



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Министерство на финансите

КОНВЕРГЕНТНА ПРОГРАМА (2021–2023)

2021 г.
София, България

КОНВЕРГЕНТНА ПРОГРАМА

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
2021–2023

София, 2021 г.
Министерство на финансите

Съдържание

Съдържание	5
Списък на съкращенията	6
1. Обща рамка на политиките и цели	5
2. Икономически перспективи	8
2.1 Допускания за развитието на световната икономика	8
2.2 Икономически перспективи и циклично развитие	9
2.3 Средносрочен сценарий	10
2.4 Секторни баланси	11
2.5 Макроикономически ефекти от Националния план за възстановяване и устойчивост	23
3. Правителствен баланс и дълг	26
3.1 Стратегия на политиката	26
3.2 Средносрочни цели	27
3.3 Фактически баланси и актуализирани бюджетни планове за текущата година	28
3.4 Структурен баланс (циклични компоненти на баланса, еднократни и временни мерки) и фискална позиция, вкл. бенчмарк за правителствените разходи	45
3.5 Равнище на дълга и тенденции, операции под черта	46
3.6 Ефекти върху бюджета от провеждането на основни структурни реформи	49
4. Анализ на чувствителността и сравнение с предходната актуализация	55
4.1 Чувствителност на бюджетните прогнози при различни сценарии	55
4.2 Сравнение с предходната програма	55
4.3 Алтернативен сценарий: по-бавно възстановяване на външната среда	57
5. Устойчивост на публичните финанси	59
5.1 Стратегия на политиката	59
5.2 Дългосрочни бюджетни перспективи, вкл. въздействието от застаряването на населението	60
5.3 Условни задължения	66
6. Качество на публичните финанси	68
6.1 Стратегия на политиката	68
6.2 Състав, ефективност и ефикасност на разходите – COFOG	70
6.3 Структура и ефективност на приходните системи	72
7. Институционални характеристики на публичните финанси	81
7.1 Национални бюджетни правила	81
7.2 Бюджетни процедури	85
7.3 Други институционални развития във връзка с публичните финанси	88
8. Приложение А	89
Табл. 1а: Макроикономически перспективи	89
Табл. 1б: Ценова динамика	89
Табл. 1в: Развитие на пазара на труда	90
Табл. 1г: Секторни баланси	90
Табл. 2а: Бюджетни прогнози на сектор „Държавно управление“	91
Табл. 2б: Прогнози при непроменени политики	92
Табл. 2в: Разходи, които не се включват в бенчмарка за разходите	92
Табл. 3: Държавни разходи по функции	92
Табл. 4: Консолидиран правителствен дълг	93
Табл. 5: Циклично развитие	94
Табл. 6: Разлика спрямо предходната актуализация	94
Табл. 7: Дългосрочна устойчивост на публичните финанси	95
Табл. 8: Основни допускания	96
9. Приложение Б	97
Табл. 1: Приети/обявени гаранции към 31.12.2020 г. според Конвергентната програма	97
Табл. 2: Приети/обявени дискреционни мерки според Конвергентната програма I	98
Табл. 3: Отражение на МВУ върху прогнозите в Конвергентната програма – Грантове	101
Табл. 4: Отражение на МВУ върху прогнозите в програмата Заеми	102

Списък на съкращенията

БВП	брутен вътрешен продукт
БНБ	Българска народна банка
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
ЗДБРБ	Закон за държавния бюджет на Република България
ЗДДФЛ	Закон да данъците върху доходите на физическите лица
ЗКПО	Закон за корпоративното подоходно облагане
ЗПФ	Закон за публичните финанси
КП	Конвергентна програма
КСО	Кодекс за социално осигуряване
КФП	Консолидирана фискална програма
МВУ	Механизъм за възстановяване и устойчивост
МВФ	Международен валутен фонд
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
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
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

Конвергентната програма (КП) на Република България (2021–2023 г.) очертава основните политики, насочени към осигуряване на подкрепа на бизнеса и гражданите за преодоляване на последствията от пандемията от COVID-19, стимулиране на икономическата активност в страната и в същото време запазване на макроикономическата и фискалната устойчивост в средносрочен план с цел създаване на условия за икономически растеж.

Програмата се изготвя ежегодно през април, въз основа на правилата на Пакта за стабилност и растеж (ПСР) – нормативната рамка за координация на националните фискални политики на държавите-членки на Европейския съюз (ЕС). За разлика от миналата година, когато форматът на програмата следваше Насоките на Европейската комисия (ЕК) за префокусиране и опростяване на съдържанието на програмата в резултат на пандемията, тазгодишната Конвергентна програма е изготвена съгласно Правилника за прилагане (“Code of Conduct”)¹, съдържащ указания за прилагането на ПСР и насоки за формата и съдържанието на Програмите за стабилност и Конвергентните програми.

Предвид съвпадането на подготовката на Конвергентната програма с политическия цикъл (провеждане на парламентарни избори и предстоящо съставяне на ново правителство), фискалните параметри са разчетени при непроменени политики и информацията относно фискалната политика е изцяло базирана на средносрочната бюджетна прогноза, приета от Министерския съвет през есента на 2020 г. Разходните политики за периода 2022–2023 г. са ограничени до номиналните стойности от последната бюджетна рамка. Отражено е само влиянието на актуалните макроикономически допускания и прогнози.

В контекста на горното е важно да се отбележи, че допусканията за развитие на хоризонталните и секторните политики подлежат на преразглеждане през втория етап от бюджетната процедура за 2022 г. съгласно програмата на новото правителство и приоритетите за мандата на неговото управление, по-голямата част от който попада във времеви обхват на настоящата програма.

Въпреки продължаващата здравна криза и икономическа несигурност, породена от глобалната пандемия от COVID-19, и в контекста на действащата и през 2021 г. и евентуално и през 2022 г. обща клауза за изключение от Пакта за стабилност и растеж на ЕС, основен приоритет на фискалната политика през текущата и следващите години продължава да бъде запазването на стабилността на публичните финанси, съчетано с осигуряването на необходимите мерки за стимулиране на икономическата активност в страната.

¹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>

Провеждането на политика за устойчиви и прозрачни публични финанси през периода 2021–2023 г. се очаква да доведе до консолидация на дефицита в следващите години. През 2021 г. се очаква бюджетното салдо да бъде отрицателно в размер на 5.6% от брутният вътрешен продукт (БВП). В средносрочен план се очаква дефицит в размер съответно на 2.7% от БВП за 2022 г. и 3.1% за 2023 г.

На базата на предвиденото дългово финансиране и прогнозите за БВП, през следващите години се предвижда дългът на сектор „Държавно управление“ да нараства както в номинално изражение, така и като съотношение на консолидирания дълг на сектора спрямо БВП, но въпреки това да остане далеч под максимално допустимата референтна стойност на Маастрихтския критерий от 60%.

В контекста на запазване на макроикономическата стабилност и участието във Валутен механизъм II 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 2021–2023 г. и се състои от седем части.

Настоящата първа 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 част от първата от четирите препоръки на Съвета от 9 юли 2019 г. относно Националната програма за ре-

форми на България за 2019 г., съдържащи становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за 2019 г.², а именно:

Специфична препоръка 1: Да подобри събирането на данъците чрез целенасочени мерки в области като данъците върху горивата и труда.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0502&from=EN>

2. ИКОНОМИЧЕСКИ ПЕРСПЕКТИВИ

2.1 Допускания за развитието на световната икономика

Настоящата Конвергентна програма се базира на макроикономическата рамка за периода 2021–2024 г., която бе разработена с помощта на средносрочния макроикономически модел на Министерството на финансите (МФ) на Република България, при допусканията за основни показатели на външната среда на Международния валутен фонд (МВФ) и Министерството на финансите, актуални към средата на месец март 2021 г.

Табл. 2-1: Допускания относно основни макроикономически показатели

	2021	2022	2023	2024
Световна икономика (реален растеж)	5.5%	4.2%	3.9%	3.6%
БВП на ЕС (реален растеж)	3.9%	3.9%	3.1%	2.3%
Валутен курс щ.д./евро – средногодишен	1.20	1.19	1.19	1.19
Международни цени на основни суровини:				
Петрол сорт „Брент“ (щ.д./барел)	59.3	55.7	53.7	52.6
Неенергийни суровини (изменение в доларово изражение)	14.8%	-1.6%	-1.4%	-1.4%
Храни	14.6%	-2.4%	-1.1%	-1.1%
Напитки	3.3%	-0.1%	-0.7%	-0.7%
Селскостопански суровини	7.7%	-1.2%	-0.8%	-0.8%
Метали	22.0%	-2.6%	-2.4%	-2.4%
3-м. EURIBOR	-0.5	-0.5	-0.3	-0.1

Източник: МВФ, Евростат, ЕЦБ, СБ, МФ

Представената макроикономическа прогноза е основана на допускането, че мерките срещу разпространението на COVID-19 ще бъдат най-стриктни през първото тримесечие на годината както в ЕС, така и в България, след което ускорението на ваксинационния процес ще подпомогне поетапното премахване на ограниченията и плавно връщане към нормално функциониране на икономиките. Съществена роля за активизиране на икономическата дейност във водещите световни икономики ще окажат и планираните бюджетни стимули. Очаква се растежът на глобалния БВП да бъде 5.5% през 2021 г., като САЩ и развиващите се страни, най-вече Китай, ще подпомогнат достигането до предкризисните нива на световната икономика още през 2021 г. Европейската икономика ще нарасне с 3.9% през текущата година, а възстановяването спрямо 2019 г. се очаква през 2022 г. От 2023 г. темповете на растеж както в ЕС, така и за света, ще се забавят, отразявайки нормализиране на икономическата активност. Допусканията за развитието на външната среда предполагат ускорено нарастване на търсенето на български стоки и услуги през 2021 и 2022 г., последвано от забавяне в края на прогнозния хоризонт.

2.2 Икономически перспективи и циклично развитие

2.2.1 Икономически растеж

През 2020 г. брутният вътрешен продукт на България спадна с 4.2% в реално изражение. От страна на търсенето най-силно засегнати от кризата, породена от COVID-19, бяха инвестициите и износьт на стоки и услуги.

Крайното потребление нарасна реално с 1.8%. Увеличените правителствени разходи доведоха до растеж на публичното потребление от 7.5%. В същото време, частното потребление нарасна с 0.2%. Наложените ограничителни мерки срещу COVID-19, намалението на заетостта и повишената несигурност доведоха до силно забавяне на темпа на растеж, но не и до спад. Потреблението беше подкрепено от растежа на разполагаемия доход на домакинствата, движено от нарастването на компенсациите в сектори индустрия и държавно управление, социалните трансфери и пенсиите.

Инвестициите в икономиката се понижиха с 11%, като по-голяма част от този спад се дължеше на изменението на запасите. Инвестициите в основен капитал намаляха с 5.1%, поради слаба частна инвестиционна³ активност, която частично бе компенсирана от нарастване на публичните капиталови разходи.

Външната търговия имаше основен принос за спада на БВП през 2020 г. Понижението на външното търсене и съществените ограничения пред международните пътувания се отразиха в спад на износа на стоки и услуги от 11.3% в реално изражение. В същото време понижението във вноса бе по-слабо и достигна 6.6%.

От страна на предлагането брутната добавена стойност спадна с 4.3%. Най-засегнати от кризата бяха секторите търговия; транспорт; хотелиерство и ресторантьорство, както и култура, спорт и развлечения. Промишленото производство също беше засегнато, най-вече по линия на експортно ориентирани отрасли като производството на машини и оборудване.

2.2.2 Циклично развитие⁴

По оценки на МФ растежът на потенциалния БВП през 2020 г. е 1.7%, а отклонението от потенциала е отрицателно в размер на 3.1%. Основна причина за по-слабото нарастване на потенциалното производство през годината беше отрицателният принос на фактора труд. Очакваното възстановяване на заетостта през следващите години ще доведе до ускорен растеж на потенциалния БВП и той ще достигне 2.3% през 2023 г. Нарастването на инвестициите също ще доведе до по-сериозен принос на капитала за растежа през 2023 г. Общата факторна производителност (ОФП) ще допринесе с 1.2-1.3 пр.п. за потенциалния растеж през разглеждания период. През 2024 г. се очаква слабо забавяне на растежа до 2.2%, което ще дойде както по линия на капитала, така и на труда. По-нататъшното увеличение на заетите ще бъде ограничено от негативните демографски процеси в страната.

³ Частните инвестиции се определят като разлика между инвестициите в основен капитал за цялата икономика и тези на сектор „Държавно управление“.

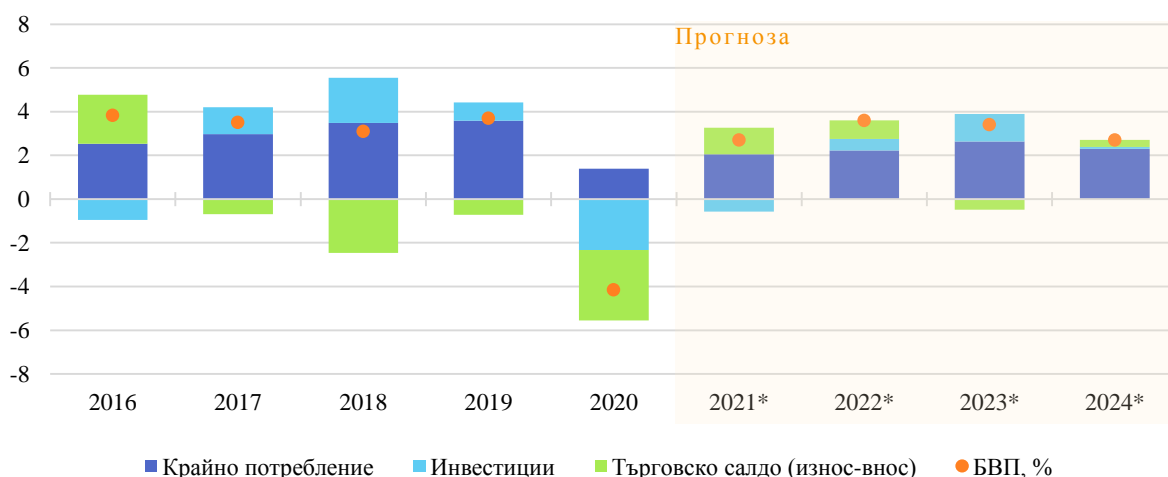
⁴ Цикличното развитие на икономиката се измерва с индикатора отклонение от потенциала. Той се изчислява като разлика между фактическия и потенциалния БВП в съотношение към потенциалния. Потенциалният БВП за българската икономика е изчислен с помощта на производствена функция по методология, разработена от EK: Havik, K., & Kieran Mc Morrow, K., & Fabrice Orlandi, F., Christophe Planas, C., Rafal Raciborski, R., Werner Roeger, W., Alessandro Rossi, A., Anna Thum-Thysen, A. & Valerie Vandermeulen, V., "The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps," European Economy – Economic Papers 535, 2014.

Отклонението от потенциала ще се свеи до -2.3% през 2021 г. и -0.8% през 2022 г. През 2023 г. се очаква затваряне на отрицателното отклонение.

2.3 Средносрочен сценарий

През 2021 г. се прогнозира растежът на БВП да достигне 2.7%. Ограничителните мерки срещу разпространението на COVID-19 ще окажат негативен ефект върху потреблението на домакинствата през първото тримесечие на годината, след което то ще нараства, подкрепено от увеличението на заетостта. Общо за годината растежът му ще бъде около 2%. Както и през 2020 г., правителственото потребление ще допринесе за икономическия растеж с близо 1 пр.п. Спадът на инвестициите ще продължи и през 2021 г., но с по-бавен темп. Частните инвестиции са компонентът, който ще се възстановява най-бавно от кризата, предизвикана от COVID-19, поради все още несигурната икономическа среда. В съответствие с повишението на външното търсене през 2021 г. се очаква износът на стоки да нарасне с 4.1% и почти да достигне предкризисните си нива. Възстановяването на услугите ще е по-плавно, предопределено от много по-бавното възстановяване на международните пътувания. Приносът на нетния износ към растежа на БВП ще е положителен (1.2 пр.п.).

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



Източник: НСИ, МФ

Растежът на БВП ще се увеличи до 3.6% през 2022 г. Ускорението ще е движено от потреблението на домакинствата и инвестициите. Повишеното доверие сред потребителите и нарастването на доходите ще доведат до растеж на частното потребление от 3.8%. Очаква се и частната инвестиционна активност да започне да се възстановява и инвестициите в икономиката да се увеличат с 3%. В същото време, поради предприемане на консолидационни мерки, не се очаква публичното потребление да допринесе за растежа на БВП. Общият растеж на износа ще се ускори. Основен принос ще имат услугите, поради очакваното нарастване на чуждестранните туристи. Износът на стоки ще запази темпа си на повишение, подпомогнат от продължаващото възстановяване в ЕС и основни търговски партньори. Приносът на нетния износ към БВП отново ще е положителен.

През 2023 и 2024 г. растежът на икономиката ще се забави, съответно до 3.4 и 2.7%. Износът ще има по-нисък принос и през двете години, поради забавянето във външното търсене. През 2023 г. фактор с еднократен характер ще повиши по-съществено както публичните инвестиции, така и вноса.

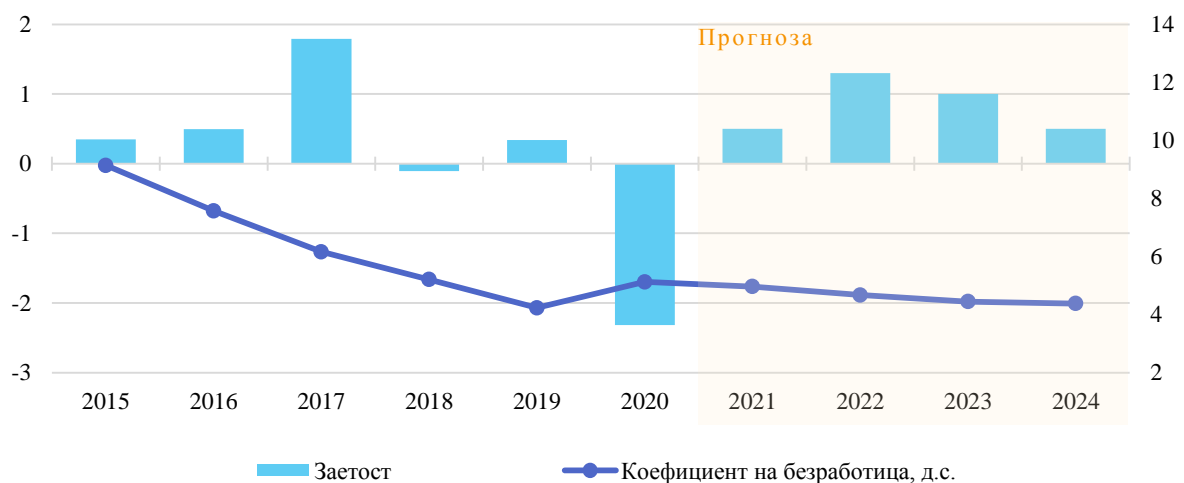
2.4 Секторни баланси

2.4.1 Пазар на труда, доходи и производителност

Ограничителните мерки в редица икономически дейности през 2020 г., свързани с COVID-19, повлияха негативно на динамиката на пазара на труда в страната. Наблюдаваше се спад на коефициентите на заетост и на икономическа активност на населението (възрастова група 15-64 г.), съответно до 68.5% и 72.2%. Най-силно бе засегната заетостта в икономическите дейности хотелиерство и ресторантьорство, култура, спорт и развлечения, както и в някои промишлени отрасли като производство на текстил, облекло и обувки и производство на дърво, хартия, картон и изделия от тях. Общата заетост в страната⁵ бе в размер на 3 451.7 хил.д. и намаля спрямо 2019 г. с 2.3%. Секторите, в които се наблюдаваше увеличение на заетостта през 2020 г. бяха създаване и разпространение на информация и творчески продукти; далекосъобщения (6.0%); държавно управление; образование; хуманно здравеопазване и социална работа (1.2%) и финансови и застрахователни дейности (0.4%). Въпреки COVID-кризата, търсенето на труд в първия сектор остана изключително високо и предприемачите предпочетоха да задържат наетата работна сила дори и ако изпитват временни затруднения в текущата си дейност.

Спадът в заетостта се отрази и върху динамиката на безработицата в страната. През 2020 г. коефициентът на безработица в страната (възрастова група 15-64 г.) достигна 5.2%, което е повишение от 0.9 пр.п. спрямо предходната година. Правителството предприе редица краткосрочни мерки за запазване на съществуващите работни места и ограничаване на загубата на заетост, в т.ч. програмите „60/40“, „Запази ме“, „Заетост за теб“ и др. Тези програми ограничиха рязкото нарастване на безработицата, като според оценки, най-мощната от тези мерки, програмата „60/40“ е защитила около 260 хиляди работни места само до края на 2020 г.

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



Източник: НСИ, МФ

През 2021 г. броят на зетите (ЕСС 2010) се очаква да нарасне с 0.5%. Очакванията са, че през втората половина на годината ваксинационната кампания ще е покрила достатъчно голям дял от населението и ограничителните мерки постепенно ще бъдат раз-

⁵ По дефиниция на Европейската система за сметки 2010 (ЕСС 2010)

лабвани. Това ще допринесе за началото на процеса на постепенно възстановяване на икономиката, което от своя страна ще допринесе за възстановяване на част от загубените работни места през 2020 г. В същото време, мерките за запазване на съществуващата заетост ще продължат да функционират поне до края на май 2021 г., което ще е сред факторите, влияещи върху заетостта и безработицата поне през първата половина на годината. Коефициентът на безработица се очаква да се понижи до 5.0%, което ще бъде съпроводено и с повишение на участието на трудоспособното население в работната сила (15-64 г.) до 73.4%.

През следващите години (2022–2023) се очаква ускорение в ръста на заетостта, което да се обуслови от постигането на относително високи темпове на икономически растеж. През 2023 г. се очаква коефициентът на икономическа активност да достигне 76.5%, което ще е с над 3 пр.п. повече спрямо предкризисното ниво на показателя от 2019 г. През 2024 г. ръстът на заетостта ще се забави до около 0.5% както поради забавянето на общия ръст на икономиката, така и поради изчерпването на възможността за привличане на нови заети от контингента на безработните и неактивните лица. През целия период се очаква коефициентът на безработица да намалява и да достигне 4.4% през 2024 г.

В условията на намалена икономическа активност и ограничаване на освобождаването на заети лица, поради приетите от правителството мерки за запазване на заетостта, реалната производителност на един зает отчете спад от 1.9% през 2020 г. Производителността на труда на един отработен час обаче се характеризираше с положителна динамика (0.6%), показвайки че фирмите са успели да се адаптират адекватно към намалената активност чрез отработените часове, като в същото време са успели да задържат голяма част от своя персонал чрез използване на схемите за запазване на работните места.

Ефектът от настъпилата криза върху доходите от труд се изразяваше в забавяне на тяхната динамика, но тя остана положителна, а процесът на оптимизация на разходите за труд беше осъществен преди всичко чрез намаление на броя на наетите лица. През 2020 г. номиналният растеж на компенсацията на един нает възлезе на 5.9% и остана висок главно по линия на сектор индустрия, където показателят се повиши с двуцифрен темп (11.5%). Публичният сектор също имаше висок принос за нарастването на доходите от труд, но като цяло в услугите беше отчетен значително по-нисък растеж от 4%, като в част от дейностите се наблюдаваше дори спад (операции с недвижими имоти; създаване и разпространение на информация и творчески продукти; търговия, хотели и ресторанти, и транспорт; култура, спорт и развлечения). Върху нарастването на компенсацията на един нает влияние оказа и ускоряването на растежа на разходите на работодателите за социални осигуровки. Ефект имаше и освобождаването на по-ниско квалифицирани наети, докато наблюдаваният през последните години процес на наемане на висококвалифицирана работна сила продължи, което при равни други условия също се отразява в нарастване на средните доходи.

В резултат от положителната динамика на компенсацията на един нает и спада на производителността на труда на един зает, нарастването на номиналните разходи за труд на единица продукция (НРТЕП) се ускори до 7.9% през 2020 г. Възходящото развитие на показателя бе повлияно в по-голяма степен от индустрията.

Повишението на икономическата активност и търсенето на труд в страната през 2021 г. ще допринесат за ускоряване на номиналният растеж на компенсацията на един нает до 6.4%. По-съществено ускоряване на показателя ще се наблюдава в услугите, вследствие на очакваното възстановяване на дейността и наемането на работна сила през втората половина на годината. Принос ще има и увеличението на доходите в приоритетни сектори, както и в структурите, които са натоварени с дейности по овладяване на пандеми-

ята, минималната работна заплата и др. През 2022 г., в съответствие с очакванията за българската икономика да достигне пълното си възстановяване и възходящата динамика на наетите, компенсацията на един нает ще продължи да се ускорява до 7.1%. В периода 2023–2024 г. темпът на нарастване ще остане висок, но в края на прогнозния период той ще започне да се забавя.

Граф. 2-3: Динамика на номинални РТЕП и компоненти (%)



Източник: НСИ, МФ

В рамките на прогнозния период производителността на труда ще се характеризира с положителна динамика и още през 2021 г. нивото на БВП на един зает (по постоянни цени) ще надхвърли предкризисната си стойност от 2019 г. Очакванията за развитието на показателя в средносрочен план са свързани с постепенно ускоряване на темпа, като през 2023 г. той ще е близък до 2.5%. С възстановяване на положителната динамика на производителността, номиналният растеж на разходите за труд на единица продукция ще започне да се забавя спрямо отчетения висок темп през 2020 г. В рамките на прогнозния период показателят се очаква да нараства с около 4% средногодишно.

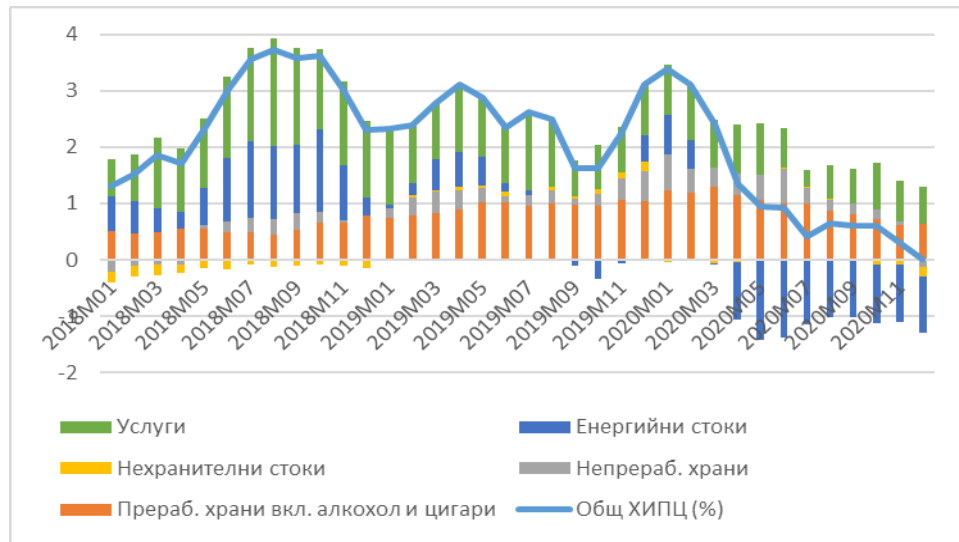
2.4.2 Инфлация

Инфлацията, измерена чрез Хармонизирания индекс на потребителските цени (ХИПЦ), следваше ясно изразена низходяща тенденция през цялата 2020 г., като се забави от 3.4% на годишна база през януари до 0% в края на периода. Средногодишната инфлация през 2020 г. също се сви до 1.2%, при 2.5% година по-рано. Наложените мерки за овладяване на пандемията от COVID-19 в световен мащаб доведоха до съществено поевтиняване на петрола на международните пазари, което от своя страна бе определящо за инфлационната динамика на енергийните стоки в страната. Те имаха и най-висок отрицателен принос за формиране на инфлацията в края на годината, след като цените на транспортните горива се понижиха със 17.3% на годишна база към декември.

Съществено влияние за забавяне на годишния темп на инфлация имаха и цените на хранителните стоки, като поскъпването им се сви от 7.5% през януари до 2% в края на годината. Това забавяне дойде най-вече по линия на непреработените храни. След изчерпването на ефекта от африканската чума по свинете през 2019 г., поскъпването на месо и месни продукти от 18.9% на годишна база през януари постепенно се забави и цените им отчетоха спад от 1% в края на годината. Темпът на инфлация на годишна база при преработените храни остана стабилен почти през цялата година. В групата

алкохол и цигари също бе наблюдавано забавяне на темпа на поскъпване до 0.8% през декември.

Граф. 2-4: Годишен темп на инфлация (%) и приноси по основни компоненти (пр. п.)



Източник: Евростат

Разпространението на COVID-19 и въведените противоепидемични мерки дадоха отражение и върху инфлацията при базисните компоненти на ХИПЦ. Поскъпването при услугите се забави, като влияние за това оказа както по-слабото вътрешно търсене, така и свиването на външното търсене на туристически услуги в условията на пандемия. Временно бе въведена по-ниска ставка на данъка върху добавената стойност (ДДС) от 9% за доставките на ресторантьорски и кетъринг услуги за периода от 1 юли 2020 г. до края на 2021 г. Въпреки тази мярка нарастването на цените в сферата на общественото хранене бе 3.8% на годишна база през декември, като този подкомпонент имаше и сравнително висок принос за формиране на инфлацията при услугите (0.21 пр. п.). След като тенденцията на поевтиняване при нехранителните стоки прекъсна през предходната година, през 2020 г. цените в тази подгрупа отново отчетоха спад от 0.6% на годишна база през декември. Най-голям принос за това имаше поевтиняването при дълготрайните стоки, и най-вече автомобилите втора употреба, докато стоките с недълготраен характер отчетоха поскъпване в края на годината.

Административните цени отчетоха повишение от 1.4% в края на 2020 г. Във връзка с по-ниските международни цени на енергийните стоки и най-вече на петрола, поевтиняването на природния газ и топлинната енергия към декември бе съответно 21.3% и 12.8% на годишна база. Отрицателният им принос обаче бе компенсиран от поскъпване при почти всички останали позиции с регулирани цени и най-вече при електроенергия с 2.8%, лекарства и други фармацевтични продукти с 1.8%, висше образование с 5.1%.

През януари 2021 г. годишният темп на инфлация за кратко премина на отрицателна територия, след което отчете положителна стойност от 0.2% през февруари. Повишението на общото равнище на потребителските цени ще продължи да се ускорява и в края на периода ще достигне 2.8%. Очакваното нарастване на международните цени на петрола ще доведе до по-високи вътрешни цени на енергийните стоки, като транспортните горива се очаква да поскъпнат с близо 17% в края на 2021 г. Повишението на цените на услугите ще се ускори до 2.6% в края на годината, подкрепено от засилването на вътрешното търсене. От друга страна, очакваните по-високи цени на храните в страната ще

се отразят в поскъпване на услугите в ресторанти, хотели и други заведения за хранене. Нехранителните стоки (без енергийните) ще прекъснат тенденцията на поевтиняване и, предвид поскъпването при услугите, приносът на базисната инфлация към общото нарастване на цените в края на годината се очаква да нарасне. Средногодишната инфлация през 2021 г. се прогнозира да бъде 1.8%.

Табл. 2-2 Прогноза за динамиката на ХИПЦ в периода 2021–2024 г.

	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.
Средногодишна инфлация (в %)	1.8	2.0	2.0	2.1
Инфлация в края на годината (в %)	2.8	1.8	2.1	2.2

Източник: МФ

Средногодишното повишение на ХИПЦ през 2022 г. се прогнозира да бъде 2%, а инфлацията в края на годината ще се забави до 1.8%. Това до голяма степен ще се дължи на очаквания спад на международната цена на петрола, което ще доведе до поевтиняване и съответно отрицателен принос на автомобилните горива. До края на прогнозния период средногодишната инфлация и тази в края на годината се очаква слабо да се ускорят, съответно до 2.1 и 2.2% през 2024 г. Базисната инфлация ще продължи да се ускорява под влияние на по-силното вътрешно търсене.

2.4.3 Външен сектор⁶

Пандемията от COVID-19 през 2020 г. и свързаните с нея ограничителни мерки доведоха до значително свиване на общия излишък по текущата и капиталовата сметка до 547.5 млн. евро или 0.9% от БВП. В частност, балансът по текущата сметка премина от излишък през 2019 г. в дефицит от 400 млн. евро или 0.7% от БВП през 2020 г.

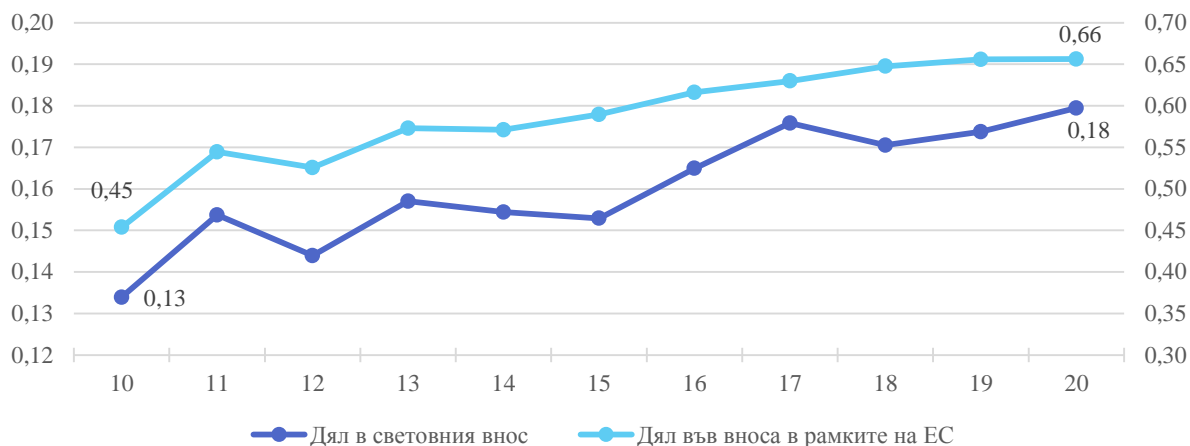
Безпрецедентните мерки за ограничаване разпространението на COVID-19 имаха съществен отрицателен ефект върху международния туризъм и свързаните с него услуги. Ефектът от мерките се отрази в по-голяма степен върху износа на услуги, който намалю с 30.4%, докато вносът се сви с 22.2%. В резултат, общият излишък по статия услуги се понижи с 3.1 пр. п. до 4.9% от БВП през 2020 г. Влошаване се наблюдаваше и при излишъка по вторичния доход, което бе движено от спада на паричните преводи от емигранти. Същевременно, поради нуждата от ликвидност, изплатеният инвестиционен доход към нерезиденти също се сви, което подпомогна подобрението на салдото по първичния доход.

Търговският баланс се подобри с 1.7 пр. п. до 3.1% от БВП в резултат на по-слабия номинален спад на износа на стоки (с 6.5%) спрямо спада на вноса (9.1%). В значителна степен разликата се дължеше на по-ниските цени на петролните продукти през първата половина на годината, които имат и по-голям относителен дял във вноса. По отношение на географската структура, номиналният спад на износа към ЕС-27 бе 3.4% и бе формиран главно от спад към старите страни членки на Общността. Търговията с трети страни се понижи с 11.7%, след като нарастването на търговията с Китай не успя да компенсира понижението спрямо повечето балкански страни, вкл. Турция, както и Русия и Украйна. Въпреки неблагоприятната външна среда, и през 2020 г. пазарните дя-

⁶ Анализът за Външен сектор е разработен със статистически данни за Платежния баланс (аналитично представяне), с изключение на графиките и данните, за които изрично е посочен различен източник.

лове на българския износ в рамките на световния внос и този на ЕС продължиха леко да нарастват.

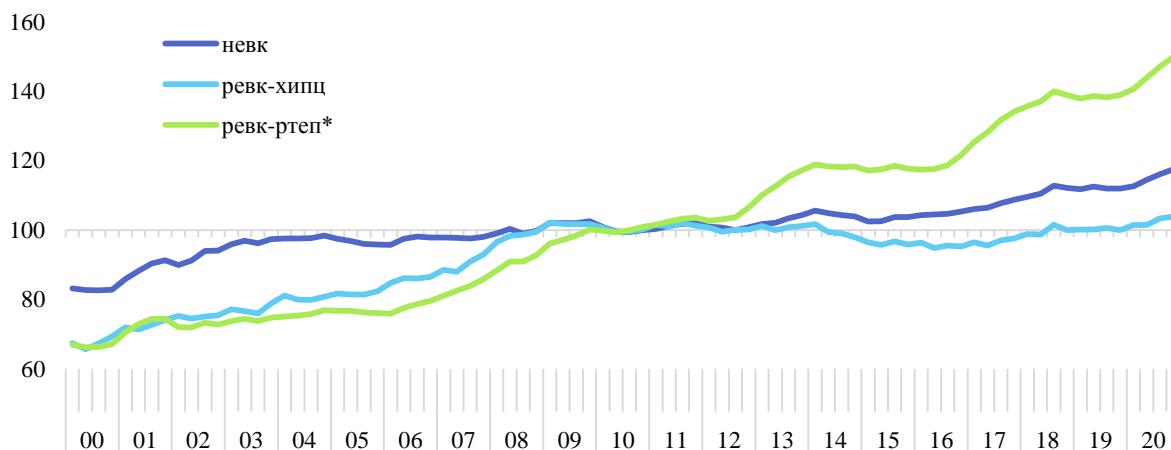
Граф. 2-5: Дял на България в международния стокообмен (%)



Източник: Изчисления на МФ по данни на СТО и БНБ

Граф. 2-6: РЕВК на България спрямо 36 индустриални страни, 2010=100

(тримесечни данни до четвъртото тримесечие на 2020 г., включително)



* Номинални разходи за труд на единица продукция общо за икономиката

Източник: Евростат

След забавяне в темповете на поскъпване в периода 2018–2019 г., динамиката на реалния ефективен валутен курс, изчислен с различни дефлатори, отново показва известно ускорение през 2020 г. Това отчасти се дължеше на поскъпването на еврото спрямо щатския долар през годината, видимо от графиката на номиналния ефективен валутен курс, но при показателя с разходите за труд на единица продукция принос имаше по линия на дефлатора. През 2020 г. номиналният растеж на разходите за труд на единица продукция се ускори, което беше резултат от запазването на положителната динамика на компенсацията на един нает, в условията на спад на икономическа активност и на производителността на труда на един зает. Тези процеси отразяваха предприетите мер-

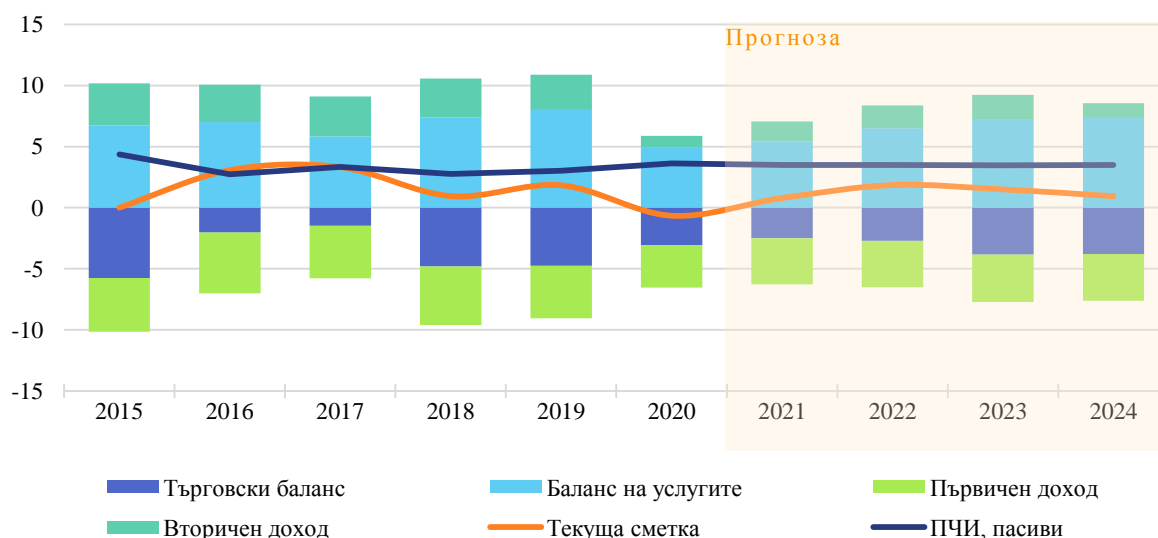
ки за запазване на работните места, имащи за цел да ограничат негативните ефекти от кризата върху пазара на труда и разполагаемия доход на домакинствата.

През прогнозния период се очаква възстановяване на излишъка по текущата сметка. Нарастването на външното търсене, съчетано с по-високите международни цени на суровините, ще се отрази в изпреварващ номинален растеж на износа на стоки (9.4%) спрямо вноса (7.9%) през 2021 г. и намаление на търговския дефицит. През следващите години влиянието на цените ще е ограничено и номиналните растежи ще се определят от измененията на количествата. Поради стабилното вътрешно търсене, което ще доведе до ускорение на вноса и по-умерените растежи на износа, прогнозираме леко нарастване на търговския дефицит през остатъка от прогнозния период.

Очакваното поетапно облекчаване на ограничителните мерки в страната и в основни наши партньори ще бъде важен стимул за възстановяването на международния туризъм. В глобален план динамиката ще е зависима от склонността на хората да пътуват далеч от домовете си, както и от скоростта на възстановяване на въздушния транспорт и предлагането на всички съпътстващи пътуванията услуги. Очаква се приходите от пътувания на чужденци в България и износът на свързани транспортни услуги да нарастват с двуцифрени темпове през 2021–2022 г., но както общият износ на услуги, така и салдото по статията услуги, ще останат под предкризисните нива до 2023 г.

В синхрон с подобриенето на икономическата активност ще се наблюдава и нарастване на паричните преводи от чужбина. Във връзка с ускореното изплащане на средства от европейските социални и инвестиционни фондове в края на програмния период се очакват по-високи входящи трансфери към сектор „Държавно управление“. Те ще имат по-съществен принос за формиране на излишък по текущата сметка през 2021–2023 г., докато през 2024 г. ще са традиционно по-ниски, поради постепенното усвояване на средства от новия програмен период.

Граф. 2-7: Текуща сметка



Източник: БНБ, НСИ, МФ

Годишните входящи потоци по преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ) нараснаха с 18.2% през 2020 г. и достигнаха 3.6% от БВП. ПЧИ бяха основно под формата на дългови инструменти и реинвестирана печалба към нефинансови компании от частния сектор. Очаква се ПЧИ да възлизат на около 3.5% от БВП през целия прогнозен хоризонт.

Общата динамика на платежния баланс предполага запазване на устойчива външна позиция и стабилно ниво на международните резерви.

2.4.4 Паричен и финансов сектор

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

Към края на декември 2020 г. пазарната стойност на международните валутни резерви на България – актив по баланса на управление „Емисионно“⁷ на Българската народна банка (БНБ) възлезе на 30.8 млрд. евро (50.9% от БВП), като отбеляза нарастване с 6.0 млрд. евро на годишна база. Съгласно принципите на функциониране на паричния съвет динамиката на международните валутни резерви съответстваше на нарастването на балансовата стойност на пасивите на управление „Емисионно“. Основен принос за високия размер на пасивите на управление „Емисионно“ имаше значителното повишение на свръхрезервите на банките в БНБ, вследствие на предприетите от БНБ на 12 март 2020 г. мерки, насочени към допълнително укрепване на капитала и ликвидността на банките с цел ограничаване на произтичащите от пандемията от COVID-19 неблагоприятни ефекти върху банковата система и икономическата активност. Към края на декември 2020 г. валутните резерви осигуряваха покритие на 11.1 месеца внос на стоки и нефакторни услуги, а съотношението им към краткосрочния външен дълг на страната възлезе на 336.4%. Към края на февруари 2021 г. международните валутни резерви възлязоха на 27.6 млрд. евро, като отбелязаха повишение с 2.8 млрд. евро спрямо февруари 2020 г. Нарастването на размера на международните валутни резерви на годишна база беше частично ограничено от свиването на депозита на правителството в БНБ за същия период.

От началото на 2020 г. бе отчетена тенденция към постепенно ускоряване на годишния растеж на депозитите на неправителствения сектор, за което основно допринесе засилването на темпа на нарастване на депозитите на домакинствата, който достигна 9.7% през декември. Основните фактори, които определяха динамиката на депозитите на домакинствата бяха формираните принудителни спестявания поради ограничените възможности за извършване на определени разходи в периода на извънредното положение и впоследствие поддържането на предпазни спестявания в условията на несигурна макроикономическа среда, предизвикана от пандемията и отлагане на потребление на някои стоки и услуги от страна на домакинствата. През 2020 г. депозитите на нефинансовите предприятия в банковата система продължиха да нарастват със сравнително високи темпове основно под влияние на ограничената инвестиционна активност на предприятията, като в края на 2020 г. годишният им темп на нарастване възлезе на 10.5%.

Към декември 2020 г. широкият паричен агрегат М3 отбеляза годишен растеж от 10.9% (9.9% в края на 2019 г.). В условията на несигурност относно развитието на макроикономическата среда поради пандемията и при близки до нулеви лихвени проценти по депозитите, икономическите агенти продължиха да държат спестяванията си в предлаганите висока ликвидност овърнайт депозити, които имаха основен принос за растежа на М3. Към февруари 2021 г. годишният темп на нарастване на депозитите на неправителствения сектор се ускори до 12.0%, а този на широките пари съответно до 13.3%.

⁷ Пазарната стойност на международните валутни резерви включва измененията от трансакции, валутнокурсови разлики и ценови преоценки.

Годишният растеж на кредита за нефинансовите предприятия и домакинствата следваше тенденция към забавяне от март 2020 г. под едновременното влияние на фактори от страна на търсенето и от страна на предлагането. Определящо значение за отслабването на търсенето на кредити имаше повишената несигурност в макроикономическата среда в резултат на пандемията. Допълнително влияние върху отслабването на кредитната активност през годината имаше затягането на кредитните стандарти и условия от страна на банките в резултат на повишената оценка за кредитен риск при отчитане на влошаването на финансовото състояние на част от домакинствата и фирмите. Същевременно запазващите се на ниски нива лихвени проценти по новите кредити за фирмите и домакинствата продължиха да подкрепят търсенето на кредити. Използването от фирмите и домакинствата на възможността за разсрочване на изискуеми задължения към банките по линия на одобрения от БНБ по искане на Асоциацията на банките в България през април 2020 г. частен мораториум представляваше потенциален фактор с поддържащо влияние за кредитния растеж през годината. Допълнителен фактор, който допринасяше за растежа на кредита, но в сравнително по-малка степен, бяха отпуснатите от търговските банки кредити, гарантирани от Българската банка за развитие по въведената правителствена мярка в подкрепа на уязвими фирми и домакинства. В края на 2020 г. годишният растеж на кредита за нефинансови предприятия се понижи до 3.0% (5.9% през декември 2019 г.), а темпът на растеж на кредита за домакинствата се забави до 6.6% (9.5% през декември 2019 г.). По отделни видове кредити на домакинствата сравнително по-силно забавяне беше отчетено при потребителските кредити, докато забавянето при жилищните кредити беше относително по-слабо. Към февруари 2021 г. темпът на нарастване на кредита за нефинансовите предприятия се понижи до 2.6% на годишна база, а при кредита за домакинствата беше отчетено забавяне до 6.3%.

През 2020 г. значителната ликвидност в банковата система и високият приток на привлечени средства от резиденти бяха основните фактори за понижението на лихвените проценти по новите срочни депозити от достигнатите ниски в исторически план нива. Лихвеният процент по новите⁸ срочни депозити за сектор „домакинства“ възлезе на 0.13%, като се понижи с 6 базисни точки спрямо 2019 г. Лихвеният процент по новодоговорените срочни депозити на нефинансовите предприятия отбеляза по-съществено понижение, което отразяваше основно сравнително по-волатилната динамика на депозитите в щатски долари, и възлезе на 0.12%. Същевременно при новите депозити на фирмите в лева бе достигнато отрицателно ниво средно за годината (-0.04%), като към февруари 2021 г. тези лихвени проценти останаха отрицателни. През 2020 г. лихвените проценти по новодоговорените кредити за фирмите и по новодоговорените жилищни кредити продължиха тенденцията на понижение. При лихвените проценти по нови потребителски кредити през отделни месеци (април и декември) бе отчетено известно повишение, но средно за годината нивата бяха незначително по-високи спрямо тези през 2019 г. Към февруари 2021 г. лихвеният процент по новите кредити за предприятия възлезе на 2.52%, а лихвените проценти по новоотпуснати жилищни и потребителски кредити възлязоха съответно на 2.83% и 7.56%.

Високите нива на ликвидност и капиталова адекватност на банковата система повлияха за формирането на добри начални условия за банковата система в България непосредствено преди рязкото свиване на икономическата активност в резултат на безпрецедентните ограничителни мерки, наложени за овладяване на разпространението на пандемията от COVID-19. За устойчивостта и гъвкавостта на банковия сектор допринесоха както провежданата през последните години политика на изграждане на буфери в система-

⁸ Термините „нови“ депозити и „нови“ кредити се отнасят за статистическата категория „нов бизнес“.

та, така и предприятиите на 12 март 2020 г. от Управителния съвет (УС) на БНБ мерки, насочени към допълнително укрепване на капитала и ликвидността на банките. Тези мерки включваха капитализиране на печалбата на кредитните институции и налагане на индивидуални и съвкупни лимити за чуждестранни експозиции на банките с цел ограничаване на кредитния риск и риска от концентрация в техните баланси. На 19 март 2020 г. УС на БНБ взе решение и за отмяна на предвидените увеличения на нивото на антицикличния капиталов буфер.

На 9 април 2020 г. с решение на УС на БНБ беше утвърден представеният от Асоциацията на банките в България проект на „Ред за отсрочване и уреждане на изискуеми задължения към банки и дъщерните им дружества – финансови институции, във връзка с въведеното на 13 март 2020 г. от Народното събрание извънредно положение, свързано с пандемията от COVID-19“, представляващ частен мораториум по смисъла на Насоките на Европейския банков орган (ЕБО) относно законодателните и частните мораториуми върху плащанията по кредити, прилагани с оглед на кризата, предизвикана от COVID-19. Чрез тези Насоки на ЕБО се въвежда временно облекчение, изразяващо се в освобождаване от задължение за прекласифициране на експозиции под формата на реструктуриране или неизпълнение при наличие на мораториум върху плащания по банков кредити, при спазването на строго определени условия. При отчитане на продължаващото действие на противоепидемичните мерки и в съответствие с актуализираните насоки на ЕБО и искания на Асоциацията на банките в България, сроковете на действие на мораториума върху кредитните плащания бяха удължени на два пъти през годината – през юли и през декември.

През 2020 г. съотношението на необслужваните кредити в банковата система отчете понижение, което се дължеше основно на действието на мораториума върху плащанията по банков кредити и на операциите на банките по продажби и отписвания на необслужвани кредити.⁹ Брутните необслужвани кредити и аванси в банковата система намаляха с 6.3% и в края на годината възлязоха на 5.7 млрд. лв. Брутната сума на всички необслужвани експозиции¹⁰ бе 5.7 млрд. лв., а нейният дял – 4.8% (при 6.1 млрд. лв., 5.6% към 31 декември 2019 г.). Считано от юни 2020 г. с Регламент (ЕС) 2020/429¹¹ беше извършена промяна в обхвата на отчитане на брутните кредити и аванси. Според новия „стеснен обхват“ размерът на брутните кредити и аванси в банковата система в края на 2020 г. възлезе на 76.7 млрд. лв., а изчисленото на тази база съотношение на необслужваните кредити беше 7.5% (7.8% в края на 2019 г.). Според така наречения „широк обхват“ (включващ и „парични салда при централни банки и други депозити на виждане“) общият размер на брутните кредити и аванси в края на 2020 г. възлезе на 101.1 млрд. лв. Изчисленото съотношение на необслужваните кредити въз основа на „широк обхват“ намаля до 5.7% в края на 2020 г. (6.5% към края на декември 2019 г.).

⁹ Оценката за състоянието на банковата система е въз основа на данни от надзорните отчети на индивидуална база към края на декември 2020 г., получени до 22 февруари 2021 г. и към края на декември 2019 г., актуализирани до 8 март 2021 г.

¹⁰ Експозициите са определени въз основа на най-широката дефиниция по методологията на ЕБО, която включва както брутните кредити и аванси, заедно с парични салда при централни банки и други депозити на виждане, така и дълговите ценни книжа, различни от „държани за търгуване“.

¹¹ Промените са съгласно Регламент за изпълнение (ЕС) 2020/429 на Комисията от 14 февруари 2020 г. за изменение на Регламент за изпълнение (ЕС) № 680/2014 за предоставянето на информация от институциите на надзорните органи. Съгласно изменението, за разлика от периода юни 2015 г. – март 2020 г., „парични салда при централни банки и други депозити на виждане“ не следва да се включват в обхвата на брутните кредити и аванси, а се докладват отделно.

Нетната стойност на необслужваните кредити и аванси¹² в края на декември 2020 г. възлезе на 3.1 млрд. лв. Тази стойност отразява потенциалния остатъчен кредитен риск в баланса на банковата система, който остана изцяло покрит с превишението на капитала над капиталовите изисквания и приложимите капиталови буфери. Спрямо края на 2019 г. нетната стойност на необслужваните кредити и аванси намалю с 2.9%, а съотношението ѝ спрямо нетните кредити и аванси в края на декември 2020 г. възлезе на 3.1% съгласно широкия обхват на изчисление (3.5% в края на декември 2019 г.). Съгласно „тесния обхват“ съотношението на нетните необслужвани кредити и аванси в края на 2020 г. се запази на ниво 4.2%.

Капиталовата позиция на банките през 2020 г. отчете подобрене, като капиталовите показатели се повишиха спрямо предходната година. Определящо значение за подобренито на капиталовите показатели имаше увеличението на собствения капитал на банковата система, което се дължеше главно на капитализирането на печалбата на банките вследствие на мерките на БНБ и на увеличението на внесения капитал. През годината бяха въведени и регулаторни облекчения в отговор на пандемията от COVID-19, които доведоха до понижение на размера на рисковите експозиции. Съгласно приетия в края на юни 2020 г. Регламент (ЕС) 2020/873¹³ за експозициите на банките към централни правителства и централни банки, деноминирани във валута на друга държава членка, се прилагат преференциални рискови тегла. Промените на рисковите тегла допринесоха за подобренито на капиталовата позиция на банките. Към 31 декември 2020 г. в резултат от намалението на рисковите експозиции и нарастването на собствения капитал на банките спрямо края на 2019 г. съотношенията на базовия собствен капитал от първи ред, на капитала от първи ред и на общата капиталова адекватност бяха съответно 21.69%, 22.10%, 22.74% (при съответно 19.25%, 19.71% и 20.37% в края на 2019 г.). Печалбата на банковата система към 31 декември 2020 г. възлезе на 815 млн. лв. (1.7 млрд. лв. за 2019 г.), като основните фактори за нейното понижение бяха спадът при всички основни компоненти на дохода и увеличението на разходите за обезценка на финансови активи. По-ниският размер на реализираната печалба, както и нарастването на активите и капитала през годината определиха намаляването на показателите за възвръщаемост на активите (ROA) и възвръщаемост на капитала (ROE). В края на 2020 г. възвръщаемостта на активите (ROA) възлезе на 0.66% (1.45% към 31 декември 2019 г.), а възвръщаемостта на собствения капитал (ROE) – 5.31% (11.50% към 31 декември 2019 г.).

Ликвидността на банковата система се подобри, като съотношението на ликвидно покритие (LCR¹⁴) на банковата система се повиши до 279.0% (269.9% в края на 2019 г.). При всички кредитни институции съотношението на ликвидно покритие надвишаваше минималното регулаторно изискване от 100%.

През 2020 г. БНБ осъществяваше надзор върху дейността на кредитните институции в две различни правни рамки. Промяна на голяма част от функциите, отговорностите и задачите на БНБ като орган за надзор върху дейността на кредитните институции в България, настъпи вследствие на Решение (ЕС) 2020/1015 от 24 юни 2020 г. на Европейската централна банка (ЕЦБ/2020/30), с което бе установено тясно сътрудничество

¹² Нетната стойност на необслужваните кредити и аванси е изчислена по методиката на ЕБО, като брутният им размер е намален с натрупаната за тях обезценка. При изчисляването на дела на нетните необслужвани кредити и аванси се използва както тяхната нетна стойност, така и тази на общите кредити и аванси.

¹³ Регламент (ЕС) 2020/873 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2020 година за изменение на регламенти (ЕС) № 575/2013 и (ЕС) 2019/876 по отношение на някои корекции в отговор на пандемията от COVID-19 (така нареченият CRR – Capital Requirements Regulation – ‘quick fix’).

¹⁴ Отношението на ликвидно покритие за банковата система се изчислява като съотношение между ликвидния буфер и нетните изходящи ликвидни потоци.

между ЕЦБ и БНБ от 1 октомври 2020 г. В резултат, Република България се присъедини към Единния надзорен механизъм (ЕНМ). По силата на рамката за тясно сътрудничество от 1 октомври 2020 г. ЕЦБ пое отговорност за прекия надзор над определените от нея като значими институции¹⁵. От тази дата ЕЦБ отговаря за наблюдението над определените като по-малко значими институции и за общите процедури за всички кредитни институции. Прекият надзор над класифицираните като по-малко значими институции продължава да се осъществява от БНБ, но при пълна хармонизация на надзорния процес с този на ЕЦБ.

През 2020 г. макропруденциалната политика на БНБ се осъществяваше в условията на значително влошаване на икономическата среда в България, предизвикано от извънредните мерки за ограничаване на разпространението на COVID-19. Въз основа на оценките за влошаването на икономическите условия в международен план и в България, през март 2020 г. БНБ отмени оповестените през 2019 г. увеличения¹⁶ на нивото на антицикличния капиталов буфер и определи запазване на приложимото равнище на буфера от 0.5%. Запазването на текущото ниво на антицикличния капиталов буфер би допринесло за съхраняване на устойчивостта на банковата система при продължително влошаване на икономическата среда и негативно развитие в качеството на кредитния портфейл – нарастване на обезценките за кредитен риск и потенциален натиск върху доходността и капиталовата позиция на кредитните институции. Антицикличният капиталов буфер продължава да бъде част от цялостната последователно прилагана консервативна надзорна политика на БНБ за укрепване на капиталовата позиция на банковия сектор към системни шокове, която се базира на комбинирано изискване за буфери, включващи предпазен капиталов буфер, буфер за системен риск и буфери за идентифицираните като други системно значими институции, както и допълнителни капиталови изисквания по Стълб 2.¹⁷ Решението за запазване на нивото от 0.5% през март 2020 г. бе потвърдено и през следващите тримесечия на годината.

През 2020 г. беше извършен ежегоден преглед на идентифицираните като други системно значими институции (ДСЗИ) и определените за тях нива на капиталов буфер за ДСЗИ. При ежегодния преглед в съответствие с изискванията в Наредба №8 на БНБ и общоевропейската методология на ЕБО бяха идентифицирани осем системно значими институции с общ пазарен дял, който обхваща над 80% от активите на банковата система. Определеното ниво на буфер беше между 0.5% и 1.0% и влезе в сила от 1 януари 2021 г.

През 2020 г. дейността на БНБ в областта на регулаторната рамка беше насочена към приложението на Насоки на ЕБО, свързани със законодателните и частните мораториуми, с отчетността и оповестяването на експозиции, предмет на мерки, приложени в отговор на кризата, предизвикана от COVID-19, както и с изискванията за надзорната отчетност и оповестяване в съответствие с „бързата редакция“ в отговор на пандемията от COVID-19.

През годината бяха разработени нови законодателни текстове за изменение и допълнение на Наредба № 7 на БНБ за организацията и управлението на рисковете в банките, които имат за цел приваждане на наредбата в съответствие с изискванията, произтича-

¹⁵ Определените като значими кредитни институции включват Уникредит Булбанк АД, Банка ДСК АД, Обединена българска банка АД, Юробанк АД и Райфайзен банк (България) ЕАД.

¹⁶ Предвидените за 2020 г. и за първото тримесечие на 2021 г. увеличения на нивото на антицикличния капиталов буфер, съответно до 1.0% и 1.5%, приложим към местните кредитни рискови експозиции.

¹⁷ Повече информация за капиталовите буфери е налична на интернет страницата на БНБ:
<http://www.bnb.bg/BankSupervision/BSCapitalBuffers/index.htm>

щи от присъединяването към ЕНМ чрез установяване на тясно сътрудничество между БНБ и ЕЦБ.

Според прогнозата на Министерството на финансите в периода 2021–2024 г. кредитът за частния сектор¹⁸ ще нараства с умерени темпове в съответствие с възстановяването на потребителското и инвестиционното доверие. Търсенето на кредит от частния сектор ще остане потиснато през 2021 г., като тенденцията на забавяне ще продължи до края на годината. Влияние в тази посока ще има и от факторите от страна на предлагането, като склонността на банките да поемат по-малко риск и възможно покачване на лихвените проценти. Очакваният по-нисък растеж на кредита през 2021 г. ще е в резултат от по-слабото търсене и отрицателните ефекти върху инвестиционната активност, произтичащи от ситуацията с COVID-19, както и поради ефекта от постепенното изтичане на действието на мораториума за отсрочване на изискуеми задължения към банки. През 2021 г. годишното нарастване на вземанията от предприятия¹⁹ се прогнозира да бъде около 2.8%, а на вземанията от домакинствата – 4.3%. Общо растежът на вземанията от частния сектор през 2021 г. се очаква да бъде около 3.4%.

През 2022 г. търсенето на кредити ще бъде по-високо, в съответствие с очакванията за ускорение при нарастването на доходите и доверието на потребителите, както и на инвестициите. По-високият растеж на кредитите за домакинствата ще бъде в синхрон с ускорението в растежа при компенсацията на един нает и ще подкрепи очакваното възстановяване на потреблението им. Вземанията на предприятията в края на 2022 г. ще ускорят леко растежа си до 3.9%, а тези на домакинствата – до 4.9%. Общо растежът на вземанията от частния сектор през 2022 г. се очаква да бъде около 4.3%.

Предвижда се в периода 2023–2024 г. ускорението в растежа на кредита за частния сектор плавно да продължи, успоредно с възстановяването на вътрешното търсене. Растежът на кредита за нефинансови предприятия ще има постепенна възходяща динамика, при очаквано възстановяване на частните инвестиции. Общото нарастване на вземанията от предприятия ще се ускори до 5.6% през 2024 г. Кредитът за домакинствата също плавно ще се ускорява, при стабилно нарастване на компенсациите на наетите и очакванията за по-ниско равнище на безработица. Годишният темп на растеж на вземанията от този институционален сектор ще достигне 6.4% в края на прогнозния период. Общият годишен растеж на вземанията от частния сектор в края на 2024 г. ще бъде 5.9%.

2.5 Макроикономически ефекти от Националния план за възстановяване и устойчивост

България се очаква да бъде един от основните бенефициенти по Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ) на ЕК. Националните планове за възстановяване и устойчивост следва да включват както инвестиционни компоненти, така и структурни реформи, идентифицирани в контекста на Европейския семестър. Предвид размера на средствата, алокирани за страната, може да се наблюдава значителен положителен ефект върху икономиката на страната. По тази причина е изготвена оценка на евентуалните макроикономически ефекти от усвояването на ресурса по Националния план за възстановяване и устойчивост, като е прието допускането, че бюджетният ефект ще

¹⁸ Прогнозата за развитието на частния кредит е направена като са взети предвид текущото изпълнение и очакванията за прилаганите мерки от страна на правителството по линия на двете антикризисни програми, гарантирани чрез Българската банка за развитие (ББР) за подкрепа на физически лица и фирми, засегнати от пандемията, както и от действието на мораториума върху плащанията по банкови кредити.

¹⁹ Данните се отнасят за нефинансови и финансови предприятия от паричната статистика на БНБ.

бъде неутрален за всяка една от годините. **Настоящите оценки са направени въз основа на съдържанието в работната версия на Националния план за възстановяване и устойчивост от месец април 2021 г²⁰.**

Направена е оценка за разпределението на средствата в размер на 12.6 млрд. лв. по компоненти на търсенето и по години за периода 2021–2026 г. Съгласно предварителните разчети, представени във връзка с изпълнението на Плана, усвоените средства ще бъдат по-ниски в първите три години, когато се очаква да постъпят около 26.2% от тях. След това се очаква трансферите бързо да се увеличат, като ще достигнат максимален обем през 2025 г., преди леко да намалят в края на периода. Разпределението на средствата по компоненти е направено след преглед на отделните проекти и допускане каква част от средствата са за публично потребление и за инвестиции. Очаква се основният дял от финансирането да бъде реализиран под формата на публични инвестиции, а 13.7% – като публично потребление. Част от средствата по програмата са разпределени като частни инвестиции. Усвояването по отделните компоненти на търсенето ще следва сходна динамика в периода 2021–2026 г.

Положителният ефект от средствата се очаква да повиши БВП по постоянни цени с 3.8%, спрямо базовия сценарий в края на периода. Реалният растеж на БВП се очаква да се ускори. Значително по-големите правителствени инвестиции, които ще бъдат реализирани в резултат на Плана, ще стимулират общата инвестиционна активност в страната. Положителен ефект ще се наблюдава и върху частните инвестиции. Това ще се отрази на търсенето на труд, като се очаква увеличение на броя на заетите с 2.3% до 2026 г., спрямо сценарий без средства по Плана. Нивото на безработица се оценява да бъде по-ниско с 1.1 пр. п. в края на периода. Нарасналата заетост и допълнителното увеличение на доходите ще допринесат за по-високо потребление на домакинствата. По-високото вътрешно търсене ще се отрази в по-високи нива на вноса, докато по-значим положителен ефект върху износа ще се наблюдава след 2022 г. Не се очаква увеличената икономическа активност в страната да повлияе съществено върху равнището на цените, изразено чрез дефлатора на БВП или инфлацията (ХИПЦ). Ефектът върху текущата сметка ще бъде определен от нарастващото вътрешно търсене, което ще доведе до влошаването ѝ спрямо основния сценарий.

Табл. 2-3: Основни макроикономически показатели (отклонение спрямо сценарий без средства по Механизма за възстановяване и устойчивост)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Брутен вътрешен продукт						
БВП, ниво по постоянни цени [%]	0.3	0.9	1.9	2.8	4.1	3.8
Потребление	0.2	0.7	1.6	2.9	4.4	5.3
Брутообразуване на основен капитал	1.1	4.1	8.5	12.7	19.0	18.1
Износ на стоки и услуги	0.0	0.0	0.2	0.6	1.0	1.5
Внос на стоки и услуги	0.1	0.7	1.8	3.5	5.6	7.4
Пазар на труда и цени						
Заетост (СНС) [%]	0.2	0.6	1.1	1.6	2.4	2.3
Коефициент на безработица (НРС) [пр.п.]	-0.1	-0.3	-0.6	-0.8	-1.2	-1.1

²⁰ Версия 1.2. – <https://www.nextgeneration.bg/14>

Компенсация на наетите [пр.п.]	0.1	0.2	0.4	0.6	0.8	0.7
Дефлатор на БВП [пр.п.]	0.0	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2
Средногодишна инфлация (ХИПЦ) [пр.п.]	0.0	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1
Платежен баланс						
Текуща сметка, % БВП [пр.п.]	-0.1	-0.5	-1.1	-1.9	-2.9	-3.4
Бюджетен сектор						
Бюджетен баланс, % от БВП [пр.п.]	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1
Държавен дълг, % от БВП [пр.п.]	-0.1	-0.2	-0.4	-0.7	-1.2	-1.2
Потенциален БВП						
Потенциален БВП ниво по постоянни цени [%]	0.6	1.1	1.8	2.6	3.4	4.3
Потенциален БВП [растеж, пр.п.]	0.4	0.5	0.7	0.8	0.8	0.8

Източник: МФ

По-високите инвестиции в икономиката ще повишат физическия капитал. Очакват се положителни ефекти и по линия на фактора труд. В резултат е оценено, че потенциалният растеж ще бъде средно с около 0.7 пр. п. по-висок спрямо сценарий без ресурсите по Плана за възстановяване и устойчивост.

Изпълнението на плана ще доведе до допълнително разширяване на данъчната база и по-високи данъчни постъпления спрямо основния сценарий. Най-съществено ще бъдат повлияни приходите от корпоративен данък и ДДС. В същото време, предвид благоприятната икономическа конюнктура би могло да се очаква увеличение и на някои текущи разходи. В резултат, изпълнението на Плана ще има почти неутрален ефект върху бюджетния баланс като % от БВП. Държавният дълг в съотношение спрямо БВП ще бъде по-нисък с между 0.1-1.2 пр.п. в периода 2021–2026 г., което ще се дължи на по-високия номинален БВП.

3. ПРАВИТЕЛСТВЕН БАЛАНС И ДЪЛГ

3.1 Стратегия на политиката

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

Въпреки продължаващата здравна криза и икономическа несигурност, породена от глобалната пандемия от COVID-19, провеждането на последователна и предвидима фискална политика е приоритет при определянето на основните фискални параметри и показатели на бюджетната рамка в средносрочен план и при реализирането на мерки за гарантиране изпълнението на бюджета.

Очакванията са добрата изходна база на състоянието на фиска преди кризата (нисък дефицит и дълг) да бъде смекчаващ фактор и буфер срещу потенциални рискове при реализирането на бюджетната рамка в средносрочен план.

Отправна точка при подготовката на прогнозните параметри на бюджетна рамка се явява последната одобрена прогноза (Актуализирана средносрочна бюджетна прогноза за периода 2021–2023 г.), спрямо която целите на фискалната политика остават непроменени.

Предвид съвпадането на подготовката на Конвергентната програма с провеждането на парламентарни избори и предстоящ избор на ново правителство, фискалните параметри са разчетени при непроменени политики, като е отразено само влиянието на актуалните макроикономически допускания и прогнози и са актуализирани номиналните размери на някои бюджетни показатели в резултат на преоценка на ефекта от текущи политики. По този начин се гарантира наличието на базов сценарий при непроменени политики, който да се надгражда последващо при разработването на Бюджет 2022.

Мерките, насочени към поддържане на устойчиво ниво на дълга, значително под максимално допустимата стойност от 60% от БВП на дълговия критерий от Маастрихт, което да осигурява неговото дългосрочно изпълнение, се запазват с приоритетно значение. Темпът на изменение на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ е зависим главно от промяната на дълга на подсектор „Централно управление“, поради неговия превес в дълга на сектора (с дял от около 98% към 31.12.2020 г.), а компонентът с най-значителен дял от 95% в края на 2020 г. в подсектора представлява държавният дълг. Това е предпоставка политиката по управление на държавния дълг да бъде определяща при дефиниране на текущото състояние и перспективите за развитие на консолидираните задължения.

В средносрочен план дълговото управление кореспондира с основните фискални цели за подобряване на бюджетната позиция и възстановяване на бюджетния баланс в условия на извънредна обстановка, породена от глобалната пандемия от COVID-19 и свързаната с това икономическа несигурност.

Провеждането на последователна и предвидима фискална политика дава възможност управлението на суверенните задължения да бъде съобразено с конкретните пазарни условия и минимизиране на ликвидните рискове при изпълнението на бюджета. Стратегическата цел на политиката по управление на държавния дълг се запазва непроменена и е насочена към осигуряване на необходимите ресурси за рефинансиране на дълга в обращение, финансиране на планирания дефицит по държавния бюджет и обезпечаване законово регламентирания нива на фискалния резерв, в т.ч. гарантиране на възможно най-добрата цена за финансиране на държавата и намаляване на разходите за обслужване на дълга в средносрочен аспект. Усилията ще бъдат съсредоточени в посока обезпечаване на възможности за пазарно-ориентирано финансиране, при спазване на новорегламентирания дългови ограничения и запазване на устойчивостта на основните дългови параметри. Определянето на конкретните характеристики на новопоетия дълг ще бъде съобразено с настоящата конюнктура на пазара на държавни ценни книжа (ДЦК) и профила на дълга в обращение, при отчитане на възможностите за намаляване на риска за рефинансиране на държавния дълг и изглаждане на матуриретната му структура. Планира се дълговото финансиране на бюджета да бъде обезпечено чрез предоставяне на високоликвидни, при подходящо съотношение доходност/риск, дългови инструменти, позиционирани в различни матуриретни сегменти.

3.2 Средносрочни цели

В средносрочен план се очаква консолидация на дефицита на сектор „Държавно управление“, като отрицателното бюджетно салдо за 2021 г. постепенно намалява. През 2021 г. се очаква бюджетното салдо да бъде отрицателно в размер на 5.6% от БВП, а прогнозата за следващите години е за дефицит на сектора в размер съответно на 2.7% от БВП за 2022 г. и 3.1% за 2023 г. Ефект върху салдото оказват еднократните разходи, като след тяхното приспадане, отрицателното салдо на начислена основа намалява съответно до 2.4% през 2022 г. и до 2.3% през 2023 г.

С основен принос за намалението на бюджетния дефицит в средносрочен план са разходите. В приходната част съотношението на общите приходи спрямо БВП се запазва около достигнатото ниво през 2021 г.

Номиналният ръст на приходите през отделните години се дължи на увеличение на постъпленията по всички основни приходни елементи, като при данъчно-осигурителните приходи най-голямо нарастване има при преките данъци и при социално-осигурителните вноски, което е резултат от нарастването на доходите на домакинствата и на възможността за избор на осигуряване и увеличението на осигурителния стаж при пенсиониране. При неданъчните приходи по-значително нарастване се наблюдава при получените капиталови трансфери, поради нарастването на приходите от ЕС по Плана за възстановяване и устойчивост.

Най-голям принос за нарастването на общите разходи на сектор „Държавно управление“ имат капиталовите разходи и социалните трансфери различни от тези в натура, които обхващат разходите за пенсии, както и помощи и обезщетения по социалното осигуряване. Като дял от БВП, капиталовите разходи за брутообразуване на основен капитал нарастват с близо един процентен пункт. Изменението в показателя е свързано основно със строителството на автомагистрала „Хемус“ и на други приоритетни пътни инфраструктурни проекти, доставките на бойна техника, както и с ускоряването на темпа на усвояване на средствата от европейските фондове и по Плана за възстановяване и устойчивост. Значение за нарастването при социалните трансфери оказват предприетите през предходните години мерки и политики, които продължават да имат фискално въздействие през прогнозния период като увеличението на часовата ставка за

положен труд на личните асистенти, нарастването на линията за бедност, както и на преизчислението на пенсиите с придобит след пенсионирането допълнителен стаж и на тези с намален индивидуален коефициент.

3.3 Фактически баланси и актуализирани бюджетни планове за текущата година

3.3.1 Актуализация на бюджетната рамка за 2020 година

На прага на избухналата пандемия от COVID-19 България разполагаше с необходимото фискално пространство за реакция, изразяващо се в отчетения бюджетен излишък и фискален резерв към края на първото тримесечие на 2020 г. Тези буфери позволиха да бъде ограничен в краткосрочен план фискалният шок от кризата с COVID-19 и осигуриха гъвкавост при очакваното забавяне на приходите. Въпреки това, променените макроикономически перспективи по отношение на външната и вътрешната среда, влошените прогнози за приходите и необходимостта от осигуряване на допълнителни разходи в изпълнение на Закона за мерките и действията по време на действието на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., очертаха незабавна необходимост от актуализиране на фискалната рамка за годината.

В изключително кратки срокове след обявяването на извънредно положение правителството изготви и внесе за одобряване спешен законопроект за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България (ЗДБРБ) за 2020 г., който имаше за цел да посрещне и отрази най-неотложните и преки негативни ефекти от кризата върху бюджетната рамка. В законопроекта бяха залегнали допускания по отношение на развитието на основните макроикономически индикатори, като прогнозите бяха изготвени при много висока степен на неопределеност по отношение мащабите и продължителността на кризата. Спешният порядък на предложените промени в разходната част позволи да бъде обезпечен ресурс за финансиране единствено на първия най-неотложен пакет социално-икономически мерки и да се мобилизират преките ресурси, свързани със системите на първа линия в борбата с разпространението на пандемията. Мерките бяха планирани за реализиране както чрез приходната и разходната част на бюджета, така и чрез разработване на финансови инструменти за финансиране чрез Българската банка за развитие. Заедно с това бе направен и анализ на възможностите за пренасочване на ресурс по Оперативните програми и фондовете на ЕС, който да подпомогне и допълни националните политики и мерки за преодоляване на последствията от пандемията. С одобрения от Народното събрание в началото на април законопроект бе предвидено влошаване на салдото на сектор „Държавно управление“ до дефицит в размер на 3.1 на сто от прогнозния БВП.

Въпреки насочените безпрецедентни по размер ресурси, развитието на икономическата среда в хода на кризата очерта остра необходимост за допълнителни действия в редица сектори на икономиката и мерки за подпомагане на най-засегнатите групи от населението. През месец юли правителството одобри втори пакет социално-икономически мерки, включително увеличение с 30 на сто на заплатите на служители, ангажирани в борбата с пандемията и предотвратяване разпространението на COVID-19, изплащане на добавки в размер на 50 лева към пенсиите на всички пенсионери за месеците от август до октомври (в последствие бе решено мярката да бъде продължена до края на 2020 г. и през първите пет месеца на 2021 г.), насочване на разходи на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) към дейностите, свързани с превенция и лечение на последствията от COVID-19, мерки за насърчаване на инвестициите, за подпомагане на туризма, за инфраструктурни обекти и други. Важен приоритет, допълващ тези мерките, бяха инвестициите в публична инфраструктура, които имаха за цел, от една страна, да нама-

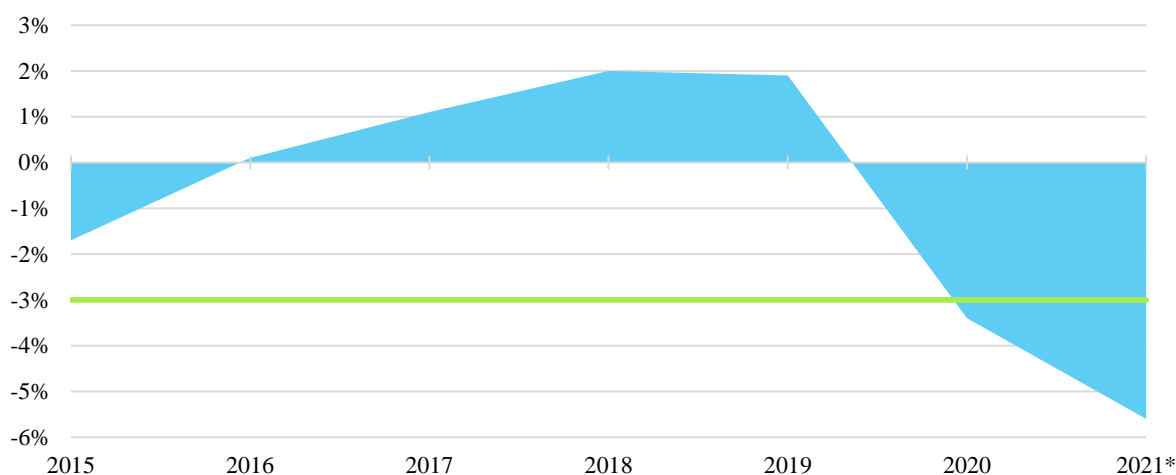
лят до известна степен очертаващия се спад при инвестициите в останалите сектори на икономиката, и от друга – да се запазят работни места. Повишаването на публичните инвестиции оказва положителен ефект върху растежа чрез разходите за крайно потребление, който допълнително се подсилва от мултипликаторите, чрез веригата от изпълнители, доставчици на материали и работници, които са предимно местни за икономиката субекти.

Значителните по размер ресурси, насочени за преодоляване на негативните последствия от пандемията, изчерпаха наличните възможности за реструктуриране и обезпечаване на приоритетни разходи в рамките на утвърдените разходни тавани с актуализираните разчети към ЗДБРБ за 2020 г. от пролетта. Това наложи в края на годината фискалната рамка за 2020 г. отново да бъде променена, като разчетите предвиждаха влошаване на салдото на сектор „Държавно управление“ до дефицит в размер на 5.2% от прогнозния БВП.

3.3.2 Бюджетни развития през 2020 г.

След период на бюджетни излишъци и устойчив икономически растеж през последните години внезапният шок от пандемията през 2020 г. доведе до значително влошаване на бюджетната позиция на България. През периода 2016-2019 г. бюджетното салдо на сектор „Държавно управление“ бе положително, като средно за периода бе отчетен излишък от 1.4% от БВП. Това даде възможност да бъдат акумулирани буфери във фискалния резерв и създаде фискално пространство. Първоначалната цел за 2020 г. от есента на 2019 г. следваше тази стратегия и предвиждаше близко до балансирано салдо на сектора, но рязката промяна във външната и вътрешната среда, породена от избухването на пандемията, наложи промяна във фискалната рамка, която съответно промени параметрите за бюджетното салдо за годината. Заложената цел за 2020 г. в предходната Конвергентна програма бе за дефицит в размер на 3.1% от БВП, като данните от априлските Нотификационни таблици за дефицита и дълга на България отчитат минимално влошаване на бюджетното салдо на сектор „Държавно управление“ спрямо тази цел до дефицит в размер на 3.4% от БВП. Следва да бъде отчетено, че съпоставено с актуализираните разчети по ЗИД на ЗДБРБ за 2020 г. от края на годината (дефицит в размер на 5.2% от БВП) се отчита подобрене с 1.8 пр. п., което се дължи на по-добро изпълнение на приходите и по-ниско усвояване на разходите спрямо разчета.

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



*Прогноза

Източник: Евростат, МФ

Отчетеният през 2020 г. отрицателен бюджетен баланс на сектор „Държавно управление“ в размер на 3.4% от БВП е с 0.3 пр. п. по-голям от прогнозирания в миналогодишната Конвергентна програма. Основните причини за това влошаване са увеличението при някои групи разходи, вследствие на допълнителните средства за борба с пандемията от COVID-19, насочени както за справяне с предизвикателствата пред здравната система и запазване живота и здравето на хората, така и за подкрепа на пострадалите бизнеси и най-засегнатите групи от населението.

Приходите като съотношение спрямо БВП достигнаха 39.5% през 2020 г., което е увеличение с 1.4 пр. п. спрямо нивото през 2019 г. За нарастването на приходите допринасят, от една страна, известният номинален ръст спрямо предходната година при текущите данъци върху доходите, богатството и др., социално и здравно осигурителните вноски и при някои други текущи приходи, и от друга – номинално по-ниският БВП, който води до нарастване на относителния дял в БВП на показателите за 2020 г.

Приходите от данъците върху производството и вноса, текущите данъци върху доходите, богатството и др. и данъците върху капитала нарастват както в номинално, така и като дял от БВП – с 0.3 пр. п. спрямо 2019 г.

Данъците върху производството и вноса запазват номиналното си ниво почти непроменено спрямо 2019 г., а поради спада на БВП дялът им спрямо показателя нараства с 0.1 пр. п. Незначителните намаления при основните данъци в групата (ДДС и акцизи), въпреки първоначално очаквания през годината по-значителен спад, са резултат на цялостното запазване и дори минималното нарастване на частното потребление, което се дължи на регистрираното нарастване на доходите на работещите (както в бюджетния, така в частния сектор), допълнителните средства към пенсионерите и отпуснатите от правителството средства за изплащане на част от възнагражденията на лицата, засегнати от ограничителните мерки.

При текущите данъци върху доходите, богатството и др. се наблюдава нарастване на постъпленията – с 0.2 пр. п., което в номинално изражение е близо 0.2 млрд. лв. Основните причини за увеличението при данъка върху доходите на физическите лица са регистрираният ръст на възнагражденията както в общественния сектор (поредната стъпка от планираното увеличение на заплатите в сектора на училищното образование и общото увеличение на възнагражденията на заетите в бюджетния сектор, вкл. почувствителния ръст при лицата на първа линия в борбата с коронавируса), така и в много сфери на частния сектор, а също така и мерките на правителството, които спомогнаха за запазване на възнагражденията на част от работещите в най-сериозно засегнатите от кризата сектори и ограничиха ръста на безработицата. Данъците върху капитала запазват дела си от БВП – 0.3% непроменен спрямо 2019 г., а номинално нарастват с 24.1 млн. лв.

Приходите от социални и здравно-осигурителни вноски, отнесени към БВП, нарастват с 0.4 пр. п. спрямо 2019 г., което е близо 0.4 млрд. лв. За това допринасят фактори като ръста на доходите, влияещ и върху приходите от данъците върху доходите на физическите лица (ДДФЛ); успешното прилагане на мерки за подкрепа на лицата с ограничени от пандемията възможности за полагане на труд, с които безработицата бе задържана на приемливи нива; някои административни мерки като увеличението на минималната работна заплата и минималните осигурителни прагове.

Получените капиталови трансфери нарастват с 0.4 пр. п. от БВП, което номинално е над 470 млн. лв. Това отразява нарасналия размер на разплатените и съответно възстановени от ЕК средства през 2020 г. по програмите и фондовете на ЕС.

Общите разходи на сектор „Държавно управление“ през 2020 г. са в размер на 42.9% от БВП, което е със 7.0 пр. п. по-високо от отчетеното ниво през 2019 г. Нарастване като дял от БВП спрямо нивото през 2019 г. се отчита при почти всички елементи на разходите. Най-значителни увеличения на стойностите се отчитат при социалните трансфери, разходите за брутообразуване на основен капитал, разходите за субсидии и др.

Разходите за компенсация на наетите лица се увеличават с 0.9 пр. п. като дял от БВП спрямо 2019 г. Основната причина за това е нарастването на възнагражденията в общественения сектор, в т.ч. реализираното през годината нарастване на средствата за персонал на заетите в бюджетния сектор с 10 на сто, поредната стъпка от увеличението (от 1 януари 2020 г.) на възнагражденията на педагогическия персонал в средните училища, нарастване на възнагражденията на медицинските специалисти и останалите, ангажирани на първа линия в борбата с пандемията от COVID-19 и др.

Разходите за издръжка нарастват и номинално – с над 1 млрд. лв., и като дял от БВП – с 1.0 пр. п., като основната причина са допълнителните средства за предотвратяване разпространението на коронавируса за закупуване на медикаменти, ваксини, дезинфектанти, лични предпазни средства, консумативи, медицински изделия и др.

Размерът на социалните трансфери като дял от БВП нараства с 2.1 пр. п., като в номинално изражение това са над 2.4 млрд. лв. При социалните трансфери в натура, където се отразяват плащанията към изпълнителите на медицинска помощ, увеличението е резултат от нарасналите разходи в системата на здравеопазването, вкл. създаване на нови и увеличение на средствата по съществуващи клинични пътеки за лекуване на пациенти с коронавирус и съпътстващи усложнения, разходи за лекарства, консумативи и други медицински изделия за болничните заведения и др. Нарастването на дела на този вид социални трансфери в БВП е с 0.6 пр. п. Другата категория социални трансфери, различни от тези в натура, отразяват извършените социални плащания за пенсии, помощи и обезщетения на домакинствата, като делът им в БВП се увеличава с 1.5 пр. п. спрямо 2019 г. Тук се отчита нарастването на разходите за пенсии, дължащо се на извършено осъвременяването на всички пенсии с 6.7% от 1 юли 2020 г., допълнително увеличение на минималната пенсия от 219.43 лв. на 250 лв., предоставените през месец април 2020 г. допълнителни средства за пенсионерите с най-ниски пенсии (т.нар. „великденски“ добавки) в размер на около 50 млн. лв. и плащането на месечна добавка от 50 лв. към всички пенсии в периода август-декември 2020 г. При разходите за социални трансфери и помощи за домакинствата се отчита увеличение на сумите по обезщетенията за безработица и временна нетрудоспособност, както и на социалните помощи за хората с увреждания и различните инструменти за социално подпомагане на най-нуждаещите се лица, вкл. различните форми на подпомагане на засегнатите от карантинните мерки в държавата.

Субсидиите нарастват с 0.9 пр. п. спрямо предходната година, като основната причина за това са средствата за запазване на заетостта по т. нар. мярка „60/40“ и нейните видоизменения в размер на над 0.9 млрд. лв., които са отчетени като разходи за субсидии.

При капиталовите разходи се отчита ръст както при бруто образуването на основен капитал – с 1.2 пр. п., така и при останалите елементи на капиталовите разходи – с 0.1 пр. п. Номиналното нарастване на капиталовите разходи е с над 1.5 млрд. лв. Нарастването при бруто образуването на основен капитал се дължи на продължаващата работа по инфраструктурните проекти, изпълнението на които не бе прекратено въпреки кризата, като се оценяваше тяхната значимост за икономиката и за запазване на съществуващите работни места. Голяма част от тези проекти се изпълняват със средствата от европейските програми и фондове, при които в края на програмния период се отчита нарастване на разплатените суми.

През 2020 г. разходите за лихви запазват непроменен в сравнение 2019 г. дела си спрямо БВП – 0.6%.

3.3.3 Мерки за борба с пандемията от COVID-19 през 2020 г.

Основните категории приходни и разходни мерки, предприети за ограничаване на негативните социално-икономически последици от пандемията и за борба с разпространението и за лечение на болните от COVID-19 през 2020 г., са както следва:

- Мерки за органите за подпомагане и укрепване на органите на държавна управление, натоварени с дейности по овладяване на пандемията и последиците от COVID-19:
 - осигуряване на лични предпазни средства и средства за дезинфекция за нуждите на държавната администрация; осигуряване на лични предпазни средства, дезинфектанти, консумативи, реактиви, медикаменти, тестове за откриване на инфекции и др. за нуждите на лечебните заведения; осигуряване на предпазни средства и дезинфектанти в учебните заведения;
 - подкрепа на персонала на първа линия, пряко ангажиран с дейности по предотвратяване разпространението на COVID-19;
 - осигуряване на допълнително финансиране от НЗОК на изпълнителите на медицинска помощ, на дентална помощ и на медико-диагностични дейности за работа при неблагоприятни условия във връзка с обявената епидемична обстановка и лечението на COVID-19;
 - допълнителни субсидии за лечебни заведения за болнична помощ; капиталови трансфери и разходи към лечебните заведения;
 - осигуряване на необходимото оборудване и организация за провеждането на дистанционно обучение в системата на образованието; осигуряване на условия за дистанционна форма на работа при обявена извънредна епидемична обстановка;
 - закупуване на необходими за преодоляване на кризисната ситуация видове и количества държавни резерви;
 - осигуряване на финансова помощ за фермерите.
 - освобождаване от ДДС и мита върху вноса на някои медицински стоки, необходими за борба с последиците от пандемията на COVID-19, в съответствие с Решение 2020/491 от 03.04.2020 г. на Европейската комисия.
- Мерки за подкрепа на бизнеса:
 - запазване на работните места в страната с помощта на т. нар. мярка „60/40“, „80/20“ и др.;
 - финансова подкрепа за български творци и артисти пряко засегнати от преустановяването на масови мероприятия на територията на страната, включително културно-развлекателни;
 - държавна субсидия за туроператори, които използват въздушни превозвачи с валиден оперативен лиценз за изпълнение на чартърни полети до Република България с цел туризъм в размер на 35 евро за всяка седалка от максималния пътнически капацитет на самолета за всеки полет;
 - допълнителни разходи за подкрепа на фермерите, засегнати от негативните ефекти от пандемията;

- държавна субсидия за туроператори и туристически агенти, в размер 4 на сто от оборота им без ДДС през 2019 г. за компенсиране на загуби, произтичащи от отказали се от ваучери клиенти, както и от удържани от доставчиците на услуги суми;
- допълнителни разходи по бюджета на ДФ "Земеделие" за подпомагане на загнатите от негативните ефекти от пандемията земеделски стопани;
- допълнително капитализиране на ББР със 700 млн. лв. за предоставяне на финансови инструменти за подкрепа на пострадалите физически лица и фирми от пандемията COVID-19;
- директна помощ за операторите на автобусни услуги.
- намалена данъчната ставка от 20% на 9% за доставките на ресторантьорски и кетъринг услуги, на книги, на храна, подходяща за бебета или за малки деца и на бебешки пелени и подобни хигиенни артикули, както и за консумацията на бира и вино в питейни заведения, за доставките на услуги за използване на спортни съоръжения и за доставка на обща туристическа услуга в случаите по чл. 136 от ЗДДС.
- изместване на датата за деклариране и плащане на годишните данъци на юридическите лица по реда на ЗКПО.
- Мерки в помощ на домакинствата и социално уязвимите групи от населението:
 - еднократно изплащане на допълнителни суми към пенсиите в размер на 50 лева за периода август-декември 2020 г.;
 - подкрепа на семейства с деца до 14 г. възраст, при които родителите не могат да извършват дистанционна работа от вкъщи и нямат възможност да ползват платен отпуск;
 - реализиране на програми за заетост и мерки за обучение за подкрепа на безработните лица и работодателите;
 - осигуряване на ваксини и лекарствени продукти в борбата с пандемията от COVID-19;
 - подкрепа на децата и семействата по Закона за семейните помощи за деца;
 - еднократни помощи за семействата, чиито деца са записани в осми клас на държавните или общински училища;
 - еднократна социална помощ;
 - целева програма „Гопъл обяд у дома в условията на извънредна ситуация-2020 г.“;
 - плащане на обезщетения за безработица, както и на обезщетения в случай на временна неработоспособност на лицата, заразени с COVID-19.

На база на предварителните отчетни данни за размера на ефектите от разходните мерки, свързани с усилията за ограничаване и овладяване на пандемията от COVID-19, както и социалните и икономическите мерки за намаляване на последствията за населението и бизнеса може да се обобщи, че по линия на националния бюджет са мобилизирани безпрецедентни по размер ресурси. Данните за 2020 г. сочат, че след въвеждането на извънредното положение в България и последвалата го извънредна епидемична ситуация са одобрени разходни мерки и фискални стимули за овладяване на пандемията от COVID-19 и последствията от нея в размер на 3 811 млн. лв. (3.2% от БВП), включи-

телно финансовите инструменти, разработени от Българската банка за развитие. Освен този ресурс, допълнително по линия на Оперативните програми и фондовете на ЕС бяха пренасочени ресурси за финансиране на мерки за борба с пандемията и преодоляване на негативните ефекти върху икономиката в т. ч.:

- Мерки за органите за подпомагане и укрепване на органите на държавна управление, натоварени с дейности по овладяване на пандемията и последствията от COVID-19:
 - Повишаване на възможностите на лечебните заведения за болнична помощ за лечение на болни с COVID-19, чрез доставка на продукти и услуги, в т.ч. закупуване на болнично оборудване, респираторни апарати, специализирано оборудване за инфекциозни болнични отделения и друго медицинско оборудване, консумативи;
 - Предоставяне на допълнителни възнаграждения на медицинския и немедицинския персонал пряко зает с изпълнение на дейностите, свързани с мерките за превенция и борба с COVID-19;
- Мерки за подкрепа на бизнеса:
 - Осигуряването на оперативен капитал за българските микро и малки предприятия за справяне с последиците от пандемията COVID-19;
 - Осигуряването на оперативен капитал за българските средни предприятия за справяне с последиците от пандемията COVID-19;
 - Осигуряване на оперативен капитал за българските микро, малки и средни предприятия, извършващи автобусни превози, за справяне с последиците от пандемията COVID-19;
 - Осигуряване на оперативен капитал за българските микро, малки и средни предприятия, регистрирани по Закона за туризма като туроператор или туристически агент, за справяне с последиците от пандемията COVID-19;
 - Осигуряване на подкрепа на българските микро, малки и средни предприятия, засегнати от временните противоепидемични мерки, въведени в страната, чрез прилагане на схема за подпомагане от Национална агенция за приходите (НАП);
 - Временната рамка за мерки за държавна помощ под формата на дялови и квази-дялови инвестиции в подкрепа на малки и средни предприятия изпълнявана от „Фонд мениджър на финансови инструменти в България“ ЕАД;
 - Подкрепа за работодатели и самоосигуряващи се лица чрез компенсации.
- Мерки в помощ на домакинствата и социално уязвимите групи от населението:
 - Патронажна грижа за възрастни хора и лица с увреждания;
 - Подкрепа към работодатели за наемане на безработни лица;
 - Подкрепа за запазване заетостта на служителите в предприятия, които директно са преустановили стопанската дейност в резултат от наложени противоепидемични мерки срещу разпространението на COVID -19.

3.3.4 Бюджетни акценти за 2021 г.

През 2021 г. продължава действието на активираната от Европейската комисия обща клауза за изключение от Пакта за стабилност и растеж, която позволява на държавите членки да предприемат мерки за справяне с разпространението на COVID-19, като временно се отклонят от средносрочната си бюджетна цел. По този начин се дава възможност за гъвкавост на националните правителства да предприемат мерки в условията на извънредна епидемична обстановка, като разходите, пряко свързани с преодоляване на последиците от пандемията, се изключват при оценяване спазването на фискалните правила и ограничения.

Внезапната промяна във фокуса на фискалната политика през 2020 г., породена от пандемията от COVID-19, доведе до предефиниране на приоритетите в програмата за 2021 г. Предизвикателствата пред бюджета за продължаване на действието през първото полугодие на 2021 г. на основната част от социално-икономическите мерки на правителството за преодоляване на негативните последици от пандемията, както и по-слабо от прогнозираното възстановяване през последното тримесечие на 2020 г., са основните причини за необходимостта от разширяване на хоризонта на фискалните стимули и през 2021 г. Възможностите за решаване на медицинския аспект на кризата изискват осигуряването на адекватни ресурси за системата на здравеопазването, включително и за реализирането във възможно най-кратки срокове на програмата за масово ваксиниране на населението. Заедно с това през първата половина на годината трябва да продължи подкрепата за най-засегнатите сектори от икономиката и уязвимите групи от населението, което също мобилизира сериозни ресурси и съответно обуславя ръст на разходите. Отчитайки текущото състояние на икономиката и развитието на кризата, са предложени и се очаква при необходимост да влязат в действие и допълнителни мерки, което отново поставя предизвикателство пред бюджета за обезпечаване на съответното финансиране за тяхното изпълнение. От друга страна, прогнозираните положителни ефекти върху приходите от очакваното икономическо възстановяване все още са слабо изразени. По-ниски постъпления в частта на приходите и необходимостта от мобилизиране на ресурси по линия на разходите, предопределят влошаване на бюджетния баланс. Това намира отражение в заложените цели на фискалната политика по отношение на бюджетното салдо за настоящата година.

Политиката по приходите продължава да се придържа към установените принципи и насоки през последните години, като основната ѝ ориентация отново е към създаване на благоприятни условия за икономическия растеж и стимулиране търсенето и предлагането на труд, подобряване на бизнес средата, борбата с данъчните злоупотреби и повишаване на фискалната устойчивост в дългосрочен план. Запазват се основните приоритети, свързани с подобряване на събираемостта на приходите, справяне със сенчестата икономика и намаляване на административната тежест и разходите за бизнеса и гражданите.

— Мерки в частта на приходите:

- запазване на ниските данъчни ставки за корпоративни данъци и данъка върху доходите на физическите лица, както и на основната ставка на ДДС, като важен стимул за инвестиции, потребление, икономически растеж и заетост.
- размерите и съотношенията осигурител/осигурен на осигурителните вноски за фондовете на държавното обществено осигуряване (ДОО) и на здравноосигурителната вноска се запазват непроменени през 2021 г. в сравнение с 2020 год.
- увеличението на минималната работна заплата с 40 лв. от 610 на 650 лв. от 1 януари 2021 г., приравняването на минималния осигурителен доход за самооси-

гуряващите се лица и на минималните осигурителни доходи по основните икономически дейности и квалификационни групи професии за наетите лица с минималната работна заплата ще генерират положителен ефект върху приходи от ДДФЛ от 29.3 млн. лв. (0.02% от прогнозния БВП) и върху осигурителните вноски в размер на 93.0 млн. лв. (0.07% от прогнозния БВП).

- увеличението на средствата за персонал в бюджетната сфера с 10% от началото на 2021 г., вкл. увеличение с 15% на разходите за персонал в Министерството на вътрешните работи, увеличение на възнагражденията на най-ниските академични длъжности във висшите училища, както и осъществяването на последната стъпка от увеличението на възнагражденията на педагогическия персонал, с което е постигнато планираното удвояване на средствата за възнаграждения в сравнение с 2017 г., както и целогодишното осигуряване на средства за увеличението с 30% от 01.08.2020 г. на разходите за персонал на системите на органи и администрации, които са натоварени с дейности по овладяване на пандемията и последиците от COVID-19, в т.ч. за служители на първа линия, и на администрациите с изостанали възнаграждения и др. се очаква да имат положителен ефект върху приходите от ДДФЛ в размер на 110.4 млн. лв. (0.09% от прогнозния БВП) и върху приходите от осигурителни вноски 353.5 млн. лв. (0.3% от прогнозния БВП).
- очакваните допълнителни социално-осигурителни вноски от промяна в избора на осигуряване (от универсален пенсионен фонд във фонд на ДОО) и от промяна на параметрите на пенсионната политика (изискуем осигурителен стаж и възраст) са в размер на 48.0 млн. лв. (0.04% от прогнозния БВП).
- намаление на данъчната ставка за ДДС от 20% на 9% за периода 01.07.2020 г. – 31.12.2021 г. за доставки на определени стоки и услуги – за доставките на ресторантьорски и кетъринг услуги, които се състоят в доставка на приготвена или неприготвена храна, включително състояща се в доставка на храна за къщи, на книги, на храна подходяща за бебета или за малки деца и на бебешки пелени и подобни хигиенни артикули, както и за консумацията на бира и вино в питейни заведения, за доставките на услуги за използване на спортни съоръжения и за доставка на обща туристическа услуга в случаите по чл. 136 от ЗДДС, с цел да се минимизират загубите в тези сектори и да се подпомогне тяхното възстановяване. Ефектът от тази мярка е намаление на данъчните приходи с 198.0 млн. лв. (0.16% от прогнозния БВП).
- намаление на ставката за ДДС от 20% на 0% за периода 01.01.2021 г. – 31.12.2022 г. на доставките и на вътреобщностните придобивания на ваксини срещу COVID-19 и услугите, пряко свързани с тези ваксини, както и на доставката на ин витро диагностични медицински изделия, предназначени за диагностика на COVID-19, и услугите, пряко свързани с тези изделия, както и освобождаване до 30.04.2021 г. от облагане с мита и ДДС върху вноса на стоки от медицински характер, необходими за борба с последиците от пандемията от COVID-19. Отрицателният ефект върху данъчните приходи е 66.7 млн. лв. (0.05% от прогнозния БВП).
- увеличение на размера на данъчните облекчения за деца за придобитите през 2021 г. доходи. Съгласно разпоредбите на Закона за данъците върху доходите на физическите лица (ЗДФЛ) от сумата на годишните данъчни основи се приспадат следните суми: 4 500 лв. (вместо 200 лв.) – при едно ненавършило пълнолетие дете, 9 000 лв. (вместо 400 лв.) – при две ненавършили пълнолетие деца и 13 500 лв. (вместо 600 лв.) – при три и повече ненавършили пълнолетие деца. Уве-

личен е и размерът на данъчното облекчение за деца с увреждания, като сумата от годишните данъчни основи по чл. 17 от ЗДДФЛ се намалява с 9 000 лв. (вместо 2 000 лв.) за отглеждане на дете с 50 и с над 50 на сто вид и степен на увреждане, определени с влязло в сила решение на компетентен орган. Тази мярка се очаква да има отрицателен ефект върху приходите от ДДФЛ в размер на 230.0 млн. лв. на начислена база (0.18% от прогнозния БВП).

- увеличение на общата сума, подлежаща на възстановяване на земеделските стопани от акциз за газьола, използван в първичното селскостопанско производство. Отрицателният ефект върху приходите от акцизи е 16.0 млн. лв. (0.01% от прогнозния БВП).
- ефектът на данъчното облекчение за подобрения и/или ремонт на недвижим жилищен имот се оценява на 20.0 млн. лв. намаление на данъчните приходи (0.02% от прогнозния БВП).
- В прогнозните постъпления за 2021 г. е включено първоначалното концесионно плащане от 660.0 млн. лв. (0.5% от прогнозния БВП) по сключения договор за концесия на „Гражданско летище за обществено ползване София“. Влиянието на тази трансакция върху приходите на сектор „Държавно управление“ за 2021 г. е ограничено, тъй като сумата по първоначалното концесионно възнаграждение за държавата се разпределя пропорционално за всяка една от годините за периода на концесията (35 години).

Параметрите на **политиката по разходите** за 2021 г. са съобразени с възможностите на бюджета за финансиране на държавните дейности и с перспективите за развитие на публичните сфери, както и с пандемията от COVID-19 и икономическите последици от нея. В ЗДБРБ за 2021 г. е заложено ограничение под формата на буфер в размер на 5% от разходите, максималните размери на нови задължения за разходи, предоставените трансфери и субсидии на част от първостепенните разпоредители с бюджет по държавния бюджет, както и на субсидиите и капиталовите трансфери от централния бюджет. Целта на ограничението е да се осигури резерв от средства за системата на здравеопазването, които да бъдат използвани при условие, че през 2021 г. ситуацията с пандемията от COVID-19 се влоши значително и доведе до необходимост от извънредно осигуряване на ресурси, свързани с опазване на живота и здравето и лечението на болелите български граждани. От предвиденото ограничение на средства в размер на 5 на сто са изключени разходите за делегираните бюджети в системата на предучилищното и училищното образование и Националния институт по метеорология и хидрология, и предоставените трансфери за държавните висши училища, Българската академия на науките и Селскостопанската академия.

— Политика по доходите

От 1 януари 2021 г. се увеличава минималната работна заплата (МРЗ) за страната от 610 на 650 лв., като размерът от 650 лв. ще се запази през 2022 и 2023 г. Ефектът за 2021 г. възлиза на 33.9 млн. лв. (без общините). За годината са планирани средства за изплащане на увеличените с 30% през 2020 г. разходи за персонал на системите на органи и администрации, които са натоварени с дейности по овладяване на пандемията от COVID-19 и последиците от нея, в т.ч. за служители на първа линия, които бяха включени в социално-икономическия пакет на правителството, като предвидените средства за тази цел за 2021 г. възлизат на 220.4 млн. лв. (без общините), както и увеличение с 15% на разходите за персонал на Министерството на вътрешните работи за 2021 год. С бюджетните разчети за 2021 г. се предвижда увеличение с 10% на средствата за заплати и възнаграждения на персонала, нает по трудови и служебни правоотно-

шения, включително и на средствата за осигурителни вноски, за всички структури, които не попадат в обхвата на пакета от социално-икономически мерки на правителството, като средствата възлизат на 455.8 млн. лв. (без общините). Кумулативният ефект от всички тези мерки възлиза на 1 015.3 млн. лв. (0.82% от прогнозния БВП), в т.ч. 280.3 млн. лв. (0.23% от прогнозния БВП) са средства за изплащане на увеличените с 30% през 2020 г. разходите за персонал на системите на органи и администрации, които са натоварени с дейности по овладяване на пандемията и последствията от COVID-19 и 735 млн. лв. за увеличенията от началото на 2021 г. или 0.59% от прогнозния БВП.

За 2021 г. е разчетено увеличение на средствата за заплати и възнаграждения на персонала за изборните длъжности и за заетите в системата на съдебната власт, за които законодателно е регламентиран механизъм за формиране на възнагражденията, като предвидените средства за тази цел за 2021 г. възлизат на 84 млн. лв.

През 2021 г. е постигнато планираното удвояване на средствата за възнаграждения на педагогическите специалисти спрямо 2017 г., като за целта са разчетени 360.0 млн. лв. за издръжка на дейностите по възпитание и обучение на децата и учениците. Сумата представлява 0.29% от прогнозния БВП.

— Мерки по отношение на пенсиите, социалните помощи и обезщетения, и социалното подпомагане:

Целите на пенсионната политика са да се гарантира както адекватността и устойчивостта на пенсионната система в съответствие с демографските и социално-икономическите характеристики на страната, така и необходимостта от устойчиво нарастване на доходите от пенсии, съобразно темповете на икономически растеж. В областта на пенсионната политика разходите са повлияни от следните мерки:

- увеличение на минималния размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст от 219.43 лв. на 250 лв. от 1 юли 2020 г. и от 250 на 300 лв. от 1 януари 2021 г. Очакваният ефект от мярката е нарастване на разходите с 543.1 млн. лв. (0.49% от прогнозния БВП), в т.ч. 69.1млн. лв. за изплащане на увеличения размер от 1 юли 2020 г.
- също от 1 януари 2021 г. максималният размер на получаваните една или повече пенсии се увеличава от 1 200 на 1 440 лв., като това възлиза на 94.0 млн. лв. (0.08% от прогнозния БВП).
- За осъвременяване на всички пенсии, отпуснати до края на 2020 г. от 1 юли 2021 г. с 5 на сто (като минималният размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст и максималният размер на получаваните една или повече пенсии се запазват на нивото от 1 януари 2021 г.) и за целогодишното изплащане на осъвременените размери на пенсиите от 1 юли 2020 г. са необходимите средства в общ размер на 688.2 млн. лв. (0.55% от прогнозния БВП), в т.ч. 383.2 млн. лв. за изплащане на осъвременените от 1 юли 2020 г. размери на пенсиите.
- изплащането на добавки в размер на 50 лв. месечно към пенсиите на всички пенсионери за първите пет месеца на 2021 г. увеличава разходите за пенсии с 527.4 млн. лв. или 0.42% от прогнозния БВП.
- преизчисляване на пенсиите с намален индивидуален коефициент – с ефект от 43.2 млн. лв. или 0.03% от прогнозния БВП
- увеличение на средствата за пенсии поради други причини (възможност за избор на методика за определяне на индивидуалния коефициент, автоматично преиз-

числяване на пенсиите с допълнително придобит стаж, естествен ръст на разходите за пенсии и др.) – 95.6 млн. лв. или 0.08% от прогнозния БВП

- промяната в условията за пенсиониране в т.ч. повишаване на изискуемите възраст и осигурителен стаж при пенсиониране за работещите при условията на трета категория труд и минималната възраст за пенсиониране на лицата, работещи в сферата на сигурността, и тези, работещи в условията на първа и втора категория труд, които не отговарят на условията за пенсиониране от професионален пенсионен фонд; запазване на процентът за всяка година осигурителен стаж в пенсионната формула се запазва на достигнатото през 2019 г. ниво от 1.2 на сто и др. Финансовият ефект от промяната в условията за пенсиониране е оценен на около 12.0 млн. лв. намаление на разходите за пенсии (0.01% от прогнозния БВП).

Основните характеристики на политиката в областта на социалните обезщетения и помощи, изплащани от държавното обществено осигуряване през 2021 г., са устойчивост на подпомагането/подкрепата, предвидимост за засегнатите лица и стъпки в посока на разширяване на покритието на социалните рискове. Това се изразява в запазване на сроковете, доходите и другите критерии за отпускане на основните видове помощи и обезщетения. Предвидено е и нарастване на минималния размер на паричното обезщетение за безработица от 9 на 12 лв. от октомври 2020 г., което ще е с ефект от 15.6 млн. лв. (0.01% от прогнозния БВП). Увеличава се максималният размер на гарантираните вземания на работниците и служителите при несъстоятелност на работодателя от 1 525 лв. на 1 625 лв.

Мерките за запазване на заетостта, чрез които държавата поема 60 на сто, а в определени случаи и 80 на сто от размера на осигурителния доход и дължимите осигурителни вноски за сметка на осигурителя на заетите в предприятия, чийто бизнес е пострадал в най-голяма степен от въведените извънредни мерки за овладяване разпространението на заразата от COVID-19 (т.нар. мярка „60/40“ и нейните модификации), са с ефект от 300 млн. лв. за 2021 г. (0.24% от прогнозния БВП).

Политика в областта на социалното подпомагане

Приоритетите в социалната политика са насочени основно към преодоляване на социално-икономическите последици от пандемията от COVID-19, свързани със запазване на заетостта, повишаване на пригодността за заетост на работната сила и намаляване на безработицата, особено сред младежите, както и подобряване на адекватността и устойчивостта на системите за социална закрила и социално включване с фокус към най-уязвимите групи в обществото.

Сред основните приоритети на националната политика в областта на пазара на труда, свободното движение на работници и трудовата миграция, на първо място е повишаване квалификацията на работната сила според потребностите на икономиката и увеличаване на заетостта на неравнопоставените групи на пазара на труда, приоритетно от най-слабо развитите райони. На второ място, но също от съществено значение е повишаване на предлагането на работна сила. Това предполага активиране на неактивните лица, намаляване на престоя без работа на безработните и поддържане на трудовите навици на най-уязвимите групи на пазара на труда. За 2021 г. допълнително разчетените средства за повишаване на дигиталната грамотност и дигиталните умения на по-голям брой безработни са в размер на 10.0 млн. лв. (0.01% от прогнозния БВП).

Политиката по социалното подпомагане е насочена към гарантиране на задоволяването на основните жизненоважни потребности на хората, изпаднали в критична ситуация, като се прилага ясен, точен и обективно обоснован механизъм. Гарантирането на адекватни социални плащания е важен елемент на подкрепата за уязвимите групи в общест-

вото. За 2021 г. е предвидено да бъде предоставена еднократна финансова подкрепа в размер на 120 лв. на пенсионери, на които пенсията или сборът от пенсиите заедно с добавките и компенсациите към тях е от 300.01 лв. до 369 лв. включително. Предвидените за целта средства в размер на 47.0 млн. лв. (0.04% от прогнозния БВП) са за подкрепа на част от най-уязвимата група пенсионери в условията на епидемичната обстановка от COVID-19. Във връзка с променените критерии за отпускане на целева помощ за отопление средствата за този вид подкрепа са увеличени с 10 млн. лв. (0.01% от прогнозния БВП).

Основният фокус на политиката за хората с увреждания е поставен върху създаване на условия и възможности за социално приобщаване и предоставяне на целенасочени подкрепящи и насърчителни мерки на уязвимите групи от хората с увреждания, имащи благоприятно въздействие върху качеството на живот и превенция от социалното изключване. Финансовата подкрепа за хората с увреждания е предназначена за компенсиране на разходите, свързани с преодоляване на затрудненията, предизвикани от вида и степента на увреждане. Поради нарастване на часовата ставка за положен труд на личните асистенти и нарастване на линията на бедност сумата за финансова подкрепа на хората с увреждания е увеличена с 82.1 млн. лв. (0.07% от прогнозния БВП).

Политиката в областта на социалното включване е свързана с подобряване на целенасочеността на мерките и прилагане на интегриран подход за превенция на бедността и насърчаване на социалното включване. Съществена част от политиката за социално включване е предоставянето на материална подкрепа за семействата с деца и семействата, които полагат грижи за деца в риск. За реализирането на тази политика за 2021 г. средствата се увеличават с 41.7 млн. лв. (0.03% от прогнозния БВП). Увеличението е свързано със следните предприети мерки във връзка с ограничаване негативното въздействие от възникналата извънредна епидемична обстановка и намалените доходи на семействата: увеличаване на доходния критерий за еднократните помощи при бременност и месечните помощи за отглеждане на дете до една година от 450 лв. на 510 лв.; увеличаване на размера на месечните помощи за отглеждане на дете до навършване на една година – от 100 лв. на 200 лв.; отпадане на доходния критерий за получаване на еднократна помощ за ученици, записани в първи клас, и увеличаване на размера на самата помощ от 250 лв. на 300 лева. С промени в Закона за семейни помощи за деца е регламентирана новата еднократна помощ за ученици, записани в осми клас, в размер на 300 лв., която да се отпуска без доходен критерий. Мярката е с еднократен характер и е във връзка със Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., и за преодоляване на последиците и е в размер на 18.7 млн. лв. (0.01% от прогнозния БВП).

За 2021 г. са осигурени 73.0 млн. лв. (0.06% от прогнозния БВП) за целева помощ за семействата с деца до 14-годишна възраст, при които родителите не могат да извършват дистанционна работа от къщи и нямат възможност да ползват платен отпуск при обявено извънредно положение или обявена извънредна епидемична обстановка.

За предоставянето на социални услуги от общините по новия Закон за социалните услуги са предвидени 79.7 млн. лв. (0.06% от прогнозния БВП).

3.3.5 Мерки в сферата на здравеопазването

Определените приоритети в политиката по здравеопазването през 2021 г. са следните:

- овладяване на пандемията и последиците от COVID-19;

- засилване ролята на профилактиката като възможност за по-добро здраве и качество на живот. Разширяване на обхвата на профилактичните прегледи с допълнителни скринингови изследвания. Ранна диагностика и откриване на предхронични и хронични състояния чрез въвеждане на ежегодни профилактични прегледи на всички български граждани – изследвания на кръв, урина и кардиологични изследвания, с цел наблюдаване в извънболничната помощ. Въвеждане на интегриран подход за намаляване употребата на наркотични вещества и за справяне с нарастващия процент на наркозависимите подрастващи;
- осигуряване на финансова стабилност и обезпеченост на здравната система. Стабилизиране на здравноосигурителния модел;
- развитие на електронното здравеопазване;
- преодоляване на регионалните дисбаланси и осигуряване на функционално взаимодействие между отделните нива на медицинската помощ.

По бюджета на НЗОК за 2021 г. са предвидени допълнителни разходи за здравноосигурителни плащания в размер на 583.0 млн. лв. (0.47% от прогнозния БВП). Допълнителни средства са осигурени и по бюджета на Министерството на здравеопазването – 114.3 млн. лв. (0.09% от прогнозния БВП), вкл. 50.0 млн. лв. за изграждането на Национална педиатрична болница чрез придобиване на дялове и акции на дружеството. Одобрените средства са насочени към няколко основни приоритетни области в системата на здравеопазването:

- политика в областта на промоцията, превенцията и контрола на общественото здраве, чиято цел е гарантиране на качествено и ефективно посрещане на здравните потребности на гражданите чрез реализиране на първична профилактика, промоция на здравето и интегрирана профилактика на заразните болести, в това число надзор на заразните болести и ефективен държавен здравен контрол върху факторите на жизнената среда. Политиката включва: реализиране на национални програми по отношение ограничаване заболяемостта и смъртността от заразни заболявания; централна доставка на ваксини за задължителни и целеви имунизации и на ваксини и лекарства за лечението на COVID-19 и др.
- политика в областта на диагностиката и лечението, която е насочена към подобряване на здравното състояние и качеството на живот на българските граждани и намаляване на здравните неравенства чрез дейностите в областта на диагностиката и лечението на заболявания и организацията на медицинската помощ. Приоритетните инвестиционни проекти, предвидени за изпълнение в областта на диагностиката и лечението, са свързани с развитие на електронното здравеопазване и подобряване на материалната база и достъпа до здравни услуги на всички граждани.
- основният обхват на политиката в областта на лекарствените продукти и медицинските изделия е осигуряване на лекарствени продукти, които отговарят на стандартите за качество, безопасност и ефикасност за задоволяване на потребностите на населението.

Продължава действието на разпоредбите на Закона за здравното осигуряване, с които се въвежда поэтапно 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 на сто през 2016 г. на 80 на сто от минималния осигурителен доход за самоосигуряващите се лица от 1 януари 2021 г., като всяка следваща година съотношението се увеличава с 5 пр. п. до достигане на минималния осигу-

рителен доход за самоосигуряващите се лица. Същевременно с нарастването на минималната работна заплата се увеличава и минималния осигурителен доход, върху който държавата прави вноските. Общата превеждана сума в резултат на промените ще нарасне със 117.1 млн. лв. Ефектът върху салдото на консолидирана основа е неутрален, тъй като приходите и разходите ще се увеличат с една и съща сума.

3.3.6 Мерки в сферата на образованието

Общият размер на разчетените разходи за образование за 2021 г. е 5 643.0 млн. лв., което представлява 4.5% от БВП. Приоритетите в областта на образованието за 2021 г. са насочени към посрещане на основните предизвикателства и подпомагане на изпълнението на ключовите политики в сектора.

Стратегическите и оперативни цели в областта на предучилищното и училищното образование са насочени към повишаване на обхвата и качеството в предучилищното образование, предвид неговата базисна значимост за постигане на по-високи образователни резултати в училище и за успешно реализиране на пазара на труда; успешно включване на децата и учениците в системата на предучилищното и училищното образование и намаляване дела на преждевременно напусналите училище; нарастване на дела на завършилите средно образование и насърчаване на участието на младите хора във формално и неформално образование и обучение. През 2021 г. се реализира последната стъпка от започналото през 2017 г. ежегодното увеличение на възнагражденията на педагогическите специалисти. С предоставените 360 млн. лв. се постига удвояване на възнагражденията спрямо 2017 г.

През 2021 г. е предвидено допълнително финансиране на следните приоритетни мерки и дейности в сферата на предучилищното и училищното образование:

- изграждане и модернизация на материалната база на детски градини и училища. За тази цел допълнително са отделени 70.0 млн. лв.
- за разширяване на достъпа и обхващане в задължително предучилищно образование на 4-годишните деца и за подпомагане заплащането на такси, дължими от родителите за хранене на децата в задължително предучилищно образование са предвидени допълнително 61.0 млн. лв.
- за осигуряване на транспорт на деца и ученици, включително за поддръжка на автобуси във връзка с оптимизиране на мрежата на детските градини и училищата за 2021 г. са осигурени допълнително 46.0 млн. лв.
- за продължаване на модернизацията на училищните кабинети в системата на средното образование са предвидени 20.0 млн. лв.;

Общият ефект от описаните мерки в сферата на предучилищното и училищното образование е увеличение на разходите с 197.0 млн. лв. (0.16% от прогнозния БВП).

Политиката в областта на висшето образование е насочена към устойчиво развитие, повишаване качеството на образование чрез неговото финансово насърчаване и ориентирането му към практическите нужди на пазара на труда и оптимизация. И през 2021 г. ще продължат да се изпълняват реформите, насочени към реструктуриране на приема към професионални направления с очаквано по-високо бъдещо търсене на пазара на труда; усъвършенстване на рейтинговата система на висшите училища; предоставяне на публични гаранции за студентски кредити; премахване на ограниченията за прием на студенти от българските общности в чужбина. За продължаване на реформите и осигуряване на политиките за устойчиво развитие и разширяване на достъпа до висше образование за 2021 г. са осигурени допълнителни средства в размер на 17.7 млн.

лв. (0.01% от прогнозния БВП) за: увеличаване на средствата за стипендиите на студентите – 6.0 млн. лв.; за осигуряване и увеличаване на средствата за издръжка на обучението – 11.7 млн. лева.

– Политики в областта на науката

Повишаването на размера и на ефективността на публичните разходи за научно-изследователска и развойна дейност (НИРД) има за цел повишаване на качеството, експлоатацията и комерсиализацията на резултатите от изследователската дейност; повишаване нивото на научно-изследователските институции и модернизация на оборудването за извършване на НИРД; развитието на регионални и местни лаборатории за технологични изпитвания, насърчаване на предприемачеството в организации, които се занимават с научни изследвания, поддържане на успешни клъстери, адресиране на пропуските в научноизследователската инфраструктура и оптимално използване на споделяния инфраструктурен капацитет; изграждането на капацитет и развитие на човешките ресурси в системата на НИРД; по-тясна интеграция на българската научно-изследователска общност в международната и поставяне научните разработки в страната на преден план, в контекста на глобалните тенденции в научните изследвания; стимулиране на сътрудничеството между висшите училища, научните институти и бизнеса с цел ефективното ориентиране на научните разработки към нуждите на пазара и обществото. За наука в бюджета за 2021 г. са разчетени 534 млн. лв. (0.43% от прогнозния БВП).

3.3.7 Политика в областта на отбраната

Политиката в областта на отбраната е свързана с поддържането на модерни, боеспособни и оперативно съвместими въоръжени сили. За нейното реализиране ще се поддържа и развива ефективно и ефикасно планиране на отбраната, базирано на способности, в съответствие с процеса на отбранително планиране на НАТО, Координирания годишен преглед на отбраната в ЕС и в контекста на Постоянното структурирано сътрудничество в отбраната на ЕС. Република България ще продължи участието си в процеса на вземане на решения, както и в процеса на изграждане на отбранителни способности на НАТО и ЕС. Осигурени са средства за поддържане и развитие на националните отбранителни способности и способностите, свързани с колективната отбрана, в т.ч. средства за изпълнение на одобрените от Народното събрание инвестиционни проекти за модернизация на Българската армия, а именно: придобиването на многофункционален модул-патрулен кораб за ВМС и основна бойна техника за изграждане на батальонни бойни групи от състава на механизирани бригада. Също така са предвидени средства за изграждането на интегрирана система и инфраструктура за усвояване, експлоатация и осигуряване на новия тип боен самолет.

Предвидените през 2021 г. допълнителни разходи за инвестиционни проекти за развитие на отбранителните способности на въоръжените сили на Република България са в общ размер на 350 млн. лв.

3.3.8 Мерки в областта на правораздаването

Предвижда се подобряване на административното обслужване в сферата на правораздаването чрез разширяване на техническите възможности за връзка между отделните органи на съдебната власт, включително и осигуряването на автоматизиран достъп до публичните съдебни регистри, както и поэтапна подмяна на амортизираната компютърна техника, като част от електронното правосъдие. Допълнителните средства за материално-техническо осигуряване за 2021 г. са в размер на 26.0 млн. лв., в т.ч. 17.0 млн. лв. за процеса по въвеждане на електронното правосъдие и поэтапното въвеждане на

Единната информационна система на съдилищата като част от Единния портал за електронно правосъдие.

3.3.9 Политика в областта на транспорта и съобщенията

Политиката в областта на транспорта е насочена към развитие на базисната транспортна инфраструктура, която е важно условие за поддържането на устойчив икономически растеж. Основен приоритет на транспортната политика е повишаване на качеството на предлаганите транспортни услуги и устойчивото развитие на транспорта. Транспортният сектор е ключов за българската икономика както поради неговата свързваща роля по отношение на останалите сектори, така и заради собствения му принос в брутна добавена стойност и заетостта.

Основните стратегически инфраструктурни проекти в сферата на автомобилния транспорт, за които е осигурени финансов ресурс са: доизграждане на автомагистрала „Струма“ Лот 3.1, 3.2 и 3.3; доизграждане на автомагистрала „Хемус“ с приблизителна дължина 250 км; изграждане на „Обход на гр. Габрово“, включващ тунел под Шипка; изграждане на АМ „Калотина – София“; подготовка за изграждане на скоростен път „Видин – Ботевград“; подготовка на АМ „Русе – Велико Търново“; развитие, изграждане и рехабилитация на републиканската пътна мрежа; строителство, реконструкция и рехабилитация на първокласни, второкласни и третокласни пътища и др.

Държавното участие във финансирането на дейностите по изграждането, поддържането, развитието и експлоатацията на железопътната инфраструктура се осъществява чрез отпускането на субсидии и капиталови трансфери за Национална компания „Железопътна инфраструктура“ (НКЖИ). За текущо поддържане и експлоатация на железопътната инфраструктура за 2021 г. е предвидено увеличение на субсидията с 50 млн. лв. (0.04% от прогнозния БВП). Цялостната инвестиционна програма на НКЖИ, свързана с изграждането, рехабилитацията и развитието на железопътната инфраструктура, се осъществява със средства от Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020 г., Оперативна програма „Транспортна свързаност“ 2021–2027 г., Механизма за свързване на Европа и със средства, предвидени в централния бюджет под формата на капиталови трансфери. За 2021 г. капиталовият трансфер е увеличен с 20 млн. лева (0,02% от прогнозния БВП) в сравнение с предходната година.

Капиталовият трансфер за ДП „Пристанищна инфраструктура“ се предвижда да бъде насочен както за ремонтно-възстановителни, рехабилитационни и укрепителни дейности на пристанищната инфраструктура, така и за модернизация на пристанищните съоръжения и дейности, свързани с тяхната проходимост. За 2021 г. в сравнение с 2020 г. капиталовият трансфер е увеличен с 37.5 млн. лв. (0.03% от прогнозния БВП) до 148.5 млн. лв., като от тази сума 120 млн. лв., са за развитие на пристанищната инфраструктура в района на град Варна.

На „Български пощи“ ЕАД се предоставят средства за субсидии във връзка с изпълнението на задълженията за извършване на универсалната пощенска услуга и на услугата от общ икономически интерес по разпространение на периодични печатни издания (вестници и списания). През 2021 г. размерът на субсидията е увеличен с 27.1 млн. лв. (0.02% от прогнозния БВП) основно поради възложеното извършване на новия вид услуга – разпространението на периодичните издания.

3.3.10 Политика в областта на туризма

Политиката в областта на туризма е съобразена с предизвикателствата в условията на разразилата се пандемия от COVID-19, които промениха облика на сектора не само в национален, но и в световен мащаб. Тя налага предприемане и осъществяване на мерки,

които ще положат добра основа, както за гарантиране живота и здравето на всеки турист, така и за по-нататъшно устойчиво развитие на туризма. Политиката е ориентирана към справяне с безпрецедентния натиск върху туристическата екосистема с все по-силен акцент върху запазване на работните места и умело използване на механизми за подкрепа на предприятията в туризма, като същевременно се гарантира повишаване на конкурентоспособността на сектора в новите реалности за създаване на правилно и реалистично позициониране на българския туристически продукт на международните пазари и оттам за насърчаване на туристическите посещения на чужденци в България, при спазване на всички необходими санитарни изисквания.

В пакета от социално-икономически мерки на правителството за преодоляване на последиците от COVID-19 за подкрепа на туристическия сектор за 2021 г. са допълнително предвидени 40.0 млн. лв. по схема за предоставяне на държавна помощ за подпомагане на туроператори, които предоставят туристически пакети на потребители с краен пункт на пристигане на територията на Република България. Подкрепата се предоставя под формата на държавна субсидия за туроператори, които използват въздушни превозвачи с валиден оперативен лиценз за изпълнение на чартърни полети до Република България с цел туризъм и 10.0 млн. лв. за еднократна помощ за ползване на туристически услуги за вътрешен туризъм на единична стойност 210 лв. за лицата, които пряко са осъществявали или осъществяват дейности, свързани с лечението, предотвратяване на разпространението и/или преодоляване на последиците от COVID-19.

3.3.11 Централна изборителна комисия

За осигуряване на специализирани устройства за машинно гласуване, съгласно Изборния кодекс, във връзка с изпълнението на законовото изискване за машинно електронно гласуване в Република България са планирани 155.0 млн. лв. (0.12% от прогнозния БВП).

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

Структурен бюджетен баланс

През изминалата 2020 г. негативните икономически ефекти от световната пандемия доведоха до опериране на българската икономика под потенциала ѝ, като отрицателното отклонение се оценява на 3.1%. Фактическото салдо на сектор „Държавно управление“ премина на отрицателна територия (-3.4% от БВП), в резултат от кризата и от предприетите фискални мерки за подкрепа на бизнеса, домакинствата и държавните органи, отговорни за борба с пандемията от COVID-19. През 2020 г. цикличната компонента на фискалния баланс бе отрицателна (-0.9%), а коригираното спрямо фазата на икономическия цикъл бюджетно салдо бе дефицит в размер на 2.5% от БВП. Оценката за структурния бюджетен баланс за изминалата година е излишък в размер на 0.8% от БВП, като са отчетени еднократните и временни мерки, свързани с пандемията от COVID-19.

През 2021 г. отклонението от потенциала ще се свие, поради което и цикличната компонента ще намалее минимално до -0.7%. Фактическият дефицит се планира да се повиши до 5.6% от прогнозния БВП, с 2.5% от БВП еднократни и временни мерки, а структурният дефицит за 2021 г. се оценява на 2.4% от прогнозния БВП. През следващата година структурният дефицит ще се понижи до 2.1% от прогнозния БВП, в резултат от двойно по-ниския фактически дефицит и по-ниски еднократни мерки. През последните две години от прогнозния период отклонението от потенциалния БВП се очак-

ва да премине на положителна територия и плавно да се повишава, поради което и цикличната компонента ще бъде слабо положителна. Структурният дефицит през 2023 г. ще бъде в размер на 2.4% от прогнозния БВП.

Бенчмарк за правителствените разходи

Оценката на съответствието с изискванията по ПСР и ЗПФ по отношение на растежа на бюджетните разходи се базира на общата методология за т. нар. бенчмарк на разходите, при отчитането на разделението между финансираните с национални средства и със средства от ЕС публични инвестиции. През 2019 г. и до избухването на пандемията от COVID-19 през 2020 г., България стриктно спазваше правилата на Пакта за стабилност и растеж, и по-конкретно неговата превантивна част.

На база направени изчисления от Министерството на финансите, изменението в реално изражение на разходния индикатор, използван за целите на фискалното управление в ЕС, се оценява съответно на 3.8% за 2021 г., -2.8% за 2022 г. и 2.5% за 2023 г.

Активирането през 2020 г. на общата клауза за изключение от Пакта за стабилност и растеж позволи на държавите членки временно да се отклонят от стъпката за постигане на средносрочната бюджетна цел, при условие че това не застрашава фискалната им устойчивост в средносрочен план.²¹ В допълнение, Европейската комисия информира държавите членки, че общата клауза за изключение от ПСР ще бъде в сила и през 2021 и 2022 г. Следва да се има предвид, че бенчмаркът на разходите е част от индикаторите, следени при оценката на спазването на правилата в превантивната част на ПСР и като такъв попада под обхвата на общата клауза за изключение.

3.5 Равнище на дълга и тенденции, операции под черта

На база предварителните годишни данни, към края на 2020 г. размерът на консолидирания дълг на сектор "Държавно управление" нараства спрямо нивото, регистрирано в края на предходната година, както в номинално изражение, така и като дял от БВП.

Стойността на съотношението консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“/Брутен вътрешен продукт достига до 29.3% през 2023 г., което е значително под максимално допустимия референтен праг на Маастрихтския критерий за конвергенция от 60% и сред най-ниските нива в ЕС. Отбелязаният през 2020 г. ръст в консолидираните задължения на сектора е обективно обоснован в следствие на избухването и бързото разпространение на пандемията с COVID-19 и промените в тази връзка с актуализацията на ЗДБРБ за 2020 г. фискални цели по отношение на бюджетното салдо в контекста на влошените допускания за външната и вътрешна икономическа среда.

С основен дял от около 98.0% към края на 2020 г. и компонент с най-съществен принос върху дълга на сектора продължава трайно да заема дългът на подсектор „Централно управление“, запазвайки доминантната си част и в средносрочна перспектива. В неговата структура превес има държавният дълг с около 95%, предпоставка за доминантното значение на политиката по управление на държавния дълг при дефиниране на текущото състояние и перспективите за развитие на консолидираните задължения. Дълговата задължениост на единиците, включени в подсектора е със сравнително нисък дял и има минимално влияние върху общия размер на дълга на сектора. Неутрално върху дълга на сектора се запазва и въздействието на другите два подсектора, формиращи

²¹ Съобщение на ЕК за активирането на общата клауза за изключение - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0123&from=EN>

дълга на сектор „Държавно управление“: подсектор „Местно управление“ и подсектор „Социалноосигурителни фондове“.

Съпоставяйки допусканията за 2020 г. с тези, заложи в предходната Конвергентна програма на Република България за 2020 г., се наблюдава положителна корекция при съотношението „дълг/БВП“, която произтича от поемането на по-малък размер нов дълг спрямо предварително планирания за годината.

Полученото през 2020 г. дългово финансиране на подсектор „Централно управление“ възлиза в общ размер на 7.1 млрд. лв., от което 6.0 млрд. лв. за финансиране на бюджета под формата на ДЦК, пласирани както на вътрешния, така и на външните капиталови пазари и 1.1 млрд. лв. усвоявания по заеми, в т.ч. държавни заеми на правителството и заеми на институционални единици, попадащи в обхвата на подсектора (държавни болници, „ФЛАГ“ ЕАД, ДКК, и пр.). При заложи в ЗДБРБ ограничение за поемане на нов държавен дълг до 10.0 млрд. лв., поетият дълг през 2020 г. е в номинален размер на 7.1 млрд. лв., в т.ч. 4.9 млрд. лв. (2.5 млрд. евро) по Глобалната средносрочна програма за емитиране на дълг на МКП (GMTN програма), 1.2 млрд. лв. от емисии на ДЦК на вътрешния пазар и 1.0 млрд. лв. (511.0 млн. евро) във връзка с ратификацията от Народното събрание на 22.12.2020 г., обн., ДВ, бр.109/22.12.2020 г. на споразумението за заем по линия на Европейския инструмент за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства вследствие на избухването на COVID-19 (SURE) (ОВ, L 159/1 от 20 май 2020 г.), като средствата от заема се очаква да постъпят през 2021 г.

Частта на външното финансиране на подсектора достига дял от 67.8% от общия размер на реализираното ново заемане, а на вътрешното – около 32.2%.

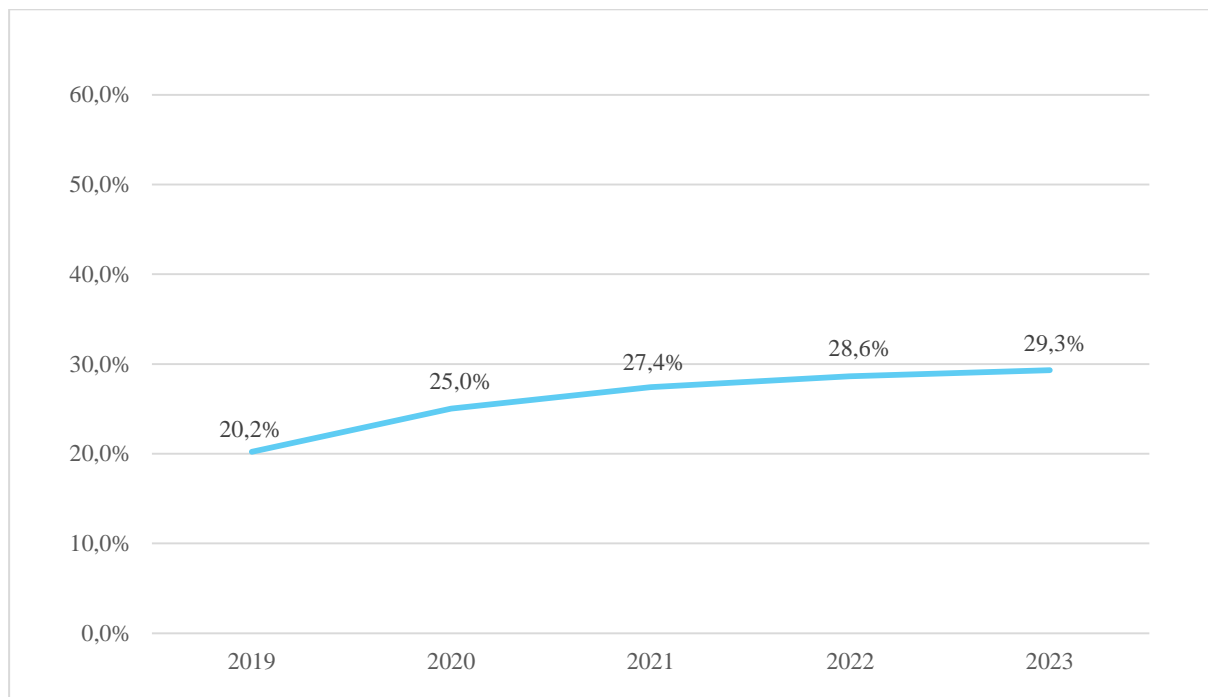
Валутната и лихвена структура на дълга на сектор „Държавно управление“ към края на 2020 г. се характеризира с ясно изразен превес на относителният дял на дълга, деноминиран в евро – 81.7% и в лева – 18.0%, както и на задълженията с фиксирани лихвени проценти – 97.7%. Пренебрежимо малка остава частта на дълга в други валути – 0.3% и с плаващи лихви – 2.3% към 21.12.2020 г. През следващия тригодишен период се предвижда дълговата структура на сектора да се запази устойчива по отношение влиянието на пазарните рискове.

Лихвените плащания за 2020 г. на начислена основа съотнесени спрямо БВП се очаква да възлязат на 0.6% и да останат на ниво под 1% от прогнозния БВП.

Средният остатъчен срок на дълга на сектор „Държавно управление“ към 31 декември 2020 г. е 8.4 г., а към края на 2023 г. се предвижда постепенно да се удължи до близо 10 г.

В условията на динамичната обстановка, породена от разпространението на COVID-19 и икономическа несигурност, се очаква делът на дълга на сектора спрямо БВП да се движи в граници между 27.4% – 29.3%. Прогнозите за динамиката на параметъра са зависими главно от развитието на епидемичната обстановка както в страната, така и в глобален план, но остават далеч под максимално допустимата референтна стойност от 60% от БВП, запазвайки равнището на държавна задлъжнялост в рамките на устойчиви граници.

Граф. 3-2 : Съотношение консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“/БВП:



Източник: Евростат, МФ

Допълнително влияние върху прогнозния размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ за разглеждания период би могло да окаже евентуално разширение на обхвата на сектора чрез преквалификация на институционални единици в него в изпълнение на изискванията на Евростат и прилагането на Европейската система от сметки 2010 .

Ежегодно определяните в годишните закони за държавния бюджет ограничения по дълга способстват за контролираното увеличение на дълга и запазване на устойчивостта му. Съгласно разпоредбите на Закона за държавния бюджет на Република България за 2021 г. максималният размер на държавния дълг към края на годината не може да надвишава 31.9 млрд. лв., а максималният размер на новия държавен дълг, който може да бъде поет по реда на Закона за държавния дълг в рамките на 2021 г. е 4.5 млрд. лв.

Планира се дългово финансиране на бюджета под формата на ДЦК в рамките на 6.2–6.7 млрд. лв. годишно, при размер на падежиращия дълг в обращение от 3.0–3.5 млрд. лв. годишно. Предвидените по-големи от погашенията обеми нов дълг целят акумулиране на средства във фискалния резерв и осигуряване на средства за изплащане на падежиращите се еврооблигации. За периода не е предвидено финансиране с държавни заеми и не се очаква поемане на нов дълг под формата на финансов лизинг или други форми на дълг от първостепенните разпоредители с бюджет.

В периода дългът на подсектор „Местно управление“ не се очаква да претърпи съществени отклонения спрямо отчетеното в края на 2020 г. ниво от около 1.4 млрд. лв. 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. Допусканията показват, че регламентиранията законови ограничения, както и очакваните гъвкави схеми за финансиране на общините през новия програмен период ще запазят неговия дял в рамките от около 1% от БВП.

Подсектор „Социално-осигурителни фондове“ няма дългови задължения и през следващите години не се предвижда да поема нови такива. Подсекторът ще продължи да оказва своето влияние в посока редуциране на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ посредством акумулирането на финансови активи под формата на ДЦК, издадени от подсектор „Централно управление“. За 2020 г. същите възлизат в размер на около 443 млн. лв.

Отчитайки прогнозите за размера на дълга на подсекторите „Местно управление“ и „Социалноосигурителни фондове“ в периода не се очаква негативно влияние на тези подсектори при измерване на дълговата тежест на сектор „Държавно управление“.

Табл. 3-1 Приходи от приватизация (млн.лв.)

	Отчет 2020 г.	ЗДБРБ 2021 г.	Прогноза 2022 г.	Прогноза 2023 г.
Приходи от приватизация и следприватизационен контрол по централния бюджет	3.1	2.0	1.0	0.8

Източник: МФ

Заложените в таблицата стойности са на база прогноза за постъпленията от приватизация и следприватизационен контрол за периода 2022–2023 г., изготвена през от Агенция за публичните предприятия и контрол.

Основните приходи по години, се очакват от продажбата на:

- 2022 г. – имоти-частна държавна собственост (0.8 млн. лв.), обособени части (0.2 млн. лв.);
- 2023 г. – имоти-частна държавна собственост (0.6 млн. лв.), обособени части (0.2 млн. лв.);

Очакват се и постъпления от осъществяване на следприватизационен контрол по сключени приватизационни договори.

3.6 Ефекти върху бюджета от провеждането на основни структурни реформи

3.6.1 Ефекти върху разходната част на бюджета

— Промени в пенсионната система

Продължаването на пенсионна реформа през следващите години има за цел да осигури стабилността на приходите в пенсионно-осигурителната система, както и да постигне по-голяма адекватност на пенсиите с оглед на демографските предизвикателства пред

страната. 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 хора.

Със ЗБДОО за 2021 г. са предвидени с 1 770.1 млн. лв. или с 16.7% повече средства за пенсии в сравнение със ЗБДОО за 2020 г. С акт на Министерски съвет са одобрени допълнително 105 млн. лв. за продължаване на мярката за подпомагане на пенсионерите с еднократно изплащане на допълнителни суми в размер на 50 лв. и за м. април 2021 г. (ПМС № 84 от 11 март 2021 г.). Така предвидените допълнителни средства за пенсии за 2021 г. са в общ размер на 1 875.1 млн. лв. или с 17.2% повече средства за пенсии в сравнение със ЗБДОО за 2020 г. Разликата се дължи основно на предвидени средства за:

- 884.1 млн. лв. – целогодишното изплащане на увеличените от 1 юли 2020 г. с 6.7% размери на пенсиите за трудова дейност, на социалната пенсия за старост, както и на свързаните с нея размери на пенсии и добавки; осъвременяване на пенсиите от 1 юли 2021 г. с 5%; служебно автоматично преизчисляване на пенсиите с допълнително придобития от пенсионера осигурителен стаж; преизчисляване на пенсии с намален индивидуален коефициент, като индивидуалния коефициент бъде изчислен по новите правила на чл. 70, ал. 10, 11 и 19 от Кодекса за социално осигуряване (КСО) (в сила от 1 септември 2021 г.) и ако това е по-благоприятно за лицето; възможност за избор на методика за определяне на индивидуалния коефициент; естествен ръст на разходите за пенсии; ефект от промяната в условията за пенсиониране.
- 474.0 млн. лв. – увеличението на минималния размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст от 250.00 лв. на 300.00 лв. от 1 януари 2021 г.;
- 94.0 млн. лв. – увеличението на максималния размер на получаваните една или повече пенсии от 1 200.00 лв. на 1 440.00 лв. от 1 януари 2021 г.;
- 527.4 млн. лв. – изплащане на допълнителна сума от 50.00 лв. към пенсията на всеки пенсионер през месеците януари, февруари, март, април и май 2021 г.

При разработването на прогнозата за разходите за пенсии са взети предвид параметрите на действащото законодателство в КСО и Закона за бюджета на ДОО за 2021 г. и допусканията, заложи в средносрочната бюджетна прогноза на правителството, в т.ч.:

Продължава нарастването на възрастта за придобиване право на пенсия за работещите при условията на трета категория труд, като се увеличава с по 2 месеца за жените и с по 1 месец за мъжете. Необходимият осигурителен стаж за придобиване право на пенсия и за двата пола продължава да се увеличава с по 2 месеца до достигане на 36 години и 6 месеца за жените и 39 години и 6 месеца за мъжете в 2024 г.

Необходимите условия за пенсиониране в периода 2021 – 2024 г. са посочени в таблицата по-долу:

Табл. 3-2: Условия за пенсиониране по чл. 68, ал. 1–2на КСО, 2021–2024 г.

година	ЖЕНИ		МЪЖЕ	
	възраст	стаж	възраст	стаж
2021	61 г. и 8 м.	36 г.	64 г. и 4 м.	39 г.
2022	61 г. и 10 м.	36 г. и 2 м.	64 г. и 5 м.	39 г. и 2 м.
2023	62 г.	36 г. и 4 м.	64 г. и 6 м.	39 г. и 4 м.

Минималната възраст за пенсиониране при непълнен стаж за трета категория труд продължава да се увеличава с по 2 месеца до достигане на 67 години през 2023 г.

Минималната възраст за пенсиониране на работещите в сектор „Отбрана и сигурност” продължава да се увеличава с по 2 месеца до достигане на 54 години и 2 месеца в 2024 г.

Минималната възраст за пенсиониране на лицата, работили при условията на първа и втора категория труд, които не отговарят на условията за пенсиониране от професионален пенсионен фонд по чл. 168 на КСО или са променили осигуряването си по чл. 4в на КСО, продължава да се увеличава с по 4 месеца за жените и с по 2 месеца за мъжете до достигане в 2024 г. на 50 години и 8 месеца за жените и 54 години и 2 месеца за мъжете от първа категория и на 55 години и 8 месеца за жените и 59 години и 2 месеца за мъжете от втора категория труд.

В периода стойността на процента по чл. 70, ал. 1 от КСО за всяка година осигурителен стаж в пенсионната формула се запазва на достигнатото през 2019 г. ниво от 1.2.

Предвидено е пенсиите за трудова дейност, отпуснати до 31 декември на предходната година, да се осъвременяват от 1 юли на съответната година по чл. 100 от КСО (т.нар. „швейцарско правило”) с процент, равен на сбора от 50 на сто от нарастването на осигурителния доход и 50 на сто от индекса на потребителските цени през предходната календарна година. Със същите проценти от 1 юли на съответната година се увеличават и размерите на минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст и на социалната пенсия за старост, както и на свързаните с тях пенсии и добавки.

Максималният размер на получаваните една или повече пенсии се запазва в размер на 1 440 лв., като се прилага за всички пенсии, без оглед на началната дата на отпускането им.

В рамките на референтната средносрочна програма касовите разходи за пенсии и добавки остават на нива между 9.7% и 10.0% от БВП.

Табл. 3-3: Прогнозни разходи за пенсии и добавки, 2021–2024 г.²²

година	Разходи за пенсии	
	млн. лв.	% от БВП
2021 (ЗБДОО)	12 346.7	9.9
2022	12 748.3	9.7
2023	13 591.5	9.8

Източник: НОИ

3.6.2 Ефекти върху приходната част на бюджета

Оценките за размера на данъчните приходи за периода са направени въз основа на прогнозите на Министерството на финансите за основните макроикономически показатели, въздействието на прилаганите от страна на приходните агенции мерки за подобряване на събираемостта и спазване на законодателството, и на допусканията относно продължителността на ограничителните мерки за овладяване на пандемията от COVID-19. Съобразени са приоритетите в данъчната политика в средносрочен план и се отчи-

²² Данните до 2024 г. се основават на прогнозата за приходите и разходите на консолидирания бюджет на ДОО за 2022–2024 г. от месец април 2021 г.

тат ефектите от промените в данъчното законодателство, свързани с реализирането на мерки за подобряване на събираемостта, преодоляването на последиците от пандемията и стимулиране на икономическото възстановяване и развитие, намаляване на административната тежест и въвеждане в националното законодателство на разпоредби от европейското право в областта на данъците.

Корпоративни данъци

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

През 2020 г. бяха променени разпоредбите на ЗКПО относно срока за деклариране на авансови вноски за текущата календарна година (съгласно чл. 87а, ал.1 от ЗКПО в срок от 1 март до 15 април на същата година) и за подаване на декларацията за промени на авансовите вноски за корпоративен данък по чл. 88 от ЗКПО. Сроковете за месечните и тримесечни плащания не се променят, с изключение на срока за внасяне на авансов корпоративен данък за месец декември и за третото тримесечие на текущата година, който се променя от 15 декември на 1 декември на годината.

Изместена е датата на подаване на годишните данъчни декларации по ЗКПО и датата за внасяне на корпоративния данък, от 1 март до 30 юни на съответната година.

Във връзка с въвеждането на правна възможност за организиране на пазар за растеж по смисъла на чл. 122, ал. 1 от Закона за пазарите на финансови инструменти, чрез който се осигурява възможност за малките и средни предприятия да набират капитал при по-облекчени условия относно обхвата и периодичността на разкриваната от тях информация и въз основа на публикуването на облекчен по форма и съдържание проспект, е изравнен режимът на данъчно третиране на доходите от разпореждане с финансови инструменти и на доходите от лихви от облигации и други дългови ценни книжа, търгувани на регулиран пазар с тези, търгувани на пазар за растеж.

Данъци върху доходите на физическите лица

Планът за постъпленията по ЗДДФЛ за 2021 г. и прогнозата за периода 2022–2024 г. са изготвени при запазване на единната данъчна ставка от 10% (без необлагаем минимум) за всички доходи на данъкоплатците, с изключение на доходите от стопанска дейност на лицата, извършващи стопанска дейност като търговци по смисъла на Търговския закон, включително еднолични търговци или физически лица, регистрирани като земеделски стопани, избрали доходът от стопанската им дейност да се облага с данък върху такава годишна данъчна основа, за които ставката остава в размер на 15%. В приходите от тези данъци се включват и постъпленията в местните бюджети от патентен данък и от данък върху таксиметров превоз на пътници.

Върху размера на данъчните постъпления от ДДФЛ основно влияние имат развитието на параметрите на пазара на труда и предприетите законодателни и административни мерки в областта на трудовото, социалното и данъчното законодателство. Влияние оказват размерът на средната работна заплата, нивото на безработица в страната, декларираните с годишната данъчна декларация на физическите лица резултати, размер на изплатените суми за дивиденди и ликвидационни дялове, нивото на лихвените проценти по депозити на гражданите и обема на депозитите.

За повишаване на приходите от ДДФЛ влияние оказват и предприетите мерки за намаляване на недекларирания труд, мерките за повишаване на събираемостта на задълже-

ния за минали периоди и информационните кампании провеждани от НАП, както и направените законови промени.

През 2020 г. във връзка с изместването на датата за деклариране и плащане на годишните данъци на юридическите лица по реда на ЗКПО, в ЗДДФЛ е изместен срокът за деклариране и внасяне на годишните данъци за лицата, извършващи стопанска дейност като търговци по смисъла на Търговския закон, включително еднолични търговци или физически лица, регистрирани като земеделски стопани, избрали доходът от стопанската им дейност да се облага с данък върху такава годишна данъчна основа. За намаляване на административната тежест са направени промени редуциращи случаите, при които за документиране на дохода се изисква издаване на първичен счетоводен документ с данни за платеца на дохода.

Изравнен е режимът на данъчно третиране на доходите от разпореждане с финансови инструменти и на доходите от лихви от облигации и други дългови ценни книжа, търгувани на регулиран пазар с тези, търгувани на пазар за растеж (необлагаеми доходи до 31 декември 2025 г.).

Введено е нов вид данъчно облекчение в ЗДДФЛ при ползване на услуги за подобрения и/или ремонт на недвижим жилищен имот. Увеличен е размерът на данъчните облекчения за деца по ЗДДФЛ за придобитите през 2021 г. доходи.

При прогнозиране на постъпленията от ДДФЛ е взет предвид очакваният отрицателен бюджетен ефект от – 230 млн. лв. от прилагане на увеличения размер на данъчните облекчения за деца за придобитите през 2021 г. доходи.

Данък върху добавената стойност

При прогнозиране на приходите от ДДС за периода 2021–2024 г. са взети предвид допусканията относно продължителността и разпространението на COVID-19, промените в икономическата активност в страната, динамиката на потреблението, вноса, износа, влиянието на приетите законодателни изменения и въздействието на фактори, обусловени от промени във външната среда. Отчетени са както прогнозите за макроикономическите показатели, така и ефектите от направените промени в законодателството.

Намалената през 2020 г. данъчната ставка от 20% на 9% за доставките на ресторантърски и кетъринг услуги, на книги, на храна, подходяща за бебета или за малки деца и на бебешки пелени и подобни хигиенни артикули, както и за консумацията на бира и вино в питейни заведения, за доставките на услуги за използване на спортни съоръжения и за доставка на обща туристическа услуга в случаите по чл. 136 от ЗДДС ще се прилага до 31.12.2021 г.

Прието е освобождаване от ДДС и мита върху вноса на някои медицински стоки, необходими за борба с последиците от пандемията на COVID-19, в съответствие с Решение 2020/491 от 03.04.2020 г. на Европейската комисия. Срокът за прилагане на мярката е удължен до 30.04.2021 година.

В ЗДДС са установени норми за освобождаване с право на приспадане на данъчен кредит (т.е. чрез прилагане на нулева ставка на данъка) на следните доставки, облагаеми на територията на страната: 1. Доставката на ваксини срещу COVID-19 и услугите, пряко свързани с тези ваксини; 2. Доставката на медицински изделия за инвитро диагностика на COVID-19 и услугите, пряко свързани с тези изделия. Мярката също е с временен характер и ще се прилага до 31 декември 2022 година.

От началото на 2020 г. е разширен списъкът със стоки, за които се прилага механизмът за обратно начисляване на ДДС при доставки на стоки и услуги, посочени в приложение № 2 към глава деветнадесета „а“ от ЗДДС, като в него са включени и доставките по

прехвърляне на квоти за емисии на парникови газове (ДВ, бр. 18 от 2020 г., в сила до 30.06.2022 г.). Въведеният от 1 януари 2014 г. в националното законодателство механизъм за обратно начисляване на ДДС е ефективен инструмент за противодействие и борба с данъчните измами с ДДС за определени категории стоки и към момента срокът за неговото прилагане е удължен до 30 юни 2022 година.

При прогнозиране на постъпленията от ДДС е взет предвид очакваният отрицателен бюджетен ефект от – 264,4 млн. лв. за 2021 г. и – 65 млн. лв. за 2022 г. от предприетите в отговор на COVID-19 временни мерки.

Акцизи

При изготвянето на прогнозите за приходите от акцизи освен макроикономическите показатели е отчетен и положителният ефект от мерките за подобряване на контрола върху търговията с акцизни стоки, като са взети предвид и направените законодателни промени. Прието е допускане за запазване през целия период на акцизните ставки за облагане на различните групи акцизни стоки и относителна устойчивост на структурата на потреблението на акцизните продукти в рамките на различните групи акцизни стоки.

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

За 2021 г. е включен отрицателен ефект върху приходите от акцизи – 16 млн. лв. от увеличението на сумата по схемата за държавна помощ „Помощ под формата на отстъпка от стойността на акциза върху газьола, използван в първичното селскостопанско производство“ от 84 млн. лв. на 100 млн. лева.

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

Дискреционни мерки	2021	2022
Увеличение на размера на данъчните облекчения за деца по ЗДДФЛ	-230.0	
Освобождаване от ДДС (0% ставка) за доставка на ваксини и медицински изделия, свързани с COVID-19	-65.0	-65.0
Данъчно облекчение в ЗДДФЛ за подобрения и/или ремонт на недвижим жилищен имот	-20.0	
Изменение на параметрите на политиката по дивидентите	6.0	
Намаление на данъчната ставка от 20% на 9% на ДДС за определени доставки	-198.0	
Освобождаване от мита и ДДС при внос на стоки с медицински характер	-1.7	
Промяна в размера на сумата по схема за държавна помощ „Специален ред за възстановяване на акциз върху закупен газьол, използван в първично селскостопанско производство“	-16.0	
Приходи от въвеждане на тол такса	112.7	50.0
Приходи от избор на осигуряване	47.5	56.7
Приходи от осигурителни вноски от увеличение на осигурителния и възрастта стаж при пенсиониране	0.5	0.5

Общо	-364.0	42.2
-------------	---------------	-------------

Източник: МФ

4. АНАЛИЗ НА ЧУВСТВИТЕЛНОСТТА И СРАВНЕНИЕ С ПРЕДХОДНАТА АКТУАЛИЗАЦИЯ

4.1 Чувствителност на бюджетните прогнози при различни сценарии

Анализът на чувствителността представя промяната върху основни бюджетни параметри, която би настъпила при реализиране на алтернативния макроикономически сценарий.

При алтернативния сценарий БВП по текущи цени е по-нисък през целия прогнозен период, което се отразява негативно на данъчните постъпления и общите бюджетни приходи. Най-засегнати ще бъдат постъпленията от корпоративен данък и данъците върху продуктите, вкл. ДДС. Намалението на общите приходи спрямо базовия сценарий през 2021 г. се оценява на 0.9%, а в периода 2022–2023 г. е в рамките на 2.1–2.8%. По-ниските постъпления предполагат и ограничаване на разходната част от бюджета, което е оценено на 0.6% за 2021 г. и на 1.5-1.6% в периода 2022–2023 г. В резултат на тези развития и по-ниското ниво на БВП по текущи цени, бюджетният баланс би се влошил с 0.1 пр. п през 2021 г. и с между 0.3-0.6 пр. п. през остатъка от периода.

Ефектът върху държавния дълг, като процент от БВП, е повишение през целия прогнозен период, поради по-високите бюджетни дефицити и по-ниското равнище на БВП по текущи цени в алтернативния сценарий. Повишението е от 0.4 до 2 пр. п.

4.2 Сравнение с предходната програма

В Конвергентната програма 2020–2023 г. бяха представени прогнози само за 2020 г. Очакванията тогава бяха за спад на реалния БВП в размер на 3%. В действителност БВП се сви с 4.2%. По-голямото намаление основно се дължеше на инвестициите и по-конкретно на изменението на запасите. Изменението на запасите имаше отрицателен принос за растежа на икономиката през 2020 г. в размер на 1.4 пр. п., при очаквания за неутрален принос. По-ниското производство и временните затруднения във веригите на доставка доведоха до свиване на запасите през първо и най-вече през второ тримесечие. Инвестициите в основен капитал също се свиха повече от очакваното, поради високата несигурност и слаба частна инвестиционна активност. По-големият спад на инвестициите беше частично компенсиран от по-доброто представяне на потреблението и по-конкретно на частното потребление, където бе регистриран растеж вместо очаквания спад. По-високото потребление, обаче, доведе до по-слабо изразен спад на вноса спрямо износа. В резултат, нетният износ имаше по-висок принос за спада на БВП.

Табл. 4-1 Основни макроикономически показатели

	2020		
	КП 2021	КП 2020	Разлика, пр.п.
БВП, реален растеж, вкл:	-4.2%	-3.0%	-1.2
Крайно потребление	1.8%	0.2%	1.7
Инвестиции	-11.0%	-2.5%	-8.5
Износ на стоки и услуги	-11.3%	-16.3%	5.0
Внос на стоки и услуги	-6.6%	-12.9%	6.2
Средногодишна инфлация (ХИПЦ)	1.2%	0.1%	1.1
Заети	-2.3%	-2.1%	-0.2
Коефициент на безработица	5.1%	6.2%	-1.1

Източник: МФ, НСИ

Прогнозираното в предишната Конвергентна програма изменение на броя на заетите бе много близко до реализираното през 2020 г. Преди една година очакванията бяха разпространението на COVID-19 да бъде овладяно най-късно в началото на летните месеци и през последното тримесечие на 2020 г. да стартира постепенен процес на възстановяване на икономиката. В действителност, през ноември и декември България навлезе във втора вълна на разпространение на вируса. Поради това, обаче, краткосрочните мерки за запазване на заетостта бяха продължени и действията не само до края на второто тримесечие, а до края на 2020 г., като действието им бе продължено и през първите месеци на 2021 г. (поне до края на май 2021 г.). Освен това, бяха разработени и въведени в действие допълнителни програми, насочени към най-засегнатите икономически дейности от ограничителните мерки (като хотелиерство и ресторантьорство) към самонаетите лица от областта на културата, както и към родители, чиито деца не са могли да посещават училища или детски градини в следствие на неприсъствения режим на обучение. Всички тези мерки спомогнаха за ограничаване на спада на заетостта (-2.1%), който остана много близък до предишната прогноза (-2.3%).

В същото време коефициентът на безработица (5.1%) е съществено по-нисък от прогнозирания за 2020 г. (6.2%). До голяма степен това се дължи на факта, че относително по-голяма част от лицата, които загубиха своя статус на заетост през 2020 г. станаха неактивни (напуснаха работната сила) вместо безработни. През второто тримесечие на годината, когато бе най-силният шок върху заетостта в страната, около 77% от лицата останали без работа през разглеждания период, са напуснали работната сила и около 23% са преминали в контингента на безработните, докато предварителните очаквания бяха този поток да се раздели приблизително наполовина между неактивни лица и безработни.

В съответствие с очакванията от предишната Конвергентна програма, отрицателният ефект от пандемията върху доходите от труд, разгледано общо в икономиката, беше по-слабо изразен и оптимизирането на разходите беше осъществено в по-голяма степен чрез намалението на наетия трудов ресурс. Отчетеният номинален растеж на компенсациите на наетите от 3% през 2020 г. остана близък, като леко надхвърли оценката за развитието на показателя година назад (2.6%).

Несигурността за икономическото развитие в глобален мащаб в началото на разрастваната се пандемия от COVID-19 през пролетта на 2020 г. доведе и до разминаване между реално отчетената стойност за средногодишната инфлация за 2020 г. и прогнозата според предходната Конвергентна програма. Това, преди всичко, се свързва с направените допускания за динамиката на международните цени, които съществено се разли-

чават от реално отчетените. Сред вътрешните фактори могат да се посочат не само по-ниското вътрешно търсене, но и наблюдаваната промяна в структурата на потреблението през годината, вследствие на ефектите от пандемията.

4.3 Алтернативен сценарий: по-бавно възстановяване на външната среда

Представеният алтернативен макроикономически сценарий разглежда вариант на по-бавно възстановяване на външната среда от очакваното в базовия сценарий. Това включва по-неблагоприятна динамика на възстановяването на европейската и световната икономика, като шокът върху растежа се проявява през 2021 и 2022 г. През остатъка от периода темповете на икономически растеж на основните ни търговски партньори са малко по-високи спрямо базовия сценарий, но нивата на БВП остават трайно по-ниски. При този сценарий пълно възстановяване на нивото на БВП от 2019 г. се очаква да бъде постигнато през 2023 г., както в страните от ЕС, така и за света. Зададено е и по-ниско нарастване на международните цени през 2021 г. и слабо поскъпване в периода след това, вследствие на по-бавно възстановяване на световната икономика във връзка с пандемията от COVID-19. Това засяга най-вече цените на енергийните стоки и металите, които в по-голяма степен се влияят от развитието на икономическата активност в световен мащаб, и в по-малка степен цените на храните, върху които влияние оказват и промените в климатичните условия в страните производителки. Очакванията за по-бавно възстановяване на световната и европейската икономика ще увеличат търсенето на американски долари като валута убежище, което ще доведе до оскъпяване на долара спрямо базовия сценарий.

Табл. 4-2: Допускания, използвани в алтернативния сценарий, разлика спрямо базов сценарий

МЕЖДУНАРОДНА СРЕДА	2021	2022	2023	2024
Световна икономика [реален растеж, пр.п.]	-3.3	-2.7	2.3	0.2
Европейска икономика – ЕС [реален растеж, пр.п.]	-2.4	-1.6	1.6	0.5
Валутен курс щ.д./евро [%]	-2.5	-2.0	-1.5	-1.0
Цена на петрол "Брент", щ.д./барел [%]	-14.3	-7.9	-2.4	3.2
Цени на метали, [в щ.д., %]	-9.1	-5.5	-1.8	2.1
Цени селскостопански суровини, [в щ.д., %]	-4.0	-1.8	0.1	1.9
Цени хранителни продукти, [в щ.д., %]	-3.9	-1.0	0.7	2.4
Цени неенергийни суровини, в щ.д. [%]	-5.4	-2.6	-0.3	2.1

Източник: МФ

Допусканията за влошено развитие на външната среда ще се отразят в по-неблагоприятна динамика на БВП на страната, като се очаква реалният му растеж да бъде с 1.5 пр. п. по-нисък през 2021 г. и с 1.7 пр. п. през 2022 г. Въпреки че през остатъка от периода се очаква ускорение на растежа, нивото на БВП в алтернативния сценарий ще остане трайно под това в базовия. Променената външна конюнктура ще се отрази в по-ниски темпове на нарастване на износа на стоки и услуги през първите две години, които ще бъдат последвани от година на по-ускорено възстановяване. По-бавното възстановяване на външното търсене ще потисне възстановяването на търсенето на труд и доходите, което от своя страна ще забави темпа на нарастване на потреблението на домакинствата. Несигурната външна среда ще ограничи допълнително инвестиционната активност, но ефектът ще е с известно забавяне спрямо останалите компоненти

на търсенето. През първите две години се очаква по-бавно нарастване на равнището на цените в страната, изразено както чрез дефлатора на БВП, така и чрез инфлацията (ХИПЦ). Това ще се отрази отрицателно върху равнището на БВП по текущи цени и въпреки последващото ускорено нарастване на ценовите нива, той ще остане по-нисък спрямо базовия сценарий. Балансът на текущата сметка ще следва тенденциите във външната търговия и ще се влоши спрямо основния сценарий.

Обобщение на очакваните промени в основни макроикономически показатели, в резултат от направените промени в допусканията, са представени в следващата таблица.

Табл. 4-3 Ефекти върху основни макроикономически показатели

Основни макроикономически показатели	2021	2022	2023	2024
БРУТЕН ВЪТРЕШЕН ПРОДУКТ				
БВП ниво по текущи цени [%]	-2.5	-5.4	-4.8	-4.5
БВП реален растеж, [пр.п.]	-1.5	-1.7	0.2	0.1
Потребление	-0.5	-1.0	-1.4	-0.6
Брутообразуване на основен капитал	-0.1	-1.7	-5.2	1.6
Износ на стоки и услуги	-4.3	-3.3	3.5	-0.3
Внос на стоки и услуги	-2.4	-2.3	-0.2	-0.6
ПАЗАР НА ТРУДА И ЦЕНИ				
Заетост (СНС) [пр.п.]	-0.9	-1.0	0.1	0.0
Коефициент на безработица (НРС) [пр.п.]	0.5	0.7	0.5	0.3
Компенсация на наетите [пр.п.]	-0.3	-0.9	-0.7	-0.5
Дефлатор на БВП [пр.п.]	-0.9	-1.3	0.4	0.2
Средногодишна инфлация (ХИПЦ) [пр.п.]	-0.8	-0.4	0.2	0.6
ПЛАТЕЖЕН БАЛАНС				
Текуща сметка % БВП [пр.п.]	-1.5	-2.8	-0.5	-0.5

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 ЕК²³.

Индикаторът за фискална устойчивост в средносрочен план (S1) показва необходимата корекция в структурното първично бюджетно салдо в рамките на пет години от края на прогнозния период, за да се гарантира, че държавният дълг в период t+15 (2036 г.) не надвишава референтната стойност от 60%.

Индикаторът за фискална устойчивост в дългосрочен план (S2) показва необходимата корекция в първичния баланс, за да се спази времевото бюджетно ограничение (дисконтираната стойност на бъдещите структурни първични баланси да покрива равнището на дълга в настоящия момент) за безкрайно дълъг период от време с включени допълнителни разходи, произтичащи от застаряването на населението.

Положителна стойност на индикаторите означава необходимост от фискална консолидация или структурни реформи, които да намалят тежестта от застаряването на населението върху публичните финанси, докато отрицателната показва наличие на фискално пространство.

Табл. 5-1: Индикатори за устойчивост

	МФ		ЕК	
	S1	S2	S1	S2
Стойност, от която:	-1.6	4	-3.1	2.5
Начална бюджетна позиция	0.9	2	-1.2	-0.1
Дългово ограничение	-2.9		-2.5	
Бъдещи промени в бюджетната позиция	0.4	2.1	0.7	2.5

Източник: МФ, Debt Sustainability Monitor 2020

В таблицата са представени оценките на МФ за индикаторите за устойчивост и тези на ЕК от Мониторинговия доклад относно устойчивостта на дълга на страните от ЕС²⁴, публикуван през февруари 2021 г. Наличието на разлики в стойностите на индикаторите S1 и S2 между двете институции в голяма степен се дължи на различни очаквания за

²³ Приложение 2 от Fiscal Sustainability Report 2018.

²⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip143_en.pdf

икономическия растеж, дълга и бюджетния баланс в средносрочен план. Като оценките на Комисията се базират на прогнози от есента на 2020 г. Освен това оценката за устойчивостта на фискалната политика е силно зависима от перспективите за дългосрочно развитие на икономиката. Наличието на разлики в стойностите на индикаторите S1 и S2 между двете институции се дължи и на разлики в очакванията за бъдещи промени в бюджетната позиция, които са свързани с разходите за пенсии, здравеопазване и образование. При изготвянето на своята дългосрочна макроикономическа прогноза и съответните оценки за разходи, свързани със застаряването на населението, МФ използва актуализирани допускания²⁵, които ще залегнат в Доклада по застаряване на населението от 2021 г., прогноза за разходи за пенсии подадена от Националния осигурителен институт (НОИ) и прогнози за разходите за здравеопазване и образование получени от дългосрочния модел на МФ²⁶. В същото време, прогнозата на ЕК за разходите за застаряване се базира на Доклада по застаряване на населението от 2018 г.

Оценките показват, че въпреки очакванията за увеличение на дълга в рамките на прогнозния период, фискалната устойчивост на страната не е застрашена. Индикаторът S1 е отрицателен, което според референтните стойности на ЕК²⁷ означава нисък риск за фискалната устойчивост в средносрочен план и предполага поддържане на нивото на дълга под 60% от БВП. Стойността на индикатора S2 показва умерен риск и нужда от коригиране на първичния баланс, за да се запази фискалната устойчивост.

Представените резултати се припокриват с изводите от доклада на Комисията, според който страната има фискално пространство и дори при негативен шок върху номиналния растеж на БВП или бюджетния баланс рисковете за дълга в средносрочен план остават ниски. Според Комисията в дългосрочен план рискът е умерен.

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

5.2.1 Социално осигуряване

Българската пенсионна система е изправена пред сериозни демографски предизвикателства. Прогнозите на Евростат показват, че населението на страната ще намалява и едновременно с това неговата възрастова структура ще се влошава. В резултат, коефициентът на възрастова зависимост ще нарасне чувствително – ако през 2019 г. на 100 лица между 20 и 64 г. съответстват 36 лица на възраст над 65 години, то през 2070 г. броят им ще нарасне до 60 на 100 лица. В резултат от застаряването на населението и свиването на работната сила броят на заетите ще намалее с около 34%. От своя страна, дялът на възрастното население (65+) от общата численост на населението ще нарасне от около 21% през 2019 г. до 31% през 2070 г.

В последните години бяха предприети редица действия за стабилизиране на финансовото състояние на пенсионната система и подобряване адекватността на пенсиите. С реформата от 2015 г. се създадоха условия едновременно за повишаване на приходите от осигурителни вноски, както и за ограничаване ръста на разходите за пенсии с въвеж-

²⁵ "2021 Ageing Report: Underlying assumptions and projection methodologies", European Commission, European Economy, Institutional papers, No. 142, November 2020.

²⁶ <http://www.minfin.bg/upload/9114/D.E.2008.pdf>

²⁷ Референтни стойности, заложи в Доклада за фискална устойчивост 2018 (Fiscal Sustainability Report 2018), посочващи степента на риск за устойчивостта на публичните финанси:

S1<0 – нисък риск; 0<S1<2,5 – умерен риск; S1>2,5 – висок риск;

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

дане на по-строги изисквания за придобиване право на пенсия за осигурителен стаж и възраст. Провежданите политики по доходите от последните години, в това число увеличението на минималната работна заплата, на минималния осигурителен доход за самоосигуряващите се лица и на максималния осигурителен доход също водят до увеличаване на приходите в системата. Те, наред с други решения, доведоха до нарастване на средния осигурителен доход за страната и следователно съдействаха, чрез механизма за осъвременяване на пенсиите, за подобряване тяхната адекватност. Но от друга страна, в средносрочен и дългосрочен план това неминуемо се отразява и върху разходите за пенсии. Средносрочните и дългосрочни ефекти върху разходите бяха усилены от други решения, най-вече свързани с минималните размери на пенсиите за трудова дейност и с максималния размер на пенсиите.

Дългосрочната бюджетна прогноза за развитието на пенсионната система е разработена при параметрите на действащото (2021 г.) законодателство в областта на пенсиите и разпоредбите на Кодекса за социално осигуряване. При изготвянето на прогнозата за разходите за пенсии в периода 2021–2070 г. е използвана последната демографска прогноза на Евростат и макроикономическа прогноза, предоставена от Министерството на финансите.

През 2021 г. се очаква разходите за пенсии да достигнат 9.9% от БВП. Това се дължи основно на по-високите размери на пенсиите в резултат на увеличението на минималния размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст от 250 лв. на 300 лв. и на максималния размер на получаваните една или повече пенсии от 1 януари 2021 г., както и на еднократните допълнителни суми към пенсиите, изплащани в периода януари-май 2021 г. Слаб спад до 9.7% ще има в 2022 г. поради факта, че средства за еднократни плащания не са предвидени. През 2023 г. разходите за пенсии ще нарастват с по-бърз темп от брутният вътрешен продукт и техният дял ще достигне 10.0%.

Между 2025 г. и 2034 г., се очаква дялът на разходите за пенсии от БВП да се задържи на относително постоянно ниво от около 10.0% като влияние върху него ще оказва намаляващия брой на новоотпуснатите пенсии поради постепенното нарастване на пенсионната възраст и на изискуемия осигурителен стаж. В периода от 2035 г. до 2060 г., в резултат на процеса на застаряване на населението и очакваната по-висока средна продължителност на живота, фискалният натиск върху държавната пенсионната система ще се увеличи и разходите за пенсии като дял от БВП ще започнат да нарастват, достигайки най-високата си стойност от 12.5% през 2060 г.

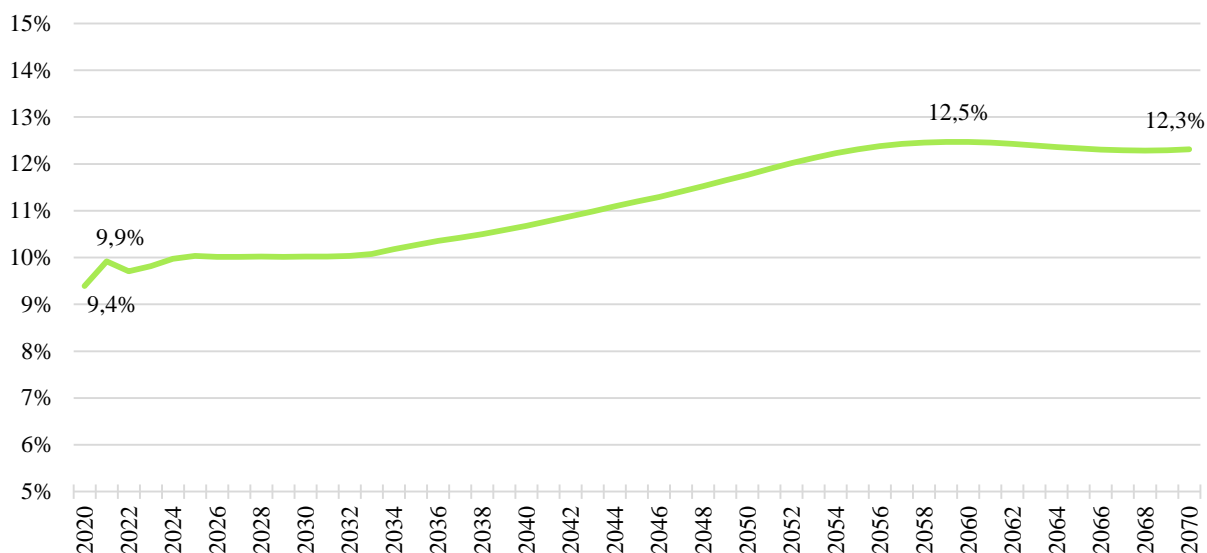
През последната декада от прогнозния период може се очаква известно намаление на дела на разходите за пенсии до около 12.3% от БВП, което се дължи на прогнозираните от Евростат по-високи нива на раждаемост и известно увеличение на дела на населението в работоспособна възраст към края на периода.

Влияние върху динамиката на разходите за пенсии в дългосрочен план ще оказва и предоставената възможност на осигурените лица, родени след 1959 г., които до август 2015 г. се осигуряваха задължително в държавното обществено осигуряване (I стълб) и в универсален пенсионен фонд (II стълб), да променят осигуряването си и да преминат към осигуряване само в първия стълб с увеличена осигурителна вноска. Поради факта, че наличните към момента данни не позволяват да се направи конкретно допускане за процента на лицата, родени след 1959 г., които в дългосрочен план биха преминали към осигуряване само в ДОО, прогнозата е разработена при предположението, че дялът на осигурените лица, родени след 31 декември 1959 г., които ще продължават да се осигу-

рват и в държавното обществено осигуряване, и в универсални пенсионни фондове, остава без промяна спрямо 2021 г.²⁸.

На следващата графика са показани разходите за пенсии изплащани от държавното обществено осигуряване като дял от БВП за периода 2020-2070 г.

Граф. 5-1: Разходи за пенсии 2020-2070 г.



Източник: НОИ

Най-силно влияние върху финансовото състояние на пенсионната система в България в дългосрочен план, ще оказват следните фактори:

Увеличаване съотношението между броя на пенсионерите и броя на осигурените лица. Пандемията от COVID-19 и свързаните с нея негативни процеси в развитието на пазара на труда се отразиха особено отчетливо върху динамиката на броя на осигурените лица. След близо 10-годишен период на ежегоден ръст, през 2020 г. средният брой на лицата, за които са платени осигурителни вноски, намалю с повече от 100 хиляди. В дългосрочен план броят на осигурените лица следва тенденцията в броя на заетите, като до 2024 г. се очаква увеличение, а след това до 2070 г. тенденцията е намаляваща, което е резултат от намалението на населението в трудоспособна възраст, водещо от своя страна до свиване на работната сила и намаление в броя на заетите.

Общият брой на пенсионерите с пенсии за трудова дейност изплащани от ДОО, в дългосрочен план ще намалява. Този резултат е следствие от повишаването на законовите изисквания за достъп до пенсия и от негативните демографски тенденции в страната. Относителният дял на пенсионерите от общото население на страната обаче, се увеличава от около 30% през 2019 г. до 36% през 2070 г.

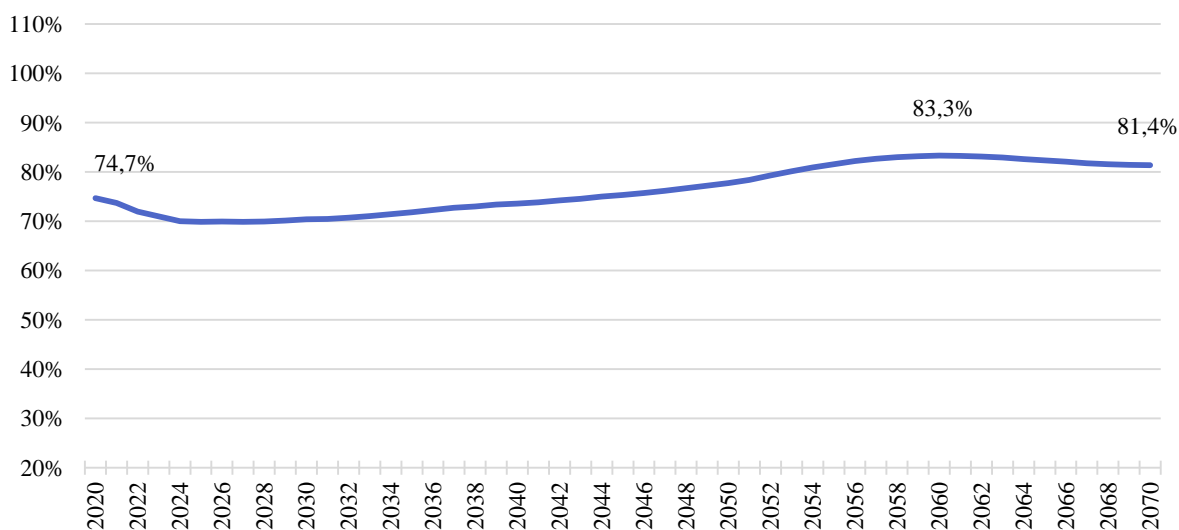
Съотношението между броя на пенсионерите и броя на осигурените лица, наричано още (системен) коефициент на зависимост, е ключов индикатор за финансовото състояние на пенсионните схеми от разходопокривен тип. Застаряването на населението и нарастването на средната продължителност на живота от една страна, и намаляването

²⁸ До края на месец март 2021 г. 63 660 осигурени лица са подали заявления в Националната агенция за приходите за прехвърляне на осигуряването си от универсален пенсионен фонд към държавното обществено осигуряване, което е 2,8% от осигурените лица, родени след 1959 г.

на населението в трудоспособна възраст от друга, оказват съществено влияние върху държавната осигурителна система в дългосрочен план.

През 2020 г. на 100 осигурени лица са съответствали 75 пенсионери с пенсии за трудова дейност, а за 2021 г. се очаква на 100 осигурени лица да съответстват 73 пенсионери. През следващите години намалението на коефициента на зависимост ще продължи, като до 2037 г., когато пенсионната възраст за жените и мъжете ще се изравни на 65 години, съотношението между броя на пенсионерите и броя на осигурените лица ще остане под 73%. Това намаление е резултат от прогнозирания по-малък брой новоотпуснати пенсии през тези години, вследствие на увеличаването на пенсионната възраст и на изискуемия осигурителен стаж, ограничаването на ранното пенсиониране, както и поради наличието на стимули за по-дълго оставане на пазара на труда на възрастните работници. След 2037 г. под въздействието на фактори като застаряване на населението, увеличаваща се средна продължителност на живота и намаляващ брой на заетите лица, коефициентът на зависимост нараства значително, като според прогнозните резултати през 2060 г. на 100 осигурени лица ще съответстват 83 пенсионери за трудова дейност. Между 2060 г. и 2070 г. се наблюдава слабо подобрене в коефициента на зависимост в резултат на прогнозираното от Евростат постепенно увеличение на тоталния коефициент на плодовитост от 1.5 до 1.7, водещо до увеличение на дела на населението в трудоспособна възраст към края на периода, когато на 100 осигурени лица се очаква да съответстват 81 пенсионери.

Граф. 5-2: Пенсионери за трудова дейност към осигурени лица 2020-2070 г.



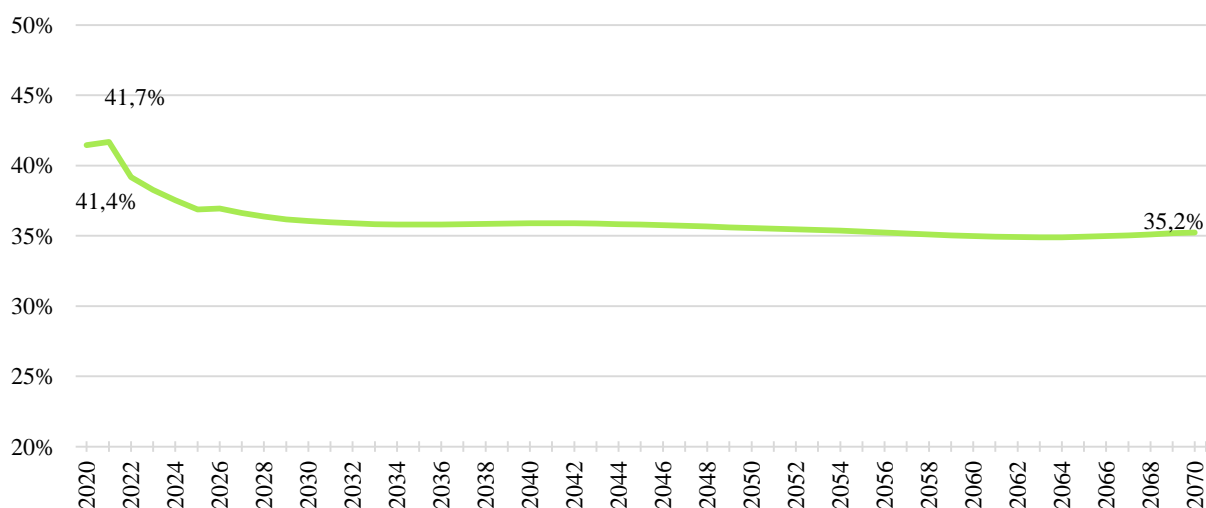
Източник: НОИ

Намаляване на коефициента на заместване на дохода. Коефициентът на заместване на дохода е съотношението на средната пенсия за трудова дейност към средния осигурителен доход на осигурените лица за съответната календарна година. Годишните осъвременявания на размерите на пенсиите от 1 юли оказват влияние върху размерите на вече отпуснатите пенсии. Върху размерите на новоотпуснатите пенсии влияние оказва нарастването на средния осигурителен доход и стойността на процента за всяка година осигурителен стаж в пенсионната формула, който от 2019 г. е 1.2. Други фактори, оказващи влияние върху коефициента на заместване на дохода са минималните и максималните размери на пенсиите, както и преизчисляването на някои пенсии от по-нисък в по-висок размер.

При стойност 41.4% през 2020 г., коефициентът на заместване на дохода за 2021 г. се очаква да нарасне до 41.7%, което е резултат от увеличението на минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст от 250.00 лв. на 300.00 лв. и на максималния размер на получаваните една или повече пенсии от 1200.00 лв. на 1440.00 лв. от 1 януари 2021 г. Върху коефициента на заместване за 2021 г. влияние оказва и изплащането на добавки от 50.00 лв. на всеки пенсионер за месеците от януари до април. В дългосрочен план коефициентът на заместване на дохода ще намалее до около 35% през 2070 г. Върху този процес влияе най-съществено законодателното изискване за редукция на индивидуалния коефициент на пенсионерите, на които ще бъде отпусната пенсия и от ДОО, и от универсален пенсионен фонд.

Коефициентът на заместване ще бъде по-нисък за пенсионерите, които се осигуряват и в двата стълба. Техните пенсии ще бъдат редуцирани, според процента на осигурителната вноска, която е била прехвърляна към втория стълб, при отчитане на броя на месеците, през които лицето е било осигурявано в универсален пенсионен фонд спрямо общата продължителност на осигурителния му стаж, но те ще получат втора пенсия от универсален пенсионен фонд. Намалението в размера на пенсиите, отпуснати през последното тримесечие на 2021 г., когато жените, родени в началото на 1960 г. ще придобият право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, ще бъде около 9 на сто, като този процент ще нараства достигайки до около 25 на сто за пенсиите, отпуснати след 2050 г. Това е така, защото целият осигурителен стаж на лицата, които ще се пенсионират тогава, ще обхваща периоди след 2001 г. с осигуряване в универсален пенсионен фонд. Важно е да се отбележи, че стойността на намалението е различна за всеки отделен пенсионер и зависи от конкретния период, който обхваща осигурителния му стаж.

Граф. 5-3: Средна пенсия за трудова дейност към среден осигурителен доход 2020-2070 г.



Източник: НОИ

5.2.2 Здравеопазване

През последните години се наблюдава устойчиво нарастване на разходите за здравеопазване, като през 2019 г. нивото им достигна 5% от БВП (според COFOG). Нарастването на разходите се определя предимно от фактори като демографската структура на населението, свързано с прогресивно увеличаващия се дял на възрастното население, въвеждането на нови методи за лечение, динамично променящи се медицински технологии и апаратура, както и от повишаващите се очаквания и изисквания на хората за защита от рискове за здравето и достъп до висококачествено медицинско обслужване.

В дългосрочен план застаряването на населението има въздействие върху разходите за здравни и дългосрочни грижи. 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. 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 на общия размер на разходите за здравеопазване.

Табл. 5-2: Разходи за здравеопазване²⁹ % от БВП

	2019	2030	2040	2050	2060	2070
МФ	5.0	5.2	5.4	5.5	5.4	5.3
Доклад 2021	4.9	5.1	5.3	5.5	5.4	5.4
Доклад 2018	5.5	5.7	6.0	6.1	6.0	5.8
Дял на населението 65+	21.3	24.3	27.3	30.7	32.6	31.0

Източник: МФ, Ageing report 2018, Ageing report 2021 (forthcoming)

Както е показано в Таблица 5-2 очакваното увеличаване на разходите за здравеопазване се дължи на влошаване на демографската структура на населението. Делът на хората над 65-годишна възраст нараства значително, с над 10 пр.п. до 2060 г. Като се има предвид, че в повечето случаи основните разходи за здравеопазване на даден индивид се извършват в годините непосредствено преди смъртта, застаряването на населението логично води до нарастване на разходите за здравеопазване на възрастното население спрямо общите разходи. Делът на общите разходи за здравеопазване се очаква да се повиши от 5% от БВП през 2019 г. до 5.5% през 2050 г. и след това леко да намалее до 5.3% през 2070 г. Подобна динамика се очаква и в Доклада по застаряване на населението. Прогнозата за дългосрочните разходи за здравеопазване е базирана единствено на прогнозата на населението. Подобен сценарий е силно ограничен. 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 недемографски фактори са сред основните причини за нарастване на разходите за здравеопазване в развитите страни. Поради тази причина в Доклада по застаряване на населението освен базовия са разгледани още 11 сценария за развитие на разходите за здравеопазване, свързани с различна демографска и икономическа динамика. При тях разходите на България в периода 2019-2070 г. се увеличават с от 0.2 пр.п. до 2.2 пр.п., като най-голямо увеличение има при сценарий с включени фактори, различни от демографските като иновации в медицинските технологии.

²⁹ Стойностите от докладите по застаряване представляват сума от разходи за здравеопазване и разходи за дългосрочна грижа. Прогнозите от Доклада се базират на данни от Системата за здравни сметки (System of Health Accounts), докато прогнозите на МФ се базират на данни от разходи на сектор "Държавно управление" по функции (КОФОГ)

5.2.3 Образование

Табл. 5-3: Разходи за образование % от БВП

	2019	2030	2040	2050	2060	2070
МФ ³⁰	3.9	4.3	4.2	4.5	4.7	4.6
Доклад 2021	2.9	3.1	3.0	3.2	3.4	3.3
Доклад 2018	3.0	3.3	3.3	3.5	3.8	3.7

Източник: МФ, Ageing report 2018, Ageing report 2021 (forthcoming)

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

5.3 Условни задължения

Гарантираният дълг на сектор „Държавно управление“ към края на 2020 г. възлиза на 253.8 млн. лв. или 0.2% от БВП, като отбелязва увеличение спрямо нивото, отчетено в края на 2019 г. (143.7 млн.лв. или 0.1% от БВП). Доминиращ дял в отрасловата структура на гаранциите заемат издадените в категория „Други“ гаранции – 44.0% (от които 32.7% или 83.0 млн.лв. са гаранции по линия на Европейския инструмент за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства вследствие на избухването на COVID-19 (SURE)), следвани от вътрешните гаранции по реда на Закона за кредитиране на студенти и докторанти – 28.5% и гаранциите за сектор „Енергетика“ с дял от 27.4%.

През периода се очаква номиналният размер на гарантирания дълг на сектор „Държавно управление“ да продължи да се увеличава и в края на периода да достигне до около 0.4% от БВП. Предвижданото увеличение на дълга е вследствие на планирани усвоявания по държавногарантирания заем от Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) за реализация на проекта „Междусистемна газова връзка Гърция-България“, предоставяне на гаранции по линия на инструмента SURE и Паневропейския гаранционен фонд на ЕИБ, както и прогнозни допускания по осигуряваната държавна финансова подкрепа при кредитиране на студенти и докторанти.

Гарантираният дълг на сектор „Държавно управление“ се формира главно от издадените от подсектор „Централно управление“ гаранции с дял от 99.4%. Подсектор „Местно управление“ заема дял от около 0.6%, а подсектор „Социалноосигурителни фондове“ не може да издава гаранции.

През 2020 г. вследствие на избухването на пандемията, причинена от COVID-19 на ниво Европейски съюз (ЕС) бяха създадени Европейският инструмент за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства (SURE) и Паневропейският гаранционен фонд. Участието на страната в тях беше осигурено чрез промяна в закона за държавния бюджет за 2020 г. като се предвиди възможност през годината Народното събрание да ратифицира съответните гаранционни споразумения.

³⁰ разходи на сектор „Държавно управление“ по функции (КОФОГ)

През месец септември 2020 г. Народното събрание ратифицира Доброволното споразумение за гаранция съгласно чл. 11 от Регламент (ЕС) 2020/672 на Съвета SURE – Европейски инструмент за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредно положение в следствие на избухването на COVID-19, между Европейската комисия и Република България в размер на 107 466 500 евро (210 186 204.70 лв.).

През месец октомври 2020 г. Народното събрание ратифицира и Споразумението за принос между Република България и ЕИБ по отношение на Паневропейския гаранционен фонд в отговор на COVID-19 – Споразумението за гаранция при първо поискване между първоначалните гаранти и присъединяващите се впоследствие гаранти и ЕИБ. Размерът на гаранцията е 51 251 027.24 евро (100 238 296.60 лв.) съответства на участието на Република България в капитала на ЕИБ с 0.21%.

В съответствие с т. 1.11 от Решение № 64 на МС от 22 януари 2021 г. за бюджетната процедура за 2022 г. и във връзка с чл. 73, т. 8 от Закона за публичните финанси, обект на наблюдение са всички държавни и общински предприятия с общ размер на задълженията към 31.12.2019 г. над 0.1% от Брутния вътрешен продукт на страната, които не са част от консолидираната фискална програма (КФП) и не попадат в обхвата на сектор „Държавно управление“. Същите следва да представят информация и оценка на прогнозите за приходите и разходите и за активите и пасивите с отчетни данни за 2019 и 2020 г., разчет за 2021 г. и прогноза за периода 2022–2024 г.

Дружествата, попадащи в обхвата на посочения критерий са, включени в Указания БЮ № 1/10.02.2021 г., съгласно предоставен списък от НСИ.

На база на получената информация, за четиригодишния период 2021–2024 г. се прогнозира намаление на задълженията на държавните дружества от нефинансовия сектор, обект на наблюдение, с 34.6%. Отчетеният към 31.12.2020 г. размер на дългосрочните и краткосрочните задължения на тези дружества е общо 8.4 млрд. лв., като към 31.12.2024 г. прогнозите са същите да са в размер на 5.5 млрд. лв.

Сумарният коефициент на задлъжнялост се понижава от 0.77 към 31.12.2020 г. до 0.46 в края на периода. Сумарното съотношение на дълга на тези дружества спрямо активите им намалява с 0.12 през прогнозния период до 0.31. Коефициентът на ликвидност остава стабилен на ниво от над 1.50 през целия период 2020–2024 г.

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.

Постигането на устойчива средносрочна фискална рамка и нейното реализиране са свързани с изпълнението на редица мерки за повишаване на качеството на публичните финанси, изразяващи се в подобряване на бюджетния процес, усъвършенстване на бюджетните документи, утвърждаване прилагането на добри бюджетни практики и проследяване на ефектите от провежданите секторни политики.

Въпреки предизвикателствата, породени от пандемията и борбата с преодоляване на последиците от нея, продължават усилията за постигане на по-добра обвързаност между финансирането на провежданите политики и постигнатите резултати от изпълнението им.

През последните години се утвърди практиката в средносрочната бюджетна прогноза да се помества информация за ключови индикатори за измерване на степента на постигане на целите на политиките, провеждани от органите на изпълнителната власт. В средносрочен план се очаква натрупването на информация по дефинираните ключови индикатори за изпълнение да допринесе за създаване на устойчива база за мониторинг и проследяване на тенденции, както и за оценка на връзката между стратегическите цели на бюджетните организации и изпълняваните от тях политики/бюджетни програми.

Във връзка с решението за разширяване на обхвата на програмното бюджетиране през 2019 г. беше разширена и класификацията на областите на политики/функционалните области и бюджетните програми, като бяха дефинирани функционални области и бюджетни програми на новоопределените да прилагат програмен формат на бюджет първостепенни разпоредители с бюджет. През 2020 г. с включването на Сметната палата практически бяха обхванати всички включени в държавния бюджет бюджетни организации без органите и структурите на съдебната власт.

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

Качеството на публичните финанси се гради на основата на разработваните макроикономически и бюджетни прогнози в подкрепа на провежданата от правителството благоразумна фискална политика, като за целта е необходим коректив – независим орган, който със своите функции да насърчава устойчивостта на бюджетната рамка, в т.ч. и

като следи за спазването на фискалните правила, както за наличието на корективни механизми в случаи на отклонения от поставените цели. Засилената рамка за фискално управление в рамките на ЕС разшири ролята и официализира задачите на националните независими фискални институции, което намери място в националното законодателство.

Ефективното взаимодействие на Министерството на финансите с Фискалния съвет при подготовката на основните бюджетни документи дава своя принос за повишаване качеството и надеждността на информацията и данните на базата на анализи, оценки и препоръки на Фискалния съвет. Фискалният съвет допринася и за повишаване на отчетността и подобряване на фискалната прозрачност посредством наблюдението за спазването на числовите фискални правила и за индикиране при наличие на потенциални рискове за бюджета.

Присъединяването на Република България към ОИСР е кауза с високо значение за страната, тъй като дейността на тази организация обхваща почти всички аспекти на социално-икономическия живот. Република България е декларирала ясно намеренията си за засилено сътрудничество с ОИСР, като през 2017 г. е създаден постоянно действащ Междуведомствен координационен механизъм по кандидатурата на Република България за членство в организацията.

На основата на споразумение между Министерството на финансите на Република България и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие за извършване на бюджетен преглед на България, страната ни получи възможност да бъде оценявана по степента на съответствие с насоките „*OECD Council Recommendation on Budgetary Governance (2015)*“, което дава шанс за сравнение с утвърдени международни стандарти и най-добри практики в процеса на бюджетиране и фискално управление.

Предварителните оценки на ОИСР изтъкват стабилния икономически растеж през последните години, както и доброто състояние на публичните финанси – нисък държавен дълг и бюджетен баланс. Като основни силни страни са подчертани средносрочната бюджетна рамка и бюджетното прогнозиране в съответствие с Европейската система от сметки, фискалните правила, доброто развитие на програмното бюджетиране, както и повишаването на бюджетната прозрачност и отчетност през последните години. По отношение на качеството на публичните финанси са отбелязани инициативите за приоритизиране на ключови индикатори, за провеждане на прегледи на разходите, както и изготвената методология за извършване на прегледи на разходите. Отбелязано е значението на независимата фискална институция – Фискалният съвет и на Сметната палата, която има важни функции по отношение на финансовата отчетност. За капиталовото бюджетиране е отбелязано, че е интегрирано в цялостната фискална политика на правителството, както и че Министерският съвет е приел рамка за одобряване на капиталови инвестиции. Окончателният доклад беше завършен в рамките на 2020 г. и се очаква неговото публикуване в изданието на *OECD Journal on Budgeting* през 2021 г.

В края на м. април 2020 г. бяха публикувани резултатите от седмото изследване на Международното бюджетно партньорство (*International Budget Partnership*) „Отворен бюджет“ (*Open Budget Survey*) за 2019 г. Следва да се отбележи, че оценката за бюджетна прозрачност на България от проучването се повишава от 66 пункта през 2017 г. на 71 пункта, което е средната стойност за страните-членки на ОИСР. По този начин страната остава във втората група държави в индекса с оценка между 60 и 80 (от максимални 100), като за тези страни се смята, че предоставят „значителна информация“ за бюджета.

Индексът „Отворен бюджет“ е единственото международно независимо сравнително изследване на бюджетната прозрачност, което оценява степента, в която правителства-

та на 117 страни по света осигуряват на обществото навременна и подробна информация за бюджета. Индексът покрива процедурите по съставяне, приемане, изпълнение и отчитане на бюджета и отговорностите на други институции като Сметната палата и законодателната власт в бюджетния процес.

България участва в проучването „Отворен бюджет“ от 2006 година, когато постига 47 пункта, като с течение на времето страната ни отбелязва значително подобрене на оценката си до постигнатите 71 пункта в най-новото издание на индекса от 2019 г.

Като цяло, правителството в България предоставя значителен обем информация чрез осемте вида ключови бюджетни документа, които са обект на оценката. Безспорно от съществено значение за отбелязания напредък през последните години е изготвянето и публикуването на „Бюджет за гражданите“ на различни етапи от бюджетния процес.

По отношение на участието на обществеността страната ни постига оценка от 26 пункта (от максимални 100), като този показател оценява формалните възможности, предоставени на обществеността за участие в различни бюджетни инициативи.

Оценката за бюджетен надзор е 63 пункта (от максимални 100), като показателят оценява функциите на законодателните и на върховните одитни институции за осигуряване на мониторинг по отношение на бюджета.

6.2 Състав, ефективност и ефикасност на разходите – SOFOG

Разходите на сектор „Държавно управление“ по функция „Общи държавни служби“ увеличават дела си от 2.8% от БВП през 2019 г. на 3.3% през 2023 г. Принос към нарастването на дела им има увеличението на разходите за наука и за изпълнителни и законодателни органи.

Разходите по функция „Отбрана“ нарастват като дял от БВП от 1.2% на 2.3%, поради предприетите действия за модернизация на българската армия. Предвиждат се доставки на авиационна техника и на основна бойна техника за изграждане на батальонни бойни групи, като е спазено изискването за достигане на разходи за отбрана до 2% от БВП, в съответствие с Националния план за повишаване на разходите за отбрана на Република България до 2024 г.

Разходите по функция „Обществен ред и сигурност“ намаляват минимално от 2.8% от БВП през 2019 до 2.6% от прогнозния БВП през 2023 г.

Разходите по функция „Икономически дейности“ намаляват от 6.5% от БВП през 2019 г. на 6.2% от БВП през 2023 г. Този спад се дължи основно на по-ниските капиталови разходи в сектор „Транспорт и съобщения“. 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 нямат влияние върху приходите и разходите на сектор „Държавно управление“.

Разходите по функция „Опазване на околната среда“ нарастват от 0.7% от БВП през 2019 г. до 0.8% от БВП в края на разглеждания период. В разходите по функцията са включени мерки в областта на опазването и ползването на компонентите на околната среда; за националната система за мониторинг на околната среда; за справяне с предизвикателствата, свързани с климата и околната среда; за поддържане, модернизация и изграждане на техническата инфраструктура, свързана с подобряване на транспортната достъпност и интегрираното управление на водните ресурси и геозащита, и за финансиране на програми за отстраняване на нанесените щети върху околната среда.

По функция „**Жилищна и градоустройствена политика**“ съотношението на разходите към БВП, отчетено през 2019 г. бе 1.2%. През 2023 се предвижда то да намалее минимално до 1.1% от прогнозния БВП.

Разходите по функция „**Здравеопазване**“ нарастват от 5.0% от БВП през 2019 г. до 5.6% от БВП през 2023 г. В разходите по функцията са включени мерки за засилване ролята на профилактиката като възможност за по-добро здраве и качество на живот; осигуряване на финансова стабилност и обезпеченост на здравната система; развитие на електронното здравеопазване и преодоляване на регионалните дисбаланси, както и осигуряване на функционално взаимодействие между отделните нива на медицинската помощ.

Към 2023 г. разходите за функция „**Развлечения, култура и религия**“ ще останат на отчетеното през 2019 г. ниво от 0.7% от БВП.

Разходите по функция „**Образование**“ ще се повишат от 3.9% от БВП през 2019 г. до 4.2% от прогнозния БВП през 2023 г., като включват мерки, насочени към намаляване на неравенствата и насърчаване на социалното включване, мотивация на децата и учениците за образование и усвояване на ключови компетентности. В перспектива до 2030 г., за осигуряването на качествено образование за всички през целия живот се предвижда политиките в сферата на образованието и обучението да обхващат всеки един от етапите на развитието на личността, следвайки принципите на учене през целия живот, да бъдат ориентирани към повишаване на обхвата и качеството на образованието и обучението.

Значителното нарастване на разходите по функция „**Социална защита**“ от 11.5% от БВП през 2019 г. на 13.1% от БВП през 2023 г. отразява нарастването на социалните трансфери, поради предприетите през предходните години мерки и политики, които продължават да имат фискално въздействие през прогнозния период, като увеличението на часовата ставка за положен труд на личните асистенти, нарастването на линията за бедност, изчисляване по нов начин на индивидуалния коефициент за пенсиите за трудова дейност, преизчисление на пенсиите с намален индивидуален коефициент и преизчисление на пенсиите с придобит след пенсионирането допълнителен стаж.

Табл. 6-1: Бюджетни разходи по функции

	% от БВП	
	2019	2023
1. Общи държавни служби	2.8	3.3
2. Отбрана	1.2	2.3
3. Обществен ред и сигурност	2.8	2.6
4. Икономически дейности	6.5	6.2
5. Опазване на околната среда	0.7	0.8
6. Жилищно строителство, благоустройство и комунално стопанство	1.2	1.1
7. Здравеопазване	5.0	5.6
8. Почивно дело, култура и религия	0.7	0.7
9. Образование	3.9	4.2
10. Социална защита	11.5	13.1

11. Общо разходи	36.3	39.9
------------------	------	------

Източник: МФ, НСИ

6.3 Структура и ефективност на приходните системи

Данъчна политика и законодателство

Данъчната политика на Република България е ориентирана към осигуряване на макроикономическа и бюджетна стабилност в средносрочен и дългосрочен план, както и на необходимия финансов ресурс за изпълнение на фискалната политика на правителството. 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.

Като се придържа към принципите за справедливост и ефективност, данъчната система се развива по начин, благоприятстващ растежа и осигуряващ повишаване на бюджетните приходи. В тази насока важна роля имат целите и мерките на данъчната политика за повишаване на събираемостта на приходите, ограничаване на данъчните измами, за предотвратяване на отклонението от данъчно облагане, за справяне със сенчестата икономика и за намаляване на административната тежест и разходите за бизнеса и гражданите.

Продължава работата, свързана с участието на Република България в дейностите за въвеждането на вече договорените от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) четири минимални стандарта и други елементи на пакета от мерки по Проекта „Свиване на данъчната основа и прехвърлянето на печалби” (Base Erosion and Profit Shifting – BEPS), във връзка с присъединяването на Република България към Приобщаващата рамка на ОИСР за въвеждане на мерките по проекта за свиване на данъчната основа и прехвърлянето на печалби (Протокол № 13.37 от заседанието на Министерския съвет на 30 март 2016 г.). Въвеждането на минималните стандарти е свързано и с изпълнението на задълженията на България като държава членка на ЕС.

През периода ще продължи участието на български експерти в дейностите, свързани с обсъждането, анализа и оценката на въздействие от планираните от ОИСР мерки за справяне с данъчните предизвикателства, породени от дигитализацията на икономиката и нерешени проблеми, свързани с прехвърлянето на печалби: Стълб 1 (преразпределение на данъчни права) и Стълб 2 (минимално данъчно облагане на печалбата на многонационалните предприятия). Очаква се реформата да осигури повишаване на приходите от корпоративни данъци, значително намаляване на прехвърлянето на печалби и повишаване на данъчната сигурност.

Водещият приоритет на Европейска комисия за действия за справяне с предизвикателствата, свързани с климата и околната среда, предполага ангажирането на България с предприемането на мерки в данъчното законодателство за постигане на поставените от Европейския съюз цели в области като облагането на енергийните продукти и насърчаване използването на екологосъобразни превозни средства.

Основна цел на политиката остава повишаването на събираемостта на приходите и постигане на заложените бюджетни цели при запазване на тежестта на данъчното облагане. С предвидените мерки в политиката по приходите се цели гарантирането на необходимия финансов ресурс за изпълнение на разходните политики на правителството. По-

добряването на събираемостта на приходите е водещата линия и в направените от Съвета на ЕС през последните години специфични препоръки към България. Много от мерките в областта на данъчната политика са с постоянен характер, включени са в стратегическите документи, които всяка от отговорните институции разработва и прилага и ще продължат да се изпълняват през разглеждания период. Основни инструменти за минимизиране на загубите от непостъпили данъчни приходи в бюджета са осъществяващото се взаимодействие на институциите и обменът на информация в национален и в международен мащаб, както и намаляването на административната тежест и разходите за бизнеса и гражданите.

Основните мерки с постоянен характер включват: Механизъм за обратно начисляване на ДДС при доставки на стоки и услуги; Осъществяване на фискален контрол върху движението на стоки с висок фискален риск (СВФР); Механизъм за погасяване на публични задължения на лица с вземания от общини, други ведомства или държавни предприятия по договори за обществени поръчки и такива, възложени в изпълнение на оперативни програми на ЕС; Постоянен мониторинг спрямо длъжници с просрочени задължения над определен размер; Насърчаване на доброволното спазване на законодателството; Контрол върху доставките и движението на течни горива; Намаляване на административната тежест.

Законодателни промени през 2020 г.

За повишаване на бюджетните приходи и борба с данъчните измами – мерки за подобряване на спазването на законодателството, превенция и противодействие на данъчните измами и отклонението от данъчно облагане.

С цел оптимизация на изготвянето на годишните данъчни декларации по реда на чл. 92 от Закона за корпоративното подоходно облагане (ЗКПО) на търговските дружества и подобряване на процеса на годишно счетоводно приключване, в закона е прието изменение, с което се измества датата на подаване на годишните данъчни декларации по ЗКПО, като 31 март се заменя с периода от 1 март до 30 юни на съответната година. Датата за внасяне на корпоративния данък се променя, като срокът до 31 март се заменя със срок до 30 юни. Във връзка с изместването на датата за деклариране и плащане на годишните данъци на юридическите лица по реда на ЗКПО, е изместен срокът за деклариране и внасяне на годишните данъци за лицата, извършващи стопанска дейност като търговци по смисъла на Търговския закон, включително еднолични търговци или физически лица, регистрирани като земеделски стопани, избрали доходът от стопанската им дейност да се облага с данък върху годишната данъчна основа в ЗДДФЛ. Във връзка с промяната в сроковете за подаване на годишни данъчни декларации по ЗКПО са удължени и сроковете в чл. 38 от Закона за счетоводството за публикуване на годишните финансови отчети, консолидираните финансови отчети и годишните доклади по глава седма. За предприятията, които не са осъществявали дейност през отчетния период, е удължен срокът за деклариране на това обстоятелство до 30 юни на следващата година (еднократно за първия отчетен период без дейност). Респективно е удължен и срокът, до 31 юли, през който Агенцията по вписвания предоставя на НАП списък на предприятията, които са заявили за обявяване в търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел декларация по чл. 38, ал. 9, т. 2 от Закона за счетоводството.

Приети са изменения относно срока и начина на деклариране на авансови вноски за текущата календарна година (съгласно чл. 87а, ал.1 от ЗКПО в срок от 1 март до 15 април на същата година). Променен е и срокът за подаване на декларацията за промени на авансовите вноски за корпоративен данък по чл. 88 от ЗКПО. Целта е да се осигури по-

голяма предвидимост на данъчните приходи в бюджета, да се получи навременна информация за постъпленията в държавния бюджет за месец декември, което да позволи по-прецизното планиране и осъществяване на разходите от бюджетните разпоредители в края на финансовата година.

Механизмът за обратно начисляване на ДДС се прилага при доставки на стоки и услуги, посочени в приложение № 2 към глава деветнадесета „а“ от Закона за данък върху добавената стойност (ЗДДС) и представлява ефективен инструмент за противодействие и борба с данъчните измами с ДДС. В тази връзка е прието удължаване на срока за прилагане на мярката до 30.06.2022 година.

През 2020 г. в ЗДДС са въведени разпоредбите на Директива 2017/2455 и Директива 2019/1995, които целят подобряване функционирането на режима на ДДС, прилаган в рамките на целия Европейски съюз, в контекста на доставките на услуги и дистанционните продажби на стоки, и вноса на пратки с ниска стойност. Новите разпоредби обхващат: вътреобщностните дистанционни продажби на стоки; дистанционните продажби на стоки, внасяни от трети страни или територии; вътрешните дистанционни продажби и доставките, улеснявани от лице, което управлява електронен интерфейс. С измененията се цели да бъдат внесени подобрения и опростяване на някои правила в системата на ДДС, в контекста на доставките на услуги и дистанционните продажби на стоки и някои вътрешни доставки на стоки, с цел подобряване на събираемостта на приходите от данъка и облекчаване на административната тежест.

Направена е промяна в Закона за акцизите и данъчните складове (ЗАДС), свързана с привеждане на националното законодателство в съответствие с практиката на Съда на ЕС (Решение С-306/2014) по отношение на условията, при които се възстановява платеният акциз за етилов алкохол, вложен в производството на лекарствени продукти по смисъла на Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина и ветеринарномедицински продукти по смисъла на Закона за ветеринарномедицинската дейност.

Предприетите законодателни промени в чл. 47, ал. 7-11 на ЗАДС (обн., ДВ, бр. 44 от 2020 г.) целят да се създаде нормативна възможност за водене на отделна отчетност на нефтопродуктопровода и на базите за съхранение и/или производство, като по този начин се улеснят контролните действия и възможността за извършване на инвентаризация на всеки един от данъчните складове, както и да се създаде възможност за установяване на количествата в нефтопродуктопровода и базите във всеки един момент. След промените по-ясно е дефинирана компетентността (компетентната териториална дирекция) за осъществяване на митническия контрол и за установяване на възникнали задължения за акциз, както и за спазване на изискванията на ЗАДС, респективно на евентуално установени нарушения.

В Закона за държавните резерви и военновременните запаси (обн., ДВ, бр. 65 от 2020 г.) е установено нормативно създаването на държавно предприятие „Държавна петролна компания“ към министъра на икономиката, което да изпълнява всички функции на държавния резерв за съхранение и обновяване на резервите на петролни енергийни продукти. Промяната е свързана с оптимизиране на дейностите по създаване и управление на всички резерви и запаси от нефт и нефтопродукти, за да се гарантира устойчивото им поддържане. Целта е чрез участието на държавата в пазара на горива да се подобри конкуренцията на вътрешния пазар, което ще бъде в полза на крайните потребители и ще допринесе за увеличаване броя на данъчните складове в сектора на горивата. Очаква се положителен бюджетен ефект и увеличаване на постъпленията от акциз.

Усъвършенстван е механизмът 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. Това е една от основните мерки за събиране на публичните задължения от длъжници, явяващи се изпълнители по договори с лица – разпоредители с бюджет. Мярката е с постоянен характер и е въведена и усъвършенствана с РМС № 788/2014, РМС № 593/2016 г., РМС № 592 от 2018 г. и РМС № 681 от 2020 г.

За подобряване на бизнес средата и намаляване на административната тежест и разходите за бизнеса и гражданите

Удължен е срокът за прилагане на данъчното облекчение за извършване на производствена дейност в общини с безработица, по-висока от средната за страната в случаите на минимална помощ по чл. 188 от ЗКПО до 31 декември 2023 г. и в случаите на помощ за регионално развитие по чл. 189 от ЗКПО до 31 декември 2021 г.

В ЗКПО и в ЗДДФЛ е изравнен режимът на данъчно третиране на доходите от разпореждане с финансови инструменти и на доходите от лихви от облигации и други дългови ценни книжа, търгувани на регулиран пазар с тези, търгувани на пазар за растеж (до 31 декември 2025 г.). Промяната е във връзка с въвеждането на правна възможност за организиране на пазар за растеж по смисъла на чл. 122, ал. 1 от Закона за пазарите на финансови инструменти, чрез който се осигурява възможност за малките и средни предприятия да набират капитал при по-облекчени условия относно обхвата и периодичността на разкриваната от тях информация и въз основа на публикуването на облекчен по форма и съдържание проспект.

В ЗДДФЛ е направена промяна за синхронизация на разпоредбите на ЗДДФЛ с тези на Закона за защита на личните данни и успоредно с това създаване на по-ясни правила, касаещи задължението на физическите лица да издават документи, когато извършват стопанска дейност или получават доходи от наем. С изменението, когато платецът е физическо лице няма да е необходимо да се издава документ, когато плащането е по банков път. В случаите на плащане в брой ще се издава документ, в който не се съдържат данни за платеца на дохода, когато същият е физическо лице. Изискването за издаване на първичен счетоводен документ с данни за платеца на дохода се запазва само за случаите, когато платецът на доходите от друга стопанска дейност е предприятие или самоосигуряващо се лице, което води счетоводна отчетност и не издава сметка за изплатени суми.

Въведено е нов вид данъчно облекчение в ЗДДФЛ за лицата при ползване на услуги за ремонтни дейности. Целта на данъчното облекчение е физическите лица, които през годината са направили подобрения и/или ремонт в собствените си жилища, когато са налице определените в закона условия, да могат да намалят общата сума на годишната си данъчна основа с реално платените от тях разходи за труд на физическите или юридическите лица, извършили ремонта или подобренията, в общ размер до две хиляди лева.

С направено допълнение в чл.130а в ДОПК е създаден ред за използване на надвнесените суми по подадена данъчна декларация да могат да послужат за следващи плащания. Тази възможност ще се осъществява само по изрично желание на данъчно задължените лица.

С оглед установени проблеми, затрудняващи дейността на стопанските субекти, при въвеждане на изискванията на Наредба № Н-18, на които следва да отговарят софтуерите за управление на продажбите в търговски обекти (СУПТО), са извършени промени в чл. 118 на ЗДДС за отмяна на задължението за използване. С цел насърчаването на доброволното спазване на данъчно-осигурителното законодателство, е запазено използването на СУПТО, но като доброволна мярка и възможност за избор от страна на тър-

говеца. За стимулиране на неговото използване и за гарантиране на вече направените от търговците инвестиции по въвеждане на СУПТО, за лицата са предвидени някои облекчения – възможност за ускорено възстановяване на данъчен кредит по ЗДДС, неналагане на принудителна административна мярка „запечатване на търговски обект“ при първо нарушение за неиздаване на фискален бон, както и ускорена амортизация по ЗКПО на софтуера и хардуера, на който е инсталиран.

Прието е да отпадне предвиденото в Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ) изискване, за целите на данъка върху недвижимите имоти, завършването на сграда или части от нея да бъде установявано освен с удостоверение за въвеждане в експлоатация или разрешение за ползване, издадени по реда на Закона за устройство на територията (ЗУТ), и с представянето на удостоверение, издадено от Агенцията по геодезия, картография и кадастър (АГКК). Предвидената промяна е свързана с направеното изменение в Закона за кадастър и имотния регистър, съгласно която АГКК предоставя на органите, които въвеждат строежите в експлоатация, достъп до информационната система на кадастърта, да извършват служебна проверка, относно това дали даден строеж е нанесен в кадастралната карта и кадастралните регистри. Изменението е с цел намаляване на административната тежест за данъчно задължените лица и администрацията, както и с оглед повишаване на качеството на услугите и дейностите, предоставяни в процеса на административното обслужване.

С изменение в Закона за подпомагане на земеделските производители (ЗПЗП), обнародвано в "Държавен вестник", бр. 103 от 4 декември 2020 г. е удължен срокът за прилагане на схемата за "Държавна помощ под формата на отстъпка от стойността на акциза върху газьола, използван в първичното селскостопанско производство" до 31 декември 2023 година. Правната уредба за прилагане на помощта е уредена в разпоредбите на чл. 47а и следващите от ЗПЗП. От гледна точка на режима на държавните помощи мярката е оценена за съответствие с правилата за групово освобождаване по Регламент (ЕС) № 651/2014 (чл. 44) през 2016 година. Удължаването ѝ е допустимо съгласно Регламент (ЕС) № 972/2020, а измененията в съответното правно основание са обект на съгласуване по общия ред на Закона за държавните помощи и Правилника за неговото прилагане. Общият размер на предоставяната държавна помощ се утвърждава ежегодно със закона за държавния бюджет на Република България за съответната година.

Във връзка с дейностите по подготовката на Агенция „Митници“ за преминаване към единна сметка за плащания на акцизни задължения, са направени промени в чл. 44 от ЗАДС. Предвижда се всяко данъчно задължено лице да има открита виртуална сметка, в която ще се отразяват постъпилите плащания за вземания по акцизното законодателство, като е предвидено тези промени да влязат в сила от 1 януари 2022 година.

Приети са допълнения в чл. 75б от ЗАДС, които имат за цел оптимизиране на административната дейност, по отношение на размера на установяваните задължения в отделен данъчен период, както и обусловената необходимост за избягване на затруднения при издаването на актове, за които е заплатен съответният акциз в страната.

Прецизирана е разпоредбата на чл. 43, ал. 5 на ЗАДС, за да се избегнат затруднения при определянето на последния данъчен период, в случаите на издадено решение за прекратяване на лиценз/регистрация, на което е спряно предварителното изпълнение и впоследствие е влязло в сила след съдебно обжалване.

При издаването на удостоверение за освободен от акциз краен потребител се регламентира, че в хода на процедурата по издаване на удостоверението за установяване на вложеното количество от акцизната стока в крайния продукт и за определяна на кода по Комбинираната номенклатура (КН), компетентните митнически органи имат задължение да вземат проби за лабораторен анализ на всеки етап от производствения процес.

Създадена е правна рамка, уреждаща случаите, когато при необходимост за лицензираните складодържатели и при изпълнение на определени условия, същите да могат да надвишават определеното и предоставено за данъчния склад обезпечение, като по този начин се постига намаляване на административната тежест спрямо лицензираните складодържатели, които нямат забавени плащания за акциз, но в определени случаи имат необходимост да надвишат предоставеното обезпечение.

Посочени са случаите, в които търговците по смисъла на законодателството на друга държава – членка на Европейския съюз, или на друга държава – страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство може да осъществяват дейност, подлежаща на задължителна регистрация по Закона за акцизите и данъчните складове (ЗАДС), и чрез местно юридическо лице – акредитиран представител по реда на Закона за данък върху добавената стойност, като се регистрира местното юридическо лице – акредитиран представител.

Прецизирани са разпоредбите с цел възпрепятстване прехвърлянето на собственост и други действия от страна на проверяваните лица, при които митническите органи са установили данни за нарушение на ЗАДС и са предприели действия за обезпечаване на доказателства, представляващи акцизни стоки.

Създава се правна рамка за лицата, които желаят да използват предоставената законова възможност за ползване на определена част от складовия капацитет на лицензираните складодържатели.

С оглед избягване на злоупотреби със стоки, които се използват за производство на т. нар. „дизайнерски горива“, се въведеха разпоредби регламентиращи, че стоките, включени в код по КН 3814 са енергийни продукти по смисъла на ЗАДС, като се определи и акцизна ставка. Акцизна ставка се въведе и за смазочните препарати и препаратите за омасляване с код по КН 3403. Детайлизирана е нормативната уредба, свързана с изискванията за изграждане на системата за видеонаблюдение, както и процедурата по съгласуването ѝ с митническата администрация.

Направени са изменения и допълнения, във връзка с въведеното изискване в чл.24а от ЗАДС (в сила от 01.01.2020 г.), освободените от акциз крайни потребители, получаващи енергийни продукти с код по КН от 2710 12 до 2710 20, да използват автоматизирани системи за отчетност и средства за контрол, като е въведена съответна поднормативна регулация в Наредба Н-1 от 22.01.2014 г. за специфичните изисквания и контрола, осъществяван от митническите органи върху средствата за измерване и контрол на акцизни стоки.

С цел ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност, както и намаляване на административната тежест за икономическите оператори е предоставена възможност за лицата да посочват индивидуализиращите данни на съответния документ, въз основа на които да се установи информацията по служебен път, чрез справка в средата за междурегистров обмен. В тази връзка са направени допълнения в съответните разпоредби. Създаден е нов чл. 101в от ЗАДС, свързан с документалната обосновааност при движението на освободени за потребление акцизни стоки от данъчен склад или от обекти, регистрирани по чл. 56, ал. 1, или от обект на лица по чл. 57а, ал. 1, т. 1 от ЗАДС. Тази промяна е в следствие от отпадането на задължението, лицата да попълват на хартиен носител Приложение № 14б от Правилника за прилагане на Закона за акцизите и данъчните складове (ППЗАДС), с което се удостоверяваше точния адрес на мястото на разтоварване на моторните горива. Така правната норма ще се прилага при извършване на проверка на лица, получатели или доставчици на освободени за потребление акцизни стоки, за които представените акцизни данъчни документи и/или фактури не удостоверяват еднозначно, че са относно-

ми към акцизните стоки, респ. че техният акциз е бил начислен или заплатен. След изменението, органите на НАП и митническите органи имат възможност да проследяват движението на горивото от данъчния склад до крайния потребител, съответно да удостоверяват произхода му и дали са платени косвените данъци за него.

Създаването на чл. 101в от ЗАДС доведе до промени и в административнонаказателните разпоредби, по специално в чл. 126 от ЗАДС. Съгласно новата редакция на чл. 126, ал. 2 от ЗАДС (в сила от 01.01.2021 г.), санкциите по чл. 126, ал. 1 се налагат и на лицата, които държат освободени за потребление течни горива, за получаването, респ. за последващата доставка на които не са подали изискуемите данни към НАП, а представените документи по чл. 126, ал. 1 не удостоверяват безспорно начисляването или заплащането на акциза.

Агенция Митници

Извършени ревизии във връзка с акцизното законодателство за 2020 г.

От извършените ревизии по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс във връзка с акцизното законодателство за 2020 г., с установени задължения са 22 броя, а без установени задължения са 14 броя. Относителният дял на ревизиите без установени задължения е 38.9%.

От извършените общо 36 броя ревизии (в т. ч. – планови 18 броя и извънпланови 18 броя), установени задължения за акциз и лихва за просрочие с ревизионен акт (РА) са общо 11 465 905.46 лв. (в т. ч. за акциз 10 075 925.61 лв., за лихва 1 389 979.85 лв.). С РА е установен надвнесен акциз в размер на 1 887 769.28 лв. От планови ревизии са установени задължения за акциз и лихви в размер на 42 425.45 лв. От извънпланови ревизии са установени задължения за акциз и лихви в размер на 11 423 480.11 лв. От общо установените задължения за акциз и лихва в размер на 11 465 905.46 лв. – относителният дял на плановите ревизии е 0.37%, а относителният дял на извънплановите ревизии е 99.63%.

В сравнение със същия период на миналата година, установените задължения за акциз нарастват с 57,3%.

Митническо законодателство

С премахването на прага от 10/22 EUR за освобождаване от ДДС при внос, считано от 1 юли 2021 г. всички стоки, внасяни в Европейския съюз (ЕС), ще подлежат на облагане с данък върху добавената стойност (ДДС), независимо от стойността им. Прилагането на пакета за ДДС в областта на електронната търговия наложи внасянето и на изменения в митническото законодателство.

С оглед да се гарантира събирането на ДДС върху всички стоки, внасяни от трета държава в ЕС, трябва да се подава митническа декларация за допускане за свободно обращение дори за пратки със собствена стойност, ненадвишаваща 150 EUR. Обработката на митнически декларации за пратки със собствена стойност, ненадвишаваща 150 EUR, които не са предмет на забрани и ограничения, се реализира чрез въвеждане на митническата декларация за допускане за свободно обращение, съдържаща специфичния набор от данни, посочен в приложение Б от Делегиран регламент (ЕС) 2015/2446 от 28 юли 2015 година за допълнение на Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета за определяне на подробни правила за някои от разпоредбите на Митническият кодекс на Съюза, колона Н7 „Митническа декларация за допускане за свободно обращение за пратка, освободена от вносно мито в съответствие с член 23, параграф 1 или член 25, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1186/2009“.

Проекти, свързани с разработването и усъвършенстването на интегрираните информационни системи на Агенция „Митници“.

През 2021 г. Агенция „Митници“ продължава да реализира редица проекти в съответствие с Пътната карта за изпълнение на Секторната стратегия „е-Митници“ (2016-2025 г.), които имат за цел повишаване качеството на административното обслужване на гражданите и бизнеса, чрез усъвършенстване на съществуващи електронни административни услуги и включването на нови електронни услуги, намаляване на административната тежест, своевременно отражение на настъпили промени в нормативната уредба, усъвършенстване на процесите по преминаване към безхартиена среда и други.

През 2020 г. в рамките на проект, финансиран по договор № BG05SFOP001-1.007-0001 за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Оперативна програма „Добро управление“, са изпълнени следните приоритетни дейности:

- Системата за управление на идентичностите и достъпа на АМ (СУИД) е надградена и приведена в съответствие със съюзните функционални изисквания, произтичащи от UUM&DS Release 2;
- Финализирани са тестове за съответствие (Conformance test) за приемане на разработените функционалности на модул „Национално приложение на Системата за контрол на вноса 2 (ICS2, Release1- postal and express consignments)“. Внедрен е Универсален CCN 1/2 шлюз за интеграция на националния домейн на Транс-европейските системи на Агенция „Митници“ с Общия домейн и Red Hat AMQ Broker и приложенията, които ги ползват. Предвижда се ICS2 Release 1 и Универсалния CCN 1/2 шлюз да бъдат първите приложения, работещи върху нея (Cloud Architecture);
- Стартирани са дейностите по развитие и въвеждане на Институционалната архитектура на АМ по отношение на модул „Анализ на риска“, модул „Обработване на рискова информация“, модул „Административно и наказателно производство“, модул „Декларация за парични средства“ и модул „Регистър задължения към митническата администрация, автоматично събиране на задълженията и изграждане интерфейс за връзка към RegiX“;
- Приключени са дейностите по развитие и въвеждане на Институционалната архитектура на АМ за митнически процеси, свързани с разширяване на склада от данни (Data Warehouse) по отношение на справочно-аналитичните изисквания на целева област „Развитие на митническата информационна система – БИМИС 2020“ и по-конкретно, по отношение на Митническа информационна система за внос, Митнически задължения, Митническа информационна система за транзит и Митническа информационна система за изнасяне.

Променени са функционалности на националната вносна система във връзка с изпълнението на проект 1.17 от MASP: използване на услугата за директна консултация към централния IOSS-DR, използване на услугата за консултация към Националния регистър за IOSS за валидиране на ДДС номера и обработване на митнически декларации. Необходимостта от реализация на проекта произтича от измененията в ДДС законодателството за облагане с ДДС на електронната търговия (ДДС пакет), и измененията в митническото законодателство на Съюза – Делегиран регламент (ЕС) 2019/1143 на Комисията от 14 март 2019 година за изменение на Делегиран регламент (ЕС) 2015/2446 по отношение на декларирането на някои пратки с ниска стойност и Регламент за изпълнение (ЕС) 2019/1394 на Комисията от 10 септември 2019 година за изменение и поправка на Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/2447 по отношение на някои правила

за наблюдението на допускането за свободно обращение и за напускането на митническата територия на Съюза.

Внедрени са в експлоатация версии на модули на Българска акцизна централизирана информационна система (БАЦИС) с реализирани промени, съгласно Европейските спецификации за изпълнение на планирани дейности за EMCS фаза 3.4 и SEED 1.20.

Завършен е проект „Промени в модул ПТРП – преходен проект“. Реализирана е интеграция между модул ПТРП и информационната система на „Национално ТОЛ управление“ в Агенция „Пътна инфраструктура“ за проверка на редовност на пътно превозно средство в информационната система на „Национално ТОЛ управление“, заплащане на компенсаторна и максимална такса и издаване на Акт за установяване на административно нарушение. Ефектът от реализирането на проекта е по-бърза обработка на трафика на ГКПП.

С цел подготовката за присъединяване на Република България към еврозоната, по отношение на плащанията на публични вземания и изпълнение на изискванията на съюзното законодателство, насочени към премахване на разликите между националните и презграничните плащания в рамките на единна зона за плащания в евро продължава изпълнението на дейностите по проект „Надграждане на информационните системи на Агенция „Митници“ за премахване на разликите между националните и презграничните плащания в рамките на единната зона за плащане в евро (SEPA)“.

През 2021 г. е планирано изпълнение и на следните проекти за Агенция „Митници“:

Проект 3.3.1.39 от ПГ-2021 за реализиране на промени в модул „Пътни такси и разрешителен режим“ (ПТРП) за привеждане към действащата нормативна база на автоматичното изчисляване на дължимите такси за движение на товарни пътни превозни средства по определен маршрут, в хипотезата на чл. 6, ал. 1, т. 3 букви (в) и (г) от Наредба № 11 от 03.07.2001 г. за движение на извънгабаритни и/или тежки пътни превозни средства;

Проект 3.3.1.41 за промени в Митническа информационна система за внасяне (МИСВ) по отношение на обработката на свидетелството за приключване, промени в Модул митническо задължение и управление на обезпечението (ММЗУО) за привеждане на функционалността ръчно въвеждане на документи в съответствие с изискванията на чл.66, ал.3 от Закона за митниците при устно деклариране на стоки, промени в модул „Последващ контрол“ на Българска интегрирана митническа информационна система (БИМИС ПК) по отношение на интеграцията със Система за идентификация и регистрация на икономически оператори (ЕОРИ2) и МИСВ.

7. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ

7.1 Национални бюджетни правила

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

С приемането на Закона за публичните финанси и Закона за Фискален съвет и автоматични корективни механизми и на последващите им изменения и допълнения, свързани с постигане на пълно съответствие с европейското законодателство, България покри изцяло изискванията за засилване и укрепване на икономическото управление в ЕС. Правилата отговарят на международно приетите дефиниции и критерии, и на изискванията за съгласуване на националното фискално планиране с превантивната и корективната част на ПСР на ЕС.

Трайната законова уредба на правилата оказва положително влияние, като се гарантира тяхната дългосрочна устойчивост и като се поставят универсални критерии за оценка на фискалната политика.

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

По отношение на обхвата разграничаваме правила за показатели както по националната методология – за бюджетното салдо и разходите по консолидираната фискална програма (на касова основа) и за държавния дълг, така и показатели съгласно европейската методология – за сектор „Държавно управление“ (за някои правила – и за съответните му подсектори) – за средносрочната бюджетна цел за структурния дефицит, за бюджетното салдо и за консолидирания дълг за сектор „Държавно управление“.

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

Правната рамка, уреждаща фискалните правила и ограничения, но също и резултатите от тяхното прилагане, са обект на периодичен преглед както от страна на правителство-

то, така и от органите на Европейския съюз и международните финансови институции. При установяване на несъответствия на нормите, уреждащи бюджетната рамка спрямо международно установени норми и практики в тази област, както и при неуредени обществени отношения при управлението на публичните финанси, които пораждаат рискове за бюджета и за спазването на фискалните правила, правителството предприема съответните мерки за урегулиране. От приемането на ЗПФ през 2013 г. до настоящия момент бяха приети три по-съществени изменения и допълнения на ЗПФ, две от които бяха свързани с прецизиране и доразвиване на уредбата, с цел подобряване на процесите по управлението на публичните финанси и постигане на пълно съответствие с изискванията на Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 г. относно изискванията за бюджетните рамки на държавите-членки, както и създаването на условия за изпълнението на относимите регламенти, приети в края на 2011 г., а третата е с оглед осигуряване на по-голяма гъвкавост при настъпване на извънредни обстоятелства, породени от необичайни събития. Овладеяването и преодоляването на последствията от възникналата пандемия от COVID-19 доведе както до активиране на клаузата за изключение в рамките на Европейския съюз, така и до необходимост от преразглеждане на националните цифрови фискални правила и тяхната гъвкавост на фона на глобалните предизвикателства пред икономиката и бюджета.

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

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

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

На ниво отделни бюджети законовите ангажименти на първостепенните разпоредители с бюджет изискват в рамките на управленската отговорност да се спазва бюджетна дисциплина, в т.ч. и приложимите за тях правила. Това важи и за самостоятелните бюджете-

ти, които не са част от държавния бюджет, тъй като те влияят върху параметрите на бюджетната рамка на национално ниво.

Освен основните принципи, правила и процедури, относими за всички разпоредители с бюджет, натрупаните бюджетни дисбаланси на местните власти и невъзможността да се спазват правилата за общините са причина за законово уреждане на процедури за идентифициране на общини с финансови затруднения и създаване на механизми за финансово оздравяване.

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

През 2021 г. за общините, при които срокът на процедурата за финансово оздравяване изтича през 2019 или 2020 г., с цел изпълнение на ангажиментите им за възстановяване на безлихвените заеми продължава въведената практика за съгласуване от министъра на финансите на проектобюджетите им. Три от тези общини и през 2021 г. са определени като общини с финансови затруднения, като за тях е задължително при изготвяне на новите им планове за финансово оздравяване да бъдат включени мерки за оптимизиране на разходите в дейност „Общински съвети“ и плановете да не включват ползването на безлихвен заем за финансово оздравяване.

През 2021 г. се запази редът за определяне на общини с финансови затруднения при изпълнение на проекти, финансирани със средства от Европейския съюз, като и за тези общини е предвидено въвеждането на процедура за оздравяване и реализирането на план за финансово оздравяване.

Наличието на национални фискални правила и едновременното им спазване с правилата и ограниченията, наложени от европейското законодателство, може да бъде както предимство, така и предизвикателство.

Приемането на промените в Закона за публичните финанси през 2020 г. бе адекватен отговор на създалата се извънредна икономическа и финансова ситуация вследствие на разразилата се пандемия от COVID-19, която да позволява предприемането на мерки при стриктно спазване на изискванията на европейското законодателство по отношение на фискалните правила и за освобождаване на необходимото фискално пространство в рамките на националните ограничения и при спазване на финансова дисциплина и фискална устойчивост.

Изключително динамичната ситуация и необходимостта от вземането на бързи бюджетни решения, включително преценка на параметрите на бюджетната рамка в средносрочен план, съгласно разпоредбите на ЗПФ, наложиха спешното разглеждане на промените в правилата и ограниченията, които са основа за разработването на фискалната политика, за изготвянето на разчети по основни бюджетни показатели и са гарант за дългосрочната устойчивост на публичните финанси.

Основните причини за измененията и допълненията в Закона за публичните финанси са свързани с въвеждането на норми за временно отклонение от ограниченията на националните фискални правила при извънредни ситуации с цел да бъде ограничено процикличното им влияние.

С приемането на ЗИД на ЗПФ се:

- създават възможности за по-голяма гъвкавост по отношение на националните фискални правила при наличието на извънредни обстоятелства;

- постига по-ясно дефиниране на ограниченията и допустимите отклонения;
- осигурява изпълнението на мерки за ограничаване и преодоляване на последиците от възникнали извънредни ситуации.

Освен това следва да се отбележи и фактът, че на европейско ниво като адекватен и бърз отговор на предизвикателствата, свързани с избухналата пандемия от COVID-19, бяха активирани правните възможности за прилагане на изключения при оценката за спазването на фискалните правила и ограничения от държавите-членки. Именно това беше и основната причина за ускореното приемане на промени в ЗПФ, за да се постигне синхронизация на правните норми на европейското и националното законодателство по отношение на допустимите възможности за отклонения.

Промените касаят както показателите на сектор „Държавно управление“ (на начислена основа) и възможните отклонения при извънредни обстоятелства, които са позволени в приложимото европейско законодателство и правилата на Пакта за стабилност и растеж, така и показателите на консолидираната фискална програма (на касова основа) за възможните отклонения при извънредни обстоятелства.

Създадената нова ал. 3 в чл. 25 дава възможност дефицитът на сектор „Държавно управление“ на годишна основа да надвишава 3 на сто от БВП при извънредни обстоятелства (необичайни събития) извън контрола на Министерския съвет, имащи сериозно въздействие върху финансовата позиция на сектор „Държавно управление“.

С промените в чл. 26, ал. 2 се разширява възможността при наличието на извънредни обстоятелства извън контрола на Министерския съвет, имащи сериозно въздействие върху финансовата позиция на сектор „Държавно управление“, годишният ръст на разходите да надхвърли референтния растеж на потенциалния брутен вътрешен продукт, като по този начин се постига консистентност с чл. 24, ал. 1, а с ал. 3 се осигурява съответствие на сроковете за предприемане на допълнителни мерки за връщане към допустимото ограничение. Ситуацията с избухналата пандемия от COVID-19 ясно показва, че необичайните събития могат до доведат както до неизпълнението на средносрочната бюджетна цел за структурния дефицит на годишна основа, така и до превишаване на ръста на разходите над референтния растеж на потенциалния БВП, което е допустимо като изключение съгласно правилата на Пакта за стабилност и растеж.

С измененията в чл. 27 (ал. 4 и 5) се променя уредбата относно ограничението за годишният бюджетен дефицит по КФП и се определяха допустими възможности за отклонение от ограничението. Отменено е и обвързването на възможността за надвишаване на 3 процентното ограничение на дефицита на касова основа при извънредни обстоятелства с условието да не се нарушава ограничението за дефицита на сектор „Държавно управление“. С това се цели по-голяма гъвкавост при наличието на извънредни обстоятелства, като размерът на ограничението на дефицита по КФП е променен от 2 на сто на 3 на сто.

С цел да не се ограничава усвояването на средства от европейските фондове и програми в чл. 28, ал. 1 е направено допълнение, с което от обхвата на максималния размер на разходите по консолидираната фискална програма, който не може да надвишава 40 на сто от brutния вътрешен продукт, са изключени разходите, извършвани от сметки за средства от Европейския съюз, включително и по други международни програми и договори, които са с режим на сметки за средства от Европейския съюз, както и свързаното с тях национално съфинансиране. Промените в Закона за публичните финанси по отношение на фискалните правила осигуряват възможност ограниченията да са в съот-

ветствие с динамичните предизвикателства при спазване на изискванията на европейското законодателство.

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

7.2 Бюджетни процедури

Бюджетна процедура за 2022 г.

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

В Закона за публичните финанси е посочено, че бюджетната процедура включва етапите, сроковете, разпределението на отговорностите и изискванията за съставянето както на средносрочната бюджетна прогноза, така и на проекта на държавния бюджет. Постоянният стремеж за усъвършенстване на качеството на бюджетните документи като израз на доброто управление на публичните финанси изисква бюджетната процедура да отчита както променящите се изисквания към всички отговорни институции, така и изискванията към България като държава членка в рамките на т.нар. Европейски семестър – графикът, чрез който се осъществява съгласуваност на националните икономически и бюджетни политики в рамките на Европейския съюз.

Бюджетната процедура за 2022 г. бе изготвена съгласно правилата и изискванията на ЗПФ, като при нейната подготовка бяха отразени заложените изисквания за структурата и съдържанието на ключовите бюджетни документи, сроковете и отговорните бюджетни организации, както и сроковете и отговорностите на изпълнителната власт във връзка с функциите на Фискалния съвет в рамките на бюджетния процес. Процедурата бе одобрена с Решение № 64 на Министерския съвет от 22 януари 2021 г.

Следва да се има предвид, че с бюджетната процедура за 2022 г. се осигурява завръщане към стандартните етапи в процес по подготовка и приемането на бюджета, след като бюджетната процедура за 2021 г. беше изпълнявана в условията на извънредно положение и извънредни обстоятелства, което неминуемо се отрази върху структурата, формата и съдържанието на изготвяните бюджетни документи. Това беше валидно по отношение на изискванията в рамките на Европейския семестър, в частност отнасящи се до оптимизиране на формата и съдържанието на Програмите за стабилност/Конвергентните програми и до активирането на общата клауза за изключение, с която се позволява временно отклонение от спазването на фискалните правила и ограничения, като при оценката на референтните показатели се взема предвид и ефектът от прилагането на мерки, свързани с преодоляване на последиците от пандемията.

Поради горните причини в рамките на първия етап на бюджетната процедура за 2021 г. не беше изготвена Средносрочна бюджетна прогноза за периода 2021–2023 г. като отделен бюджетен документ, а приетите с Конвергентната програма макроикономическа и бюджетна прогнози изпълняваха тази функция. Така временно се ограничи хоризонтът на средносрочното планиране, но с Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2021–2023 г., одобрена като мотиви към законопроекта за държавния бюджет за 2021 г., беше представена прогноза за основните макроикономически и бюджетни параметри и допускания в средносрочен план.

С бюджетната процедура за 2022 г. се създаде необходимата организация и координация между отделните разпоредители с бюджет в процеса на бюджетно планиране и съставяне на основните бюджетни документи. От гледна точка на обхват и участници в бюджетния процес в нея са определени отговорностите на всички институции (бюджетни организации), чиито бюджети са част от консолидираната фискална програма, но също така и на други юридически лица, които попадат в обхвата на сектор „Държавно управление“.

С бюджетната процедура за 2022 г. Министерският съвет определи за 2022 г., освен ПРБ по бюджетите на Министерския съвет, на министерствата и на държавните агенции, и останалите ПРБ, чиито бюджети се включват в държавния бюджет съгласно Закона за публичните финанси, с изключение на бюджетите на Народното събрание и на съдебната власт, да прилагат програмен формат на бюджет по утвърдени от правителството области на политики/функционални области и бюджетни програми (РМС № 891 от 2020 г.). Това е инструмент на правителството за повишаване на качеството на управление на публичните финанси, подобряване процесите на планиране и изготвяне на проектобюджетите на бюджетните организации, повишаване на прозрачността и отчетността на бюджетните системи.

В рамките на бюджетната процедура за 2022 г. и в съответствие със Закона за публичните финанси се изготвя пролетна и есенна макроикономическа прогноза и се приемат стандарти за финансиране на делегираните от държавата дейности чрез общинските бюджети. В хода на бюджетната процедура са интегрирани и процедури за одобряване от Министерския съвет на проектите, които ще се финансират с държавни и/или държавногарантирани заеми през 2022 г.

Процедурата за 2022 г. е разделена на два основни етапа.

В първия етап на процедурата през месец април 2021 г. Министерският съвет разглежда и одобрява средносрочната бюджетна прогноза за периода 2022–2024 г., ежегодната актуализация на Конвергентната програма и приема стандартите за делегираните от държавата дейности с натурални и стойностни показатели през 2022 г., утвърждава норматив за час програма за подготовка, създаване и разпространение на национални и регионални програми на БНР и БНТ през 2022 г., както и изготвените от министъра на финансите мотиви при неприемане на мотивираното становище и препоръките на Фискалния съвет относно пролетната макроикономическа прогноза и/или средносрочната бюджетна прогноза за периода 2022–2024 г. През месец юни 2021 г. Министерският съвет разглежда и одобрява изготвения от министъра на образованието и науката проект на решение за одобряване на максималния размер на новите държавни гаранции, които могат да бъдат издадени през 2022 г. по Закона за кредитиране на студенти и докторанти, както и изготвения от министъра на финансите проект на решение за одобряване на проектите, които ще се финансират с държавни и/или държавногарантирани заеми през 2022 г. Етапът завършва през месец юли с привеждането в съответствие от ПРБ на бюджетните им прогнози за периода 2022–2024 г. с приетите от Министерския съвет решения и с публикуването на бюджетните си прогнози в програмен формат на

интернет страниците си при спазване на изискванията на Закона за защита на класифицираната информация.

Предвид политическата ситуация след парламентарните избори, състояли се на 4 април 2021 г., този етап от бюджетната процедура е разтеглен, така че да се даде възможност на новосформираното мнозинство в НС да отрази и бюджетира своите приоритети съгласно програмните си документи за управление на страната в рамките на мандата на настоящия парламент.

Във втория етап на процедурата Министерството на финансите изготвя законопроекта на държавния бюджет на Република България за 2022 г. и законопроектите за изменение и допълнение на данъчните закони. Съгласуването с Националното сдружение на общините в Република България на механизма за разпределяне на общата изравнителна субсидия и на целевата субсидия за капиталови разходи по общини и провеждането на консултации по предложенията на сдружението за общия размер на основните бюджетни взаимоотношения на общинските бюджети с централния бюджет и на други предложения по проекта на държавния бюджет за 2022 г. в частта му за общините също е част от втория етап. До края на месец октомври 2021 г. Министерският съвет разглежда и одобрява изготвените от министъра на финансите проекти на Закон за държавния бюджет на Република България за 2022 г. и на актуализирана средносрочна бюджетна прогноза за периода 2022–2024 г., която представлява мотиви към законопроекта, както и на мотиви при неприемане на мотивираното становище и препоръките на Фискалния съвет относно есенната макроикономическа прогноза и/или законопроекта за държавния бюджет на Република България за 2022 г. и актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2022–2024 г. При необходимост Министерският съвет одобрява изменение и допълнение на решението за приемане на стандарти за делегираните от държавата дейности с натурални и стойностни показатели през 2022 г. и на решението за утвърждаване на норматив за час програма за подготовка, създаване и разпространение на национални и регионални програми на БНР и БНТ през 2022 г. В същия срок Министерският съвет разглежда и одобрява и подготвените от управителя на Националната здравноосигурителна каса и внесени чрез министъра на здравеопазването в Министерския съвет проекти на Закон за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2022 г. и на мотиви при неприемане на мотивираното становище и препоръките на Фискалния съвет относно законопроекта, както и подготвените от управителя на Националния осигурителен институт и внесени чрез министъра на труда и социалната политика в Министерския съвет проекти на Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2022 г. и на мотиви при неприемане на мотивираното становище и препоръките на Фискалния съвет относно законопроекта.

В едномесечен срок от обнародването в „Държавен вестник“ на Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г. Министерският съвет приема по предложение на министъра на финансите Постановление за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2022 г.

При необходимост в едномесечен срок от обнародването на Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г., Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2022 г., Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2022 г. и на данъчните закони, Министерският съвет провежда заседание, на което разглежда и одобрява промени в актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2022–2024 г. в съответствие с параметрите на приетите закони.

Ако е необходимо, в едноседмичен срок от одобряването на промените в актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2022–2024 г. първостепенните разпоредители с бюджет по бюджетите на бюджетните организации, които са определени да

прилагат програмен формат на бюджет, актуализират програмните формати на бюджетите си, изпращат ги до Министерството на финансите, Сметната палата и Народното събрание и ги публикуват на интернет страниците си при спазване изискванията на Закона за защита на класифицираната информация, с което бюджетната процедура за 2022 г. приключва. Окончателните бюджети в програмен формат на ПРБ следва да съответстват на показателите по приетия от Народното събрание Закон за държавния бюджет на Република България за 2022 г. и на одобрените от Министерския съвет промени в актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2022–2024 г.

С оглед подпомагане процесите на планиране, разработване и актуализиране на средносрочната бюджетна прогноза, на планирането и съставянето на проектобюджетите на разпоредителите с бюджет, включително в програмен формат, министърът на финансите дава подробни указания и на двата етапа на бюджетната процедура, като за първия етап на бюджетната процедура за 2022 г. това беше направено с БЮ № 1 от 10.02.2021 г. В указанията са определени и сроковете и отговорните бюджетни организации, които следва да публикуват на интернет страниците си съответните документи, свързани с бюджетната процедура за 2022 г., при спазване изискванията на Закона за защита на класифицираната информация.

Спазването на бюджетната процедура създава условия за прозрачност и представлява елемент на доброто управление на публичните финанси в страната. Добросъвестното участие в бюджетния процес на всички бюджетни организации е условие за цялостния успех на процедурата и предпоставка за постигане на желаните крайни резултати от провеждането ѝ, а именно устойчиви и предвидими/реализуеми/реалистични средносрочна бюджетна прогноза и годишен държавен бюджет.

7.3 Други институционални развития във връзка с публичните финанси

Процес на присъединяване на Република България към еврозоната

След присъединяването на българския лев към Валутен механизъм II и банковия съюз чрез установяването на тясно сътрудничество с ЕЦБ на 10 юли 2020 г., процесът по членството на България в еврозоната навлезе в заключителната си фаза. В тази връзка чрез Постановление на Министерския съвет №103 от март месец 2021 г. беше изменено и допълнено Постановление №168 на Министерския съвет от юли 2015 г. за създаване на Координационен съвет за подготовка на Република България за членство в еврозоната.

Промените на ПМС №168 са насочени към прецизиране и допълване на разпоредбите с цел осигуряване на качествено управление и координация на подготвителния процес и експертното изпълнение на дейностите, необходими за успешното въвеждане на евро-то. Важна промяна е заемането на поста съпредседател на Координационния съвет от страна на управителя на Българската народна банка, предвид ключовата роля на БНБ в процеса на подготовка за членство в еврозоната. С промените също така е заложено в срок до 30 юни 2021 г. да бъде разработен Национален план за въвеждане на евро-то в Република България, с индикативна дата за членство в еврозоната от 1 януари 2024 г.

8. ПРИЛОЖЕНИЕ А

Табл. 1а: Макроикономически перспективи

	Код по ЕСС 2010	2020	2020	2021	2022	2023	2024
		Равнище (млн. лв.)	Темп на изменение	Темп на изменение	Темп на изменение	Темп на изменение	Темп на изменение
Реален БВП (по цени от 2015 година)	B1*g	98 389	-4.2	2.7	3.6	3.4	2.7
Номинален БВП	B1*g	118 605	-1.0	5.0	5.5	5.4	4.6
Частно потребление	P.3	65 549	0.2	2.0	3.8	3.6	3.6
Правителствено потребление	P.3	17 734	7.5	4.4	-0.2	2.7	0.8
Бруто образуване на основен капитал	P.51	18 834	-5.1	-3.4	3.0	7.2	0.4
Изменение на запасите и нетно при добиване на активи (% от БВП)	P.52+P.53	801	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1
Износ на стоки и услуги	P.6	61 526	-11.3	5.8	6.8	4.8	3.5
Внос на стоки и услуги	P.7	66 061	-6.6	3.7	5.7	6.0	3.2
Крайно вътрешно търсене		-	0.4	1.5	2.7	3.8	2.4
Изменение в запасите и нетно при добиване на активи	P.52+P.53	-	-1.4	0.0	0.0	0.0	0.0
Външен баланс на стоки и услуги	B.11	-	-3.2	1.2	0.8	-0.5	0.3

Табл. 1б: Ценова динамика

	Код по ЕСС 2010	2020	2020	2021	2022	2023	2024
		Равнище	Промяна ³¹	Промяна	Промяна	Промяна	Промяна
Дефлатор на БВП		100	3.3	2.2	1.9	1.9	1.9
Дефлатор на частното потребление		100	0.5	1.2	1.7	1.7	1.8
ХИПЦ ³²		100	1.2	1.8	2.0	2.0	2.1
Дефлатор на правителственото потребление		100	6.7	5.9	0.1	0.6	0.3
Дефлатор на инвестициите		100	0.0	1.1	3.2	3.1	3.3

³¹ Процентно изменение спрямо предходната година.

³² Незадължителен за Програмите за стабилност.

Дефлатор на цените на износа (стоки и услуги)		100	-2.3	4.8	0.0	0.3	0.5
Дефлатор на цените на вноса (стоки и услуги)		100	-5.3	4.8	-0.4	-0.1	0.2

Табл. 1в: Развитие на пазара на труда

	Код по ЕСС 2010	2020	2020	2021	2022	2023	2024
		Равнище	Промяна	Промяна	Промяна	Промяна	Промяна
Заетост (хил. души) ³³		3 452	-2.3	0.5	1.3	1.0	0.5
Заетост (млн. отработени часове) ³⁴		5 539	-4.7	1.8	2.1	1.5	0.5
Безработица ³⁵		5	5.1	5.0	4.7	4.4	4.4
Производителност на труда (лв. на един зает) ³⁶		28 504	-1.9	2.2	2.3	2.4	2.2
Производителност на труда (лв. на отработен час) ³⁷		18	0.6	0.9	1.5	1.9	2.2
Компенсации на наетите (млн. лв.) ³⁸	D.1	53 942	3.0	7.5	8.6	8.2	7.1
Компенсация на един нает		20 962	5.9	6.4	7.1	7.0	6.5

Табл. 1г: Секторни баланси

% от БВП	Код по ЕСС 2010	2020	2021	2022	2023
Нето предоставени/ получени заеми спрямо останалия свят, в това число:	B.9	0.9	2.6	3.5	3.3
– баланс на стоки и услуги		1.8	2.9	3.8	3.4
– баланс на първични доходи и трансфери		-2.5	-2.1	-2.0	-1.9
– капиталова сметка		1.6	1.8	1.6	1.8
Нето предоставени/ получени заеми на частния сектор	B.9	4.3	8.2	6.2	6.4
Нето предоставени/ получени заеми на консолидираното правителство	EDP B.9	-3.4	-5.6	-2.7	-3.1

³³ Заето население, дефиниция от националните сметки.

³⁴ Дефиниция от националните сметки.

³⁵ Хармонизирана дефиниция, Евростат; нива.

³⁶ Реален БВП в лева на един зает.

³⁷ Реален БВП в лева на отработен час.

³⁸ В млн. лв.

Статистическа разлика		-	-	-	-
-----------------------	--	---	---	---	---

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

	ECC 2010	2020	2020	2021	2022	2023
		Равнище	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП
1. Консолидирано правителство	S.13	-4 055.5	-3.4%	-5.6%	-2.7%	-3.1%
2. Централно правителство	S.1311	-4 550.6	-3.8%	-5.6%	-2.8%	-3.2%
3. Регионално правителство	S.1312					
4. Местно правителство	S.1313	329.8	0.3%	0.0%	0.1%	0.1%
5. Фондове за социално осигуряване	S.1314	165.3	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%
6. Общо приходи	TR	46 798.2	39.5%	36.5%	37.2%	37.4%
7. Общо разходи	TE	50 853.7	42.9%	42.1%	39.9%	40.5%
8. Нето предоставени/ получени заеми	EDP B.9	-4 055.5	-3.4%	-5.6%	-2.7%	-3.1%
9. Лихвени разходи	EDP D.41	673.3	0.6%	0.6%	0.6%	0.7%
10. Първичен баланс		-3 382.3	-2.9%	-5.1%	-2.1%	-2.4%
11. Еднократни и други временни мерки		-3 896.8	-3.3%	-2.5%	-0.3%	-0.8%
12. Общо данъци (12=12a+12b+12c)		25 860.4	21.8%	21.2%	21.5%	21.5%
12a. Данъци върху производството и вноса	D.2	18 420.9	15.5%	15.0%	15.2%	15.1%
12b. Текущи данъци върху доходите, богатството и т.н.	D.5	7 102.2	6.0%	5.9%	6.1%	6.1%
12c. Данъци върху капитала	D.91	337.3	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%
13. Социално-осигурителни вноски	D.61	11 001.2	9.3%	9.4%	9.5%	9.6%
14. Доход от собственост	D.4	589.4	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%
15. Други		9 347.1	7.9%	5.4%	5.7%	5.8%
16=6. Общо приходи	TR	46 798.2	39.5%	36.5%	37.2%	37.4%
Данъчно бреме (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		36 861.6	31.1%	30.6%	31.1%	31.2%
17. Компенсация на наетите лица + междинно потребление	D.1+P.2	19 537.1	16.5%	16.9%	15.8%	15.2%
17a. Компенсация на наетите лица	D.1	12 983.3	10.9%	11.7%	10.9%	10.4%
17b. Междинно потребление	P.2	6 553.7	5.5%	5.2%	4.9%	4.8%
18. Общо социални трансфери (18=18a+18b)		17 731.4	14.9%	15.8%	15.2%	15.3%
В т.ч. обезщетения при безработица	D.621, D.624	658.6	0.6%	0.6%	0.5%	0.4%
18a. Социални трансфери в натура	D.6311, D.63121, D.63131	3 335.4	2.8%	2.9%	2.8%	2.9%
18b. Социални трансфери без тези в натура	D.62	14 396.0	12.1%	12.9%	12.4%	12.4%
19=9. Лихвени разходи	EDP D.41	673.3	0.6%	0.6%	0.6%	0.7%
20. Субсидии	D.3	3 998.1	3.4%	2.3%	1.7%	1.9%
21. Бруто образуване на основен капитал	P.51	5 390.6	4.5%	4.1%	4.4%	5.4%
22. Капиталови трансфери	D.9	1 601.5	1.4%	0.6%	0.5%	0.5%
23. Други		1 921.8	1.6%	1.8%	1.7%	1.6%
24=7. Общо разходи	TE1	50 853.7	42.9%	42.1%	39.9%	40.5%
Правителствено потребление	P.3	23 057.6	19.4%	20.5%	19.4%	19.0%

(в номинално изражение)

Табл. 2б: Прогнози при непроменени политики

	2020	2020	2021	2022	2023
	Равнище	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП
1. Общо приходи при непроменени политики	46 798.2	39.46	36.32	37.21	37.37
2. Общо разходи при непроменени политики	50 853.7	42.88	39.25	39.46	39.67

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

	2020	2020	2021	2022	2023
	Равнище	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП
1. Разходи по европейски програми, напълно обезпечени с приходи от европейските фондове	1 854.9	1.6%	1.2%	1.9%	2.5%
1а. Инвестиции, напълно обезпечени с приходи от европейските фондове	1 190.3	1.0%	0.7%	1.3%	1.9%
2. Циклична компонента на разходите за обезщетения при безработица	658.6	0.6%	0.6%	0.5%	0.4%
3. Ефект от дискреционни мерки в приходната част	29.2	0.0%	-0.3%	0.0%	0.1%
4. Законово установени увеличения на приходите	0.0	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

Табл. 3: Държавни разходи по функции

% от БВП	Код по ЕСС 2010	2019	2023
1. Общи държавни служби	1	2.8	3.3
2. Отбрана	2	1.2	2.3
3. Обществен ред и сигурност	3	2.8	2.6
4. Икономически дейности	4	6.5	6.2
5. Опазване на околната среда	5	0.7	0.8
6. Жилищно строителство, благоустройство и комунално стопанство	6	1.2	1.1
7. Здравеопазване	7	5.0	5.6
8. Почивно дело, култура и религия	8	0.7	0.7
9. Образование	9	3.9	4.2
10. Социална защита	10	11.5	13.1

11. Общо разходи (= точка 7 = 24 от Таблица 2)	TE1	36.3	39.9
--	-----	------	------

Табл. 4: Консолидиран правителствен дълг

% от БВП	Код по ЕСС	2020	2021	2022	2023
1. Брутен дълг ³⁹		25.0	27.4	28.6	29.3
2. Изменение в нивото на brutния дълг		4.8	2.4	1.2	0.7
3. Първичен баланс ⁴⁰					
4. Лихвени разходи ⁴¹	EDP D.41	0.6	0.6	0.6	0.7
5. Корекция наличности					
в това число:					
Разлики между пари в брой и натрупвания ⁴²					
Нетно натрупване на финансови активи ⁴³					
в това число: приходи от приватизация					
Оценъчни ефекти и други ⁴⁴					
Имплицитен лихвен процент върху дълга ⁴⁵		2.5	2.1	1.9	1.7
6. Ликвидни финансови активи ⁴⁶					
7. Нетен финансов дълг (7=1-6)					
8. Дългова амортизация от края на предходната година		7.1	4.1	9.1	8.7
9. Процентно съотношение на дълга, деноминиран в чужда валута		82.0	80.0	74.5	69.9
10. Среден матуритет		8.8	8.4	8.9	9.5

³⁹ Съгласно дефиницията от Регламент 479/2009 (понятие извън ЕСС).

⁴⁰ Вж. т. 10 от Таблица 2.

⁴¹ Вж. т. 9 от Таблица 2.

⁴² 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.

⁴³ 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.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Пресметнато приблизително като лихвени разходи разделени на нивото на дълга за предходната година.

⁴⁶ 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	2020	2021	2022	2023
1. Растеж на БВП (%)		-4.2	2.7	3.6	3.4
2. Нето отпуснати заеми на консолидираното правителство	EDP B.9	-3.4	-5.6	-2.7	-3.1
3. Лихвени разходи	EDP D.41	0.6	0.6	0.6	0.7
4. Еднократни и други временни мерки		-3.3	-2.5	-0.3	-0.8
5. Растеж на потенциалния БВП (%)		1.7	1.9	2.1	2.3
Приноси:					
труд		-0.3	0.0	0.2	0.2
капитал		0.8	0.6	0.6	0.8
обща факторна производителност		1.2	1.2	1.3	1.3
6. Отклонение от потенциалния БВП		-3.1	-2.3	-0.8	0.2
7. Циклична компонента на бюджета		-0.9	-0.7	-0.3	0.1
8. Циклично приспособен баланс (2-7)		-2.5	-5.0	-2.4	-3.1
9. Циклично приспособен първичен баланс (8+3)		-1.9	-4.4	-1.8	-2.4
10. Структурен баланс (8-4)		0.8	-2.4	-2.1	-2.4

Табл. 6: Разлика спрямо предходната актуализация

	Код по ЕСС 2010	2020	2021	2022	2023
Растеж на реалния БВП (%)		-3.0	n.a.	n.a.	n.a.
Предходна актуализация		-4.2	2.7	3.6	3.4
Текуща актуализация		-1.2	n.a.	n.a.	n.a.
Разлика (пр.п.)					
Нето отпуснати заеми на консолидираното правителство (% от БВП)	EDP B.9				
Предходна актуализация		-3.1	n.a.	n.a.	n.a.
Текуща актуализация		-3.4	-5.6	-2.7	-3.1
Разлика (пр.п.)		-0.3	n.a.	n.a.	n.a.
Брутен дълг на консолидираното правителство (% от БВП)					
Предходна актуализация		28.5	n.a.	n.a.	n.a.
Текуща актуализация		25.0	27.4	28.6	29.3
Разлика (пр.п.)		-3.5	n.a.	n.a.	n.a.

Табл. 7: Дългосрочна устойчивост на публичните финанси

% от БВП	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Общо разходи	37.7	36.3						
В т.ч. разходи, свързани със застаряването на населението	7.6	8.0	19.7	19.6	20.3	21.8	22.6	22.2
Разходи за пенсии			9.4	10.1	10.7	11.8	12.5	12.3
Пенсии за трудова дейност			9.3	9.9	10.6	11.6	12.3	12.1
Пенсии за възраст и ранно пенсиониране			7.3	8.1	8.8	9.9	10.7	10.6
Други пенсии (за инвалидност, наследства)			1.9	1.9	1.8	1.7	1.6	1.5
Пенсии по професионални схеми (ако са в консолидираното правителство)								
Здравеопазване	4.0	4.4	6.1	5.2	5.4	5.5	5.4	5.3
Дългосрочни грижи								
Разходи за образование	3.6	3.6	4.2	4.3	4.2	4.5	4.7	4.6
Други разходи, свързани със застаряването на населението								
Лихвени разходи								
Общо приходи	38.8	33.2						
В т.ч. доходи от собственост								
В т.ч. от пенсионни вноски (или социално-осигурителни вноски, ако е релевантно)								
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 ⁴⁷								
Разходи за пенсии на задължително допълнително пенсионно осигуряване ⁴⁸								
Растеж на производителността на труда ⁴⁹	1.9	7.2	-0.7	2.6	2.3	2.2	1.8	1.5
Растеж на реалния БВП	6.6	0.6	-4.2	1.5	1.1	0.9	1.3	1.2
Коефициент на икономическа активност, мъже (на възраст 20-64 г.)	78.3	76.8	82.2	87.7	86.9	87.5	88.7	88.1
Коефициент на икономическа активност, жени (на възраст 20-64 г.)	68.3	67.0	72.4	76.9	76.6	76.9	78.4	77.8
Коефициент на икономическа активност, общо (на възраст 20-64 г.)	73.3	71.9	77.3	82.4	81.8	82.3	83.7	83.1
Безработица (% 15-64 г.)	6.9	10.2	5.1	5.3	5.3	5.3	5.3	5.3
Население на възраст 65+ към цялото население	17.8	18.2	21.6	24.3	27.3	30.7	32.6	31.0

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

⁴⁸ Разходи за пенсии или за други помощи на задължителното допълнително пенсионно осигуряване.

⁴⁹ БВП (по цени от 2015) на зает (НПС).

Табл. 8: Основни допускания

	2020	2021	2022	2023	2024
Краткосрочен лихвен процент (средногодишна стойност), 3-месечен EURIBOR, %	-0.42	-0.54	-0.53	-0.33	-0.13
Краткосрочен лихвен процент (средногодишна стойност), 6-месечен LIBOR в долари, %	0.69	0.27	0.42	0.80	1.18
Дългосрочен лихвен процент (средногодишна стойност), %	-	-	-	-	-
Валутен курс USD/EUR (средногодишна стойност)	1.14	1.20	1.19	1.19	1.19
Номинален ефективен валутен курс, процентно изменение, предходна година = 100⁵⁰	-	-	-	-	-
Валутен курс спрямо EUR (средногодишна стойност)	1.95583	1.95583	1.95583	1.95583	1.95583
Световна икономика, растеж на БВП, %	-3.4	5.5	4.2	3.9	3.6
Растеж на БВП на ЕС, %	-6.2	3.9	3.9	3.1	2.3
Растеж на релевантните чужди пазари, %	-	-	-	-	-
Обем на световния внос, без ЕС, %	-	-	-	-	-
Цена на петрол сорт „Брент“ (щ.д./барел)	42.3	59.3	55.7	53.7	52.6
Международни цени на неенергийните стоки, %	3.0	14.8	-1.6	-1.4	-1.4
Международни цени на хранителните продукти, %	6.3	14.6	-2.4	-1.1	-1.1
Международни цени на селскостопанските суровини, %	-0.6	7.7	-1.2	-0.8	-0.8
Международни цени на металите, %	1.0	22.0	-2.6	-2.4	-2.4

⁵⁰ Положителните числа означават поскъпване, а отрицателните – обезценяване.

9. ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Табл. 1: Приети/обявени гаранции към 31.12.2020 г. според Конвергентната програма

	Мерки	Дата на приемане	Максимален размер на условните задължения¹ (% от БВП)	Очаквано усвояване (% от БВП)
В отговор на COVID-19	1. Европейски инструмент за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредно положение в следствие на избухването на COVID-19, между Европейската комисия и Република България.	18.09.2020	0.07%	0.07%
	2. Споразумението за принос между Република България и ЕИБ по отношение на Паневропейския гаранционен фон.	09.10.2020	0.00%	0.00%
	Междинна сума		0.07%	0.07%
Други	1. Гаранция за финансиране на проект за изграждане на трансграничен тръбопровод между газопреносните системи на Гърция и България	12.2019	0.05%	0.05%
	2. Гаранционно споразумение КОТОНУ II	03.2009	0.00%	0.00%
	3. Гаранционно споразумение за реконструкция на "КЦМ ЕАД – Пловдив" за намаляване на промишленото замърсяване	11.1995	0.02%	0.00%
	4.Гаранционно споразумение за модернизацията и усъвършенстването на Атомната електроцентрала АЕЦ Козлодуй ЕАД	12.1999	0.01%	0.00%
	5. Гаранции по Закона за кредитиране на студенти и докторанти	08.2009	0.06%	0.01%
	6. Общинска гаранция за "Общински пътнически транспорт ЕООД" гр. Габрово	2020	0.00%	0.00%
	7. Общинска гаранция за "Диагностично-консултативен център II" гр. Добрич	08.2019	0.00%	0.00%
	Междинна сума		0.14%	0.06%
	Общо		0.21%	0.13%

¹ Всякакво възможно отражение върху бюджета свързано с тези гаранции трябва да бъде предоставено в таблицата с дискреционните мерки в КП.

Табл. 2: Приети/обявени дискреционни мерки според Конвергентната програма¹

Мерки		Код по ЕСС 2010 (Разходен/Приходен компонент)	Дата на приемане	Бюджетно отражение (% от БВП – промяна спрямо предходната година)			
				2020	2021	2022	2023
<i>Временни мерки²</i>	Увеличение на данъчни облекчения за деца	D.5, приходен	2020		-0.18%		
	Освобождаване от ДДС на доставка на ваксини и медицински изделия, свързани с COVID-19	D.2, приходен	2020		-0.05%	-0.05%	
	Данъчно облекчение за подобрения и/или ремонт на недвижим жилищен имот	D.5, приходен	2020		-0.02%		
	Изменение на параметрите на политиката по дивидентите	D.42, приходен	2018	0.00%	0.00%		
	Намаление на данъчната ставка от 20% на 9% на ДДС	D.2, приходен	2020	-0.08%	-0.16%		
	Освобождаване от мита и ДДС при внос на стоки от медицински характер	D.2, приходен	2020	0.00%	0.00%		
	Промяна в размера на сумата по схема за държавна помощ Специален ред за възстановяване на акциз върху закупен газьол, използван в първично селскостопанско производство	D.2, приходен	2020		-0.01%		
	Държавна субсидия за туроператори за изпълнение на чартърни полети	P.2, разходен	2020	0.00%	0.03%		
	Еднократно изплащане на допълнителни суми в размер на 50 лв. към пенсиите на всички пенсионери	D.62, разходен	2020	0.45%	0.34%		
	Еднократна помощ за ползване на туристически услуги за вътрешен туризъм на единична стойност 210 лв.	D.62, разходен	2020	0.00%	0.01%		
	Еднократна помощ за ученици, записани в осми клас	D.62, разходен	2020	0.00%			
	Еднократна финансова подкрепа в размер на 120 лв. годишно за хранителни продукти на пенсионери, на които пенсията или сборът от пенсиите заедно с добавките и компенсациите към тях, е от 300,01 лв. до 369 лв. включително	D.62, разходен	2020		0.04%		
	Кумулативен ефект от	D.62, разходен	2020		0.03%		

Мерки	Код по ЕСС 2010 (Разходен/Приходен компонент)	Дата на приемане	Бюджетно отражение (% от БВП – промяна спрямо предходната година)			
			2020	2021	2022	2023
отпадане на доходния критерий за достъп до месечни помощи за отглеждане на дете до една година и целевите помощи за ученици						
Машинно електронно гласуване	P.51, разходен	2020		0.03%		
Месечна целева помощ при обявено извънредно положение или обявена извънредна епидемична обстановка за семейства с деца до 14-годишна възраст	D.62, разходен	2020	0.02%	0.06%		
Мярка за запазване на заетостта, т. нар. "60/40"	D.3, разходен	2020	0.84%	0.24%		
Подпомагане заплащането на такси, дължими от родителите за хранене на деца в задължително предучилищно образование	P.2, разходен	2020		0.02%		
Преизчисляване на пенсии с намален индивидуален коефициент	D.62, разходен	2021		0.03%	0.02%	
Увеличаване на срока за изплащане на паричните обезщетения за безработица	D.62, разходен	2020	0.00%	0.00%		
Разходи свързани с прилагането на закона за признаване, изпълнение и изпращане на съдебни актове за налагане на наказание лишаване от свобода	P.2, разходен	2019	0.00%	0.00%		
Разширяване на достъпа и обхващането в задължителното предучилищно образование	P.2, разходен	2020	0.00%	0.03%		
Промяна на средномесечния доход на член от семейството и месечните помощи за отглеждане на дете по Закона за семейните помощи за деца	D.62, разходен	2018	0.00%	0.00%		
Увеличаване на заплатите на педагогическия персонал	D.1, разходен	2018	0.30%	0.29%		
Увеличение на заплатите на персонала по бюджетите на общините във функции "Здравеопазване" и "Социално осигуряване, подпомагане и грижи"	D.1, разходен	2020	0.02%	0.05%		
Увеличение на максималния размер на пенсията	D.62, разходен	2019	0.06%	0.08%		
Увеличение на минималния размер на пенсията	D.62, разходен	2020	0.06%	0.44%		
Увеличение на разходите	D.1, разходен	2020	0.07%	0.18%		

Мерки		Код по ЕСС 2010 (Разходен/Приходен компонент)	Дата на приемане	Бюджетно отражение (% от БВП – промяна спрямо предходната година)			
				2020	2021	2022	2023
	за персонал с 30% на органи и администрации, натоварени с дейности по овладяване на пандемията и последствията от COVID 19						
	Целева помощ за безвъзмездна преводческа услуга за глухи и сляпоглухи	D.62, разходен	2021		0.00%	0.00%	
	Политика по доходите – увеличение на разходите за персонал в бюджетната сфера и увеличение на МРЗ	D.1, разходен	2019	0.50%	0.59%		
	Междинна сума			2.26%	2.07%	-0.02%	0.00%
<i>Постоянни мерки²</i>	Приходи от въвеждане на тол такса	P.131, приходен	2019	0.07%	0.09%	0.04%	0.03%
	Приходи от избор на осигуряване	D.61, приходен	2017	0.04%	0.04%	0.04%	0.04%
	Приходи от осигурителни вноски от увеличение на осигурителния стаж при пенсиониране	D.61, приходен	2019	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
	Разходи за въвеждане на тол такса	D.1, P.2, P.51, разходен	2019	0.07%	0.09%	0.04%	0.03%
	Инвестиционен разход "Придобиване на основна бойна техника за изграждане на батальонни бойни групи от състава на механизирани бригада"	P.51, разходен	2018			0.10%	0.14%
	Нарастване на часовата ставка за положен труд на личните асистенти по ЗЛП и нарастване на линията за бедност	D.62, разходен	2020	0.05%	0.07%	0.02%	0.01%
	Изчисляване по нов начин на индивидуалния коефициент за пенсиите за трудова дейност	D.62, разходен	2021		0.00%	0.02%	0.03%
	Преизчисление на пенсиите с придобит след пенсионирането допълнителен стаж	D.62, разходен	2020	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%
	Увеличаване на минималния размер на паричното обезщетение за безработица	D.62, разходен	2020	0.00%	0.01%	0.00%	0.00%
	Увеличаване на частта от осигурителния доход, върху който държавата внася здравни вноски за лицата, осигурявани за сметка на държавния бюджет	D.62, разходен	2016	0.08%	0.09%	0.04%	0.04%
Увеличение на изискуемите възраст и осигурителен стаж за пенсия	D.62, разходен	2016	-0.01%	-0.01%	-0.01%	-0.01%	

Мерки	Код по ЕСС 2010 (Разходен/Приходен компонент)	Дата на приемане	Бюджетно отражение (% от БВП – промяна спрямо предходната година)			
			2020	2021	2022	2023
Инвестиционен разход "Придобиване на нов тип боен самолет"	P.51, разходен	2018		0.13%	0.23%	0.59%
Междинна сума			0.30%	0.52%	0.53%	0.91%
Общо			2.56%	2.59%	0.50%	0.91%

¹ Изключвайки тези мерки планирани да бъдат финансирани чрез грантове посредством Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ).

² За целта на тази таблица временните мерки се отнасят за тези дискреционни мерки които нямат бюджетно отражение след 2022 г., което отговаря на края на прогнозния период на пролетната прогноза на Комисията от 2021 г. За целите на тази таблица мерките приети или обявени през 2020, 2021 или 2022 г., които продължават да имат фискално отражение от 0.1% от БВП или повече поне до 2023 г. се считат за постоянни.

Табл. 3: Отражение на МВУ върху прогнозите в Конвергентната програма – Грантове

Приходи от грантове (% от БВП)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
МВУ Грантове според прогнозите за приходите	0.02%	0.28%	0.81%	1.36%	1.74%	2.64%	1.77%
Касови плащания от МВУ грантове от ЕС	0.00%	0.94%	0.63%	1.34%	1.69%	1.93%	2.17%
Разходи финансирани от МВУ грантове (% от БВП)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Компенсация на наетите лица D.1							
Междинно потребление P.2			0.01%	0.01%	0.00%		
Социални трансфери D.62+D.632							
Лихвени разходи D.41							
Субсидии D.3							
Текущи трансфери D.7		0.00%	0.05%	0.11%	0.10%		
Общо текущи разходи		0.00%	0.06%	0.12%	0.11%		
Бруто образуване на основен капитал P.51g		0.00%	0.56%	0.89%	0.99%		
Капиталови трансфери D.9	0.02%	0.28%	0.19%	0.35%	0.64%		
Общо капиталови разходи	0.02%	0.28%	0.75%	1.25%	1.63%		
Други разходи, финансирани чрез МВУ грантове (% от БВП) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Спад в данъчни приходи							
Други разходи с отражение върху приходите							
Финансови трансакции							

¹ Включва разходи, които не се отчитат като такива в националните сметки.
Удебеленият шрифт обозначава задължителната информация.

Табл. 4: Отражение на МВУ върху прогнозите в програмата Заеми

(В работната версия на Националния план за възстановяване и устойчивост от април 2021 г. няма предвидено използване на заемна част от инструмента.)

Паричен поток от МВУ заеми според прогнозите в програмата (% от БВП)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Отпуснати заеми по линия на МВУ от ЕС	0	0					
Погашение на заеми по линия на МВУ от ЕС							
Разходи финансирани от МВУ заеми (% от БВП)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Компенсация на наетите лица D.1							
Междинно потребление P.2							
Социални трансфери D.62+D.632							
Лихвени разходи D.41							
Субсидии D.3							
Текущи трансфери D.7							
Общо текущи разходи							
Бруто образуване на основен капитал P.51g							
Капиталови трансфери D.9							
Общо капиталови разходи							
Други разходи финансирани чрез МВУ заеми (% от БВП) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Спад в данъчни приходи							
Други разходи с отражение върху приходите							
Финансови трансакции							
¹ Включва разходи, които не се отчитат като такива в националните сметки. Удебеленият шрифт обозначава задължителната информация.							