтичащи от застаряването на населението. Положителна стойност на индикаторите означава необходимост от фискална консолидация или структурни реформи, които да намалят тежестта на застаряването на населението върху публичните финанси.

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

	Програмен сценарий 2015		Програмен сценарий 2016 <sup>27</sup>	
	S1	S2	S1	S2
Стойност,	-1.0	3.1	-2.9	2.0
от която:				
Начална бюджетна позиция	1.6	2.3	0.1	1.3
Дългово ограничение	-2.0		-2.1	
Бъдещи промени в бюджетната позиция	-0.6	0.8	-0.9	0.7

Източник: МФ

По оценки на Министерство на финансите стойността на индикатора S1 за 2016 г. е отрицателна, което според референтните стойности на ЕК<sup>28</sup> означава нисък риск за фискалната устойчи-

<sup>26</sup> Приложение 2 от Fiscal Sustainability Report 2015.

<sup>27</sup> Оценката за устойчивостта на фискалната политика е силно зависима от перспективите за дългосрочно развитие на икономиката. Основните параметри използвани в настоящия сценарий са показани в табл. 7 от Приложение А. Те са разработени от МФ на база дългосрочните допускания и методологията заложи в Доклада по застаряването от 2015 г. (The 2015 Ageing Report). Наличието на разлики между дългосрочния макроикономическия сценарий, публикуван в Доклада и в настоящата Конвергентна програма, се обосновава от различните средносрочни прогнози, използвани за стартиране на изчисленията. Сценарият на МФ се базира на прогнозата в настоящата Конвергентна програма (2016-2019), докато този в Доклада – на прогнозата на ЕК от пролетта на 2014 г.

<sup>28</sup> Референтни стойности заложи в Доклада за фискална устойчивост 2015 (Fiscal Sustainability Report 2015), посочващи степента на риск за устойчивостта на публичните финанси:

S1<0 – нисък риск; 0<S1<2.5 – умерен риск; S1>2.5 – висок риск;

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

ност в средносрочен план. Единственият компонент с негативен ефект върху индикатора е началната бюджетна позиция, но политиката на правителството е насочена към намаляване на отрицателното бюджетно салдо, което ще подsigури устойчивостта на публичните финанси и ниво на дълг под 60%. Що се отнася до S2, неговата стойност от 2.0% съответства на умерен риск за фискалната устойчивост и показва, че е необходима политика на бюджетен излишък в дългосрочен план. Необходимо е коригиране, както на началната бюджетна позиция (1.3 п.п.), така и на компонента, свързан с разходите по застаряването (0.7 п.п.).

Демографските промени, свързани със спад на населението в трудоспособна възраст, представляват основно предизвикателство пред публичните финанси в дългосрочен план поради увеличаване на бюджетните разходи за пенсии и здравеопазване. Ефектът от застаряването на населението ще бъде почувстван по линия на баланса на приходите и разходите по бюджета на държавното обществено осигуряване. Застаряването на населението ще се отрази в намаление на работната сила, на заетите и от там на броя на осигурените лица, които плащат осигурителни вноски. Въпреки това, проведената пенсионна реформа ще ограничи тези негативни ефекти. Разходите за здравеопазване се очаква също да нараснат в резултат на увеличаващия се дял на хората във възрастовата група 65+, тъй като разходите за лечение на човек от тази група са най-високи. Останалите разходи, свързани с демографските процеси, като разходи за образование и за социални грижи, не се очаква да имат сериозно отрицателно влияние върху бюджетните разходи.

Изводите на Европейската комисия от доклада им за фискална устойчивост публикуван през януари 2016 г. се припокриват с изложения анализ. Според ЕК, въпреки дефицита на структурния първичен баланс и нарастващото съотношение на дълг към БВП, не се очертават рискове за устойчивостта в средносрочен план, благодарение на ниското начално ниво на дълг към БВП. В дългосрочен план, България е в умерен риск поради неблагоприятната начална бюджетна позиция и разходите свързани със застаряването.

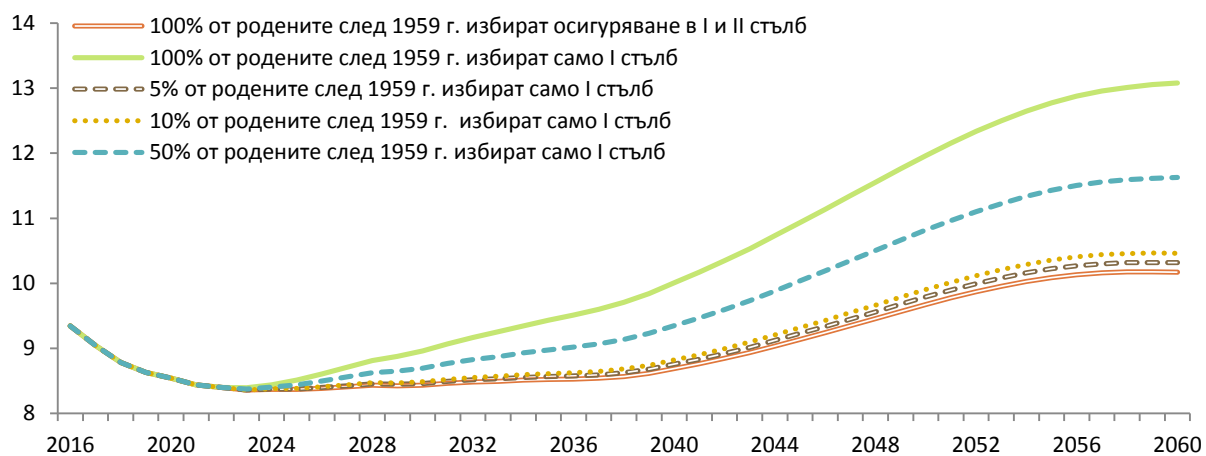
## **5.2 Дългосрочни бюджетни перспективи, вкл. въздействието от застаряването на населението**

Дългосрочната бюджетна прогноза за развитието на пенсионната система се основава на текущото (2016 г.) законодателство в областта на пенсиите и разпоредбите на Кодекса за социално осигуряване. При изготвянето на прогнозата за разходите за пенсии е използвана последната демографска прогноза на Евростат EUROPOP 2013 и обновената макроикономическа прогноза, изготвена от работната група по проблемите на застаряващото население (AWG) към Комитета за икономическа политика на Европейската комисия във връзка с доклада по застаряването от 2015 г. (The 2015 Ageing Report). Като инструментариум е използван актюерски модел на Националния осигурителен институт за дългосрочно прогнозиране на фондовете на ДОО. В прогнозата не е взето предвид обвързването на пенсионната възраст с промените в средната продължителност на живот след 2037 г. За предоставената от 2016 г. възможност за преминаване към осигуряване само в ДОО са направени различни предположения относно процента на лицата, родени след 1959 г., които избират да се осигуряват само в I стълб.

На графиката по-долу са показани прогнозните резултати по отношение на публичните пенсионни разходи, представени като процент от БВП за периода 2016–2060 г.



Граф. 5-1: Разходи за пенсии в % от БВП, 2016–2060 г.



Източник: НОИ

Резултатите, получени на базата на последните промени в пенсионното законодателство, свидетелстват за известно ограничаване на пенсионните разходи като дял от БВП в началото на прогнозния период, достигайки най-ниските си нива в периода между 2021 г. и 2023 г.

В резултат на застаряването на населението и увеличаването на очакваната средна продължителност на живота в България, фискалният натиск върху пенсионната система в дългосрочен план ще нараства значително. При допускане 100% от родените след 1959 г. лица да изберат осигуряване в двата стълба, делът на разходите за пенсии в БВП се очаква да надхвърли 10% през 2060 г. Това е вариантът с най-ниски разходи, тъй като пенсиите от ДОО на всички лица, родени след 1959 г., ще бъдат редуцирани пропорционално на осигурителната вноска, която се прехвърля към II стълб. Редукцията се прилага към осигурителния доход на лицето при изчисляване на пенсията за периодите с вноски във II стълб и до 2060 г. намалението достига 25%. Във варианта, при който 100% от родените след 1959 г. избират осигуряване само в I стълб, разходите за пенсии съществено нарастват поради факта, че всички лица ще получат пенсии в пълен размер, достигайки 13.1% от БВП в 2060 г. Така в края на периода на всеки 10% прехвърлили се към I стълб лица съответства увеличение в разходите за пенсии от около 0.3% от БВП. Възможността за прехвърляне на осигуряването изцяло към първия стълб ще доведе и до увеличение на приходите в ДОО, като на всеки 10% прехвърлили се към I стълб лица родени след 1959 г., съответства увеличение в приходите на ДОО от около 0.13% от БВП.

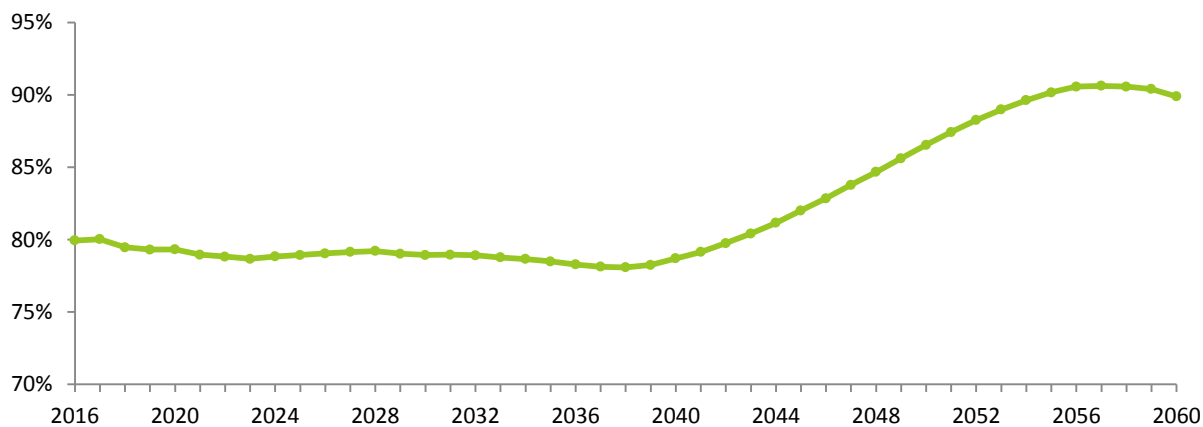
Основните фактори, които оказват влияние върху пенсионните разходи, са коефициентът на зависимост<sup>29</sup> и коефициентът на заместване на дохода<sup>30</sup>. Застаряването на населението и нарастването на средната продължителност на живота от една страна, и намаляването на населението в трудоспособна възраст от друга, оказват съществено влияние върху държавната осигурителна система в дългосрочен план. През 2015 г. на 100 осигурени лица са съответствали 80 пенсионери. В периода до 2037 г., когато пенсионната възраст за жените и мъжете ще се изравни на 65 години, коефициентът на зависимост се задържа на нива близки до 80% 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 2037 г. коефициентът на зависимост показва възходяща тенденция поради застаряването на населението, увеличаващата се средна про-

<sup>29</sup> Съотношението между броя на пенсионерите и броя на осигурените лица

<sup>30</sup> Съотношението между средната пенсия за трудова дейност и средния осигурителен доход за страната

дължителност на живота и намаляващия брой на зетите лица, като през 2060 г. на 100 осигурени лица се очаква да съответстват около 90 пенсионери.

**Граф. 5-2: Брой пенсионери към осигурени лица (коефициент на зависимост), 2016–2060 г.**

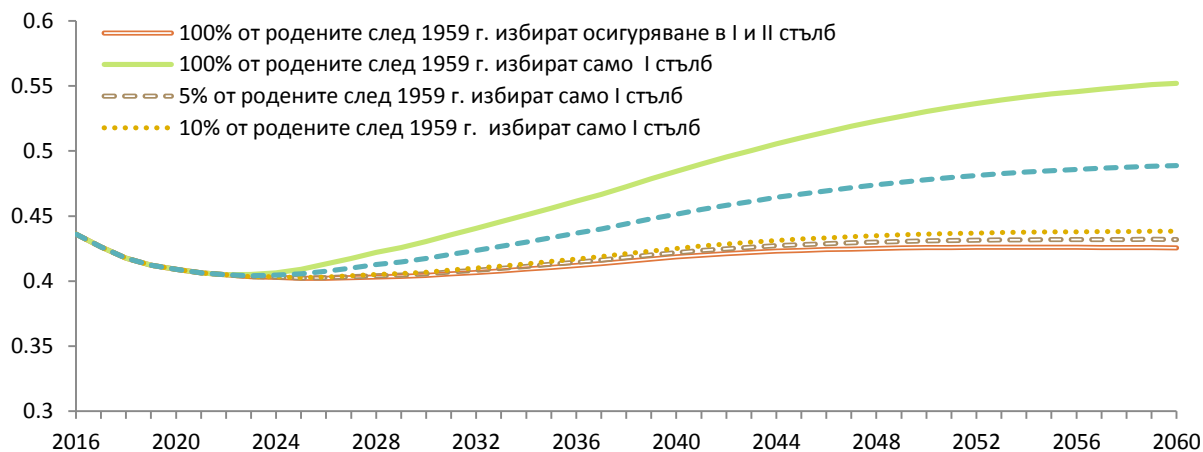


Източник: НОИ

Възходящата тенденция в коефициента на зависимост е съпроводена с възходяща тенденция и в коефициента на заместване на дохода, дължаща се основно на по-високите размери на пенсиите, в резултат на постепенното увеличение на процента за всяка година осигурителен стаж в пенсионната формула от 1.1 на 1.5 в периода между 2017 г. и 2026 г. Последните промени в пенсионното законодателство предвиждат от 2017 г. процентът за една година осигурителен стаж, наричан още тежест за една година стаж, да нараства с процент по-голям или равен на този, изчислен от сбора на 50% от нарастването на осигурителния доход и 50% от индекса на потребителските цени през предходната година. За новите пенсионери новият процент ще се прилага при определяне на размера на пенсиите им, а за вече отпуснатите пенсии ще се извършва преизчисляване на размерите от 1 юли на съответната година, което ще замести годишното осъвременяване в периода до достигане на тежест 1.5%. Увеличението на процента за всяка година стаж ще окаже съществен положителен ефект върху адекватността на пенсиите, компенсирайки напълно 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.

Значително влияние върху коефициента на заместване на дохода от първия стълб ще окаже и предвидената в законодателството възможност за преминаване от осигуряване в първи и втори стълб към осигуряване само в първи стълб. На следващата графика са показани стойностите на средния брутен коефициент на заместване на дохода от първия стълб на пенсионната система в зависимост от процента на осигурените лица, родени след 1959 г., които ще изберат да се осигуряват само в ДОО. Възможността за прехвърляне на осигуряването изцяло към ДОО оказва благоприятно влияние върху коефициента на заместване на дохода от първия стълб в дългосрочен план, като във варианта, при който 100% от осигурените лица, родени след 1959 г., избират осигуряване само в I стълб, средният брутен коефициент на заместване надхвърля 55% в 2060 г., при стойности от около 43% във варианта, при който 100% от лицата, родени след 1959 г. се осигуряват и в двата стълба.

**Граф. 5-3: Средна пенсия за трудова дейност към среден осигурителен доход (коефициент на заместване на дохода), 2016–2060 г.**



Източник: НОИ

### 5.3 Условни задължения

Държавногарантираният дълг на сектор „Държавно управление“ към края на 2015 г. възлиза на 0.5% от БВП. Доминиращ дял от 87.9% в отрасловата структура на държавните гаранции продължава да заема сектор „Енергетика“.

При валутната композиция на държавногарантирания дълг, делът на заемите в лева и евро е 63.1%, на тези в японски йени – 35.8%, а задълженията в щ.д. са 1,1%.

През 2016 г. е предвидена възможност за издаване на държавни гаранции за финансирането на проект „Междусистемна газова връзка Гърция–България“, в полза на Българска банка за развитие, по Закона за кредитиране на студенти и докторанти, както и под формата на гаранционни депозити за покриване на финансовия недостиг на бенефициенти от публичния сектор по проекти на оперативните програми „Транспорт и транспортна инфраструктура“, „Околна среда“ и „Региони в растеж“. При допускания за издаване на изброените държавни гаранции, респ. извършване на усвоявания на средства по тях, се очаква това да окаже значително влияние, както върху номиналния размер на държавногарантирания дълг, така и на съотношението му спрямо БВП.

Подходът при издаването на нови държавни гаранции по дългово финансиране и в рамките на предстоящия средносрочен времеви период ще продължи да бъде рестриктивен, при последователно и стриктно спазване на нормативно определените ред и условия, както и открояване на приоритетни области за финансиране, в съответствие със степента на готовност за реализация на проектите и бъдещото отражение на финансирането върху държавния бюджет. ▼

## 6. КАЧЕСТВО НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ

### 6.1 Стратегия на политиката

Стратегията на политиката в областта на качеството на публичните финанси се свързва, от една страна, с укрепването на управлението на публичните финанси чрез утвърждаването на практики по прилагането на ЗПФ, от друга – с качеството на бюджетните документи и процедурите по тяхното изготвяне, и не на последно място – с ефективните механизми за поддържане на фискалната стабилност.

Запазват се целите за повишаване качеството на публичните финанси чрез реализиране на бюджетния процес, съобразно ЗПФ, придържане към фискалните правила и ограничения и постоянното наблюдение на въздействието на бюджетното законодателство и неговото усъвършенстване, както и прилагане на добрите бюджетни практики. Във връзка с това бе извършен преглед и анализ на прилагането на ЗПФ от влизането му в сила, както по отношение на спазването на правилата и процедурите, така и по отношение на нормативни празноти и несъответствия, идентифицирани в хода на реализиране на бюджетния процес. В резултат на това бяха очертани основните насоки за подобряване на структурата и съдържанието на бюджетните документи и актове на съответните органи, свързани с прилагане на конкретни разпоредби на ЗПФ, както и необходимостта от усъвършенстване на бюджетното законодателство, в т.ч. и чрез промяна в ЗПФ.

Повишаването на ефективността на публичните разходи в отделните сектори продължава да бъде сред приоритетите на правителството, като мерките не се ограничават само до реализирането на програми за структурни реформи, а се фокусират и върху характера и насочеността на разходите в съответния сектор с цел засилване на техния принос за повишаване на икономическия растеж, най-вече чрез инвестиции.

Важен елемент в тази насока е и процесът по прилагане на програмно и ориентирано към резултатите бюджетниране от страна на бюджетните организации, отговорни за провеждането и изпълнението на политики в публичната сфера. Постигането на максимална степен на обвързаност между залаганите от бюджетните организации цели и приоритети, извършваните за изпълнението им дейности и предоставяните в рамките на този процес продукти/услуги с постиганите резултати (измерени посредством обективно дефинирани индикатори за изпълнение) и осигуряването на адекватното ниво на финансиране съобразно степента на изпълнение на поставените цели е основен инструмент за подобряване на качеството на разходите в публичния сектор.

С цел подобряване на процесите на стратегическо планиране и разработване на националните политики в съответствие с правителствените приоритети и възможностите за тяхното финансиране законово бе определено изискване за създаване на устойчива класификация на разходите по области на политики и бюджетни програми. Изготвянето от страна на първостепенните разпоредители с бюджет, прилагащи програмен формат на бюджет, на бюджетните им прогнози за периода 2017-2019 г., следва да се основава на приетия с решение на Министерския съвет класификатор на разходите по области на политики и бюджетни програми от компетентността

и отговорността на съответния първостепенен разпоредител с бюджет, с което се осигурява приемственост и последователност на изпълняваните от тях политики и бюджетни програми.

## 6.2 Състав, ефективност и ефикасност на разходите – COFOG

Табл. 6-1: Бюджетни разходи по функции

	% от БВП		% от общи бюджетни разходи	
	2014	2019	2014	2019
1. Общи държавни служби	6.3	4.2	14.9	11.5
2. Отбрана	1.4	1.2	3.3	3.4
3. Обществен ред и сигурност	2.8	2.2	6.5	6.0
4. Икономически дейности	4.9	5.2	11.7	14.1
5. Опазване на околната среда	0.7	1.3	1.6	3.4
6. Жилищно строителство, благоустройство и комунално стопанство	1.6	1.2	3.9	3.3
7. Здравеопазване	5.5	4.8	13.0	13.0
8. Почивно дело, култура и религия	1.5	0.6	3.5	1.7
9. Образование	4.1	3.2	9.7	8.7
10. Социална защита	13.4	12.8	31.9	34.9
11. Общо разходи	42.1	36.7	100.0	100.0

Намаляването на разходите по функция „Общи държавни служби“ от 6.3% от БВП през 2014 г. на 4.2% от БВП през 2019 г. отразява предприетите мерки за структурни и функционални реформи в държавния сектор.

Разходите по функция „Здравеопазване“ намаляват от 5.5% от БВП през 2014 г. на 4.8% от БВП през 2019 г. В разходите по функцията са включени мерките за оптимизиране на дейностите и подобряване на контрола върху разходите в системата на здравеопазването, което цели стабилизиране на здравноосигурителния модел и повишаване финансовата самостоятелност на здравния сектор като цяло.

Разходите по функцията „Икономически дейности“ нарастват от 4.9% от БВП през 2014 г. на 5.2% от БВП през 2019 г. Динамиката им съответства на предвиденото нарастване по функцията по средносрочната бюджетна прогноза. Във функцията са включени държавните предприятия, които са част от сектор „Държавно управление“ и са елиминирани разходите, свързани с европейски средства, които съгласно методологията ЕСА 2010 не оказват въздействие върху приходите и разходите в сектор „Държавно управление“. Значение за нарастването на тази функция имат и разходите по оперативните програми и фондове на ЕС, като тази позиция нараства към края на новия програмен период.

Разходите по функция „Опазване на околната среда“ нарастват от 0.7% от БВП през 2014 г. на 1.3% от БВП през 2019 г. В разходите по функцията са включени мерки за продължаване на ускореното изграждане на екологична инфраструктура на страната и екологична мрежа Натура 2000, което ще съдейства за подобряване на качеството на живот на населението и опазване на екосистемите, както и за изпълнение на ангажиментите на страната към ЕС.

Разходите по функция „Образование“ ще намалеят от 4.1% на БВП през 2014 г. на 3.2% от БВП през 2019 г. в резултат на мерките, насочени към постигане на по-висока прозрачност и ефективност на изразходването на публични средства в образователната система, оптимизация на структурите в системата на училищната мрежа и по-пълно обхващане на ученици в системата.

Намалението на разходите по функция „Социална защита“ от 13.4% от БВП през 2014 г. на 12.8% от БВП през 2019 г. отразява намаление на обезщетенията и помощите по социалното осигуряване и по социалното подпомагане поради подобряване на икономическата среда и намаление на равнището на безработица. Пенсионната реформа продължава в средносрочен план, като е предвидено нарастване на осигурителните вноски и на необходимите възраст и осигурителен стаж за придобиване на право на пенсия. Това води до намаляване на разходите за пенсии като дял от БВП към края на периода.

## 6.3 Структура и ефективност на приходните системи

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

#### — Данъчна политика и законодателство

Данъчно-осигурителната политика, провеждана от Министерството на финансите, е ориентирана към подкрепа на икономическия растеж, подобряване на бизнес средата, както и към ограничаване на данъчните измами и повишаване на фискалната устойчивост в дългосрочен план. Предвижда се запазване на ниските данъчни ставки за корпоративните данъци и тези на данъците върху доходите на физическите лица, като важен стимул за инвестиции, икономически растеж и заетост. Сред приоритетите за периода 2016–2018 г. е и достигане на минималните нива на акцизните ставки в ЕС, в съответствие с договорения преходен период.

Промените в данъчното законодателство за 2015 г. са свързани с реализирането на мерки по приоритетите на данъчната политика, а именно:

- мерки за повишаване на бюджетните приходи чрез предотвратяване на възможностите за укриване и невнасяне на данъци и отклонение от данъчно облагане, както и чрез мерки в областта на събиране на просрочени задължения;
- мерки за намаляване на административната тежест и разходите за бизнеса и гражданите;
- мерки за стимулиране на икономическото развитие, инвестициите и заетостта.
- въвеждане в националното законодателство на европейски директиви в областта на данъците, както и за привеждане на националната правна уредба в съответствие с практиката на Съда на Европейския съюз.

За повишаване на бюджетните приходи и за справяне със сенчестата икономика бяха направени промени в *Закона за акцизите и данъчните складове*, в *Закона за данък върху добавената стойност*, в *Закона за данъците върху доходите на физическите лица* и в *Данъчно-осигурителния процесуален кодекс*.

#### ► *Промени в Закона за акцизите и данъчните складове (ЗАДС)*

Промените, приети през 2015 г. в Закона за акцизите и данъчните складове (ЗАДС), са насочени към оптимизиране наблюдението на движението на енергийни продукти в данъчните складове, част от които са нефтопроводи и нефтопродуктопроводи, оптимизиране на контрола върху дейността на данъчния склад и на контрола върху акцизните стоки и начисляването на дължимия акциз. В тази връзка е допълнена уредбата в режима на отложено плащане на акциз. Съгласно направените промени лицензиарият складодържател е длъжен да използва средства за измерване и контрол на местата за въвеждане или извеждане на енергийни продукти от и към нефтопровода или нефтопродуктопровода, част от данъчния склад, към и от местата за произ-

водство и/или складиране, когато данъчният склад е разположен на територията на повече от едно митническо учреждение. Допуска се използване на едно средство за измерване и контрол в случаите на общо място за въвеждане или извеждане на енергийни продукти от и към нефтопровода или нефтопродуктопровода, който е част от данъчния склад. С промените е възможно и използване на едно средство за измерване и контрол от местата за производство и/или складиране, част от данъчния склад или към и от друг данъчен склад. Производство и/или складиране, част от данъчния склад или към и от друг данъчен склад. Законът за изменение и допълнение на Закона за акцизите и данъчните складове определя двумесечен срок от влизането му в сила, в който лицензираните складодържатели да приведат дейността си в съответствие с новите разпоредби.

Предвидено бе облекчаване на регулационния режим по отношение на смазочните масла, като за същите бе предвидено освобождаване от облагане с акциз за опаковки до 5 литра. Съгласно действащия режим, освобождаването от акцизно облагане се прилага за опаковки до 3 литра.

С цел подобряване контрола върху доставките и продажбите на течни горива бе отменен специалния режим по отношение на петролните бази, като е предвиден шестмесечен преходен период за лицата, ползващи режима, да приведат дейността си в съответствие с изискванията на чл. 118 от ЗДДС, т.е. да прилагат общия режим за регистриране и отчитане на доставките/продажбите на течни горива в търговския обект чрез фискални устройства и да предават данни по дистанционната връзка на Националната агенция за приходите.

В резултат на съвместните проверки от органите на НАП и Агенция „Митници“ по отношение разпространението на моторни горива от вложители в данъчни складове, в ЗАДС бяха създадени разпоредби, даващи право на органите по приходите за онлайн достъп до автоматизираната система за отчетност на лицензираните складодържатели, както и редица условия по отношение прехвърлянето на собствеността на акцизни стоки под режим „отложено плащане на акциз“ на територията на данъчните складове.

Срещу избягването на данъчно облагане с акциз чрез прехвърляне на дружество – длъжник на безимотни лица, бе въведено изискване по отношение издаването на лицензи и удостоверение на лице, чиито собственици, управители, прокуристи, мажоритарни съдружници или акционери са или са били към момента на възникване на задълженията собственици, прокуристи, мажоритарни съдружници или акционери, членове на органи за управление или контрол на лица с неуредени публични задължения, събирани от митническите органи.

С цел намаляване на възможностите за нерегламентирана продажба на тютюневи изделия бе въведено изискване, че право да извършва търговия с тютюневи изделия има лице, което не е извършвало търговия и/или съхранение на тютюневи изделия без разрешение през последните 24 месеца, освен ако административнонаказателното производство е завършило със сключването на споразумение. Също така се забранява държането, пренасянето и превозването на ръчно свити цигари или такива, изработени от заготовки с филтър, в количество над 40 къса, както и държането, пренасянето, превозването, предлагането и продажбата на отпадъци от тютюн, които не представляват тютюн за пушене (за лула и цигари), освен в случаите предвидени в ЗАДС.

Приети бяха промени в ЗАДС, с които е изменено съотношението между специфичен и пропорционален акциз с оглед постигането на баланс между приходите за държавния бюджет и минимално увеличение на цените на цигарите от най-ниските ценови категории. Графикът за поетапно увеличаване на акцизната ставка за цигарите до достигане на определените с европейското законодателство минимални нива на облагане е фиксиран, както следва: на специфичния акциз – 70 лв. на 1000 къса; на пропорционалния акциз: 38 на сто от продажната цена – от 1 януари 2016 г.; 40 на сто от продажната цена – от 1 януари 2017 г.; 42 на сто от продажната цена – от 1 януари 2018 г.

Предвид множеството злоупотреби с маркирани горива за отопление бе променен размерът на акцизните ставки на газьола и керосина, като същите са изравнени с тези за моторните горива (646 лв. за 1000 л.). Ставката на тежките горива за отопление също бе увеличена до 400 лв., с оглед на възможните рискове при потреблението им, като е предвидено и същите да се превозват на територията на страната със съдове за транспортиране, на които е монтиран GPS. Подобно на транспортирането на маркираните енергийни продукти, данните от GPS следва да се предават в реално време към Агенция „Митници“.

За данъчно задължените лица, които използват в своята дейност денатуриран по специален метод етилов алкохол за производство на стоки, които не са предназначени за човешка употреба бе предвидено директно освобождаване от облагане с акциз, а не освобождаване чрез възстановяване на акциза. Целта е намаляване на административната тежест и разходите на лицата, а от друга страна повишаване на конкурентоспособността на българските производители и подобряване на ликвидността на икономическите оператори, каквато е практиката на други държави-членки на ЕС.

Предвидено е движението от един данъчен склад до друг на един и същ лицензиран складодържател на територията на страната на акцизни стоки, облепени с бандерол, да не се счита за освобождаване за потребление, а същите да са под режим отложено плащане на акциз, след получено разрешение от директора на Агенция „Митници“.

С оглед да бъде прекратена практиката от недобросъвестни лица, имащи задължения към Агенция „Митници“ да заобикалят заплащането на дължимите публични вземания се въведе изискване да не се издават лицензи и удостоверения на лице, чиито собственици, управители, прокуристи, мажоритарни съдружници или акционери са или са били към момента на възникване на задълженията собственици, прокуристи, мажоритарни съдружници или акционери, членове на органи за управление или контрол на лица с публични задължения, събирани от митническите органи, освен когато е предоставено обезпечение.

Отпадна ограничението за движение на акцизни стоки между данъчни складове на един и същ лицензиран складодържател на територията на страната. Акцизните стоки, облепени с бандерол, ще са под режим отложено плащане на акциз, след получаване на разрешение.

С цел намаляване на административната тежест бе прието намаляване на сроковете за издаване на решение за възстановяване на платения акциз за електрическата енергия от 3 месеца на 2 месеца, както и отпадане на изискването отчетът за бандеролите да се подава от лицензираните складодържатели. Намален бе и срокът за фактическото възстановяване на акциза по издадено решение за възстановяване.

#### ► *Промени в Закона за ДДС*

В съответствие с член 199а, параграф 1 от Директива 2006/112/ЕО срокът за прилагане на механизма за обратно начисляване на ДДС при доставки на зърнени и технически култури бе удължен до 31 декември 2018 г. Мярквата цели намаляване на данъчните измами с ДДС, ограничаване на нелоялната конкуренция в отрасъла и предоставяне на значителен допълнителен финансов ресурс на търговците и преработвателите в бранша.

Прецизирани бяха нормите, регламентиращи данъчното третиране за целите на ДДС на безвъзмездни доставки на стока или услуга за личните нужди на данъчно задълженото лице, на собственика, на работниците и служителите или за цели, различни от независимата икономическа дейност на лицето. Уточнено бе, че извършена доставка в случай на крайна нужда или непреодолима сила, не се приравнява на възмездна доставка.

#### ► *Промени в Закона за данъците върху доходите на физическите лица*

С цел предотвратяване отклонение от данъчно облагане бе въведено авансово облагане на доходите на физическите лица от т.нар. други източници (доходи със случаен и нерегулярен



характер), когато са в парично изражение и платец на дохода е предприятие или самоосигуряващо се лице. Предвидено бе платецът на дохода да определя и удържа данъка при изплащане на дохода.

► **Промени в Данъчно-осигурителния процесуален кодекс**

В Данъчно-осигурителния процесуален кодекс бяха приети промени за оптимизиране на процеса по установяване на данъци и за подобряване режима по принудително събиране на публичните вземания, както и за улесняване на междуинституционалното взаимодействие и за регулиране осъществяването на административно сътрудничество във връзка с предоставянето и обмена на финансова информация.

За постигането на резултати по втория приоритет – намаляване на административната тежест и разходите за бизнеса и гражданите и предвид въвеждането на комплексно административно обслужване, бе създадена допълнителна възможност информацията от данъчно-осигурителната сметка на лицето, съответно удостоверението за наличие на задължения, да се получава от лице, различно от задълженото лице, когато задълженото лице изрично е посочило получателя пред орган по приходите. Създадена бе и възможност компетентните административни органи от различните ведомства, за целите на административното обслужване да изискват и да получават от органите по приходите удостоверения за наличие или липса на задължения на лицето.

*В отговор на специфичните за страната препоръки в областта на данъчната политика от 2014 г. и 2015 г. бе разработена и приета **Единна национална стратегия за повишаване на събираемостта на приходите, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на законодателството 2015-2017 г. (ЕНС) и План за действие към нея (РМС № 806 от 15.10.2015 г.)***

В стратегията са идентифицирани най-важните проблеми, които водят до несъбиране на вземания за данъци и основните причини за тях. Дефинирането на посочените проблеми се основава на анализ на риска, направен от приходните агенции. На базата на анализа са определени ключовите действия, необходими за достигане на набеязаните цели. Оценяването на изпълняваните мерки се извършва, както при тяхното реализиране, така и предварително, за случаите, когато дадената мярка изисква изменения в законодателството. Приходните агенции анализират текущо ефектите от предприетите мерки за борба с данъчните измами. Тази дейност е основна за някои от структурите в агенциите и е важна, както при взимането на управленски решения, свързани с контрола, така и при решаване на проблеми в областта на данъчната политика, включително при актуализиране или набеязване на нови мерки. В тази връзка, за реализиране на заложените цели, мерки и дейности, в националната стратегия е разработена система от индикатори за мониторинг и оценка, с конкретни отговорни институции и срокове за изпълнение. В ЕНС е включена част 4, посветена изцяло на координацията, мониторинга и оценката на изпълнението на стратегията, а мерки 1.14 и 2.11 от Плана за действие са свързани с анализа и оценката на конкретни въздействия. Ефектите от изпълнението на част от мерките са включени и в Приложение №1 на Националната програма за реформи, където са посочени и стойностите на индикаторите за изпълнение по конкретните мерки. Оценката на ефектите ще продължи и в бъдеще, като се цели непрекъснато подобряване на качеството и на нейната комплексност.

В процес на изготвяне е доклад до министъра на финансите с оценка на изпълнението през първата година на прилагане на стратегията, който ще се внесе за разглеждане от Министерския съвет.

## — Агенция Митници (АМ)

### ► Промени в Закона за изменение и допълнение на Закона за митниците (ЗМ)

С промените през 2015 г. в Закона за митниците бе уредено осъществяването на контрол на граничните контролно-пропускателни пунктове по изпълнение на задължението за заплащане на пътните и винетните такси и по спазване на разрешителния режим за товарни и пътнически превози.

Предвидено е при назначаване и повишаване в длъжност в Агенция „Митници“, лицата да имат положителен резултат от изследване за професионална компетентност и психологическа пригодност. Разработената от Европейската комисия в сътрудничество с държавите членки, търговския сектор и СМО, Рамка на компетентностите за митническата професия в Европейския съюз, е едно от трите основни направления на т. нар. Дъблинска стратегия – стратегическа рамка на изпълнението за митническата професия, приложима в периода 2012-2015 г. Рамката се отнася до всички длъжностни нива в митническата администрация и включва функционалните области, свързани с основните митнически дейности и компетентности, обособени в няколко групи, като на първо място са основните ценности в митническата професия.

С промените в закона, издадените решения от митническите органи, с които се определя длъжника и размера на публичното държавно вземане служи като изпълнително основание за принудително събиране на установените вземания. Решенията подлежат на предварително изпълнение и обжалването им не спира тяхното изпълнение. Предвидени бяха условията и редът за спиране на изпълнението по искане на заинтересовано лице и при предоставено обезпечение в размер на главницата и лихвите. Издаването на Постановление за принудително събиране на публични държавни вземания бе отменено.

Новите текстове са в съответствие с разпоредбите на чл. 7 и чл. 244 от Регламент (ЕИО) № 2913/92 на Съвета от 12.10.1992 г. относно създаване на Митнически кодекс на Общността.

С разпоредбата на чл. 233, ал. 4 и 5 от ЗМ бе въведена по-тежка санкция при повторно нарушение, тъй като от направения анализ на осъществените нарушения на митническото законодателство се установява, че извършителите на контрабанда на стоки се занимават системно с тази дейност.

Прецизирани бяха част от административнонаказателните разпоредби, свързани с отнемане в полза на държавата на стоките предмет на митническо нарушение, намаляване до минимум възможността да бъде налагана санкция в размерите, установени в чл. 39, ал. 2 от Закона за административните нарушения и наказания (глоба с фиш), при изследване на степента на обществена опасност. Въведено бе понятието „тежко нарушение“, имащо за цел да въведе яснота и определеност, както за митническите органи, така и за икономическите оператори, при прилагането на редица митнически разпоредби, свързани с установяване или удостоверяване наличието или липсата на тежки нарушения в зависимост от тежестта на обществена опасност на конкретното нарушение.

Въведени бяха разширени правомощия на митническите органи по отношение на:

- обмена на информация между Агенция „Митници“ и МВР чрез регламентиране на достъп до автоматизирани информационни системи;
- въвеждане на чл. 255 от Наказателния кодекс (НК) в кръга на престъпления, за които разследващият митнически инспектор има материална компетентност да извършва действия по разследване, целящо по-голяма бързина и ефективност при разкриването на престъпления, свързани с избягването и неплащането на акциз и ДДС в големи размери;

- възлагане на митническите органи да извършват оперативно-издирвателна и конвойна дейност при осъществяване на правомощията си по предотвратяване, разкриване и пресичане на престъпления по чл. 234, 242, 242а, 251 и 255 от НК.

От 1 май 2016 г. започва да се прилага новият Митнически кодекс на Европейския съюз – Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 9 октомври 2013 година за създаване на Митнически кодекс на Съюза. В тази връзка се изготви проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за митниците с цел привеждане на националното законодателство в съответствие с митническото законодателство на Съюза и прецизиране на разпоредбите с цел улесняване практическото им прилагане. Направените предложения за изменение и допълнение на Закона за митниците са продиктувани и са в пълно съответствие с Регламент (ЕС) № 952/2013, Делегираният регламент на Комисията (ЕС) 2015/2446 от 28 юли 2015 г. за допълнение на Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета за определяне на подробни правила за някои от разпоредбите на Митническия кодекс на Съюза и Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/2447 на Комисията от 24 ноември 2015 г. за определяне на подробни правила за прилагането на някои разпоредби на Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Митнически кодекс на Съюза. Митническото законодателство на Съюза е пряко приложимо в Република България. В тази връзка проектът на Закон за изменение и допълнение на Закона за митниците предлага отмяна на разпоредби, които уреждат материя и обществени отношения вече уредени първично на ниво европейско митническо законодателство.

#### ► *Промени в Закона за акцизите и данъчните складове (ЗАДС)*

Наред с гореспоменатите промени в Закона за акцизите и складовете, с оглед подобряване контрола върху акцизните стоки, бяха предвидени и конкретни правомощия за митническите органи – правото да извършват полеви тестове и да спират пътни превозни за проверка на документите, свързани с тяхното управление и извършвания превоз.

Регламентиран бе редът за извършване на контролни покупки от митническите органи, което е предпоставка за подобряване качеството на доказване при контролната дейност.

#### ► *Промени в Закона за подпомагане на земеделските производители*

През 2015 г. в Закона за подпомагане на земеделските производители бе добавена нова разпоредба на чл. 35, ал. 4, според която Националната агенция за приходите и Агенция „Митници“ обменят информация с Държавен фонд „Земеделие“, необходима за извършване на административни проверки, при условия и по ред, определени в съвместно издадени инструкции за взаимодействие.

#### ► *Промени в Закона за автомобилните превози*

През 2015 г. бе въведена нова разпоредба в чл. 91а - ал. 13 от Закона за автомобилните превози, чрез който се регламентира правото митническите органи да осъществяват контролни проверки на пътя с цел установяване на дневните периоди на управление, прекъсванията и периодите на ежедневна и седмична почивка на моторните превозни средства, осъществяващи товарни превози .

#### ► *Правилника за прилагане на Закона за акцизите и данъчните складове (ППЗАДС)*

Одобрени бяха промени в ППЗАДС, с които се възприе, че когато освободени за потребление акцизни стоки, облепени с бандерол, ще бъдат изнасяни или изпращани в друга държава членка, поставените върху потребителските опаковки бандероли се бракуват след доказване на тяхната автентичност. Въведе се нова процедура за бракуването на бандероли от митническите органи .

► **Наредба за допълнение на Наредба № Н-1 от 2014 г. за специфичните изисквания и контрола**

Публикувана бе Наредба за допълнение на Наредба № Н-1 от 2014 г. за специфичните изисквания и контрола, осъществяван от митническите органи върху средствата за измерване и контрол на акцизни стоки, с което се хармонизира подзаконовата уредба в тази област. С нормативния акт се цели защита на фискалната позиция и повишаване на бюджетните приходи чрез осъществяване на по-ефективен превантивен и последващ контрол от митническите органи върху въвеждането, производството, складирането и извеждането на акцизни стоки от данъчен склад или от друг обект. С оглед намаляване възможността за заобикаляне на определените точки за контрол бяха разширени общите изисквания към лицата, които следва да приведат дейността си в съответствие с Наредбата в срок до 3 месеца от влизането ѝ в сила.

Следвайки последните промени в ЗАДС, бе предложено прецизиране на подзаконовата нормативна уредба. При подадено искане за възстановяване на акциз, митническите органи да извършват проверка на лицата за наличие на изискуеми публични задължения, събирани от Агенция „Митници“, а не както досега само на задължения за акциз. В случаите на възстановяване на платен акциз, срокът за връщане на сумите или прихващането им с изискуеми публични задължения на лицето, събирани от Агенция „Митници“, бе намален от 14-дневен на 7-дневен. Автоматизираните системи за отчетност на лицензираните складодържатели следва да отчитат данни и за лицата вложители в данъчния склад, идентифицирани с ЕИК. Допълнени бяха реквизитите на регистъра *Дневник на складовата наличност*, воден от лицензираните складодържатели. Разширени бяха изискванията към информацията, която се съдържа в материалната отчетност на освободените от акциз крайни потребители, във връзка с контрола на използваните акцизни стоки. Регламентирано бе и съдържанието на регистъра на издадените разрешения за търговия с тютюневи изделия, който се води в Агенция „Митници“.

► **Промени в Устройствения правилник на Агенция „Митници“**

През 2015 г. и началото на 2016 г. бяха извършени значителни реорганизации в структурата на Агенция „Митници“, регламентирани с промени в Устройствения правилник на Агенция „Митници“. С оглед настъпилите промени в законодателството бяха оптимизирани дейността, структурата и функционалната компетентност на митниците и дирекциите в Централно митническо управление.

С оглед правната обезпеченост на общата и специализирана администрация, се предвиди процесуалното представителство пред органите на съдебната власт по производства, свързани с решения по компетентност, по които страна е Агенция „Митници“, включително и пред Съда на Европейския съюз да бъде обезпечено с юрисконсулти в няколко дирекции .

С промените се цели засилване на експертно-аналитична оценка при формирането на концепции във връзка с дейността на агенцията, разработването на документи с планов, програмен и отчетен характер в рамките на разработването и обобщаването на анализи и прогнози за дейността на агенцията.

С цел по-голяма ефективност бяха проведени редица специализирани обучения на митническите служители в рамките на новите и/или усъвършенстваните компоненти на информационните системи. Агенция „Митници“ активно си партнира с търговския сектор по отношение на използване на електронните системи и услуги в сферата на митническото и акцизно законодателство.

— **Национална агенция за приходите (НАП)**

За намаляване на сивата икономика, подобряване на събираемостта на данъчно-осигурителните задължения и намаляване на административната тежест НАП, в повечето случаи съвместно с АМ, продължава с прилагането на следните мерки:

- Внедряване на нови и усъвършенстване на електронните услуги на НАП;
- Управление на риска от неспазване на данъчното и осигурителното законодателство чрез изготвяне и изпълнение на двугодишна Програма за спазване на законодателството и намаляване на нивата на риск, в т.ч. закони, контролни, комуникационни, образователни и др. мерки;
- Единно противодействие на митнически, валутни и данъчни нарушения с предмет акцизни стоки, както и на данъчните измами с акциз и ДДС чрез:
  - Съвместна оценка на риска от АМ и НАП по отношение на лица, извършващи дейности с акцизни стоки.
  - Извършване на съвместни проверки от АМ и НАП с цел предотвратяване и разкриване на данъчни нарушения и престъпления.
  - Съвместни проверки на АМ и НАП в обекти за съхранение и продажба на енергийни продукти/горива.
- Засилена координация между органите на НАП, АМ и органите на досъдебното производство при установяване на данъчни измами в хода на ревизионни производства и проверки чрез:
  - Осъществяване на обмен на информация между НАП, МВР, ДАНС и Прокуратурата, свързана с конкретни случаи на избягване установяването и плащането на данъчни задължения.
  - Подобряване функционирането в Специализираната прокуратура на Специализирано звено за разследване на данъчни престъпления, свързани с организирани престъпни групи.
  - Засилване работата на съвместен междуведомствен център между НАП, МВР, ДАНС, Прокуратурата, Агенция Митници и Автомобилна администрация
- Оптимизиране и развитие на бизнес процесите и информационна система в контролната дейност на НАП чрез:
  - Постоянен мониторинг и комуникация със задължени лица, формиращи значим дял от икономиката в страната.
  - Разширяване използването на електронни програмни продукти за анализ на бази данни при т.нар. е-ревизии на НАП.
  - Сформиране на специализирани екипи за компютърни разследвания и осигуряване на инструменти за обезпечаване на доказателства в електронен вид.
  - Реализиране на проект за изграждане на административен капацитет на НАП за осъществяване на системен и ефективен контрол върху задължени лица, извършващи търговска дейност в интернет.
- Подобряване и ускоряване събираемостта на публичните вземания чрез:
  - Постоянен мониторинг на събираемостта на просрочените вземания с висок фискален ефект.
  - Целеви кампании за събиране на просрочени публични вземания.
  - Увеличаване на електронния обмен на документи и данни с публични взискатели, както и с институции, поддържащи информация за имущество/активи на задължените лица.
  - Внедряване на цялостен специализиран програмен продукт, обхващащ всички дейности по събиране на публичните вземания.
  - Изпълнение върху вземанията на длъжници от разпоредители с бюджет (РМС № 788/ 28.11.2014 г.).
  - Разработване и внедряване на функционалност за автоматизирано идентифициране на профила на длъжника с оглед определяне на адекватни мерки за събиране на дълга.

*В допълнение на гореизложеното, за намаляване на сивата икономика и подобряване на събираемостта на данъчно-осигурителните задължения ще се предложи създаването на т. нар. „данъчна полиция“ – тоест органите на НАП да получат дознателски функции, като заедно с прокуратурата да водят дознанието срещу данъчни престъпления.*

По отношение ефективността на изпълняваните мерки за намаляване на административната тежест и разходите за бизнеса и гражданите следва да се посочи, че над 97% от отчетните регистри по Закона за ДДС, които се подават заедно със справка-декларацията за съответния период, бяха подадени по електронен път, с квалифициран електронен подпис (КЕП). Подаването по електронен път е единствената регламентирана със закона възможност за подаване на справка-декларацията и отчетните регистри на онези данъчно задължени лица, които извършват вътреобщностни доставки на стоки или услуги и имат задължение за подаване и на VIES-декларации. Изготвянето на отчетните регистри също се извършва основно по електронен път. От една страна, на разположение на лицата е софтуерен продукт за съставяне на отчетите, който се предоставя от НАП напълно безплатно. От друга – голяма част от дружествата генерират справките автоматично от счетоводните регистри – чрез собствен софтуер или при използването на външни (счетоводни) услуги. За изпълнение на законовото задължение няма необходимост от информация, която да се събира допълнително, извън наличната в счетоводството на задължените лица.

- Подадените по електронен път годишни декларации за корпоративен данък – по чл. 92 от Закона за корпоративното подоходно облагане (ЗКПО), са 61 % (за данъчната 2014 г., включващи и авансовите вноски през 2015 г.) Може да се твърди, че относителният дял на подадените по електронен път декларации е по-висок от посочения, когато се отделят показателите за средните по размер предприятия – 85.7 % при фирми с приходи между 5 и 25 млн. лв. Авансовите вноски за корпоративен данък в България са месечни (за предприятията с годишни приходи над 3 млн. лв.) или тримесечни. Предприятията с годишни приходи от продажби до 300 хил. лв. са освободени от задължението да правят авансови вноски за данъка. Размерът на авансовите вноски се определя от прогнозната данъчна печалба за текущата година, която се декларира в годишната данъчна декларация за предходната година. Следователно, като правило отсъства задължение за подаване на отделна декларация по повод авансовото облагане.

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

- В допълнение, плащането на корпоративния данък, ДДС и данъците върху получените възнаграждения за положен труд, в т.ч. данъците върху заплатите и вноските за социално осигуряване (трите данъка, на базата на които изследването „Doing business“ определя индикаторът за време), в България може да се извършва само по банков път, т.е. изключена е възможността да се генерира време от чакане в офис на НАП. Всички банки предоставят възможност за онлайн банкиране, при което отпада необходимостта от посещение в офис на НАП. НАП е осигурила възможност за всички видове електронни разплащания на данъци и осигурителни вноски. Създадена бе и възможност за подаване на част от осигурителните декларации по електронен път, с КЕП. За самоосигуряващи се лица е предоставена и опцията за подаване на тези декларации чрез Персонален идентификационен код (ПИК). Същевременно, чрез ПИК са достъпни и справки относно данни по Допълнително задължително пенсионно осигуряване (за физически лица), осигурителния доход (за физически лица), актуалното състояние на трудовите договори (за юридически лица).

- Подобряването на показателя „време за плащане на данъци“, използван в изследването „Doing business“ на Световната банка е във фокуса на правителството на Република България. Цитираните по-горе данни са част от цялостен анализ на състоянието, извършен от междуведомствена работна група, създадена в изпълнение на Решение № 617 на Министерския съвет от 12 август 2015 г. за приемане на анализ на проблемите, възпрепятстващи нарастването на инвестициите, и за утвърждаване на списък с основни проблемни области и предложения за мерки по тях. ▼

## 7. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ

### 7.1 Национални бюджетни правила

С приемането на Закона за публичните финанси (ЗПФ) и Закона за Фискален съвет и автоматични корективни механизми България въведе европейските изисквания за засилване и укрепване на икономическото управление в ЕС. Наличието на законова рамка, определяща бюджетните правила, ограниченията и процедурите за действие при наличие на отклонения от заложените цели за даден показател, е предпоставка за повишаване на предсказуемостта на провежданата фискална политика, за спазването на бюджетната и финансова дисциплина и за гарантиране устойчивостта на публичните финанси.

Заложените в ЗПФ фискални правила целят дефинирането на ясни и прозрачни ограничения върху фискалната политика в дългосрочен план, изразяващи се в налагането на числови ограничения върху основни бюджетни агрегати. Правилата бяха разработени при съобразяване с международно приетите дефиниции и критерии, както и с изискванията за съгласуване на националното фискално планиране с превантивната и корективната част на Пакта за стабилност и растеж на ЕС.

Концентрирането на фискалните правила и тяхната трайна уредба в рамките на ЗПФ оказва положително влияние с това, че гарантира тяхната дългосрочна устойчивост, обвързва разработването на фискалната политика с извършването на комплексна оценка за тяхното прилагане и създава предпоставки за спазване на бюджетната дисциплина на всички нива на управление на публичните финанси.

Фискалните правила и ограничения обхващат, както показатели по националната методология – за бюджетното салдо и разходите по консолидираната фискална програма (на касова основа) и за държавния дълг, така и показатели за сектор „Държавно управление“ (за някои правила – и за съответните му подсектори) – за средносрочната бюджетна цел за структурния дефицит, за бюджетното салдо и за консолидирания дълг за сектор „Държавно управление“. Конструкцията от три групи фискални правила – балансови, дългови и разходни, спомага за отразяване на влиянието на политиките върху параметрите на ключови бюджетни показатели, относими за сектор „Държавно управление“ и за съответните му подсектори, а също така за консолидираната фискална програма, в т.ч. и за местно ниво (общини/общински бюджети). Правилата са доразвити чрез включването на конкретни разпоредби за случаите на отклонение от целта/ограничението и съответните корективни механизми и мерки за връщане към целта или определеното с правилото ограничение.

Наличието на фискални правила и ограничения, които да индикират състоянието на публичните финанси, е механизъм за превенция на неблагоприятни фискални тенденции и за вземането на навременни и адекватни решения, включително базирани на мненията и препоръките на Фискалния съвет, който след конституирането му в края на 2015 г. от тази година на практика започва да изпълнява своята функция съгласно Закона за Фискален съвет и автоматични корективни механизми.



### 7.1.1 Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси

През 2015 г. Министерството на финансите извърши преглед на прилагането на Закона за публичните финанси, на чиято база бяха изготвени предложения за промени, насочени към преодоляване на идентифицираните проблеми и несъответствия. На 3 февруари 2016 г. Министерският съвет прие проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси, който в средата на месец февруари бе внесен за разглеждане в Народното събрание и е приет на първо четене на 11.03.2016 г.

Предложените със законопроекта промени целят решаването на редица проблеми, свързани с необходимостта от предприемане на действия бюджетната позиция на общините да бъде приведена в рамките на изискванията на националните фискални правила, приложими за общините съгласно Закона за публичните финанси В законопроекта е предвидена цялостна процедура за финансово оздравяване на общини, която включва: идентифициране на общини с финансови затруднения; откриване на процедура за тяхното оздравяване; реализиране на план за финансово оздравяване.

Със законопроекта се предлагат и други промени, които поясняват и отговарят на поставени в периода на действие на Закона за публичните финанси въпроси относно прилагането на определени разпоредби.

Във връзка с приемането през миналата година на Закона за Фискален съвет и автоматични корективни механизми е предложена промяна на съответните разпоредби, свързани с препратки към Закона за публичните финанси.

Със законопроекта се урежда възможността за ограничаване поемането на дълг от институционалните единици, класифицирани в сектор „Държавно управление“, в случай на превишение на прага за дълга от 60%, предвид факта, че дългът им би могъл да окаже значително влияние върху нивото на държавна задлъжнялост при процедурите за прекомерен дефицит. Създава се допълнителна уредба, регламентираща предоставянето на данни за състоянието и движението на дълга на институционалните единици, участващи при формиране на показателите за сектор „Държавно управление“, което значително ще улесни систематизирането и изготвянето на качествена статистическа информация за дълга на сектора. Предвижда се въвеждане на санкции за отговорните лица при неизпълнение на задължение за предоставяне на информация за дълга.

С предложените със законопроекта промени се разширява обхватът на публикуваната до момента ежемесечна официална информация за държавния и държавногарантирания дълг, като се въвежда изискване за ежемесечно публикуване на официална информация за дълга и гаранциите на подсектор „Централно управление“. Включена е и разпоредба, посредством която се преодолява наличието на несъответствие/разминаване между времевия обхват на стратегията за управление на държавния дълг, разработваните в хода на бюджетната процедура документи (в т.ч. средносрочната бюджетна прогноза и законопроекта за държавния бюджет) и Конвергентната програма на Република България, с което се осигурява съгласуваност между тях. В законопроекта са предвидени необходимите промени в Закона за държавния дълг, свързани от една страна с необходимостта от прецизиране на някои текстове, а от друга, кореспондиращи с предложените промени в Закона за публичните финанси относно ежемесечното публикуване на официалната информация за дълга и гаранциите на подсектор „Централно управление“.

Със законопроекта се предлага трайна уредба на някои отношения по изпълнението на бюджетите, свързани с извършването на промени в показателите по съответните бюджети, както и прецизиране на разпоредби с оглед постигане на по-голяма яснота при тяхното прилагане. Аналогична уредба на въпросните отношения към момента е давана с годишните закони за държавния бюджет и в постановленията за тяхното изпълнение.

Със законопроекта се предлага и трайна уредба на отношенията, свързани с определянето на елементите на структурата на бюджетите в програмен формат чрез регламентиране на класификация на областите на политики/функционалните области и бюджетните програми, с което се цели създаване на предпоставки за устойчива рамка на изпълняваните политиките и бюджетни програми за тяхното бюджетиране, както и по-тясното им обвързване с функциите и дейностите на бюджетните организации.

## 7.2 Бюджетни процедури

Процесът на планирането и съставянето на бюджетните документи, както и адекватността, и качеството на информацията, съдържаща се в тях, са предпоставка, както за качеството на публичните финанси, така и за тяхното добро управление. Цялостният успех на бюджетната процедура зависи от активното участие на всички ангажирани институции – както бюджетните организации, така и юридическите лица, които въпреки че не са част от консолидираната фискална програма, попадат в обхвата на сектор „Държавно управление“.

Бюджетната процедура за 2016 г. бе продължение на наложената през последните години практика, с която се гарантира устойчивост на бюджетния процес. Тя бе организирана и проведена съгласно правилата и изискванията на ЗПФ и стартира с приемането на Решение № 62 на Министерския съвет от 30 януари 2015 г. При нейната подготовка са отразени заложените изисквания за структурата и съдържанието на ключови бюджетни документи и срокове за тяхното приемане в двата ѝ основни етапа.

С процедурата се създаде добра организация и се осигури необходимата координация при съставяне на средносрочната бюджетна прогноза, нейното актуализиране и разработване на законопроекта на държавния бюджет, при съобразяване с определените в ЗПФ основни участници в бюджетния процес, етапи, срокове и изисквания за структурата на бюджетните документи. Бюджетната процедура за 2016 г. бе съобразена със сроковете по прилагането на механизмите и мерките, заложи в основните етапи на Европейския семестър, като по този начин се осигури постигането на изискваната със семестъра съгласуваност между основните бюджетни документи на правителството с ангажиментите, свързани с мнението и препоръките на Съвета по изпълнението на мерките, заложи в Националната програма за реформи в рамките на Стратегия „Европа 2020“ и в Конвергентната програма.

Първият етап на бюджетната процедура за 2016 г. приключи с приемането на Решение № 267 на Министерския съвет от 23 април 2015 г. за одобряване на средносрочната бюджетна прогноза за периода 2016–2018 г., която бе разработена на основата на средносрочната фискална стратегия на правителството за елиминиране на бюджетните дисбаланси и възстановяване на бюджетната позиция посредством провеждането на последователни, умерени и балансирани стъпки за фискална консолидация.

Вторият етап на процедурата обхваща подготовката, разглеждането и одобрението на Бюджет 2016 от Министерския съвет и последващите стъпки за отразяване на одобрените от Народното събрание окончателни бюджетни параметри. Успешната реализация на втория етап предполага постигане на обвързаност на фискалната политика с провежданите секторни политики на правителството в периода 2016–2018 г. при съобразяване, както с фискалните правила на ЗПФ, така и с последните макроикономически параметри и очакванията за развитието на националната и световна икономика.

През втория етап от бюджетната процедура правителството одобри с Решение № 847 на Министерския съвет от 2015 г. актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2016–2018 г., която бе внесена като мотиви към законопроекта за държавния бюджет на Република България за 2016 г., а с Решение № 1025 на Министерския съвет от 2015 г. одобри промени в нея в съответствие с параметрите на приетия от Народното събрание Закон за държавния бюджет на Република България за 2016 г. (обн., ДВ, бр. 96 от 2015 г.). В края на годината

Министерският съвет прие Постановление № 380 за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2016 г.

В рамките на своите правомощия и в съответствие с определените в процедурата сроковете министърът на финансите даде указания и насоки за съответните етапи с цел подпомагане процесите на планиране и изготвяне на бюджетните прогнози, и проектобюджетите на бюджетните организации, включително тези, прилагащи програмен формат на бюджет. Насоките към бюджетните разпоредители се свързват не само с определянето на бюджетните параметри на прогнозите им, но и с повишаване на качеството на изготвяните от тях бюджетни документи.

С цел да се подобрят процесите на стратегическо планиране и формулиране на националните политики в съответствие с приоритетите на правителството и възможностите за тяхното финансиране с Решение № 468 на Министерския съвет от 25 юни 2015 г. бе одобрена класификация на разходите по области на политики и бюджетни програми от компетентността и отговорността на съответния първостепенен разпоредител с бюджет по бюджетите на Министерския съвет, на министерствата, на държавните агенции и на Държавен фонд „Земеделие“, за периода 2016–2018 г. В рамките на втория етап от бюджетната процедура за 2016 г. с Решение № 961 от 7 декември 2015 г. Министерският съвет одобри изменения в класификацията, които кореспондират с влезли в сила нормативни промени (напр. приетия Закон за предучилищното и училищното образование и измененията и допълненията в Закона за обществените поръчки) и пораждаат необходимост от предефинирането/заличаването на области на политики/бюджетни програми по бюджетите.

Съгласно утвърдената класификация в хода на бюджетната процедура за 2016 г. бюджетните организации, прилагащи програмен формат на бюджет, разработиха проектобюджетите си за 2016 г. и актуализираните си бюджетни прогнози за 2017 г. и 2018 г.

Създадени са предпоставки за устойчивост на утвърдената класификация, която да съответства на заложените в правителствената програма цели и приоритети, като е предвидена възможност за промени в нея, произтичащи от организационни, структурни или нормативни промени, които засягат дейността на бюджетните организации, да се изготвят и внасят в Министерския съвет от министъра на финансите по предложение на съответния първостепенен разпоредител с бюджет.

Подготовката за Бюджет 2017 стартира с приемането на 28 януари 2016 г. от Министерския съвет на решение за бюджетната процедура за 2017 г. Тази процедура отново е базирана изцяло на ЗПФ, като в нея са спазени заложените в закона изисквания за структурата и съдържанието на ключови бюджетни документи и срокове за тяхното приемане. Бюджетната процедура за 2017 г. е продължение на наложената през последните години практика, с която се гарантира устойчивост на бюджетния процес.

### 7.3 Други институционални развития във връзка с публичните финанси

С оглед поддържане на устойчиви публични финанси, повишаване качеството на официалните макроикономически и бюджетни прогнози, и засилване обществената информираност по отношение на фискалното управление на страната, през 2015 г. бе създаден Фискален съвет, който изпълнява функциите на независим орган за фискално наблюдение по смисъла на Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 г. относно изискванията за бюджетните рамки на държавите-членки. Създаването на Фискалния съвет е предвидено в Закона за Фискален съвет и автоматични корективни механизми, приет от Народното събрание на 8 април 2015 г. и обн. в ДВ на 21 април 2015 г.

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 следва да изготвя становища относно пролетна-

та и есенната макроикономически прогнози на министъра на финансите, основаната на тях средносрочна бюджетна прогноза и законопроекта за 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 и др. В допълнение на това, Фискалният съвет 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.

На 25 ноември 2015 г. Народното събрание избра петимата членове на Съвета. До настоящия етап организационно-техническата работа, необходима за функционирането на съвета, бе извършена. Очаква се в рамките на първия етап от бюджетната процедура за 2017 г. Фискалният съвет да предостави първите си становища по пролетната макроикономическа прогноза на министъра на финансите и основаната на нея средносрочна бюджетна прогноза. Предстои и подписването на Меморандум за сътрудничество между Фискалния съвет и Министерството на финансите. ▼

## 8. ПРИЛОЖЕНИЕ А

Табл. 1а: Макроикономически перспективи

	Код по ЕСС	2015	2015	2016	2017	2018	2019
		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	86 094	3.0	2.1	2.5	2.7	2.7
Номинален БВП	V1*g	86 373	3.3	3.3	3.6	3.8	3.9
<b>Компоненти на реалния БВП</b>							
Частно потребление	P.3	53 031	0.8	2.1	2.6	2.8	2.8
Правителствено потребление	P.3	13 814	0.3	-0.7	0.7	1.1	1.1
Бруто образуване на основен капитал	P.51	18 086	2.5	-1.8	-0.1	2.7	3.5
Изменение на запасите и нетно при добиване на активи (% от БВП)	P.52+ P.53	165	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Износ на стоки и услуги	P.6	58 599	7.6	4.5	4.7	4.9	5.1
Внос на стоки и услуги	P.7	57 601	4.4	2.6	3.6	4.7	5.2
<b>Приноси към растежа на реалния БВП (п.п.)</b>							
Крайно вътрешно търсене		-	1.0	0.8	1.7	2.4	2.6
Изменение в запасите и нетно при добиване на активи	P.52+P. 53	-	-0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Външен баланс на стоки и услуги	V.11	-	2.1	1.3	0.8	0.3	0.1

Табл. 1б: Ценова динамика

	Код по ЕСС	2015	2015	2016	2017	2018	2019
		Равнище	Промяна <sup>31</sup>	Промяна	Промяна	Промяна	Промяна
Дефлатор на БВП		100	0.3	1.2	1.1	1.1	1.2
Дефлатор на частното потребление		100	-0.8	0.5	1.1	1.2	1.3
ХИПЦ <sup>32</sup>		100	-1.1	-0.8	1.1	1.2	1.4
Дефлатор на правителственото потребление		100	1.8	0.1	0.9	0.9	1.1
Дефлатор на инвестициите		100	1.0	0.3	2.1	2.2	1.8
Дефлатор на цените на износа (стоки и услуги)		100	-2.0	-0.9	0.2	1.1	1.3
Дефлатор на цените на вноса (стоки и услуги)		100	-2.5	-2.1	0.5	1.5	1.6

<sup>31</sup> Процентно изменение спрямо предходната година.

<sup>32</sup> Незадължителен за Програмите за стабилност.

**Табл. 1в: Развитие на пазара на труда**

	Код по ЕСС	2015	2015	2016	2017	2018	2019
		Равнище	Промяна	Промяна	Промяна	Промяна	Промяна
Заетост (хил. души) <sup>33</sup>		3 446.2	0.4	0.5	0.6	0.6	0.6
Заетост (млн. отработени часове) <sup>34</sup>		5 691.4	0.3	0.4	0.5	0.6	0.6
Безработица <sup>35</sup>		9.1	-2.3	-0.6	-0.6	-0.5	-0.3
Производителност на труда (лв. на един зает) <sup>36</sup>		24 347.2	2.6	1.6	1.9	2.0	2.0
Производителност на труда (лв. на отработен час) <sup>37</sup>		14.8	2.6	1.7	1.9	2.1	2.1
Компенсация на наетите (млн. лв.) <sup>38</sup>	D.1	34 282.4	2.8	3.2	3.8	4.5	4.7
Компенсация на един нает		13 678.9	1.8	2.7	3.4	3.8	4.0

**Табл. 1г: Секторни баланси**

В % от БВП	Код по ЕСС	2015	2016	2017	2018	2019
Нето предоставени/ получени заеми спрямо останалия свят	B.9	4.6	3.3	3.9	3.7	4.1
в това число:						
–баланс на стоки и услуги		1.8	3.4	3.8	3.6	3.3
–баланс на първични доходи и трансфери		-0.4	-1.6	-1.7	-1.9	-1.5
–капиталова сметка		3.2	1.5	1.9	2.0	2.3
Нето предоставени/ получени заеми на частния сектор	B.9	6.7	5.2	4.7	4.1	4.3
Нето предоставени/ получени заеми на консолидираното правителство	EDP B.9	-2.1	-1.9	-0.8	-0.4	-0.2
Статистическа разлика						

<sup>33</sup> Заето население, дефиниция от националните сметки.

<sup>34</sup> Дефиниция от националните сметки.

<sup>35</sup> Хармонизирана дефиниция, Евростат; нива.

<sup>36</sup> Реален БВП в лева на един зает.

<sup>37</sup> Реален БВП в лева на отработен час.

<sup>38</sup> В млн. лв.

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

	ЕСС 95	2015	2015	2016	2017	2018	2019
		Равнище	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП
<b>Нето предоставени заеми (EDP B.9) по подсектори</b>							
1. Консолидирано правителство	S.13	-1 774.3	-2.1	-1.9	-0.8	-0.4	-0.2
2. Централно правителство	S.1311	-831.2	-1.0	-2.2	-0.9	-0.5	-0.4
3. Регионално правителство	S.1312	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4. Местно правителство	S.1313	-888.3	-1.0	0.1	0.1	0.1	0.2
5. Фондове за социално осигуряване	S.1314	-54.8	-0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
<b>Консолидирано правителство (S13)</b>							
6. Общо приходи	TR	32 970.1	38.2	36.5	36.8	36.7	36.5
7. Общо разходи	TE	34 744.4	40.2	38.5	37.5	37.1	36.7
8. Нето предоставени/ получени заеми	EDP B.9	-1 774.3	-2.1	-1.9	-0.8	-0.4	-0.2
9. Лихвени разходи	EDP D.41	823.1	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
10. Първичен баланс		-951.2	-1.1	-0.9	0.3	0.6	0.8
11. Еднократни и други временни мерки							
<b>Избрани компоненти на приходите</b>							
12. Общо данъци (12=12a+12b+12c)		18 393.2	21.3	21.3	21.4	21.5	21.5
12а. Данъци върху производството и вноса	D.2	13 405.1	15.5	15.5	15.6	15.6	15.7
12b. Текущи данъци върху доходите, богатството и т.н.	D.5	4 764.3	5.5	5.5	5.6	5.6	5.6
12с. Данъци върху капитала	D.91	223.9	0.3	0.2	0.3	0.2	0.2
13. Социално-осигурителни вноски	D.61	6 965.7	8.1	8.0	8.2	8.3	8.2
14. Доход от собственост	D.4	541.2	0.6	0.4	0.4	0.4	0.4
15. Други		7 070.0	8.2	6.8	6.7	6.5	6.4
16=6. Общо приходи	TR	32 970.1	38.2	36.5	36.8	36.7	36.5
Данъчно бреме (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		25 359.0	29.4	29.3	29.6	29.8	29.7
<b>Избрани компоненти на разходите</b>							
17. Компенсация на наетите лица + междинно потребление	D.1+P.2	13 048.2	15.1	14.5	14.3	13.9	13.4
17а. Компенсация на наетите лица	D.1	8 033.1	9.3	9.3	9.2	8.9	8.7
17b. Междинно потребление	P.2	5 015.1	5.8	5.3	5.1	5.0	4.8
18. Общо социални трансфери (18=18a+18b)		12 319.6	14.3	14.6	14.6	14.4	14.4
<i>В т.ч. обезщетения при безработица</i>	D.621, D.624	339.0	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
18а. Социални трансфери в натура	D.6311, D.63121, D.63131	1 705.3	2.0	2.4	2.5	2.5	2.5
18b. Социални трансфери без тези в натура	D.62	10 614.3	12.3	12.2	12.1	11.9	11.8
19=9. Лихвени разходи	EDP D.41	823.1	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
20. Субсидии	D.3	1 079.3	1.2	1.3	1.3	1.2	1.2

	ЕСС 95	2015	2015	2016	2017	2018	2019
		Равнище	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП
21. Бруто образуване на основен капитал	P.51	5 396.4	6.2	5.0	4.1	4.4	4.6
22. Капиталови трансфери	D.9	636.9	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6
23. Други		1 440.9	1.7	1.4	1.5	1.5	1.6
24=7. Общо разходи	TE1	34 744.4	40.2	38.5	37.5	37.1	36.7
Правителствено потребление (в номинално изражение)	P.3	14 060.2	16.3	15.7	15.4	15.1	14.9

**Табл. 2б: Прогнози при непроменени политики**

	2015	2015	2016	2017	2018	2019
	Равнище	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП
1. Общо приходи при непроменени политики	32 970.1	37.97	36.16	36.25	36.20	36.49
2. Общо разходи при непроменени политики	34 744.4	40.07	38.07	37.26	36.84	36.34

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

	2015	2015	2016	2017	2018	2019
	Равнище	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП
1. Разходи по европейски програми, напълно обезпечени с приходи от европейските фондове	3 788.4	4.4	1.9	1.8	2.0	2.0
2. Циклична компонента на разходите за обезщетения при безработица	-28.6	-0.03	-0.01	0.0	0.0	0.01
3. Ефект от дискреционни мерки в приходната част	152.5	0.2	0.5	0.5	0.5	0.1
4. Законово установени увеличения на приходите	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

**Табл. 3: Държавни разходи по функции**

% от БВП	Код по ЕСС	2014	2019
1. Общи държавни служби	1	6.3	4.2
2. Отбрана	2	1.4	1.2
3. Обществен ред и сигурност	3	2.8	2.2
4. Икономически дейности	4	4.9	5.2
5. Опазване на околната среда	5	0.7	1.3
6. Жилищно строителство, благоустройство и комунално стопанство	6	1.6	1.2
7. Здравеопазване	7	5.5	4.8
8. Почивно дело, култура и религия	8	1.5	0.6
9. Образование	9	4.1	3.2
10. Социална защита	10	13.4	12.8
11. Общо разходи (= точка 7 = 24 от Таблица 2)	TE1	<b>42.1</b>	<b>36.7</b>



Табл. 4: Консолидиран правителствен дълг

В % от БВП	Код по ЕСС	2015	2016	2017	2018	2019
1. Брутен дълг <sup>39</sup>		26.7	31.7	31.2	31.8	30.8
2. Изменение в нивото на brutния дълг		-0.3	5.0	-0.5	0.6	-1.1
<b>Приноси към измененията в съотношението на brutния дълг към БВП</b>						
3. Първичен баланс <sup>40</sup>						
4. Лихвени разходи <sup>41</sup>	EDP D.41	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
5. Корекция наличности						
в това число:						
Разлики между пари в брой и натрупвания <sup>42</sup>						
Нетно натрупване на финансови активи <sup>43</sup>						
в това число: приходи от приватизация		0.00	0.03	0.01	0.06	0.02
Оценъчни ефекти и други <sup>44</sup>						
Имплицитен лихвен процент върху дълга <sup>45</sup>		2.9	3.4	2.7	2.7	2.6
<b>Други променливи от значение</b>						
6. Ликвидни финансови активи <sup>46</sup>						
7. Нетен финансов дълг (7=1-6)						
8. Дългова амортизация от края на предходната година		8.5	1.7	3.8	1.7	1.4
9. Процентно съотношение на дълга, деноминиран в чужда валута		77.0	80.2	81.5	82.0	80.7
10. Среден матуритет		8.3	7.9	8.2	7.8	7.2

<sup>39</sup> Съгласно дефиницията от Регламент 3605/93 (понятие извън ЕСС).

<sup>40</sup> Вж. т. 10 от Таблица 2.

<sup>41</sup> Вж. т. 9 от Таблица 2.

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> Пресметнато приблизително като лихвени разходи разделени на нивото на дълга за предходната година.

<sup>46</sup> 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	2015	2016	2017	2018	2019
1. Растеж на БВП (%)		3.0	2.1	2.5	2.7	2.7
2. Нето отпуснати заеми на консолидираното правителство	EDP B.9	-2.1	-1.9	-0.8	-0.4	-0.2
3. Лихвени разходи	EDP D.41	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
4. Единични и други временни мерки						
5. Растеж на потенциалния БВП (%)		2.7	2.4	2.5	2.5	2.6
Приноси:						
труд		0.5	0.4	0.4	0.4	0.4
капитал		1.3	1.1	1.0	1.0	1.1
обща факторна производителност		0.9	1.0	1.1	1.1	1.2
6. Отклонение от потенциалния БВП		-0.4	-0.7	-0.7	-0.5	-0.5
7. Циклична компонента на бюджета		-0.1	-0.2	-0.2	-0.2	-0.1
8. Циклично приспособен баланс (2-7)		-1.9	-1.7	-0.5	-0.2	0.0
9. Циклично приспособен първичен баланс (8+3)		-1.0	-0.7	0.5	0.8	0.9
10. Структурен баланс (8-4)		-1.9	-1.7	-0.5	-0.2	0.0

**Табл. 6: Разлика спрямо предходната актуализация**

	Код по ЕСС	2015	2016	2017	2018	2019
Растеж на реалния БВП (%)						
Предходна актуализация		1.4	1.7	2.3	2.1	
Текуща актуализация		3.0	2.1	2.5	2.7	2.7
Разлика (п.п.)		1.6	0.4	0.2	0.6	
Нето отпуснати заеми на консолидираното правителство (% от БВП)	EDP B.9					
Предходна актуализация		-2.8	-2.4	-1.8	-1.3	
Текуща актуализация		-2.1	-1.9	-0.8	-0.4	-0.2
Разлика (п.п.)		0.7	0.5	1.1	1.0	
Брутен дълг на консолидираното правителство (% от БВП)						
Предходна актуализация		29.8	30.1	30.4	30.9	
Текуща актуализация		26.7	31.7	31.2	31.8	30.8
Разлика (п.п.)		-3.1	1.6	0.8	0.9	

Табл. 7: Дългосрочна устойчивост на публичните финанси

% от БВП	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Общо разходи	37.3	36.4	36.0	36.6	37.7	39.6	40.4
В т.ч. разходи, свързани със застаряването на населението	14.9	18.0	17.2	17.8	18.9	20.8	21.6
Разходи за пенсии	7.3	9.5	8.9	8.9	9.5	10.7	11.3
Пенсии за трудова дейност	7.1	9.2	8.5	8.6	9.0	10.3	10.8
Пенсии за възраст и ранно пенсиониране	5.6	7.6	6.7	6.4	6.4	7.8	8.6
Други пенсии (за инвалидност, наследствени)	1.5	1.6	1.9	2.3	2.6	2.5	2.3
Пенсии по професионални схеми (ако са в консолидираното правителство)							
Здравеопазване	3.9	4.5	4.5	4.9	5.3	5.7	5.7
Дългосрочни грижи							
Разходи за образование	3.6	3.6	3.5	3.7	3.7	4.0	4.3
Други разходи, свързани със застаряването на населението	0.1	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Лихвени разходи	1.1	0.7	1.1	1.2	1.5	2.2	3.3
Общо приходи	38.4	33.3	36.5	36.5	36.5	36.5	36.5
В т.ч. приходи от собственост	1.3	1.2					
В т.ч. от пенсионни вноски (или социално-осигурителни вноски, ако е релевантно)	5.6	7.1					
Активи на резервни пенсионни фондове							
В т.ч.: консолидирани активи на публичните пенсионни фондове (без държавни облигации)							
Социално-осигурителни вноски, насочени към задължително допълнително пенсионно осигуряване <sup>47</sup>	0.7	1.0					
Разходи за пенсии на задължително допълнително пенсионно осигуряване <sup>48</sup>	0.0	0.0					
Растеж на производителността на труда	3.0	6.6	3.1	2.2	2.3	2.0	1.5
Растеж на реалния БВП	7.7	0.1	2.8	1.1	1.2	0.9	1.3
Коефициент на икономическа активност, мъже (на възраст 20-64 г.)	78.3	77.3	79.8	79.9	79.1	79.3	80.6
Коефициент на икономическа активност, жени (на възраст 20-64 г.)	68.3	68.0	70.7	70.1	68.2	68.1	70.1
Коефициент на икономическа активност, общо (на възраст 20-64 г.)	73.3	72.6	75.3	75.1	73.7	73.8	75.4
Безработица (% 15-64 г.)	6.9	10.2	7.1	7.2	7.3	7.3	7.3
Население на възраст 65+ към цялото население	17.3	17.5	21.6	24.3	27.1	30.2	31.9

<sup>47</sup> Приходи от социално-осигурителни вноски или други приходи към задължително допълнително пенсионно осигуряване, с които да се покриват възникналите задължения.

<sup>48</sup> Разходи за пенсии или за други помощи на задължителното допълнително пенсионно осигуряване.

**Табл. 7а: Условни задължения**

% от БВП	2015	2016
Държавно гарантиран дълг	0.5	0.9
От който: свързан с финансовия сектор	0.1	0.1

**Табл. 8: Основни допускания**

	2015	2016	2017	2018	2019
Краткосрочен лихвен процент (средногодишна стойност), 6-месечен LIBOR в евро, %	-0.02	-0.32	-0.37	-0.24	-0.03
Краткосрочен лихвен процент (средногодишна стойност), 6-месечен LIBOR в долари, %	0.48	0.88	1.52	2.47	3.25
Дългосрочен лихвен процент (средногодишна стойност), %	2.49	2.42	2.51	2.70	2.87
Валутен курс USD/EUR (средногодишна стойност)	1.11	1.09	1.09	1.09	1.09
<b>Номинален ефективен валутен курс. процентно изменение. предходна година = 100<sup>49</sup></b>					
Валутен курс спрямо EUR (средногодишна стойност)	1.95583	1.95583	1.95583	1.95583	1.95583
Световна икономика (без ЕС). растеж на БВП, %	3.1	3.2	3.6	3.7	3.9
Растеж на БВП на ЕС, %	1.9	2.0	2.0	1.9	1.9
<b>Растеж на релевантните чужди пазари. %</b>					
Обем на световния внос, без ЕС, %					
Цена на петрол сорт „Брент“ (щ.д./барел)	52.4	39.7	45.3	49.2	52.6
Международни цени на не-енергийните стоки, %	-15.1	-9.5	-0.7	0.1	0.6
Международни цени на хранителните продукти, %	-15.5	-5.6	-0.9	-0.5	0.0
Международни цени на селскостопанските суровини, %	-9.4	-10.3	0.4	0.4	0.0
Международни цени на металите, %	-21.1	-14.1	-1.5	0.4	2.2



<sup>49</sup> Положителните числа означават поскъпване, а отрицателните – обезценяване.