



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
Министерство на финансите

# КОНВЕРГЕНТНА ПРОГРАМА

(2017–2020)

2017 г.  
София, България

# КОНВЕРГЕНТНА ПРОГРАМА

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
2017–2020

София, 2017 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	8
2.3 Средносрочен сценарий	9
2.4 Секторни баланси	10
<b>3. Правителствен баланс и дълг</b>	<b>24</b>
3.1 Стратегия на политиката	24
3.2 Средносрочни цели	25
3.3 Фактически баланси и актуализирани бюджетни планове за текущата година	26
3.4 Средносрочни перспективи, вкл. описание и количествено измерване на ефекта от стратегически политики	36
3.5 Структурен баланс (циклични компоненти на баланса, единични и временни мерки) и фискална позиция, вкл. бенчмарк за правителствените разходи	40
3.6 Равнище на дълга и тенденции, операции под черта	41
3.7 Ефекти върху бюджета от провеждането на основни структурни реформи	44
<b>4. Анализ на чувствителността и сравнение с предходната актуализация</b>	<b>55</b>
4.1 Алтернативен сценарий: по-високи международни цени на суровия нефт	55
4.2 Чувствителност на бюджетните прогнози при различни сценарии	57
4.3 Сравнение с предходната програма	58
<b>5. Устойчивост на публичните финанси</b>	<b>60</b>
5.1 Стратегия на политиката	60
5.2 Дългосрочни бюджетни перспективи, вкл. въздействието от застаряването на населението	61
5.3 Условни задължения	65
<b>6. Качество на публичните финанси</b>	<b>67</b>
6.1 Стратегия на политиката	67
6.2 Състав, ефективност и ефикасност на разходите – COFOG	68
6.3 Структура и ефективност на приходните системи	69
<b>7. Институционални характеристики на публичните финанси</b>	<b>85</b>
7.1 Национални бюджетни правила	85
7.2 Бюджетни процедури	86
7.3 Други институционални развития във връзка с публичните финанси	88
<b>8. Приложение А</b>	<b>90</b>
Табл. 1а: Макроикономически перспективи	90
Табл. 1б: Ценова динамика	90
Табл. 1в: Развитие на пазара на труда	91
Табл. 1г: Секторни баланси	91
Табл. 2а: Бюджетни прогнози на сектор „Държавно управление“	92
Табл. 2б: Прогнози при непроменени политики	93
Табл. 2в: Разходи, които не се включват в бенчмарка за разходите	93
Табл. 3: Държавни разходи по функции	93
Табл. 4: Консолидиран правителствен дълг	94
Табл. 5: Циклично развитие	95
Табл. 6: Разлика спрямо предходната актуализация	95
Табл. 7: Дългосрочна устойчивост на публичните финанси	96
Табл. 7а: Условни задължения	97
Табл. 8: Основни допускания	97

## Списък на съкращенията

АВ	Агенция по вписванията
БВП	брутен вътрешен продукт
БДС	брутна добавена стойност
БНБ	Българска народна банка
БРСЕ	Банка за развитие на Съвета на Европа
ВС	въоръжени сили
ГДД	годишна данъчна декларация
ДДС	данък върху добавената стойност
ДОО	държавно обществено осигуряване
ДСЗИ	друга системно значима институция
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
ЗВПКИИП	Закон за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници
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
ЗМР	Задължителни минимални резерви
ЗПФ	Закон за публичните финанси
КП	Конвергентна програма
КСО	Кодекс за социално осигуряване
МВР	Министерство на вътрешните работи
МВФ	Международен валутен фонд
МТЦ	Международен търговски център
МФ	Министерство на финансите
НАП	Национална агенция за приходите
НЗОК	Национална здравноосигурителна каса
НИРД	научно-изследователска и развойна дейност
НКЖИ	Национална компания „Железопътна инфраструктура“
НОИ	Национален осигурителен институт
НРС	Наблюдение на работната сила
НСИ	Национален статистически институт
ОПАК	Оперативна програма „Административен капацитет“
ПИК	Персонален идентификационен код
ПКА	Преглед на качеството на активите
пр.п.	процентен пункт
ПСР	Пакт за стабилност и растеж
ПЧИ	Преки чуждестранни инвестиции
РЕВК	Реален ефективен валутен курс
РТЕП	Разходи за труд на единица продукция
СБ	Световна банка
СБЦ	средносрочна бюджетна цел
СТО	Световна търговска организация
ХИПЦ	хармонизиран индекс на потребителските цени
EUR	евро
LIBOR	London Interbank Offered Rate (Лондонски междубанков лихвен процент)
USD	щатски долар

# 1. ОБЩА РАМКА НА ПОЛИТИКИТЕ И ЦЕЛИ

**К**онвергентната програма на Република България (2017–2020 г.) очертава основните политики за поддържане на макроикономическа и фискална стабилност на страната с цел създаване на условия за икономически растеж.

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

Положително влияние върху икономическия растеж ще окажат политиките, насочени към повишаване на производителността и конкурентоспособността на икономиката чрез осигуряване на по-висока степен на съответствие между търсенето и предлагането на пазара на труда, подобряване качеството на предоставяните публични стоки и услуги и увеличаване на финансирането в области като образование, здравеопазване, научноизследователска дейност и инвестиции в инфраструктура. С оглед постигане на балансиран растеж, устойчива конвергенция и увеличаване на благосъстоянието на населението, българските власти ще продължат с усилията си за подобряване ефективността и ефикасността на администрацията, прозрачното усвояване на европейските фондове, премахването на пречките пред инвестиционната дейност на частния сектор, 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 стриктното спазване на бюджетната дисциплина като основен ангажимент на правителството. Фискалните параметри са изготвени на база реалистична прогноза за основните макроикономически показатели, консервативна оценка за приходите и порестриктивно планиране на бюджетните разходи.

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

Данъчната политика на Република България продължава да се характеризира с предвидимост, като същевременно с това е ориентирана в посока насърчаване на развитието на бизнеса и инвестиционната активност. Правителството ще продължи политиките за повишаване на събираемостта на данъците и борбата със сенчестата икономика и недеklarирания труд.

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

Настоящата Конвергентна програма обхваща периода 2017–2020 г. и се състои от седем части.

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

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

Третата част представлява описание на стратегическите цели на фискалната политика по отношение на бюджетния баланс и правителствения дълг. Тук са изложени текущото състояние на бюджета и очакваното развитие през референтния период, с акцент върху структурния баланс. Очертани са основните насоки за развитие на дълговата позиция през програмния период. Представени са също така основните акценти на политиките и конкретните мерки за прилагането им, както и оценка за очаквания количествен ефект от изпълнението им.

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

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

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

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

Настоящата Конвергентна програма отчита мерки и развития по първите две от четирите препоръки на Съвета от 12 юли 2016 г. относно Националната програма за реформи на България за 2016 г., съдържащи становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за 2016 г.<sup>1</sup>, а именно:

- **Специфична препоръка 1:** Да постигне годишна фискална корекция от 0.5% от БВП за постигане на средносрочната бюджетна цел през 2016 г. и 2017 г. Да продължи да подобрява събирането на данъци и да вземе мерки за намаляване на размера на сенческата икономика, включително недекларирания труд.
- **Специфична препоръка 2:** До края на 2016 г. да приключи анализа на качеството на активите и тестовете за устойчивост на банките. До края на 2016 г. да приключи анализа на счетоводния баланс и тестовете за устойчивост на застрахователните предприятия, както и анализа на активите на частните пенсионни фондове. Да предприеме, според необходимостта, последващи действия в тези три сектора и да продължи да подобрява банковия и небанковия надзор. ▼

---

<sup>1</sup> ОВ на ЕС С 299/32, 18.08.2016 г.

## 2. ИКОНОМИЧЕСКИ ПЕРСПЕКТИВИ

### 2.1 Допускания за развитието на световната икономика

Настоящата Конвергентна програма се базира на макроикономическата прогноза за периода 2017–2020 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 2017 г.

**Табл. 2-1: Допускания относно основни макроикономически показатели**

	2017	2018	2019	2020
Световна икономика (реален растеж, %)	3.4	3.6	3.7	3.7
БВП на ЕС (реален растеж, %)	1.8	1.8	1.8	1.8
Валутен курс щ.д./евро – средногодишен	1.06	1.06	1.06	1.06
Международни цени на основни суровини (в доларово изражение, %)				
Петрол сорт „Брент“ (цена за барел)	27.7	0.9	2.4	2.4
Неенергийни суровини	8.6	1.6	1.4	1.4
Храни	3.0	1.2	1.2	1.2
Напитки	-1.3	0.2	0.2	0.2
Селскостопански суровини	2.2	1.6	1.6	1.7
Метали	23.5	2.4	1.8	1.9
6-м. LIBOR по деноминирани в щ.д. депозити	1.65	2.77	3.63	3.68
6-м. LIBOR по деноминирани в евро депозити	-0.29	-0.22	-0.09	0.09

Източник: ЕК, МВФ, СБ, МФ

Очаква се растежът на световната икономика да се ускори през 2017 и 2018 г. в резултат на повишената икономическа активност в развиващите се страни и САЩ. Повишението на цените на суровините и по-високото търсене от страна на развитите икономики, ще се отразят в ускоряване на ръста на БВП в развиващите се пазари, а планираните фискални стимули в САЩ ще подкрепят американската икономика. Приносът на развиващите се страни за растежа на световната икономика ще продължи да нараства през 2019-2020 г., за сметка на забавяне на икономическия ръст в САЩ. В същото време, развитието на европейската икономика ще остане потиснато. По-високите цени на суровините ще ограничат реалния разполагаем доход на домакинствата и съответно, растежа на частното потребление. Нарастващата несигурност, свързана с геополитическото напрежение, миграционния поток към страните от ЕС и ефекта от предстоящото излизане на Великобритания от ЕС също се очаква да окаже негативно влияние върху икономическата активност в региона.

## 2.2 Икономически перспективи и циклично развитие

### 2.2.1 Икономически растеж

През 2016 г. брутният вътрешен продукт на България нарасна с 3.4% в реално изражение. Растежът бе балансиран с принос както от вътрешното търсене (1.6 пр.п.), така и от нетния износ (1.8 пр.п.). Забавянето спрямо регистрирания през 2015 г. растеж от 3.6% бе по линия на по-слабо нарастване на потреблението и инвестициите.

Крайното потребление се повиши с 1.8% при 3.8% за 2015 г. Нарастването на правителственото потребление бе ограничено до 0.6%, а частното достигна 2.1%. Динамиката при частното потребление следваше тази на разполагаемия доход на домакинствата. Неговото нарастване се забави спрямо 2015 г., тъй като спадът при цените не успя напълно да компенсира по-слабото увеличение на номиналните доходи, основно при компенсацията на наетите.

Общите инвестиции нараснаха с 0.9%, което се дължеше изцяло на изменението на запасите. Инвестициите в основен капитал намаляха с 4% поради свиване на правителствените капиталови разходи. Частните инвестиции<sup>2</sup> в икономиката отбелязаха растеж за пръв път от 2012 г. насам, като това бе съпроводено с подобряване на общия бизнес климат в страната. Повишаването на натоварването на мощностите в промишлеността през 2014 и 2015 г. доведе до нарастване на инвестициите за увеличаване на производствения капацитет през 2016 г. Като се има предвид все още слабата кредитна активност, инвестиционните проекти през 2016 г. най-вероятно са финансирани с печалбите на фирмите от 2015 г., когато брутният опериращ излишък в промишлеността нарасна с 13.5%.

През 2016 г. увеличението на износа на стоки и услуги бе със същия темп от 5.7%, както през 2015 г. В същото време по-слабото вътрешно търсене доведе до по-умерено нарастване на вноса на стоки и услуги (2.8%). В резултат, за годината бе регистриран положителен принос на нетния износ за растежа на БВП.

Брутната добавена стойност през 2016 г. нарасна с 2.9% при 3% за 2015 г. Положителен принос към растежа имаха всички икономически сектори с изключение на строителството. Увеличението на добавената стойност в промишлеността и услугите бе съответно 2.8% и 3.1%, а селското стопанство отчете растеж от 4.3%.

### 2.2.2 Циклично развитие<sup>3</sup>

По оценки на Министерство на финансите растежът на потенциалния БВП през 2016 г. е достигнал 3%. Същият растеж се очаква и за 2017 и 2018 г. През 2019-2020 г. растежът слабо ще се ускори до 3.1%. С най-голям принос за потенциалния растеж е общата факторна производителност. Постепенното понижение на естествената норма на безработица 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 потенциал-

<sup>2</sup> Частните инвестиции се определят като разлика между инвестициите в основен капитал 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 фактическия и потенциалния БВП в съотношение към потенциалния. Потенциалният БВП за българската икономика е изчислен с помощта на производствена функция по методология, разработена от EK: 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



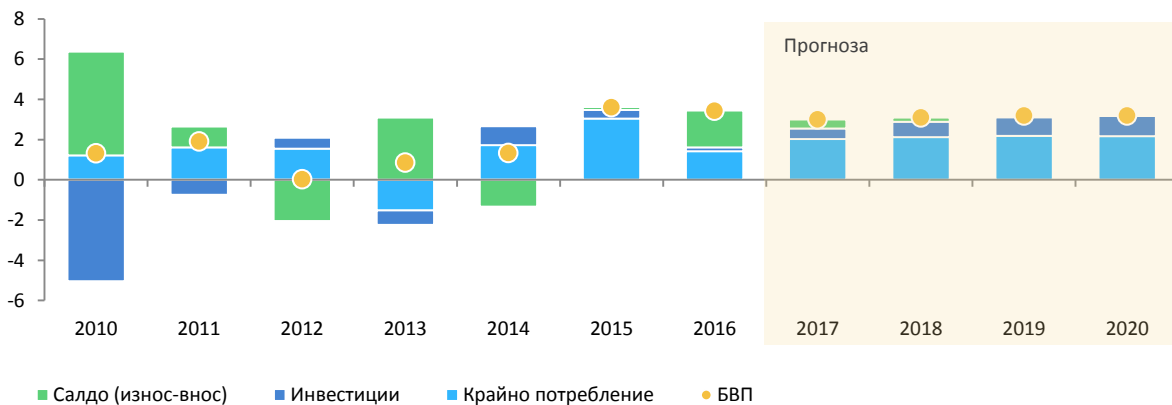
ния растеж през прогнозния период. Прогнозираното ускоряване на растежа на инвестициите в икономиката ще повиши приноса на капиталовите запаси за потенциалния растеж.

През 2017 г. се очаква отрицателно отклонение от потенциала, което е близко до това от 2016 г., а именно – 0.3%. Отклонението постепенно ще намалява и се очаква да се затвори през 2020 г.

### 2.3 Средносрочен сценарий

Растежът на българската икономика се очаква да бъде 3% през 2017 г., движен от вътрешното търсене и най-вече частното потребление. Положителната динамика на пазара на труда и подобреното потребителско доверие ще се отразят в ръст от 2.3% на частното потребление, а планираното повишение на публичните капиталови разходи, което е свързано с усвояването на средства от фондовете на ЕС, ще има положителен принос за растежа от 2.8% на инвестициите в основен капитал. В същото време динамиката на частните инвестиции през 2017 г. е повлияна от наличието на висока база през 2016 г., когато отчетеният растеж превишаваше 10%. Повисокото вътрешно търсене ще доведе до ускорено нарастване на вноса. Същевременно, при износа се очаква леко забавяне както поради по-слабото външно търсене от основните ни търговски партньори, така и заради високата база от 2016 г. В резултат, положителният принос на нетния износ към растежа на БВП ще се понижи от 1.8 пр.п. през 2016 г. на 0.4 пр.п. през 2017 г.

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



Източник: НСИ, МФ

Икономическият растеж слабо ще се ускори до 3.1% през 2018 г. в резултат на възходящата динамика на частното потребление и инвестиции. Частното потребление ще нарасне с 3%, подкрепено от повишението на реалния разполагаем доход на домакинствата и продължаващото положително развитие на пазара на труда, а растежът на инвестициите ще се ускори до 3.8%. Частните инвестиции ще имат основен принос за очакваната динамика. Въпреки слабото ускорение на растежа на износа, положителният принос на нетния износ ще се понижи до 0.2 пр.п., тъй като по-силното вътрешно търсене ще доведе до изпреварващо увеличение на вноса.

Растежът на БВП ще достигне 3.2% в края на прогнозния период. Вътрешното търсене ще бъде водещо както по линия на потреблението, така и на инвестициите. В същото време, приносът на нетния износ ще продължи постепенно да намалява през следващите години до нулев през 2020 г.

## 2.4 Секторни баланси

### 2.4.1 Пазар на труда, доходи и производителност

През 2016 г. пазарът на труда продължи положителното си развитие, изразено с повишаване на заетостта и намаление на безработицата. Възстановяването на заетите бе съпроводено с увеличение на производителността на труда и по-бавно нарастване на компенсацията на един нает, което се отрази в подобрение на разходната конкурентоспособност на икономиката.

Средният брой на заетите (по ЕСС 2010) се увеличи с 0.5% спрямо 2015 г., подкрепен от положителните развития в услугите и промишлеността. Реалният растеж на добавената стойност в услугите от 3.1% остана близък до реализирания през 2015 г. (3.3%) и допринесе за ускореното повишаване на заетостта от 2.2% при 0.6% за предходната година. Всички под-дейности на услугите регистрираха по-високо търсене на труд на годишна база, като единствено отрасъл „Държавно управление, образование и здравеопазване“ запази броя на заетите около нивото си от 2015 г. За повишения оборот на работните места през 2016 г. свидетелства и устойчивото нарастване на търсенето на труд в отраслите от промишлеността, чиято продукция е предназначена предимно за външните пазари. За разлика от услугите и промишлеността, селското стопанство и строителството имаха ограничаващо влияние върху нарастването на общата заетост през 2016 г. Независимо че обемът на добавената стойност в селското стопанство се увеличи, броят на заетите отбеляза намаление поради динамиката при самонаетите. След регистрираното повишение на работните места в строителството през 2015 г., през 2016 г. заетостта в отрасъла намалая в резултат от приключването на стария програмен период за финансиране на проекти с европейски средства и отбелязания спад при сградното строителство.

За трета поредна година коефициентът на безработица се понижи, но демографските тенденции засилиха негативното си влияние върху предлагането на труд в страната. През 2016 г. нивото на безработица достигна 7.6% (НРС<sup>4</sup>) от работната сила при стойност от 9.1% за 2015 г., а коефициентът на икономическа активност на населението (15-64 г.) за първи път от 2012 г. на сам намалая спрямо предходната 2015 г. с 0.6 пр.п. до 68.7%. В отговор на предизвикателствата, произтичащи от демографското развитие, предприетите реформи за повишаване на пенсионната възраст имат за цел да задържат хората в трудоспособна възраст по-дълго на пазара на труда. По данни на НОИ през 2016 г. броят на новопенсионираните с лични пенсии за осигурителен стаж и възраст отбеляза намаление с 4% спрямо 2015 г.

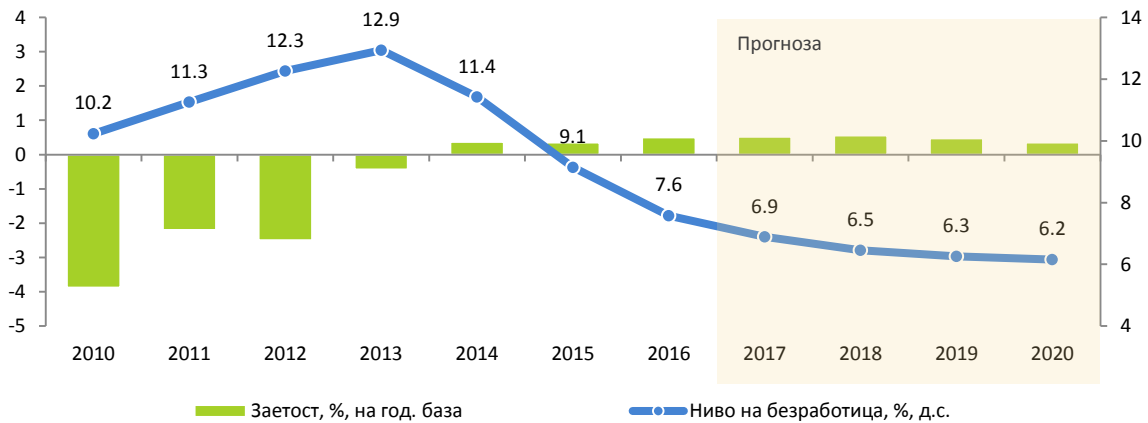
През първите два месеца на 2017 г. очакванията на предприемачите за движението на персонала се подобриха във всички наблюдавани дейности от краткосрочната бизнес статистика, а наблюдението на потребителите през януари отчете очакване за понижение на безработицата през следващите дванадесет месеца. Тези очаквания бяха подкрепени и от данните за регистрираната безработица, която възлезе на 8.2% през първите два месеца на 2017 г. и остана с 1.9 пр.п. по-ниска в сравнение със съответния период на 2016 г. Развитие при краткосрочните индикатори от началото на годината подкрепи очакванията за продължаване на положителните тенденции на пазара на труда и през 2017 г. в условията на запазване на относително високия темп на нарастване на БВП и по-нататъшно възстановяване на вътрешното търсене. Средният брой на заетите (по ЕСС 2010) се очаква да се повиши с нови 0.5% в резултат преди всичко на очакваната положителна динамика при услугите, но така също и поради разкриването на работни места в промишлеността, подкрепено от очакваното повишаване на износа. Нивото на безработица ще

---

<sup>4</sup> Наблюдение на работната сила (НРС)

продължи да намалява до средногодишна стойност от 6.9%, като по-бавното намаление спрямо предходната година ще бъде обусловено от по-ограничения спад на работната сила в резултат от мерките за повишаване на възрастта и стажа за пенсиониране и по-дългото оставане на пазара на труда. Пенсионната реформа се очаква постепенно да засили своето влияние върху икономическата активност на населението през прогнозните години, поради плавното повишение на изискуемите възраст и осигурителен стаж, необходими за пенсиониране. В допълнение, структурните реформи на пазара на труда също ще подкрепят очакваното повишаване на участието на населението в работна сила. В периода 2018-2020 г. се очаква коефициентът на безработица да се понижи до 6.2% през 2020 г. при средносрочен темп на нарастване на заетостта от около 0.5% на година.

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



Източник: НСИ, МФ

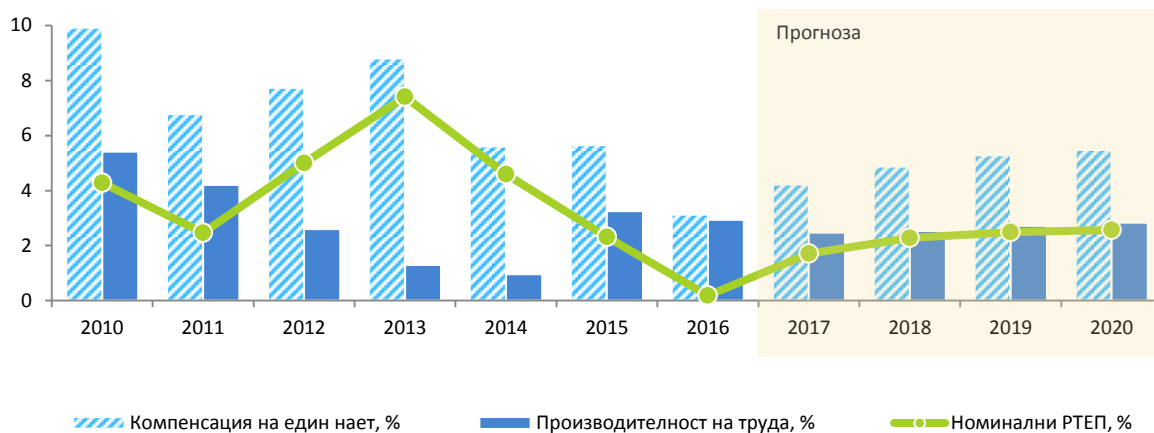
Възстановяването на заетостта през 2016 г. бе съпроводено с реално увеличение на производителността на труда<sup>5</sup> от 2.9%. Показателят отбеляза известно забавяне спрямо отчетения растеж от 3.3% през предходната година, което бе свързано с отслабения ръст в услугите. Растежът на производителността в индустрията бе подкрепен от положителната динамика в промишлеността от 2%, както и от регистрираното подобрение при строителството с 1.5%, обусловено от по-голямото свиване на заетостта в сравнение с намалението на добавената стойност в реално изражение в отрасъла. При селското стопанство бе отбелязано значително нарастване на производителността на труда от 8.3% през 2016 г., тъй като увеличението на новосъздадената продукция бе съпроводено с продължаване на тенденцията на понижение при самонаетите.

Едновременно с повишаване на производителността на труда растежът на компенсацията на един нает се забави до 3.1% в номинално изражение през 2016 г. Така нарастването на производителността почти компенсира увеличението на доходите и номиналните разходи за труд на единица продукция (РТЕП) забавиха темпа си на повишение до 0.2% спрямо предходната година. Подобрението на разходната конкурентоспособност на икономиката се реализира основно по линия на услугите, където голяма част от икономическите дейности отбелязаха намаление на компенсацията на един нает на годишна база. Увеличението на доходите в промишлеността продължи с двуцифрен темп от 11.6%, стимулиран от икономическата активност в сектора, повишената производителност и търсенето на труд, но нарастването на РТЕП не се отрази нега-

<sup>5</sup> Изчислена като отношение между БВП по цени от 2010 г. и броя на заетите по ЕСС 2010.

тивно върху конкурентните позиции на експортно-ориентираните дейности, което се потвърди от устойчивия реален растеж на промишленото производство и износа на стоки.

**Граф. 2-3: Номинални РТЕП и компоненти**



Източник: НСИ, МФ

Под влияние на очакваното увеличение на производителността на труда, търсенето на труд и положителното изменение на цените през 2017 г., темпът на нарастване на компенсацията на един нает се очаква да се ускори до 4.2%. Това ускорение ще се реализира основно по линия на услугите както в резултат на повишаването на вътрешното търсене, така и поради базов ефект от отбелязаното намаление на компенсацията на един нает в услугите през 2016 г. По-нататъшното увеличение на производителността на труда, търсенето на труд и инфлацията ще обусловят възходящото развитие на доходите през целия прогнозен период, като номиналните им темпове на изменение се очаква да възлизат на около 5-5.5%. В периода 2017–2020 г. реалният растеж на производителността на труда ще възлезе на 2.6% средногодишно, което заедно с очакваната динамика на доходите ще се отрази в умерено нарастване на номиналните разходи за труд на единица продукция със среден темп от около 2.3% на година.

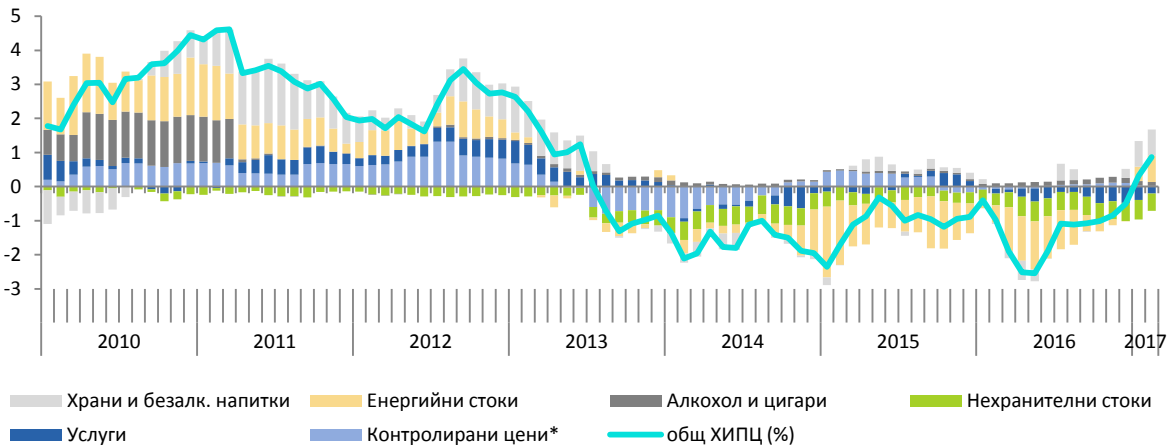
### 2.4.2 Инфлация

Изменението на потребителските цени според ХИПЦ остана отрицателно през цялата 2016 г., като годишният темп на дефлация се забави до -0.5% през декември. Средногодишната инфлация бе -1.3%.

С най-голям принос за запазване на отрицателната инфлация в страната през по-голямата част от 2016 г. бе спадът в цените на горивата, които следваха динамиката на международните цени на суровия петрол. Навлизането на нов участник на пазара на дребно и постепенното разширяване на дейността му през годината също оказва влияние върху състоянието на сектора. През второто полугодие бе наблюдавано съществено забавяне на поевтиняването при автомобилните горива съответно до -0.4% на годишна база през декември.

Конюнктурата на световните пазари и конкретните климатични условия традиционно са сред факторите с водещо значение за динамиката на цените на хранителните продукти в страната. Темпът на поскъпване при преработените храни се стабилизира през втората половина на годината, докато при цените на непреработените храни бе наблюдавана характерната по-висока волатилност свързана най-вече със сезонните колебания, както и влиянието на климатичните условия при плодовете и зеленчуците. Инфлацията средно при храните и безалкохолните напитки към декември бе 1.3% на годишна база.

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



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

Източник: НСИ, МФ

Общата дефлация бе повлияна и от ускорението на отрицателните темпове на базисната инфлация<sup>6</sup>. Цените на пазарните услуги (без позициите с административни цени) започнаха да отчитат понижение на годишна база през февруари, като тази тенденция се засили през годината и към декември техният спад бе 1.9%. Сред факторите за това бе не само понижението на тарифите за роуминг за целия ЕС в края на април, но също така и поевтиняване на услугите за достъп до интернет, както и по-ниските цени на билетите за международни полети под влияние на нарасналата конкуренция сред опериращите в страната (нискобюджетни) авиокомпании. При автомобилния транспорт не бе наблюдаван съществен ефект по линия на по-евтините транспортни горива. Цените на другия основен компонент на базисната инфлация – нехранителните стоки (без енергийните продукти и позициите с административни цени), продължиха да отчитат понижение на годишна база за седма поредна година, което към декември възлезе на -2.3%.

Промените в акцизните ставки за тютюневите изделия от началото на 2016 г. доведоха до повишение на цените им, което към декември бе 3.9% на годишна база. С цел предотвратяване на възможностите за злоупотреби и отклонение от акцизно облагане, в началото на 2016 г. бе уеднаквена акцизната ставка за газьола за отопление и тази за моторно гориво. Предвид сравнително ниското му тегло в потребителската кошница обаче ефектът от мярката върху цените на горивата в България не бе съществен.

Стоките и услугите с регулирани цени отчетоха годишно поскъпване от 0.7% към края на 2016 г. Във връзка с по-ниските международни цени на енергийните стоки и най-вече на петрола, цените на природния газ и топлинната енергия бяха понижени на няколко пъти през годината, като поевтиняването им към декември бе съответно 19.1% и 7.8% на годишна база. Отрицателният им принос обаче бе компенсирал най-вече от поскъпването на винетните стикери в началото на годината с 47.4%, както и това на еднократния билет за градски транспорт в София с 60% през юни.

<sup>6</sup> От общия индекс е изключено изменението в цените на енергийните стоки и непреработените храни.

През януари 2017 г. годишният темп на инфлацията отчете положителна стойност за първи път от средата на 2013 г., а през февруари се ускори до 0.9% спрямо съответния месец на предходната година. Продължаващото възстановяване при международните цени на петрола доведе до поскъпване на автомобилните горива на вътрешния пазар с 13.3% на годишна база, а приносът им за изменението на общия индекс се оценява на 0.8 пр.п.

Средногодишната инфлация през 2017 г. се очаква да бъде положителна от 1.2%, като повишението на общото равнище на потребителските цени в края на периода се очаква да достигне 1.3%. Очакваното нарастване на международните цени, подсилено от поевтиняването на евро-то спрямо щатския долар, ще се отрази в по-високи вътрешни цени на енергийните стоки и храните. Те ще имат водещ положителен принос за инфлацията в края на годината. Цените в сферата на услугите се очаква слабо да нараснат, подкрепени от засилване на вътрешното търсене, докато нехранителните стоки (без енергийните) ще продължат да отчитат поевтиняване, макар и с по-бавен темп.

Средногодишното повишение на ХИПЦ през 2018 г. се очаква да бъде 1.3%, като инфлацията ще се ускори до 1.7% през 2019 г. и 1.8% през 2020 г. 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 2017–2020 г.**

	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Средногодишна инфлация (в %)	1.2	1.3	1.7	1.8
Инфлация в края на годината (в %)	1.3	1.6	1.8	1.9

Приносът от планираното увеличение на акцизните ставки върху цигарите за повишението на общия ценови индекс се оценява на 0.1 пр.п. в края на годината, съответно за 2017 и 2018 г.

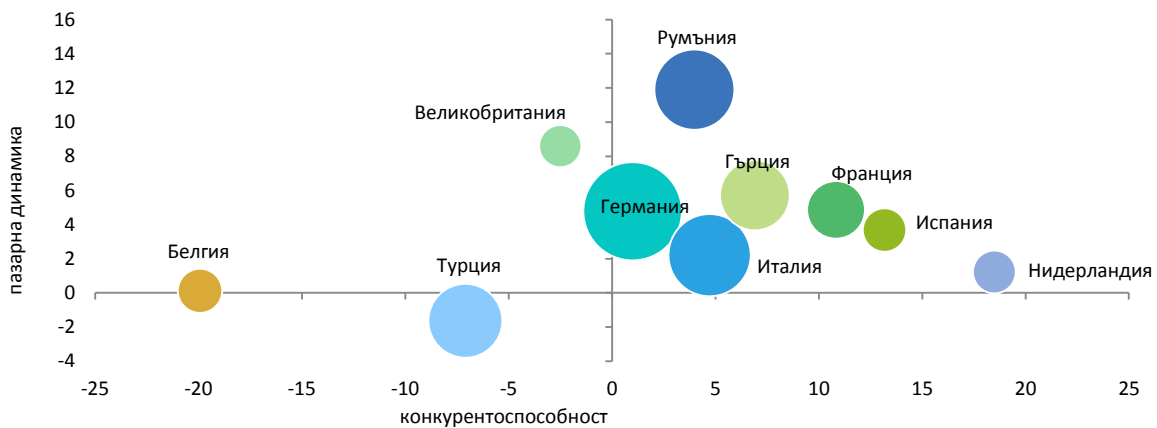
Основните рискове за прогнозата за инфлацията са свързвани най-вече с очакванията за международните цени. Имайки предвид специфичните условия на световния пазар на суров петрол към момента, рисковете за неизпълнение на очакванията са съществени, както във възходяща, така и в низходяща посока, най-вече по отношение на предлагането. В същото време, неблагоприятни климатични явления биха могли да доведат до по-осезаемо поскъпване на някои храни в международен план. Вътрешните рискове за инфлацията са свързани най-вече с повишение на административните цени, което ще има не само директен проинфлационен ефект по линия на поскъпване на съответните стоки или услуги, но също така ще окаже и вторични ефекти върху останалите компоненти на ХИПЦ във връзка с нарасналите разходи за производство.

### 2.4.3 Външен сектор<sup>7</sup>

През 2016 г. бяха отчетени нетни входящи финансови потоци и по трите основни сметки на платежния баланс на страната – текуща, капиталова и финансова сметка. Салдото по текущата сметка достигна излишък от 1.8 млрд. евро (3.8% от БВП) при стойност от 172 млн. евро (0.4% от БВП) през 2015 г.

Определящо значение за това развитие имаше повишението на излишъка по Стоки и Услуги и свиването на дефицита по Първичен доход. Нарастването на излишъка при услугите бе продиктувано от ускорено повишение в износа на услуги, свързани с пътувания в страната на нерезиденти. Подобриенето на търговския баланс отразяваше нарастване на износа на стоки с 3.3% спрямо понижение на вноса с 0.4%. Спадът на международните цени през по-голяма част от годината се отрази в отрицателни дефлатори, които ограничиха нарастването в номинално изражение въпреки по-големите изтъргувани количества. Повишението на вноса бе продиктувано от нуждата от суровини за експортно-ориентирани отрасли и нарастването на вътрешното търсене, а динамиката на износа бе повлияна от относително стабилно външно търсене наред с подобрената конкурентоспособност.

**Граф. 2-5: Експортна конкурентоспособност спрямо 10 водещи търговски партньори<sup>8</sup> (пр.п).**



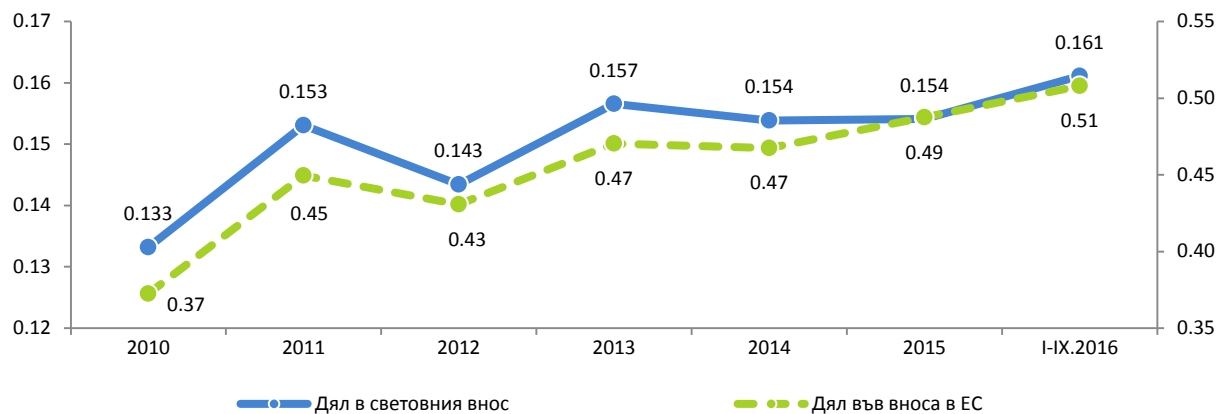
Източник: МТЦ, СТО, МФ

Експортната динамика се отрази в подобрение на пазарните позиции на страната. Средно за периода януари-септември 2016 г. дяловете на българския износ в световния внос и във вноса в рамките на ЕС се повишиха.

<sup>7</sup> Анализът и прогнозата за външния сектор са разработени на база на наличните статистически данни към 17 март 2017 г.

<sup>8</sup> Размерът на балончетата отразява дела на страната в износа на България в периода януари-септември 2016 г. Пазарната динамика се изчислява като разликата между годишните растежи на вноса в дадена страна и ръста на вноса в света за периода януари-септември 2016 г. Положителната стойност показва благоприятна динамика на вноса на дадения пазар спрямо средната за света. Конкурентоспособността представлява разликата между нарастването на годишна база на износа на България към дадена страна и общото повишение на вноса в тази страна за периода януари-септември 2016 г. Положителната стойност показва, че нарастването на износа на България към дадената страна е било по-голямо от средното нарастване на вноса ѝ.

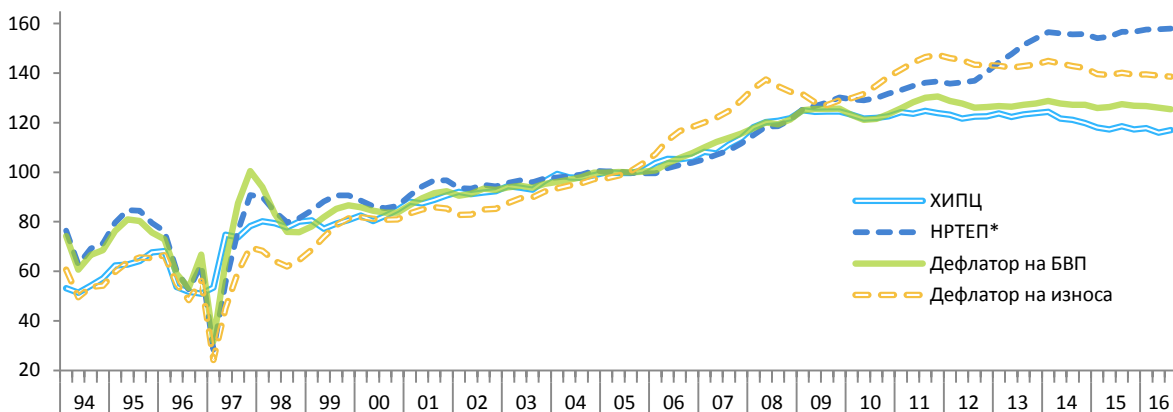
Граф. 2-6: Дял на България в международния стокообмен (%)



Източник: Изчисления на МФ по данни на СТО и Евростат

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

(тримесечни данни до третото тримесечие на 2016 г., включително)



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

Източник: ЕК, МФ

Тенденцията в развитието на реалния ефективен валутен курс с различни дефлатори показва, че индикаторът значително е забавил темповете си на нарастване в годините след кризата и дори регистрира периоди на отрицателен растеж по тримесечия на годишна база. Във връзка с наблюдаваната дефлация в страната от средата на 2013 г. до края на 2016 г., натрупаното изменение спрямо последното тримесечие на 2009 г. на РЕВК с ХИПЦ е -6.0%<sup>9</sup>. При РЕВК с дефлатора на БВП корекцията за периода е минимална (-0.1%). Единствено при РЕВК, базиран на номиналните разходи за труд общо за икономиката, бе отчетено по-ускорено нарастване – особено през 2013 г. и първото полугодие на 2014 г., като то бе резултат най-вече от увеличение 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. През първите две тримесечия на 2015 г. обаче бе наблюдавана корекция, след което нарастването на РЕВК с този дефлатор се забави съществено.

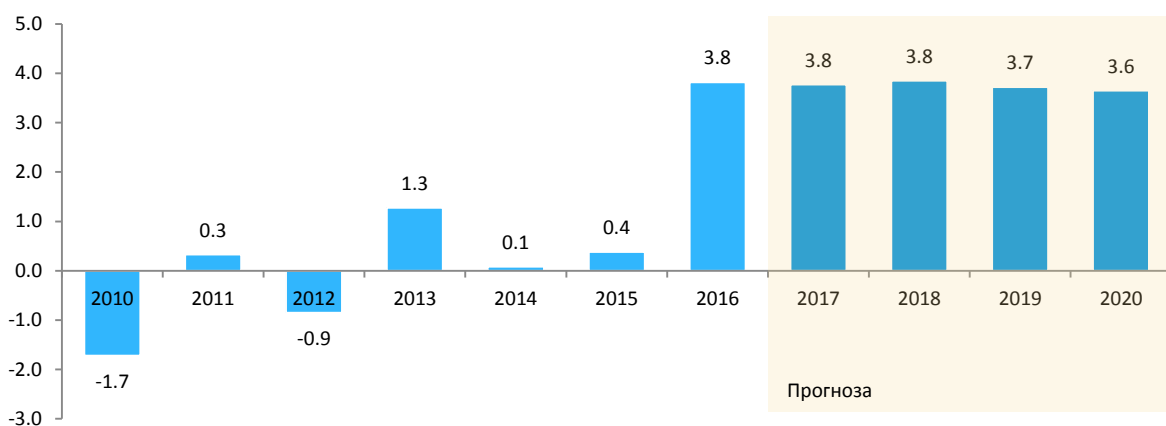
<sup>9</sup> Изчислено с данни до третото тримесечие на 2016 г.



Очакваното нарастване на международните цени и обезценяването на еврото спрямо долара през 2017 г. ще има положителен ефект върху номиналните ръстове в търговията със стоки, като се очаква по-силно покачване на цените на вноса спрямо цените на износа. По отношение на реалните растежи се очаква нарастването на износа на стоки да продължи, но с по-умерен темп. Ускорението във вътрешното търсене и търсенето на суровини за експортно-ориентираните отрасли ще подкрепят повишението на вноса на стоки. Темповете на внос и износ ще се доближат, но износът ще продължи да бъде водещ. Положителният нетен износ, въпреки влошаването на условията на търговия, ще доведе до свиване на търговския дефицит и през 2017 г. На фона на значителния ръст на туристическите услуги, регистриран през 2016 г., се очаква понижение на ръста на износа на услуги, което ще се отрази в по-нисък излишък като дял от БВП на статията Услуги. Изплащането на доход към чуждестранни инвеститори и все още ограничените трансфери от ЕС по оперативните програми от програмния период 2014-2020 г. ще доведе до минимално влошаване на съотношението към БВП на балансите по Първичен и Вторичен доход. Подобренито на търговския дефицит напълно ще компенсира динамиката по останалите статии и балансът на текущата сметка ще се запази на ниво от 3.8% от БВП през 2017 г.

Нарастването в търгуваните количества ще бъде определящо за номиналното повишение на вноса и износа на стоки в периода 2018–2020 г. След същественото покачване на цената на нефта през 2017 г., очакваната ценова динамика на основни търгуеми стоки през следващите години ще доведе до по-ниски положителни дефлатори във външната търговия. Ще се наблюдава изпреварващо нарастване на дефлатора на износа спрямо този на вноса и положителни условия на търговия. В резултат от ценовите промени и положителния, но понижаващ се, нетен износ, търговският дефицит ще се подобри през 2018 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 бъде близък до 7% 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 – главно трансфери от ЕС. След първоначално подобрене салдото по текущата сметка ще се понижи минимално – до 3.6% от БВП през 2020 г.

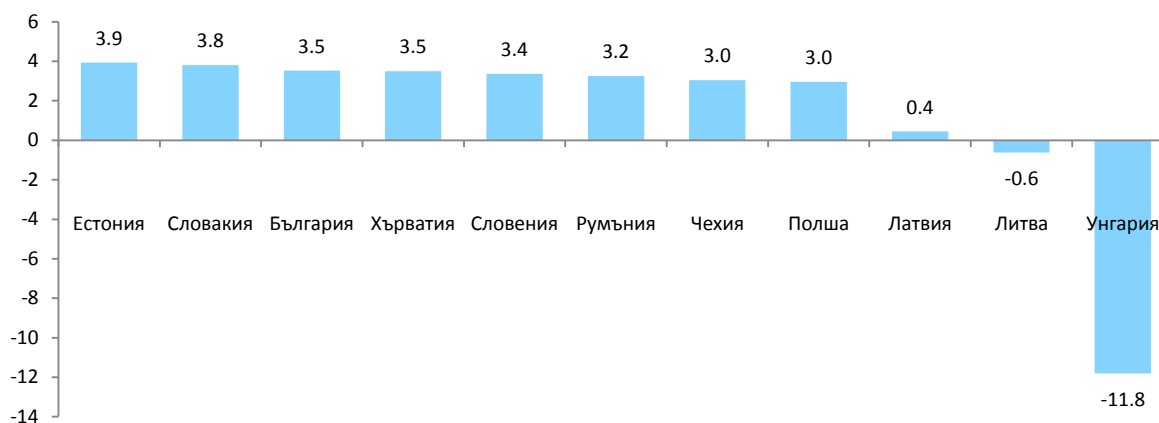
**Граф. 2-8: Текуща сметка (% от БВП)**



Източник: БНБ, НСИ, МФ

През 2016 г. по финансовата сметка<sup>10</sup> в страната влязоха нетно 368.7 млн. евро. Основните входящи потоци бяха свързани с емитираните през месец март еврооблигации и привлечените преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ). Входящите ПЧИ възлязоха на 1.1 млрд. евро или 2.3% от БВП, основно под формата на реинвестирана печалба от компаниите-майки към местните дружества.

**Граф. 2-9: Поток на ПЧИ в страната – ЕС-11 (% от БВП, I-IX. 2016 г.)**



Източник: Евростат; изчисления МФ

Очакванията са ПЧИ в страната да нарастват в периода 2017–2020 г. Поради сравнително високата ликвидност, която банките поддържат, и в средносрочен период няма да се наблюдават входящи финансови потоци в сектора. Приносът към финансовата сметка на нетната позиция по статия „Портфейлни инвестиции“ ще се определя от поемането на нов държавен дълг, както и от изплащането на главници по дълга в еврооблигации с падеж 2017 г.

#### 2.4.4 Паричен сектор и финансов сектор

Основната цел на паричната политика в България е поддържане на ценовата стабилност чрез осигуряване стабилността на националната парична единица. Постигането на тази цел се осъществява чрез режим на паричен съвет с фиксиран валутен курс на националната валута към еврото. Освен анализ на наблюдаваните през 2016 г. развития и тенденции, по-долу са разгледани и конкретните действия, предприети през годината за адресиране на специфична препоръка № 2 на Съвета от 12 юли 2016 г. в частта за банковия сектор. Информация за мерките, засягащи застрахователните предприятия и пенсионните фондове, се съдържа в актуализацията на Националната програма за реформи за 2017 г.

Към декември 2016 г. пазарната стойност на международните валутни резерви на България – актив по баланса на управление „Емисионно“<sup>11</sup> на Българската народна банка (БНБ), възлезе на 23.9 млрд. евро, отбелязвайки нарастване с 3.6 млрд. евро на годишна база. Валутните резерви осигуряват покритие на 10 месеца внос на стоки и нефакторни услуги, а съотношението им към краткосрочния външен дълг на страната достигна 298.1%.

<sup>10</sup> Аналитично представяне на платежния баланс

<sup>11</sup> Пазарната стойност на международните валутни резерви включва измененията от трансакции, валутнокурсови разлики и ценови преоценки.

Към февруари 2017 г. международните валутни резерви възлязоха на 23.8 млрд. евро, като това представляваше увеличение с 4.1 млрд. евро спрямо същия период на предходната година. Съгласно принципите на функциониране на паричния съвет повишението на международните валутни резерви съответстваше на нарастването на балансовата стойност на пасивите на управление „Емисионно“. Основен принос за динамиката на пасивите имаше увеличението на задълженията към правителството и бюджетните организации в резултат основно на емитираните на международните капиталови пазари на 14 март 2016 г. две нови бенчмаркови емисии с общ обем от 1 994 млн. евро и на натрупания касов излишък за периода януари 2016 г.– февруари 2017 г. в размер на 2 297 млн. лв.<sup>12</sup> В по-ниска степен за прираста на валутните резерви допринесоха повишението на парите в обращение и на задълженията към банки.

Динамиката на паричните агрегати през 2016 г. се определяше от запазващия се значителен приток на привлечен ресурс от резиденти в банковата система. През годината широките пари нарастваха със сравнително високи темпове, като към декември годишният им прираст възлезе на 7.6%. Нарастването на овърнайт депозитите, предоставени от нефинансовия неправителствен сектор продължи да определя водещата роля на тези депозити за годишния растеж на широките пари, докато приносът на парите извън ПФИ и този на депозитите с договорен матуритет бе значително по-нисък. В условията на ниски лихвени проценти през годината, както домакинствата, така и фирмите предпочитаха да спестяват основно в овърнайт депозити, а от гледна точка на валутната структура преобладаваха депозитите в лева. Към края на 2016 г. общият растеж на депозитите на неправителствения сектор възлезе на 7.0% на годишна база. Основен принос за тази динамика имаха депозитите на домакинствата, които към декември достигнаха 45.4 млрд. лв., отбелязвайки годишен прираст от 6.6%. Годишният темп на растеж на депозитите на нефинансовите предприятия следваше тенденция на забавяне през 2016 г., като към декември възлезе на 6.3%, а общият им размер достигна 19.4 млрд. лв. През януари 2017 г. широките пари се повишиха със 7.6% на годишна база, а годишният растеж на депозитите на неправителствения сектор възлезе на 6.7%.

При кредита за нефинансовите предприятия и домакинствата през 2016 г. бе наблюдавано постепенно забавяне на спада и към декември бе отчетен нисък положителен прираст в размер на 1.0% (-1.6% в края на 2015 г.). Годишният темп на изменение на кредита за нефинансовите предприятия, който се запази отрицателен през по-голямата част от 2016 г., към декември възлезе на 0.3% (-1.7% в края на 2015 г.). При кредитите за домакинствата бе наблюдавано ускорение на годишния прираст от втората половина на годината, като към декември той достигна 2.0% (-1.3% в края на 2015 г.) с основен принос на жилищните и другите кредити за домакинствата. Нарастването на другите кредити се определяше основно от кредитите, отпуснати по Националната програма за енергийна ефективност на многофамилни жилищни сгради. Към януари 2017 г. годишният прираст на кредита за нефинансовите фирми и домакинствата се ускори до 2.5%.

От 4 януари 2016 г. влезе в сила нова Наредба № 21 за задължителните минимални резерви (ЗМР), които банките поддържат при БНБ. С нея се въведе определение за „свръхрезерви“<sup>13</sup> на банките. Съгласно наредбата, БНБ прилага за свръхрезервите на банките лихвения процент по депозитното улеснение на ЕЦБ, когато този процент е отрицателен. БНБ прилага нулев лихвен

<sup>12</sup> На база на предварителни данни и оценки на МФ. Натрупаният излишък за 2016 г. е в размер на 1 465 млн. лева.

<sup>13</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 ЗМР.

процент за свръхрезервите, когато лихвеният процент по депозитното улеснение на ЕЦБ е положителен или нулев. В съответствие с тези промени БНБ на 4 януари приложи за свръхрезервите на банките лихвения процент на ЕЦБ по депозитното улеснение в размер на  $-0.30\%$ , а от 16 март – в размер на  $-0.40\%$ . През първото тримесечие на 2016 г. се наблюдаваше понижение на свръхрезервите на банките, докато през останалата част от годината процентът на преизпълнение на ЗМР се запази относително стабилен и към декември възлезе на  $89.8\%$  ( $127.8\%$  към декември 2015 г.). Среднодневно за 2016 г. средствата по сметки на банките в БНБ, с които се изпълняват изискванията на Наредба № 21, надвишаваха с  $92.0\%$  изискуемите задължителни минимални резерви спрямо превишение от  $93.4\%$  през 2015 г. Към февруари 2017 г. превишението на поддържаните в БНБ средства от банките над изискуемия минимум на резервни активи възлезе на  $115.5\%$  от ЗМР.

Промените, въведени в началото на 2016 г. с новата Наредба № 21, улесниха пренасянето на ефектите от паричната политика, провеждана от ЕЦБ, върху котировките на междубанковия паричен пазар у нас. През 2016 г. котировките на междубанковия пазар се понижиха съществено, за което основно влияние имаше прилагането на отрицателната лихва по депозитното улеснение на ЕЦБ върху свръхрезервите на банките. Понижението на лихвените проценти на междубанковия пазар продължи до април 2016 г., след което в периода май – декември те се запазиха без съществена промяна.

В условията на висока ликвидност в банковата система и ограничени възможности за инвестиране на свободните средства на банките, лихвените проценти по депозитите продължиха да следват тенденция на понижение през 2016 г. Към януари 2017 г. среднопретегленият лихвен процент по новите<sup>14</sup> срочни депозити<sup>15</sup>, представен като претеглена средна стойност на 12-месечна база, възлезе на  $0.7\%$ , като отбеляза спад с 52 базисни точки спрямо същия период на предходната година. По-съществено понижение на лихвите се наблюдаваше при новите срочни депозити на домакинствата и по-слабо при депозитите на предприятия. Нарастващият обем и понижаващата се цена на привлечения ресурс в условията на висока ликвидност в банковата система допринасяше за запазване на тенденцията на намаление на лихвените проценти по новоотпуснати кредити през 2016 г. Към януари 2017 г. среднопретегленият лихвен процент по новите кредити<sup>16</sup>, представен като претеглена средна стойност на 12-месечна база, се понижи с 1.2 пр.п. спрямо същия месец на предходната година и възлезе на  $5.6\%$ . За същия период средните лихвени проценти по нови банкови кредити за домакинства и предприятия се понижиха съответно с 1.1 и 1.4 пр.п., като достигнаха съответно  $7.4\%$  и  $4.8\%$ .

БНБ регулира и осъществява надзор върху дейността на другите банки в България с цел поддържане стабилността на банковата система и защита интересите на вложителите. През първата половина на 2016 г. бе извършен преглед на качеството на активите (ПКА) на всички 22 банки, лицензирани от БНБ (с изключение на 6-те клона на чуждестранни банки, функциониращи в България). БНБ проведе ПКА в сътрудничество с независим външен консултант, избран с тръжна процедура за обществена поръчка, и с независими консултанти и оценители, наети от банките след единна процедура за избор, одобрена от БНБ. Над 900 експерти от БНБ и независи-

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

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

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

мите външни лица участваха в ПКА. ЕК и Европейският банков орган бяха редовно информирани и от тях се искаше становище във всички етапи от процеса.

Обект на прегледа на качеството на активите бяха активи на обща стойност 84.2 млрд. лв. към 31 декември 2015 г., или 96% от активите на банковата система. Прегледани бяха над 3 400 индивидуални кредитни досиета, чиято равностойност е 23.2 млрд. лв. или 71% от корпоративните портфейли на банките и големите кредити за малки и средни предприятия. В резултат от ПКА бяха изготвени оценки за корекции на обща стойност 665 млн. лв. или 1.3% от рисковото претеглените активи, които следва да бъдат отразени във финансовите отчети на банките за 2016 г.

Коригираното в резултат на прегледа капиталово съотношение на базовия собствен капитал от първи ред за банковата система към 31 декември 2015 г. е 18.9%. Макар че при отделните банки резултатите са различни, след ПКА капиталовата адекватност на всички банки остава над задължителния регулаторен минимум. Ето защо очакваните корекции в капитала на отделните банки засягат само капиталовите буфери над регулаторния минимум за капиталова адекватност. С цел поддържане на съществуващите капиталови буфери или възстановяване на тяхното покритие са дефинирани съответни последващи мерки.

През юли 2016 г. бе проведен и стрес тест на 22-те банки, за да се оцени устойчивостта на всяка от тях за поемане на шокове от хипотетични негативни финансови и макроикономически въздействия. Съгласно резултатите от стрес теста капиталовите позиции на банките остават силни и показват устойчивост спрямо тестваните шокове, въпреки че резултатите са различни в отделните банки. На 13 август 2016 г. БНБ публикува резултатите от ПКА и стрес теста.

През октомври 2016 г. в рамките на съвместна мисия на Международния валутен фонд (МВФ) и Световната банка (СБ) за оценка на финансовия сектор в България беше направена проверка на цялостната дейност на БНБ, като бе обърнато специално внимание на начина, по който БНБ осъществява банков надзор, в т.ч. на съответствието на надзорните практики на БНБ с „Основните принципи за ефективен банков надзор“ на Базелския комитет за банков надзор. Мисията на МВФ и СБ извърши и цялостен преглед на процеса, документацията, подхода и резултатите от наскоро приключилите ПКА и стрес тестове.

В изпълнение на Плана за реформиране и развитие на банковия надзор започна работа по актуализацията на Наръчника за инспекции на място, целяща доразвиването на съществуващите процедури и техники за инспекции на място, както и изработването на допълнителни указания за оценяване на банковите рискове в рамките на надзорния преглед и оценка, което е предпоставка за повишаване на качеството и ефективността на надзорните инспекции и цялостния надзор върху кредитните институции.

В текущата си надзорна дейност БНБ анализира финансовото състояние на кредитните институции и прави оценки на поетите от банките рискове, рисковете за капитала и ликвидността им като прилага средствата на макропруденциалния надзор, дистанционния надзор, инспекции на място и специфични надзорни дейности. През 2016 г. българският банков сектор продължи да отчита стабилни финансови показатели с растеж на балансовите активи и на депозитите, запаз-

ване на високите нива на капиталовите съотношения и повишаване на ликвидната позиция и показателите за рентабилност.<sup>17</sup>

Общата капиталова адекватност на банковата система остана висока на ниво от 22.15% към декември 2016 г., в т.ч. адекватността на капитала от първи ред беше 20.88%. Размерът на капитала, превишаващ минималното изискване за капиталова адекватност от 8% продължи да нараства и в края на 2016 г. възлезе на 7.1 млрд. лв. Реализираната през 2016 г. печалба в банковия сектор бе 1 263 млн. лв. (с 416 млн. лв., съответно 49.1%, повече от отчетената за 2015 г.). Показателите на системата за възвръщаемост на активите (ROA) и за възвръщаемост на балансовия капитал (ROE) в края на годината бяха съответно 1.37% (при 0.97% за 2015 г.) и 10.41% (при 7.35% за 2015 г.).

През 2016 г. размерът на brutните необслужвани експозиции в банковата система отбеляза намаление, а покритието им с обезценка остана над 50%. През периода бе отчетена низходяща тенденция и по отношение на дела на brutните необслужвани кредити и дългови ценни книжа в общия brutен размер на всички експозиции в банковата система, като в края на 2016 г. той бе 11.2% (при 13.1% година по-рано). Спад се наблюдаваше и при нетните необслужвани експозиции<sup>18</sup>, като тяхната сума (5 млрд. лв.) остана изцяло покрита от капитала, надвишаващ минималното регулаторно изискване от 8% (7.1 млрд. лв.).

Към края на декември 2016 г. коефициентът на ликвидните активи на банковата система, изчисляван по Наредба №11 на БНБ, достигна 38.24% (36.71% в края на 2015 г.). През януари 2017 г. ликвидната позиция на банковата система продължи да осигурява високо ниво на покритие на пасивите, като към края на месеца коефициентът на ликвидни активи възлезе на 37.88%.

Съгласно своя мандат БНБ осъществява макропруденциален надзор върху банките с цел поддържане стабилността на банковата система. През 2016 г. продължи да бъде провеждан експертен анализ и оценка с цел регулярно калибриране на антицикличния капиталов буфер.<sup>19</sup> Буферът е предвиден като макропруденциален инструмент за защита на банковата система срещу потенциални загуби, произтичащи от натрупване на цикличен системен риск в периоди на прекомерен кредитен растеж. През 2016 г. не беше отчетено натрупване на цикличен системен риск в икономиката, поради което нивото на антицикличния буфер, приложим към кредитни рискови експозиции в България, през 2016 г. бе в размер на 0%.<sup>20</sup>

В края на 2016 г. бе въведен и буферът за друга системно значима институция (ДСЗИ)<sup>21</sup> като инструмент на макропруденциалната политика за ограничаване на риска, произтичащ от дейността на системно важни кредитни институции. Целта на буфера е да укрепи капацитета на ДСЗИ за поемане на загуби, като по този начин се ограничи прехвърлянето на рискове от по-

<sup>17</sup> Оценката за състоянието на банковата система е на база на данни от надзорните отчети на индивидуална база към края на декември 2016 г., получени до 24 февруари 2017 г. и към края на декември 2015 г., получени до 18 април 2016 г.

<sup>18</sup> Нетните необслужвани експозиции се изчисляват като brutният размер на експозициите се намали с присъщата им натрупана обезценка.

<sup>19</sup> Капиталови буфери: антицикличен капиталов буфер. <http://bnb.bg/BankSupervision/BSCapitalBuffers/index.htm>

<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%.

<sup>21</sup> Капиталов буфер за друга системно значима институция – ДСЗИ. <http://bnb.bg/BankSupervision/BSCapitalBuffers/index.htm>

тенциална стресова ситуация в системно значима банка към други кредитни институции или банковата система като цяло. БНБ се придържа към Насоките на Европейския банков орган при определянето на банките в България като ДСЗИ.

Съгласно Закона за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници (ЗВПКИИП), в сила от 14 август 2015 г., БНБ е орган за реструктуриране на банки. В изпълнение на тази функция през 2016 г. дейностите на оперативното ниво бяха насочени към изграждане на рамка за информационен обмен на данни между БНБ и кредитните институции във връзка със събиране, преглед и оценка на качеството на информацията за целите на определяне на критични функции и за изготвяне на планове за реструктуриране на банките. Според изискванията на ЗВПКИИП през март Управителният съвет на БНБ определи годишната вноска на банковата система за 2016 г. във Фонда за реструктуриране на банки в размер на 95 687 хил. лв., като всички банки изплатиха дължимите от тях вноски в срок.

През декември 2016 г. по предложение на Фонда за гарантиране на влоговете в банките Управителният съвет на БНБ прие нова Наредба за условията и реда за изплащане на гарантираните размери по влоговете, която има за цел да приведе в съответствие процедурата по изплащане с влезлия в сила на 14 август 2015 г. Закон за гарантиране на влоговете в банките, с който в българското законодателство бяха въведени изискванията на Директива 2014/49/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 г. относно схемите за гарантиране на депозити.

През 2017 г. МФ прогнозира темпът на растеж на паричното предлагане да достигне 8.1% при 7.6% в края на 2016 г. Основание за това дават очакванията за продължаващо нарастване на валутните резерви на страната, както и на депозитите на резиденти в банковата система. В края на 2018 г. ръстът на широките пари ще се повиши до 8.4% и ще продължи да се ускорява леко през прогнозния период до 8.9% в края на 2020 г. Темпът на нарастване на депозитите ще остане близък до този на широкия паричен агрегат М3. Овърнайт депозитите ще запазят водеща роля за това, но приносът им ще се свива за сметка на депозитите с договорен матуритет и тези договорени за ползване след предизвестие, които постепенно ще ускоряват растежа си до края на прогнозния период.

През 2017–2020 г. кредитирането за частния сектор ще продължи да се развива възходящо в синхрон с предвижданията за растеж на частното потребление, подобрената икономическа активност, ускорения растеж на вноса на стоки и на частните инвестиции през 2018 г. В края на 2017 г. годишният темп на растеж на вземанията от частния сектор ще бъде 3.9% с по-голям принос от страна на вземанията от домакинствата. Ускорението спрямо 2016 г. ще бъде следствие както от по-силно търсене на кредити, така и от продължаващо активизиране на банките след приключване на ПКА и стрес тестовете на банковата система. Очакванията са годишният ръст на вземанията от частния сектор да достигне 5.1% в края на 2018 г. и 6.6% в края на 2020 г., движен в по-голяма степен от вземанията от нефинансовите предприятия. Растежът на вземанията от домакинствата също ще следва тенденцията на плавно ускорение. Положително влияние за това ще окаже нарастването на потреблението на домакинствата в синхрон с тенденциите на пазара на труда и прогнозирания растеж при компенсациите на един нает, който леко ще се ускорява след 2017 г. ▼

## 3. ПРАВИТЕЛСТВЕН БАЛАНС И ДЪЛГ

### 3.1 Стратегия на политиката

Основен приоритет на фискалната политика през текущата и следващите години е запазването на стабилността на публичните финанси, съчетано с осигуряването на необходимите мерки за стимулиране на икономическата активност в страната. В края на 2016 г. бе постигната средносрочната бюджетна цел за страната, която ще бъде запазена в средносрочен период. През 2018–2020 г. параметрите на сектор „Държавно управление“ са планирани консервативно и осигуряват поддържането на структурното бюджетно салдо на ниво над средносрочната бюджетна цел. Последното осигурява известна степен на гъвкавост при евентуално отклонение от очакванията за развитието на българската и световната икономика в средносрочен план. От гледна точка на размера на държавния дълг се очаква делът му в БВП значително да намалее през 2017 г. основно поради предстоящото плащане по падежиращата емисия еврооблигации от 2012 г., средствата за което вече са на разположение във фискалния резерв. В средносрочен хоризонт се предвижда поддържане на допълнителен ресурс във фискалния резерв над определеното по закон минимално ниво, което осигурява буфер срещу евентуални ликвидни рискове.

В средносрочен план не се предвиждат промени на данъчните ставки, с изключение на планираното увеличение на акцизната ставка на цигарите. Приоритет в областта на данъчната политика е запазване на структурата на данъчната система и осигуряването на прозрачност и предсказуемост по отношение на данъчните задължения на стопанските субекти. Акцентираща се отново върху мерките за борба със сенчестата икономика и укриването на доходи, които имат положителен бюджетен ефект през предходните две години. В прогнозата за приходите на сектор „Държавно управление“ са отчетени потвърждаващите се положителни тенденции в развитието на националната икономика. Допълнителен положителен фискален ефект се очаква също от реализирането на дискреционните приходни мерки през разглежданите години. По отношение на разходите основна цел е да се ограничи годишното им увеличение до нарастването на потенциалния БВП, като по този начин се гарантира спазването на изискванията на ПСР по отношение на структурното бюджетно салдо и бенчмарка на разходите. Запазват се и мерките за оптимизиране и повишаване на ефективността на разходите на бюджетните организации и подобряване на предоставяните публични продукти и услуги в отделните сектори, вкл. чрез извършването на преглед на публичните разходи съвместно със СБ.

Разработването на бюджетната рамка стартира по време на служебно правителство<sup>22</sup>, като първоначалните прогнози и разчети бяха изготвени при допускане за запазване на провежданите политики, а в последствие отчетени и ефектите от новите политики и приоритети за

---

<sup>22</sup> На 27 януари 2017 г. президентът на Република България назначи с указ служебно правителство. Изборите за Народно събрание бяха насочени на 26 март 2017 г. След провеждането на парламентарните избори бе сформирано ново парламентарно мнозинство, което в последствие излъчи и гласува на 4 май 2017 г. състава на настоящото правителство на Република България



управлението на настоящото редовно правителство, залежали в програмата му за периода 2017-2021 г. При отчитане на промените в развитието на политиките до 2020 г. и на параметрите по пролетната макроикономическа прогноза се запазват целите на провежданата бюджетна политика, гарантираща запазването и поддържането на макроикономическата и финансова стабилност на страната. Последното на практика осигурява запазването на стабилността на бюджетната рамка и на реалистичната оценка за нейните параметри, като заложените фискални цели представляват продължение на провежданата през последните години предвидима, последователна и устойчива фискална политика. Продължава положителната тенденцията по пътя за постигане на балансиран бюджет чрез поетапно намаляване на дефицита на сектор „Държавно управление“ на фона на продължаваща тенденция на плавно ускоряване на икономическия растеж в България. Планираното намаление на дефицита и актуалната макроикономическа прогноза отразяват както постигнатия до момента напредък и положителните очаквания в средносрочен план, така и потенциалните рискове пред прогнозата.

През следващите години управлението на държавния дълг ще продължи да бъде водещо при определяне статуса и нивото на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ предвид факта, че в структурата на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ заема доминантен дял от над 98%. Отчитайки динамиката и състоянието на основните макроикономически параметри и пазарната среда, дълговата политика ще бъде осъществявана при стриктно спазване на предвидените референтни стойности за дълга и наблюдение на текущия му профил, в това число разходите за неговото обслужване. Политиката по управление на суверенните задължения ще бъде реализирана следвайки основната цел на дълговото управление, насочена към осигуряване на необходимия ресурс за рефинансиране на дълга в обращение, както и при необходимост финансиране на бюджета и обезпечаване стабилността на фискалния резерв на оптимално възможна цена и приемлива степен на риск.

Поемането на нови правителствени дългове ще бъде насочено към обезпечаване достъпа на правителството до финансов ресурс чрез свободно пазарно-ориентирано финансиране както на местния, така и на външните пазари посредством запазване на възможността за финансиране чрез основаната Глобална средносрочна програма за емитиране на държавни ценни книжа на международните капиталови пазари. Предвижда се през разглеждания период дълговото финансиране да бъде обезпечено основно чрез емисии на ДЦК на вътрешния пазар.

Планирането и провеждането на емисионната политика за предлагане на пазарно-ориентирани инструменти ще бъде съобразено както с нуждите от финансиране на бюджетните потоци, така и с предприетите вече мерки за насърчаване на вторичния пазар чрез предоставяне на високоликвидни дългови инструменти, позиционирани в различни матуритетни сегменти. Използването на място за търговия на вторичен пазар (платформа за електронна търговия МСТ и регулиран пазар) ще допринесе за развитието и модернизацията на пазара на държавни ценни книжа в България, вкл. ще отговори на регулаторните реформи на ниво ЕС – MiFIDII/MiFIR, CRR/CRDIV.

### 3.2 Средносрочни цели

Следвайки последователните стъпки в областта на фискалната политика залагането на средносрочните цели по отношение на дефицита на сектор „Държавно управление“ за периода 2018–2020 г. се обвързва с постигнатите резултати и очакванията в областта на фискалното управление, отчитайки влиянието на икономиката и фискалните ефекти от дискреционните мерки на правителството. За периода 2018–2020 г. прогнозата за салдото на сектор „Държавно управление“ (съгласно ЕСС 2010) е постигане на близка до балансирана бюджетна позиция с

дефицит от 0.5% от БВП през 2018 г. и реализиране на излишък от 0.1 % от БВП през 2019 г. и 2020 г. При тези стойности на бюджетния баланс на начислена основа структурното салдо се оценява съответно на -0.4%, 0.1% и 0.1% от БВП за годините 2018, 2019 и 2020 г. Така заложените цели за салдото на сектор „Държавно управление“ са в рамките на фискалните правила и ограничения, определени в Закона за публичните финанси и в Пакта за стабилност и растеж.

В средносрочен план общите приходи и разходи на сектор „Държавно управление“, като дял на БВП, се очаква да се запазят на устойчиви нива, близки до настоящите. Постигането на очакваното подобрене на бюджетното салдо през плановия период се реализира при очертаваща се тенденция на лек спад на съотношението на разходите към БВП в границите на 36.6 - 35.1%, а в приходната част съотношението варира от 36.1% през 2018 г. до 35.3% през 2020 г.

Номиналният ръст на приходите през отделните години се дължи на увеличение на постъпленията от всички основни видове данъци – ДДС, акцизи, данък върху доходите на физическите лица и корпоративен данък. Растеж се очаква също и при приходите от социалноосигурителни вноски, като той е най-значителен през 2018 г.

При разходите на сектор „Държавно управление“ най-голям номинален ръст в средносрочен план се наблюдава при прогнозните разчети за компенсация на наетите и при социалните плащания. В същото време представени като процент от БВП през периода 2018–2020 г. тези разходи остават на нива близки до тези за 2017 г. и са съответно в границите на 9.1-9.0% от БВП и 14.2-14.0% от БВП. и. В средносрочната прогноза е предвидено номиналният размер на разходите за персонал в сектора да расте с по над 0.4 млрд. лв. годишно.

Постигнатото подобрене на бюджетната позиция през 2016 г. и очакваното положително макроикономическо развитие предполагат значителна корекция на целите за бюджетното салдо, съответно на дефицит от 0.5% от БВП за 2018 г., излишък от 0.1% от БВП за 2019 г. и 0.1% от БВП за 2020 г., спрямо предходната актуализация на Конвергентната програма (2016–2019 г.), където бяха заложили цели за дефицита съответно -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. Тази корекция предполага съобразяване на фискалната политика с оценките за потенциалния растеж и сравнително ниската стойност на отклонението от потенциала, като същевременно се акцентира на структурните реформи, чийто ефект следва да се отрази положително върху потенциала за растеж на българската икономика и степента на конвергенция с останалите страни от ЕС.

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

Фискалното развитие през 2016 г. бе благоприятно по отношение на бюджетната позиция и позволи постигането на по-голяма от планираната в предишната Конвергентна програма стъпка за фискална консолидация. В програмата за 2016 г. бе заложила цел за дефицит на начислена основа, който да не надвишава 1.9% от БВП. Според данните от априлските Нотификационни таблици за дефицита и дълга на България салдото на сектор „Държавно управление“ е близко до балансирано с минимален излишък от 29.9 млн. лв. (0.03% от БВП). По този начин България постигна по-голяма от изискуемата годишна корекция на структурния бюджетен баланс.

Основен принос за това развитие имаха разходите, като чувствителното свиване на изразходваните средства по европейските фондове след пика им през 2015 г., включително и пониският ресурс за национално съфинансиране на проектите през 2016 г., както и дискреционните мерки при останалите разходи спомогнаха за значителното намаление на общите разходи на сектор „Държавно управление“ спрямо предходната година. Принос имаха и редица вт-

решни и външни фактори, които повлияха на развитието на показателите по приходите и разходите през 2016 г.

От страна на приходите, положително развитие се наблюдаваше основно при данъчните и осигурителните приходи, докато поради по-бавно от планираното усвояване на средствата по Оперативните програми и фондовете на ЕС, грантовете от ЕС останаха по-ниски от планираното. Повишените постъпления при данъците и осигурителните вноски бяха резултат както на продължилото позитивно развитие при основните макроикономически индикатори, така и на активната работа на приходните агенции за изпълнение на мерките за повишаване на събираемостта на бюджетните приходи, борбата със сенчестата икономика и с избягването на данъчно облагане, включително и съвместните действия с Министерство на вътрешните работи, ДАНС и прокуратурата, активните мерки за изсветляване на оборотите от сивия сектор на икономиката чрез засилен фискален контрол, мерките за засилване на контрола при търговията с акцизни стоки, противодействието на опитите за данъчни нарушения и измами, както и други стъпки в тази насока.

По-добро изпълнение спрямо прогнозите се отчита при повечето от основните макроикономически показатели, като реалният ръст на БВП достигна 3.4% при темп на растеж от 2.1%, заложен в предишната Конвергентна програма. Данъчните постъпления през 2016 г. бяха положително повлияни от повишението на вътрешното търсене, което имаше значителен принос към растежа на БВП. Наблюдаваното повишаване на икономическата активност през годината се изразяваше в повишаване на производството, увеличение на заетостта, нарастване на доходите на заетите. Благоприятната външна среда също оказва положителен ефект, като икономиките на основните търговски партньори на страната отбелязаха ръст, което се отрази в повишение на износа на България. Цените на вносните енергоносители останаха ниски, което беше в подкрепа на българските потребители и консуматори. Производителите и търговците отбелязаха засилен интерес към продукцията си и регистрираха засилено присъствие на экспортните пазари. Позитивните резултати от извършената оценка на качеството на банковите активи допълнително подкрепи доверието в банковата система и благоприятстваха нормалното функциониране на сектора през 2016 г.

От страна на разходите през 2016 г. бе отчетено по-ниско от планираното изпълнение, което се дължи на забавянето при усвояването при някои от проектите, съфинансирани със средства от Структурните и Кохезионния фондове на ЕС, Програмата за развитие на селските райони и др. Съпоставено с прогнозата в предходната Конвергентна програма общите разходи на сектор „Държавно управление“, представени като дял от БВП, са по-ниски с 3.0 пр.п., като това е свързано основно с по-ниското усвояване на планираните инвестиционни разходи по сметките за средства от ЕС, което се обуславя основно от забавеното стартиране на процедурите по кандидатстване и изпълнение на проектите по новия програмен период 2014–2020 г., административни трудности и други. Следва обаче да се отбележи, че съпоставени с параметрите при договарянето и разплащането на проектите към същия етап на изпълнение на Оперативните програми за предходния програмен период (2007–2013 г.), текущите параметри по договарянето и усвояването на средствата от ЕС за новия програмен период са значително по-добри.

### 3.3.1 Бюджетно развитие през 2016 г.

Прегледът и съпоставката с предходната година на параметрите по приходите показва ръст при приходите по националния бюджет, основно при данъчните и осигурителните постъпления, докато грантовете от ЕС се свиват, поради ясно изразен базов ефект в 2015 г. Сроковете за приключване на проектите за предходния програмен период (2007–2013 г.) концентрираха пика при плащанията за целия програмен период в предходната година, което се отрази в базов ефект в бюджетните показатели по приходите и разходите, в които се отчитат транзакциите по европейските програми и фондове. Поради тази причина общите приходи на сектор „Държавно управление“ за 2016 г., които като съотношение спрямо БВП са в размер на 35.5% отчитат намаление с 3.6 пр.п. спрямо нивото през 2015 г. За това допринася най-вече свиването при грантовете от ЕС, като относителният дял в БВП на получените капиталови трансфери и други текущи приходи през 2016 г. е значително по-нисък от нивото през 2015 г. – с 4.1 пр.п. Следва обаче да се отбележи, че ако съпоставим приходите като елиминираме потоците, свързани с европейските програми и фондове в двете години, постъпленията по националния бюджет на съпоставима база отчитат ръст.

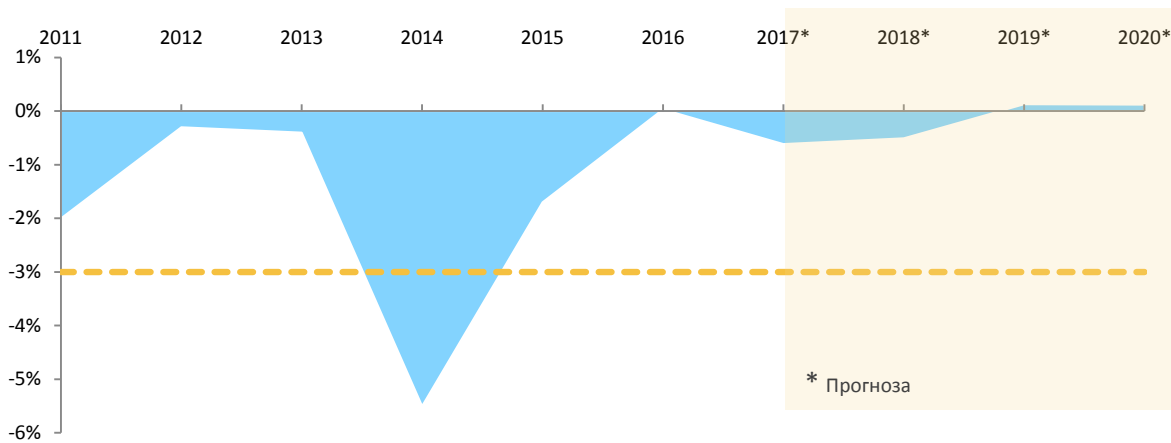
Спрямо прогнозата в предишната Конвергентна програма приходите на сектор „Държавно управление“, представени като относителен дял в БВП намаляват с 1.1 пр.п., което се дължи на твърде амбициозните прогнози в разчета за годината за усвояването на средствата по Оперативните програми и фондовете на ЕС. Отчетните данни показват по-ниско изпълнение на плащанията и съответно на получените грантове по проектите, съфинансирани от ЕС, поради все още началния етап на изпълнение за настоящия програмен период 2014–2020 г.

Данъчните приходи на начислена основа (без социалните и здравно-осигурителните вноски) нарастват като относителен дял в БВП спрямо 2015 г. с 0.4 пр.п., като в номинално изражение това са над 1.2 млрд. лв. Основните групи данъци бележат увеличение като дял от БВП спрямо 2015 г. При данъците върху производството и вноса се отчита увеличение от 0.2 пр.п., като с основен принос тук са приходите от ДДС и акцизи, при които нарастването е следствие на растежа на вътрешното потребление, увеличената активност на икономическите агенти и позитивния ефект от действията на приходните администрации за подобряване на събираемостта на приходите и борбата със сенчестата икономика и укриването на данъци.

При данъците върху доходите и др. увеличението като дял от БВП спрямо 2015 г. е с 0.1 пр.п., което в номинално изражение надвишава 330 млн. лв. Основните фактори за нарастването при данъка върху доходите на физическите лица са нарастването на заетостта, както и регистрираният значителен ръст на доходите в икономиката. При данъците върху капитала равнището спрямо БВП се запазва, като има номинален ръст от 20 млн. лв., което се дължи основно на увеличаване положителен финансов резултат както при нефинансовите, така и при финансовите предприятия, което от своя страна е израз на продължаващото ускоряване на бизнес активността сред фирмите, нарасналото търсене на продукцията им в страната и чужбина и повишаващото се бизнес доверие сред икономическите агенти.

Отнесени към БВП приходите от социални и здравно-осигурителни вноски нарастват с 0.1 пр.п. спрямо предходната година, за което допринасят вече посочените фактори, влияещи върху ДДФЛ, повишената заетост (намаляването на безработицата), увеличението на минималните осигурителни прагове и др.

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



Източник: Евростат, МФ

Общите разходи през 2016 г. на сектор „Държавно управление“ са в размер на 35.5% от БВП, което е с 5.2 пр.п. по-малко от отчетеното през 2015 г. ниво. Това намаление се дължи основно на посочените по-горе ефекти при европейските програми, включително на по-ниските разходи за национално съфинансиране, както и на ефектите от дискреционните мерки в разходната страна на бюджета. Поради тези фактори най-значително намаление спрямо предходната година се отчита при брутообразуването на основен капитал, като относителният дял от БВП на тези разходи се свива с 3.7 пр.п. Освен базовия ефект от предходната година, влияние върху размера на тези разходи през 2016 г. оказва и по-ниското от очакваното усвояване и забавяне в началния етап на изпълнение при редица инфраструктурни проекти за програмния период 2014-2020 г. Това забавяне също така се отразява и в отлагане на разходи за следващи периоди, което е взето предвид в тригодишната бюджетна прогноза.

Разходите за компенсация на наетите лица като относителен дял от БВП намаляват с 0.4 пр.п. в сравнение с предходната година, като това е свързано с предвидените разходни тавани в програмата за годината и базовия ефект в разходите за 2015 г. Освен при разходите за компенсация на наетите намаление спрямо предходната година се отчита при разходите за субсидии – с 0.8 пр.п., разходите за издръжка – с 0.2 пр.п. и разходите за лихви – с 0.2 пр.п.

Размерът на социалните трансфери като дял от БВП намалява минимално с 0.1 пр.п. Трябва обаче да се направи разграничение между отделните видове социални плащания. Положените усилия за изплащане на неразплатените задължения в сферата на здравеопазването доведоха до нарастване на плащанията за социални трансфери в натура чрез пазарни производители. При останалите социални трансфери, където влизат и разходите за пенсии, въпреки минималното намаление като дял от БВП, се отчита номинално нарастване с 394 млн. лв., главно поради осъвременяването на пенсиите по силата на „швейцарското правило“, което беше заложено в програмата за годината и изплатените еднократни суми към пенсиите за месеците април и декември.

### 3.3.2 Бюджетни акценти за 2017 г.

Съгласно тригодишната бюджетна прогноза се предвижда дефицитът на сектор „Държавно управление“ да бъде в размер 0.6 на сто от БВП. Тази цел е съобразена с текущите икономически условия и с изискванията на националните фискални правила.

Политиката по приходите запазва приемствеността през последните години и е ориентирана към поддържане на икономическия растеж, подобряване на бизнес средата, както и огранича-

ване на данъчните измами и повишаване на макроикономическата и фискална устойчивост в дългосрочен план. Програмата за годината предвижда запазване на данъчната тежест при основните данъци, с изключение на ставките при акцизите на тютюневите изделия. Почувствително увеличение е предвидено при постъпленията от осигурителни вноски, което е резултат от промените в осигурителната политика през 2017 г. Рамката по приходите е планирана отново умерено консервативно, като се отдава значение и на мерките за повишаване на данъчната събираемост.

Политиката на публичните разходи е насочена към осигуряване нормалното функциониране на бюджетните системи, обезпечаване на приоритетните политики и повишаване на ефективността на разходите в отделните сектори с цел засилване на техния принос за повишаване на икономическия растеж.

### — Приоритети в частта на приходите

Основен акцент в работата на приходните администрации ще продължат да бъдат намаляването на дела на сенчестата икономика и подобряването на събираемостта на приходите, намаляването на административната тежест и разходите за бизнеса и гражданите, борбата с данъчните измами и укриването на данъци, стимулирането на инвестиционната активност и заетостта, мерките за събиране на просрочените задължения и мерките за подобряване на условията за бизнес и привличането на инвеститори.

Основните нормативни характеристики и промени при данъчните закони и подзаконовни актове са, както следва:

- Запазване на ниските данъчни ставки за корпоративни данъци, данъка върху доходите на физическите лица и ставката на ДДС, като важен стимул за инвестиции, икономически растеж и заетост.
- мерки за повишаване на събираемостта на задълженията за данъци и осигурителни вноски спрямо длъжниците с просрочени задължения в големи размери. Очакваният положителен ефект от мярката върху приходите е 40 млн. лв. (0.04 % от прогнозния БВП).
- увеличение на акцизната ставка върху тютюневите изделия. Това е стъпка от предвидения времеви график за поетапно увеличаване на акцизните ставки до достигане на минималните нива на облагане в ЕС, като постъпателния процес ще продължи и през следващата година. Очакваният положителен ефект върху данъчните приходи от акциз и ДДС е 56 млн. лв. (0.06 % от БВП).
- Ограничаване на обхвата на необлагаемите доходи от парични и предметни печалби, получени от участие в игри с очакван ефект от 1.5 млн. лв. (0.002 % от прогнозния БВП).
- Въвеждане на местен данък върху таксиметровия превоз на пътници в населените места. Осъществяването на мярката се очаква да има положителен ефект върху приходите от 9 млн. лв. (0.01 % от БВП).
- Изменение на параметрите на политиката по дивидентите от печалбата на дружествата с преобладаващо държавно участие – очакваният положителен ефект за приходите е 20.2 млн. лв.

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

- Запазват се съотношенията на осигурителните вноски за фондовете на държавното обществено осигуряване (ДОО) и на здравноосигурителната вноска за 2017 г.

- Повишава се размерът на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ на ДОО с 1 пр.п. съответно до 18.8 % за родените преди 1 януари 1960 г. и 13.8 % за лицата родени след 31 декември 1959 г. Целта на тази мярка е да се намали недостигът от средства по бюджета на ДОО и да се редуцира размерът на субсидирането му от държавния бюджет. Очакваният положителен ефект върху приходите е 186.7 млн. лв. (0.19 % от БВП).
- От 1 януари 2017 г. се увеличава осигурителната вноска за фонд „Пенсии за лицата по чл. 69“ от КСО с 20 пр.п. За родените след 1959 г. осигурителната вноска достига 55.8 %, а за родените преди 1960 г. – съответно 60.8 %. Увеличените приходи от осигурителни вноски на тази категория осигурени лица ще покриват разходите за пенсии на настоящите военни пенсионери, спазвайки принципите на разходопокривните пенсионни схеми.
- През 2017 г. се увеличава диференцираният минимален осигурителен доход за самоосигуряващите се лица, съобразно облагаемия им доход, съответно на 460 лв., 500 лв., 550 лв. и 600 лв. Ефектът върху приходите се очаква да бъде 23.1 млн. лв. (0.02 % от БВП).
- Запазва се максималният осигурителен доход за 2017 г. за всички осигурени лица на ниво от 2600 лв., както и минималният месечен размер на осигурителния доход за регистрираните земеделски стопани и тютюнопроизводители в размер на 300 лв.
- Минималните осигурителни доходи по основните икономически дейности и групи професии нарастват средно с 2.6 % за 2017 г. в сравнение с 2016 г. Ефектът върху приходите се оценява на увеличение с около 24.3 млн. лв. (0.02 % от БВП). Тази промяна е свързана с променения размер на минималната работна заплата, който считано от 1 януари 2017 г. е 460 лв.
- Увеличение на приходите от осигурителни вноски в резултат на промяна на избора на осигуряване от частен фонд в НОИ в размер на 12 млн. лв. (0.01 % от БВП).

#### — Приоритети в частта на разходите

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

#### © Мерки в сферата на образованието

Приоритетите в областта на образованието за 2017 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. През последната година влезе в сила Закона за предучилищното и училищното образование и се одобриха над 15 подзаконови нормативни акта, от които произтичат промени във всички сегменти на системата на средното образование.

Приоритетите, към които е насочена политиката в областта на предучилищното и училищното образование, са:

- Осигуряване на възможност за физически достъп до образователните институции чрез определяне на защитени детски градини и разширяване на обхвата на ползващите право на безплатен транспорт ученици до завършване на средно образование. За изпълнението на тези мерки са предвидени допълнителни средства в размер на 7.1 млн. лв.

- Реализиране на концепцията за приобщаващо образование. Предвидените допълнителни средства са в размер на 6.0 млн. лв.
- Изпълнение на Стратегията за внедряване на съвременни информационни и комуникационни технологии в училищата чрез внедряване на образователно съдържание за електронно обучение. За изпълнението на тази мярка са предвидени допълнителни 3.0 млн. лв.
- Диференциране на разходните стандарти за финансиране на детските градини за осигуряване недостига на средства за институциите от системата на предучилищното образование в малките и средните общини. За изпълнението на тази мярка са предвидени допълнителни средства в размер на 11.0 млн. лв.
- Въвеждане на новата образователна структура и осигуряване за безвъзмездно ползване на нови учебници и учебни комплекти за учениците от I, II, V и VI клас. Предвидени са средства в размер на 10.3 млн. лв.
- Възстановяване на извършените разходи от образователните институции за изплащане на повишения размер на обезщетения на персонала при прекратяване на трудови правоотношения. За изпълнението на тази мярка са осигурени допълнителни средства в размер на 9.0 млн. лв.
- Разширяване подкрепата на държавата за съхраняване на българското етнокултурно пространство и на националната и духовна идентичност на българските граждани зад граница чрез финансиране изучаването на български език и литература, история и география на България в неделните училища в чужбина. За реализирането на тази мярка са осигурени допълнителни средства в размер на 1.5 млн. лв.
- За увеличаване на разходните стандарти за техническите професионални направления в професионалните гимназии са осигурени допълнителни средства в размер на 4.0 млн. лв. Това са професионалните направления едновременно с най-голям спад на учениците и най-високо търсене на пазара на труда. Намалението на учениците ще доведе до дефицит и невъзможност да се издържат паралелки по технически специалности в много професионални направления.
- За целодневна организация на учебния ден на учениците от I до VII клас, включително в средишните училища са осигурени допълнителни средства в размер на 3.5 млн. лв.
  - осигуряване на достъп до образователните институции на деца и ученици от малките населени места чрез определяне на защитени детски градини и разширяване на обхвата на ползващите право на безплатен транспорт ученици до завършване на средно образование, както и за поддръжка на автобусите, предоставени на училищата;
  - осигуряване на подкрепа за деца и ученици със специални образователни потребности в детските градини и училищата от специализирани екипи;
- Политиката в областта на висшето образование е насочена към подпомагане на изпълнението на стартиралите в сектора реформи. Допълнителното финансиране в системата за 2017 г. е насочено към:
  - увеличаване на тежестта на получената комплексна оценка за качеството на обучението и съответствието му с пазара на труда върху размера на предвидените средства за издръжка на обучението в държавните висши училища. Предвидени са допълнителни средства за тази цел в размер на 7.9 млн. лв.;



- подпомагане и насърчаване на процеса на консолидация и оптимизация на системата на висшето образование. Предвидени са допълнителни средства за тази цел в размер на 1.0 млн. лв.;
- насърчаване на обучението по приоритетни професионални направления и подпомагане издръжката на защитени специалности;
- увеличаване на средствата от държавния бюджет за стипендии на студентите. Допълнително предоставените средства са в размер на 3.0 млн. лв.

Предвидени са средства за осигуряване на безплатен транспорт на деца и ученици за подпомагане на равния им достъп в съответствие със Закона за предучилищното и училищното образование, което е свързано с тенденцията към оптимизиране на училищната мрежа и осигуряване на възможност за пътуване на децата и учениците до средищните училища.

Националното финансиране на образованието ще продължи да се допълва и със средства от структурните фондове на ЕС. Те са насочени главно към развитие на уменията за учене и на творческите способности на учениците и повишаване на мотивацията им за учене, квалификация на учителите, практическо обучение и стажове за учениците, усъвършенстване на практическите умения на студентите от висшите училища и повишаване успешната реализация на младите хора на трудовия пазар.

По отношение на политиката в сферата на науката през 2017 г. усилията са насочени към изпълнение на целите, заложи в разработените Оперативен план за периода 2017–2020 г. и Индикативен план на инвестициите за периода 2017–2020 г. към Националната стратегия за развитие на научните изследвания 2025.

### ☉ Мерки в сферата на здравеопазването

Основният акцент на политиката в областта на здравеопазването през 2017 г. е поставен върху подобряването на функционирането на системата на база приетите промени в Закона за здравното осигуряване и в Закона за лечебните заведения. Продължава действието на разпоредбите на ЗЗО, с които се въвежда поетапно повишаване на частта от минималния осигурителен доход, върху който се определят здравноосигурителните вноски за лицата, които се осигуряват за сметка на държавния бюджет, от 55% през 2016 г. на 60% от минималния осигурителен доход за самоосигуряващите се лица от 1 януари 2017 г., като всяка следваща година съотношението се увеличава с 5 пр.п. до достигане на минималния осигурителен доход за самоосигуряващите се лица. Ефектът върху приходите и разходите е неутрален.

### ☉ Мерки в сферата на отбраната

Политиката в областта на отбраната е свързана с поддържането на модерни и боеспособни въоръжени сили (ВС). Основните приоритети в това направление са: приемственост и устойчивост на развитието на ВС чрез провеждане на реалистична отбранителна политика, която съответства на заплахите за сигурността на страната, на съюзните ни ангажименти в НАТО и ЕС и на наличните финансови ресурси; поддържане на съществуващите и постепенно развитие на нови отбранителни способности; постепенно преустановяване на всички зависимости на българските отбранителни способности, потенциално водещи до неустойчивост на външната граница на евроатлантическата общност; развитие на отбранителните способности в рамките на Програмата за развитие на отбранителните способности на Въоръжените сили на Република България 2020. За реализирането на тези приоритети 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 2017 г. за поддържане на съществуващите и постепенно развитие на нови отбранителни способности са предвидени допълнителни разходи за: осигуряване на летателната годност на самолети МиГ-29, придобиване на нов тип боен самолет и придобиване на многофункционален модулен патрулен кораб за военноморските сили в общ размер на 402 млн. лв. (0.41% от прогнозния БВП).

### ☉ Мерки по отношение на пенсиите и социалното подпомагане

- От 1 януари 2017 г. постепенно се увеличава тежестта на една година осигурителен стаж в пенсионната формула с процент, равен или по-голям от процента, определен по разписаното правило в чл. 100 на Кодекса за социално осигуряване (КСО). Според чл. 70, ал. 1 от КСО процентът за всяка година осигурителен стаж се определя ежегодно със Закона за бюджета на ДОО за съответната година на база на прогнозни стойности за нарастването на осигурителния доход и на индекса на потребителските цени.
- От 1 януари 2017 г. процентът за всяка година осигурителен стаж в пенсионната формула се увеличава от 1.1 на 1.126 (с 2.4 %). От 1 юли 2017 г. пенсиите за трудова дейност, отпуснати до 31 декември 2016 г., не се осъвременяват по чл. 100 на КСО, а се преизчисляват с новия процент за година осигурителен стаж. Ефектът от преизчислението върху разходите за пенсии е 106 млн. лв. (0.11% от прогнозния БВП).
- Целогодишното изплащане на осъвременените от 1 юли 2016 г. пенсии и добавки към тях ще се отрази в увеличение на разходите за пенсии със 110 млн. лв. Увеличението на тежестта на осигурителния стаж за новоотпуснатите пенсии ще има съответно ефект в размер на 7 млн. лв. В следствие на преизчисляването на вече отпуснати пенсии на лица с упражнено право на ранно пенсиониране в сектор сигурност поради прехвърляне от втори към първи стълб се планира увеличение с още 17 млн. лв. Общият ефект върху разходите е в размер на 0.14 % от БВП.
- Максималният размер на получаваните една или повече пенсии се запазва на 910 лв.
- От 1 януари 2017 г. се повишават изискуемите възраст и осигурителен стаж при пенсиониране за всички категории труд. Това се отразява в намаление на разходите за пенсии с около 15 млн. лв. (0.02% от БВП).
- За да се подпомогнат пенсионерите с най-ниски пенсии, с ПМС № 47 от 8 март 2017 г. е одобрен допълнителен трансфер в размер 51.5 млн. лв. (0.05 % от БВП) по бюджета на ДОО за изплащане на еднократна допълнителна сума от 40 лв. към пенсиите за месец април 2017 г. Допълнителните средства се изплащат на всички пенсионери, чиято пенсия или сбор от пенсии, заедно с добавките към тях, е в размер до 314 лв. В областта на социалните обезщетения и семейните помощи през 2017 г. се запазват параметрите на действащото законодателство, в т.ч. периодът на изплащане на паричното обезщетение за бременност и раждане и размерът на обезщетението за отглеждане на дете от една до две годишна възраст; режимът за отпускане на обезщетението за временна неработоспособност; периодът, от който се изчисляват краткосрочните обезщетения при временна неработоспособност и безработица, бременност и раждане; размерът на еднократната помощ при смърт; максималният размер на гарантираните вземания на работ-

ниците и служителите (от фонд „ГВРС“) за неизплатени заплати при фалит на предприятие; минималният и максималният размер на обезщетенията при безработица.

- С цел подобряване адекватността на най-ниските пенсии, в управленските приоритети на новото правителство е предвидено увеличение на минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст на 180 лв. от 1 юли 2017 г. и на 200 лв. от 1 октомври 2017 г. Ефектът се изразява в около 100 млн. лв. допълнителен разход, който се предвижда да се осигури от преизпълнението на приходите в ДОО (0.1 % от прогнозния БВП).
- В областта на политиката за подпомагане на семействата с деца приоритет е подобряването на ефективността и целенасочеността на семейното подпомагане за отглеждането на децата в семейна среда. Следвайки тези принципи бяха приети изменения и допълнения на Закона за семейни помощи за деца и Закона за интеграция на хората с увреждания, които целят регламентирането на нов вид месечна помощ за децата с трайни увреждания. С направените изменения се предвижда за всички деца с трайни увреждания помощта да се предоставя за задоволяване на основните и специфичните поради увреждането потребности. За децата с определени 90 и над 90 на сто вид и степен на увреждане или степен на трайно намалена работоспособност, които се отглеждат от своите родители/осиновители, се предвижда помощта да бъде в по-висок размер, за да може за тези деца да се осигури грижа и подкрепа в домашна и семейна среда. Въз основа на заложените критерии за определяне на размерите на помощта в зависимост от степента на увреждането или степента на намалената работоспособност и в съответствие с предназначението ѝ, размерите на помощта са диференцирани, като за децата с определени 90 и над 90 на сто вид и степен на увреждане помощта е с най-висок размер (930 лв.), а за децата с 50 до 70 на сто определена степен на увреждане – най-нисък (350 лв.). Високият размер на помощта за децата с най-тежки увреждания отчита, че техните родители имат много по-сериозни разходи и потребности в сравнение с другите семейства. Те имат по-сериозни ангажименти в грижите за децата, много често водещи до невъзможност да работят и да получават доходи от труд. Диференцираните размери ще гарантират по-голяма справедливост и по-добра целенасоченост на подкрепата за децата с трайни увреждания. Ефектът върху разходите от въвеждането и диференцирането на помощта е 55 млн. лв. (0.06% от БВП).

### © Политика по доходите

- От 1 януари 2017 г. се увеличава минималната работна заплата (МРЗ) за страната от 420 на 460 лв., като нетният ефект от мярката върху бюджетния баланс е неутрален, тъй като очакваните по-високи разходи от увеличението на минималната заплата на заетите в бюджетния сектор ще бъдат компенсирани в голяма степен от очакваните постъпления от данъци и осигуровки върху увеличените възнаграждения за всички заети, получаващи възнаграждение в размер на МРЗ. Повишаването на размера на МРЗ цели постигането на номинален ръст на доходите на най-нископлатените групи на пазара на труда. Провежданата политика по доходите 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 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 е предвидено увеличение на стандартите за финансиране на дейностите по образованието, с което се създава възможност за повише-

ние на заплатите на педагогическия и непедагогическия персонал в системата. Увеличението на възнагражденията в сектора е важна предпоставка за привличането на младите хора в учителската професия и основен фактор за подобряване на качеството на образованието в дългосрочен план. За увеличение на възнагражденията на педагогическите специалисти в ЗДБРБ за 2017 г. са предвидени допълнителни средства в размер на 100 млн. лв. Освен тях се предвижда въвеждането на нова система за поетапно увеличение на възнагражденията на учителите, като през м. септември 2017 г. ще бъде направена първата стъпка. Необходимите средства за изпълнението на тази мярка са в размер на 80 млн. лв. за 2017 г., като те ще бъдат осигурени в рамките на утвърдените годишни разходни тавани. За изпълнение на поетите ангажименти по колективното трудово договаряне за системата на предучилищното и училищното образование са отделени 12 млн. лв. За компенсиране на увеличението на МРЗ и на вноските за ДОО са предвидени допълнителни средства в размер на 26.2 млн. лв. Общият ефект върху разходите е в размер на 0.22% от БВП.

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

Стратегията на провежданата политика 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 за периода 2017 – 2019 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 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 – предвидените средства са в размер на 3 млрд. лв.**

Политиката се фокусира върху формирането и повишаването на качеството на човешкия капитал във всичките му измерения. Тя е основно насочена към модернизирание, подобряване на достъпа до образователната система и въвеждане на механизми за по-добро управление на качеството. Сред дейностите в тази област са включени мерките за подобряване на достъпа до образование, както и ориентиране на образованието към творчество и иновации, развиващи личността, и намаляване на дела на лицата, преждевременно напуснали училище. За подобряване на качеството в образованието ще бъдат разработени по-ефективни модели на финансиране. Предвижда се също въвеждане на система за кредити, повишаване на квалификацията на педагогическите кадри, засилено използване на информационни и комуникационни технологии и подобряване на връзката с бизнеса. Повишаването на качествените характеристики на работната сила следва да бъде осигурено чрез мерки в посока на адаптиране на политиките в областта на ученето през целия живот към потребностите на пазара на труда, включително и чрез насърчаване провеждането на обучения в приоритетни сектори на икономиката, в т.ч. сектори, основаващи се на знанията, високите технологии и ИКТ и т.н. Сред тях са: подобряване на мобилността, въвеждане на система за кредити, укрепване на връзките с бизнеса и насърчаване въвеждането на съвременни форми на организация на труда в предприятията.

Предвижда се повишаване на социалната роля и значимост на научните изследвания, развитие на научния потенциал чрез интегриране в Европейското изследователско пространство, както и развитие на научно-изследователската дейност чрез програмно-конкурсно финансиране. Ще бъдат финансирани мерки за осигуряване на национален достъп до европейски и световни инфраструктури, електронни инфраструктури и бази данни от ключово значение за развитие на науката в страната. По отношение на подобряване качеството на здравеопазването се предвиждат иновации за устойчива и ефективна здравна система, както и повишаване на качеството на здравното обслужване и осигуряване достъп на всички граждани до здравна помощ и услуги.

#### **3.4.2 Намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване – предвидени средства в размер на 1.8 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 предоставяне на възможности за обучение и заетост, както и за стартиране на собствен бизнес, подобряване на качеството на социалните услуги, деинституционализация на грижите за деца и възрастни хора и хора с увреждания, както и редица законодателни промени. Предвидените дейности включват повишаване на квалификацията на безработните лица, подобряване на качеството на посредническите услуги за заетост, за да отговарят по-добре на потребностите на работната сила, както и мерки за по-гъвкава заетост, с които да се подобрят възможностите за съвместяване на личния и професионалния живот.

#### **3.4.3 Постигане на устойчиво интегрирано регионално развитие и използване на местния потенциал – предвидени средства в размер на 6.5 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 изоставашите 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 0.5 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. Ще бъдат предприети и конкретни стъпки за подобряване на качеството на услугите в сектор „Туризм“. 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 0.2 млрд. лв.**

През периода до 2019 г. основна насока в работата на правителството ще бъде въвеждането и утвърждаването на комплексно административно обслужване и преглед на всички регулаторни режими, установени със специален закон, като целта е намаляване и недопускане на увеличаване регулаторната тежест и по-добра координация между териториалните звена на централната администрация, предоставящи услуги. Основна насока в правителствената политика ще бъде развитието на електронното управление и осигуряване на свързаност и 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 по-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 0.2 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. По отношение създаването на интегриран вътрешен пазар на енергия, усилията ще бъдат насочени към пълното транспониране на Третия енергиен либерализационен пакет на ЕС с цел пълна либерализация на електроенергийния пазар.

#### **3.4.7 Подобряване на транспортната свързаност и достъпа до пазари – предвидени средства в размер на 6.8 млрд. лв.**

През периода до 2019 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“, модернизация на ж.п. линия София-Пловдив, рехабилитация на ж.п. линия Пловдив – Бургас, развитие на ж.п. възел София и завършване на ж.п. линията Пловдив – Свиленград. За постигането на устойчиво развитие на масовия обществен транспорт усилията са основно насочени към изграждането и развитието на интелигентни мрежи и услуги. Тук основно значение има разширяването на метрото в град София. По отношение на осъществяването на реформата на железопътната транспортна система основните усилия ще бъдат за подобряване на управлението на железопътния сектор, както и за реструктуриране на „Холдинг БДЖ“ ЕАД и НК „ЖИ“.

#### **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>23</sup>, дефинирани като промени в нивата на основни макроикономически показатели.

В резултат на планираните интервенции, към края на 2019 г. се очаква положителна промяна по отношение на заетостта (увеличение от 3.6% над базисния сценарий) и коефициента на безработица (намаление с 1.4 пр.п.). Това се дължи както на преки ефекти от вливането на средствата в икономиката (откриване на работни места), така и на косвени ефекти (намирайки изражение в повишаване на качеството на заетите и работната сила като цяло).

<sup>23</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.

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

Макроикономически показател	Ефект към 2019 г.
БВП	8.6%
Износ на стоки и услуги	1.8%
Текуща сметка, % от БВП	-5.2 пр.п.
Заетост (15-64 г.), хил.	3.6%
Коефициент на безработица (15-64 г.)	-1.4 пр.п.
Инфлация по ХИПЦ	3.5 пр.п.
Бюджетен баланс, % от БВП	-1.4 пр.п.

Източник: МФ, СИБИЛА

Според направения анализ фискалната позиция на страната се влоши в краткосрочен план, като към края на 2019 г. нетният ефект от изпълнението на планираните мерки върху бюджетния баланс ще достигне -1.4 пр.п. от БВП. 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.

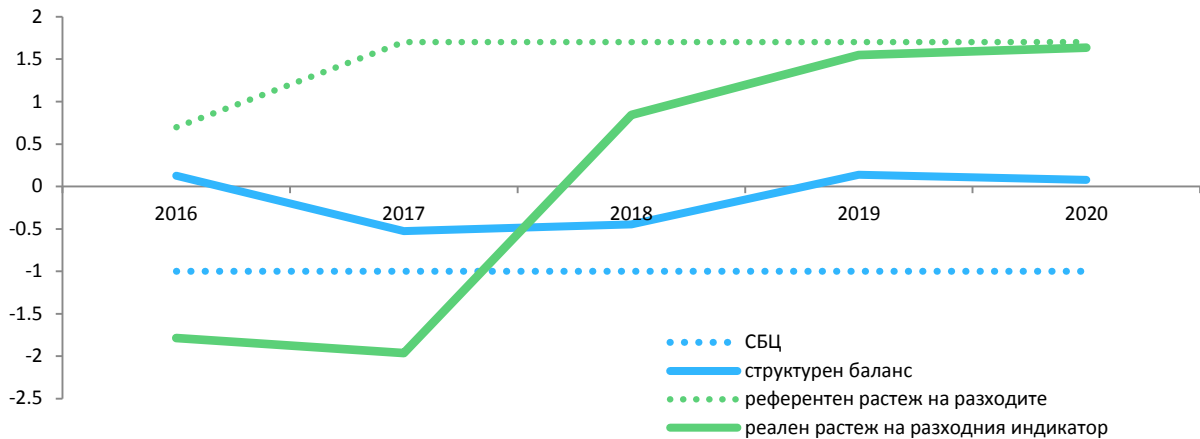
През разглеждания период производството и БВП на страната ще нарастват плавно, позволявайки постепенна реална конвергенция с ЕС. Изпълнението на планираните мерки би изиграло съществена роля в това отношение, като симулациите показват, че техният ефект върху БВП към 2019 г. би бил с 8.6% над базисния сценарий без средства от ЕС. Инфлацията ще се ускори с 3.5 пр.п. спрямо базисния сценарий. Износът на стоки и нефакторни услуги също ще нараства по-бързо спрямо базисния сценарий (1.8%) в резултат на планираните интервенции.

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

Структурният бюджетен баланс към края на 2016 г. се оценява на 0.1% от БВП. Спрямо предходната година бе реализирана корекция от около 1.6 пр.п., което значително надхвърля препоръчаното структурно усилие от 0.5% от БВП. Съответно средната корекция за двугодишния период 2015-2016 г. е в рамките на 1 пр.п. По този начин още през 2016 г. бе постигната и надхвърлена средносрочната бюджетна цел (СБЦ) на страната за структурен дефицит от 1% от БВП. През 2017 г., когато не се очаква промяна в размера на отрицателното отклонение от потенциала спрямо предходната година (-0.3% за 2016 и 2017 г.), се планира реализирането на дефицит на сектор „Държавно управление“, който кореспондира на структурен бюджетен баланс от -0.5% от БВП. Последното остава над СБЦ за страната, с което се спазват изискванията на Пакта за стабилност и растеж и което е свързано с необходимостта от намирането на подходящ баланс между нуждата от краткосрочно стимулиране на икономиката и запазването на устойчивостта на публичните финанси в дългосрочен план. Въпреки че СБЦ остава непроменена на ниво от -1% от БВП, през следващите години, когато се очаква плавно намаление и съответно елиминиране на отрицателното отклонение от потенциала, се планира подобрене на структурния баланс, чиито размер се оценява на -0.4% от БВП през 2018 г. и 0.1% от БВП през 2019 и 2020 г.



Граф. 3-2: Съответствие с изискванията по превантивната част на ПСР



Източник: МФ

Съответствието с фискалните правила по ЗПФ и ПСР се потвърждава и от оценките за растежа на разходите, изчислен по общата методология за т. нар. бенчмарк на разходите, при отчитането на разделението между финансираните с национални средства и със средства от ЕС публични инвестиционни разходи (брутообразуване на основен капитал по ЕСС' 2010). Изменението в реално изражение на разходния индикатор, използван за целите на фискалното управление в ЕС (коригирани бюджетни разходи, нетно от ефекта на приходните дискреционни мерки), се оценява на -1.8% за 2016 г., -2.0% за 2017 г., 0.8% за 2018 г., 1.6% за 2019 г. и 1.6% за 2020 г. Цитираните стойности се базират на отчетни данни и прогнози за бюджетните параметри, представени по методологията ЕСС 2010, както и на дефлатора на БВП за конкретната година от актуалната макроикономическа прогноза на МФ. Динамиката на нетните разходи е съобразена със зададените от ЕК референтни нива на потенциалния растеж (намален със съответния марж за годините на неизпълнение на СБЦ), които са съответно 0.7% за 2016 г. и 1.7% за 2017 г.

### 3.6 Равнище на дълга и тенденции, операции под черта

През 2016 г. политиката по управление на държавния дълг беше съобразена с планираните средносрочни икономически перспективи и основни приоритети на бюджетната рамка, както и с мерките насочени към своевременно осигуряване на ефективни дългови източници, поддържане стабилността на индикативните параметри на дълга и мониторинг на законово установените дългови ограничения.

В резултат от стриктното следване на строга фискална политика и надежден подход при управление на суверенните задължения, както и от необходимостта от наличието на фискален буфер през 2016 г., който да служи като потенциална застраховка за запазване на стабилността на банковата система, към края на 2016 г. консолидираният дълг на сектор "Държавно управление" отбеляза значително увеличение спрямо нивото си в края на предходната година както в номинално изражение, така и като дял от БВП. По предварителни данни на МФ размерът на дълга нараства с 4 296.5 млн. лв, и възлиза на 27 320.8 млн. лв. Стойността на съотношението консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“/Брутен вътрешен продукт регистрира увеличение от около 3.5 пр.п. като достига ниво от около 29.5%.

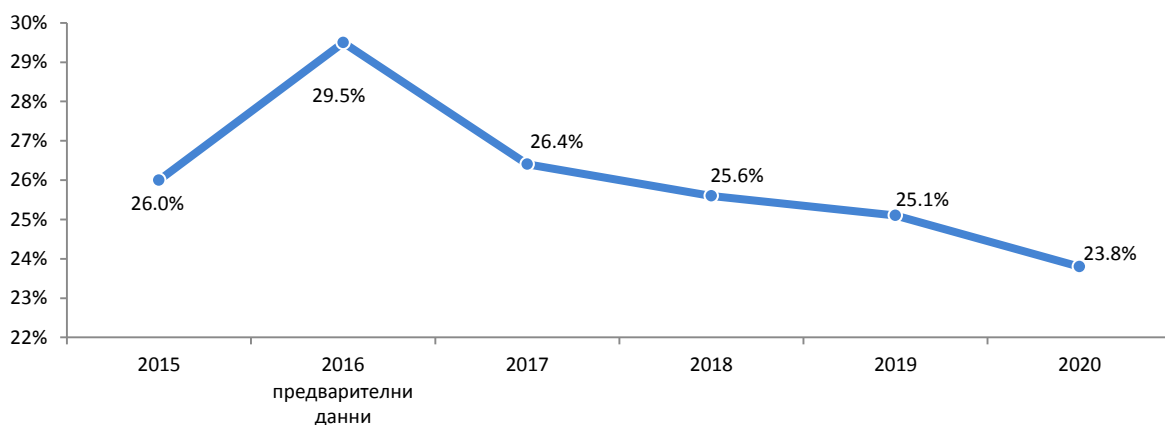
Като приноси на трите подсектора на сектор „Държавно управление“ основна тежест продължава да заема подсектор „Централно правителство“ с дял от около 98.0%. През 2016 г. нарастването на дълга се дължи основно на осъществената през март 2016 г. втора транзакция по емитиране на еврооблигации на МКП в рамките на създадената Глобална средносрочна

програма на Република България за издаване на облигации на международните капиталови пазари, усвояване на средства по заеми на Фонда за гарантиране на влоговете в банките и на нови единици, включени в обхвата на подсектор „Централно управление“.

Основен източник на дългово финансиране и през 2016 г. с дял от около 99% остават емисиите на ДЦК, преобладаващата част от които са пласирани на международните капиталови пазари. Използването на Глобалната средносрочна програма позволи предприемане на гъвкав подход при пласирането на ДЦК на МКП през м. март 2016 г. Наличието на бенчмарк крива и положителното възприемане на предходната транзакция, осъществена през м. март 2015 г. от страна на инвеститорите, способстваха за първи път България да издаде външни облигации без предварително провеждане на срещи с инвеститори, което от своя страна позволи емитентът максимално да се възползва от появилата се благоприятна пазарна среда. Емитираните през месец март нови бенчмаркови еврооблигации са на обща стойност 1.994 млрд. евро. Транзакцията включва транш от 7-годишни облигации на стойност 1.144 млрд. евро при лихвен купон от 1.875% и транш от 12-годишни облигации на стойност 850 млн. евро при лихвен купон от 3.000%. Останалият 1% представлява усвоявания по заеми от международни финансови институции. Делът на външното финансиране през 2016 г. възлиза на около 88.7% от общия размер на реализираното ново заемане, а на вътрешното – съответно на около 11.3%. Заделеният от правителството фискален буфер през 2016 г. се предвижда да бъде използван за покриване на плащания по падежиращ външен дълг, с което отпада и нуждата от рефинансирането му с нов дълг през 2017 г.

В контекста на провежданата бюджетна политика, прогнозите за умерен темп на растеж на БВП, нуждата от рефинансиране на намиращия се в обращение държавен дълг в периода 2017–2020 г. се очаква нивото на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ да се движи в диапазона между 23.8–26.4% от БВП. Еднократното нарастване на дълга през 2016 г. се предвижда да бъде частично неутрализирано от предстоящото изплащане през м. юли 2017 г. на падежиращата се емисия 5-годишни еврооблигации от 2012 г., след което през периода 2018–2020 г. се очаква размерът на дълга да се стабилизира в границите около 26 млрд. лв. Прогнозите за нивото на параметъра остават значително под максимално допустимата референтна стойност на Маастрихтския критерий за конвергентност от 60% от БВП, което ще гарантира запазване на равнището на държавна задлъжнялост в устойчиви граници, респ. водещата позиция на Република България сред държавите членки на ЕС по отношение на дълговата тежест.

**Граф. 3-3: Съотношение КДД/БВП**



Източник: Евростат, МФ

В подкрепа на усилията за контролиране на нивото на държавния дълг и запазване на равнището му в нискорискови граници, в Закона за държавния бюджет на Република България за 2017 г. са предвидени следните дългови ограничения:

- Максималният размер на държавния дълг към края на 2017 г. не може да надвишава 23.9 млрд. лв. (12.2 млрд. евро);
- Максималният размер на новия държавен дълг, който може да бъде поет по реда на Закона за държавния дълг е 1.2 млрд. лв. (0.6 млрд. евро)

Досега прилаганият подход за ежегодно определяне в закона за държавния бюджет на лимити по дълга способства за контролиране на увеличението 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 размера на дълга.

Дългът на подсектор „Местно 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 и Закона за общинския дълг. Те предвиждат годишният размер на плащанията по общинския дълг за всяка община във всяка отделна година да не може да надвишава 15 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, както и че в рамките на текущата бюджетна година общините могат да поемат нов дълг за реализиране на дългосрочни договори с гарантиран резултат (ЕСКО договори) в размер до 15 на сто от средногодишния размер на отчетените капиталови разходи за последните четири години по съответния общински бюджет. Предварителните данни за 2016 г. показват, че регламентираният законови ограничения, както и очакваните гъвкави схеми за финансиране на общините през новия програмен период, ще запазят неговия дял от БВП в рамките на около 1% за целия разглеждан период от 2017 до 2020 г.

Дългът на подсектор „Социалноосигурителни фондове“ бе изцяло погасен през юни 2016 г. Акумулираните финансови активи под формата на ДЦК, издадени от подсектор „Централно правителство“ за 2016 г. възлизат на около 641 млн. лв., което е определящо за влиянието на подсектора върху размера на дълга на сектор „Държавно управление“ и през периода 2017–2020 г. в посока намаление на дълга посредством спазване на принципа на консолидация.

Прогнозните данни за размера на дълга на подсекторите „Местно управление“ и „Социалноосигурителни фондове“ показват запазване тенденцията за намаление на приноса на тези подсектори при измерване на държавната задлъжнялост.

**Табл. 3-2: Приходи от приватизация и следприватизационен контрол по централния бюджет**

(хил. лв.)

Отчет 2016 г.	ЗДБРБ 2017 г.	Прогноза 2018 г.	Прогноза 2019 г.	Прогноза 2020 г.
6 167	13 700	10 980	43 900	2 050

Заложените в таблицата стойности са на база прогноза за приходите от приватизационни продажби и следприватизационен контрол за периода 2018–2020 г., изготвена през януари 2017 г. от Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол, в резултат на оценка на остатъчния приватизационен ресурс.

Основните приходи по години се очакват от продажбата на следните дружества:

- 2017 г.: „Българска фондова борса – София“ АД, „Централен депозитар“ АД, „Военно издателство“ ЕООД, „Плод и зеленчук“ ЕООД, „Свободна безмитна зона-Бургас“ АД;
- 2018 г.: „Транзитна търговска зона Варна“ АД, „ВМТ Орбита“ АД, „Русалка“ ЕООД, „Пазар за плодове и зеленчуци“ АД, „Институт по маркетинг“ ЕАД;
- 2019 г.: „Научни изследвания по геодезия и фотограметрия“ ЕООД, „Слънчев бряг“ АД, „Сортови семена Елит“ ЕАД, „САПИ“ ЕООД.
- 2020 г.: „ГУСВ“ ЕАД, „Пловдивпроект“ ООД.

Очакват се и постъпления от продажба на имоти, частна държавна собственост, миноритарни пакети и от осъществяване на следприватизационен контрол.

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

Прогнозата за приходите и разходите на държавното обществено осигуряване за периода 2018–2020 г. е разработена в изпълнение на Решение № 37 на Министерски съвет от 19 януари 2017 г. за бюджетната процедура за 2018 г. и Указания БЮ № 1/8.02.2016 г. на Министерство на финансите (МФ) за подготовката и представянето на бюджетните прогнози на ПРБ за периода 2018–2020 г.

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

##### **— Промени в пенсионната система**

Предприетата през последните години пенсионна реформа има за цел да осигури стабилността на приходите в пенсионно-осигурителната система, както и да постигне по-голяма адекватност на пенсиите с оглед на демографските предизвикателства пред страната. 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 2018–2020 г. са взети предвид законите постановки в КСО и допусканията, заложи в средносрочната фискална рамка на правителството, в т. ч.

1. Продължава нарастването на възрастта за придобиване право на пенсия за работещите при условията на трета категория труд, като се увеличава с по 2 месеца за жените и с по 1 месец за мъжете. Необходимият осигурителен стаж за придобиване право на пенсия и за двата пола продължава да се увеличава с по 2 месеца всяка година до достигане на 35 години и 10 месеца за жените и 38 години и 10 месеца за мъжете в 2020 г. Необходимите условия за пенсиониране в периода 2017–2020 г. са посочени в таблицата по-долу:

Табл. 3-3: Условия за пенсиониране по чл. 68, ал. 1-2 на КСО, 2017–2020 г.

година	ЖЕНИ		МЪЖЕ	
	възраст	стаж	възраст	Стаж
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.
2020	61 г. и 6 м.	35 г. и 10 м.	64 г. и 3 м.	38 г. и 10 м.

- Минималната възраст за пенсиониране на работещите в сектор „Сигурност“ продължава да се увеличава с по 2 месеца до достигане на 53 години и 6 месеца в 2020 г.
- Минималната възраст за пенсиониране на лицата, работили при условията на първа и втора категория труд, които не отговарят на условията за пенсиониране от професионален пенсионен фонд по чл. 168 на КСО или са променили осигуряването си по чл. 4в на КСО, продължава да се увеличава с по 4 месеца за жените и с по 2 месеца за мъжете до достигане на 49 години и 4 месеца за жените и 53 години и 6 месеца за мъжете от първа категория и на 54 години и 4 месеца за жените и 58 години и 6 месеца за мъжете от втора категория труд.

Очакваният финансов ефект от изброените по-горе промени е в намаление на разходите за пенсии съответно с 11.0 млн. лв. за 2018 г., 12.0 млн. лв. през 2019 г. и 13.0 млн. лв. през 2020 г.

- В периода 2018 – 2020 г. процентът за всяка година осигурителен стаж в пенсионната формула продължава да нараства с процент равен или по-голям от процента по чл. 100 от КСО. В периода 2018–2020 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. Преизчислението 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 2018 г.: при процент за година осигурителен стаж 1.169 (увеличение с 3.8%);
  - за 2019 г.: при процент за година осигурителен стаж 1.213 (увеличение с 3.8%);
  - за 2020 г.: при процент за година осигурителен стаж 1.258 (увеличение с 3.7%).
- Максималният размер на получаваните една или повече пенсии за 2018 г. остава 910 лв., а от 1 юли 2019 г. става 1040 лв. (40% от размера на максималния осигурителен доход). За пенсиите, отпуснати с начална дата след 31 декември 2018 г., максималният размер на получаваните една или повече пенсии отпада.

Очакваното увеличение на разходите за пенсии е с около 36 млн. лв. за 2019 г.

В рамките на референтната средносрочна програма разходите за пенсии и добавки остават на нива между 9.2% и 9.4% от БВП.

Табл. 3-4: Прогнозни разходи за пенсии<sup>24</sup>

Година	Разходи за пенсии	
	млн. лв.	% от БВП
2017	8935.0	9.2
2018	9570,4	9.4
2019	10018,0	9.3
2020	10487,0	9.2

Източник: НОИ

### — Образование и наука

Бюджетните ресурси, предвидени за системата на предучилищното и училищното образование, са насочени към подкрепа на реформите и изпълнение на мерките, заложи в Закона за предучилищното и училищното образование; преодоляване на основното предизвикателство пред системата в средносрочен и дългосрочен план – осигуряването ѝ с добри преподаватели; изравняването на старта за всички деца чрез подобряване на условията за ранно детско развитие; подобряване на качеството на образованието във всички училища и нива на системата.

В системата на висшето образование бяха приети Стратегията за развитие на висшето образование и промените в Закона за висшето образование, вследствие на които стартираха реформите в сектора за стимулирането на специализацията на държавните висши училища и профилно оптимизиране на системата, финансово насърчаване на качеството на обучение и научните изследвания и връзката с пазара на труда, реструктуриране и оптимизиране на държавно финансираните прием в съответствие с потребностите на пазара на труда и концентрация на финансирането в зависимост от пазарната и академичната оценка за качество.

Основна цел за периода 2017–2020 г. в областта на науката в България е подпомагането ѝ и превръщането на научния сектор в основен фактор за развитието на икономика, базирана на знанието и иновационните дейности.

Политиката е насочена към изпълнение на Национална стратегия за развитие на научните изследвания 2025 и на Националната пътна карта за научна инфраструктура и в частност политиката за реструктуриране и модернизиране на научната инфраструктура. За периода 2017–2019 г. средствата от структурните фондове на ЕС по Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж 2014-2020“ (ОПНОИР) ще са насочени главно към инвестиции в нови и уникални научни инфраструктури, каквито са центровете за върхови постижения, центровете за компетентност и регионалните научни центрове.

Водещи приоритети за програмния период 2017–2020 г. в областта на науката и научните изследвания са:

- Модернизация на научните организации и развитие на човешкия потенциал, зает с научни изследвания, насърчаване на научното и предприемаческото образование и интердисциплинарни умения, които да са в полза на следващото поколение изследователи;
- Стимулиране на сътрудничеството с българската научна диаспора и повишаване на атрактивността на България за научноизследователска дейност и кариерно развитие;

<sup>24</sup> Данните до 2020 г. се основават на актуализираната прогноза за приходите и разходите на консолидирания бюджет на ДОО за периода 2018-2020 г. от месец март 2017 г.

- Изграждане на конкурентоспособна национална научноизследователска инфраструктура, като част от общото Европейско научноизследователско пространство в полза на икономическото и социално развитие на районите в страната;
- Ефективност и ефикасност на научната система в България, въвеждане на нови финансови модели и инструменти за по-ефективно финансиране на науката в зависимост от резултатите, като се балансират институционалното, програмното и конкурсното финансиране за научни изследвания;
- Засилване на синергията между елементите на „триъгълника на знанието“ – образование, научни изследвания и иновации чрез изпълнение на мерки, заложи в ОПНОИР, Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020, рамковата програма на Европейския съюз за научни изследвания и иновации „Хоризонт 2020“, както и участие в съвместни програмни инициативи на ЕС и международно сътрудничество в областта на научните изследвания;
- Развитие на политики, произтичащи от членството на България в ЕС, като отворена наука и отворени иновации.

### — Здравеопазване

Осъществяването на реформата в сектора е насочено към подобряване на достъпа до комплексни медицински дейности, повишаване на удовлетвореността на българските граждани от качеството на предлаганите медицински услуги, адекватно финансиране и постигане на финансова устойчивост на сектора в средносрочен план. Основните приоритети в областта на здравеопазването са следните: подобряване на диагностиката, качеството и достъпа до комплексно лечение на заболяванията; приоритетно развитие на спешната помощ чрез инвестиции в ресурсното, техническо, логистично и кадрово развитие; въвеждане на информационно-комуникационни технологии, които да предоставят информираност, проследяемост, справедливост, равнопоставеност и обективен контрол на процесите в здравната система; формиране на модел на болнично здравеопазване, който се характеризира с предвидимост на финансовите ресурси за осигуряване на качество и достъпност на лечението; подобряване на изискванията и критериите за медицински и финансов контрол върху дейността на изпълнителите на медицинска помощ и аптеките; стабилизиране на здравноосигурителния модел и повишаване финансовата самостоятелност на здравния сектор.

### 3.7.2 Ефекти върху приходната част на бюджета

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

**Табл. 3-5: Очаквани ефекти върху бюджета от дискреционните мерки в областта на приходите**

Име на мярката и оценка на ефекта от прилагането ѝ, в млн. лв.	2017	2018	2019	2020
Изменение на осигурителната вноска за фонд "Пенсии" на ДОО	186.7	244.2		
Поетапно изменение на акциза на цигарите до достигане на минималния акциз от 177 лв. на 1000 къса към 1.1.2018 г.	46.7	92.4		
Положителен ефект върху приходите от ДДС от повишаването на акцизните ставки на цигарите.	9.3	18.5		
Изменение на минималния осигурителен доход	23.1	79.1	79.1	79.1
Приходи от ДДФЛ и осигурителни вноски от увеличаване на заплатите на педагогическия персонал в сферата на предучилищното и училищното образование		78.8	78.8	78.8

Име на мярката и оценка на ефекта от прилагането ѝ, в млн. лв.	2017	2018	2019	2020
Приходи от ДДФЛ и осигурителни вноски от промяна на МРЗ		14.5	17.6	19.2
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	40.0	30.0	20.0	10.0
Изпълнява утвърден план за провеждане на телефонни кампании по график	3.0	2.0	2.0	
Приходи от избор на осигуряване	12.0	12.0	12.0	12.0
Приходи от увеличение на изискването за осигурителен стаж при пенсиониране с 2 месеца	0.3	0.3	0.3	0.3
Изменение на осигурителната вноската за фонд „Пенсии“ на ДОО - води до спад в прихода от ДДФЛ	-7.5	-9.5		
Данъчно облекчение за извършени безкасови плащания	-0.6			
Отпадане на ДДС върху дарените храни с изтичащ срок на годност	-4.2			
Изменение на параметрите на политиката по дивидентите	20.2			
Ограничаване обхвата на необлагаемите доходи от парични и предметни печалби, получени от участие в игри	1.5			
Данък върху таксиметров превоз на пътници	9.0			
Приходи от увеличена осигурителна вноска - с 20 п.п. за фонд "Пенсии" за лицата по чл.69 на КСО	215.7			
<b>Общо</b>	<b>555.2</b>	<b>562.3</b>	<b>209.8</b>	<b>199.4</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.

С цел облекчаване на механизма за коригиране на грешки са направени промени в ЗКПО, които предвиждат данъчно задължените лица сами да коригират данъчния си финансов резултат, съгласно изискванията на действащото законодателство чрез еднократно подаване на нова декларация с коректните данни в срок до 30 септември на годината, през която е подадена съответната данъчна декларация.

Въведено е задължително подаване на декларациите по образец по ЗКПО по електронен път, с електронен подпис, считано от 01.01.2018 г. В тази връзка, съществуващата към момента отстъпка от данъка за електронно подаване на декларацията, е отменена след посочената дата.

Приети са изменения и допълнения в ЗКПО и ЗДФЛ (ЗИД на ЗКПО, обн. ДВ, бр. 75 от 2016 г., в сила от 1.01.2016 г.), с които е въведена възможност за прилагане на данък върху разходите в натура при облагане на разходи, свързани със собствени, наети и/или предоставени за ползване активи, предоставени за лично ползване и/или свързани с използване на персонал, от работници, служители и лица, наети по договори за управление и контрол (наети лица), както и от лица, упражняващи личен труд по смисъла на § 1, т. 26, буква "и" от допълнителните разпо-



редби на Закона за данъците върху доходите на физическите лица. В случай че работодателите не упражнят тази нова възможност, тези разходи на предприятието ще продължат да се облагат с данък върху доходите при физическото лице, в полза на което са извършени разходите.

### ☉ Данъци върху доходите на физическите лица

Прогнозата за постъпленията по ЗДДФЛ за периода 2017-2020 г. е изготвена при запазване на единната данъчна ставка от 10% (без необлагаем минимум) за всички приходи на данъкоплатците, с изключение на доходите от стопанска дейност на едноличните търговци, за които ставката е в размер на 15%. Взети са предвид също прогнозният ръст на компенсациите на наетите лица, прогнозният 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.

Приети са промени относно формиране на облагаемия доход за последваща продажба на акциите или дяловете, получени срещу непарична вноска в търговски дружества (за което не се определя данък), както и за приравняването на продажба на имущество от съдружника/акционера на извършено намаление на капитала на дружеството вследствие продажба на апортираното имущество. Измененията са с цел предотвратяване на възможни случаи на отклонение от данъчно облагане.

Регламентирано е годишно деклариране и внасяне на окончателните данъци за доходите, придобити от местни физически лица от източници в чужбина. С промяната значително се намаляват разходите за лицата по отношение изпълнението на задълженията за окончателния данък, тъй като до 2016 г. тези данъци се декларираха освен годишно и тримесечно, а внасянето също се извършваше на всеки три месеца, спрямо придобиването на дохода. В резултат от промяната приходите от окончателните данъци за приходи от източник в чужбина на местни физически лица ще бъдат отложени във времето и реално ще постъпят през 2018 г.

С прието изменение в закона е въведен лимит на ползваната отстъпка от 5 на сто върху данъка за донасяне по годишната данъчна декларация за 2016 г. (дължим през 2017 г.), като размерът на отстъпката е ограничен до 1000 лева.

Стеснен е обхватът на необлагаемите по закона приходи като е приета промяна, съгласно която като необлагаем доход се запазват само наградите от развлекателни автомати по смисъла на Закона за хазарта или съгласно законодателството на друга държава членка, а не печалбите от участие във всички игри, които не са хазартни по смисъла на Закона за хазарта, и при които печалбата се определя на случаен принцип. Същевременно, с допълнението в чл. 13, ал. 1, т. 22 от ЗДДФЛ са добавени като необлагаеми ученическите награди (от олимпиади и други подобни състезания и конкурси), които подлежат на облагане съгласно действащия преди промените закон.

Аналогично на ЗКПО е въведена възможност за еднократна корекция на годишната данъчна декларация по инициатива на данъчно задълженото лице след изтичане на законовия срок за подаване на декларацията.

Въведено е данъчно облекчение за физическите лица, които при извършване на разходите си използват безкасови плащания. Данъчното облекчение е в размер на 1 на сто от дължимия за годината данък върху общата годишна данъчна основа, но не повече от 500 лв., в случаите в които лицето е направило през годината безкасови плащания в размер на 80 или над 80 на сто

от доходите, които следва да са получени изцяло по банков път. Целта на тази мярка е физическите лица да бъдат стимулирани да използват безкасови плащания, като прекият ефект на преференцията върху бюджетните приходи е загуба за 2018 г., която се оценява на -0.6 млн. лева.

### ☉ 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 положителният 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 2016 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. Относно приходите от ДДС са взети предвид също направените изменения на данъчния закон.

Във връзка с по-нататъшното хармонизиране с правилата на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на ДДС са приети изменения, които предвиждат при смесено използване на дълготрайни активи, както за независима икономическа дейност, така и за дейности извън независимата икономическа дейност, регистрираните по ЗДДС лица да имат право да приспадат данъчен кредит пропорционално на степента на използване на стоките за извършване на независима икономическа дейност.

Отстранено е несъответствие с правото на ЕС и хармонизиране на националното с европейското законодателство, свързано с обхвата на освобождаванията на доставки, свързани с международен транспорт, както е предвидено в член 148 от Директива 2006/112/ЕО (EU Pilot 8324/16/TAXU).

За отстраняване на несъответствие с европейските правила в областта на ДДС е приета промяна в разпоредбите, засягащи облагането с ДДС на доставки на стоки и услуги, при които данъчно задължено лице действа от свое име и за чужда сметка (EU Pilot 7884/15/TAXU).

Във връзка с решение на СЕС по дело C-209/14 се приеха изменения в критериите, които определят фактическото предоставяне на стока при условията на договор за финансов лизинг като доставка на стока.

С оглед прецизирането на разпоредби, с направените изменения се регламентира отсъствие на доставка на стока или услуга за целите на ЗДДС при внасянето на стока или услуга от съдружник за постигане общата цел по договор за създаване на неперсонифицирано дружество. Всички права и задължения по ЗДДС във връзка с използването им от неперсонифицираното дружество, включително на правото на приспадане на данъчен кредит и на задължението за извършване на корекция на ползвания данъчен кредит, ще се изпълняват от съдружника, който ги внася за постигане общата цел. Регламентирана е задължителна регистрация на неперсонифицирано дружество, в което са внесени стоки или услуги от съдружник, регистрирано по ЗДДС лице.

В закона е установена датата на настъпване на изискуемостта на данъка при вътреобщностно придобиване на ново превозно средство, когато няма издадена фактура, тъй като доставчикът е данъчно незадължено лице, напр. физическо лице, установено в друга държава членка, а получателят по доставката е нерегистрирано за целите на ЗДДС лице. Датата на изискуемост на данъка е датата на документа, удостоверяващ придобиването на новото превозно средство,

когато документът е издаден преди 15-ия ден на месеца, следващ месеца, през който е настъпило данъчното събитие.

Предоставена е възможност за прихващане на установения данък за възстановяване, в случаите на т.н. „ускорено възстановяване“ (в 30-дневен срок от подаване на справка-декларацията), с изискуемите публични вземания, възникнали до датата на издаване на ревизионния акт или акта за прихващане или възстановяване.

Направени са изменения и допълнения в разпоредбите, засягащи действията на наследниците при смърт на регистрирано по ЗДДС физическо лице, което е, или съответно не е едноличен търговец.

Обстоятелствата за налагане на принудителната административна мярка „запечатване на обект за срок до един месец“ са допълнени със случаите, когато лицата не спазват реда и начина за документиране на промените в касовата наличност в обект, извън случаите на извършени продажби. Срокът за налагане на принудителната административна мярка е намален на 15 дни, освен в случаите на повторно нарушение, когато мярката е 30 дни.

С оглед преодоляване на рисковете, свързани с последващата реализация на енергийните продукти в страната или в други държави членки, през 2016 г. са направени допълнения в ЗДДС (Обн., ДВ, бр. 60 от 02.08.2016 г.), с които е предвидено предоставяне на обезпечение за дължимия ДДС при доставки на течни горива.

При прогнозиране на постъпленията от ДДС за 2017 г. е взет предвид очакваният положителен бюджетен ефект от 9,3 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 2018 г. е в размер на 18,5 млн. лв.

### ⊙ Акцизи

При изготвянето на прогнозите за приходите от акцизи освен макроикономическите показатели е отчетен и положителният ефект от подобряване на контрола върху търговията с акцизни стоки. Взети са предвид и законодателните промени от януари 2017 г., свързани с увеличената акцизна ставка на цигарите.

В сила от 1 януари 2017 г., акцизната ставка за цигарите е, както следва:

1. на специфичния акциз –101 лв. на 1000 къса;
2. на пропорционалния акциз:
  - 27 на сто от продажната цена – от 1 януари 2017 г.;
  - 28 на сто от продажната цена – от 1 януари 2018 г.

Размерът на акциза не трябва да е по-малък от:

- 168 за 1000 къса от 1 януари 2017 г.;
- 177 за 1000 къса от 1 януари 2018 г.

*Положителният ефект върху бюджетните приходи от увеличението на акциза на цигарите се оценява на 46.7 млн.лв. за 2017 г. и на 92.4 млн.лв. за 2018 г. повече постъпления от акцизи.*

Приети са следните изменения в закона с цел оптимизиране на контролната дейност и подобряване на събираемостта на акцизите:

- Въведена е забрана за поставянето, съхраняването, пренасянето или превозването, включително върху акцизни стоки на употребявани акцизни бандероли.
- Допълнени са изискванията на чл. 90б на ЗАДС, с което се определя редът за вписване на идентификационните данни на транспортните средства в разрешителното за търговия с тютюневи изделия в случаите на разносна търговия или продажба на тютюневи изделия без предварителна заявка.
- Допълнена е разпоредбата на чл. 93 на ЗАДС, която регламентира задължението на лицата, собственици или ползватели на транспортните средства и съдовете за транспортиране, да използват глобалната система за позициониране и средствата за измерване и контрол по предназначение в работния им обхват, като осигуряват и следят за тяхната техническа изправност, правилна употреба и непрекъснато предаване на данни към доставчик на GPS услуги. При установяване на нарушение се предвижда незабавно прекратяване на сертификата за одобрен съд от датата на извършената от митническите органи проверка.
- Приета е нова разпоредба, с която се регламентират условията и редът за използване на технически устройства за целите на контрола по ЗАДС.
- Законово е регламентиран органът, който следва да предоставя данъчната информация по реда на ДОПК, свързана с прилагането на ЗАДС.
- Създадена е правна възможност чрез нова разпоредба в ЗАДС претърсването и изземването по реда на НПК за целите на данъчния контрол да се извършва и от митническите органи в случаите на чл. 42 и 43 от ДОПК.
- Митническите лаборатории са конституирани като единственото звено, компетентно да се произнася по взетите проби за целите на контрола върху акцизни стоки, както и като звено, имащо право да определя показателите и другите признаци от значение за акцизното облагане.

Променен е специалният ред за възстановяване на сумите по схемата за държавна помощ за възстановяване на акциз върху закупен газьол, използван в първично селскостопанско производство. Новият режим предвижда „Агенция „Митници“ да възстановява частта от стойността на акциза, представляваща индивидуалните размери на държавната помощ, определени по реда на глава четвърта "а" от Закона за подпомагане на земеделските производители, като превежда на Държавен фонд "Земеделие" сумите за изплащане на земеделските стопани. Възстановяването се извършва въз основа на заповедта и уведомлението на министъра на земеделието и храните по чл. 47б, ал. 5 от Закона за подпомагане на земеделските производители.

С цел намаляване на административната тежест при лицензирането и регистрационните режими е предвидено отпадане от административните задължения на лицата да представят пред митническата администрация удостоверения за наличие или липса на данъчни задължения и задължения за задължителни осигурителни вноски. Тази информация ще се получава по служебен ред от Националната агенция за приходите.

## — 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 (2017–2020 г.)

### © Агенция „Митници“

През 2016 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 2016 г. бяха усъвършенствани следните информационни системи, компоненти и функционалности:

- БИМИС – Българска митническа информационна система;
- БАЦИС – Българска акцизна централизирана информационна система;
- ITMS – Подобряване на функционалността на Калкулационния модул от ITMS (Система за управление на Интегрираната тарифа);
- ПТРП – Модул „Пътни такси и разрешителен режим“;
- МИСЗА – Система за предоставяне на информация за управленски цели от митнически документи;
- eCustoms.bg – електронен портал на Агенция „Митници“.

През 2016 г. бе извършен анализ и последващо реализиране на необходимите промени, произтичащи от Делегирания Регламент (ЕС) 2016/341 на Комисията от 17.12.2015 г. 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.

За информационните системи на Агенция „Митници“ бе реализирана единна компонента за подписване и удостоверяване по време (DS&TS).

Внедряването на услугата „Майкрософт Активна директория“, с която се улеснява значително централизираното администриране на потребителите и техните работни станции, което повишава сигурността, продължи и през 2016 г.

През 2017 г. предстои усъвършенстването на:

- БИМИС – Българска митническа информационна система;
- ПТРП – Модул Пътни такси и разрешителен режим;
- БАЦИС – Българска акцизна централизирана информационна система;
- МИСЗА – Система за предоставяне на информация за управленски цели от митнически документи;
- РЕЗМА – Регистър на задължения към митническата администрация.

Секторната стратегия „Електронни митници 2020“ и Пътна карта за реализация на предвидените мерки за автоматизация на процесите и реализация на Националната стратегия за електронно правителство 2016 – 2020 г. бе актуализирана. През 2016 г. за реализацията на мерките, касаещи митническото законодателство бе подписан договор за финансиране през инструментите на новата Оперативна програма „Добро управление“. Стартира изпълнението на първата дейност от проекта „БИМИС 2020 – фаза 1“, финансиран по Оперативна програма „Добро управление“.

През 2016 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. В резултат е засилен контролът върху високорискови и акцизни стоки. Внедрена е функционалност за многократно използване на данните от лична карта и паспорт на водача и др. В модул ПТРР е променен начинът на съхранение на данните в три полета – регистрационен номер на ППС, държава на регистрацията и собственик на ППС. Вече има възможност еднозначно да се прецени дали данните в тези полета са въведени ръчно от митническия служител, автоматично посредством четец на лични документи, както и дали е имало ръчно манипулиране на автоматично изчетени данни.

Предстои внедряването на Системата за административно сътрудничество (САС), която ще служи като основно средство за управление на съобщенията в рамките на Агенция „Митници“.

Съгласно приетата от правителството на България Единна национална стратегия за повишаване на събираемостта на приходите, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на законодателството 2015–2017, както и съгласно Националната програма за реформи (Европа 2020), се предвижда широко участие на Агенция „Митници“ в процесите по прилагане на фискалната политика на страната, както и на мерките за подобряване на събирането на данъците и за справяне със сенчестата икономика.

Мерките, свързани с дейността на Агенция „Митници“ са съсредоточени най-вече в противодействие на отклонението от облагане с акциз. В последната година е налице тенденция за засилване на съвместния контрол с органите на Национална агенция за приходите (НАП) с цел противодействието на данъчните нарушения и престъпления, извършвани от лица, регистрирани по Закона за данък върху добавената стойност (ЗДДС). В отговор на поставените за 2016 г. приоритетни задачи по отношение крайното разпространение на горива, Агенция „Митници“ е участвала съвместно с Министерство на вътрешните работи (МВР), Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС), Държавната агенция за метрологичен и технически надзор (ДАМТН) и НАП в контрола на лицата, търгуващи с моторни горива. В резултат е налице значително увеличаване дела на легалната търговия с горива и постигане на по-реалистични крайни цени за един литър гориво. Подобен съвместен контрол се осъществява текущо, като ръководна и координираща роля в провеждането на специализираните операции играе Междуведомствения координационен център за противодействие на контрабандата и контрол на движението на рискови стоки и товари в Главна дирекция „Борба с организираната престъпност“ на Министерство на вътрешните работи (ГД „БОП“ на МВР).

От лятото на 2016 г. бяха предприети действия за координиран междуведомствен контрол върху стоки, допуснати за свободно обращение, поставени за митническо оформяне с прилагане на митнически режим код – 42. Данните за оформяните стоки по режим 42 са предоставяни в Междуведомствения координационен център за противодействие на контрабандата и контрол на движението на рискови стоки и товари в ГД „БОП“ на МВР. Въз основа на анализа на информацията са вземани конкретни решения за прилагане на технически средства за фискален контрол на НАП. От страна на НАП е отчетен позитивен резултат, изразяващ се в увеличение на облагаемите обороти на наблюдаваните лица, както и подобряване на тяхното поведение като данъчни субекти. Наложени са и предварителни обезпечителни мерки по отношение непогасени задължения за ДДС.

Постигнато е намаляване на административната тежест чрез премахване на изискването да бъде представено удостоверение от НАП за наличието или липсата на публични задължения, като проверката ще бъде извършвана от митническите органи по служебен път. ▼

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

### 4.1 Алтернативен сценарий: по-високи международни цени на суровия нефт

Алтернативният сценарий е изготвен при допускане цените на петрола на международните пазари да се стабилизират на по-високо ниво през прогнозния период. Този риск би могъл да се материализира по линия на по-ограничено предлагане в глобален мащаб във връзка с по-стриктно съблюдаване на сключеното споразумение от страна на основните производители на нефт.

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

	2017 г.		2018 г.	
	Алтернативен сценарий (изменение в %)	Разлика с базовия сценарий (пр.п.)	Алтернативен сценарий (изменение в %)	Разлика с базовия сценарий (пр.п.)
Цена на петрол сорт „Брент“, щ.д./барел	37.7	10.0	0.9	0.0
Средногодишна инфлация (ХИПЦ), %	1.8	0.6	1.7	0.4

Източник: МФ

Според този сценарий през 2017 г. се очаква повишение в международната цена на суровия петрол с 10 пр.п. по-високо в сравнение с базовия сценарий до 60.8 щ.д./барел. През следващите години нефтът ще поскъпва с темпа, заложен в основния сценарий, като цената му ще достигне 64.4 щ.д./барел в края на прогнозния период.

По-ускореното нарастване на международните цени на петрола ще доведе до по-висока инфлация спрямо базовия сценарий както по линия на повишените цени на енергийните стоки, така и в резултат на вторични ефекти върху останалите компоненти на ХИПЦ и нарасналите разходи за производство. Така средногодишната инфлация се очаква да се повиши спрямо основния сценарий с 0.6 пр.п през 2017 г. и с 0.4 пр.п. през 2018 г. След това не се очаква промяна спрямо базовия сценарий.

По-високата инфлация ще ограничи растежа на реалния разполагаем доход на домакинствата и съответно тяхното потребление. Крайното потребление ще се понижи с 0.2 пр.п. през 2017 г. и 0.1 пр.п. през 2018 г., а след този период не се очакват промени спрямо базовия сценарий. Нарастването на цените и забавянето на ръста на частното потребление се очаква да имат слабо негативно влияние върху инвестиционната активност в страната, в резултат на което растежът на инвестициите в основен капитал е понижен с 0.1 пр.п. през 2018 г. По-слабото вътрешно търсене ще доведе и до леко забавяне на ръста на БВП през 2017 г. и 2018 г. с 0.1 пр.п.

Не се очаква разгледаната промяна във външната среда да има директно въздействие върху реалните растежи на вноса и износа. Същевременно, ограничаването на потреблението ще се отрази в по-ниско вътрешно търсене на вносни стоки. В резултат, реалният ръст на вноса в алтернативния сценарий ще е по-нисък, а приносът на нетния износ минимално ще се повиши през 2017 г. Реалните растежи на износа и вноса ще останат непроменени спрямо базовия сценарий през следващите години от прогнозния период.

Допускането за по-ускорено увеличение на цената на нефта през 2017 г. ще има пряк ефект върху цените във външната търговия. Очаква се дефлаторите на износа и вноса на стоки да се повишат, като нарастването при вноса ще е по-осезаемо и ще се отрази в допълнително влошаване на условията на търговия.

Възходящата ценова динамика ще увеличи номиналните растежи на вноса и износа през 2017 г. Очаква се ускореното нарастване на дефлатора на вноса да компенсира забавянето в реалния внос, в резултат на което номиналният растеж на вноса ще се доближи до този на износа. Излишъкът по търговията със стоки и услуги и съответно по текущата сметка ще се понижи с 0.1 пр.п.

При разглеждания алтернативен сценарий годишното изменение в цената на нефта в периода 2018–2020 г. остава без промяна спрямо базовия сценарий. Това предполага липса на изменение в дефлатора на вноса. Дефлаторът на износа леко ще се повиши през 2018 г. в резултат от ефекта, който по-високата инфлация в страната ще окаже върху някои услуги за износ. За разлика от основния сценарий, при който съотношението на текущата сметка към БВП се запазва непроменено през 2017 и 2018 г., при алтернативния, в условия на леко покачване на дефлатора на износа през 2018 г., се очаква покачване на излишъка по текущата сметка с 0.1 пр.п. спрямо 2017 г. Ефект върху дефлаторите и текущата сметка през останалите години от прогнозния период не се предвижда.

Очакваните минимално по-ниски реални растежи на БВП за 2017 и 2018 г. не предполагат съществено отражение върху основните индикатори от пазара на труда. Оценка за заетостта показват по-нисък темп на нарастване с 0.03 пр.п. за двете години, като ефектът е по-голям през 2018 г. и кореспондира с по-ниския растеж на инвестициите. По-високата инфлация в алтернативния сценарий се очаква да има по-осезаемо влияние върху доходите, чийто растеж в реално изражение се очаква да бъде по-ограничен в сравнение с базовия сценарий и да допринесе за по-бавния темп на нарастване на частното потребление.

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

Темпове на реален растеж	2017		2018	
	Алтернативен сценарий (%)	Разлика с основен сценарий (пр.п.)	Алтернативен сценарий (%)	Разлика с основен сценарий (пр.п.)
БВП	2.9	-0.1	3.0	-0.1
Крайно потребление	2.4	-0.2	2.7	-0.1
Инвестиции в основен капитал	2.8	0.0	3.7	-0.1
Износ на стоки и услуги	5.2	0.0	5.4	0.0
Внос на стоки и услуги	4.6	-0.1	5.3	0.0
Текуща сметка (% от БВП)	3.7	-0.1	3.8	0.0

Източник: МФ



## 4.2 Чувствителност на бюджетните прогнози при различни сценарии

### 4.2.1 Чувствителност на бюджетните прогнози към алтернативния сценарий

Ценовото равнище на петрола на международните пазари е екзогенен фактор, който оказва влияние върху бюджетните постъпления от косвени данъци. При равни други условия, допускането за по-висока цена на нефта се свързва с по-високи постъпления от ДДС от внос, акцизи и мита. Алтернативният сценарий се основава на допускането за по-високо от базовия сценарий възстановяване в ценовото равнище на петрола до 60.8 щ.д./барел при 56.4 щ.д./барел в основния сценарий. По-бързото възстановяване на цената на нефта би довело до около 110 млн. лв. повече приходи от ДДС в сравнение с основния сценарий. Сумарният ефект от по-високите постъпления от косвени данъци би бил в размер на около 150 млн.лв.

Промените в ценовите равнища от алтернативния сценарий водят и до по-високи номинални стойности на данъчните бази за преките налози. В резултат, постъпленията от доходни данъци и осигурителни вноски също биха били по-високи от базовия сценарий.

Съвкупният ефект от описания ценови риск за приходната част на бюджета е положителен и се оценява на около 245 млн. лв. повече данъчно-осигурителни приходи за 2017 г.

При допускане за запазване на бюджетните разходи от основния сценарий и в резултат на по-високите постъпления в приходната част, при реализиране на алтернативния сценарий се очаква бюджетният дефицит за 2017 г. да се свие с 0.3 пр.п. от БВП. Същевременно, следва да се има предвид, че по-високата от очакваната в базовия сценарий инфлация е възможно да окаже натиск върху текущите нелихвени разходи, с което положителният ефект върху приходната част на бюджета да бъде компенсирани и бюджетното салдо да остане близко до нивото си от основния сценарий.

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

Преобладаващият дял на рисково неутралните валути (лева и евро) и фиксираните лихвени купони във валутната и лихвената структура на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ се запазва и през 2016 г. Частта на дълга, деноминирана в лева и евро регистрира ниво от 99.3%, а делът на задълженията с фиксирани лихвени проценти възлиза на около 91%. По прогнозни данни за периода 2017–2020 г., делът на дълга, деноминиран във валути, различни от лева и евро, се очаква да бъде в рамките под 1%. Съответно, частта на дълга с плаващи лихви също се предвижда да се запази сравнително ниска, варирайки в диапазона между 2.3% и 9.4%.

Настоящата валутна и лихвена композиция на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“, както и очакванията за промяната ѝ в предстоящия средносрочен период, са предпоставка при допускания за евентуално изменение в нивата на основните пазарни променливи (валутни курсове и лихвени проценти) същите да не оказват сериозно влияние върху номиналната стойност на дълга и размера на необходимите средства за неговото обслужване.

### 4.3 Сравнение с предходната програма

През 2016 г. българската икономика нарасна с 3.4% при очакван ръст от 2.1% в предходната Конвергентна програма. Както износът, така и вътрешното търсене имаха по-висок принос от прогнозирания за отчетения растеж.

Различията в двете прогнози се дължат основно на ревизията на данните за БВП и неговите компоненти за периода 2000–2015 г., направена през месец октомври 2016 г. Икономическият ръст за 2015 г. беше повишен от 3% на 3.6%, а разликата по компоненти бе още по-голяма. Вътрешното търсене се оказа основен двигател на растежа, при водещ принос на нетния износ преди ревизията. В резултат, се промени и базата за 2016 г. Така, въпреки че очакванията на международните институции за развитието на европейската и световната икономика слабо се понижиха, приносът на нетния износ през 2016 г. беше по-висок от прогнозирания в предходната програма поради по-ниската база от 2015 г. Растежите както на потреблението, така и на инвестициите бяха по-високи от очакваното, но при инвестициите благоприятната динамика се дължеше изцяло на повишението на запасите.

Ревизиите в отчетните данни за българската икономика и 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 икономически ръст през целия прогнозен период. Както и в предходната програма, растежът на БВП ще бъде движен от вътрешното търсене. По-съществено повишение има при инвестициите през 2017 г. основно в резултат на планираното повишение на публичните капиталови разходи. В същото време, приносът на нетния износ е леко занижен поради по-неблагоприятната външна среда.

По отношение на инфлацията, средногодишното понижение на ХИПЦ през 2016 г. бе по-голямо от очакваното според предходната актуализация на КП. Това бе валидно за всички основни компоненти на индекса с изключение на храните и горивата. С най-голям принос за разликата бе поевтиняването в групата на услугите при очаквано поскъпване, което се свързва най-вече с описаната в частта за инфлацията нараснала конкуренция в сектора и направената корекция в роуминг тарифите. Очакваното нарастване на общото равнище на потребителските цени за 2017 и 2018 г. е с 0.1 пр.п. по-високо от предходната програма най-вече по-линия на по-ускореното нарастване на международните цени на храните и петрола и отражението им върху вътрешните цени на потребител.

Сравнението с предходната програма в сценария за развитието на пазара на труда показва, че основните разлики са в по-ниските нива на безработица в сравнение с очакваните в КП 2016, поради по-ниските отчетени стойности през 2016 г. и по-големия от очаквания спад в предлагането на труд. Това се отразява в по-ниски нива на безработица и коефициент на икономическа активност на населението за целия прогнозен хоризонт. Ревизиите на данните за БВП по доходния метод през октомври 2016 г. доведоха до повишение на темпа на нарастване на компенсацията на един нает през 2015 г. до 5.6%, при предварителен растеж от 1.8%, и забавяне на увеличението до 3.1% за 2016 г. До края на прогнозния период очакванията за постепенно ускорение в растежа на доходите се запазват, като динамиката на компенсацията на един нает е по-висока в сравнение с предходната програма, в резултат от по-високия очакван икономически растеж и по-голямото увеличение на производителността на труда. Последното се отразява и в малко по-висок растеж на номиналните разходи за труд на единица продукция в периода 2018–2020 г. от 2.4% средногодишно при 1.8% в предходната програма.

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

Темпове на реален растеж	2016			2017			2018		
	КП 2017	КП 2016	Разлика пр.п.	КП 2017	КП 2016	Разлика пр.п.	КП 2017	КП 2016	Разлика пр.п.
БВП	3.4%	2.1%	1.3	3.0%	2.5%	0.5	3.1%	2.7%	0.4
Крайно потребление	1.8%	1.5%	0.3	2.6%	2.2%	0.4	2.8%	2.5%	0.3
Инвестиции	0.9%	-1.8%	2.7	2.6%	-0.1%	2.7	3.8%	2.7%	1.1
Износ на стоки и услуги	5.7%	4.5%	1.2	5.2%	4.7%	0.6	5.4%	4.9%	0.5
Внос на стоки и услуги	2.8%	2.6%	0.2	4.8%	3.6%	1.1	5.3%	4.7%	0.6
Средногодишна инфлация (ХИПЦ)	-1.3%	-0.8%	-0.6	1.2%	1.1%	0.1	1.3%	1.2%	0.1
Безработица, %	7.6%	8.6%	-1.0	6.9%	7.9%	-1.1	6.5%	7.4%	-0.9

Източник: МФ ▼

## 5. УСТОЙЧИВОСТ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ

### 5.1 Стратегия на политиката

В този раздел се разглежда устойчивостта на фискалната позиция, като се оценява текущото състояние на публичните финанси от гледна точка на бъдещото нарастване на публичните разходи, свързани със застаряването на населението. За тази цел се използват индикаторите за устойчивост S1 и S2, изчислени по методология разработена от ЕК<sup>25</sup>. Индикаторът за фискална устойчивост в средносрочен план (S1) показва корекцията в структурното първично бюджетно салдо, необходима за поддържане 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 наличие на среден или висок риск и налага 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 2016		Програмен сценарий 2017 <sup>26</sup>	
	S1	S2	S1	S2
Стойност,	-2.9%	2%	-4.5%	1.1%
от която:				
Начална бюджетна позиция	0.1%	1.3%	-1.2%	0.3%
Дългово ограничение	-2.1%		-2.6%	
Бъдещи промени в бюджетната позиция <sup>27</sup>	-0.9%	0.7%	-0.7%	0.8%

Източник: МФ

<sup>25</sup> Приложение 2 от Fiscal Sustainability Report 2015.

<sup>26</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). Използваната прогноза за населението е Eurogorp 2013. 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 (2017-2020), докато този в Доклада – на прогнозата на ЕК от пролетта на 2014 г.

<sup>27</sup> Бъдещи промени в бюджетната позиция са свързани най-вече с разходите за пенсии, здравеопазване и образование. При изчисляването на тази позиция в настоящата Конвергентна програма са използвани прогноза за разходи за пенсии подадена от Националния осигурителен институт и прогнози за разходите за здравеопазване и образование получени от дългосрочния модел на МФ на база методологията описана в Доклада по застаряването от 2015 г.

По оценки на Министерство на финансите стойността на индикатора S1 за 2017 г. е отрицателна, което според референтните стойности на ЕК<sup>28</sup> означава нисък риск за фискалната устойчивост в средносрочен план и предполага поддържане на нивото на дълга под 60% от БВП. Стойността на S2 от 1.1% също съответства на нисък риск за фискалната устойчивост, но показва че е необходимо коригиране, както на началната бюджетна позиция (0.3 пр.п.), така и на компонента, свързан с разходите по застаряването (0.8 пр.п.). В точка 5.2. по-подробно е разгледано увеличението на разходите предизвикано от демографските промени.

Изводите на Европейската комисия от Мониторинговия<sup>29</sup> доклад относно устойчивостта на дълга на държавите членки на ЕС публикуван през януари 2017 г. се припокриват с изложения анализ. Според ЕК не се очертават рискове за устойчивостта в средносрочен план благодарение на ниското начално ниво на дълг към БВП. В дългосрочен план рисковете пред фискалната устойчивост на България също са ниски.

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

### 5.2.1 Социално осигуряване

Дългосрочната бюджетна прогноза за развитието на пенсионната система е разработена при параметрите на действащото (2017 г.) законодателство в областта на пенсиите и разпоредбите на Кодекса за социално осигуряване. При изготвянето на прогнозата за разходите за пенсии в периода 2017–2060 г. е използвана демографска прогноза на Евростат EUROPOP 2013 и обновена макроикономическа прогноза, изготвена от Министерството на финансите. 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 живота след 2037 г., тъй като в законодателството все още не е определен точният механизъм на това обвързване. 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<sup>30</sup>.

На граф. 5-1 са показани прогнозните резултати по отношение на публичните пенсионни разходи, представени като процент от БВП за периода 2017–2060 г.

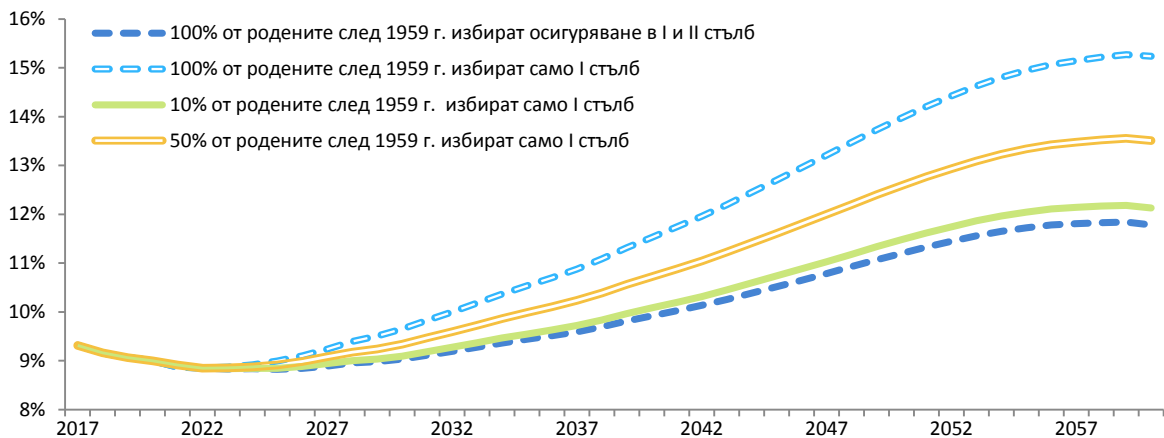
Резултатите, получени на базата на текущото пенсионно законодателство, свидетелстват за известно ограничаване на пенсионните разходи като дял от БВП в началото на прогнозния период, достигайки най-ниските си нива в периода между 2021 г. и 2025 г.

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> Debt Sustainability Monitor 2016, EC, January 2017, [http://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ip047\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ip047_en.pdf)

<sup>30</sup> До края на 2016 г. 9585 осигурени лица са подали заявления в НАП за прехвърляне на осигуряването си от УнПФ към ДОО, което е 0,4% от осигурените лица, родени след 1959 г.

**Граф. 5-1: Разходи за пенсии в % от БВП, 2017–2060 г.**



Източник: НОИ

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 запазят осигуряването си в двата стълба, до 2060 г. делът на разходите за пенсии в БВП се очаква да надхвърли 11.0%. 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%. Вариантът, при който 100% от родените след 1959 г. избират осигуряване само в I стълб, е с най-високи разходи поради факта, че всички лица ще получат пенсии в пълен размер. При него разходите за пенсии достигат 15.2% 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 0.34% от БВП. Възможността за прехвърляне на осигуряването изцяло към първия стълб ще доведе и до увеличение на приходите в ДОО, тъй като осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ за лицата, избрали да се осигуряват само в първия стълб, ще бъде с 5 процентни пункта по-висока. При пенсиониране средствата от индивидуалните партии на тези лица също ще постъпват като приход в бюджета на ДОО. Резултатите показват, че на всеки 10% прехвърлили се към осигуряване само в първия стълб лица съответства увеличение в приходите на ДОО от около 0.15% от БВП.

Основните фактори, които оказват влияние върху пенсионните разходи са коефициентът на зависимост<sup>31</sup> и коефициентът на заместване на дохода<sup>32</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. По предварителни данни през 2016 г. на 100 осигурени лица са съответствали 77 пенсионери с пенсии за трудова дейност. 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 под 77% вследствие на увеличаването на пенсионната възраст и на изискуемия осигурителен стаж, ограничаването на ранното пенсиониране, както и поради на-

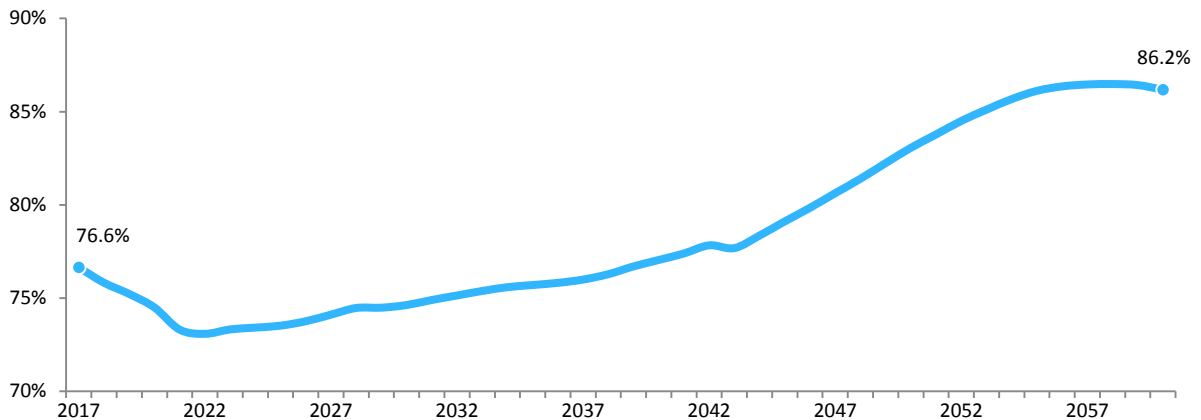
<sup>31</sup> Съотношението между броя на пенсионерите за трудова дейност и броя на осигурените лица

<sup>32</sup> Съотношението между средната пенсия за трудова дейност и средния осигурителен доход за страната

личието 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 продължителност на живота и намаляващия брой на заетите лица, като през 2060 г. на 100 осигурени лица се очаква да съответстват около 86 пенсионери с пенсии за трудова дейност.

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.

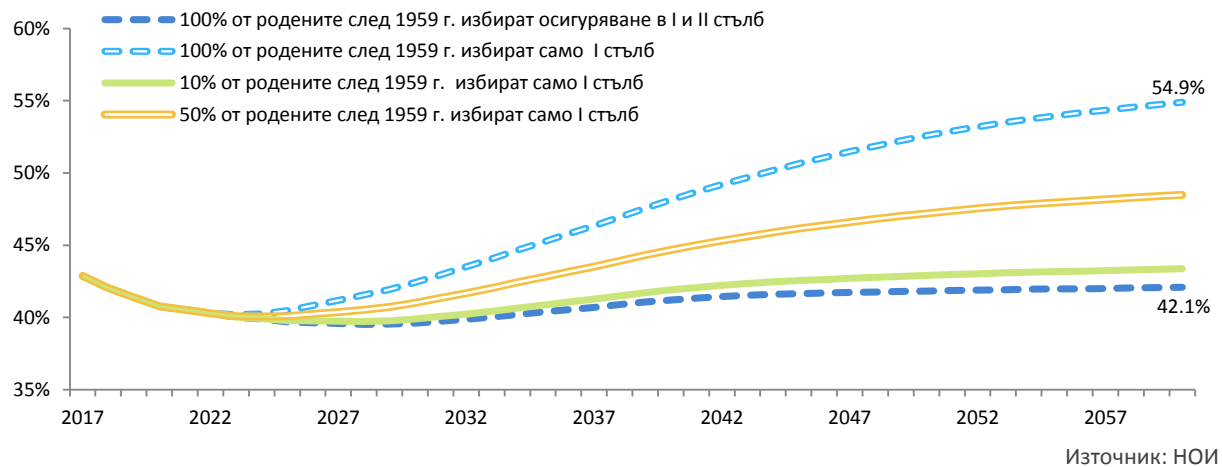
**Граф. 5-2: Брой пенсионери за трудова дейност към осигурени лица (коефициент на зависимост) 2017–2060 г.**



Източник: НОИ

Значително влияние върху коефициента на заместване на дохода от първия стълб ще окаже и предвидената в законодателството възможност за преминаване от осигуряване в първи и втори стълб към осигуряване само в първи стълб. 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 54% в 2060 г., при стойности от около 42% 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), 2017–2060 г.**



## 5.2.2 Здравеопазване

В дългосрочен план застаряването на населението би имало съществено въздействие върху бюджетните разходи и приходи по няколко причини. От една страна, разходите за пенсии за старост и тези за здравни и дългосрочни грижи, в контекста на увеличаващата се продължителност на живот и намаляваща раждаемост, ще се повишат. Въпреки че здравеопазването е насочено към различни възрастови групи от обществото, разходите на глава от населението, като процент от БВП, се очаква да се увеличават с увеличаване на възрастта и по-специално от 55 г. за мъжете и от 60+ за жените. Съчетанието между рязко намаляване на населението в трудоспособна възраст и очакваното повишаване на търсенето на здравни грижи от възрастното население обуславят нарастващото финансово бреме за работещите, както и повишаване общия размер на разходите за здравеопазване. Това определя и тенденцията предлаганите стоки и услуги в сектора да са насочени предимно към възрастните хора. В много държави-членки на ЕС общественото здравеопазване до голяма степен се финансира от вноските за социално осигуряване на населението в трудоспособна възраст. Застаряването води до увеличаване на коефициента на възрастова зависимост, т.е. по-малко участници в системата за социално осигуряване. Коефициентът на възрастова зависимост се очаква да се увеличи от 27.8% през 2014 г. до 50.1% през 2060 г.<sup>33</sup>

Прогнозата за динамиката на дългосрочните разходи за здравеопазване е базирана единствено на динамиката на населението. Подобен сценарий е силно ограничителен. Той не предполага промяна в политиката на публичните разходи за здравеопазване в контекста на разширяване на финансираните от бюджета здравни услуги. Също така, според доста иконометрични изследвания, техническият прогрес и други демографски фактори са сред основните причини за нарастване на разходите за здравеопазване в развитите страни.

Новоразработените методи за ранна диагноза и лечение силно допринасят за растежа на разходите, но някои медицински иновации могат да доведат и до ограничаване на разходите в дългосрочен план. Инвестициите в превенцията и в здравните технологии позволяват на населението да остане в добро здраве и да бъде продуктивно за по-дълго време. Освен това разра-

<sup>33</sup> Данни на EUROPOP2013.



ботването на лечения за малко познати патологии предоставя възможности за заетост и растеж. Тези възможности не са включени в настоящата прогноза.

**Табл. 5-2: Разходи за здравеопазване**

	2020	2030	2040	2050	2060
Дял на разходите за здравеопазване, % от БВП	4.9%	5.8%	6.0%	6.1%	5.9%
Дял на разходите за здравеопазване от общите разходи, 65+	40.7%	43.6%	46.2%	50.6%	53.1%
Дял на населението 65+	21.6%	24.3%	27.1%	30.2%	31.9%

Както е показано в Таблица 5-2 увеличаването на разходите за здравеопазване се дължи на влошаване на демографската структура на населението. Делът на хората над 65-годишна възраст нараства значително, с около 10 пр.п. до края на периода. Като се има предвид, че в повечето случаи основните разходи за здравеопазване на даден индивид се извършват в годините непосредствено преди смъртта, застаряването на населението логично води до нарастване на разходите за здравеопазване на възрастното население спрямо общите разходи. В края на разглеждания период се очаква те да надминат 50% от общите разходи. Общите разходи за здравеопазване се очаква да се повишат от 5.5%<sup>34</sup> от БВП през 2015 г. до 6.1% през 2050 г. и след това леко да намалее до 5.9%.

### 5.2.3 Образование

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

Въздействието на застаряването върху публичните разходи за образование остава неопределено и контрастира с това върху други основни разходни пера, като например за пенсии и здраве, където се очаква ефектът да е отрицателен. От една страна очакваният спад в броя на младите хора е вероятно да доведе до икономии в бюджета, но от друга - тенденциите на все по-високи нива на записване, по-дългите периоди, прекарани в образованието и постоянно нарастващите разходи за висше образование може да окажат натиск върху общите разходи за образование.

## 5.3 Условни задължения

Гарантираният дълг на сектор „Държавно управление“ към края на 2016 г. възлиза на 0.5% от БВП, запазвайки нивото, регистрирано в края на 2015 г.

Доминиращ дял от 55.4% в отрасловата структура на гаранциите продължава да заема сектор „Енергетика“. При валутната композиция на гарантирания дълг на сектор „ДУ“ се запазва преобладаващата част на заемите в лева и евро – 71.9%, следвана от тази в японски йени – 27.1%. Задълженията в щ.д. представляват около 1%. През годината е ратифицирано гаранционно споразумение между Банката за развитие на Съвета на Европа (БРСЕ) и Република България във

<sup>34</sup> Данни от Разходи на сектор „Държавно управление“ по функции (КОФОГ)

връзка с отпускане на заем от БРСЕ на Българска банка за развитие за финансиране на Националната програма за енергийна ефективност в размер на 150 млн.евро. Към 31.12.2016 г. по този заем са усвоени средства в размер на 45 млн. евро.

За 2017 г. в Закона за държавния бюджет на Република България 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 от заемите по тях и по вече договорени държавногарантирани заеми, се очаква това да окаже значително влияние, както върху номиналния размер на държавногарантирания дълг, така и на съотношението му спрямо БВП. В резултат през 2017 г. се предвижда съотношението „Гарантиран дълг на сектор „Държавно управление“ спрямо БВП“ да се увеличи до ниво от около 1.2%.

Подходът при издаването на нови държавни гаранции по дългово финансиране и в рамките на предстоящия средносрочен времеви период ще продължи да бъде стриктно регулиран, подчинен на определени критерии и обвързан с риска за бюджета. ▼

## 6. КАЧЕСТВО НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ

### 6.1 Стратегия на политиката

Стратегията на политиката в областта на качеството на публичните финанси следва последователните действия за институционални, нормативни и методологически промени в посока на подобряване управлението на публичните финанси. Търсят се нови възможности и механизми за по-тясно взаимодействие между институциите, ангажирани с реализирането на бюджетния процес, разработването и прилагането на фискалната политика, мониторинга по спазването на фискалните правила и т.н. Усъвършенстването на нормативната база в областта на бюджета се съпровожда от наблюдение и анализ на прилагането на бюджетното законодателство и на бюджетните практики, както и за спазването на фискалните правила. Ежегодно в бюджетната процедура и с актове на министъра на финансите се формират изисквания, определящи качеството на бюджетните документи и процедурите по тяхното изготвяне.

Ефективното взаимодействие с Фискалния съвет се очертава като фактор за повишаване качеството на бюджетните документи и за ориентир по отношение на провежданата от правителството фискална политика, за спазването на фискалните правила и за потенциалните рискове за бюджета. Мненията и препоръките на Съвета са елемент от съгласувателната процедура при изготвянето на основните бюджетни документи.

В резултат на прегледа на ЕК по транспонирането на Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 година относно изискванията за бюджетните рамки на държавите-членки, в националните бюджетни документи се разшири обхватът и качеството на информацията за бюджетната рамка. Включва се сравнение на прогнозата на Министерството на финансите с прогнозата на Европейската комисия по отношение на показателите на сектор „Държавно управление“, дискреционните мерки на правителството и фискални ефекти на начислена основа и оценка на структурния бюджетен баланс и годишния ръст на разходите спрямо референтния растеж на потенциалния БВП.

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.

Като ефективен инструмент за идентифициране на необходимите реформи в различните сектори се очертава извършването на преглед на разходите, като МФ изпълнява съвместен проект в сътрудничество със Световната банка, за който е предоставено по-подробно описание в част 7.3 „Други институционални развития във връзка с публичните финанси“.

Друг важен елемент в тази насока е и процесът по прилагане на програмно и ориентирано към резултатите бюджетиране 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 постигнатите 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 2018–2020 г. се извърши на основата на утвърдения от 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 общите бюджетни разходи	
	2015	2020	2015	2020
1. Общи държавни служби	3.2	3.2	7.8	9.1
2. Отбрана	1.4	1.7	3.4	4.9
3. Обществен ред и сигурност	2.8	2.1	6.8	6.0
4. Икономически дейности	6.1	4.5	14.9	12.9
5. Опазване на околната среда	0.8	1.0	1.9	2.8
6. Жилищно строителство, благоустройство и комунално стопанство	2.1	0.8	5.2	2.3
7. Здравеопазване	5.5	4.9	13.4	14.0
8. Почивно дело, култура и религия	1.7	0.6	4.2	1.7
9. Образование	4.0	4.3	9.8	12.4
10. Социална защита	13.3	12.0	32.6	34.1
11. Общо разходи	<b>40.7</b>	<b>35.1</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Разходите по функция „Общи държавни служби“ запазват дела си от 3.2% от БВП през 2020 г. Принос към нарастването на дела им в общите разходи има номиналното увеличение на вноската на България в общия бюджет на Европейския съюз, която се отчита по тази функция.

Разходите по функция „Отбрана“ нарастват като дял от БВП от 1.4% на 1.7% и като дял от общите разходи от 3.4% на 4.9% поради предприетите действия за модернизация на оборудването на Българската армия. Предвижда се придобиване на авиационна техника и на многофункционални модулни патрулни кораби за ВМС.

Разходите по функция „Икономически дейности“ намаляват от 6.1% от БВП през 2015 г. на 4.5% от БВП през 2020 г. Във функцията са включени държавните предприятия, които са част от сектор „Държавно управление“ и са елиминирани разходите, свързани с европейски средства, които съгласно методологията ЕСС' 2010 не оказват въздействие върху приходите и разходите в сектор „Държавно управление“.

Разходите по функция „**Опазване на околната среда**“ нарастват от 0.8% от БВП през 2015 г. на 1% от БВП през 2020 г. В разходите по функцията са включени мерки за продължаване на ускореното изграждане на екологична инфраструктура на страната и екологична мрежа Natura 2000, което ще съдейства за подобряване на качеството на живот на населението и опазване на екосистемите, както и за изпълнение на ангажиментите на страната към ЕС.

Разходите по функция „**Здравеопазване**“ намаляват от 5.5% от БВП през 2015 г. на 4.9% от БВП през 2020 г. Това е свързано с мерките за оптимизиране на дейностите и подобряване на контрола върху разходите в системата на здравеопазването, което цели стабилизиране на здравно-осигурителния модел и повишаване финансовата самостоятелност на здравния сектор като цяло.

Разходите по функция „**Образование**“ нарастват от 4.0% на БВП през 2015 г. на 4.3% от БВП през 2020 г. в резултат на предвиденото увеличаване на заплатите на педагогическия персонал. В тази функция са предвидени мерки, 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 13.3% от БВП през 2015 г. на 12% от БВП през 2020 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 в Република България е ориентирана към подкрепа на икономическия растеж, подобряване на бизнес средата и повишаване на фискалната устойчивост в дългосрочен план. В международен аспект данъчната политика е насочена в подкрепа на функционирането на единния пазар на Европейския съюз и за посрещане на предизвикателствата на глобализацията и дигитализацията на икономиката. 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. През периода 2017–2020 България ще достигне минималните нива на акцизните ставки в ЕС, в съответствие с договорения преходен период.

Като се придържа към принципите за справедливост и ефективност, данъчната система следва да се развива по начин благоприятстващ растежа и осигуряващ повишаване на бюджетните приходи. С оглед на това, основна цел през периода е провеждането на политика, насочена към повишаване на събираемостта на приходите и намаляване на дела на сенчестата икономика. Тази цел кореспондира с направените от Съвета през последните три години (2014–

2016 г.) специфични препоръки към България. Постигането на целта за изпълнение на бюджетните приходи е свързана с поддържане на устойчиво ниво на приходите при запазване на тежестта на данъчното облагане и очакван положителен ефект от засилените действия при администриране на приходите. В тази насока важна роля имат предприетите мерки за ограничаване на данъчните измами, за предотвратяване на отклонението от данъчно облагане и за справяне със сенчестата икономика. Основни инструменти за минимизиране загубите от непостъпили данъчни приходи в бюджета са засилването на взаимодействието на институциите и обмена на информация както в национален, така и в международен мащаб, а така също и намаляването на административната тежест и разходите за бизнеса и гражданите.

Промените в данъчното законодателство през 2016 г. са свързани с реализирането на мерки по приоритетите на данъчната политика, а именно:

- мерки за повишаване събираемостта 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.

**© Мерки за повишаване събираемостта 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**

- ***Удължаване на срока за прилагане на механизма за обратно начисляване на ДДС при доставки на зърнени и технически култури***

С Директива 2013/43/ЕС на Съвета от 22 юли 2013 година за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на незадължително и временно прилагане на механизма за обратно начисляване във връзка с доставки на някои стоки и услуги, при които съществува риск от измами, са приети промени в член 199а, параграф 1 от Директива 2006/112/ЕО, съгласно които държавите членки могат да предвидят до 31 декември 2018 г. и за минимален срок от две години лицето – платец на ДДС – да е данъчнозадълженото лице, за което се извършват определени доставки, като обхватът на доставките е разширен и в него са включени доставки на зърнени храни и индустриални култури, в т.ч. маслодайни семена и захарно цвекло, които обикновено не се използват в непреработен вид за крайно потребление (член 199а, параграф 1, буква „и“ от директивата). В тази връзка е удължен срокът за прилагане на механизма за обратно начисляване на ДДС при доставки на зърнени и технически култури в максимално допустимия времеви обхват съгласно разпоредбата на член 199а от ДДС Директивата – 31 декември 2018 г.

Въведеният механизъм за обратно начисляване на ДДС от една страна е ефективен инструмент за предотвратяване на организираните ДДС измами със зърнени и технически култури с участието на несъществуващи икономически оператори (липсващи търговци), а от друга страна води до намаляване на нелоялната конкуренция, тъй като се ограничава възможността нелоялните икономически оператори да получават данъчно предимство от укриването и невнася-

нето на ДДС. Механизмът представлява и предпазна мярка за коректните икономически оператори от случайни сделки с некоректни доставчици, участващи в схеми за данъчни измами.

Досегашният опит показва, че механизмът за обратно начисляване на ДДС представлява ефективен инструмент за противодействие и борба с данъчните измами с ДДС за определени категории стоки. След въвеждането на механизма на обратно начисляване на ДДС в краткосрочен план се наблюдава значителен и траен спад на нивото на данъчните измами с ДДС при доставките на зърнени и технически култури.

– **Усъвършенстване на контрола върху доставките и движението на течни горива**

Извършена е промяна в Закона за данък върху добавената стойност (изм., ДВ, бр. 58 от 2016 г., доп., бр. 60 от 2016 г.), насочена към предотвратяване на възможностите за данъчни измами с горива. Приет е нов механизъм при осъществяване на търговия с течни горива, съгласно който лицата, извършващи облагаеми доставки или вътреобщностни придобивания на течни горива с данъчна основа над 25 хил. лв. предоставят обезпечение в пари, в държавни ценни книжа или в безусловна и неотменяема банкова гаранция за срок една година пред компетентната териториална дирекция на Националната агенция за приходите. Размерът на обезпечението е 20 на сто от данъчната основа на облагаемите доставки, придобиванията или стойността на получените течни горива, освободени за потребление за предходния данъчен период, но не по-малко от 50 хил. лева.

Когато лицето не е извършвало облагаеми доставки, вътреобщностно придобиване или не е освобождавало течни горива за потребление по смисъла на Закона за акцизите и данъчните складове (ЗАДС) с обща стойност над 25 хил. лв. в предходния данъчен период, размерът на обезпечението се определя върху прогнозната средномесечна данъчна основа на облагаемите доставки или придобиванията на течни горива или стойността на освободените за потребление течни горива, изчислена на базата на 12 месеца, но не по-малко от 50 хил. лева.

Националната агенция за приходите създава и поддържа електронен публичен регистър, част от регистъра по чл. 80, ал. 1 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК), в който се вписват идентификационни данни за лицата, предоставили обезпечение, размерът на обезпечението и срокът на действие на обезпечението, датата на вписване и датата на заличаване.

– **Регламентиране на разносната търговия или продажба на тютюневи изделия без предварителна заявка**

Введена е нова разпоредба в ЗАДС, съгласно която идентификационните данни на транспортните средства следва да се вписват в разрешителното за търговия с тютюневи изделия в случаите на разносна търговия или продажба на тютюневи изделия без предварителна заявка. Промяната е във връзка с наложената вече практика търговците (основно на едро) да дистрибутират тютюневите изделия чрез превозни средства, от които се извършва реална продажба (в същите е въведено в експлоатация фискално устройство).

– **Засилване на контрола върху транспортните средства и съдовете за транспортиране**

Направено е допълнение в ЗАДС, с което се регламентира, че лицата, собственици или ползватели на транспортните средства и съдовете за транспортиране, са длъжни да използват глобалната система за позициониране и средствата за измерване и контрол по предназначение в работния им обхват, като осигуряват и следят за тяхната техническа изправност, правилна употреба и непрекъснато предаване на данни към доставчик на GPS услуги. Целта на нормата е да

създаде правна сигурност и превенция по отношение на лицата, превозващи енергийни продукти със съдове за транспортиране, оборудвани задължително с GPS устройство. При неизпълнение на изискванията сертификатът за одобрен съд за транспортиране се прекратява на датата, на която митническите органи са установили съответните факти и обстоятелства.

- **Оптимизиране на контролната дейност и подобряване на събираемостта на акцизите**

Введена е забрана за поставянето, съхраняването, пренасянето или превозването, включително върху акцизни стоки на употребявани акцизни бандероли, във връзка с зачестилите случаи на констатирано от митническите органи съхраняване на употребявани бандероли от физически и юридически лица, предназначени за последващо използване.

Създава се правна възможност, в случаите на чл. 42 и 43 от ДОПК, претърсването и изземването по реда на НПК да се извършва и от митническите органи за целите на данъчния контрол.

Митническите лаборатории се конституират като единственото звено, компетентно да се произнася по взетите проби за целите на контрола върху акцизни стоки, както и като звено, имащо право да определя показателите и другите признаци от значение за акцизното облагане.

- **Ограничаване на възможностите за отклонение от данъчно облагане при извършване на непарични вноски в търговски дружества**

С оглед предотвратяването на възможни случаи на отклонение от данъчно облагане в случаите на извършване на непарични вноски в търговски дружества (за което не се определя данък към датата на вписване на непаричната вноска) са приети промени относно формиране на облагаемия доход при последваща продажба на акциите или дяловете, получени срещу вноската, както и за приравняването на продажба на имущество от съдружника/акционера на извършено намаление на капитала на дружеството вследствие продажба на апортираното имущество. И в двете хипотези данъчното третиране се съобразява с това дали към момента на извършване на непаричната вноска доходът от евентуална продажба на имуществото би бил облагаем или необлагаем по смисъла на Закона за данъците върху доходите на физическите лица (ЗДДФЛ).

- **Ограничаване на отстъпката от данъка по ЗДДФЛ за лицата, които подадат годишната данъчна декларация за 2016 г. до 31 март 2017 г. по електронен път**

Отстъпката е ограничена до 1000 лева. Липсата на максимален праг за размера на отстъпката предоставя възможност за определен кръг данъчно задължени лица да намаляват значителни суми от дължимия данък.

- **Промени, свързани с освободените от облагане доходи от печалби и награди**

За отстраняване на проблемите в практиката по прилагане на действаща разпоредба от ЗДДФЛ и за конкретизиране на обхвата на освобождаването от данъчно облагане, е приета промяна, съгласно която като необлагаем доход се запазват само наградите от развлекателни автомати по смисъла на Закона за хазарта или съгласно законодателството на друга държава членка, а не печалбите от участие във всички игри, които не са хазартни по смисъла на Закона за хазарта, и при които печалбата се определя на случаен принцип. С допълнението в друга разпоредба на ЗДДФЛ се прие изменение, с което са освободени от облагане с данък и ученическите награди (от олимпиади и други подобни състезания и конкурси), които подлежат на облагане съгласно действащия преди промените закон.



– **Въвеждане на данъчно облекчение за извършени безкасови плащания**

С изменения в ЗДДФЛ се въвежда облекчение за физическите лица, които при извършването на разходите си използват безкасови плащания. Данъчното облекчение е в размер на 1 на сто от дължимия за годината данък върху общата годишна данъчна основа, но не повече от 500 лв., в случаите, в които лицето е направило през годината безкасови плащания в размер на 80 или над 80 на сто от размера на доходите, които следва да са получени изцяло по банков път.

Целта на тази мярка е физическите лица да бъдат стимулирани да използват безкасови плащания, което от своя страна ще спомогне за повишаване на отчитането на оборотите на търговците, при които са извършени разходите от физическите лица.

– **Участие на Република България в инициативи на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) в областта на данъците и административното сътрудничество**

България подписа и ратифицира Конвенцията за взаимно административно сътрудничество по данъчни въпроси (закон за ратифициране приет от НС и обн., ДВ, бр. 14 от 2016 г.) и Многостранното споразумение между компетентните органи за автоматичен обмен на информация за финансови сметки (закон за ратифициране приет от НС и обн. в ДВ, бр. 14 от 2016 г.), в сила от 01.07.2016 г. Страната се присъедини към Глобалния форум за прозрачност и обмен на информация за данъчни цели към ОИСР през 2015 г. Това ще позволи на страната да получава информация — автоматично и при поискване, от голям брой юрисдикции в света.

През 2016 г. Република България се присъедини към приобщаващата рамка за въвеждане на данъчните мерки против свиването на данъчната основа и прехвърлянето на печалби (Base Erosion and Profit Shifting – BEPS) – протоколно РМС №23 от 8 юни 2016 г. По този начин се предостави възможност на страната да участва в дейностите, свързани с налагането на стандарти в областта на данъчните спогодби и трансферното ценообразуване, както и към процеса на разработване на мониторинг във връзка с въвеждането на вече договорените от ОИСР четири минимални стандарти и други елементи на BEPS-пакета от мерки. С присъединяването си към Приобщаващата рамка България е поела ангажимент за въвеждане на четирите минимални стандарти за борба с намаляването на данъчната основа и прехвърлянето на печалбите (BEPS), както и за участие в партньорските проверки. На този етап въвеждането на минималните стандарти е свързано и с изпълнението на ангажиментите на България като държава членка на ЕС, т.е. въвеждане на законодателството на ЕС в националното данъчно законодателство. В тази връзка Министерството на финансите е изготвило законопроект за изменение и допълнение на ДОПК, с който ще се въведе правната рамка за обмен на информация относно отчетите по държави (Country by country reporting). Със законопроекта се създава и правно основание за създаване на подзаконова правна рамка за осъществяване на спонтанен обмен на данъчни становища в съответствие с правилата на ОИСР. Законопроектът е одобрен от Министерския съвет (РМС №876 от 18.10.2016 г.) и е внесен за разглеждане в НС. С предложените промени се въвеждат в българското законодателство две директиви за изменение на Директива 2011/16/ЕС по отношение на задължителния автоматичен обмен на информация в областта на данъчното облагане (Директива (ЕС) 2015/2376 на Съвета от 8 декември 2015 година и Директива (ЕС) 2016/881 на Съвета от 25 май 2016 година), както и норми за обвързване правилата за осъществяване на взаимна помощ при събиране на публични вземания съгласно сключени международни договори, по които Република България е страна (в т.ч. Конвенцията за взаимно административно сътрудничество по данъчни въпроси), с производствата по ДОПК.

## ☉ Мерки в областта на събиране на просрочени задължения

Продължава да се прилага текущо оперативно наблюдение на задължените лица чрез определяне на действия по събиране и селективен подход към длъжниците на база размера на дълга им, риска за събиране на задължението и тяхното поведение към спазването на задълженията за регистриране, деклариране и заплащане на задължения за данъци и осигуровки и други публични държавни вземания.

Прилагат се техники за стимулиране и спазване на доброволното изпълнение на задълженията в зависимост от това към коя група попадат задължените лица: уведомявания, напомнителни писма, разясняване на възможностите за обезпечаване и погасяване на задълженията на лица с временно финансово затруднение, възможност за сключване на споразумения с приходната администрация.

В тази връзка ще продължат да се изпълняват следните мерки:

- ***Осъществяване на постоянен мониторинг спрямо длъжници с просрочени задължения в размер над 100 хил. лв. (200 хил. лв. за Териториална дирекция на НАП София-град) за данъци и задължителни осигурителни вноски, категоризирани като събираеми и частично-събираеми, в т.ч. и провеждане на персонални срещи от страна на директорите на териториални дирекции на НАП в цялата страна с лицата с невнесени публични задължения в особено големи размери***

Мярката е с постоянен характер и целта от нейното реализиране е да се поемат изрични ангажименти за предоставяне на обезпечения и/или извършване на цялостни или частични плащания на просрочените дългове, ефективно наблюдение на поетите от длъжниците ангажименти и навременен контрол за третирането им от страна на компетентните органи – актуална оценка на икономическия статус на задълженото лице, своевременно налагане на обезпечителни мерки, издаване на разрешения за неотложни плащания, разсрочване/отсрочване, реализиране на имуществото, извършване на ревизии и проверки при необходимост и други.

- ***Прилага се механизъм за погасяване на публични задължения на лица с вземания от общини, от други ведомства или държавни предприятия по договори за обществени поръчки и такива, възложени в изпълнение на оперативни програми на ЕС, чрез насочване на принудителното изпълнение срещу трети задължени лица, каквито се явяват посочените***

Министерският съвет прие Решение за условията и реда за разплащанията на разпоредителите с бюджет по договори (РМС № 593 от 2016 г.), което е изготвено в изпълнение на един от основните приоритети за повишаване на събираемостта на бюджетните приходи. С приетото решение се развива мярката за осъществяване на ефективна защита на фискалната позиция и се оптимизира процесът по събиране на бюджетните приходи от мита, данъци, задължителни осигурителни вноски и други публични вземания, събирани от двете приходни агенции – Националната агенция за приходите (НАП) и Агенция „Митници“ (АМ), реализирана до момента чрез РМС № 788 от 2014 г., което се отменя.

С РМС № 593 от 2016 г. се въвежда изискване, преди извършване на плащания по договори на стойност равна на или надвишаваща 30 000 лв., всички разпоредители с бюджет, без тези по бюджета на Народното събрание и на съдебната власт, задължително да уведомяват НАП и АМ. Такова уведомяване се прави и в случаите, когато предстоящата за изплащане сума по договорите е на стойност под 30 000 лв., но не по-малка от 100 лв., когато представлява част от парична престация по договор, чиято стойност е равна на или надвишава 30 000 лева.

Обменът на информацията между разпоредителите с бюджет и приходните администрации се осъществява чрез информационна система при спазване на определен ред и срокове. Плащания по договори от разпоредители с бюджет могат да бъдат извършвани само след потвърждение от НАП и АМ, че лицето – насрещна страна по договора, няма просрочени задължения за данъци, задължителни осигурителни вноски и други публични задължения на обща стойност над 100 лева. В случаите, когато лицата имат задължения, приходните администрации изпращат потвърждение в 7-дневен срок, че за съответните публични задължения е наложен запор върху вземанията на длъжника от банка или от разпоредител с бюджет в качеството му на трето задължено лице, или че същите са обезпечени с пари, неотменяема и безусловна банкова гаранция или държавни ценни книжа. Когато за обезпечаване на просрочените публични задължения НАП е наложила запор върху предстоящата за изплащане сума, след получаване на разпореждане за изпълнение дължимото плащане от разпоредителя с бюджет се извършва към приходната администрация до размера, посочен в разпореждането.

С приетото решение се цели: да се повиши събираемостта на публичните вземания; да се намалят разходите за събиране на публичните вземания чрез електронен обмен на информация; ефективно да се използват съществуващите информационни технологии и ресурси в институциите; да се осигури по-добра отчетност и прозрачност за дейността на публичния сектор в съответствие с принципите, нормите и най-добрите практики на ЕС; да се ограничат корупционните практики и да се засили междуинституционалното сътрудничество и координация на национално ниво в процеса по събиране на бюджетните приходи.

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

- ***Намаляване на административната тежест и разходите за спазване на Закона за корпоративното подоходно облагане (ЗКПО)***

С цел облекчаване на процеса на попълване и подаване на декларациите от страна на задължените лица, както и намаляване на разходите по обработка на информацията за приходната администрация е прието изменение, с което се въвежда задължително подаване на декларациите по образец по ЗКПО по електронен път, с електронен подпис. Съгласно предвидената преходна разпоредба, по електронен път ще се подават декларациите по образец, за които задължението за подаване възниква след 31 декември 2017 г.

При подаване на данъчни декларации по електронен път се прави автоматична връзка с вътрешни информационни масиви на НАП, извършват се проверки и верификация на попълнените данни. При наличие на неточност се визуализира списък с грешки, което позволява декларацията да се попълва лесно и бързо, а дължимият данък се изчислява без аритметични грешки.

- ***Промяна в реда за коригиране на счетоводни и други грешки, свързани със задълженията по ЗКПО и ЗДДФЛ***

С цел облекчаване на механизма за коригиране на счетоводни и други грешки и за улесняване прилагането на облекченията, предвидени в ЗКПО, ЗДДФЛ и Спогодбите за избягване на двойното данъчно облагане (СИДДО) е прието изменение, с което се предвижда данъчно задължените лица сами да извършват корекция на декларираните данни чрез еднократно подаване на нова декларация в срок до 30 септември. Промяната на механизма за корекции се отнася само за корекции на грешките, установени след изтичането на срока за подаване на годишната данъчна декларация за съответната преходна година и подадена през съответната текуща година.

- **Намаляване административната тежест и разходите за лицата, свързани с доходи, подлежащи на облагане с окончателни данъци по ЗДДФЛ**

С направеното изменение в ЗДДФЛ, доходите, придобити от местни физически лица от източници в чужбина, се облагат и декларират само годишно, като дължимият данък се определя в годишната данъчна декларация и се внася в срок до 30 април на следващата година. Целта на приетото изменение е значително намаляване на административната тежест и разходите за лицата, свързани с процеса на деклариране и внасяне на дължимия данък за тези доходи и насърчаване на доброволното внасяне на окончателния данък.

- **Облекчаване и оптимизиране на процеса по деклариране на избрания ред на облагане от земеделските стопани**

С цел отстраняване на възможността за необлагане на доходи на земеделските стопани, преминаващи от облагане по реда за търговците към облагане по общия ред на ЗДДФЛ, е предвидена разпоредба за включване в облагаемия доход на доходи, получени през предходни данъчни години, когато лицето се е облагало като търговец, но не са отчетени като приход за същата или за предходни години, с оглед правилата на счетоводното законодателство.

Процесът по деклариране на избрания ред на облагане от земеделските стопани е облекчен и оптимизиран по отношение на срока на прилагане и в случаите на новорегистрирани земеделски стопани.

- **Промени, свързани с данъчното облекчение за деца с увреждания**

В разпоредбата от ЗДДФЛ, регламентираща данъчното облекчение за деца с увреждания е уточнено, че намалението са прилага както за годината на раждане, така и за годината, в която детето навършва пълнолетие. С приетото изменение се създава правна сигурност за лицата, ползващи данъчното облекчение за деца с увреждания.

- **Изменения и допълнения в разпоредбите на ЗДДС, засягащи действията на наследниците при смърт на регистрирано по ЗДДС физическо лице, което е (съответно не е) едноличен търговец**

Направени са изменения и допълнения в разпоредбите на ЗДДС, засягащи действията на наследниците при смърт на регистрирано по закона физическо лице, което е /съответно не е/ едноличен търговец. Предвидена е възможност наследник, който възнамерява да продължи независимата икономическа дейност на наследодателя и не е регистрирано по ЗДДС лице, да може да се регистрира в 7-месечен срок от датата на смъртта на наследодателя. За целта наследникът следва да подаде заявление за регистрация по закона в 14-дневен срок от приемане на наследството. В тази връзка за по-голяма яснота е въведено изменение и в разпоредбите, регламентиращи обхвата на стоките и услугите, за които при дерегистрацията на наследодателя не се дължи данък. Във всички случаи няма да се дължи данък при смърт на физическо лице, когато наличните стоки и/или услуги, за които изцяло, частично, или пропорционално на степента на използване за независима икономическа дейност, е ползван данъчен кредит, са на обща стойност до 25 000 лв. включително. Регламентирани са редът и срокът за подаване от наследниците на справка-декларация и отчетни регистри за последния данъчен период във връзка със задължителната дерегистрация на починалото лице.

- **Намаляване на административната тежест по спазване на ЗАДС**

С цел намаляване на административната тежест при лицензирането и регистрационните режими е предвидено отпадане от административните задължения на лицата да представят пред

митническата администрация удостоверения за наличие или липса на данъчни задължения и задължения за задължителни осигурителни вноски. Тази информация ще се получава по служебен ред от НАП.

- ***Извършване на постоянен анализ на нормативните режими и процедури с цел тяхното оптимизиране и опростяване***

Мярката е постоянна и е свързана с оптимизиране и опростяване на нормативните режими и процедури, разработване и внедряване на нови електронни услуги от приходните администрации по предоставяне на интегрирана информация на задължените лица и на други институции, увеличаване на подаваните данъчни и осигурителни декларации по електронен път и други. Целта на мярката е подобряване на инвестиционната и бизнес среда и повишаване на конкурентните предимства на България в международен план.

### ☉ **Мерки за стимулиране на икономическото развитие, инвестициите и заетостта**

- ***Данъчно облекчение за земеделските стопани***

Данъчното облекчение по чл. 189б от Закона за корпоративното подоходно облагане, представляващо държавна помощ за земеделските стопани, може да се прилага за данъчните периоди до края на 2020 година. Същността на помощта е да се подпомогнат чрез данъчни облекчения предприятия, ангажирани в дейности по производство на непреработена растителна и животинска продукция и да се насърчат инвестициите на земеделските стопани в нови сгради и нова земеделска техника. По този начин допълнително ще се даде възможност за повишаване на инвестиционната активност в тази сфера.

- ***Оптимизиране на специалния ред за възстановяване на акциз върху закупен газьол, използван в първично селскостопанско производство***

Направени са промени в реда за възстановяване на сумите по схемата за държавна помощ относно специалния ред за възстановяване на акциз върху закупен газьол, използван в първично селскостопанско производство. С новия чл. 45д, ал. 1 от ЗАДС се регламентира, че „Агенция „Митници“ възстановява частта от стойността на акциза, представляваща индивидуалните размери на държавната помощ, определени по реда на глава четвърта "а" от Закона за подпомагане на земеделските производители, като превежда на Държавен фонд "Земеделие" сумите за изплащане на земеделските стопани. Възстановяването се извършва въз основа на заповедта и уведомлението на министъра на земеделието и храните по чл. 47б, ал. 5 от Закона за подпомагане на земеделските производители.

### ☉ **Въвеждане в националното законодателство на европейски директиви в областта на данъците, както и привеждане на националната правна уредба в съответствие с практиката на Съда на Европейския съюз.**

- ***Промени, свързани с Директива 2006/112/ЕО, относно общата система на ДДС и 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***

Приети са промени в ЗДДС, за постигане на съответствие с Директива 2006/112/ЕО по отношение определянето на размера на начисления данък с правото на приспадане на данъчен кредит във връзка с придобиване и изграждане на недвижими имоти, които са или биха били дълготрайни активи по смисъла на Закона за корпоративно подоходно облагане, които регистрираните по ЗДДС лица възнамеряват да включат в стопанските си активи и да използват смесено

както за осъществяване на независима икономическа дейност, така и за цели, различни от независимата си икономическа дейност (в т.ч. за лични цели). Предвидено е в тези случаи регистрираните лица да имат право да приспадат данъчен кредит пропорционално на степента на използване на съответния недвижим имот за извършване на независима икономическа дейност. Режимът на това т.н. „пропорционално приспадане“ е предвиден в разпоредбата на член 168а от Директива 2006/112/ЕО. В случаите на пропорционално приспадане лицата ще прилагат и коефициента за частично приспадане на данъчен кредит към размера на начисления данък с правото на приспадане, ако независимата им икономическата дейност се състои, както от доставки, за които правото на приспадане на данъчен кредит е налице, така и от доставки или дейности, за които това право не е налице (например в случаи на осъществяване на освободена доставка на сграда или отнемане на имот в полза на държавата).

Във връзка с решения на Съда на ЕС се постановява, че на термина „пътуващо лице“ следва да се придава по-широк смисъл от този на крайния потребител, като се подчертава, че подходът, основан на понятието за клиент, може най-добре да постигне посочените две цели, като позволи на туристическите агенти (в смисъл туроператори) да се ползват от опростените правила, независимо от вида клиенти, на които предоставят услугите си и по този начин се допринася за равномерното разпределение на приходите между държавите членки. В решенията си Съдът на ЕС е постановил, че разпоредбите от Директивата за ДДС следва да се тълкуват при следване на подхода, основан на понятието за клиент. В тази връзка и с оглед повишаване на конкурентоспособността на българските туроператори в закона се прие режимът да се прилага по отношение на доставките на обща туристическа услуга от туроператор към всяко лице, в т.ч. към друг туроператор или към туристически агент, когато действат от свое име и за своя сметка.

Приети са разпоредби, които уреждат облагането с ДДС на дейността на неперсонифицираните дружества. С направените изменения се предвиди внасянето на стока или услуга от съдружник за постигане общата цел по договор за създаване на неперсонифицирано дружество да не се счита за доставка на стока или услуга за целите на ЗДДС. Предвижда се също задължителна регистрация на неперсонифицирано дружество, в което са внесени стоки или услуги от съдружник, регистрирано по ЗДДС лице.

– ***Промени, свързани с хармонизиране с действащото законодателство в областта на търговията с природен газ и либерализацията на електроенергийния пазар***

Въведени са норми, които изрично определят статута на лицата–търговци, по смисъла на законодателството на друга държава членка или държава–страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, които могат да осъществяват дейност като регистрирани по ЗАДС. Дадена е възможност лицата да осъществяват дейност на територията на страната чрез клон в Република България или чрез местно юридическо лице – акредитиран представител по реда на чл. 133 – 135 от Закона за данък върху добавената стойност.

***Изпълнение на Единната национална стратегия за повишаване на събираемостта на данъците, справяне със сенчестата икономика и намаляване на разходите за спазване на законодателството 2015-2017 (ЕНС), приета с РМС № 806 от 2015 г. и изготвяне на годишни доклади за изпълнението на ЕНС:***

Продължава изпълнението на мерките от Плана за действие към ЕНС. През месец април 2016 г. е изготвен първият Доклад с оценка по прилагането на ЕНС за 2015 г. (одобрен от МС с Протокол № 17 от 27.04.2016 г.), в който са отчетени постигнатите резултати и е отчетен напредъкът в изпълнението на мерките през 2015 година. Вторият годишен Доклад с оценка по прилагането

на ЕНС, който включва информация за изпълнението на мерките и дейностите през 2016 г., е одобрен от правителството с решението по т. 18 от Протокол № 13 от заседанието на Министерския съвет на 22 март 2017 година. Докладите са публикувани на интернет страницата на МФ в рубриката „Данъчната политика в цифри“.

Във връзка с мярка 1.4 от Плана за действие към ЕНС 2015-2017, свързана с усъвършенстване на нормативната уредба и повишаване ефективността на контрола по отношение укриването на продажби, е разработен проект на Закон за регистриране и отчитане на продажбите в търговските обекти, който да замени Наредба № Н-18 от 2006 г. за регистриране и отчитане на продажби в търговските обекти чрез фискални устройства.

Във връзка с изпълнение на мярка 1.3. от Плана за действие към ЕНС относно разширяване на обхвата и усъвършенстване на механизма за осъществяване на фискален контрол върху движението на стоки с висок фискален риск, е изготвена Наредба за изменение на Наредба № Н-2 от 2014 г. за условията и реда за осъществяване на фискален контрол върху движението на стоки с висок фискален риск на територията на Република България и изискванията към фискалните контролни пунктове (ДВ, бр. 13 от 2016 г.).

### — Агенция Митници (АМ)

Промените, приети през 2016 г. в Закона за акцизите и данъчните складове (ЗАДС), са насочени към усъвършенстване на данъчното законодателство и прецизиране на разпоредбите на закона с цел отстраняване на неясноти и улесняване на практическото му прилагане, както и съобразяване със съдебната практика на Съда на Европейския съюз.

В съответствие с чл. 72, ал. 2, т. 3 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК), се цели облекчаване на реда за спонтанен обмен на данъчна информация между НАП и Агенция „Митници“ – предпоставка за подобряване на взаимодействието между двете администрации и ефективността на данъчния контрол, осъществяван съобразно съответните им компетенции.

Следвайки промените в ЗАДС, в сила от 2016 г., беше прецизирана подзаконовата нормативна уредба.

Разширени са изискванията към информацията, която се съдържа в материалната отчетност на освободените от акциз крайни потребители във връзка с контрола на използваните акцизни стоки. Регламентира се и съдържанието на регистъра на издадените разрешения за търговия с тютюневи изделия, който се води в Агенция „Митници“.

През 2016 г. бе обнародвана Наредба Н-7 от 19.09.2016 г. за определяне на ред, начин и формат за изпращане на данните от средствата за измерване и контрол по чл. 103а, ал. 1 от ЗАДС, с която се урежда реда, начина и формата за изпращане на данните от средствата за измерване и контрол на акцизни стоки в случаите на предаване по електронен път към автоматизираната система за отчетност на лицата и към информационната система на Агенция „Митници“.

От всички промени в акцизното законодателство се очакват допълнителни приходи за държавния бюджет и финансово въздействие върху задължените лица по ЗАДС и потребителите на акцизни стоки.

Митническото законодателство на Съюза е пряко приложимо в Република България. С промените в Закона за митниците се постигна целта за привеждане на националното законодателство в съответствие с митническото законодателство на Съюза и прецизиране на разпоредбите за улесняване на практическото им прилагане.

Чрез новите разпоредби се акцентира на новата роля и мисия на митническите органи във връзка с изграждането на вътрешния пазар, намаляване бариерите пред международната търговия и нарасналата необходимост от гарантиране сигурността и безопасността на външните граници на Съюза:

- Защита на финансовите интереси на Съюза и неговите държави членки;
- Защита на Съюза от нелоялна и незаконна търговия, подпомагане на законната стопанска дейност;
- Гарантиране сигурността и безопасността на Съюза;
- Поддържане на подходящ баланс между митническия контрол и улесняване на законната търговия.

В рамките на Европейския съюз нараства ролята на митниците в области, свързани със сигурността и безопасността – различна от събирането на приходи от косвени данъци като мита, акцизи и ДДС. Това включва задачи, произтичащи от законодателството на Съюза в специфични области във връзка с безопасността на продуктите, опазване на здравето на хората, животните и растенията, опазването на околната среда, културното наследство и др. Пример за това са разпоредби в Регламент (ЕС) № 765/2008, Регламент (ЕИО) № 338/97, Регламент (ЕО) № 116/2009. Чрез разпоредбите се цели да се акцентира върху функциите и задачите, с които е ангажирана българската митническа администрация в прилагането на редица правни актове от специфични области на контрола – резултат от изпълнението на политики, произтичащи от членството на Република България в ЕС.

Изменени са разпоредбите, касаещи митническото представителство. Предвидено е нотариалната заверка на подписите да бъде задължително изискуема единствено в случаите, когато физическо лице представлява друго физическо лице пред митническите органи. Цели се улесняване на дейността на икономическите оператори и намаляване на административната тежест.

Изрично е прецизирана компетентността на митническите органи при издаването на решения. Това е съобразено с интереса на икономическите оператори и на митническите органи, като ясно е регламентиран компетентният орган за подаване на заявлението и издаване на решението. Това води до процесуална икономия и повишаване ефективността.

Въведена е възможност за връчване на решенията и по електронен път, продиктувано от обстоятелството, че това е предвидено в европейското митническо законодателство.

Със ЗИД на ЗМ са направени и съответните изменения в ЗАДС с цел приемане на мерки на национално ниво, необходими за изпълнение и прилагане на актове на Европейския съюз. В разпоредбите на ЗАДС, които имат връзка с прилагането на митническото законодателство, са предложени съответните промени за привеждането им в съответствие с разпоредбите на Регламент (ЕС) № 952/2013.

Във връзка с преходни мерки за периодите, необходими на държавите членки да разработят или адаптират митническите електронни системи, с цел осигуряване най-късно до 31.12.2020 г. на необходимото изискуемо ниво за обмен на информация между митническите администрации и икономическите оператори, както и между митническите администрации на държавите членки и Европейската комисия, в ЗМ са предвидени преходни разпоредби, които предвиждат за обработване на заявленията за издаване на разрешение за управление на съоръжение за временно складиране, както и за подаване и обработка на декларацията за временно складиране да се използват формуляри на хартиен носител и на съществуващите национални системи. Преходните правила ще се прилагат от 1 май 2016 г. до подобряването



или въвеждането на съответната електронна система (до датата на въвеждане в експлоатация на националната система за „Уведомление за пристигане, уведомление за представяне и временно складиране“ и до датата на въвеждане в експлоатация на системата за „Митнически решения“). Също така е предвидена преходна разпоредба, с която се регламентира, че директорът на Агенция „Митници“ е компетентен за издаването на решения за използване на режим съюзен транзит въз основа на документи на хартиен носител за стоки, превозвани с железопътен транспорт, с въздушен или морски транспорт, и използване на режим съюзен транзит въз основа на електронен манифест за стоки, превозвани с въздушен транспорт или морски транспорт, които процедури ще могат да се използват само до датите на подобрене на новата компютъризирана система за транзита, посочена в приложението на Решение за изпълнение на Комисията за създаване на работна програма за Митническия кодекс на Съюза (2016/578/ЕС).

В началото на 2016 г. бяха извършени реорганизации в структурата на Агенция „Митници“. С оглед настъпилите промени в законодателството се оптимизираха дейността, структурата и функционалната компетентност на митниците и дирекциите в Централно митническо управление. 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.

В резултат на Заповед № ЗМФ-1257/14.12.2015 г. на министъра на финансите и нормативните изисквания в Устройствения правилник на Агенция „Митници“, изм. и доп. с ДВ, бр. 2 от 08.01.2016 г., в сила от 11.01.2016 г., структурата на митница Свиленград (с обща численост 330 щатни бройки) е реорганизирана/преструктурирана, като са закрити митническите учреждения към митница Свиленград и са създадени нови митнически учреждения със същата териториална компетентност към митниците Бургас и Пловдив. Тези митници поеха централизирано функциите на закритите митнически учреждения от митница Свиленград, от което следва разширения обхват на дейността на митническите служители.

Утвърдената численост на персонала на Агенция „Митници“ не е променяна - 3362 щ. бр., като функциите на служителите с място на работа митница Свиленград, свързани с основната дейност на митническата администрация са запазени, но в митническата дейност са включени и нови функции, свързани с рентгеновите системи.

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

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

#### **Осигуряване на качествено обслужване и улесняване на клиентите при изпълнение на задълженията:**

- Поддържане и усъвършенстване на съществуващите е-услуги и внедряване на нови е-услуги.
- Обновяване на интернет сайта и портала за е-услуги на НАП за улесняване на клиентите на НАП. Поддържане на потребителски ориентиран сайт и е-услуги.
- Осъществяване на непрекъсната и целенасочена комуникация и провеждане на разяснителни кампании към специфични групи клиенти, в т.ч. образователна програма за стартиращ бизнес.

- Осигуряване на достъп до електронни административни услуги за клиентите на НАП чрез използване на електронна идентификация.
- Оптимизиране на процеса по регистрация/дерегистрация по ЗДДС и облекчаване клиентите на НАП. Тук се включват и стартиралите през м. януари 2017 г. съвместни действия от НАП и Агенция по вписванията (АВ) за осигуряване на възможност на задължените лица при първоначално вписване в АВ със същото заявление да заявят, че желаят да се регистрират доброволно по ЗДДС, като информацията се изпраща служебно в НАП за стартиране на проверка за регистрация по ЗДДС.
- Облекчаване на административните процедури и изисквания за клиентите на НАП. Например, от началото на март 2017 г. се прилага опростена процедура за възстановяване на надвнесен данък общ доход, деклариран с годишна данъчна декларация по чл. 50 от ЗДДФЛ, чрез извършване на автоматизирана оценка на случаите по определени критерии без извършване на проверка от орган по приходите. На практика десетократно се съкращава срокът за възстановяване, като не е необходимо лицето да посещава офис на НАП, да представя допълнителни документи, както и да подписва нови.
- Прилагане на специфични мерки за подобряване на доброволното изпълнение на задълженията от страна на клиенти, за които след анализ на декларираните данни е установено, че са допуснали грешки при изпълнение на данъчни и осигурителни задължения.

#### **Ефективно и ефикасно събиране на просрочени задължения**

- Надграждане на информационната система на НАП, обезпечаваша дейностите по събиране на публичните вземания с цел автоматизирана обработка на данни, бързина при издаване на документи, допълнителни опции за контрол на процеса.
- Подобряване на комуникацията, в т.ч. и по електронен път, с длъжници, публични взискатели и заинтересовани страни за ранно третиране на нови задължения, вкл. с цел избягване на необходимостта от прилагане на принудителни действия. Мерките включват уведомяване, напомнителни писма, разясняване на възможностите за обезпечаване и погасяване на задълженията на лица с временно финансово затруднение, възможност за сключване на споразумения с приходната администрация, както и провеждане на кампании от изходящи телефонни обаждания от Информационния център на НАП към задължени лица с цел погасяване на просрочени задължения.
- Текущо оперативен мониторинг на задължените лица и прилагане на подходи за събиране на просрочени публични задължения на база профила на длъжника, в т.ч. размера на дълга, риска за събирането му, поведение спрямо задълженията за регистриране, деклариране и заплащане на задълженията.
- Осъществяване на постоянен мониторинг спрямо длъжници с просрочени задължения в размер над 100 хил. лв. (200 хил. лв. за Териториална дирекция на НАП София-град) за данъци и задължителни осигурителни вноски, категоризирани като събираеми и частично-събираеми, в т.ч. и провеждане на персонални срещи между длъжниците и директорите на ТД на НАП.
- Прилагане на механизъм за погасяване на публични задължения на лица с вземания от общини, от други ведомства или държавни предприятия по договори за обществени поръчки и такива, възложени в изпълнение на оперативни програми на ЕС, чрез принудително изпълнение срещу тези лица.

### **Фокусиране на контролната дейност на НАП върху значими рискове от неспазване на задълженията и засилено институционално сътрудничество за противодействие на данъчните и осигурителни измами**

- Активно взаимодействие на НАП с АМ и други структури в рамките на изградени междуведомствени координационни центрове.
- Сформиране на специализирани екипи за компютърни разследвания /IT-Forensic/ и осигуряване на техническо оборудване и софтуер за обезпечаване на доказателства в електронен вид.
- Развитие на електронния одит в контролната дейност и на контрола спрямо лица, извършващи търговска дейност в Интернет. За целта в НАП е разработена Концепция за развитие на контрола върху електронната търговия. Предстои изготвянето на конкретни законодателни промени, които да се предложат за обсъждане.
- Усъвършенстване организацията на работа по осъществяване на фискален контрол. Въвеждане на идентификационен код за проследяване движението на стоки с висок фискален риск.
- Постоянен мониторинг и комуникация със задължени лица, формиращи значим дял от икономиката в страната с оглед предпазване на добросъвестни данъкоплатци от въвлечането им в схеми на данъчни измами или отклонение от облагане.
- Прилагане на опростена процедура за възстановяване на ДДС за коректни данъкоплатци.
- Оптимизиране използването на информацията, получавана посредством мрежата за ранно предупреждение за ДДС-измами – EUROFISC.
- Развитие на специфични подходи за контрол по отрасли, които се отличават с висока честота на данъчни измами със значим фискален ефект.
- Кампании за контрол в летните и зимните туристически курорти, които се утвърдиха като един от най-ефективните способи за контрол на оборотите в туристическия сектор.
- Осъществяване на ангажиментите и реализиране на възможностите във връзка с присъединяването на България към Глобалния форум за прозрачност и обмен на информация за данъчни цели към ОИСР.
- Участие на България в дейностите, свързани с налагането на стандарти в областта на данъчните спогодби и трансферното ценообразуване във връзка с въвеждане на данъчните мерки против свиването на данъчната основа и прехвърлянето на печалби (Base Erosion and Profit Shifting – BEPS).

### **Развитие на системата за управление на риска от неспазване на данъчното и осигурително законодателство**

- НАП прилага „Модел за управление на риска от неспазване на данъчно-осигурителното законодателство“ като основен инструмент. В рамките на модела за управление на риска НАП периодично изследва всички икономически сектори и данъчните рискове във всеки от тях, измерва количествено щетите за бюджета, определя кръга на рисковите лица. Въз основа на този анализ НАП изготвя и изпълнява двугодишна „Програма за спазване на законодателството и намаляване на нивата на риска“, чиято цел е намаляване на сивата икономика и укриването на печалби. Предстои изпълнение на мерките,

заложен в Програмата за спазване на законодателството и намаляване на нивата на риск за периода 2016-2017 г., като рисковете се третират, както с контролни и санкционни мерки, така и с „меки“ мерки, в т.ч. писма, телефонни обаждания, срещи, информационни кампании, наблюдения и отчитане на постигнатия ефект.

- Определяне на приоритетните рискове за третиране през следващия програмен период и разработване на Програма за спазване на законодателството и намаляване на нивата на риск за периода 2018-2019 г.
- Стартиране на дейностите по проект „Недеклариран труд“, в т.ч. дейности в рамките на Платформата по управление на риска към ЕК, както и с участието на утвърдени експерти и университетски преподаватели в Европа, работещи в областта на изследваната тема.

През 2015–2016 г. НАП положи значителни усилия да очертае всички нови предизвикателства и необходимите за решаването им подходи, които ще изпълнява през периода до 2020 г., като за целта обнови стратегическите си документи:

- **Харта на клиента на НАП.** Новата харта е разработена през 2015 г. и поставя фокус върху насърчаване на доброволното изпълнение на задълженията за плащане на данъци и осигурителни вноски, като поема ангажимент към гражданите и фирмите за справедливо и честно отношение, описани са също основните права и отговорности на клиентите.
- **Стратегически план на НАП 2016-2020.** Четвъртият поред стратегически план на НАП следва логиката, че доброволното изпълнение на данъчните и осигурителните задължения допринася за над 96% от постъпилите приходи и затова фокусът е насочен към стимулиране на спазването на задълженията. Контролните и принудителните действия на НАП ще бъдат основани на системен анализ и селекция базирани на риска, с което НАП продължава да ограничава административната тежест и бреме за данъкоплатците и за обществото като цяло. Във всички свои планове и действия НАП се ръководи от подхода, основан предимно на помощ и подкрепа и по-целенасочени контролни действия, основно върху организирани схеми за избягване на облагане.
- **Стратегия за управление на човешките ресурси в НАП 2016 – 2020 г.**
- **Стратегия за развитие на информационните технологии в НАП 2016 – 2020 г.**
- **Концепция за утвърждаване на лидерството в НАП и имиджа ѝ в обществото 2016–2020 г.**
- През 2016 г. НАП предприе действия, свързани с реализацията на **Концепция за визуална корпоративна идентичност на Агенцията**
- **Концепция за развитие на процесите и дейностите по събиране на публични вземания 2016 – 2020 г.**
- Актуализирани и публикувани за клиенти и служители са наръчници по ДОПК, по **ЗДДС, ЗКПО, ЗДФФЛ и осигурително законодателство, както и поддържаната в актуално състояние рубрика „Въпроси-Отговори“** и редица други информационни кампании и форми на обратна връзка със задължените лица. ▼

## 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. се включи със своята експер-

тиза и при съгласуването на основните бюджетни документи в рамките на бюджетната процедура за 2017 г.

На база на извършен преглед на прилагането на Закона за публичните финанси и след задълбочен анализ и идентифицирана необходимост от регулиране на обществени отношения за гарантиране на устойчивостта на общинските финанси, Народното събрание прие Закон за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси (обн., ДВ, бр. 43 от 2016 г.) С него се цели решаване 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 ЗПФ, като са уредени въпроси по идентифициране на общини с финансови затруднения, въвеждането на процедури за тяхното оздравяване и реализирането на план за финансово оздравяване.

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

В резултат от прилагането на новите моменти в ЗПФ общините подобряват събираемостта на местните приходи и финансовите си показатели. През 2016 г. намалява броят на общините, отговарящи на условията за финансово оздравяване спрямо 2015 г. Наблюдава се относително еднаква структура на разходите по икономически елементи, но се отбелязват и тенденции за по-добро управление на бюджетните средства от страна на редица общини – повече на брой през 2016 г. спрямо 2015 г.

Промените в ЗПФ, свързани с изпълнението и извършването на промени в показателите по съответните бюджети, освен че дадоха трайна уредба на тези механизми, така също допринесоха за по-голяма яснота при тяхното прилагане.

Промените в ЗПФ наложиха 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, за създаване на предпоставки за устойчива рамка на изпълняваните политики и бюджетни програми.

## 7.2 Бюджетни процедури

Един от елементите на доброто управление на публичните финанси е успешната първа стъпка и начало на процеса по планирането и съставянето на бюджетните документи. Първият документ в този процес е добре структурирана бюджетна процедура, съобразена със ЗПФ, синхронизирана с европейските изисквания и ангажирала всички отговорни институции – както бюджетни-

те 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 2018 г. е одобрена с Решение № 37 на Министерския съвет от 19 януари 2017 г. и е съобразена със сроковете по прилагането на механизмите и мерките, заложи в основните етапи на Европейския семестър за координация на икономическите политики през 2017 г. с цел по-тясна координация и управление на икономическите политики в Европейския съюз, укрепване на икономическото управление и преодоляването на макроикономическите дисбаланси. Тя беше изготвена съгласно правилата и изискванията на ЗПФ, като при нейната подготовка бяха отразени заложените изисквания за структурата и съдържанието на ключовите бюджетни документи и сроковете за тяхното приемане.

Стартирането и изпълнението на първия етап от бюджетната процедура за 2018 г. съвпадна с мандата на назначеното от президента на Републиката служебно правителство. Министърът на финансите даде указания за подготовката и представянето на бюджетните прогнози на първостепенните разпоредители с бюджет за периода 2018–2020 г., като предвид ограничените функции и мандат на служебното правителство насоките за разработването бяха прогнозите да бъдат изготвени при допускане за непроменени политики.

Първият етап на бюджетната процедура за 2018 г. следваше да приключи с приемането на Решение на Министерския съвет за одобряване на средносрочната бюджетна прогноза за периода 2018–2020 г. в рамките на срока, определен в ЗПФ и съгласно графика по РМС № 37 от 19 януари 2017 г. за бюджетната процедура за 2018 г., съответно и при съгласуваност с Националната програма за реформи и Конвергентната програма. Забавянето в сроковете за окончателно изготвяне и внасяне за разглеждане и одобряване от Министерския съвет на тези документи беше обосновано от необходимостта от прецизиране на разчетите и политиките в средносрочен план, предвид проведените парламентарни избори и сформирането на новото редовно правителство. В кратки срокове бяха отразени приоритетите за управление на новото правителство, както и фискалните ефекти, произтичащи от съответните промени в провежданите политики и бяха изпълнени съответните финални стъпки от първия етап на бюджетната процедура за 2018 г.

Вторият етап на процедурата обхваща подготовката, разглеждането и одобрението от Министерския съвет на Бюджет 2018 и на актуализираната СБП като мотиви към него, както и последващите стъпки за отразяване на одобренията 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 2018–2020 г. при съобразяване както с фискалните правила и ограничения на ЗПФ, така и с последните макроикономически параметри и очакванията за развитието на националната и световна икономика.

В рамките на своите правомощия и в съответствие с определените в процедурата срокове министърът на финансите следва да даде указания и насоки и за втория етап на бюджетната процедура за 2018 г. с цел подпомагане процесите на планиране и изготвяне на 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.

На първия етап от бюджетната процедура ПРБ, прилагащи програмен формат на бюджет, изготвиха и представиха в МФ бюджетните си прогнози на базата на последната утвърдена кла-

сификация на разходите по области на политики и бюджетни програми за периода 2016-2018 г., като този период съответства на мандата на последното редовно правителство. В съответствие с приоритетите, залегнали в управленската програма на новото правителство, е възможно в Класификацията да се наложат евентуални промени в дефинираните области на политики и бюджетни програми.

Съгласно ЗПФ изменения и допълнения в Класификацията могат да бъдат извършвани при организационни или нормативни промени, които засягат дейността на бюджетните организации и целят подобряване на процесите за стратегическо планиране и формулиране на националните политики в съответствие с приоритетите на правителството.

С процедурата се създава добра организация и се осигурява 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.

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

#### **— Фискален съвет**

От началото на 2016 г. в България функционира 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. Целите на Съвета са поддържане на устойчиви публични финанси, повишаване качеството на официалните макроикономически и бюджетни прогнози и засилване обществената информираност по отношение на фискалното управление на страната.

Досега Фискалният съвет е публикувал редица мнения и препоръки, като Становище относно Конвергентна програма 2016-2019 г., Становище относно Отчета за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2015 г., Становище относно Законопроект за държавен бюджет на Република България за 2017 г., Становище относно проект на Закон за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2017 г. и др. Препоръките, дадени от Съвета в тези становища, са взети под внимание от правителството.

Въз основа на меморандум между Министерството на финансите и Фискалния съвет е установено добро сътрудничество за обмяна на мнения и информация, което е признато и от ЕК в Годишния доклад за България за 2017 г.

#### **— Преглед на публичните разходи в България**

В началото на месец октомври 2016 г. стартира провеждането на преглед на публичните разходи в България. Прегледът се извършва от Световната банка и е в резултат на отправено от Министерството на финансите искане за извършване на анализ на ефективността и ефикасността на публичните разходи, с цел идентифициране на варианти за икономии и преразпределяне на средства към по-ефективни дейности в публичния сектор.

Съгласно плана на действие за извършване на прегледа Световната банка със съдействието на Министерството на финансите ще извърши преглед на два вида разходи – за издръжка и за персонал, в седем министерства и второстепенните разпоредители с бюджет към тях, както и в 21 общини, представителна извадка на всички общини, т.е общини с и без финансови затруд-



нения. Целта на този анализ е да идентифицира потенциални неефективни разходи, както и разходи, превишаващи значително същите разходи в други министерства/общини или държави с подобен на нашия БВП.

Политическият орган, който ръководи прегледа на публичните разходи в България, е Управляващ комитет, включващ заместник-министри от всички проверявани министерства и председателстван от заместник-министър на финансите. Подобно представителство следва да осигури силната политическа ангажираност към препоръките, направени в хода на прегледа на разходите, и към тяхното адресиране в последващата бюджетна процедура.

На базата на резултатите от първоначалния анализ, който се очаква да бъде изготвен през пролетта на 2017 г., Управляващият комитет следва да предложи две области/програми за извършване на по-нататъшна задълбочена оценка. Резултатите от задълбочения преглед ще послужат за изготвяне на предложения за реформи, насочени към повишаване на ефективността и ефикасността на разходите в тези две области/програми.

Прегледът на публичните финанси е предвиден да завърши окончателно през март 2018 г., като освен доклад с резултатите от анализа и препоръки за по-нататъшни действия, ще бъде изготвено и ръководство за провеждане на бъдещи прегледи на разходите от българската администрация. ▼

## 8. ПРИЛОЖЕНИЕ А

**Табл. 1а: Макроикономически перспективи**

	Код по ЕСС 2010	2016	2016	2017	2018	2019	2020
		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	91 620	3.4	3.0	3.1	3.2	3.2
Номинален БВП	V1*g	92 635	4.6	4.9	5.0	5.3	5.3
<b>Компоненти на реалния БВП</b>							
Частно потребление	P.3	56 558	2.1	2.3	3.0	3.5	3.6
Правителствено потребление	P.3	14 373	0.6	3.9	1.8	0.4	0.1
Бруто образуване на основен капитал	P.51	17 876	-4.0	2.8	3.8	4.6	4.9
Изменение на запасите и нетно при добиване на активи (% от БВП)	P.52+ P.53	1 056	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
Износ на стоки и услуги	P.6	59 996	5.7	5.2	5.4	5.4	5.6
Внос на стоки и услуги	P.7	58 238	2.8	4.8	5.3	5.6	5.9
<b>Приноси към растежа на реалния БВП (пр.п.)</b>							
Крайно вътрешно търсене		-	0.6	2.6	2.9	3.1	3.1
Изменение в запасите и нетно при добиване на активи	P.52+P.53	-	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Външен баланс на стоки и услуги	V.11	-	1.8	0.4	0.2	0.1	0.0

**Табл. 1б: Ценова динамика**

	Код по ЕСС 2010	2016	2016	2017	2018	2019	2020
		Равнище	Промяна <sup>35</sup>	Промяна	Промяна	Промяна	Промяна
Дефлатор на БВП		100	1.1	1.8	1.8	2.0	2.0
Дефлатор на частното потребление		100	-0.4	1.1	1.4	1.7	1.8
ХИПЦ <sup>36</sup>		100	-1.3	1.2	1.3	1.7	1.8
Дефлатор на правителственото потребление		100	2.1	5.4	1.6	1.6	1.6
Дефлатор на инвестициите		100	-0.6	2.0	2.4	2.7	2.8
Дефлатор на цените на износа (стоки и услуги)		100	-1.9	2.4	1.7	1.7	1.7
Дефлатор на цените на вноса (стоки и услуги)		100	-3.8	2.7	1.3	1.5	1.7

<sup>35</sup> Процентно изменение спрямо предходната година.

<sup>36</sup> Незадължителен за Програмите за стабилност.

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

	Код по ЕСС 2010	2016	2016	2017	2018	2019	2020
		Равнище	Промяна	Промяна	Промяна	Промяна	Промяна
Заетост (хил. души) <sup>37</sup>		3 463.3	0.5	0.5	0.6	0.5	0.4
Заетост (млн. отработени часове) <sup>38</sup>		5 692.2	0.4	0.5	0.5	0.4	0.3
Безработица <sup>39</sup>		7.6	7.6	6.9	6.5	6.3	6.2
Производителност на труда (лв. на един зает) <sup>40</sup>		26 454.3	2.9	2.5	2.5	2.7	2.8
Производителност на труда (лв. на отработен час) <sup>41</sup>		16.1	3.0	2.5	2.6	2.7	2.9
Компенсации на наетите (млн. лв.) <sup>42</sup>	D.1	38 386.9	5.0	5.5	5.7	5.9	5.9
Компенсация на един нает		14 901.3	3.1	4.2	4.9	5.3	5.5

**Табл. 1г: Секторни баланси**

В % от БВП	Код по ЕСС 2010	2016	2017	2018	2019	2020
Нето предоставени/ получени заеми спрямо останалия свят	B.9	6.1	5.9	6.1	6.0	5.8
в това число:						
–баланс на стоки и услуги		3.3	3.5	3.7	3.7	3.6
–баланс на първични доходи и трансфери		0.5	0.3	0.2	0.0	0.1
–капиталова сметка		2.3	2.1	2.3	2.2	2.1
Нето предоставени/ получени заеми на частния сектор	B.9	6.1	6.5	6.6	5.9	5.7
Нето предоставени/ получени заеми на консолидираното правителство	EDP B.9	0.0	-0.6	-0.5	0.1	0.1
Статистическа разлика						

<sup>37</sup> Заето население, дефиниция от националните сметки.

<sup>38</sup> Дефиниция от националните сметки.

<sup>39</sup> Хармонизирана дефиниция, Евростат; нива.

<sup>40</sup> Реален БВП в лева на един зает.

<sup>41</sup> Реален БВП в лева на отработен час.

<sup>42</sup> В млн. лв.

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

	ЕСС 2010	2016	2016	2017	2018	2019	2020
		Равнище	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП
<b>Нето предоставени заеми (EDP В.9) по подсектори</b>							
1. Консолидирано правителство	S.13	29.9	0.0	-0.6	-0.5	0.1	0.1
2. Централно правителство	S.1311	-43.9	0.0	-0.7	-0.6	0.0	-0.1
3. Регионално правителство	S.1312		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4. Местно правителство	S.1313	52.5	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2
5. Фондове за социално осигуряване	S.1314	21.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Консолидирано правителство (S13)</b>							
6. Общо приходи	TR	32 877.3	35.5	35.5	36.1	35.7	35.3
7. Общо разходи	TE	32 847.5	35.5	36.1	36.6	35.5	35.1
8. Нето предоставени/ получени заеми	EDP В.9	29.9	0.0	-0.6	-0.5	0.1	0.1
9. Лихвени разходи	EDP D.41	708.1	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7
10. Първичен баланс		738.0	0.8	0.2	0.2	0.8	0.8
11. Еднократни и други временни мерки							
<b>Избрани компоненти на приходите</b>							
12. Общо данъци (12=12a+12b+12c)		19 826.0	21.4	21.5	21.6	21.5	21.2
12a. Данъци върху производството и вноса	D.2	14 478.3	15.6	15.5	15.5	15.3	15.1
12b. Текущи данъци върху доходите, богатството и т.н.	D.5	5 094.1	5.5	5.7	5.8	5.9	5.9
12c. Данъци върху капитала	D.91	253.6	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
13. Социално-осигурителни вноски	D.61	7 369.5	8.0	8.4	8.7	8.7	8.7
14. Доход от собственост	D.4	792.4	0.9	0.8	0.6	0.6	0.6
15. Други		4 889.4	5.3	4.8	5.2	4.9	4.8
16=6. Общо приходи	TR	32 877.3	35.5	35.5	36.1	35.7	35.3
Данъчно бреме (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		27 195.5	29.4	29.9	30.3	30.2	29.9
<b>Избрани компоненти на разходите</b>							
17. Компенсация на наетите лица + междинно потребление	D.1+P.2	13 037.7	14.1	14.2	14.3	14.1	13.8
17a. Компенсация на наетите лица	D.1	8 352.3	9.0	8.9	9.1	9.1	9.0
17b. Междинно потребление	P.2	4 685.5	5.1	5.2	5.2	5.0	4.8
18. Общо социални трансфери (18=18a+18b)		12 931.7	14.0	14.1	14.2	14.1	14.0
<i>В т.ч. обезщетения при безработица</i>	D.621, D.624	390.0	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3
18a. Социални трансфери в натура	D.6311, D.63121, D.63131	1 923.5	2.1	2.3	2.5	2.5	2.6
18b. Социални трансфери без тези в натура	D.62	11 008.2	11.9	11.8	11.8	11.6	11.4
19=9. Лихвени разходи	EDP D.41	708.1	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7
20. Субсидии	D.3	939.8	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
21. Бруто образуване на основен капитал	P.51	2 622.1	2.8	4.2	4.7	3.9	4.0
22. Капиталови трансфери	D.9	1 359.4	1.5	0.5	0.4	0.4	0.4
23. Други		1 248.6	1.3	1.3	1.2	1.3	1.3
24=7. Общо разходи	TE1	32 847.5	35.5	36.1	36.6	35.5	35.1
Правителствено потребление (в номинално изражение)	P.3	14 672.1	15.8	16.5	16.3	15.8	15.3

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

	2016	2016	2017	2018	2019	2020
	Равнище	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП
1. Общо приходи при непроменени политики	32 877.3	35.49	34.89	35.58	35.48	35.27
2. Общо разходи при непроменени политики	32 847.5	35.46	35.69	35.54	34.75	34.13

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

	2016	2016	2017	2018	2019	2020
	Равнище	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП
1. Разходи по европейски програми, напълно обезпечени с приходи от европейските фондове	977.9	1.1	1.8	1.4	1.4	1.5
1а. Инвестиции, напълно обезпечени с приходи от европейските фондове	560.7	0.6	1.3	0.8	0.9	0.9
2. Циклична компонента на разходите за обезщетения при безработица	-36.7	-0.04	-0.02	0.0	0.01	0.02
3. Ефект от дискреционни мерки в приходната част	244.3	0.3	0.6	0.6	0.2	0.2
4. Законово установени увеличения на приходите	0.00	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

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

% от БВП	Код по ЕСС 2010	2015	2020
1. Общи държавни служби	1	3.2	3.2
2. Отбрана	2	1.4	1.7
3. Обществен ред и сигурност	3	2.8	2.1
4. Икономически дейности	4	6.1	4.5
5. Опазване на околната среда	5	0.8	1.0
6. Жилищно строителство, благоустройство и комунално стопанство	6	2.1	0.8
7. Здравеопазване	7	5.5	4.9
8. Почивно дело, култура и религия	8	1.7	0.6
9. Образование	9	4.0	4.3
10. Социална защита	10	13.3	12.0
11. Общо разходи (= точка 7 = 24 от Таблица 2)	TE1	40.7	35.1

**Табл. 4: Консолидиран правителствен дълг**

В % от БВП	Код по ЕСС	2016	2017	2018	2019	2020
1. Брутен дълг <sup>43</sup>		29.5	26.4	25.6	25.1	23.8
2. Изменение в нивото на brutния дълг		3.5	-3.1	-0.7	-0.6	-1.2
Приноси към измененията в съотношението на brutния дълг към БВП						
3. Първичен баланс <sup>44</sup>						
4. Лихвени разходи <sup>45</sup>	EDP D.4	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7
5. Корекция наличности						
в това число:						
Разлики между пари в брой и натрупвания <sup>46</sup>						
Нетно натрупване на финансови активи <sup>47</sup>						
в това число: приходи от приватизация						
Оценъчни ефекти и други <sup>48</sup>						
Имплицитен лихвен процент върху дълга <sup>49</sup>		3.3	2.7	2.8	2.9	2.9
Други променливи от значение						
6. Ликвидни финансови активи <sup>50</sup>						
7. Нетен финансов дълг (7=1-6)						
8. Дългова амортизация от края на предходната година		6.8	11.9	6.4	4.8	5.1
9. Процентно съотношение на дълга, деноминиран в чужда валута		80.5	79.2	76.3	72.8	71.6
10. Среден матуритет		7.8	7.9	7.4	6.7	6.4

<sup>43</sup> Съгласно дефиницията от Регламент 479/2009 (понятие извън ЕСС).

<sup>44</sup> Вж. т. 10 от Таблица 2.

<sup>45</sup> Вж. т. 9 от Таблица 2.

<sup>46</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>47</sup> Вкл. ликвидни активи, ДЦК, активи в трети страни, предприятия под държавен контрол, като разликата между котиран и некотиран на борсата се посочва при необходимост или в случай, че съотношението на дълга спрямо БВП е над референтната стойност.

<sup>48</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>49</sup> Пресметнато приблизително като лихвени разходи разделени на нивото на дълга за предходната година.

<sup>50</sup> AF1, AF2, AF3 (консолидирани по пазарни цени), AF5 (ако са котиран на фондова борса; вкл. дялове от взаимни фондове).

Табл. 5: Циклично развитие

% от БВП	Код по ЕСС 2010	2016	2017	2018	2019	2020
1. Растеж на БВП (%)		3.4	3.0	3.1	3.2	3.2
2. Нето отпуснати заеми на консолидираното правителство	EDP B.9	0.0	-0.6	-0.5	0.1	0.1
3. Лихвени разходи	EDP D.41	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7
4. Единични и други временни мерки		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
5. Растеж на потенциалния БВП (%)		3.0	3.0	3.0	3.1	3.1
Приноси:						
труд		0.4	0.3	0.3	0.3	0.2
капитал		1.1	1.1	1.1	1.2	1.2
обща факторна производителност		1.5	1.6	1.6	1.7	1.7
6. Отклонение от потенциалния БВП		-0.3	-0.3	-0.2	-0.1	0.1
7. Циклична компонента на бюджета		-0.1	-0.1	-0.1	0.0	0.0
8. Циклично приспособен баланс (2-7)		0.1	-0.5	-0.4	0.1	0.1
9. Циклично приспособен първичен баланс (8+3)		0.9	0.2	0.3	0.9	0.8
10. Структурен баланс (8-4)		0.1	-0.5	-0.4	0.1	0.1

Табл. 6: Разлика спрямо предходната актуализация

	Код по ЕСС 2010	2016	2017	2018	2019	2020
Растеж на реалния БВП (%)						
Предходна актуализация		2.1	2.5	2.7	2.7	
Текуща актуализация		3.4	3.0	3.1	3.2	3.2
Разлика (пр.п.)		1.3	0.5	0.4	0.5	
Нето отпуснати заеми на консолидираното правителство (% от БВП)	EDP B.9					
Предходна актуализация		-1.9	-0.8	-0.4	-0.2	
Текуща актуализация		0.0	-0.6	-0.5	0.1	0.1
Разлика (пр.п.)		1.9	0.2	-0.1	0.3	
Брутен дълг на консолидираното правителство (% от БВП)						
Предходна актуализация		31.7	31.2	31.8	30.8	
Текуща актуализация		29.5	26.4	25.6	25.1	23.8
Разлика (пр.п.)		-2.2	-4.8	-6.2	-5.7	

Табл. 7: Дългосрочна устойчивост на публичните финанси

% от БВП	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Общо разходи	37.6	35.9	33.8	35.2	36.3	38.0	38.7
В т.ч. разходи, свързани със застаряването на населението	15.1	17.8	17.6	18.9	20.0	21.7	22.4
Разходи за пенсии	7.4	9.3	8.8	8.8	9.7	10.9	11.4
Пенсии за трудова дейност	7.1	9.1	8.5	8.5	9.3	10.5	11.0
Пенсии за възраст и ранно пенсиониране	5.6	7.5	6.6	6.2	6.7	7.9	8.7
Други пенсии (за инвалидност, наследствени)	1.5	1.6	2.0	2.2	2.6	2.6	2.2
Пенсии по професионални схеми (ако са в консолидираното правителство)							
Здравеопазване	4.0	4.4	4.9	5.8	6.0	6.1	5.9
Дългосрочни грижи							
Разходи за образование	3.6	3.6	3.6	4.1	4.1	4.5	4.7
Други разходи, свързани със застаряването на населението	0.1	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Лихвени разходи	1.1	0.7	0.7	0.5	0.6	1.0	1.7
Общо приходи							
В т.ч. приходи от собственост	38.7	32.8	34.3				
В т.ч.: от пенсионни вноски (или социално-осигурителни вноски, ако е релевантно)	1.3	1.2					
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>51</sup>	0.7	1.0					
Разходи за пенсии на задължително допълнително пенсионно осигуряване <sup>52</sup>	0.0	0.0					
Растеж на производителността на труда	2.6	8.0	3.2	2.5	2.3	2.0	1.5
Растеж на реалния БВП	7.3	1.3	3.2	1.4	1.2	0.9	1.4
Коефициент на икономическа активност, мъже (на възраст 20-64 г.)	78.3	76.8	78.7	78.6	77.7	78.0	79.2
Коефициент на икономическа активност, жени (на възраст 20-64 г.)	68.4	67.0	69.6	69.2	67.5	67.6	69.8
Коефициент на икономическа активност, общо (на възраст 20-64 г.)	73.3	71.9	74.2	74.0	72.7	72.9	74.6
Безработица (% 15-64 г.)	6.9	10.3	6.2	6.8	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>51</sup> Приходи от социално-осигурителни вноски или други приходи към задължително допълнително пенсионно осигуряване, с които да се покриват възникналите задължения.

<sup>52</sup> Разходи за пенсии или за други помощи на задължителното допълнително пенсионно осигуряване.



Табл. 7а: Условни задължения

% от БВП	2016	2017
Държавно гарантиран дълг	0.5	1.2
<i>От който: свързан с финансовия сектор</i>	0.1	0.8

Табл. 8: Основни допускания

	2016	2017	2018	2019	2020
Краткосрочен лихвен процент (средногодишна стойност), 6-месечен LIBOR в евро, %	-0.28	-0.29	-0.22	-0.09	0.09
Краткосрочен лихвен процент (средногодишна стойност), 6-месечен LIBOR в долари, %	1.06	1.65	2.77	3.63	3.68
Дългосрочен лихвен процент (средногодишна стойност), %	2.27	2.67	2.72	2.95	3.15
Валутен курс USD/EUR (средногодишна стойност)	1.11	1.06	1.06	1.06	1.06
<b>Номинален ефективен валутен курс. процентно изменение. предходна година = 100<sup>53</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	3.4	3.6	3.7	3.7
Растеж на БВП на ЕС, %	1.9	1.8	1.8	1.8	1.8
<b>Растеж на релевантните чужди пазари. %</b>					
Обем на световния внос, без ЕС, %					
Цена на петрол сорт „Брент“ (щ.д./барел)	44.2	56.4	56.9	58.3	59.7
Международни цени на неенергийните стоки, %	-1.7	8.6	1.6	1.4	1.4
Международни цени на хранителните продукти, %	1.6	3.0	1.2	1.2	1.2
Международни цени на селскостопанските суровини, %	-3.6	2.2	1.6	1.6	1.7
Международни цени на металите, %	-5.4	23.5	2.4	1.8	1.9



<sup>53</sup> Положителните числа означават поскъпване, а отрицателните – обезценяване.