



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
Министерство на финансите

# КОНВЕРГЕНТНА ПРОГРАМА (2022–2025)

2022 г.  
София, България

# КОНВЕРГЕНТНА ПРОГРАМА

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
2022–2025

София, 2022 г.  
Министерство на финансите

## Съдържание

<b>1.</b>	<b>Обща рамка на политиките и цели</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>Икономически перспективи</b>	<b>7</b>
2.1	Допускания за развитието на световната икономика	7
2.2	Икономически перспективи и циклично развитие	8
2.3	Средносрочен сценарий	9
2.4	Секторни баланси	10
<b>3.</b>	<b>Правителствен баланс и дълг</b>	<b>23</b>
3.1	Стратегия на политиката	23
3.2	Средносрочни цели	24
3.3	Фактически баланси и актуализирани бюджетни планове за текущата година	25
3.4	Структурен баланс (циклични компоненти на баланса, еднократни и временни мерки) и фискална позиция, вкл. бенчмарк за правителствените разходи	43
3.5	Равнище на дълга и тенденции, операции под черта	44
3.6	Ефекти върху бюджета от провеждането на основни структурни реформи	47
<b>4.</b>	<b>Анализ на чувствителността и сравнение с предходната актуализация</b>	<b>55</b>
4.1	Алтернативен сценарий	55
4.2	Чувствителност на бюджетните прогнози при различни сценарии	57
4.3	Сравнение с предходната програма	57
<b>5.</b>	<b>Устойчивост на публичните финанси</b>	<b>60</b>
5.1	Стратегия на политиката	60
5.2	Дългосрочни бюджетни перспективи, вкл. въздействието от застаряването на населението	63
5.3	Условни задължения	69
<b>6.</b>	<b>Качество на публичните финанси</b>	<b>70</b>
6.1	Стратегия на политиката	70
6.2	Състав, ефективност и ефикасност на разходите – COFOG	72
6.3	Структура и ефективност на приходните системи	74
<b>7.</b>	<b>Институционални характеристики на публичните финанси</b>	<b>84</b>
7.1	Национални бюджетни правила	84
7.2	Бюджетни процедури	86
7.3	Други институционални развития във връзка с публичните финанси	89
<b>8.</b>	<b>Приложение А</b>	<b>90</b>
	Табл. 1а: Макроикономически перспективи	90
	Табл. 1б: Ценова динамика	91
	Табл. 1в: Развитие на пазара на труда	91
	Табл. 1г: Секторни баланси	92
	Табл. 2а: Бюджетни прогнози на сектор „Държавно управление“	92
	Табл. 2б: Прогнози при непроменени политики	94
	Табл. 2в: Разходи, които не се включват в бенчмарка за разходите	94
	Табл. 3: Държавни разходи по функции	94
	Табл. 4: Консолидиран правителствен дълг	95
	Табл. 5: Циклично развитие	96
	Табл. 6: Разлика спрямо предходната актуализация	96
	Табл. 7: Дългосрочна устойчивост на публичните финанси	97
	Табл. 8: Основни допускания	98
<b>9.</b>	<b>Приложение Б</b>	<b>99</b>
	Табл. 1: Отражение на МВУ върху прогнозите в Конвергентната програма – Грантове	99
	Табл. 2: Отражение на МВУ върху прогнозите в програмата Заеми	100
	Табл. 3: Приети/обявени гаранции към 15.04.2022 г. според Конвергентната програма	101

## 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 за 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
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
СПТ	Специални права на тираж
СТО	Световна търговска организация
ХИПЦ	хармонизиран индекс на потребителските цени
EUR	евро
LIBOR	London Interbank Offered Rate (Лондонски междубанков лихвен процент)
USD	щатски долар

# 1. ОБЩА РАМКА НА ПОЛИТИКИТЕ И ЦЕЛИ

**К**онвергентната програма (КП) на Република България (2022–2025 г.) очертава основните политики, насочени към осигуряване на подкрепа на бизнеса и гражданите за преодоляване на последствията от пандемията от COVID-19 и войната в Украйна, 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). Конвергентната програма е изготвена съгласно Правилника за прилагане (“Code of Conduct”)<sup>1</sup>, съдържащ указания за прилагането на ПСР и насоки за формата и съдържанието на Програмите за стабилност и Конвергентните програми.

Фискалната политика в средносрочен план е насочена към запазване на устойчивостта на бюджетната рамка в контекста на ангажиментите на България, както по линия на Пакта за стабилност и растеж (ПСР), така и във връзка със статута ѝ на страна по дял III на Договора за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз.

Средносрочната и дългосрочната устойчивост на публичните финанси остават приоритетни аспекти на политиката, включително от гледна точка на повишаване на доверието и създаване на предвидима инвестиционна и стопанска среда. Средносрочната бюджетна цел за структурен баланс на годишна основа в размер на -1% от brutния вътрешен продукт (БВП).

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 2022–2025 г. и се състои от седем части.

Настоящата първа част съдържа общата рамка на правителствените икономически политики и цели.

---

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

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 в областта на фискалната политика, отразяващи препоръката на Съвета от юни 2021 г., съдържаща становище относно Конвергентната програма за 2021 г. на България:<sup>2</sup>

*„През 2022 г. правителството да поддържа подкрепяща фискална позиция, включително стимула от Механизма за възстановяване и устойчивост, и да поддържа инвестициите, финансирани на национално равнище. Да ограничи растежа на текущите разходи, финансирани на национално равнище. Когато икономическите условия го позволяват, да провежда фискална политика, насочена към постигане на разумни средносрочни фискални позиции и гарантиране на фискална устойчивост в средносрочен план. В същото време да увеличи инвестициите, за да стимулира потенциала за растеж. Да обърне специално внимание на състава на публичните финанси — от гледна точка както на приходите, така и на разходите в бюджета — и на качеството на бюджетните мерки, за да гарантира устойчиво и приобщаващо възстановяване. Да третира с приоритет устойчивите и увеличаващи растежа инвестиции, по-конкретно подкрепящи екологичния и цифровия преход. Да даде приоритет на фискалните структурни реформи, които ще помогнат да се осигури финансиране за приоритетите на публичната политика и ще допринесат за дългосрочната устойчивост на публичните финанси, включително чрез подобряване на обхвата, адекватността и устойчивостта на системите за здравеопазване и социална закрила за всички.“*

---

<sup>2</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021H0729\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021H0729(02)&from=EN)

## 2. ИКОНОМИЧЕСКИ ПЕРСПЕКТИВИ

### 2.1 Допускания за развитието на световната икономика

Настоящата Конвергентна програма се базира на макроикономическата рамка за периода 2022-2025 г., която е разработена със средносрочния макроикономически модел на Министерството на финансите (МФ), с допускания за основни показатели на външната среда, актуални към края на месец март 2022 г.

През 2021 г. се наблюдаваше нормализиране на икономическата активност в глобален план след началото на кризата, причинена от пандемията от COVID-19. Постепенното активизиране на ваксинационния процес се отрази в облекчаване на ограниченията в много от развитите държави от второто тримесечие на годината и, съответно, в съществено повишение на БВП. Нарастване бе отчетено в международната търговия, заетостта, доходите.

Табл. 2-1: Допускания относно основни макроикономически показатели

Международна среда	Отчетни данни	Прогноза			
	2021	2022	2023	2024	2025
Световна икономика (реален растеж, %)	6.0	3.8	3.3	3.4	3.3
Европейска икономика – ЕС (реален растеж, %)	5.3	3.1	2.2	2.3	1.9
Средногодишен валутен курс щ.д./евро	1.18	1.10	1.10	1.10	1.10
<b>Международни цени на основни суровини (в доларово изражение, изменение в %)</b>					
Петрол сорт „Брент“	66.5	42.0	-10.1	-7.8	-5.2
Неенергийни суровини	32.7	18.9	-6.3	-2.6	-1.3
Храни	30.8	15.0	-8.3	-3.7	-0.6
Напитки	16.3	8.5	-2.4	-0.5	-0.5
Селскостопански суровини	9.0	24.6	-12.0	-1.1	0.0
Метали	47.1	21.3	-1.7	-2.1	-2.7
EURIBOR 3м.	-0.5	-0.2	0.8	1.1	1.1

Източник: СБ, Евростат, Bloomberg, собствени изчисления

Въпреки положителните сигнали за развитието на европейската и световната икономика в началото на годината, инвазията на Руската федерация в Украйна влоши очакванията за икономическия растеж.

Представената макроикономическа прогноза е основана на допускането, че високата несигурност ще се запази през цялата година, като се очакват нарушения в международната търговия, но няма да се стига до съществено блокиране на дейността на икономически

сектори. В Европейския съюз ще се проявят преки ефекти, породени от по-ниското търсене и съответно износ към двете държави, и косвени, поради затруднения във вноса, които ще се отразят отрицателно на производствения процес. В допълнение, пониженото доверие на бизнеса и увеличената несигурност сред инвеститорите ще се отрази в цените на активите, ще ограничи финансовите потоци и инвестиционната дейност. Очаква се икономическият растеж в ЕС и света да се забави през 2022-2023 г. и да клони към дългосрочните средни темпове в края на прогнозния хоризонт.

## 2.2 Икономически перспективи и циклично развитие

### 2.2.1 Икономически растеж

През 2021 г. беше в ход икономическо възстановяване от кризата, породена от COVID-19. Брутният вътрешен продукт на България отбеляза растеж от 4.2% и нивото му по постоянни цени достигна 99.6% от това от 2019 г., като инвестициите и износът на услуги бяха компонентите, които не достигнаха предкризисните си нива.

С основен принос за нарастването на БВП през годината бе крайното потребление. Растежът на частното потребление достигна 8%, като бе подкрепен от по-високия разполагаем доход на домакинствата, най-вече по линия на компенсация на наетите и пенсии. Правителственото потребление също допринесе за растежа на икономиката с нарастване от 4%. В същото време инвестициите в основен капитал намаляха с 11% като за този спад допринесоха както капиталовите разходи на правителството, така и слабата частна инвестиционна активност. Външният сектор имаше отрицателен принос за динамиката на БВП през 2021 г. Растежът на износа на стоки и услуги достигна 9.9%, но бе надминат от нарастването на вноса, което бе 12.2%.

От страна на предлагането брутната добавена стойност се повиши с 3.6% и остана с 1% под нивото от 2019 г. като както услугите, така и индустрията не се възстановиха до предкризисните си нива. Растежът през годината бе движен от секторите индустрия без строителство (9.4%) и услуги (2.6%) и по-конкретно *държавно управление, операции с недвижими имоти, създаване и разпространение на информация*. В същото време при строителството бе отчетен спад на добавената стойност от 7.8%.

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

Растежът на потенциалния БВП през 2021 г. е бил 1.8%, а отклонението от потенциала отрицателно в размер на 1%. Очаква се нарастване на заетостта и повишение на инвестициите в средносрочен период, което ще доведе до ускорен растеж на потенциалния БВП и той ще достигне 2.8% в периода 2024–2025 г. Общата факторна производителност (ОФП) ще бъде с най-голям принос за растежа следвана от капитала, докато положителният принос на труда ще намалее в края на периода поради неблагоприятното демографско развитие, което се явява и основен ограничител за увеличаване на трудовия ресурс.

Отклонението от потенциала ще се свие до -0.5% през 2022 г. и -0.3% през 2023 г. В края на прогнозния период 2024–2025 г. отклонението ще бъде положително.

---

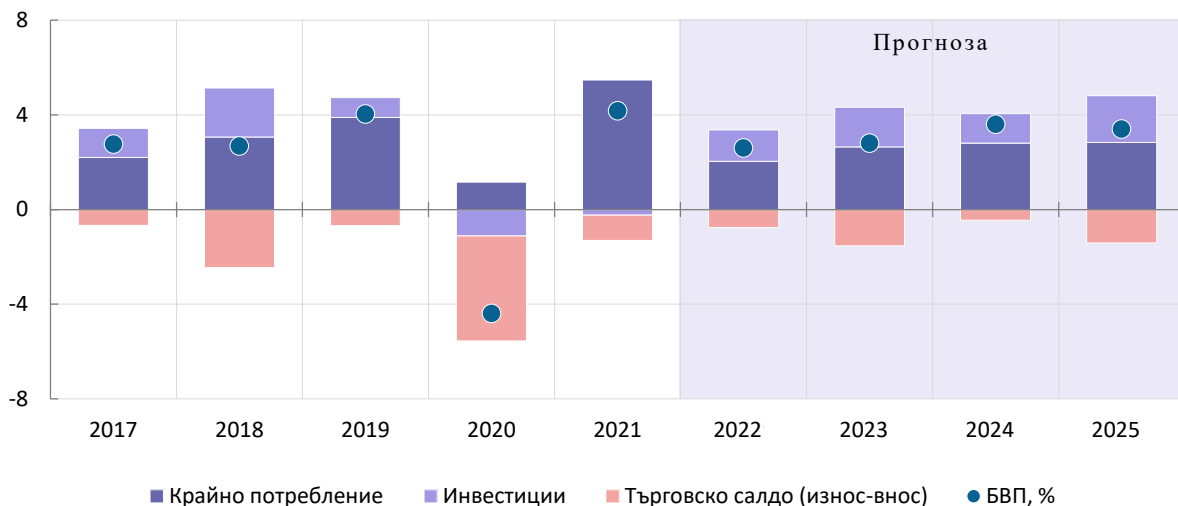
<sup>3</sup> Цикличното развитие на икономиката се измерва с индикатора отклонение от потенциала. Той се изчислява като разлика между фактическия и потенциалния БВП в съотношение към потенциалния. Потенциалният БВП за българската икономика е изчислен с помощта на производствена функция по методология, разработена от ЕК: 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.



## 2.3 Средносрочен сценарий

Очаква се през 2022 г. растежът на БВП на България да възлезе на 2.6%. Повишението на инфлацията ограничава реалния разполагаем доход на домакинствата и покупателната им способност, в резултат се очаква забавяне на растежа на потреблението на домакинствата до 2.4%. Повишената несигурност, по-високите производствени разходи, нарушените доставки и по-слабото външно търсене се очаква да се отразят и в отлагане на инвестиционни планове. В същото време се очаква публичните капиталови разходи да подкрепят нарастването на инвестициите в основен капитал, което се прогнозира да достигне 7.6%. От страна на публичното потребление също се прогнозира положителен принос за растежа на БВП. По-умереното търсене от основни търговски партньори на България, съчетано със силно ограничения износ към Руската федерация и Украйна, ще се отрази в забавяне на темпа на износа на стоки от България през 2022 г. (3.1%). Приносът на нетния износ към растежа на БВП ще е отрицателен.

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



Източник: НСИ, МФ

През 2023 г. се очаква по-високо нарастване на вътрешното търсене и, съответно, растеж на БВП от 2.8%. Повишението на доходите в съчетание с отслабването на инфлационния натиск ще стимулира нарастването на потреблението. Очаква се леко ускорение на износа на стоки, но темпът ще остане умерен в условия на все още слабо нарастване на външното търсене. Износът на услуги ще е повлиян в по-голяма степен от изчерпването на еднократния положителен ефект по линия на влезлите в страната бежанци, и в по-малка – от постепенно възстановяване на международните пътувания. Това ще се отрази в по-нисък растеж на износа на услуги. Приносът на нетния износ към БВП ще остане отрицателен (1.5 процентни пункта (пр.п.)).

През 2024 и 2025 г. растежът на БВП ще бъде съответно 3.6 и 3.4%. Потреблението на домакинствата ще нараства, подкрепено от намалението на безработицата и стабилния растеж на доходите. Повишението на търсенето ще се отрази положително и на инвестиционната активност. С постепенното преодоляване на последиците от военния конфликт и възстановяването на външната среда общият растеж на износа ще нараства в края на прогнозния период. Отразявайки възстановяването на вътрешното търсене, темпът на вноса ще продължи да изпреварва износа и приносът на нетния износ към БВП ще е отрицателен.

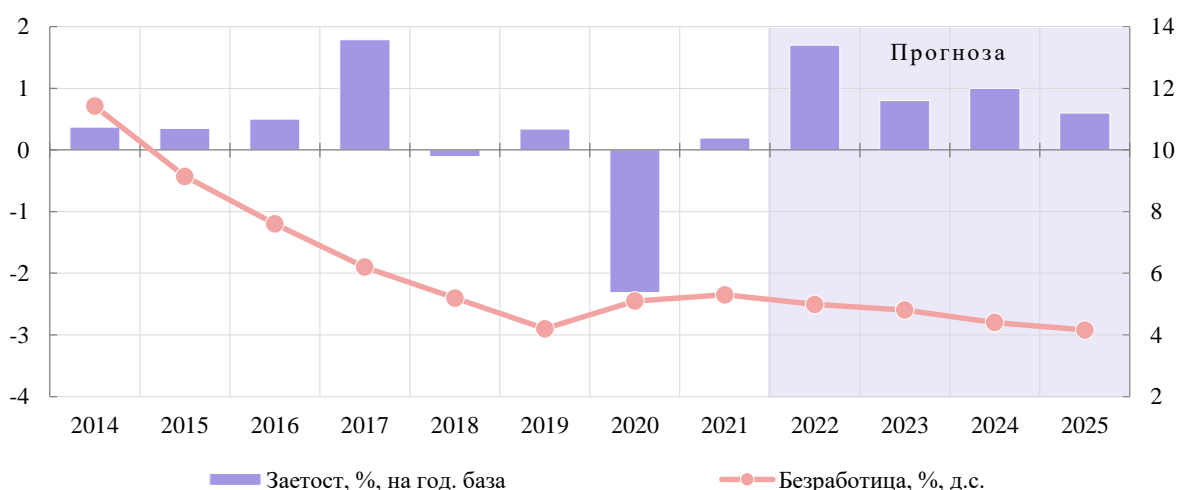
## 2.4 Секторни баланси

### 2.4.1 Пазар на труда, доходи и производителност

През 2021 г. заетостта в българската икономика преустанови процеса на намаление, регистриран през 2020 г. в резултат от ограниченията на някои икономически сектори с цел ограничаване разпространението на COVID-19. Средногодишният брой заети за 2021 г. е 3458,4 хил. души и практически се запазва на равнището си от 2020 г. (ръст от 0.2%). Почти всички икономически сектори регистрират ръст на заетите лица с изключение на аграрния сектор и „Операции с недвижимо имущество“, въпреки че и в двата случая се отбелязват високи ръстове на реалната БДС. Най-висок ръст се наблюдава в сектора „Създаване и разпространение на информация и творчески продукти; далекосъобщения“ (8.8%), като това е икономическият сектор, където динамиката на заетостта не бе повлияна негативно от влошената епидемиологична обстановка през последните две години.

Друг фактор, който повлия върху динамиката на заетостта в страната през 2021 г. бяха краткосрочните правителствени мерки за запазване на заетостта и особено най-мощната от тях, т.н. програма „60/40“. Програмата бе активна през цялата 2021 г. (нейното действие е продължено до средата на 2022 г.) и по нея са изплатени около 823 млн. лв. за 2021 г., като средногодишният брой на наетите лица, участвали в нея е около 97 хиляди. В сравнение с 2020 г. се наблюдава известно намаление на средномесечния брой на участниците в програмата (с около 22%), което се дължи на летните месеци (юли-октомври), когато броят работни места, участвали в програмата, намаля повече от два пъти спрямо предходните десет месеца. Намаление на участниците в програмата се наблюдава във всички икономически сектори. В секторите, които имат най-голям относителен дял в общия брой работни места, защитени от програмата, това намаление съответно е: „Търговия“ (с около 45%), „Преработваща промишленост“ (с около 25%), „Транспорт“ и „Хотелиерство и ресторантьорство“ – между 10 и 12%.

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



Източник: НСИ, МФ

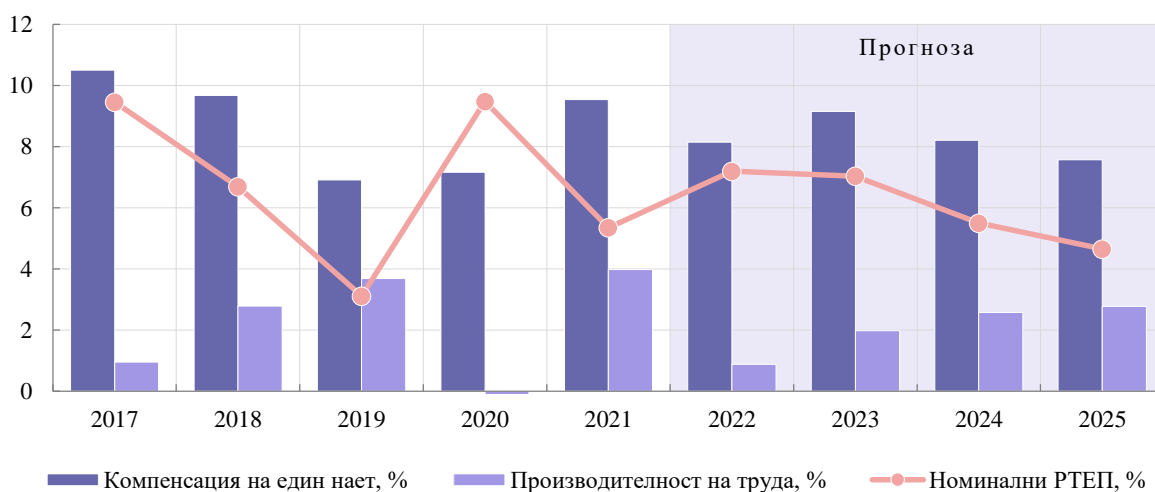
Коефициентът на безработица в страната се запази нисък през 2021 г. (5.3%), като България остава сред десетте страни от ЕС 27 с най-ниски стойности на този показател за страните от общността<sup>4</sup>. Броят на регистрираните безработни в АЗ съществено намаля,

<sup>4</sup> Поради методологични промени, извършени в НРС в началото на 2021 г., има прекъсване на динамичния ред. Към датата на подготовка на този документ все още няма публикувани данни за предишни години, съпоставими с тези за 2021 г.

като през някои от летните месеци на 2021 г. бяха регистрирани исторически най-ниски стойности в серията на показателя до този момент.

С наблюдаваното съживяване в търсенето на труд в страната през 2021 г. растежът на производителността на труда премина на положителна територия (4% в реално изражение), а този на компенсацията на един нает се ускори до 9.5%. Най-съществено нарастване на производителността на труда беше отчетено в аграрния сектор (13.2%) и преработващата промишленост (9.4%), докато динамиката на показателя остана отрицателна в строителството (-9.5%) и част от дейностите от сектор услуги, в т.ч. търговия; транспорт; хотелиерство и ресторантьорство (-3.5%). Положителният ефект от възстановяването на пазара на труда върху доходите от труд също беше по-силно изразен в сектор индустрия. Компенсацията на един нает в него се повиши номинално с 12.6%. Публичният сектор също се характеризираше с двуцифрен темп на нарастване на показателя (12.6%), но като цяло в услугите беше отчетен значително по-нисък растеж от 8.3%. Развитието на доходите и производителността на труда през годината доведоха до отслабване на натиска върху разходите за труд на единица продукция. Последните нараснаха номинално с 5.4% (почти два пъти по-ниско от отчетената стойност през 2020 г.) и дори се понижиха с 0.8% в реално изражение. В преработващата промишленост, която е в най-висока степен изложена на конкуренция от външната среда, бе наблюдавано намаление на разглеждания показател в реално изражение от 7.4% и минимално повишение от 0.9% в номинално изражение.

Граф. 2-3: Динамика на номиналните РТЕП и компоненти, %



Източник: НСИ, МФ

Прогнозата за динамиката на заетостта през 2022 г. е повлияна основно от очакваното положително развитие на икономиката, както и от потока украински граждани, потърсили временна или международна закрила на територията на България. Използваните допускания при разработване на настоящата прогноза за броя на заетите през 2022 г. са, че на територията на страната ще останат около 135 хиляди украинци, от които започналите работа ще са около 55 хиляди души. Последните ще са били заети средногодишно около 6 месеца. Този поток от нови заети, както и увеличеният брой заети сред резидентите обуславят и прогнозата за ръст на заетите през 2022 г. от 1.7%.

През периода 2023–2025 г. основният фактор, който ще обуславя ръста на заетостта в страната ще продължи да бъде икономическият ръст, който се очаква да се ускори и от тук да увеличи търсенето на работна сила. В същото време, в допусканията, използвани при разработването на прогнозата, е заложено известно намаление на броя на украинските граждани, потърсили закрила в страната, като броят на заетите от този контингент

лица е заложен да бъде 40 хиляди през 2023 г. и да намалее до около 22 хиляди през 2025 г. Трябва да се има пред вид, че през 2025 г. и следващите години повишеното търсене на труд все по-трудно ще бъде посрещано от привличането на допълнителни хора от тези, които са безработни или са извън работната сила. Поради това, през 2025 г. и след това във все по-голяма степен ръстът на икономиката ще бъде осъществяван посредством увеличаване на производителността на труда и на общата факторна производителност.

Очакванията за коефициента на безработица са той да следва постоянна тенденция на намаление през целия 2022–2025 г. период. Предвиждането за 2022 г. е той да е на стойност от 5.0% и да намалее до 4.2% през 2025 г.

Очакванията за динамиката на доходите от труд в средносрочен хоризонт ще останат високи, но оценките за тяхното реално нарастване са ревизирани в низходяща посока. През 2022 г. номиналният растеж на компенсацията на един нает е оценен на 8.1% и отразява очакваното търсене на труд, повишаването на минималната работна заплата и осигурителни прагове, както и някои вторични ефекти от високите темпове на инфлация в страната. Влиянието на инфлационните процеси върху номиналното нарастване на доходите се очаква да се реализира с известен лаг и да се осъществи в по-голяма степен през 2023 г. Забавянето на растежа на компенсацията на един нает през 2022 г., спрямо предходната година, ще е резултат основно от по-ниския принос на публичния сектор. Друг фактор, който се очаква да има ограничаващо влияние е включването на бежанците от Украйна в пазара на труда, тъй като е направено допускане, че те ще са заети в дейности с относително по-ниски от средните за икономиката производителност на труда и заплащане.

С постепенното ускоряване на динамиката на производителността на труда през 2023 г., търсенето на труд и очакваният ефект от нарастването на цените, компенсацията на един нает ще се повишава с ускорен темп от 9.2%. В периода 2024–2025 г. този темп ще остане висок, съответно 8.2 и 7.6%, но ще започне да се забавя. Реалното нарастване на доходите от труд е оценено да се възстанови частично през 2023 г., като едва през 2024–2025 г. може да се очаква то да е съпоставимо с темповете в периода преди 2021 г.

Забавянето на икономическата активност през 2022 и 2023 г. ще отразява по-ниския темп на нарастване на производителността на труда. Последният е оценен средно на 2.1% през 2022–2025 г., което заедно с очакваното нарастване на доходите от труд ще доведе до 6.1% средногодишен растеж на номиналните разходи за труд на единица продукция. Реалните разходи за труд на единица продукция ще се повишават с минимален средногодишен темп от 0.9%.

#### **2.4.2 Инфлация**

След ясно изразен период на дезинфлация през 2020 г., годишният темп на инфлация в страната следваше тенденция на ускорение още от началото на 2021 г. Натрупаното повишение на потребителските цени в края на годината достигна 6.6%, измерено с хармонизирания индекс на потребителските цени (ХИПЦ), а средногодишната инфлация бе 2.8%. През първите два месеца на 2022 г. инфлацията продължи да се ускорява до 8.4% на годишна база през февруари с положителен принос от всички основни компоненти на общия индекс.

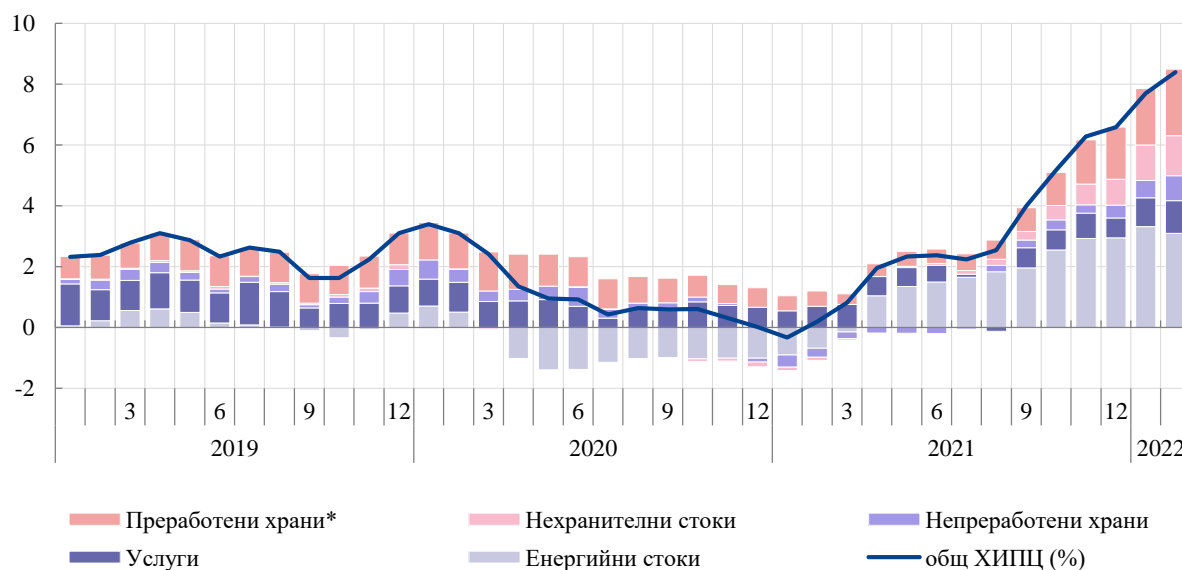
Основният фактор с проинфлационно влияние бе ускореното поскъпване на суровините на световните пазари и най-вече на енергоносителите. Индексът на цени на производител на вътрешния пазар се повиши, с 40.5% на годишна база през февруари 2022 г., като вли-

янието от страна на енергийните стоки и тези за междинно потребление беше значително. По линия на производствените разходи това сравнително бързо бе пренесено в крайните цени на редица потребителски стоки.

Енергийните стоки имаха водещ принос за повишението на общия ХИПЦ, във връзка с ускореното поскъпване на петрол, природен газ и въглища на международните пазари. Инфлацията при транспортните горива достигна 33.7% на годишна база през февруари, при централно газоснабдяване – 135.3%, а при твърди горива – 27.7%. Мораториумът върху цените на електроенергията, ВиК услугите и топлинната енергия, от средата на декември 2021 г. със срок на действие до края на март 2022 г., ограничи поскъпването на електрическата и топлинната енергия. Последните повишения в цените на двете стоки бяха от 1 юли 2021 г., съответно с 4.4% и 19%.

Годишна инфлация, измерена с ХИПЦ, на група „Хранителни продукти и безалкохолни напитки“ за февруари 2022 г. се повиши с 13.1%, като принос за това имаха в по-голяма степен преработените храни. При тях влияние имаше най-вече по линия на поскъпване на съответните суровини, търгувани на международните пазари, но също така и на разходите за тяхното производство. В групата на непреработените храни също беше отчетено ускорение, като съществено значение за поскъпването им имаше нарастването на цените за междинно потребление в селското стопанство, в т.ч. енергоносители, торове и др. В групата алкохолни напитки и тютюневи изделия бе отчетено поскъпване от 1.9% за съответния период.

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



\* вкл. алкохолни напитки и тютюневи изделия

Източник: Евростат, собств. изчисления

С оглед разгръщането не само на директните, но и на косвените ефекти от по-високите цени на енергийните и хранителните стоки, базисната<sup>5</sup> инфлация също се повиши – до 5.7% на годишна база. Ускорение имаше и в двата основни подкомпонента. Поскъпването на нехранителните стоки бе 4.3% на годишна база, а по-високи цени бяха отчетени при стоките с дълготраен, както и при тези с недълготраен характер. Сред факторите за

<sup>5</sup> От общата инфлация е изключена динамиката на енергийните стоки и непреработените храни.

това могат да се посочат не само разгледаните вече по-високи разходи за тяхното производство, но също така и по-високото им потребление в сравнение с услугите в условията на пандемия. Инфлацията при услугите се ускори до 3.9%, като почти всички основни подгрупи имаха положителен принос във връзка със споменатите вторични ефекти. Единствено комуникационните услуги продължиха да отчитат поевтиняване на годишна база, което достигна 4.1% през февруари.

Към настоящия момент очакванията са за продължаващо поскъпване на петрола и неенергийните суровини през 2022 г., което да започне да се забавя през втората половина на годината. В съответствие с това, нарастването на общото равнище на потребителските цени ще продължи да се ускорява до третото тримесечие на годината, след което ще започне да се забавя, а инфлацията в края на 2022 г. ще достигне 10%. Водещ принос за това ще имат храните, чието поскъпване ще се ускори до 16.4% на годишна база през декември. Енергийните стоки също ще допринесат положително, като повишението в цените на транспортните горива се очаква да достигне 25.1% в края на годината. Съществен принос ще имат и компонентите на базисната инфлация поради очакваните вторични ефекти от ускореното поскъпване на енергоносителите и затрудненията във веригите на доставки. Услугите ще поскъпнат с 8.1% в края на 2022 г., а неенергийните нехранителни стоки – с 6%. Средногодишната инфлация през 2022 г. се прогнозира да бъде 10.4%.

**Табл. 2-2: Прогноза за динамиката на ХИПЦ в периода 2022–2025 г.**

	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.
Средногодишна инфлация (в %)	10.4	5.1	2.7	2.3
Инфлация в края на годината (в %)	10.0	3.1	2.4	2.2

В съответствие с очакванията за низходяща ценова динамика при всички основни суровини в периода 2023–2025 г., както и с изчерпване на наблюдаваните вторични ефекти, темпът на инфлация в страната също се очаква да продължи да се забавя. Енергийните стоки ще имат отрицателен принос, поради очакваното намаление на международната цена на петрола, което ще доведе до поевтиняване на автомобилните горива.

### 2.4.3 Външен сектор<sup>6</sup>

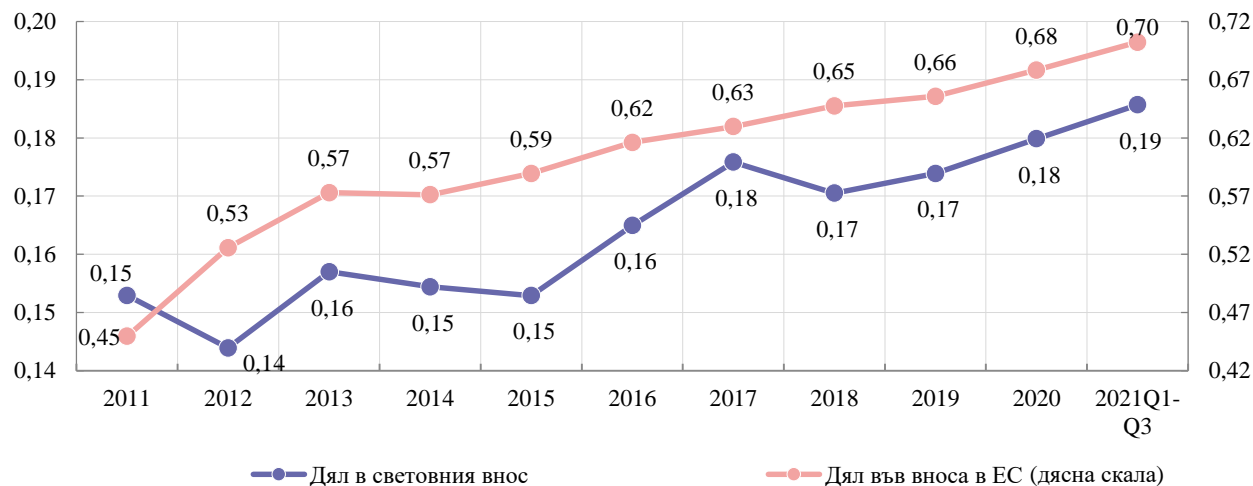
През 2021 г. по текущата и капиталовата сметка бе отчетен излишък в размер на 219.3 млн. евро (0.3% от БВП) при 905 млн. евро през 2020 г.

През 2021 г. бе отчетено възстановяване на икономическата активност в световен мащаб в резултат на постепенното овладяване на разпространението на COVID-19, активизирането на международната търговия и пътуванията. В България износът на стоки нарасна с 25.7%, а вносът – с 28.6%, което определи и увеличението на търговския дефицит с 1.8 пр.п. до 2% от БВП. През годината търговският баланс бе движено от изпреварващия реален растеж на вноса спрямо износа, при формиране на положителни условия на търговия. Повишението на вноса в количествено отношение бе движено от силното потребление на домакинствата и нуждата от суровини за експортно-ориентираните отрасли, докато ръстът на износа отразяваше рязкото възстановяването на външното търсене.

<sup>6</sup> 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.

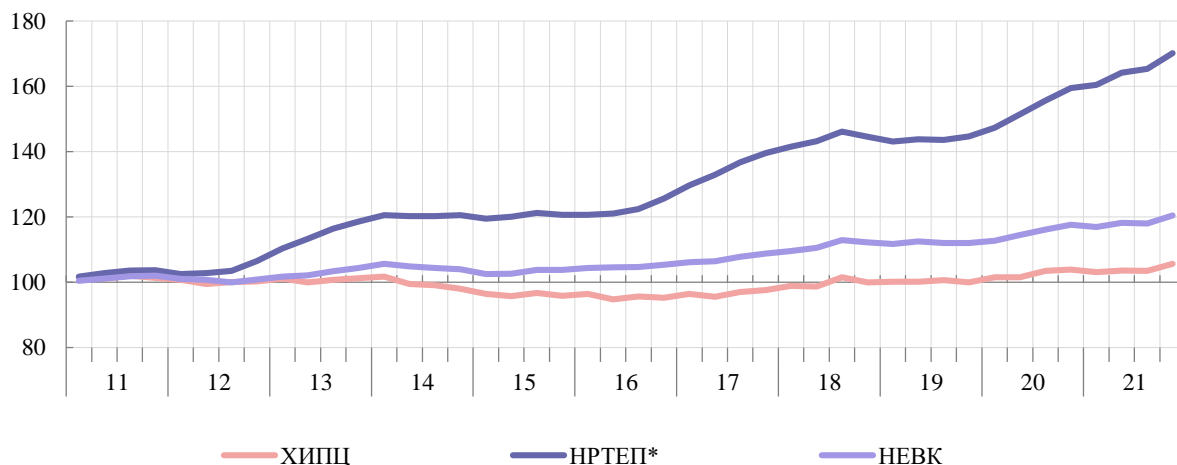
Експортната динамика се отрази в подобрене на пазарните позиции на страната. Средно за периода януари-септември 2021 г. дяловете на българския износ в световния внос и във вноса в рамките на ЕС се повишиха.

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



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

Източник: ЕК

Тенденциите в развитието на световния стокообмен показват, че повишението на износа на страната е обвързано с продължаващо подобрене на неценовата конкурентоспособност. След забавяне в темповете на поскъпване в периода 2018–2019 г., динамиката на реалния ефективен валутен курс (РЕВК), изчислен с ХИПЦ, и номиналните разходи за труд на единица продукция (НРТЕП), отново отчете ускорение през 2020 г., което продължи и през 2021 г. Сравнително по-слабо беше влиянието на поскъпването на еврото спрямо щатския долар, видимо от графиката на номиналния ефективен валутен курс, докато при показателя с разходите за труд на единица продукция по-съществен принос имаше по линия на дефлатора. Номиналният темп на растеж на разходите за труд на единица продукция през 2021 г. се характеризираше със силно забавяне в сравнение с предходната година, но стойността на разглеждания показател остана относително по-висока спрямо избраната група търговски партньори. Следва да се отбележи обаче, че наличната статистическа информация за разходите за труд през 2020 и 2021 г. не отчита приноса на

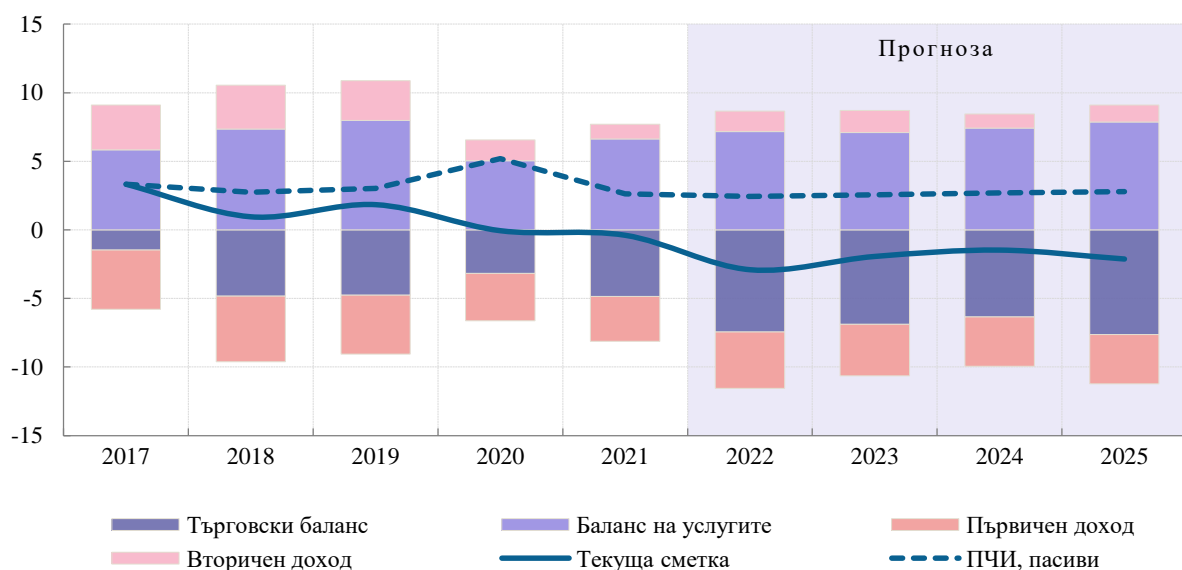
предприетите мерки за преодоляване на негативните последици от пандемията, което прави сравнението на динамиката на разходите за труд по страни в известна степен неконсистентно към настоящия момент.

През 2021 г. излишъкът при услугите почти достигна нивата си от 2019 г., като основен принос за подобрието имаха приходите от пътувания, както и услугите, свързани с ИТ и далекосъобщения. В резултат, износът на услуги нарасна с 27.8% спрямо 2020 г., а вноса се увеличи с 14.7%. Общият излишък по статия услуги достигна 6.6% от БВП при 5% година по-рано. Салдото на доходните статии леко се влоши в резултат на намаление на паричните трансфери от чужбина. Дефицитът по текущата сметка за 2021 г. се увеличи до 0.4% от БВП.

През 2022 г. се очаква влошаване на търговския баланс, водено от по-висок реален растеж на вноса спрямо този на износа и отрицателни условия на търговия. В резултат, номиналните темпове на нарастване на вноса ще изпреварят тези на износа, а търговският дефицит ще се увеличи. Прогнозата за динамиката на статия *Услуги* отразява два противоположни ефекта – по-ограниченото нарастване на постъпления от туристи в страната поради конфликта, от една страна, и отчитането на разходите на бежанци като износ на услуги от статия *Пътувания*, от друга. Очакваният ефект върху платежния баланс от притока на бежанци е отразен и в двете доходни статии. Средствата, които държавата отпуска като помощ, респ. плащания към нерезиденти от сектор Държавно управление, са отразени по статия *Вторичен доход*. Направено е допускане, че тези плащания ще бъдат напълно компенсирани чрез средства от фондове на ЕС, които са отразени в същата статия. Дефицитът по текущата сметка ще нарасне до 2.9% от БВП, като основен фактор за това ще е търговията със стоки.

През останалите години от прогнозния период салдото на текущата сметка ще остане отрицателно. Изменението му ще се предопределя главно от динамиката на търговския баланс. През 2023–2024 г. се очаква подобриение, водено от положителни условия на търговия. Реалният растеж на вноса ще продължи да изпреварва този на износа, като отклонението ще е по-съществено през 2025 г., когато се очаква доставка на отбранителна техника.

Граф. 2-7: Текуща сметка (% от БВП)



Източник: БНБ, НСИ, МФ



През 2021 г. потокът на пасивите по финансовата сметка<sup>7</sup> надвиши този на активите с 255.1 млн. евро. Отрицателното салдо по финансовата сметка бе определено от увеличението на чуждестранните пасиви на българските резиденти, като за него повлияха разпределените за България на 24 август 2021 г. допълнителни 859 млн. специални права на тираж (СПТ), както и нарастването на чуждестранните пасиви на банките и на небанковия частен сектор. Годишните входящи потоци по преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ) достигнаха 1.8 млрд. евро или 2.6% от БВП. Почти целият поток от входящи ПЧИ в страната бе под формата на реинвестирана печалба от компаниите-майки към местните дружества.

През 2022 г. се очаква леко понижение на дела на ПЧИ спрямо БВП в резултат от високото ниво на несигурност в международен план. До края на прогнозния период делът на ПЧИ към БВП се очаква плавно да се повишава.

#### 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 2021 г. пазарната стойност на международните валутни резерви на България – актив по баланса на управление „Емисионно“<sup>8</sup> на Българската народна банка (БНБ), възлезе на 34.6 млрд. евро (51.0% от БВП), като отбеляза нарастване с 3.7 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 по-високия размер на пасивите на управление „Емисионно“ на годишна база имаше повишението на банкнотите и монетите в обращение. В по-малка степен влияние оказаха по-високият размер на депозита на управление „Банково“, за който допринесоха разпределените за България допълнителни 859 млн. СПТ през август, както и нарастването на депозита на правителството в БНБ. Към края на декември 2021 г. валутните резерви осигуряваха покритие на 9.8 месеца внос на стоки и нефакторни услуги, а съотношението им към краткосрочния външен дълг на страната възлезе на 501.2%. Към края на февруари 2022 г. международните валутни резерви възлязоха на 31.0 млрд. евро, като отбелязаха повишение с 3.5 млрд. евро спрямо февруари 2021 г.

През 2021 г. депозитите на неправителствения сектор продължиха да нарастват с високи темпове на годишна база, като от септември бе отчетено забавяне на растежа и към края на годината той възлезе на 9.1% (9.7% през декември 2020 г.). Забавяне на темпа на нарастване на депозитите се наблюдаваше както при домакинствата, така и при нефинансовите предприятия съответно до 9.0% и 8.5% в края на годината. Запазващите се на много ниски нива лихвени проценти по депозитите в съчетание с ускоряването на инфлацията при потребителските цени оказваха влияние за пренасочване на част от свободните средства на домакинствата от спестявания към потребление или към търсене на алтернативни на депозитите възможности за инвестиране или съхранение на стойност. Допълнително влияние за по-ниския растеж на депозитите вероятно оказват и въведените от голяма част от търговските банки такси за депозирани парични наличности над определен праг, както и отрицателните номинални лихвени проценти при новите депозити на фирмите.

<sup>7</sup> Аналитично представяне на платежния баланс

<sup>8</sup> Пазарната стойност на международните валутни резерви включва измененията от трансакции, валутнокурсови разлики и ценови преоценки.

Към декември 2021 г. широкият паричен агрегат М3 отбеляза годишен растеж от 10.7% (10.9% в края на 2020 г.). Основен принос за растежа на М3 имаха овърнайт депозитите и в значително по-ниска степен парите извън парично-финансови институции, докато приносът на депозитите с договорен матуритет до 2 години беше отрицателен. Фактор с потенциално значение за понижаването на размера на депозитите с договорен матуритет до 2 години е предприетата от някои банки от началото на 2021 г. политика за трансформиране на срочни в безсрочни депозити и за преустановяване на предлагането на нови срочни депозити. Към февруари 2022 г. годишният темп на нарастване на депозитите на неправителствения сектор се понижи до 8.5%, а този на широките пари – до 9.9%.

Годишният растеж на кредита за нефинансовите предприятия и домакинствата се ускори през 2021 г. и достигна 8.3% в края на годината (4.5% през декември 2020 г.). Определящо значение за възходящата динамика имаше засилването на кредита за домакинствата, при който годишният темп на нарастване се ускори до 13.4% (6.6% през декември 2020 г.). При потребителските кредити растежът в края на годината достигна 11.1%, а при жилищните кредити той възлезе на 17.6%. За наблюдаваните тенденции при кредита едновременно влияние оказаха фактори както от страна на търсенето, така и от страна на предлагането. Запазващите се на исторически ниски нива номинални лихвени проценти по кредитите, в съчетание с ускоряващата се инфлация и благоприятни перспективи за пазара на жилищата, стимулираха търсенето на кредити. Нарастването на търсенето на недвижими имоти бе допълнително стимулирано от отрицателните реални лихвени проценти по депозитите. Резултатите от Анкетата за кредитната дейност на банките, провеждана от БНБ, показват, че факторите, които са допринесли за облекчаването на кредитните стандарти през 2021 г. след затягането им през 2020 г., са значителният обем и ниската цена на привлечения ресурс, конкуренцията и високата ликвидност в банковия сектор. В края на 2021 г. годишният растеж на кредита за нефинансови предприятия не отчете съществено ускорение и достигна 4.6% (3.0% през декември 2020 г.), като за него повлия потиснатата инвестиционна активност на частния сектор. Към февруари 2022 г. темпът на нарастване на кредита за нефинансовите предприятия се ускори до 6.6% на годишна база, а при кредита за домакинствата бе отчетено ускорение до 13.8%.

През 2021 г. значителната ликвидност в банковата система и високият приток на привлечени средства в нея бяха основните фактори за продължаващото понижаване на лихвените проценти по новите<sup>9</sup> срочни депозити. Лихвеният процент по новите срочни депозити за сектор „домакинства“ възлезе на 0.09%, като се понижи с 3 базисни точки спрямо 2020 г. Лихвеният процент по новодоговорените срочни депозити на нефинансовите предприятия отбеляза по-значително понижаване през годината (с 19 базисни точки спрямо 2020 г.) и достигна отрицателна стойност от -0.07%. Понижението на лихвените нива продължи и в началото на 2022 г., като към февруари лихвените проценти по новите срочни депозити за домакинствата и фирмите възлязоха съответно на 0.08% и -0.18%. Значителният обем и ниската цена на привлечения ресурс, конкуренцията и високата ликвидност в банковия сектор продължиха да оказват влияние за наблюдаваното слабо понижаване на лихвените проценти по новоотпуснати кредити на фирми и домакинства. Средно за 2021 г. лихвеният процент по новоотпуснати кредити за фирми възлезе на 2.52% (спрямо 2.67% година по-рано), а лихвените проценти по новоотпуснати жилищни и потребителски кредити на домакинствата достигнаха нива съответно от 2.73% и 8.03% (2.92% и 8.15% година по-рано). Към февруари 2022 г. лихвените проценти по нови фирмени, жилищни и потребителски кредити възлязоха съответно на 2.44%, 2.62% и 7.74%.

През 2021 г. банковата система в България осъществяваше дейността си в условията на плавно възстановяване на икономическата активност при продължаваща несигурност,

---

<sup>9</sup> Термините „нови“ депозити и „нови“ кредити се отнасят за статистическата категория „нов бизнес“.

произтичаща от променящата се епидемична обстановка в глобален план и в страната. През годината продължи действието на макропруденциалните мерки на БНБ за капитализиране на пълния обем на печалбата на банките, включително за 2020 г., и неразпределяне на елементи на собствения им капитал, формирани от предходни периоди. В сила останаха и определените през март 2020 г. индивидуални и съвкупни лимити за чуждестранни експозиции на банките с цел ограничаване на кредитния риск и на риска от концентрация в техните баланси.

През 2021 г. се запази тенденцията на спад на размера на необслужваните кредити и аванси и на дела им в общите кредити и аванси.<sup>10</sup> За тази динамика допринесоха операциите на банките по отписвания и продажби на необслужвани кредити, както и нарастването на брутния кредитен портфейл. Допълнително влияние оказа и действието на частния мораториум<sup>11</sup> върху плащанията по банков кредити, който позволи да бъдат избегнати резки изменения в показателите за качеството на активите на банките в резултат на влошаването на икономическата активност, предизвикано от ограничителните мерки, наложени за овладяване на пандемията от COVID-19. Брутните необслужвани кредити и аванси в банковата система намаляха с 14.2%, като в края на годината възлязоха на 4.89 млрд. лв. Брутната сума на всички необслужвани експозиции<sup>12</sup> бе 4.90 млрд. лв., а нейният дял – 3.8% (при размер от 5.7 млрд. лв. и дял от 4.8% към 31 декември 2020 г.). Според „стеснения обхват“ (прилаган от юни 2020 г. с Регламент на ЕС<sup>13</sup>) размерът на брутните кредити и аванси в банковата система в края на 2021 г. възлезе на 82.3 млрд. лв., като изчисленото на тази база съотношение на необслужваните кредити се понижи до 5.9% (7.4% в края на 2020 г.). Според така наречения „широк обхват“<sup>14</sup> (включващ и „парични салда при централни банки и други депозити на виждане“) общият размер на брутните кредити и аванси в края на 2021 г. възлезе на 107.8 млрд. лв. Изчисленото съотношение на необслужваните кредити въз основа на „широкия обхват“ се понижи до 4.5% в края на 2021 г. (6.0% към края на декември 2020 г.). Нетната стойност на необслужваните кредити и аванси<sup>15</sup> в края на декември 2021 г. възлезе на 2.5 млрд. лв. Тази стойност представлява потенциалния остатъчен кредитен риск в баланса на банковата система, който остава изцяло покрит с превишението на капитала над капиталовите изисквания и приложимите капиталови буфери. Спрямо края на 2020 г. нетната стойност на необслужваните кредити и аванси в стеснения обхват намаля с 16.3%, а съотношението ѝ спрямо нетните кредити и аванси в края на декември 2021 г. възлезе на 3.2% (4.2% в

---

<sup>10</sup> Оценката за състоянието на банковата система е въз основа на данни от надзорните отчети на индивидуална база към края на декември 2021 г., получени до 17 февруари 2022 г. и към края на декември 2020 г., актуализирани до 24 февруари 2022 г.

<sup>11</sup> „Ред за отсрочване и уреждане на изискуеми задължения към банки и дъщерните им дружества – финансови институции“. В края на март 2021 г. изтече срокът за подаване и одобрение на заявленията за разсрочване, а съобразно заложените максимален период на отсрочване – до 9 месеца, крайният срок на действие на Реда за отсрочване и уреждане на изискуеми задължения към банки и дъщерните им дружества – финансови институции, изтече на 31 декември 2021 г.

<sup>12</sup> Експозициите са определени въз основа на най-широката дефиниция по методологията на Европейския банков орган (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“.

<sup>13</sup> 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 измененията, 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.

<sup>14</sup> Индикаторът, използван от ЕБО за дял на брутните необслужвани кредити и аванси, се базира на широка дефиниция, обхващаща всички контрагенти по кредити и аванси, включително „парични салда при централни банки“ и „други депозити на виждане“.

<sup>15</sup> 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.

края на декември 2020 г.). Съгласно „широкият обхват“ съотношението на нетните необслужвани кредити и аванси в края на 2021 г. се понижи до 2.4% (3.1% в края на 2020 г.).

През 2021 г. капиталовата позиция на банките остана стабилна, а капиталовите показатели на всички банки в България се запазиха на нива, които значително надвишават регулаторните изисквания. Важно значение за капиталовите показатели имаше прилагането на мярката от 28 януари 2021 г. за задържането на печалбата на банките за 2020 г. в контекста на последователно прилаганата консервативна пруденциална политика на БНБ за изграждане и поддържане на капиталови буфери. Нивата на съотношенията за капиталова адекватност останаха близки до тези от края 2020 г. Към 31 декември 2021 г. съотношенията на базовия собствен капитал от първи ред, на капитала от първи ред и на общата капиталова адекватност възлязоха съответно на 21.66%, 22.04%, 22.62% (при съответно 21.61%, 22.02%, 22.66% в края на 2020 г.). Печалбата на банковата система към 31 декември 2021 г. възлезе на 1.4 млрд. лв. (693 млн. лв. за 2020 г.), като основните фактори за нейното повишение бяха по-големият размер на нетния доход от такси и комисиони, на нетния лихвен доход и на нетния доход от финансови инструменти. Допълнителен принос за увеличаването на печалбата имаха по-ниските разходи на банките, свързани с фондовете за реструктуриране и за гарантиране на влоговете, както и по-ниският размер на разходите за обезценки по финансови активи. По-високият размер на реализирания финансов резултат на банковата система повлия за увеличаването на показателите за възвръщаемост на активите (ROA) и възвръщаемост на капитала (ROE). В края на 2021 г. възвръщаемостта на активите (ROA) възлезе на 1.05% (0.56% към 31 декември 2020 г.), а възвръщаемостта на собствения капитал (ROE) се повиши до 8.57% (4.57% към 31 декември 2020 г.).

Агрегираното за банковата система съотношение на ливъридж<sup>16</sup> (при „напълно въведено“ определение на капитала от първи ред) възлезе на 10.50% (при 10.70% в края на 2020 г.) и показва високо капиталово покритие на общата експозиция (формирана от техните активи, задбалансови позиции, деривати, сделки за финансиране с ценни книжа и стандартни покупки и продажби с предстоящ сетълмент). През периода общата рискова експозиция нарасна с по-висок темп от този на капитала от първи ред. В края на декември 2021 г. отчетеното съотношение на ливъридж на всички банки в България беше значително над минималното регулаторно изискване за 3.0% на капитала от първи ред от общата експозиция.

Към 31 декември 2021 г. всички банки спазваха капиталовите изисквания и определените буфери<sup>17</sup>. Превъзвешението на капитала над регулаторния минимум по Стълб 1 възлезе на 10.0 млрд. лв., като се повиши с 5.5% спрямо края на 2020 г. Капиталът, който превишава минималните и задължителните капиталови изисквания, както и определените буфери, нарасна с 5.7% до 4.8 млрд. лв. в края на 2021 г. Увеличението на регулаторния капитал и намалението на нетните необслужвани експозиции през годината осигуриха допълнително покритие на позициите, които са източник на потенциален остатъчен кредитен риск в банковите баланси.

Ликвидността на банковата система се запази висока, като съотношението на ликвидно покритие (liquidity coverage ratio, LCR<sup>18</sup>) на банковата система в края на 2021 г. възлезе

<sup>16</sup> Регулаторното изискване за отношение на ливъридж (при „напълно въведено“ определение на капитала от първи ред) е въведено съгласно Регламент (ЕС) 2019/876 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2019 г. за изменение на Регламент (ЕС) №575/2013 и се прилага считано от 28 юни 2021 г. Нивото от 3% е дефинирано съобразно стойността в регулаторната рамка Базел III.

<sup>17</sup> Повече информация за актуалните нива на капиталовите буфери се намира на интернет страницата на БНБ: <http://www.bnb.bg/BankSupervision/BSCapitalBuffers/index.htm>

<sup>18</sup> Отношението на ликвидно покритие за банковата система се изчислява като съотношение между ликвидния буфер и нетните изходящи ликвидни потоци.

на 274.1% (278.9% в края на 2020 г.). При всички кредитни институции съотношението на ликвидно покритие значително надвишаваше минималното регулаторно изискване от 100%. В края на декември 2021 г. агрегираното за банковата система ниво на съотношение на нетно стабилно финансиране<sup>19</sup> (net stable funding ratio, NSFR) възлезе на 166.0%, като всички банки в България спазваха минималното регулаторно изискване от 100%.

Дейността на БНБ по отношение на надзора върху кредитните институции през 2021 г. бе насочена към анализ и оценка на финансовото състояние на банковата система и на отделните банки с цел идентифициране на потенциални рискове и предприемане на своевременно надзорни мерки за противодействието им. В допълнение, приоритет продължи да бъде и изпълнението на процеса по синхронизация на надзорните практики между БНБ и Единния надзорен механизъм (ЕНМ), протичащ вследствие на присъединяването на Република България към ЕНМ от 1 октомври 2020 г.

През 2021 г. макропруденциалната политика на БНБ бе насочена към наблюдение и изследване на процесите и развитието на вътрешноприсъщите рискове, оказващи влияние върху стабилността на банковата система, а също и към предприемане на мерки за съхранение на нейната устойчивост. С решения от март и юни 2021 г. Управителният съвет (УС) на БНБ запази нивото на антицикличния капиталов буфер, приложим към кредитни рискови експозиции в България, на 0.5%. Запазването на нивото на антицикличния капиталов буфер имаше за цел съхраняване на изградените в банковата система капиталови буфери, чрез които се осигурява капацитет за поемане на загуби в случай на неблагоприятни макроикономически процеси и при евентуално влошаване на кредитните портфейли на банките. През септември 2021 г., отчитайки ускоряването на кредитния растеж, особено в сегмента на жилищните кредити, както и свързаните с това предпоставки за увеличение на задлъжнялостта и за натрупване на циклични рискове, които могат да се проявят в нарастване на обема на необслужваните кредити при евентуален бъдещ спад на икономическата активност, бе взето решение за увеличение на нивото на антицикличния капиталов буфер на 1.0%, в сила от 1 октомври 2022 г. През декември 2021 г., отчитайки продължаващото ускоряване на кредитния растеж, особено при жилищните кредити, както и нивата на реалните лихвени проценти, създаващи предпоставки за увеличение на задлъжнялостта, което може да се отрази върху способността на кредитополучателите да обслужват задълженията си при потенциално влошаване на икономическата среда, УС на БНБ взе решение да повиши нивото на антицикличния капиталов буфер на 1.5%, в сила от 1 януари 2023 г.

По отношение на рисковете със структурен характер, при направения през 2021 г. преглед на буфера за системен риск, УС на БНБ потвърди нивото от 3% с оглед поддържане на устойчивостта на банките срещу реализацията на структурни рискове, застрашаващи стабилността на финансовата система на България.

През 2021 г. бе извършен ежегоден преглед на идентифицираните като други системно значими институции (ДСЗИ) и определените за тях нива на капиталов буфер за ДСЗИ. При ежегодния преглед бяха идентифицирани осем банки. Определените нива на буфер за тях бяха между 0.5% и 1.0% и влязоха в сила от 1 януари 2022 г.

През 2021 г. дейността на БНБ в областта на регулаторната рамка бе насочена към изменения в Закона за кредитните институции, с които в България бе въведена Директива (ЕС) 2019/878 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2019 г. за изменение на Директива 2013/36/ЕС по отношение на освободените субекти, финансовите холдинги,

---

<sup>19</sup> Регулаторното изискване е въведено съгласно Регламент (ЕС) 2019/876 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2019 г. за изменение на Регламент (ЕС) № 575/2013 и се прилага считано от 28 юни 2021 г.

финансовите холдинги със смесена дейност, възнагражденията, надзорните мерки и правомощия и мерките за запазване на капитала. БНБ участва и в разработването на изменения в Закона за кредитните институции<sup>20</sup>, чрез които, в съответствие с Регламент (ЕС) 2019/2033 на Европейския парламент и на Съвета от 27 ноември 2019 г. относно пруденциалните изисквания за инвестиционните посредници и за изменение на регламенти (ЕС) № 1093/2010, (ЕС) № 575/2013, (ЕС) № 600/2014 и (ЕС) № 806/2014, се разширява определението за „кредитна институция“, като то вече включва и инвестиционните посредници, които са със системно значение за финансовата система на Европейския съюз.

В допълнение, през годината бяха приети наредби за изменение и допълнение на следните Наредби на БНБ: №2 от 2006 г. за лицензите, одобренията и разрешенията, издавани от БНБ по Закона за кредитните институции, №4 от 21 декември 2010 г. за изискванията към възнагражденията в банките, №7 от 2014 г. за организацията и управлението на рисковете в банките и №20 от 2019 г. за издаване на одобрения за членове на управителния съвет (съвета на директорите) и надзорния съвет на кредитна институция и изисквания във връзка с изпълнение на техните функции. Също така, бе приета нова Наредба № 8 за капиталовите буфери, комбинираното изискване за буфер, ограниченията върху разпределенията и препоръката за допълнителен собствен капитал, която отменя Наредба № 8 на БНБ от 2014 г. .

Според прогнозата на Министерството на финансите търсенето на кредити през 2022 г. ще се забави в сравнение с 2021 г., в съответствие с очакваното влошаване на икономическата ситуация и повишената несигурност поради войната в Украйна. Вземанията от предприятия<sup>21</sup> в края на 2022 г. ще забавят растежа си до 4.6% (при 6.1% в края на 2021 г.) поради отрицателните ефекти върху инвестиционната активност, а тези на домакинствата – до 9.9%. Общо растежът на вземанията от частния сектор през 2022 г. се очаква да бъде около 6.7%. Фактори, които ще действат в посока забавяне растежа на кредита за домакинствата, ще бъдат очакваното забавяне в растежа на потреблението и на компенсациите на наетите през 2022 г. Ограничаващо кредитната активност влияние от страна на предлагането може да има и обявеното от БНБ постепенно увеличение на нивото на антицикличния капиталов буфер през октомври 2022 г. и в началото на 2023 г. Въпреки прогнозираното забавяне при жилищните кредити, през 2022 г. темпът им на растеж ще остане относително висок, тъй като покупката на жилище е основна алтернативна форма за инвестиция или за съхранение на стойността в среда на висока инфлация и ниски лихвени проценти.

До края на прогнозния период се очаква нарастването на кредита за домакинства да продължи да се забавя. То ще остане на относително високи нива в съответствие и с прогнозираното развитие при компенсацията на наетите лица. В края на 2023 г. растежът на вземанията от домакинствата се прогнозира да бъде 8.9%, а в края на 2025 г. – 7.7%

Предвижда се в периода 2023–2025 г. кредитът за нефинансови предприятия плавно да се ускори в синхрон с очакваното възстановяване на частните инвестиции, подкрепени и от НПВУ. Очакванията са растежът на общо вземанията от предприятия в края на 2023 г. да бъде 5%. През 2024 г. общо годишното нарастване на вземанията от предприятия ще бъде 5.3%, а в края на 2025 г. – 5.7%. Общо вземанията от частния сектор ще се увеличат с 6.6% през 2023 г., а до края на 2025 г. темпът им на растеж леко ще се забави до 6.5%.

---

<sup>20</sup> Като част от внесения в Народното събрание проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за пазарите на финансови инструменти.

<sup>21</sup> Данните се отнасят за нефинансови и финансови предприятия от паричната статистика на БНБ.

## 3. ПРАВИТЕЛСТВЕН БАЛАНС И ДЪЛГ

### 3.1 Стратегия на политиката

Страната ни ще се стреми да се придържа към провежданата през последните години благоразумна фискална политика, въпреки повишената икономическа несигурност, породена от глобалната пандемия от COVID-19, конфликта в Украйна и невъзможността към момента да се предвидят и оценят краткосрочните и дългосрочните ефекти от него.

От гледна точка на устойчивостта на публичните финанси през прогнозния период, определянето на реалистични цели за основните бюджетни параметри ще се придържа към установените фискални правила и ограничения, заложи в Закона за публичните финанси (ЗПФ) и произтичащи от изискванията на Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 г. относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки (ОВ, L, 306/41 от 23 ноември 2011 г.) и Регламент (ЕО) № 1466/1997 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики.

Предвиденото през последните години разхлабване на фискалната политика, наложено от икономически, здравни, социални и външни предизвикателства, се очаква да продължи и през настоящата година, а в прогнозния средносрочен период са заложи стъпки за фискална консолидация, като дефицитът на сектор „Държавно управление“ от 2.9% от БВП за 2023 г. ще достигне до 2.4% от БВП за 2025 г.

През периода 2022–2025 г. прогнозите за динамиката на дълговия индикатор се определят от запазващия се значителен принос на дълга на подсектор „Централно управление“ (с дял от 98% в края на 2021 г.), респ. на държавния дълг, върху дълга на сектор "Държавно управление". На тази основа, политиката по управление на държавния дълг продължава да бъде определяща за текущото състояние и динамиката за развитие на консолидираните задължения.

Управлението на държавния дълг за разглеждания период ще бъде насочено към изпълнение на стратегическата цел за осигуряване необходимите ресурси за рефинансиране на дълга в обращение, финансиране на планираните нива на дефицит по държавния бюджет и обезпечаване на законово регламентираните нива на фискалния резерв. Отчитайки рисковете от динамичната макроикономическата среда, вследствие от продължаващото разпространение на COVID-19 и конфликта в Украйна, усилията ще бъдат съсредоточени в посока обезпечаване пазарно ориентирано финансиране чрез провеждане на гъвкава и активна емисионна политика и диверсификация на вътрешните и външните дългови източници, при спазване на законово регламентираните дългови ограничения.

В средносрочен план, за реализирането на дълговото финансиране на държавния бюджет се планира да бъдат използвани основно емисии на държавни ценни книжа (ДЦК), както на местния дългов пазар, така и на международните пазари. Определянето на структурата на новопоетия дълг се предвижда да бъде съобразено с преобладаващите пазарни тенденции, инвеститорската база и профила на дълга в обращение, възможностите за намаляване на риска за рефинансиране на държавния дълг и минимизиране на ликвидните рискове за държавния бюджет.

В допълнение, към пазарно-ориентираното финансиране на държавния бюджет се предвижда законодателно да бъде обезпечена и възможност за поемането на нов външен държавен дълг чрез заеми по линия на финансови инструменти от ЕС и/или от международни финансови институции. По отношение на финансирането на нови инвестиционни проекти и специфични програми с държавни и държавногарантирани заеми, възприетият консервативен подход ще продължи да се прилага.

### 3.2 Средносрочни цели

Фискалната политика в средносрочния период е насочена към запазване устойчивостта и предвидимостта на бюджетната рамка. За този период се очаква консолидация на дефицита на сектор „Държавно управление“, като отрицателното бюджетно салдо за 2022 г. постепенно намалява за периода 2023–2025 г. През 2022 г. се очаква бюджетното салдо да бъде отрицателно в размер на 5.3% от БВП, а прогнозата за следващите години е за дефицит на сектора в размер съответно на 2.9% от БВП за 2023 г.; 2.8% от БВП за 2024 г. и 2.4% от БВП за 2025 г. Ако се отчете въздействието на временните приходни и разходни мерки, свързани с предотвратяване разпространението на COVID-19 в страната и ограничаване последиците от кризата, дефицитът на сектор „Държавно управление“ за 2022 г. е в размер на 3.2%, а за 2023 г. 2.7% от БВП.

Част от дефицита на сектор „Държавно управление“, който се отчита на начислена основа, се дължи на времето изместване при отчитането на разходите за доставки на военна техника, които са платени през предходни години на касова основа. Съгласно методологията европейска система от сметки 2010 (ЕСС 2010), държавните разходи за военно оборудване се отчитат през годината на доставката им. Поради това инвестиционните разходи за придобиване на нов тип боен самолет, направени през 2019 и 2020 г. в размер на 2 197.7 млн. лв., оказват влияние на разчетите за разходите в периода 2023–2025 г., като заедно с изместеното отчитане и на други разходи за доставка на военна техника влошават дефицита съответно с 0.2% от БВП през 2023 г., 0.44% от БВП през 2024 г. и 0.87% от БВП през 2025 г. Това влияние е временно и не води до трайно (структурно) влошаване на бюджетната позиция и до нарушаването на фискалната устойчивост в дългосрочен план.

С основен принос за намалението на бюджетния дефицит в средносрочен план са разходите, които се очаква да намалее с 4.7 пр.п. през 2025 г. спрямо нивото им от 2022 г. (достигайки 38.6% от БВП). В приходната част съотношението на общите приходи спрямо БВП спада до 36.2% от БВП през 2025 г., спрямо 38% към началото на периода, поради изпреварващо нарастване на БВП.

През периода 2023–2025 г. се очаква номинално нарастване на всички приходи, което се дължи на увеличение на постъпленията по основните 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, на възможността за избор на осигуряване и увеличението на осигурителния стаж и възрастта 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 за брутообразуване на основен капитал и социалните трансфери различни от тези в натура, които обхващат разходите за пенсии, както и помощите и обезщетенията по социалното осигуряване. Капиталовите разходи за брутообразуване на основен капитал нарастват значително като дял от БВП от 4.8% през 2022 г. до 5.4% през 2023 г. и остават на ниво от 5.3% от БВП съответно за 2024 г. и 2025 г. Изменението



в показателя е свързано 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 преизчислението на пенсиите с придобит след пенсионирането допълнителен стаж и на тези с намален индивидуален коефициент; увеличението на помощите и обезщетенията за домакинствата, основно поради нарастването на линията за бедност.

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

#### **3.3.1 Актуализация на бюджетната рамка за 2021 година**

Фискалното развитие през 2021 г. беше доминирано от редица трудно предвидими фактори. От една страна, с одобрението за прилагане на ваксините срещу COVID-19 в края на 2020 г. се очакваше медицинските рискове, свързани с пандемията, да бъдат овладени в голяма степен и поради тази причина на етапа на планирането ресурсите за обезпечаване на мерките за борба с пандемията бяха разчетени с по-кратък хоризонт на прилагане. От друга страна, към предизвикателствата по отношение на разпространението на COVID-19 и негативните ефекти от пандемията върху икономиката и уязвимите групи от населението се добави и нов фактор със силно изразено влияние върху икономиката – нарастващите цени на енергоносителите и безпрецедентния скок на цената на електрическата енергия на енергийните борси в региона и в цяла Европа, който започна да се проявява след месец юли и набра сила през последното тримесечие на 2021 г. Освен това годината се характеризираше с политическа нестабилност, довела до провеждането на три последователни избора за Парламент и формиране на ново редовно правителство едва в края на годината.

Първите месеци на годината преминаха очаквано под знака на нова вълна на пандемията и необходимост от налагане на ограничителни мерки, целящи овладяване на разпространението на заразата и избягване на претоварване на здравната система. Това наложи предвидените в Закона да държавния бюджет на Република България за 2021 г. (ЗДБРБ за 2021 г.) средства за прилагане на мерки за борба с пандемията да започнат да се усвояват още от самото начало на годината, което заедно с някои еднократни разходи, свързани с инфраструктурни проекти и разходи по проекти на Министерството на отбраната, доведе до значителен ръст на разходите през първото тримесечие на годината. Значителен принос за отчетения ръст на разходите за първото тримесечие имаха и разходите за пенсии, които, от една страна, бяха увеличени поради изплащането на добавка към пенсиите на всички пенсионери в изпълнение на мярката за подкрепа на уязвимите групи от населението в условията на пандемия от COVID-19, и от друга – поради увеличението на размера на минималната и максималната пенсия от 1 януари 2021 г. със ЗДБРБ за 2021 г. Въпреки това параметрите по изпълнението на приходите очертаха продължаване на тенденцията на по-интензивно възстановяване, започнала през второто полугодие на 2020 г., с което бюджетното салдо остана относително стабилно до полугодieto, когато бе отчетено минимално превишение на приходите над разходите по КФП в размер на 0.1 на сто от прогнозния БВП.

През месец юли бе извършен анализ на възможностите за удължаване и допълване на действащите до този момент мерки за намаляване на негативните ефекти от пандемията върху икономиката, защита на уязвимите групи от обществото и подкрепата на персонала на първа линия в борбата с пандемията, в контекста на все по-реалните рискове за нова силна вълна на пандемията през есента. Отчитайки почти пълното изразходване на заложените в ЗДБРБ за 2021 г. ресурси за борба с пандемията още към полугодieto и ниското ниво на ваксинационно покритие в страната, бе идентифицирана необходимост от обезпечаване на допълнителен ресурс за финансиране на такива мерки до края на годината. Прегледът на параметрите по бюджетното изпълнение към полугодieto и подобренията очаквания при голяма част от макроикономическите индикатори дадоха основание да се очаква, че изпълнението на приходите в годишен план може да обезпечи адекватни на идентифицираните рискове ресурси, без това да доведе до влошаване на бюджетната позиция спрямо първоначално заложените целеви стойности. На тази база бе изготвен проект на Закон за изменение и допълнение на ЗДБРБ за 2021 г. (ЗИД на ЗДБРБ за 2021 г.), който се основаваше на търсен баланс между необходимостта от осигуряване на допълнителни средства за приоритетни и неотложни политики и възможностите на приходната част на бюджета да осигури тяхното финансиране. Актуализираните разчети бяха окончателно одобрени от Народното събрание през месец септември. С одобрения ЗИД на ЗДБРБ за 2021 г. се обезпечиха допълнителни ресурси за удължаване на повечето действащи мерки за борба с пандемията и допълването им с нови такива до края на 2021 г., за сметка на прогнозираните по-високи разчети в частта на приходите. С актуализираните разчети бе предвидено дефицитът по КФП за 2021 г. да не надвиши 4.6 млрд. лв. (3.6 на сто от прогнозния БВП към момента на приемане на закона), което бе подобрене с 0,3 млрд. лв. спрямо първоначалните разчети към ЗДБРБ за 2021 г. от есента на 2020 г.

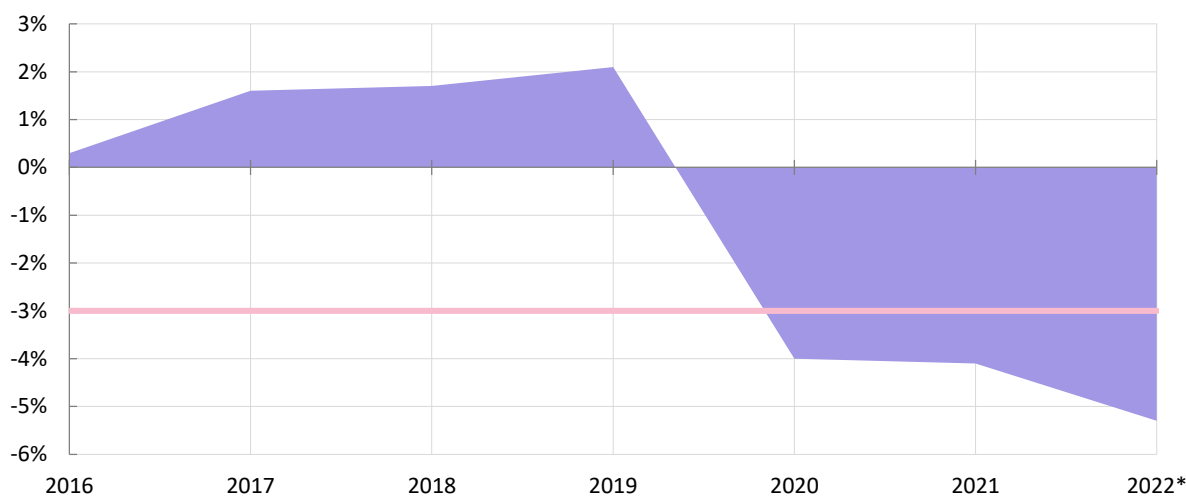
При изготвянето на разчетите по ЗИД на ЗДБРБ за 2021 г. през юли и началото на август Министерството на финансите все още не разполагаше с анализ на промените в тенденциите по отношение на цените на електрическата енергия, поради което в актуализацията на бюджета не бяха предвидени конкретни механизми за компенсиране на бизнеса. Внезапното покачване на цените на електрическата енергия засегна всички потребители извън регулирания пазар. Началото на шоковото поскъпване на цените започна в средата на месец юли, затвърди се през август и септември и продължи и през останалите месеци до края на годината. Високите цени на електроенергията създадоха внезапен шок за бизнеса и породиха рискове от потискане на растежа – бяха предприети мерки за свиване на производството и ограничаване на разходите от страна на производителите, за да запазят своята конкурентна позиция на пазара. В тази връзка служебното правителство и встъпилото в длъжност през декември редовно правителство предприеха незабавни действия за подпомагане на бизнеса, като одобриха Програма за компенсиране на небитовите крайни клиенти на електрическа енергия, както и Програма за компенсиране на операторите на електропреносната и на електроразпределителната мрежи за закупуване на количества електрическа енергия, потребена за технологични разходи. Общият размер на разходите за 2021 г., обезпечени за изпълнение на посочените програми по бюджета на Министерството на енергетиката, бе 0.9 млрд. лв., които бяха обезпечени за сметка на допълнителни приходи и реструктуриране на одобрените разходи за 2021 г. Предвидено бе програмите да продължат да се прилагат и през първите месеци на 2022 г.

### **3.3.2 Бюджетни развития през 2021 г.**

Започналата през 2020 г. световна пандемия от COVID-19 продължи да оказва значителен натиск върху бюджетната позиция и през 2021 г. Разходите за борба със заразата и подпомагане на засегнатите сектори на икономиката и уязвими групи от обществото имаха целогодишно действие, поради което те значително надвишиха отчетените за

предходната 2020 г., и съответно оказаха натиск от страна на разходите върху бюджетната позиция. Новите предизвикателства, свързани със скока на цените на електроенергията и енергоносителите, допълнително засилиха този натиск, което се прояви най-силно в последното тримесечие на 2021 г. Въпреки големия фискален ефект от тези неблагоприятни въздействия България успя да запази нивото на салдото на сектор „Държавно управление“ през 2021 г. на ниво, близко до отчетеното за предходната година, като се отчита съвсем леко разширяване на дефицита с 0.1 пр.п. до 4.1% от БВП. Същевременно в сравнение със заложената цел в предходната Конвергентна програма – дефицит от 5.6%, данните от априлските Нотификационни таблици за дефицита и дълга на България отчитат подобрене на бюджетното салдо на сектор „Държавно управление“ с 1.5 пр.п., което се дължи на по-интензивното възстановяване в частта на приходите, докато при разходите нарастването на относителния им дял в БВП е по-умерено.

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



\* Прогноза

Източник: Евростат, МФ

Приходите като относителен дял в БВП достигнаха 39.0% през 2021 г., което е увеличение с 0.9 пр.п. спрямо нивото през 2020 г. За нарастването на приходите допринасят в най-голяма степен ръстовете при данъците върху производството и вноса, текущите данъци върху доходите, богатството и др., и получените капиталови трансфери, докато при приходите от продажби и другите текущи приходи се наблюдава намаление.

Приходите от данъците върху производството и вноса, текущите данъци върху доходите, богатството и др. и получените капиталови трансфери нарастват както номинално, така и като дял от БВП – с 2.1 пр.п. спрямо 2020 г. При приходите от социални осигуровки също се наблюдава номинален ръст, а отнесени към БВП постъпленията нарастват с 0.1 пр.п.

Данъците върху производството и вноса отбелязват най-голям ръст както в номинално отношение – с над 3.2 млрд. лв., така и като процент от БВП – с 1 пр.п. Нарастване на приходите се наблюдава при всички данъци от групата, като най-значително то е при ДДС. Това отразява силният ръст при потреблението в страната през 2021 г., който компенсира забавените през 2020 г. потребителски разходи. Значителният ръст в потреблението е резултат в най-голяма степен на възстановения интерес към потребление след първоначалния шок от пандемията от COVID-19 и наложените ограничения. Регистрираното увеличение на доходите при голяма част от работещите и при пенсионерите също допринася за увеличеното потребление и свързаните с него данъчни приходи.

При текущите данъци върху доходите, богатството и др. се наблюдава нарастване на постъпленията – с 0.6 пр.п., което в номинално изражение е над 1.5 млрд. лв. Основните причини за увеличението при данъка върху доходите на физическите лица са регистрираният ръст на възнагражденията както в обществения сектор (последната стъпка от планираното увеличение на заплатите в сектора на училищното образование и общото увеличение на възнагражденията на заетите в бюджетния сектор), 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. Трябва да се отбележи и ръстът при данъците върху богатството (имуществените данъци), където се отразява нарасналият брой сделки за придобиване на жилищни имоти и др. Отнесени към БВП, постъпленията от данъците върху капитала нарастват с 0.1 пр. п. спрямо предходната година.

Приходите от социални и здравно-осигурителни вноски нарастват номинално с над 1.3 млрд. лв., а отнесени към БВП отчитат увеличение с 0.1 пр.п. спрямо 2020 г. За това допринасят фактори като ръстът на доходите; успешното прилагане на мерки за подкрепа на лицата с ограничени от пандемията възможности за полагане на труд, с които безработицата бе задържана на ниско ниво; някои административни мерки като увеличението на минималната работна заплата, минималните осигурителни прагове и др.

Получените капиталови трансфери нарастват с 0.6 пр.п. от БВП, което номинално е над 0.8 млрд. лв. Това отразява нарасналия размер на разплатените и съответно възстановени от Европейската комисия (ЕК) средства през 2021 г. по програмите и фондовете на ЕС, което е свързано с приключването на програмния период 2014–2021 г.

Общите разходи на сектор „Държавно управление“ през 2021 г. са в размер на 43.1% от БВП, което е с 1.0 пр. п. по-високо от отчетеното през 2020 г. ниво. Нарастване като дял от БВП спрямо нивото през 2020 г. се отчита при повечето елементи на разходите. Най-значителни увеличения на стойностите се отчитат при разходите за компенсация на наетите, социалните трансфери и разходите за субсидии, докато при разходите за бруто образуването на основен капитал и другите текущи и капиталови разходи се отбелязва намаление.

Разходите за компенсация на наетите лица се увеличават с 0.9 пр.п. като дял от БВП спрямо 2020 г. Основната причина за това е нарастването на възнагражденията в обществения сектор, в т.ч. реализираното през годината нарастване на средствата за персонал на заетите в бюджетния сектор с 10 на сто, финалната стъпка от увеличението (от 1 януари 2021 г.) на възнагражденията на педагогическия персонал в средните училища, с което заплащането на персонала се удвоява спрямо нивото от 2017 г., целогодишното изплащане на допълнителни суми към възнагражденията на лекарите и медицинските специалисти на първа линия в борбата с пандемията от COVID-19 и др.

Разходите за издръжка нарастват и номинално – с близо 1 млрд. лв., и като относителен дял в БВП – с 0.2 пр.п., като основната причина са допълнителните средства за закупуване на медикаменти, ваксини, дезинфектанти, лични предпазни средства, консумативи, медицински изделия и други, свързани с пандемията от COVID-19.

Размерът на социалните трансфери като относителен дял от БВП нараства с 0.8 пр.п., като в номинално изражение това са близо 3 млрд. лв. При социалните трансфери в натура, където се отразяват плащанията към изпълнителите на медицинска помощ, номиналното увеличение е с над 460 млн. лв., а делът на изразходваните средства в БВП се запазва почти непроменен в сравнение с 2020 г. – увеличение с 0.1 пр.п. Това отразява напрегната през цялата 2021 г. ситуация с коронавируса, когато здравната система продължи действията си за справяне с пандемията и се изправи пред поредица от нови вълни на разпространение на заразата. Освен нарастване на разходите, конкретно свързани с

лекуване на пациенти с коронавирусната инфекция и на такива със съпътстващи усложнения. Също така имаше нарастване на цените на част от клиничните пътеки. 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 0.7 пр.п. спрямо 2020 г. Тук се отчита нарастването на разходите за пенсии, дължащо се на извършено осъвременяването на всички пенсии с 5.0% от 1 юли 2021 г., увеличението от 1 януари 2021 г. на минималната пенсия от 250 лв. на 300 лв. и на максималната от 1 200 на 1 440 лв., плащането на месечна добавка към всички пенсии по 50 лв. в периода януари-септември и по 120 лв. в периода октомври-декември 2021 г. и др. При разходите за социални трансфери и помощи за домакинствата се отчита увеличение на сумите по обезщетенията за временна нетрудоспособност поради общо заболяване, гледане на болен член от семейството и карантина; обезщетенията за отглеждане на малко дете; помощите по линия на социалното подпомагане и семейните помощи за деца.

Субсидиите нарастват с 0.4 пр.п. спрямо предходната година, като основната причина за това са изплатените средства в сферата на енергетиката, както и целогодишното изплащане на средствата за запазване на заетостта по т. нар. мярка „60/40“ и нейните видоизменения.

При капиталовите разходи се отчита спад както при бруто образуването на основен капитал – с 0.5 пр.п., така и при останалите елементи на капиталовите разходи – с 0.6 пр.п. Номиналното намаление на капиталовите разходи е с около 0.8 млрд. лв. Намалението на капиталовите разходи се обуславя от промените в икономическата ситуация в страната и в резултат на това променените приоритети в бюджетната политика през годината. Възникналата необходимост от допълнителни средства за борбата с пандемията от COVID-19 и за компенсиране на бизнеса за нарасналите цени на електроенергията доведе до реструктуриране на разходните към сфери, в които възникна спешна нужда от допълнителни разходи. Част от инвестиционните проекти бяха забавени поради необходимост от анализ до каква степен е спазено относимото законодателство по отношение на възлагането на обществени поръчки, съответно законосъобразно ли са сключени договорите с избраните изпълнители и други. Същевременно забавянето при одобряването на Плана за възстановяване и устойчивост на България и все още течащият процес по договаряне на новите програми и проекти от новия програмен период 2021–2027 г. също оказват влияние за намаления обем на капиталовите разходи.

През 2021 г. разходите за лихви запазват непроменен в сравнение 2020 г. дела си спрямо БВП – 0.5%.

### **3.3.3 Мерки за борба с пандемията от COVID-19 през 2021 г.**

На база на данните за размера на средствата за 2021 г. по мерките, 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 (вкл. националното съфинансиране по програмите и фондовете на ЕС) са мобилизирани безпрецедентни по размер ресурси. Данните на НСИ за 2021 г. сочат, че в хода на извънредната епидемична обстановка, действала през цялата година без прекъсване, мерките по линия на приходите и извършените разходи от националния бюджет за изпълнение на мерки и фискални стимули за овладяване на пандемията от COVID-19 и последствията от нея са в размер на около 6.1 млрд. лв., което представлява 4.6% от БВП. Ресурсът за 2021 г. значително надвишава този за 2020 г., когато извършените разходи и фискалните стимули за мерки срещу пандемията възлизаха на 3.8 млрд. лв. (3.2% от БВП).

## — Мерки в частта на приходите

В условията на действаща извънредна епидемична обстановка във връзка с разпространението на COVID-19, през цялата 2021 г. продължи прилагането на приетите през предходната година мерки, свързани с прилагане на намалена ставка за ДДС на определени стоки и услуги от 20% на 9%, прилагане на освобождаване от облагане с мита и ДДС върху вноса на стоки от медицински характер и увеличаване на размера на данъчните облекчения за деца (чл. 22в и чл. 22г от закона за данъците върху доходите на физическите лица (ЗДДФЛ)) за придобитите през 2021 г. доходи. С промени в ЗДДС беше прието облагане с нулева ставка на доставките на ваксини срещу COVID-19 и услугите, пряко свързани с тези ваксини, както и на медицински изделия за инвитро диагностика на COVID-19 и услугите, пряко свързани с тези изделия, с място на изпълнение на територията на страната. Това данъчно третиране се прилага и по отношение на вътреобщностните придобивания с място на изпълнение на територията на страната на тези стоки. Облекченията са с временен характер и ще се прилагат до 31.12.2022 година.

По предварителни данни на приходните агенции ефектът от действието на мерките през изминалата 2021 г. се оценява на 0.5 млрд. лв. по-малко данъчни приходи (0.4% от БВП).

## — Мерки в частта на разходите

По предварителни данни общият размер на извършените разходи възлиза на 5.6 млрд. лв. (4.2% от БВП). Основните категории 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 2021 г., са както следва:

### **Мерки в помощ на домакинствата и социално уязвимите групи от населението:**

- с най-голям дял са разходите по мерките, одобрени от правителството като част от социално-икономическия пакет в отговор на епидемичната криза за подкрепа на пенсионерите, които са част от най-уязвимите от разпространението на COVID-19 групи и включват изплащане на допълнителни суми към пенсиите на всички пенсионери. В изпълнение на параграф 6, ал. 1 и 2 от преходните и заключителни разпоредби на ЗБДОО за 2021 г., ПМС № 84 от 11 март 2021 г., ПМС № 168 от 22 април 2021 г., ПМС № 192 от 27 май 2021 г., ПМС № 204 от 23 юни 2021 г. и ПМС № 242 от 22 юли 2021 г., за периода януари – декември са изплатени допълнителни суми към пенсиите на всички пенсионери, без оглед на размера на получаваната пенсия – по 50 лв. за месеците от януари до септември и по 120 лева за месеците октомври, ноември и декември 2021 г. Също така на пенсионерите със завършен ваксинационен курс или поставена бустерна доза срещу COVID-19 се изплаща сумата от 75 лева. Общият размер на средствата по тези мерки е 1 747 млн. лв.
- по мярката „Увеличаване на разходите за краткосрочни обезщетения и помощи“ от 01.01 до 31.12.2021 г. са изплатени 278 млн. лв. за парични обезщетения за безработица, възникнал поради по-големия брой регистрирани безработни лица, както за изплащане на парични обезщетения за временна неработоспособност на лица, заразени с COVID-19 и на лица, карантинирани поради близък контакт със заразен с COVID-19.
- по мярка „Реализиране на програми за заетост и мерки за обучение за подкрепа на безработните лица и работодателите“ са изплатени 240 млн. лева.
- за осигуряване на ваксини и лекарствени продукти в борбата с пандемията от COVID-19 са усвоени средства в размер на 112 млн. лв.

- за подкрепа на семейства с деца до 14-годишна възраст, при които родителите не могат да извършват дистанционна работа от къщи и нямат възможност да ползват платен отпуск, от Агенцията за социално подпомагане са изплатени месечни целеви помощи в размер общо на 68 млн. лв.
- подкрепа за децата и семействата по Закона за семейните помощи за деца – 3 млн. лв.
- еднократна помощ за ползване на туристически услуги за вътрешен туризъм на единична стойност 210 лв. за лицата, пряко ангажирани с лечението, предотвратяване на разпространението и преодоляване на последиците от COVID-19 – 1 млн. лв.
- за еднократна финансова подкрепа за хранителни продукти – 48 млн. лв.
- осигуряване на възможности за дистанционно обучение в образователната система – 56 млн. лв.

#### **Мерки за подкрепа на бизнеса – с най-съществено значение са:**

- най-голям дял имат извършените разходи по мярката „60/40“ в помощ на работодателите за запазване на заетостта на наетите от тях работници и служители в размер на 823 млн. лв.
- по програмата „Подкрепа чрез работен капитал за малки и средни предприятия, засегнати от временните антиепидемични мерки чрез изпълнението на схема за подкрепа от Националната агенция за приходите (НАП)“ по ОП „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 – 28 млн. лв.
- по програмата „Подкрепа на малките и средни предприятия, извършващи автобусни превози за преодоляване на икономическите последици от пандемията от COVID-19“ – 3 млн. лв.
- по програма „Подкрепа за предприятията, регистрирани по Закона за туризма като туроператори или туристически агенти за преодоляване на икономическите последици от COVID-19“, финансирана от ОП „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 – 1 млн. лв.
- за финансова подкрепа за български творци и артисти, пряко засегнати от преустановяването на масови мероприятия на територията на страната, включително културно-развлекателни, са предоставени 89 млн. лв.
- за подпомагане на засегнатите от негативните ефекти на пандемията земеделски стопани са изплатени 73 млн. лв.
- субсидии за туроператори, използващи въздушни превозвачи с валиден оперативен лиценз, за изпълнение на чартърни полети до Република България с цел туризъм – 61 млн. лв.
- субсидии за предприятия, които са засегнати от спад в оборота през 2020 г. от най-малко 30% в сравнение с 2019 г. – 30 млн. лв.
- помощ за автобусните превозвачи, които притежават лиценз за превоз на пътници – 40 млн. лв.
- държавна субсидия за туроператори и туристически агенти – 36 млн. лв.

**Мерки за органите за подпомагане на органите на държавна управление, натоварени с дейности по овладяване на пандемията и последствията от COVID-19 – с най-значителен размер са:**

- чрез бюджета на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) са осигурени средства за 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 – 726 млн. лв.
- разходите за подкрепа на персонала на първа линия, пряко ангажиран с дейности по предотвратяване разпространението на COVID-19 са в размер на 714 млн. лв.
- за подкрепа на медицинския персонал, който работи в условията на извънредна епидемична обстановка, са изплатени средства под формата на месечни добавки към възнагражденията на лекарите (600 лв.), на специалисти от професионално направление „Здравни грижи“ (360 лв.) и на санитарни (120 лв.). Средствата с източник държавния бюджет са в размер на 198 млн. лв.
- разходи във връзка с изпълнението на Националния ваксинационен план срещу COVID-19 – 6 млн. лв.
- за осигуряване на лични предпазни средства (маски, ръкавици, калцуни, предпазно облекло, защитни очила) за нуждите на държавната администрация и лечебните заведения, както и дезинфектанти, дезинфекция на работните помещения, термометри за измерване от разстояние, консумативи, реактиви, медикаменти, PCR тестове и др. са изразходвани 101 млн. лв.
- разходи за предпазни средства (маски, ръкавици и др.), дезинфектанти (лични и за помещенията) в училищата и за осигуряване на изследване за COVID-19 с падащи бързи антигенни тестове на учениците от I до XII клас – 55 млн. лв.
- капиталови трансфери и разходи към лечебните заведения – 18 млн. лв.
- допълнения към възнагражденията на персонала в болничните заведения – 1 млн. лв.

От 1 април 2022 г. извънредната епидемична обстановка на територията на България бе прекратена поради ниския брой на заразените и спадналия натиск върху здравната система. С това решение бе прекратено и действието на прилаганите противоепидемични ограниченията за бизнеса, както и това на част от социално-икономическите мерки за намаляване на негативните последствия от пандемията. Правителството предвижда да продължи действието на някои от мерките с най-голямо значение за населението и бизнеса до средата на 2022 година (в т.ч. програмите за запазване на заетостта, добавки към доходите на пенсионерите, подпомагане на лицата, ангажиране на първа линия в борбата с пандемията) след което те следва да бъдат прекратени. През второто полугодие на 2022 г. ще продължат да се извършват единствено преките разходи за сектора на здравеопазването за закупуване на ваксини, медикаменти и консумативи за ограничаването на разпространението и лечението на COVID-19 и други.

### **3.3.4 Бюджетни акценти за 2022 г.**

Активираната през 2020 г. от Европейската комисия обща предпазна клауза от Пакта за стабилност и растеж ще продължи да действа и през 2022 г., отчитайки все още значителната несигурност по отношение на развитието на пандемията. Отчитайки състоянието на икономиката и текущото развитие на пандемията в страната, правителството планира увеличение на дефицита до 5.3% от БВП през 2022 г., след което последователно се предвижда той да се свие до 2.5% от БВП през 2025 г. Следва да се отбележи, че в базовия сценарий на бюджета за 2022 г. не са отразени новите политики, които правителството



възнамерява да провежда с предстоящото приемане на своята управленска програма. Бюджетните измерения на тези политики се очаква да бъдат обвързани в рамката за настоящата година и в средносрочен план в актуализираната средносрочна прогноза, която ще бъде публикувана през есента на настоящата година, като в момента се извършва анализ на приоритетите и политиките в отделните сектори. Поради тази причина още с внасянето на законопроекта за държавния бюджет за 2022 г. правителството обяви, че на следващ етап ще бъде изготвена и внесена актуализация на бюджета за 2022 г., в която приоритетните политики ще бъдат обвързани във фискалната рамка за годината.

Базовият сценарий, залегнал в одобрения от Народното събрание годишен закон за бюджета за 2022 г., предвижда постепенно нормализиране на ситуацията с пандемията в България до средата на 2022 г., след което необходимостта от прилагане на повечето ограничителни мерки и мерки за подкрепа на бизнеса и уязвимите групи от населението поетапно ще отпаднат. В тази връзка е важно да се отбележи, че извънредната епидемична обстановка в страната вече е прекратена, считано от 01 април 2022 г., с което отпаднаха и основните ограничения за бизнеса, наложени поради пандемията. Това развитие до голяма степен съответства на заложения сценарий в разчетите към ЗДБРБ за 2022 г. при допускане за запазване на ниските нива на разпространение на вируса през третото и четвъртото тримесечие на годината.

Успешното управление на пандемията през 2022 г. ще позволи фокусът на водените политики да бъде насочен към ускоряване на икономическия растеж с акцент върху публичните инвестиции, иновациите, растежа и цялостния икономически напредък. В израз на този приоритет, при изготвянето на държавния бюджет за 2022 г. бе предвидено значително увеличение на разходите за брутообразуване на основен капитал, което в краткосрочен план води до нарастване на планирания дефицит, но очакваните ефекти по линия на мултипликатора на инвестиционните разходи значително ще надвиши временното влошаване на бюджетното салдо. Акцент на тази политика е създаването на условия за постигане на устойчиво интегрирано развитие на районите и общините в страната, подпомагане на икономическото и социално развитие на трансграничните региони и намаляване на регионалните различия посредством подобряване на инфраструктурата в граничните райони, насърчаване на сътрудничеството между регионите, както и насърчаване на съвместното трансгранично сътрудничество и балансирано териториално развитие чрез укрепване на мрежата от градове-центрове, подобряване свързаността в районите и качеството на средата в населените места. Важна роля за постигане на тези цели има политиката в областта на транспорта, която е насочена към подобряване на свързаността чрез развитие на базисната транспортна инфраструктура, повишаване на качеството на предлаганите транспортни услуги и устойчивото развитие на транспорта.

От друга страна към ефектите от пандемията върху икономиката след втората половина на 2021 г. се добавиха и ефектите от значителното увеличение на цените на електроенергията запазващи се устойчиво и до момента. Поради това развитие програмите за компенсиране на небитовите потребители на електрическа енергия и природен газ, прилагани през последното тримесечие на 2021 г., бяха продължени до края на месец април 2022 г. Удължаването на програмите е в рамките на разходните тавани по годишния закон за бюджета като планирани разходи по бюджета на Фонд „Сигурността на електроенергийната система“, включително и за сметка на допълнителни приходи.

С избухването на конфликта в Украйна в края на месец февруари 2022 г. към посоченото поскъпване на цената на електроенергията се добавиха и шоковете при пазарите на енергоносителите, основни суровини, метали и т.н. Скокът на цените и нарушените вериги за доставка са сериозен проблем както за производителите, така и за потребителите и представлява сериозна заплаха за продължаващото икономическо възстановяване след пандемията от COVID-19. Към тези развития следва да се добави и хуманитарния аспект

на кризата, свързан с потоци от бежанци, който изисква също съответен ресурс по линия на правителството. Отчитайки рисковете, произтичащи от избухването на войната в Украйна и преките и косвени ефекти за бюджета от каналите, чрез които кризата оказва влияние върху икономиката и фиска, в рамките на подготовката на актуализацията на бюджета за 2022 г. ще бъде изготвен бюджетен сценарий, който да отразява настъпилите промени при основните макроикономически индикатори и ще предвиди съответните ресурси за минимизиране на негативните последици за икономиката.

В следващата част са разгледани основните **приоритети на политиката по приходите и основните разходни направления**, заложиени в закона за бюджета за 2022 г.

**Политиката по приходите** продължава да се придържа към установените принципи и насоки през последните години, като основните ѝ цели отново са насочени към поддържане на икономическия растеж, 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. С предвидените мерки се цели гарантирането на необходимия финансов ресурс за изпълнение на разходните политики на правителството.

#### — 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. Запазване на данъчните стимули за определени сектори и дейности.
- размерите и съотношенията осигурител/осигурен на осигурителните вноски за фондовете на държавното обществено осигуряване (ДОО) и на здравноосигурителната вноска се запазват непроменени през 2022 г. в сравнение с 2021 г.
- с най-голям бюджетен ефект са мерките, свързани с промяна на политиката по доходите – увеличение на минималната работна заплата от 650 на 710 лв. от 1 април 2022 г., нарастване на минималните осигурителни прагове и на минималните осигурителни доходи на самоосигуряващите се лица и минималния осигурителен доход на земеделските стопани и тютюнопроизводители, увеличение на максималния осигурителен доход от 3000 на 3400 лв. от 1 април 2022 г. Посочените мерки водят до допълнителни приходи от социално-осигурителни вноски в размер на 267.4 млн. лв. (0.18% от прогнозния БВП) и от здравноосигурителни вноски в размер на 102.6 млн. лв. (0.07% от прогнозния БВП).
- различните мерки, предприети в областите на данъчната и осигурителната политики, имат разнопосочно влияние върху приходите от ДДФЛ. Увеличението на минималната работна заплата и на минималните осигурителни прагове и доходи водят до нарастване на приходите от ДДФЛ. В противоположна посока е влиянието на увеличението на максималния осигурителен доход и отмяната на данъка върху придобити от местни физически лица доходи от лихви по банкови сметки. Нетният ефект от тези мерки върху приходите от ДДФЛ е в положителна посока и се оценява на 4.8 млн. лв.
- намалението на ставката на данъка върху разходите в натура води до намаление на данъчните приходи с 11.0 млн. лв. (0.01% от прогнозния БВП)

- през 2022 г. очакваните допълнителни социално-осигурителни вноски от промяна в избора на осигуряване само в първия стълб на пенсионната система (от универсален пенсионен фонд във фонд на ДОО) са с общ допълнителен положителен ефект от 27.8 млн. лв. (0.02% от прогнозния БВП).
- със значителен положителен ефект са допълнителните приходи, свързани с оперирането на ТОЛ системата в страната. През 2022 г. се предвижда разширяване на обхвата от републиканската пътна мрежа, за която се заплащат ТОЛ такси от товарните автомобили, както и актуализация на тарифата за изминато разстояние. Размерът на очакваните допълнителни приходи е 290.0 млн. лв. (0.20% от прогнозния БВП).
- от 1 април 2022 г. като социална мярка за подкрепа на семействата с деца, които посещават детска градина или детска ясла, е отпадането на таксите за ползването на детските градини и детските ясли. Намалението на приходите от такси е 35.6 млн. лв. (0.02% от прогнозния БВП).

Параметрите на политиките по разходите за 2021 г. са съобразени с възможностите на бюджета за финансиране на държавните дейности, перспективите за развитие на публичните сфери, икономическите измерения от пандемията от COVID-19, ускоряване на икономическия растеж, както и с необходимостта от обезпечаване на ресурси за намаляване на натиска от високите цени на електроенергията върху икономиката.

#### — Политика по доходите

От 1 април 2022 г. се увеличава минималната работна заплата (МРЗ) за страната от 650 на 710 лв., като това се предвижда да повиши разходите за персонал със 136.0 млн. лв. (0.09% от прогнозния БВП).

През 2022 г. за осъществяване на политиката за увеличение на заплатите на педагогическите специалисти за достигане на средна работна заплата в сферата до размер от не по-малко от 125 на сто от средната работна заплата за страната са предвидени допълнително 239.5 млн. лв. (0.16% от прогнозния БВП).

Заложено е индексирание на основните и допълнителните възнаграждения на зетите в съдебната система, които се определят съгласно разписаните в Закона за съдебната власт механизми. Ефектът от тази мярка е увеличение на планираните разходи за заплати с 95.0 млн. лв. (0.06% от прогнозния БВП).

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

В областта на пенсионната политика разходите са повлияни от следните мерки:

- целогодишното изплащане на увеличените от 1 юли 2021 г. с 5% размери на пенсиите за трудова дейност, на социалната пенсия за старост, както и на свързаните с нейния размер пенсии и добавки – 280.0 млн. лв. допълнителни разходи (0.19% от прогнозния БВП).
- увеличаване на минималния размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст от 300 на 370 лв., считано от 25 декември 2021 г. – очакваният ефект 775.0 млн. лв. допълнителни разходи през годината (0.53% от прогнозния БВП).
- нарастването на тежестта на всяка година осигурителен стаж в пенсионната формула от 1.2 на сто на 1.35 на сто е с общ бюджетен ефект от 760.0 млн. лв. за 2022 г. (0.52% от прогнозния БВП).

- увеличаване на максималния размер на получаваните една или повече пенсии от 1 440 на 1 500 лв., считано от 25 декември 2021 г., се очаква да има ефект върху разходите от 30.5 млн. лв. (0.02% от прогнозния БВП).
- преизчисляването на индивидуалния коефициент, когато лицето се осигурява и в универсален пенсионен фонд (т.нар. редукция), съгласно новите нормативни разпоредби и прилагането на нова редукция, ако това е по-благоприятно за пенсионера, се очаква да доведе до ръст на разходите с 49.5 млн. лв. (0.03% от прогнозния БВП).
- изчисляването по нов начин на индивидуалния коефициент за пенсии за трудова дейност, отпуснати след 31 август 2021 г., се очаква да увеличи разходите с 35.0 млн. лв. (0.02% от прогнозния БВП).
- увеличението на размера на социалната пенсия за старост от 148.71 лв. на 170 лв., считано от 25 декември 2021 г., и размера на социалната пенсия за инвалидност за лицата с трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане са с общ ефект на увеличение на разходите от 56.0 млн. лв. (0.04% от прогнозния БВП).
- осъвременяване на пенсиите с 6.1% от 1 юли 2022 г., увеличаване със същия процент на минималния размер на пенсия за осигурителен стаж и възраст и на размера на социалната пенсия за старост, както и на обвързаните с тях минимални размери на пенсии и добавки – 416.9 млн. лв. допълнително (0.28% 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. Финансовият ефект от промяната в условията за пенсиониране е оценен на около 30.0 млн. лв. намаление на разходите за пенсии ( 0.02% от прогнозния БВП).
- по-малкият обем на изплащаните добавки към пенсиите в условията на извънредна епидемична обстановка във връзка с разпространението на COVID-19 и подпомагането на най-уязвимите групи в обществото, сред които са и пенсионерите, ще намали разходите за пенсии със 846.8 млн. лв. (0.57% от прогнозния БВП).
- през м. април 2022 г. на всички пенсионери, които са една от най-уязвимите социални групи в обществото и доходите на които в най-голяма степен са засегнати от увеличението на цените на основните потребителски стоки, ще бъде предоставена еднократна помощ в размер на 70 лв. на човек. Общата сума, с която ще се увеличат разходите, е в размер на 142.9 млн. лв. (0.10% от прогнозния БВП).
- Основните характеристики на политиката в областта на социалните обезщетения и помощи, изплащани от държавното обществено осигуряване през 2022 г., продължават да са устойчивост на подпомагането, 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. Увеличаването на минималния дневен размер на паричното обезщетение за безработица от 12 на 15 лв. от 1 април 2022 г. и на максималния дневен размер от 74.29 на 85.71 лв. от същата дата ще е с ефект от 38.8 млн. лв. (0.03% от прогнозния БВП). Увеличаване от 1 април 2022 г. на максималния размер на гарантираните вземания на работниците и служителите при несъстоятелност на работодателя от 1 625 лв. на 1 775 лв. Нарастването на паричното обезщетение за отглеждане на малко дете през втората година от майчинството (от

380 на 650 лв., считано от 1 октомври 2021 г., и от 650 на 710 лв., считано от 1 април 2022 г.) се прогнозира да покачи разходите със 119.2 млн. лв. (0.08% от прогнозния БВП).

- Поради затихването на епидемията от COVID-19 и отпадането на редица ограничения в социалния и икономически живот в страната, е планираното продължаване до края на първото полугодие на 2022 г. на действието на мерките за запазване на заетостта. Чрез тези мерки държавата поема 60 на сто, в последствие 50 на сто, а в определени случаи и 80 на сто (в зависимост от загубата на оборот на съответното предприятие), 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“, „80/20“ и др.). Това се очаква да доведе до намаляване на разходите за субсидии на нефинансови предприятия за 2022 г. с 528.7 млн. лв. (0.36% от прогнозния БВП).

#### Политика в областта на социалното подпомагане

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. Разширява се обхватът на подпомаганите лица и семейства чрез увеличаване на индивидуалните коефициенти за достъп до социални помощи. За плавна промяна, чрез корекция в посока увеличаване на индивидуалните проценти, които определят границата за достъп и на размера на получаваните социални помощи за най-уязвими групи от населението и за допълване на средствата за изплащане на целеви помощи за отопление във връзка с увеличаването на правоимащите и поскъпването на енергоносителите, са предвидени допълнително 56.7 млн. лв. (0.04% от прогнозния БВП).

Финансовата подкрепа за хората с увреждания е предназначена за компенсирание на разходите, свързани с преодоляване на затрудненията, предизвикани от вида и степента на увреждане. За 2022 г. са осигурени допълнително 57.3 млн. лв. (0.04% от прогнозния БВП) за създаване на условия и възможности за социално приобщаване и предоставяне на целенасочена и насърчителна подкрепа на уязвимите групи от хора с увреждания, в т.ч. за увеличаване финансовата подкрепа по Закона за хората с уврежданията в резултат на нарастването на линията на бедност и за гарантиране на безвъзмездна преводаческа услуга по Закона за българския жестов език. Друг механизъм за подкрепа на хора с увреждания е личната помощ. За обезпечаване на кумулативния ефект от увеличаването на МРЗ за страната и на коефициента от 1.2 на 1.4 при определяне на възнаграждението на личните асистенти по Закона за личната помощ и възнагражденията на приемните семейства по Закона за защита на детето са осигурени допълнително 144.5 млн. лв. (0.10% от прогнозния БВП).

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. С оглед повишаване ефективността на семейните помощи за деца се предвижда увеличаване от 1 април 2022 г. на доходния критерий за получаване на семейна помощ за дете, съответно от 410 лв. на 510 лв. – за получаване на пълния размер на помощта и от 410.01 лв. до 510 лв. на 510.01 лв. до 610 лв., включително – за получаване на 80 на сто от пълния размер на помощта. Наред с доходния критерий от 1 април 2022 г. се предвижда и увеличаване на размерите на месечните помощи за отглеждане на дете до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст, съответно: за семейства с едно дете – с 10 лв. (от 40 лв. на 50 лв.), за семейства с две деца – с 20 лв. (от 90 лв. на 110 лв.), за семейства с три деца – с 30 лв. (от 135 лв. на 165 лв.) и за семейства с четири деца – с

30 лв. (от 145 лв. на 175 лв.). Допълнително предвидените средства за реализиране на тази политика са в размер на 90.0 млн. лв. (0.06% от прогнозния БВП).

За увеличените стандарти за финансиране на социалните услуги, предоставяни от общините, което включва издръжка на специализираните институции за предоставяне на социални услуги, социалните услуги, предоставяни в общността и асистентската подкрепа, са предвидени допълнително 111.7 млн. лв. (0.08% от прогнозния БВП).

#### — Политики в сферата на здравеопазването

- Провежданите политики в областта на здравеопазването продължават да се прилагат в следните области: 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; политика в областта на диагностиката и лечението, която е насочена към подобряване на здравето, благополучие 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; 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.
- Общият размер на разчетените разходи за здравеопазване за 2022 г. е 8 346.7 млн. лв., което представлява 5.7% от БВП. С цел подобряване на ефективността на разходите и функционирането на здравния сектор социалните трансфери в натура се увеличават нетно със 139.3 млн. лв. (0.09% от прогнозния БВП). Това е резултат от нарастването на средствата за заплащане на извършените дейности по клинични пътеки в различните сектори на системата на здравеопазване и намалението на средствата за работа на изпълнителите на медицинска помощ при неблагоприятни условия във връзка с прекратяване на епидемичната обстановка, част от които се отчитат като социални трансфери в натура (здравноосигурителни плащания).
- Продължава действието на разпоредбите на ЗЗО, с които се въвежда поетапно повишаване на частта от минималния осигурителен доход, върху който се определят здравноосигурителните вноски за лицата, които се осигуряват за сметка на държавния бюджет – от 55 на сто през 2016 г. на 85 на сто от минималния осигурителен доход за самоосигуряващите се лица от 1 януари 2022 г., като всяка следваща година съотношението се увеличава с 5 пр.п. до достигане на пълния размер на минималния осигурителен 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 120.3 млн. лв. Ефектът върху салдото на консолидирана основа е неутрален, тъй като приходите и разходите ще се увеличат с една и съща сума.

#### — Политики в сферата на образованието

- Политиките в образованието са с фокус към усъвършенстване на образователния процес, личностното развитие на учащите се, насърчаване на иновациите, квалификация на педагогическите специалисти, модернизирани на образователните институции и повишаване качеството на висшето образование. Общият размер на разчетените разходи за образование за 2022 г. е 6 428.2 млн. лв., което представлява 4.4% от БВП.

- Политиките в предучилищното и училищното образование са насочени към ефективна социализация на деца от ранна детска възраст, осигуряването на равен достъп до качествено образование, личностно развитие на децата и учениците, насърчаване на иновациите, квалификация на педагогическите специалисти, модернизирани на образователните институции, дигитализация на образованието. Акцент продължава да бъдат и политиките за обхващане на подлежащи на образование деца и ученици, превенция на отпадането от училище и за намаляване дела на преждевременното напускане на училище. През 2022 г. се осъществява стъпка от предвиденото нарастване на средствата за делегираните дейности в образованието във връзка с политиката за увеличение на заплатите на педагогическите специалисти за достигане на средната работна заплата в сектора до ниво от не по-малко от 125 на сто от средната работна заплата за страната. За целта са предвидени 239.5 млн. лв. Ефектът от тази мярка е посочен при разглеждане политиката на доходите.
- През 2022 г. е предвидено допълнително финансиране на следните приоритетни мерки и дейности в сферата на предучилищното и училищното образование: за увеличаване на норматива за подпомагане на храненето (безплатни закуски) на децата от задължителната предучилищна възраст и на учениците от начален етап (I-IV клас) са предвидени допълнително 16.0 млн. лв.; за изграждане, пристрояване, надстрояване и реконструкция на детски градини, детски ясли и училища са отделени 80.0 млн. лв.; за изграждане на нови спортни площадки и ремонт на съществуващи такива в училищата – допълнителните средства са 15.0 млн. лв.; за издръжка на децата в детските ясли и градини, с оглед пълното освобождаване на родителите от заплащане на такси за посещение на детски ясли и градини, считано от 1 април 2022 г. са предвидени 84.8 млн. лв.; за продължаване поэтапното разширяване на достъпа и обхващане в задължително предучилищно образование на 4-годишни деца се предвиждат допълнително 18.0 млн. лв.; за продължаване изпълнението на Национална програма „Отново заедно“, насочена към подобряване на социалния и здравословен начин на живот на учениците – предвидени са 22.6 млн. лв.; за повишаване на интереса и увеличаване на извънкласните дейности, гарантирани за всеки ученик чрез допълнителна подкрепа за спорт, отдих и култура за осигуряване на широк достъп до тях и при изяви високи постижения – 90.0 млн. лв.; за осигуряване на транспорт на деца и ученици, включително за поддръжка на автобуси – 6.5 млн. лв.; за закупуване на училищни автобуси, за да бъдат осигурени условия за безопасно превозване на децата и учениците до най-близката детска градина или училище – 10.0 млн. лв.; за възнаграждения и обучение на медиатори, социални работници и допълнителни непедagogически специалисти в училища с по-ниска концентрация на ученици от уязвими групи – 10.0 млн. лв.; предвидени са средства за компенсиране на разходите за отглеждане и обучение на деца, които не са приети поради липса на места в държавни и общински детски градини и училища – 13.0 млн. лв. Общият ефект от описаните мерки в сферата на предучилищното и училищното образование е увеличение на разходите с 365.9 млн. лв. (0.25% от прогнозния БВП).

Политиката в областта на висшето образование е насочена към насърчаване на усилията на автономните висши училища за непрекъснато развитие на качеството на предлаганото висше образование, въвеждането, развитието и усъвършенстването на вътрешните системи за оценяване и поддържане на качеството на обучение и на академичния състав. За продължаване на реформите и осигуряване на политиките за устойчиво развитие и разширяване на достъпа до висше образование предвидените допълнителни средства за 2022 г. са в размер на 109 млн. лв. (0.07% от прогнозния БВП), разпределени както

следва: за увеличаване на средствата за стипендиите на студентите – 5.5 млн. лв.; за осигуряване на и увеличаване на средствата за издръжка на обучението – 43.5 млн. лв., в т.ч. за поетапно увеличение на диференцираните нормативи за издръжка на обучението за хуманитарни, технически и педагогически науки, за компенсиране на намалелите приходите от студенти, освободени от заплащане на такси за обучение, обучаващи се в професионални направления и защитени специалности с най- висок очакван недостиг на пазара на труд и др.; за саниране и ремонт на студентски общежития – 35.0 млн. лв.; допълнително финансиране за увеличение на възнагражденията на лицата от академичния състав в държавните висши училища – 20.0 млн. лв.; за присъщата на висшите училища научна или художествено-творческа дейност и за издаване на учебници и научни трудове – 5.0 млн. лева.

#### — Политики в областта на науката

Акцентът се поставя върху финансиране на научни изследвания в приоритетни и конкурентни области за решаване на важни обществено значими предизвикателства, подпомагане на млади учени и осъществяване на съвместни научни изследвания с български учени в чужбина и привличане на водещи учени от чужбина. 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 споделения инфраструктурен капацитет; изграждането на капацитет и развитие на човешките ресурси в системата на НИРД; 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 2022 г. са разчетени 621.2 млн. лв. (0.42% от прогнозния БВП).

Предвидени са средства за 2022 г. за привличане и задържане на млади учени и специалисти в института на Българска академия на науките, в размер на 20,0 млн. лв., за увеличение на трудовите възнаграждения на учените от Българската академия на науките при изпълнение на индикатори за научно и иновационно развитие, определени в споразумение между Министерството на образованието и науката и Българската академия на науките и за проекти, разработени от учените в БАН по критерии, приети от нея.

Ежегодно по централния бюджет се разчитат и разходват средства за Националната стратегия за развитие на научните изследвания в Република България 2017 – 2030 и Националната пътна карта за научна инфраструктура и национални научни програми.

#### — Политика в областта на отбраната

Политиката в областта на отбраната е свързана с поддържането на модерни, боеспособни и оперативно съвместими въоръжени сили. Целта е изграждане, поддържане и използване на необходимите способности на българските въоръжени сили за изпълнение на задачите по отбрана на страната в рамките на колективната отбрана на НАТО, принос към колективната отбрана на Алианса, участие в ръководени от НАТО и ЕС операции и мисии, а също така и принос към националната сигурност в мирно време. 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. Разходите за отбрана за 2022 г.



възлизат на 1.73% от БВП, като през 2024 г. ще достигат до 2% от БВП, с което се изпълнява Националният план за повишаване на разходите за отбрана на 2 на сто от БВП на Република България до 2024 г. и поетите ангажменти пред НАТО. Предвидените средства за 2022 г. за превъоръжаване и модернизация на трите вида въоръжени сили и повишаване на отбранителните способности на Българската армия са в следните направления:

- 187.0 млн. лв. – за придобиване на многофункционален модулен патрулен кораб за Военно морските сили;
- 100.0 млн. лв. – за основна бойна техника за изграждане на батальонни бойни групи от състава на механизирани бригади;
- 180.0 млн. лв. – за средства за изграждане на интегрирана система и инфраструктура за усвояване, експлоатация и осигуряване на новия тип боен самолет, включително и за съпътстващите разходи по придобиването му;
- 126.2 – млн. лв. за придобиване, модернизация и поддръжка на въоръжение и техника, в т.ч. осигуряване на експлоатацията на самолети МиГ-29;
- 50.0 млн. лв. – за провеждане на подготовката за изпълнение на задачи по мисии „Отбрана”, „Подкрепа на международния мир и сигурност“ и „Принос към националната сигурност в мирно време“, повишаване броя на мероприятията за съвместна подготовка, включително международни учения, усвояване на новите бойни платформи, въоръжение и техника и постигане на пълни оперативни способности, подготовка и сертифициране на формированията, определени за Силите за отговор на НАТО и целенасочена подготовка за ефективно изпълнение на процедурите и действията за оказване на поддръжка като страна-домакин на сили на НАТО;
- 77.0 млн. лв. – за преодоляване на некомплекта от личен състав на Българската армия, в т.ч. за осъвременяване на кадровата политика.

Общата сума възлиза на 720.2 млн. лв. (0.49% от прогнозния БВП).

#### – Мерки в областта на енергетиката

Политиката в областта на енергетиката е насочена към устойчиво енергийно развитие на страната, ефективно използване на енергията и енергийните ресурси, задоволяване на потребностите на обществото от електрическа и топлинна енергия, природен газ и горива, установяване на по-чисто и ефективно производство на енергия чрез рационално използване на конвенционалните и възобновяеми източници на енергия (ВИ), минимизиране влиянието на производството, преноса и използването на енергия върху околната среда, подобряване управлението на природните ресурси. Тенденцията е да се гарантира сигурно, безопасно и устойчиво снабдяване с енергия. С цел смекчаване на икономическите последици от внезапно настъпилата нестабилност на цените на електрическата енергия и природния газ, през 2021 г. бяха разработени Програма за компенсиране на небитовите крайни клиенти на електрическа енергия, Програма за компенсиране на операторите на електропреносната и на електроразпределителната мрежи за закупуване на количества електрическа енергия, потребена за технологични разходи, Програма за компенсиране на битови клиенти на природен газ и топлофикационни дружества, използващи като основно гориво природен газ с подпомагане с фиксирана сума на един MWh и Програма за компенсиране на непредвидените разходи на дружествата от отрасъл ВиК за потребена електрическа енергия. Програмите предвиждат механизъм за подпомагане на небитови крайни клиенти чрез търговците на електрическа енергия, доставчиците от последна инстанция, производителите на електрическа енергия, прода-

ваши директно на крайни небитови потребители, и оператора на организиран борсов пазар на електрическа енергия. Чрез тези програми бяха подпомогнати всички небитови крайни клиенти за справяне с последиците от съществените и неблагоприятни колебания на цените на електрическата енергия, както и потребителите на природен газ за многократното нарастване на цените на този вид гориво. Възползващите се от програмите небитови крайни клиенти са около 633 000, като те са подпомагани с фиксирана сума на един MWh чрез извършване на компенсация на базата на количествата активна електрическа енергия, върху която се начислява цена „задължение към обществото“. Чрез компенсацията се намалява дължимата за плащане сума от небитовите крайни клиенти. В изпълнение на програмите разплатените средства през 2021 г. са в размер на 860.0 млн. лв., а предвидената за 2022 г. сума възлиза на 1 320.0 млн. лв., т.е. ефектът от посочените програми е увеличение на разходите с 460.0 млн. лв. (0.31% от прогнозния БВП).

#### — Мерки в областта на околната среда

С провежданата политика в областта на опазването на околната среда и водите се цели съхраняване на българската природа и подобряване на екологичната устойчивост, като се следи за баланса между развитието на бизнеса и опазването на биоразнообразието и ресурсите за постигане на максималните възможни ползи за икономиката и обществото. За изпълнение на приоритетите по политиката в областта на околната среда са планирани допълнителни средства в размер на 85.1 млн. лв. (0.06% от прогнозния БВП).

#### — Мерки в областта на културата

За оптимизиране на действащата система на финансиране в мрежата на сценичните изкуства и повишаване на ефективността на маркетинга и атрактивността на предлаганите културни продукти, разширяване на равнопоставения достъп до култура и културно наследство, опазване и социализиране на културното наследство и стимулиране на обвързването му с туристическите продукти са осигурени допълнителни средства в размер на 142.1 млн. лв. (0.10% от прогнозния БВП).

#### — Мерки в областта на младежта и спорта

Политиките в областта на младежта и спорта са насочени към насърчаване на икономическата активност и развитие на младите хора, развитие на спорта за учаци и спорта в свободното време, развитие и утвърждаване на спорта за високи постижения. Допълнителният финансов ресурс за изпълнението на целите и дейностите във връзка с реализирането на приоритетите на провежданите политики в областта на младежта и спорта е в размер на 41.2 млн. лв. (0.03% от прогнозния БВП).

#### — Политика в областта на транспорта, съобщенията и електронното управление

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 брутната добавена стойност и заетостта.

Съществуващата ТОЛ система обхваща магистралите и пътища от I клас. За 2022 г. се предвижда промяна на сегашния обхват на републиканската пътна мрежа, за която се плащат ТОЛ такси, и актуализация на тарифата за изминатото разстояние. По този начин ще се увеличат ресурсите за ефективно поддържане, модернизация и развитие на транспортната инфраструктура.

За 2022 г. са предвидени допълнителни средства по бюджета на Министерството на регионалното развитие и благоустройството, респективно Агенция „Пътна инфраструктура“, които са институциите отговорни за изграждането и поддръжката на пътната мрежа в страната. Допълнителната сума е в размер на 1 671.4 млн. лв. (1.13% от прогнозния БВП), от които 1 001.4 млн. лв. за текущи разходи, в т.ч. 952.3 млн. лв. за текущ ремонт и поддържане на републиканската пътна мрежа и 670.0 млн. лв. за капиталови разходи, в т.ч. 640.8 млн. лв. за основен ремонт на републиканската пътна мрежа и за изграждането на приоритетни инфраструктурни проекти.

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 2022 г. е предвидена субсидия в размер на 278.8 млн. лева. Допълнителните средства са за поддържане и безопасна експлоатация на новите системи и съоръжения, придобити с безвъзмездно финансиране от държавния бюджет и Европейски структурни и инвестиционни фондове, включително за привличане на по-високо квалифициран персонал.

Средствата за субсидии се предоставят и на „БДЖ-Пътнически превози“ ЕООД за осигуряване изпълнението на възложеното му задължение за извършване на обществени превозни услуги по договор, сключен между министъра на транспорта и съобщенията и дружеството. За 2022 г. предвидените средства са увеличени с 5.6 млн. лв. до 196.2 млн. лв. в сравнение с предходната година. Капиталовият трансфер за „БДЖ-Пътнически превози“ ЕООД за 2022 г. е в размер на 49 млн. лв.

Ключов приоритет на правителството на Република България е въвеждане на електронното управление като основна платформа за модернизация на държавата, фактор и неотменимо условие за успеха на секторните реформи, за което е осигурен допълнителен финансов ресурс в размер на 32.3 млн. лв. (0.02% от прогнозния БВП), както следва: 2.7 млн. лв. – за повишаване нивото на информационната сигурност и политиките за киберсигурност; 6.4 млн. лв. – за реализирането на дейностите по споделени услуги в държавната администрация и 23.2 млн. лв. – за програмни продукти и лицензии за нуждите на държавната администрация.

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

Оценката за структурния бюджетен баланс през 2022 г. е за дефицит от 3.1% от БВП. Фактическото салдо на сектор „Държавно управление“ има отрицателен принос за структурния баланс. Еднократните мерки, които са в отговор на кризата, предизвикана от пандемията, са значителни като дял от БВП и водят технически до положителна корекция в структурния бюджетен баланс. Цикличната позиция на икономиката, която е формирана от отрицателното отклонение от потенциала и чувствителността на бюджетната позиция към икономическия цикъл, също се отразява в корекция към по-висока стойност на структурното бюджетно салдо.

През 2023 г. се планира съществено ограничаване на дефицита на сектор „Държавно управление“. Разходите свързани с еднократни мерки се очаква да се понижат до 0.2% от БВП през 2023 г., отрицателното отклонение от потенциала -да се свиване допълнително, при което икономиката ще се приближи до своя потенциал и, съответно, цикличната компонента ще запази минимален положителен принос. В резултат структурният бюджетен

дефицит ще се подобри до 2.7% от БВП през 2023 г. През последните две години от прогнозния период дефицитът на сектор „Държавно управление“ постепенно ще намалява. Не се предвиждат разходи свързани с еднократни мерки. Отклонението от потенциала се прогнозира да бъде положително число, което ще се отрази в корекция към по-ниско структурно салдо спрямо планирания фактически бюджет дефицит. Структурният бюджетен дефицит ще достигне 2.9% от БВП през 2024 г. и 2.7% в края на прогнозния период.

Средносрочната бюджетна цел за структурния баланс на сектор „Държавно управление“ е дефицит в размер на 1% от БВП. Тази цел е в съответствие с изискванията на чл. 23, ал. 2 от ЗПФ, като отчита сравнително ниския размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“, както и ниските рискове пред дългосрочната устойчивост на публичните финанси. Според чл. 24 от ЗПФ неизпълнението на средносрочната бюджетна цел за структурния дефицит на годишна основа се допуска при извънредни обстоятелства. През 2020 г. бе активирана общата клауза за дерогация (General escape clause) от Пакта за стабилност и растеж, която позволява на държавите членки през 2020 и 2021 г. да се отклонят от стъпката за постигане на средносрочната бюджетна цел. През пролетта на 2021 г. ЕК взе решение прилагането на клаузата за дерогация в ЕС да продължи и през 2022 г.

Оценката на съответствието с изискванията по ПСР и ЗПФ по отношение на растежа на бюджетните разходи се базира на общата методология на Европейската комисия за т. нар. бенчмарк на разходите, при отчитането на разделението между финансираните с национални средства и със средства от ЕС публични инвестиции. Бенчмаркът на разходите се сравнява с нивото на потенциалния средносрочен растеж на БВП, изчислен от ЕК.

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 -1.1% за 2022 г., -5.2% за 2023 г., 1.3% за 2024 г. и 0.8% за 2025 г. Според изчисленията на ЕК нивото на референтния растеж се оценява средно на 2.1% за прогнозния период.

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 дерогация, която бе активирана в периода 2020–2021 г. и ще продължи да действа и през текущата година.

### **3.5 Равнище на дълга и тенденции, операции под черта**

Към края на 2021 г. въз основа на данните от априлските Нотификационни таблици за дефицита/излишъка и дълга на България, размерът на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ бележи ръст спрямо нивото от предходната година. В номинално изражение равнището на дълга се увеличава от 29.6 млрд. лв. през 2020 г. до 33.3 млрд. лв., а стойността на съотношението консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“/Брутен вътрешен продукт нараства с 4 пр.п. съответно до 25.1% (при 24.7% в края на 2020 г.). Най-висок принос за номиналното нарастване на дълга има полученото през годината ново вътрешно и външно дългово финансиране, което надвишава размерът на извършените погашения.

В състава на дълга на сектора с най-голям дял от около 98.0% към края на 2021 г. и компонент с водещ принос върху дълга на сектора продължава трайно да заема дългът на подсектор „Централно управление“. В неговата структура преобладаваща част има държавният дълг с около 95%, което обективно обосновава значението на политиката по

управление на държавния дълг при определяне на текущото състояние и перспективите за развитие на консолидираните задължения. Дълговата задлъжнялост на единиците, включени в обхвата подсектора, продължава да заема сравнително нисък дял и има минимално влияние върху общият размер на дълга на сектора. Неутрално върху дълга на сектора се запазва и въздействието на другите два подсектора, формиращи дълга на сектор „Държавно управление“: подсектор „Местно управление“ и подсектор „Социално-сигурителни фондове“. Тази тенденция се запазва и в средносрочна перспектива.

През 2021 г. е реализирано дългово финансиране на подсектор „Централно управление“ в общ размер на 5.0 млрд. лв., в т.ч. 3.8 млрд. лв. под формата на ДЦК, пласирани на вътрешния пазар (емисии със срочност 3 г. и 6 м., 5 г., 7 г. и 6 м., и 10 г. и 6 м., деноминирани в лева), предоставящи добри инвестиционни възможности на широк кръг участници на вътрешния пазар за суверенен дълг. Останалата част от полученото през годината финансиране са усвоявания на средствата от държавния заем, получен 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), в размер на 511.0 млн. евро (999.4 млн. лв.), както и по заеми на институционалните единици от подсектора в размер на 0.2 млрд. лв. За същия период, извършените погашения по дълга на подсектора възлизат на 1.3 млрд. лв., от които 0.8 млрд. лв. падежи на ДЦК, емитирани на вътрешния дългов пазар и 0.5 млрд. лв. по заеми, в т.ч. държавни заеми и на институционални единици, попадащи в обхвата на подсектора.

През целия разглеждан период 2021–2025 г., в дълговия портфейл на сектор „Държавно управление“ доминантна част представляват инструментите, деноминирани в рисково неутрални валути (евро и лева) и тези с фиксирани лихвени проценти. Относителният дял на дълга, деноминиран във валути, различни от еврото и лева, спада от 0.2% в края на 2021 г. до 0.1% в края на 2025 г., а частта на дълга с фиксирани лихви се покачва до 99.6% в края на 2025 г. (при 97.8% към 31.12.2021 г.). Съответно, коефициентите на дълга в лева и евро и на този с плаващи лихвени купони към 31.12.2025 г. представляват 98.0% и 0.4% (при 97.6% и 2.2% в края на 2021 г.).

Лихвените плащания за 2021 г. на начислена основа съотнесени спрямо БВП се очаква да възлизат на 0.5%, а в периода 2022–2025 г. да се запазят на ниво под 1% от прогнозния БВП.

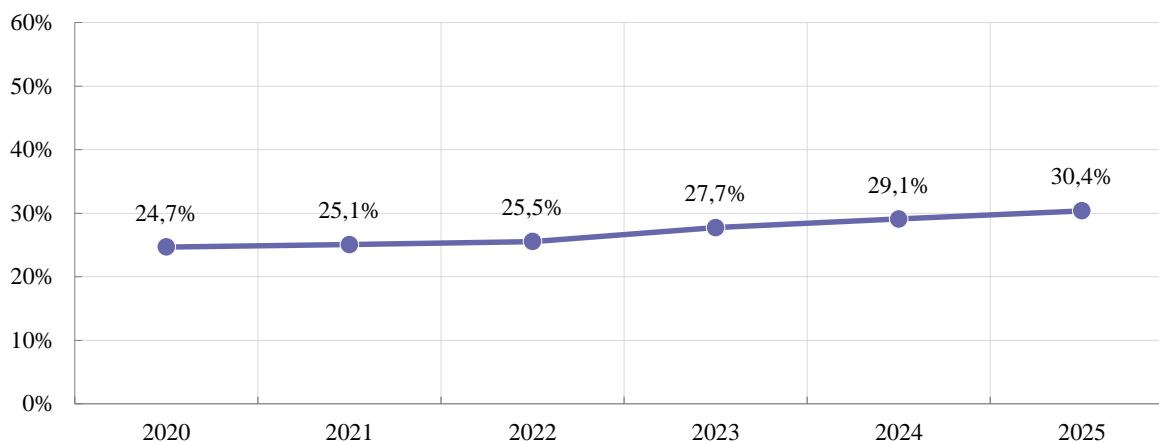
Вследствие от осъществените през годината дългови операции, към 31 декември 2021 г. средният остатъчен срок на дълга на сектор „Държавно управление“ е 8.0 г., а към края на 2025 г. се очаква постепенно да се удължи до 10 г.

През периода 2022–2025 г. се планира поемането на нов държавен дълг в границите от 7.3 млрд. лв. до 10.0 млрд. лв. годишно. Размерът на дълга в обращение, който следва да бъде рефинансиран през всяка от годините варира между 3.0 млрд. лв. и 3.5 млрд. лв., като падежиращите се еврооблигации са в размер на 2,4 млрд. лв. през 2022 г., 2.2 млрд. лв. през 2023 г. и 2.9 млрд. лв. – 2024 г. Като процент от БВП, тези погашения представляват около 2.0%. През разглеждания период не се предвижда 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 резултат от идентифицираните потребности от набавяне на значително финансиране от дългови източници, за периода 2022–2025 г. размерът на дълга следва устойчива тенденция на увеличение. В номинално изражение стойността му се движи в диапазона от 37.6 млрд. лв. в края на 2022 г. до 55.7 млрд. лв. в края на 2025 г. Общата дългова тежест на сектор „Държавно управление“, съотнесена спрямо БВП също се прогнозира да нараства достигайки съответно до 27.7% през 2023 г., 29.1% през 2024 г. и 30.4% през 2025 г. Независимо от тези развития, прогнозните стойности на показателя се запазват

под максимално допустимия референтен праг на Маастрихтския критерий за конвергенция от 60% и затвърждава очакванията за запазване на водещата позиция на Република България сред страните членки на ЕС, с ниско ниво на държавна задлъжнялост.

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



Източник: МФ

Реализацията на представената прогноза е силно зависима от развитието на конфликта с Украйна и на епидемичната обстановка, респ. икономическото възстановяване, което може да доведе до различна от очакваната динамика за консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“. Върху прогнозните за този период, допълнително влияние би могло да окаже евентуално разширение на обхвата на сектора при 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. Съгласно разпоредбите на Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г. максималният размер на държавния дълг към края на годината не може да надвишава 35.5 млрд. лв., а максималния размер на новия държавен дълг, който може да бъде поет по реда на Закона за държавния дълг в рамките на 2022 г. е 7.3 млрд. лв.

В тригодишна перспектива, дългът на подсектор „Местно управление“ не се очаква да претърпи съществени промени спрямо отчетеното в края на 2021 г. ниво от около 1.3 млрд. лв., като се очаква слаб ръст в края на 2025 г. до около 1.7 млрд. лв. 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% през 2021 г. до 1.3% от БВП през 2025 г. Ограниченията, залегнали в Закона за публичните финанси и Закона за общинския дълг 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.

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 2021 г. същите възлизат в размер на около 370 млн. лв.

Отчитайки прогнозите за размера на дълга на подсекторите „Местно управление“ и „Социално-осигурителни фондове“ в периода 2022–2025 г. не се очаква негативно влияние на тези подсектори при измерване на дълговата тежест на сектор „Държавно управление“.

**Табл. 3-1: Приходи от приватизация и следприватизационен контрол по централния бюджет, млн. лв.**

Отчет 2021 г.	ЗДБРБ 2022 г.	Прогноза 2023 г.	Прогноза 2024 г.	Прогноза 2025 г.
8.5	1.0	0.8	0.5	0.4

Заложените в таблицата стойности са на база прогноза за постъпленията от приватизация и следприватизационен контрол за периода 2023–2025 г., изготвена през м. февруари 2022 г. от Агенция за публичните предприятия и контрол.

Основните приходи по години, се очакват от продажбата на:

- 2023 г. – обособени части (0,6 млн. лв.), имоти – частна държавна собственост (0.2 млн. лв.);
- 2024 г. – имоти-частна държавна собственост (0.4 млн. лв.), обособени части (0.1 млн. лв.);
- 2025 г. – имоти-частна държавна собственост (0.3 млн. лв.), обособени части (0.1 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

##### – Пенсионна политика:

Осигуряването на устойчивост на приетата през 2015 г. пенсионна реформа допринася за стабилността на приходите в пенсионно-осигурителната система, както и да постигне по-голяма адекватност на пенсиите с оглед на демографските, икономическите и социални предизвикателства пред страната. Заложеното още през 2015 г. увеличаване на пенсионната възраст и изискуемия осигурителен стаж допринася не само за повишаване стабилността на пенсионната система в дългосрочен план, но и за запазване солидарността между поколенията и намаляване на риска от бедност при възрастните пенсионери. Същевременно, през 2021 г. бяха приети промени, допълнително повишаващи адекватността на пенсиите.

По-важните акценти за 2022 г. са следните:

- *Минималният размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст* за 2022 г. е увеличен от 300 на 370 лв., считано от 25 декември 2021 г, а от 1 юли 2022 г. с 6.1 на сто;
- *Социалната пенсия за старост* е увеличен от 148.71 на 170 лв., считано от 25 декември 2021 г., а от 1 юли 2022 г. с 6.1 на сто;

- *Максималният размер на получаваните една или повече пенсии за 2022 г. е увеличен от 1 440 лв. на 1 500 лв., считано от 25 декември 2021 г.;*
- *Осъвременяване на пенсиите за трудова дейност, отпуснати до края на 2021 г. с 6.1%.*

Разходите за пенсии в Закона за бюджета на ДОО (ЗБДОО) за 2022 г. са с **1 072.5 млн. лв. или с 8.2% повече спрямо ЗБДОО за 2021 г.** Върху динамиката на разходите за пенсии влияят и взетите решения 850.0 млн. лв. да бъдат прехвърлени в сметка за чужди средства на Националния осигурителен институт (НОИ) за изплащане на допълнителни суми от 60 лв. към пенсиите на всички пенсионери и 75 лв. еднократна сума към пенсиите на ваксинирани пенсионери. Предвидено е сумите да се изплащат за периода от януари до юни 2022 г., но са отразени в разходните показатели по бюджета на държавното обществено осигуряване (ДОО) за 2021 г., както гласят приетите постановления на Министерския съвет. Отделно към това, 102.0 млн. лв. са предвидени в централния бюджет за изплащане на допълнителни суми, представляващи компенсация за разликата между дохода от пенсии преди и след 25 декември 2021 г. (с включени еднократни суми от 120 лв. за декември 2022 г. и 60 лв. – за януари-юни 2022 г.). В допълнение, с Постановление № 43 на Министерския съвет от 1 април 2022 г. са одобрени допълнително 142.9 млн. лв. за еднократно изплащане на допълнителна сума в размер на 70 лв. през април 2022 г. към пенсиите на всички пенсионери. Посочените суми от 102.0 млн. лв. и 142,9 млн. лв. не са включени в ЗБДОО за 2022 г. и ще бъдат отразени в хода на изпълнението на бюджета.

Що се отнася до разликата между ЗБДОО за 2022 г. и актуализирания ЗБДОО 2021 г., тя представлява нетният резултат от приложените през 2021 г. и 2022 г. мерки, промяната в условията за пенсиониране, както и демографски процеси, водещи до по-висок или по-нисък разход за 2022 г. спрямо 2021 г.

Обстоятелства, водещи до **увеличение** на разходите за пенсии през 2022 г.:

- 696.9 млн. лв. – целогодишното изплащане на увеличените от 1 юли 2021 г. с 5% размери на пенсиите за трудова дейност; осъвременяване на пенсиите от 1 юли 2022 г. с 6.1%;
- 118.1 млн. лв. – преизчисляване на пенсии с намален индивидуален коефициент в пълен размер (§9, ал.2 от ПЗР на ЗБДОО за 2021г.); преизчисляване на пенсии с намален индивидуален коефициент, като индивидуалния коефициент бъде изчислен по новите правила на чл. 70, ал. 10, 11 и 19 от 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 (§22ц от ПЗР на КСО); естествен ръст на разходите за пенсии;
- 775.0 млн. лв. – увеличаване на минималния размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст по чл. 68, ал. 1 от КСО, считано от 25 декември 2021 г., от 300.00 лв. на 370.00 лв.;
- 760.0 млн. лв. – нова тежест от 1.35 на сто за всяка година осигурителен стаж без превръщане, съгласно §13 от заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за бюджета на ДОО за 2021 г.;
- 30.5 млн. лв. – увеличаване на максималния размер на получаваните една или повече пенсии на 1 500 лв., считано от 25 декември 2021 г.;
- 31.6 млн. лв. – увеличаване на размера на социалната пенсия за старост от 148,71 лв. до 170,00 лв., считано от 25 декември 2021 г.



- 20.4 млн. лв. – увеличение на процентите по чл. 90а, ал. 2 от КСО за определяне размера на социалната пенсия за инвалидност на две стъпки (от 16.09.2021 г. до 31.03.2022 г. и считано от 01.04.2022 г.).

Обстоятелства, водещи до **намаление** на разходите за пенсии през 2022 г.:

- 1 168.0 млн. лв. – средствата, изплатени през 2021 г. и заложили в ЗБДОО за 2021 г. допълнителни суми от 50 лв. към пенсиите на всички пенсионери в периода януари, февруари, март и септември, и по 120 лв. за периода от октомври до декември 2021 г., както и преведените в сметка за чужди средства на НОИ и отразени в разходните показатели по бюджета на ДОО за 2021 г. 850.0 млн. лв. за изплащане на еднократни суми от 60 лв. към пенсиите на всички пенсионери и по 75 лв. на ваксинирани пенсионери за периода януари-юни 2022 г., не са заложили в ЗБДОО за 2022 г. и съответно водят до намаление на разходите за пенсии в сравнение със ЗБДОО за 2021 г.;
- 161.7 млн. лв. – намаление в броя на пенсионерите, в т.ч. поради промяната в условията за пенсиониране и демографските процеси.

При разработването на прогнозата за разходите за пенсии за периода 2023 – 2025 г. са взети предвид параметрите на действащото законодателство, актуализирания Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2021 г. и Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2022 г., в т.ч.:

- От 1 януари на всяка календарна година продължава увеличаването на възрастта за придобиване право на пенсия с по 2 месеца за жените и с по 1 месец за мъжете, както и на необходимия осигурителен стаж за придобиване право на пенсия с по 2 месеца и за двата пола. Необходимите условия за пенсиониране на лицата, работили при условията на трета категория труд в периода 2023 – 2025 г. са посочени в таблицата по-долу:

Табл. 3-2: „Условия за пенсиониране по чл. 68, ал. 1-2 на КСО, 2023–2025 г.“

година	ЖЕНИ		МЪЖЕ	
	възраст	стаж	възраст	стаж
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.
2024	62 г. и 2 м.	36 г. и 6 м.	64 г. и 7 м.	39 г. и 6 м.
2025	62 г. и 4 м.	36 г. и 8 м.	64 г. и 8 м.	39 г. и 8 м.

Източник: НОИ, МФ

- Продължава нарастването на възрастта за пенсиониране при непълнен стаж с по 2 месеца до достигане на 67 години в 2023 г. През 2024 и 2025 г. пенсионната възраст се запазва на достигнатото през 2023 г. ниво.
- 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 4 месеца в 2025 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 2025 г. на 51 години за жените и 54 години и 4 месеца за мъжете от първа категория и на 56 години за жените и 59 години и 4 месеца за мъжете от втора категория труд.
- В периода 2023–2025 г. стойността на процента по чл. 70, ал. 1 от КСО в пенсионната формула се запазва на 1.35, в сила от 25 декември 2021 г., за всяка година осигурителен стаж без превръщане и съответната пропорционална част от този процент за месеците осигурителен стаж без превръщане. За останалата част от зачетения стаж процентът се запазва на 1.2.
- В периода 2023–2025 г. пенсиите за трудова дейност, отпуснати до 31 декември на предходната година, се осъвременяват от 1 юли всяка година, по чл. 100 от КСО (т.нар. „швейцарско правило”), с процент, определен като сбора от 50 на сто от нарастването на осигурителния доход и 50 на сто от индекса на потребителските цени през предходната календарна година. При заложените в прогнозата ръст на средния осигурителен доход и ниво на средногодишния хармонизиран индекс на потребителските цени, процентите по чл. 100 от КСО са както следва:
  - за 2023 г. – пенсиите за трудова дейност, отпуснати до 31 декември на предходната година, както и пенсиите, несвързани с трудова дейност, е предвидено да се осъвременят от 1 юли 2023 г. с 9.1 на сто (процент, определен по чл. 100 от КСО), като необходимите средства са в размер на 651.1 млн. лв.;
  - за 2024 г. – пенсиите за трудова дейност, отпуснати до 31 декември на предходната година, както и пенсиите, несвързани с трудова дейност, е предвидено да се осъвременят от 1 юли 2024 г. с 6.9 на сто (процент, определен по чл. 100 от КСО), като необходимите средства са в размер на 522.6 млн. лв.;
  - за 2025 г. – пенсиите за трудова дейност, отпуснати до 31 декември на предходната година, както и пенсиите, несвързани с трудова дейност, е предвидено да се осъвременят от 1 юли 2025 г. с 5.4 на сто (процент, определен по чл. 100 от КСО), като необходимите средства са в размер на 453.9 млн. лв.
- В периода 2023–2025 г. е предвидено размерите на минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст и на социалната пенсия за старост, както и на свързаните с тях пенсии и добавки, да се увеличават от 1 юли на съответната година с процентите по чл. 100 на КСО;
- В периода 2023–2025 г. максималният размер на получаваните една или повече пенсии се запазва на достигнато през декември 2021 г. ниво от 1 500.00 лв.

В резултат на посочените по-горе допускания през 2023 г. разходите за пенсии по бюджета на ДОО нарастват с 848.4 млн. лв. спрямо закона за 2022 г.

През 2024 г. и 2025 г. ръстовете в разходите за пенсии по бюджета на ДОО спрямо предходната година са съответно 1154.0 млн. лв. и 958.9 млн. лв.

В рамките на референтната средносрочна програма касовите разходи за пенсии и добавки остават на нива между 9.3% и 9.6% от БВП.

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

година	Разходи за пенсии	
	млн. лв.	% от БВП
2022 (ЗБДОО)	14 119.2	9.6
2023	14 967.6	9.3
2024	16 121.6	9.3
2025	17 080.4	9.3

Източник: НОИ

### — Мерки във връзка с военната инвазия в Република Украйна

1. С Решение № 145 от 10 март на Министерския съвет беше одобрена Програмата за ползване на хуманитарна помощ за лица, търсещи временна закрила в Република България вследствие на военните действия в Република Украйна. Програмата се администрира от Министерството на туризма, като се финансира от инструменти на Европейския съюз и/или от държавния бюджет по реда на Закона за публичните финанси и Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г. Помощта се изплаща от Министерството на туризма на категоризирани или регистрирани места за настаняване, вписани в Националния туристически регистър и на обектите, вписани в създадения за целите на изпълнението на програмата Регистър на местата за подслон на три отчетни периода. Хуманитарната помощ е в общ размер на 43.60 лв. с вкл. ДДС на едно лице за нощувка и храноден (закуска, обяд и вечеря), в т. ч. туристически данък и транспортиране, когато е извършено. Средствата по Програмата се предоставят на три отчетни периода, след като бъде извършена проверка от комисия за съответствие с критериите за изплащане на хуманитарните средства съгласно изискванията на Програмата. Към настоящият момент Програмата обхваща периода от 24 февруари 2022 г. до 31 май 2022 г.

2. С Решение № 129 на Министерския съвет от 09 март 2022 г., в сила от 24 февруари 2022 г., пътните превозни средства от Република Украйна независимо от тяхната категория и технически характеристики са освободени от заплащане на пътни такси по Закона за пътищата, с цел осъществяване на хуманитарна помощ или съставляващи конвои, предназначени за оказване на хуманитарна или медицинска помощ.

*Индикативният размер на средствата по Програмата е 196 млн. лв., при разчет за предоставяне на хуманитарната помощ в размер на **43.60 лв. с вкл. ДДС** на ден, за приблизително 50 хил. лица, за период от 3 месеца и се предвижда да се финансира от инструменти на Европейския съюз и/или от държавния бюджет по реда на Закона за публичните финанси и Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г.*

### — Мерки, в отговор на пандемията от COVID-19

За 2022 г. най-високите разходи в борбата с пандемията от COVID-19 са свързани с осигуряване на ваксини, лекарствени продукти и бързи антигенни тестове и са в размер на 416,4 млн. лв., следвани от разходите за подкрепа на персонала на първа линия, пряко ангажиран с дейности по предотвратяване разпространението на COVID-19, вкл. за поставяне на ваксини срещу COVID-19 – 378,0 млн. лв. Значителни средства са осигурени и за подпомагане на бизнеса и програми за заетост – в размер на 400,0 млн. лв. Предвидени са и средства за подпомагане на туристическия бранш в размер на 25 млн. лв.

<sup>22</sup> Данните до 2025 г. се основават на прогнозата за приходите и разходите на консолидирания бюджет на ДОО за 2023 – 2025 г. от месец април 2022г.

За еднократна сума за компенсиране на дохода от пенсии до нивото от декември 2021 г. за периода до юни 2022 г. са предвидени допълнително 102 млн. лв.

### **3.6.2 Ефекти върху приходната част на бюджета**

Оценките за размера на данъчните приходи за периода 2022–2025 г. са направени въз основа на прогнозите на Министерството на финансите за основните макроикономическа показатели и въздействието на прилаганите от страна на приходните агенции мерки за подобряване на събираемостта и спазване на законодателството. Съобразени са приоритетите в данъчната политика в средносрочен план и се отчитат ефектите от промените в данъчното законодателство, свързани с реализирането на мерки за подобряване на събираемостта, стимулиране на икономическото възстановяване и развитие, намаляване на административната тежест и въвеждане в националното законодателство на разпоредби от европейското право в областта на данъците. Отчетени са ефектите от продължаващото изпълнение на някои мерки, свързани с пандемията от COVID-19.

#### **— 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) и размера на авансовите вноски, които правят данъчно задължените по Закона за корпоративното подоходно облагане (ЗКПО) лица, формирали данъчна печалба за предходната година.

От 2021 г. са променени разпоредбите на ЗКПО относно срока за деклариране на авансови вноски (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 са променени, 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 следващата година.

При планиране на постъпленията от други данъци по ЗКПО е съобразено намалението на ставката от 10% на 3% на данъка върху разходите в натура по чл. 204, ал. 1, т. 4 от ЗКПО, която се прилага и за 2022 г., с отрицателен ефект за бюджета от 11 млн. лева.

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

Планът за постъпленията по ЗДДФЛ за 2022 г. и прогнозата за периода 2023–2025 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 размера на приходите от личното подоходно облагане 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 (ГДД) 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.

Отчетена е наличната информация относно ефектите от постоянните мерки на Националната агенция за приходите (НАП) за спазване на данъчното законодателство и подобряване събираемостта на приходите, включително провежданите от агенцията тематични кампании (проверка на касови наличности, проверки на собственици на луксозни автомобили, проверка на физически лица, закупили скъпи имоти и др.).

При прогнозиране на постъпленията от ДДФЛ е взет предвид очакваният отрицателен годишен бюджетен ефект от 230 млн. лв. от прилагане на увеличението на данъчните облекчения за деца за придобитите през 2021 г. и през 2022 г. доходи, както и ефектът в размер на 2.8 млн. лв. загуба за бюджета от отмяната на окончателния данък върху придобитите от местни физически лица доходи от лихви по банкови сметки по чл. 38, ал. 13 от ЗДФЛ.

#### — Данък върху добавената стойност

При прогнозиране на приходите от данъка върху добавената стойност (ДДС) за периода 2022–2025 г. са взети предвид допусканията относно 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.

За срок до 31.12.2022 г., е намалена 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.

Прилага се 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. Предвижда се срокът за прилагане на мярката да е до 30.06.2022 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.

При прогнозиране на постъпленията от ДДС е взет предвид очакваният отрицателен бюджетен ефект от 265.3 млн. лв. за 2022 г. от предприятиите 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 акцизни-те продукти в рамките на различните групи акцизни стоки.

В Закона за акцизите и данъчните складове (ЗАДС) са направени някои 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 прогнознния период не са планирани приходни дискреционни мерки в областта на акцизно-то данъчно облагане. За 2022 г. е непроменен размерът на сумата по схемата за държавна помощ „Помощ под формата на отстъпка от стойността на акциза върху га-ззола, използван в първичното селскостопанско производство“ от 100 млн. лева.

**Табл. 3-4: Очаквани ефекти върху бюджета от дискреционните мерки и мерките във връзка с пандемията от Covid-19 в областта на приходите на начислена основа за периода 2022–2025 г., млн. лв.**

Приходни мерки – изменение спрямо предходна година	2022	2023	2024	2025
Увеличение на данъчното облекчение за деца по чл. 22в и данъчното облекчение за деца с увреждания по чл. 22г от Закона за данъците върху доходите на физическите лица за 2021 г. и 2022 г.	230.0			
Намаляване на ставката по ЗДДС на 9% за доставки на определени стоки и услуги; освобождаване от ДДС и мита върху вноса на някои медицински стоки за борба с последиците от COVID-19; прилагане на нулева ставка за ДДС на доставките и вътреобщностните придобивания на диагностични комплекти и ваксини срещу COVID-19, и услугите, пряко свързани с тези изделия	265.3			
Приходи от пенсионно-осигурителни вноски от промяната в политиката по доходите (вкл. увеличение на МРЗ, минималните осигурителни прагове и на минималните осигурителни приходи на самоосигуряващите се лица и минималния осигурителен доход на земеделските стопани и тютюнопроизводители, увеличение на максималния осигурителен доход)	267.4	129.0	57.8	56.0
Приходи от здравноосигурителни вноски от промяната в политиката по доходите (вкл. увеличение на МРЗ, минималните осигурителни прагове и на минималните осигурителни приходи на самоосигуряващите се лица и минималния осигурителен доход на земеделските стопани и тютюнопроизводители, увеличение на максималния осигурителен доход)	102.6	47.7	18.8	18.2
Приходи от оперирането на ТОЛ системата	290.0	40.0		
Приходи от избор на осигуряване	27.8	7.0	7.7	7.4
Приходи от ДДФЛ от промяна в политиката по доходите и от отмяната на данъка върху придобити от местни физически лица приходи от лихви по банкови сметки	4.8			
Приходи от други данъци по ЗКПО – ефект от намаление на ставката на данъка върху разходите в натура	-11.0			
Приходи от осигурителни вноски от увеличение на осигурителния стаж и възрастта при пенсиониране	0.5	0.5	0.5	0.5
Отпадане на таксите за ползване на детски градини и на детски ясли	-35.6	-11.5		
<b>Общо:</b>	<b>1 141.8</b>	<b>212.7</b>	<b>84.8</b>	<b>82.1</b>

Източник: МФ

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

### 4.1 Алтернативен сценарий

Един от основните рискове от военния конфликт в Украйна е свързан с изостряне на геополитическото напрежение и по-съществено нарушаване на международната търговия, вкл. появата на сериозни затруднения по веригите на доставка. За страните, разположени в по-голяма близост до конфликта, този риск е по-ясно изразен. Затова в алтернативния сценарий е разгледан пряк шок върху външния сектор на икономиката от нарушаване на търговията в региона. Той е представен чрез допускане за невъзможност за осъществяване на част от вноса, по-ниско производство и по-нисък износ.

В допълнение, е направено допускане, че усложнената геополитическа обстановка, затрудненото обезпечаване със суровини и нарастването на цените на храните ще доведе до по-голям брой поток на бежанци към страната (около 400 хил. души).

Руската инвазия в Украйна оказва значителен натиск за повишаване на международните цени на суровините. В алтернативния сценарий шокът върху цените на суровините е засилен. Направено е допускане, че те ще нараснат с по-висок темп през 2022 г., но също, че поскъпването ще продължи и в периода 2023–2025 г.

Табл. 4-1: Допускания за повишението на цените на основни суровини в алтернативния сценарий\*

	2022	2023	2024	2025
Цена на петрол, щ.д./барел	130	130	115	100
Цени неенергийни суровини, в щ.д. [%]	25.4	18.1	17.0	14.9
Храни [%]				
– Зърнени	14.2	14.2	14.2	12.8
– Маслодайни	17.9	13.0	16.0	13.5
Метали [%]	60.0	40.0	-	-

\* Изменение в % спрямо предходната година с изключение на цената на петрола. При храните и торовете са използвани симулации на ФАО.

Източник: МФ

При суровия петрол се допуска допълнително повишение на цените над представеното в базовия сценарий и задържането им на по-високо ниво в средносрочен план. При природния газ също е заложен допълнителен шок от 30% повишение през 2022 г. При храните, ограниченото предлагане от страна на Русия и Украйна най-вече на зърнени и маслодайни култури ще се отрази в повишение на техните цени, тъй като то само частично

би могло да бъде компенсирано от страна на други производители от ЕС, САЩ, Канада и други държави. Капацитетът на много от тези алтернативни източници за увеличаване на продукцията и доставките може да бъде допълнително ограничен от високите производствени разходи, свързани с покачването на цените на енергията и торовете. Те биха могли също да доведат до по-ограничено използване на торове, което ще понижи добивите и ще доведе до по-голям риск за реколтата през следващите години. Това, от своя страна, би запазило високи международните цени на храните за по-дълъг период от време. По отношение на металите също се допуска продължаващо съществено повишение на цените им през 2022 и 2023 г., предвид съществения дял на рудите и металите в износа на Русия и Украйна и очакваните прекъсванията в добива и производството им.

Алтернативните допускания се отразяват в по-висока инфлация най-вече през 2022 и 2023 г., съответно с 2.9 и 2.2 пр.п. над темпа в основния сценарий.

В алтернативния сценарий се очаква спад на вноса на стоки през 2022 г., което представлява отклонение с 8.7 пр.п. спрямо базисния сценарий. Нарушенията по веригите на доставка ще се отразят негативно на производството в страната, на изпълнението на поръчки и инвестиционни планове. В резултат се очаква спад на инвестициите в основен капитал, подсилен и от по-голямата несигурност. По-сериозните затруднения, свързани с логистиката и ограничения в производството на отделни продукти, ще доведат до спад в износа на стоки и годишният темп ще се влоши с 5.3 пр.п. В същото време, по аналогия с основния сценарий, увеличеният брой бежанци ще се отрази в еднократно увеличение на износа на услуги през 2022 г. Растежът на потреблението на домакинствата ще бъде ограничен по линия на по-слабо нарастване на реалния разполагаем доход и заетостта. При този сценарий се очаква негативните ефекти да продължат да се проявяват и през първото тримесечие на 2023 г. и постепенно да отшумят. В резултат на описаните ефекти реалният растеж на БВП ще бъде с 2 пр.п. по-нисък през 2022 г. и с 1.5 пр.п. през 2023 г. През първите две години се очаква по-високо нарастване на цените в страната, изразено чрез дефлатора на БВП, което няма да компенсира загубата в реалния обем. В резултат на това нивото на БВП по текущи цени ще бъде по-ниско спрямо базовия сценарий, като това ще се запази до края на прогнозния период.

В алтернативния сценарий се допуска в страната да навлезе по-голям поток от бежанци, но се очаква по-малък брой от тях да намерят реализация на трудовия пазар в сравнение с базовия сценарий. В основния сценарий допускането е, че около 35 хиляди бежанци средногодишно ще започнат работа през 2022 г., а в алтернативния – техният брой да е около 10 хиляди. Вследствие на по-ниския растеж на българската икономика се очаква и общата заетост в страната да е по-ниска спрямо тази в базовия сценарий, като най-голямата разлика в стойностите на показателя се очаква през 2023 г. (с 1.6% по-ниска заетост в алтернативния сценарий спрямо основния). През следващите години тези разлики намаляват и заетостта в двата сценария постепенно конвергира.

В алтернативния сценарий, основните изменения в платежния баланс са при търговията със стоки. Нарастването на международните цени ще се прояви в съществено увеличение на номиналните темпове на растеж на вноса и износа на стоки, въпреки намалението на търгуваните количества. Оценките показват близки дефлатори, при изпреварващ реален спад на вноса през 2022 г., което ще доведе до подобрене на търговския дефицит. В периода 2023–2024 г. тенденцията на положително отклонение спрямо базисния сценарий се запазва, основно движена от положителните условия на търговия, при изпреварващо нарастване на вноса.



Табл. 4-2: Промени в основните макроикономически показатели (отклонение спрямо базовия сценарий)

Основни макроикономически показатели	2022	2023	2024	2025
<b>БРУТЕН ВЪТРЕШЕН ПРОДУКТ</b>				
БВП ниво по текущи цени [%]	-0.7%	-1.2%	-2.0%	-1.9%
БВП [реален растеж, пр.п.]	-2.0	-1.5	0.0	0.0
Потребление	-1.9	-0.6	0.2	0.0
Брутообразуване на основен капитал	-18.2	-2.4	-0.6	2.4
Износ на стоки и услуги	-3.8	-2.8	-0.4	0.2
Внос на стоки и услуги	-8.0	-2.4	-0.3	0.3
<b>ПАЗАР НА ТРУДА И ЦЕНИ</b>				
Заетост (СНС) [%]	-1.3%	-1.6%	-1.4%	-0.9%
Коефициент на безработица (НРС) [пр.п.]	0.7	0.7	0.6	0.4
Компенсация на наетите [пр.п.]	-2.1	-1.5	0.0	0.0
Дефлатор на БВП [пр.п.]	1.4	1.1	-0.9	0.0
Средногодишна инфлация (ХИПЦ) [пр.п.]	2.9	2.2	-0.3	0.0
<b>ПЛАТЕЖЕН БАЛАНС</b>				
Текуща сметка % БВП [пр.п.]	2.4	1.8	1.1	1.2

Източник: МФ

## 4.2 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 в периода 2022–2025 г., което има отрицателен ефект върху данъчните постъпления и съответно общите бюджетни приходи. Основен принос имат по-ниските постъпления от социално- и здравноосигурителни вноски и данък върху доходите поради по-ниското ниво на компенсация на наетите. Намалението на общите приходи спрямо базовия сценарий е в рамките на 0.7–0.8%. В резултат от изменението в приходите и по-ниското ниво на БВП, бюджетният баланс би се влошил с 0.3 пр.п. средно за периода.

Промяната в допусканията се отразява в повишение на държавния дълг, като процент от БВП, поради по-високите бюджетни дефицити и по-ниското равнище на БВП по текущи цени като разликата е в рамките до 1 пр.п. за годините от разглеждания период.

## 4.3 Сравнение с предходната програма

През 2021 г. българската икономика нарасна с 4.2% при очакван растеж от 2.7% в предходната Конвергентна програма. По-високото нарастване се дължеше на по-висок от очаквания растеж на потреблението. Той от една страна се дължеше на по-голямо нарастване на разполагаемия доход на домакинствата, по линия на компенсацията на наетите

и пенсиите, а от друга на липсата на негативен ефект породен от ограничителните мерки срещу разпространението на COVID-19.

В настоящата Конвергентна програма се очаква по-нисък икономически растеж за 2022–2023 г. Причина за това е руската инвазия в Украйна, която промени икономическите перспективи за ЕС и България. Военният конфликт доведе до повишаване на цените на енергията и основни суровини, което ще се отрази негативно на покупателната способност на домакинствата. Вследствие на войната и наложените санкции върху РФ се очакват нарушения на международната търговия и затруднения по веригите на доставки, което ще ограничи износа на стоки. С постепенното преодоляване на последиците от военния конфликт и възстановяването на външната среда се очаква по-висок растеж на БВП през 2024 г. За целия разглеждан период прогнозата за растежа на инвестициите е завишена поради очакване за положителни ефекти по линия на НПВУ.

Растежът на заетостта през 2021 г. бе близък до прогнозирания в предходната Конвергентна програма, макар и малко по-нисък. Причина за последното е, че възстановяването на заетостта в някои дейности на услугите се забави, поради новите вълни на COVID-19 през втората половина на годината, наложили удължаването на извънредното епидемично положение в страната и довели до по-слабата активност на фирмите от сферата на туризма. По-високият коефициент на безработица основно се дължи на методологични промени в превеждането на Наблюдението на работна сила в началото на 2021 г.

В настоящата Конвергентна програма е заложен по-висок растеж на заетостта през 2022 г., което се дължи основно на очаквания приток на украински бежанци в страната, една част от които се очаква да бъде абсорбирана на българския пазар на труда. (Българските работодатели обявиха готовност за откриване на близо 200 хиляди нови работни места.) Все пак, този входящ поток от заети чужденци не оказва съществено влияние върху динамиката на безработицата в страната, поради което и не се предвиждат големи различия в измененията на коефициента на безработица спрямо предходната програма. Същото се отнася и за 2023–2024 г., като и в настоящата и предишната прогноза се очаква коефициента на безработица да достигне подобни равнища през последната година на програмния период.

Табл. 4-3: Основни макроекономически показатели

	2021			2022			2023			2024		
	КП 2022	КП 2021	Разлика, пр.п.	КП 2022	КП 2021	Разлика, пр.п.	КП 2022	КП 2021	Разлика, пр.п.	КП 2022	КП 2021	Разлика, пр.п.
БВП, реален растеж, вкл:	4.2	2.7	1.5	2.6	3.6	-1.0	2.8	3.4	-0.6	3.6	2.7	0.9
Крайно потребление	7.0	2.6	4.4	2.6	2.8	-0.2	3.3	3.4	0.0	3.6	2.9	0.7
Инвестиции	-11.0	-3.4	-7.6	7.6	3.0	4.6	9.0	7.2	1.7	6.0	0.4	5.7
Износ на стоки и услуги	9.9	5.8	4.1	4.1	6.8	-2.7	4.0	4.8	-0.8	5.8	3.5	2.3
Внос на стоки и услуги	12.2	3.7	8.4	5.4	5.7	-0.2	6.1	6.0	0.1	6.5	3.2	3.3
Средногодишна инфлация (ХИПЦ)	2.8	1.8	1.0	10.4	2.0	8.3	5.1	2.0	3.1	2.7	2.1	0.6
Заети	0.2	0.5	-0.3	1.7	1.3	0.4	0.8	1.0	-0.2	1.0	0.5	0.5
Коефициент на безработица	5.3	5.0	0.3	5.0	4.7	0.3	4.8	4.4	0.4	4.4	4.4	0.0

Източник: МФ, НСИ

Очакванията за динамиката на потребителските цени в страната, представени в предходната Конвергентна програма, бяха свързани преди всичко с известно ускоряване на инфлацията през 2021 г. във връзка с възстановяването от пандемията в глобален мащаб, последвано от забавянето ѝ в средносрочен период по линия на очакваното понижение на международните цени и най-вече тези на петрола. Профилът на инфлацията в страната почти напълно съвпаднаше с очакванията на МФ до средата на 2021 г. След това наблюдаваното поскъпване на енергийните суровини (петрол, природен газ, въглища, електроенергия) се ускори, особено през зимните месеци, а по линия на разгръщащите се преки и косвени ефекти върху широк кръг от стоки и услуги доведе до ускорение в темпа на инфлация над очакваното в края на 2021 г. и първите месеци на 2022 г. Избухването на конфликта в Украйна в края на февруари 2022 г. промени съществено очакванията в средносрочен период за динамиката на международните цени на основните суровини, като се отрази и в съществена ревизия във възходяща посока на прогнозата за инфлацията най-вече през 2022 и 2023 г.

## 5. УСТОЙЧИВОСТ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ

### 5.1 Стратегия на политиката

В този раздел се разглежда устойчивостта на фискалната позиция, като се оценява текущото състояние на публичните финанси от гледна точка на бъдещото нарастване на публичните разходи, свързани със застаряването на населението. За тази цел се използват индикаторите за устойчивост S1 и S2, изчислени по методология, разработена от ЕК<sup>23</sup>.

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 (2025 г. в случая на МФ), за да се гарантира, че държавният дълг в период t+15 (2037 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:	-2.4	2.2	-3.1	2.5
Начална бюджетна позиция	1.2	2.1	-1.2	-0.1
Дългово ограничение	-2.9		-2.5	
Бъдещи промени в бюджетната позиция	-0.7	0.2	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 ЕС, 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 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

<sup>23</sup> Приложение 2 от Fiscal Sustainability Report 2018.

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 допускания, залежали в Доклада по застаряване на населението от 2021 г., прогноза за разходите за пенсии, подадена от Националния осигурителен институт и прогнози за разходите за здравеопазване и образование, получени от дългосрочния модел на МФ. 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 до 2025 г., фискалната устойчивост на страната не е застрашена. Индикаторът S1 е отрицателен, което според референтните стойности на ЕК 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.

Направена е и оценка за чувствителността на дълга<sup>24</sup>, която представя набор от възможни сценарии за развитието на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ (наричан накратко в настоящия анализ държавен дълг) като процент от БВП до края на прогнозния период. Разгледани са алтернативни сценарии за ефектите върху съотношението на дълга към БВП при отрицателни шокове върху растежа на БВП и първичния баланс, и по-висок лихвен процент. Както при базовия, така и при алтернативните сценарии, България е оценена като страна с нисък риск<sup>25</sup> по отношение на динамиката на държавния дълг към БВП.

Разгледани са четири алтернативни сценария<sup>26</sup>, които представят възможните ефекти върху съотношението държавен дълг към БВП при следните допускания:

- Шок върху лихвения процент – увеличение на имплицитния<sup>27</sup> лихвен процент с 1 пр.п. до края на прогнозния хоризонт;
- Шок върху номиналния растеж на БВП – по-нисък номинален растеж на БВП с 0.5 пр.п. до края на прогнозния хоризонт. По-ниският номинален растеж на БВП би могъл да се случи както по линия на по-нисък реален растеж, така и по-линия на по-нисък дефлатор, т.е. по-ниска инфлация. Той се отразява върху съотношението дълг към БВП, от една страна, чрез ефекта на растежа/инфлационния ефект, а от друга – чрез съотношението първичен баланс към БВП;
- Шок върху първичния баланс – по-висок дефицит (респ. по-нисък излишък) по първичния баланс с 0.5 пр.п. от БВП за всяка година до края на прогнозния хоризонт;

---

<sup>24</sup> За оценка на чувствителността на дълга са използвани подходи на ЕК и МФ:  
European Commission (2014). "Assessing Public Debt Sustainability in EU Member States: A Guide. European Economy". Occasional Working Paper No. 200.  
European Commission (2019). "Fiscal Sustainability Report 2018". Institutional Paper 094.  
European Commission (2021). "Debt Sustainability Monitor 2020". Institutional Paper 143.  
International Monetary Fund. (2013). "Staff Guidance Note for Public Debt Sustainability Analysis in Market-Access Countries".  
IMF Debt Sustainability Analysis for Market-Access Countries <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/mac.htm>

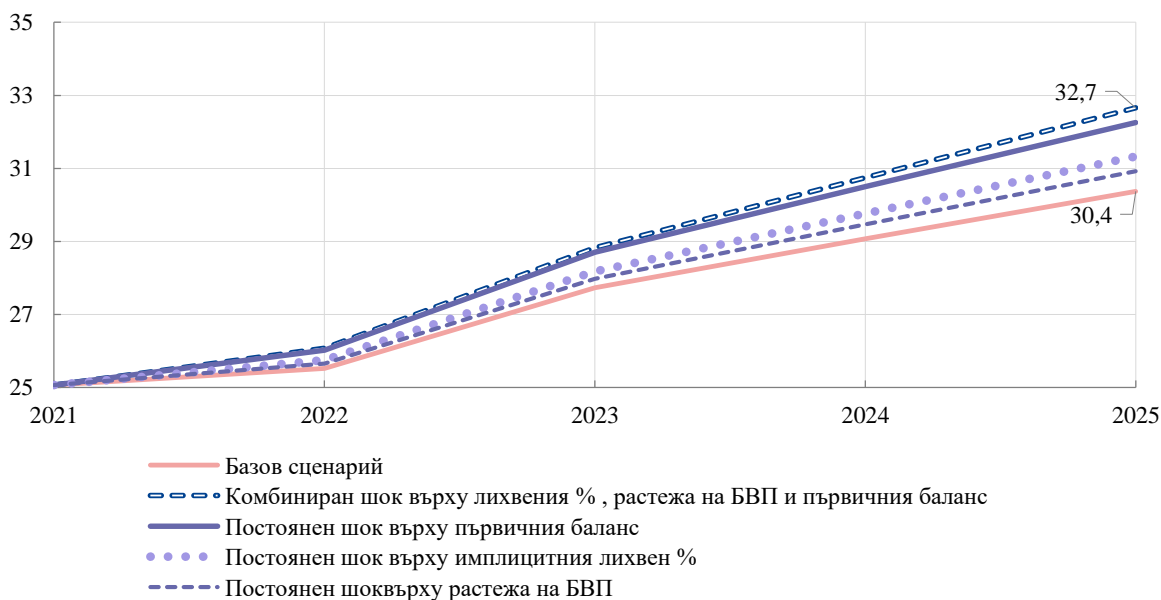
<sup>25</sup> Висок риск - при дълг/БВП >90%; среден риск - при 60% < дълг/БВП < 90%; нисък риск при дълг/БВП < 60%

<sup>26</sup> Поради факта, че над 99% от държавния дълг е в рисково неутрални валути (лева и евро) не е разгледан сценарий с шок върху валутния курс.

<sup>27</sup> Изчислен е имплицитен лихвен процент като лихвени разходи, разделени на нивото на дълга за предходната година.

- Комбиниран шок върху лихвения процент, БВП и първичния баланс – по-нисък номинален растеж на БВП с 0.5 пр.п., по-висок имплицитен лихвен процент с 1 пр.п. и по-висок дефицит (респ. по-нисък излишък) по първичния баланс с 0.2 пр.п. от БВП за всяка година до края на прогнозния хоризонт. Допълнителното влошаване на първичния баланс би могло да се прояви чрез по-ниски приходи или по-високи разходи спрямо базовия сценарий.

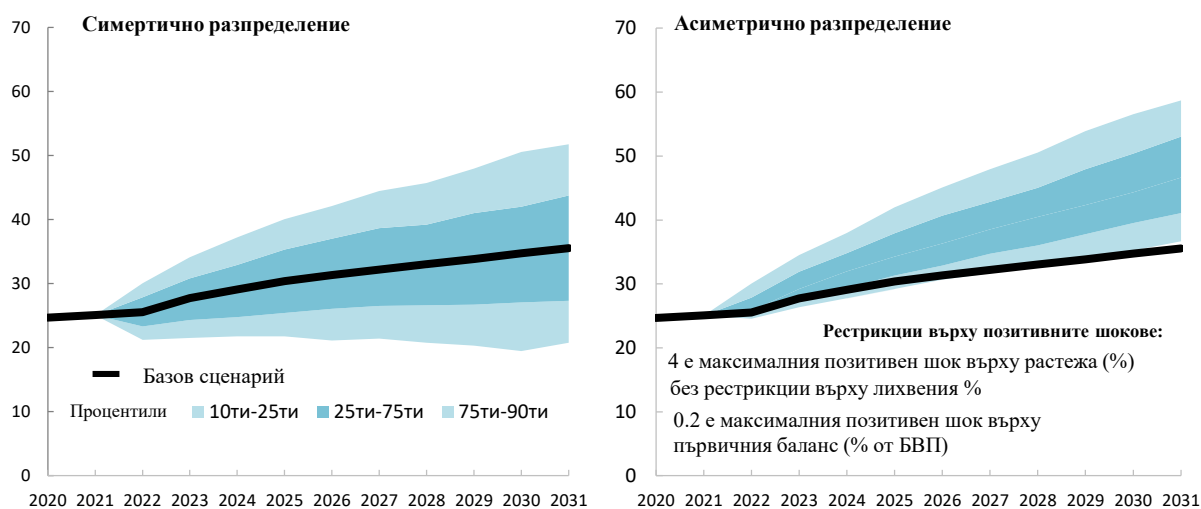
Граф. 5-1: Държавен дълг % от БВП



Представените сценарии предполагат увеличение на съотношението на държавния дълг към БВП в диапазона от 0.5-2.3 пр.п. през 2025 г. спрямо базовия сценарий. Най-съществено увеличение на съотношението дълг към БВП се проявява при комбинирания шок върху растежа на БВП, лихвения процент и първичния баланс, следвано от отрицателния шок върху първичния баланс. И при двата сценария, делът на държавния дълг спрямо БВП се задържа под 33% в края на прогнозния период, което е значително под референтната граница от 60% и определя страната като такава с нисък риск. При шок върху реалния растеж на БВП или дефлатора на БВП, който в случая е представен чрез по-нисък номинален растеж на БВП, равнището на дълга би достигнало 30.9% от БВП през 2025 г. При евентуален шок върху имплицитния лихвен процент, делът на дълга спрямо БВП би се увеличил до 31.3% към края на периода. Следва да се има предвид, че провежданата дългова политика, приоритетно ориентирана към привличане на финансов ресурс в лева и евро, при фиксиран лихвен купон, прави подобен сценарий почти невъзможен на практика.

Допълнително са представени и ветрилообразни графики, от които може да се получи информация за несигурността около базовия сценарий. За конструирането на графиките се използват историческите данни за растежа на БВП, лихвения процент и първичния баланс. Изчисляват се средни стойности и матрицата на вариация-ковариация, които описват съвместното нормално разпределение за тези променливи. За всяка от променливите се генерират шокове на база съвместното разпределение, които се добавят към базовите прогнози и се използват за изчисление на разпределението на прогнозната динамика на дълга. По дизайн съвместното нормално разпределение на шоковете генерира симетрична ветрилообразна графика, като рисковете в положителна посока съвпадат с тези в отрицателна. Допълнително е направена корекция чрез рестрикция върху позитивните шокове, за да се конструира асиметрична ветрилообразна графика и да се проследи динамиката на дълга към БВП при по-голяма вероятност за негативни шокове.

Граф. 5-2: Ветрилообразна графика за очаквания Държавен дълг % от БВП



Симетричната ветрилообразна графика показва, че има 10% вероятност съотношението на държавния дълг към БВП към 2025 г. да бъде под 22%, 25% вероятност да бъде под 25%, 75% вероятност да бъде под 35% и 90% вероятност да бъде под 40%. При коригиране чрез рестрикции върху положителните шокове, вероятността държавният дълг в края на прогнозния период да падне под 30% от БВП е 10%, а с 90% вероятност ще бъде под 42%. При тези симулации в период от 10 години напред - до 2031 г., показват 90% вероятност дългът към БВП да бъде под 59%.

Представените резултати се припокриват с изводите от доклада на Комисията, според които 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

Дългосрочната бюджетна прогноза за развитието на държавната пенсионна система е разработена при параметрите на действащото към 1 април 2022 г. законодателство. Използвана е демографската прогноза на Евростат от 2019 г. (EUROPOP 2019), валидирана с предварителни данни на Националния статистически институт за 2021 г., при запазени допускания за раждаемостта, смъртността и миграцията за периода 2022–2070 г. Използвана е и предварителна прогноза за избрани макроикономически индикатори за периода 2022–2070 г., предоставена от Министерството на финансите.

Резултатите показват, че в дългосрочен план българската пенсионна система е изправена пред сериозни демографски предизвикателства. За периода 2021–2070 г. се очаква населението на България да намалее с близо 27% от около 6 887.6 хил. лица до 5 048.7 хил. лица, като едновременно с това неговата възрастова структура ще се влошава. Това ще доведе до чувствително нарастване на коефициента на възрастова зависимост – ако през 2021 г. на 100 лица между 20 и 64 г. съответстват 34 лица на възраст над 65 г., то през 2070 г. броят им ще нарасне до 54 на 100 лица. Населението в трудоспособна възраст ще намалява и делът му от общата численост на населението в България ще се свие от около

64% до около 57%. От своя страна, дялът на възрастното население (65+) ще нарасне от около 22% през 2021 г. до 30% през 2070 г.

В последните години бяха предприети важни стъпки в отговор на демографския натиск върху държавната пенсионна система. С реформата от 2015 г. се създадоха условия за ограничаване ръста на разходите за пенсии с въвеждане на по-строги изисквания за придобиване право на пенсия за осигурителен стаж и възраст.

Както в резултат на демографските процеси, така и в резултат на предприетите мерки по отношение на правото на пенсия, броят на пенсионерите устойчиво ще намалява. По този повод следва да се отбележи, че увеличаването на смъртността сред населението над 60-годишна възраст в последната четвърт на 2020 г. и през цялата 2021 г. в резултат на пандемията от COVID-19, доведе до голям брой прекратени пенсии, съответно до спад в броя на пенсионерите с над 56 хил. през 2021 г.

В края на 2021 г. броят на пенсионери с пенсия за трудова дейност е бил 2 021.3 хил. До 2070 г. се очаква той да намалее до около 1 612 хил.

И докато при лицата с пенсия за инвалидност се очаква намалението да продължи за целия разглеждан период, при пенсионерите с пенсия за осигурителен стаж и възраст намалението ще продължи до 2040 г., след което броят им ще започне плавно да се увеличава и ще усилва демографския натиск върху държавната пенсионна система. Увеличението е в резултат на вливането в съвкупността на пенсионерите на генерациите, родени през 70-те и 80-те години на миналия век.

Демографският натиск след 2030 г. ще се усилва и поради две допълнителни обстоятелства:

- На първо място, през 2027 г. престава да нараства изискуемият осигурителен стаж за придобиване право на пенсия за осигурителен стаж и възраст при стандартната пенсионна възраст и за мъжете, и за жените. Тогава той ще достигне 37 г. за жените и 40 г. за мъжете.
- На второ място, приблизително в четвъртата декада на този век е периодът, в който ще престане да нараства и изискуемата пенсионна възраст – тя ще достигне 65 г. за мъжете през 2029 г. и 65 г. за жените през 2037 г.<sup>28</sup> Тези обстоятелства ще доведат до влошаване на съотношението между броя на пенсионерите и броя на осигурените лица.

През 2021 г. на 100 осигурени лица са съответствали 73 пенсионери с пенсии за трудова дейност, а за 2022 г. се очаква на 100 осигурени лица да съответстват 71 пенсионери. На графика 5-3 се вижда, че т. нар. „вътрешносистемен коефициент на зависимост“ ще намалява, като в периода между 2027 г. и 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 65%. 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, съотношението между броя на пенсионерите и броя на осигурените лица ще започне плавно да нараства, като най-високата стойност на показателя ще бъде

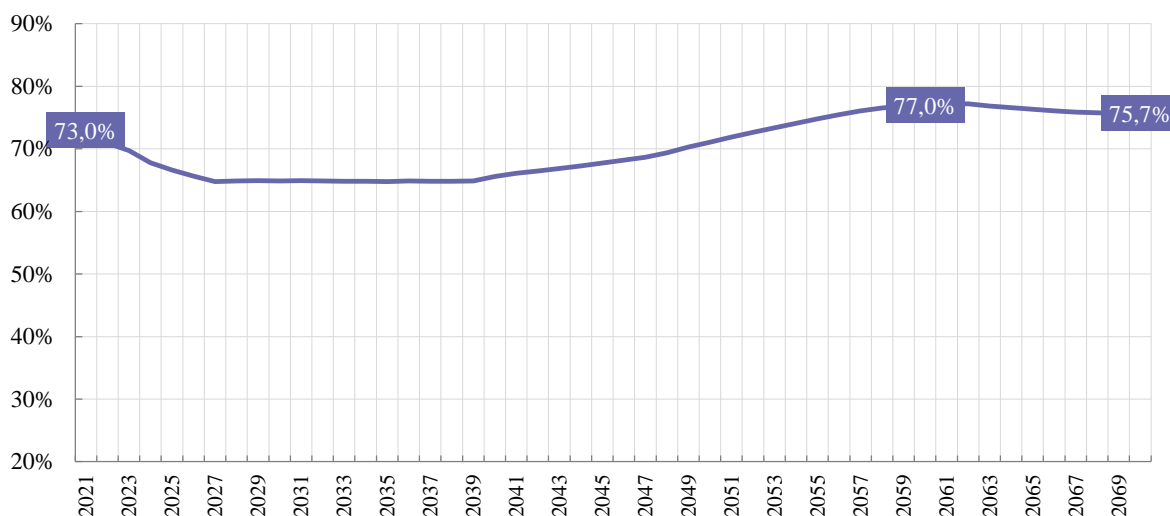
---

<sup>28</sup> В допусканията не е взета предвид разпоредбата по чл. 68, ал. 5 от Кодекса за социално осигуряване относно обвързването след 31 декември 2037 г., на възрастта за пенсиониране с нарастването на средната продължителност на живота поради факта, че към момента липсва консенсусно определен и нормативно регламентиран механизъм.



достигната около 2060 г., когато на 100 осигурени лица ще съответстват 77 пенсионери за трудова дейност.

Граф. 5-3: Пенсионери за трудова дейност към осигурени лица (2021–2070 г.)

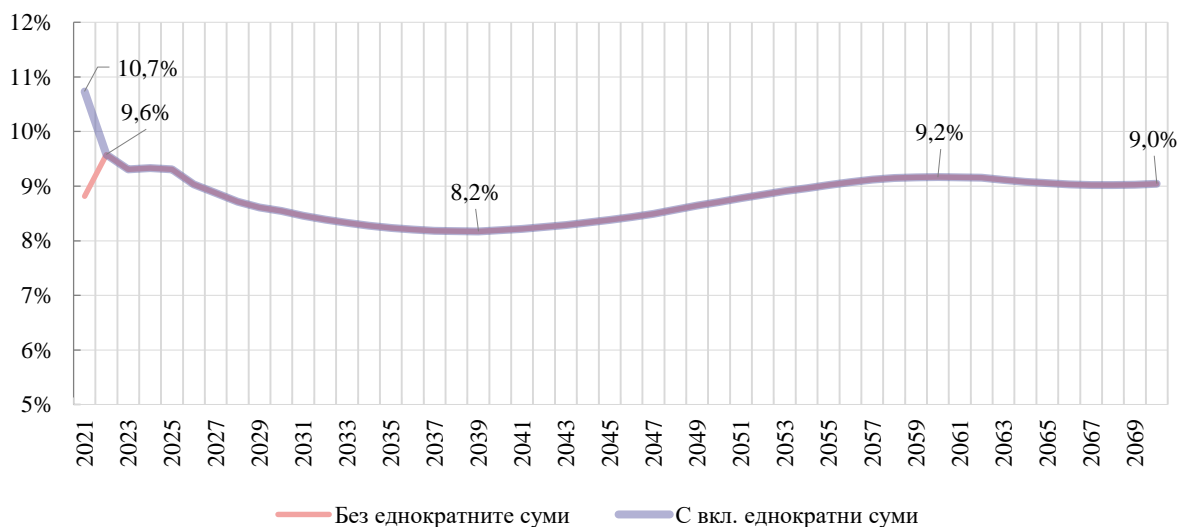


Същевременно, фокусът на провежданите в последните години политики бе насочен предимно към повишаване на адекватността на пенсиите. През 2021 г. разходите за пенсии бяха 8.8% от БВП без изплащаните допълнителни суми към пенсиите, и 10.7% от БВП с включени допълнителни суми от 50 лв. на всеки пенсионер в периода януари – септември и 120 лв. в периода октомври – декември. През 2022 г. се очаква разходите за пенсии да достигнат 9.6% от БВП без допълнителните суми към пенсиите и 9.7% от БВП с включени допълнителни суми<sup>29</sup>, които не бяха предвидени в ЗБДОО за 2022 г. Увеличението от 8.8% на 9.6% се дължи основно на по-високите от началото на годината размери на пенсиите в резултат на увеличението на минималния размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст от 300 лв. на 370 лв. и на максималния размер на получаваните една или повече пенсии от 1440 лв. на 1500 лв., на увеличението на процента за година осигурителен стаж от 1.2 на 1.35, както и на предвиденото в ЗБДОО за 2022 г. осъвременяване с 6.1% на размерите на пенсиите от 1 юли. Спад до 9.3% ще има в 2023 г. поради допускането, че след 2022 г. увеличение в размерите на пенсиите ще има само в резултат на ежегодното им осъвременяването от 1 юли. До 2025 г. се очаква задържане на това ниво, след което делът на разходите за пенсии от БВП ще продължи да намалява, достигайки най-ниските си стойности от около 8.2% в периода 2035–2040 г. Най-съществено влияние върху този процес ще оказва намаляващият брой на новоотпуснатите пенсии поради постепенното нарастване на пенсионната възраст и на изискуемия осигурителен стаж. В периода от 2040 г. до 2055 г., в резултат на застаряването на населението и очакваната по-висока средна продължителност на живота, демографският натиск върху държавната пенсионната система ще се увеличи и разходите за пенсии като процент от БВП ще започнат да нарастват, достигайки най-високата си стойност от 9.2% около 2060 г. През последната декада от прогнозния период може се очаква известно намаление на дела на разходите за пенсии до около 9% от БВП.

<sup>29</sup> 102,0 млн. лв. са предвидени в централния бюджет за изплащане на допълнителни суми, представляващи компенсация за разликата между дохода от пенсии преди и след 25 декември 2021 г. (с включени еднократни суми от 120 лв. за декември 2022 г. и 60 лв. – за януари-юни 2022 г. и 142,9 млн. лв. за еднократно изплащане на допълнителна суми в размер на 70 лв. през април 2022 г. към пенсиите на всички пенсионери по ПМС № 43 от април 2022 г.

На следващата графика са показани резултатите от дългосрочната прогноза за разходите за пенсии изплащани от държавното обществено осигуряване за периода 2021–2070 г.

Граф. 5-4: Разходи за пенсии в % от БВП (2021-2070 г.)



В дългосрочен план, най-силно влияние върху финансовото състояние на държавната пенсионна система в България ще оказват следните фактори:

- Демографските промени, представени чрез коефициента на възрастова зависимост;
- Условието за пенсиониране, представени чрез коефициента на покритие;
- „Щедростта“ на публичната пенсионна схема, представени чрез коефициента на заместване на дохода;
- Участието на хората над 65-годишна възраст на пазара на труда.

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 делът на осигурените лица, родени след 31 декември 1959 г., които ще продължават да се осигуряват и в държавното обществено осигуряване, и в универсални пенсионни фондове, остава без промяна спрямо 2021 г.

На базата на посоченото по-горе може да бъде направено следното обобщение:

- В дългосрочен план съотношението между броя на пенсионерите и броя на осигурените лица ще нараства.

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. През 2021 г., в резултат от възстановяването на икономиката, броят на осигурените лица достигна 2 747.5 хиляди, но все още остава над 46.5 хиляди под нивата си отпреди пандемията. В

дългосрочен план броят на осигурените лица следва тенденцията в броя на заетите, като до 2026 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, ще се увеличи от около 29% през 2021 г. до 32% 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 на населението в трудоспособна възраст от друга, оказват съществено влияние върху държавната осигурителна система в дългосрочен план.

Прогнозите показват, че негативното влияние на този фактор ще започне да се усилва след 2035 г., достигайки най-голям интензитет в периода 2045-2060 г., когато в рамките на петнадесет години стойността на съотношението между броя на пенсионерите и броя на осигурените лица ще нарасне с 9.3 пункта от 67.7% до 77%.

- Коефициентът на заместване на дохода в дългосрочен план ще намалява.

В следващия тригодишен период, в резултат от приетите мерки в сила от 25 декември 2021 г. размерите на пенсиите ще нараснат значително. През 2022 г. коефициентът на заместване на дохода<sup>30</sup> ще достигне 46.3% при отчетена стойност от 40.7% за 2021 г. Върху стойността на този показател, влияние оказва и изплащането на допълнителни суми на всеки пенсионер през 2021 г. и 2022 г. С включени допълнителни суми към пенсиите, коефициентът на заместване за 2021 г. е 46.6%, а за 2022 г. 49%.

В дългосрочен план коефициентът на заместване на дохода плавно ще намалява, до около 36% в 2070 г. Върху този процес най-съществено влияние оказва законодателното изискване за редуция 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 на жените, родени в началото на 1960 г., които придобиват право на пенсия за осигурителен стаж и възраст през 2022 г., е около 10 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.

---

<sup>30</sup> Съотношението на средната пенсия за трудова дейност към средния осигурителен доход на осигурените лица за съответната календарна година

## 5.2.2 Здравеопазване

В дългосрочен план се очаква делът на общите разходи за здравеопазване да достигне 5.1% от БВП през 2050 г. и след това леко да намалее до 4.9% през 2070 г. Подобна динамика се очаква и в Доклада по застаряване на населението 2021 г. Прогнозата за дългосрочните разходи за здравеопазване е базирана единствено на прогнозата на населението. Подобен сценарий е силно ограничителен. Той не предполага промяна в политиката на публичните разходи за здравеопазване в контекста на разширяване на финансираните от бюджета здравни услуги. Също така, според доста иконометрични изследвания, техническият прогрес и други 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.

Табл. 5-2: Разходи за здравеопазване<sup>31</sup> % от БВП

	2019	2030	2040	2050	2060	2070
МФ	4.6	4.8	5.0	5.1	5.0	4.9
Доклад 2021	4.9	5.1	5.3	5.5	5.4	5.4

Източник: МФ, Ageing report 2021

## 5.2.3 Образование

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

	2019	2030	2040	2050	2060	2070
МФ <sup>32</sup>	3.8	4.0	3.9	4.1	4.3	4.2
Доклад 2021	2.9	3.1	3.0	3.2	3.4	3.3

Източник: МФ, Ageing report 2021

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.

<sup>31</sup> 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 (COFOG)

<sup>32</sup> Разходи на сектор “Държавно управление” по функции (COFOG)

### 5.3 Условни задължения

Гарантираният дълг на сектор „Държавно управление“ към края на 2022 г. се очаква да възлезе на 623.5 млн. лв. или 0.4% от БВП, като отбелязва ръст в номинално изражение спрямо нивото, отчетено в края на 2021 г. (556.1 млн. лв. или 0.4% от БВП). В отрасловата структура на гаранциите на сектора доминиращ дял от 49.8% заемат издадените гаранции по двата Европейски инструмента, създадени след избухването на пандемията от COVID-19 – по Европейският инструмент за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства (SURE) и в рамките на Паневропейския гаранционен фонд. Значителен дял от 34.5% заемат гаранциите на сектор „Енергетика“, следвани от вътрешните гаранции по реда на Закона за кредитиране на студенти и докторанти с дял от 11.2% и другите гаранции с дял от 4.5%.

През 2022 г. се планира да се извършват усвоявания основно по държавногарантирания заем от Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) за реализация на проекта „Междусистемна газова връзка Гърция-България“ и по Европейския инструмент за временна подкрепа SURE.

Гарантираният дълг на сектор „Държавно управление“ се формира главно от издадените от подсектор „Централно управление“ гаранции с дял от 99.7% и от подсектор „Местно управление“ с дял от около 0.3%.

През 2023–2025 г. се очаква номиналният размер на гарантирания дълг на сектор „Държавно управление“ слабо да намалее и в края на периода да достигне до около 621.4 млн. лв., а като съотношение спрямо прогнозния БВП да възлезе на около 0.3%. Очакваното намаление е вследствие предимно на извършваните регулярни погашения по договорите за заеми. Към момента не се планира издаване на нови държавни гаранции за финансиране на проекти или програми от международни или европейски институции. По отношение на вътрешния гарантиран дълг, държавата ще продължи да осигурява финансова подкрепа при кредитирането на студенти и докторанти по реда на Закона за кредитиране на студентите и докторантите.

#### **Условни задължения, с потенциално значително въздействие върху сектор „Държавно управление“:**

В съответствие с т. 1.7 от Решение № 38 на МС от 27 януари 2022 г. за бюджетната процедура за 2023 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 31.12.2020 г. над 0.1% от Брутният вътрешен продукт на страната, които не са част от консолидираната фискална програма 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 2020 и 2021 г., разчет за 2022 г. и прогноза за периода 2023–2025 г.

На база на получената информация, за четиригодишния период 2022–2025 г. се прогнозира намаление на задълженията на държавните дружества от нефинансовия сектор, обект на наблюдение, със 35.45%. Отчетеният към 31.12.2021 г. размер на дългосрочните и краткосрочните задължения на тези дружества е общо 9.4 млрд. лв., като към 31.12.2025 г. прогнозите са същите да са в размер на 6 млрд. лв.

Сумарният коефициент на задлъжнялост се понижава от 0.76 към 31.12.2021 г. до 0.50 в края на периода. Сумарното съотношение на дълга на тези дружества спрямо активите им намалява с 0.10 през прогнозния период до 0.33. Коефициентът на ликвидност остава стабилен на ниво от над 1.6 през целия период 2021–2025 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 реализирането на 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 чрез мониторинг на ключовите индикатори за измерване на напредъка по отношение изпълнението на стратегическите цели на политиките и постигането на очакваните ползи/ефекти за обществото.

Въпреки глобалните предизвикателства и свързаните с тях рискове, пораждащи несигурност относно макроикономическото и фискално развитие, продължават усилията за постигане на по-добра обвързаност между финансирането на провежданите политики и постигнатите резултати от изпълнението им. Продължава наложилата се през последните години добра практика в средносрочната бюджетна прогноза и в нейната актуализация да се помества информация за развитието на разходните политики и съответстващите им ключови индикатори за измерване на степента на постигане на целите на политиките, провеждани от органите на изпълнителната власт. Тяхното последващо надграждане ще бъде обвързано със залагането на нови и ревизирани политики и провеждането на реформи, след по-задълбочен преглед и във връзка с предстоящото приемане на програма на правителството, като промяната на политики, мерки и допускания ще бъде обвързана и с актуализация на съответстващите им ключови индикатори и целеви стойности.

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, в т.ч. прегледи на разходите, както и за оценка на връзката между стратегическите цели на бюджетните организации и изпълняваните от тях политики/бюджетни програми.

Независимо от установената трайна уредба на бюджетната рамка с приемането на Закона за публичните финанси през 2013 г., 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.

Във връзка с проведените парламентарни избори в края на 2021 г. и решенията на Народното събрание за избиране на Министерския съвет и приемане на неговата структура, както и необходимостта от дефиниране на политики в средносрочен хоризонт в съответствие с приоритетите, залегнали в Споразумението за управление на Република България

в период 2021–2025 г., Министерският съвет с Решение № 52 от 2022 г. утвърди класификация на областите на политики/функционалните области и бюджетните програми от компетентността и отговорността на съответния първостепенен разпоредител с бюджет, чийто бюджет се включва в държавния бюджет, с изключение на първостепенните разпоредители с бюджет по бюджетите на Народното събрание и на съдебната власт, за периода 2022–2025 г.

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. Анализите, оценките и препоръките на Фискалния съвет по проектите на основните бюджетни документи на правителството са надежден ориентир за провежданата фискална политика, включително и по отношение на идентифицирането на потенциални рискове и предизвикателства. Фискалният съвет допринася и за повишаване на отчетността и подобряване на фискалната прозрачност посредством наблюдението за спазването на числовите фискални правила и ограничения.

С решението на Съвета на ОИСР от 25 януари 2022 г. за започване на разговори за присъединяване с държавите кандидатки, между които и България, беше изпратена покана от генералния секретар на ОИСР до българската страна. Предстоящите разговори за членство очертават края на един дълъг период от 2007 г. насам, в който страната ни има желание да се присъедини към Организацията. Крайната цел на процеса на присъединяване е България да идентифицира и извърши нужните реформи, които не само ще доведат до членство в ОИСР, но ще бъдат и в интерес на страната и обществото за подобряване качеството и ефективността на прилаганите политики.

България като държава-членка на ЕС до голяма степен следва съвместими с правните инструменти на ОИСР политики и добри практики. Съответствието на европейското законодателство с целите и принципите на ОИСР дава предимство на държавите-кандидатки от ЕС.

На основата на подписаното през м. март 2019 г. 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 възможност за сравнение с утвърдени международни стандарти и най-добри практики в процеса на бюджетиране и фискално управление.

Оценката на ОИСР изтъква 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 – Фискалния 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.

Бюджетният преглед на България „Budgeting in Bulgaria“ е публикуван на официалната интернет страница на ОИСР в брой 2 за 2021 г. на изданието OECD Journal on Budgeting.

Индексът „Отворен бюджет“ е единственото международно независимо сравнително изследване на бюджетната прозрачност, провеждано от Международното бюджетно партньорство (International Budget Partnership), което оценява степента, в която правителствата 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. Съгласно оповестените резултати от последното проучване „Отворен бюджет“ за 2019 г. България отбелязва значително подобрение в оценката си и постигна 71 пункта, което е средната стойност за страните-членки на ОИСР и попада между страните, за които се смята, че предоставят „значителна информация“ за бюджета.

По отношение на заложения ключов индикатор за рейтинговата оценка за България за бюджетна прозрачност следва да се отбележи, че през 2021 г. бе проведено осмото регулярно проучване от Международното бюджетно партньорство и МФ в качеството му на представител на правителството участва в проучването, като направи преглед на попълнения от независими изследователи въпросник за България и изрази мнение по направените оценки и информацията, на която те се базират. През 2022 г. ще бъде присъдена и публикувана на интернет страницата на Международното бюджетно партньорство новата регулярната оценка за бюджетната прозрачност на страните участници.

През м. май 2021 г. Международното бюджетно партньорство публикува резултатите от проучването относно отчетността при управлението на средствата, свързани с пандемията от COVID-19, в което страната ни също взе участие. Основният извод от проучването е, че правителствата не се справят с управлението на фискалната политика в отговор на кризата по прозрачен начин. Следва да се отбележи обаче, че съгласно проучването България се нарежда сред групата държави, предоставящи известна степен на отчетност при изпълнението на мерките и политиките, което е добро постижение предвид факта, че около две трети от правителствата предоставят само ограничена или минимална степен на отчетност.

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

За периода 2020–2025 г. в общите разходи на сектор „Държавно управление“ се очаква спад от 3.2 пр.п. от БВП. Това до голяма степен се дължи на предприетите значителни разходи през 2020 г. за предотвратяване разпространението на COVID-19, за лечението му, мерки в подкрепа на бизнеса и социални мерки за намаляване на негативните ефекти от пандемията, които доведоха до нарастване на разходите по функции „Здравеопазване“, „Социална защита“ и „Икономически дейности“ през 2020 г.

За периода 2020–2025 г. разходите по функция „Общи държавни служби“ намаляват незначително от 3.5% от БВП през 2020 г. на 3.4% през 2025 г.

Разходите по функция „Отбрана“ нарастват като дял от БВП от 1.5% на 2.6%, поради предприетите мерки за модернизация оборудването на българската армия. Предвиждат се доставки на авиационна техника, многофункционален модулен патрулен кораб и на основна бойна техника за изграждане на батальонни бойни групи, като се спазва 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. и поетите ангажименти пред НАТО.

Разходите по функция „**Икономически дейности**“ спадат от 8.5% от БВП през 2020 г. на 6.4% от БВП през 2025 г. Във функцията са включени държавните предприятия, които са част от сектор „Държавно управление“ и са елиминирани разходите, свързани с европейски средства, които съгласно методологията ЕСС 2010 не оказват влияние върху приходите и разходите на сектор „Държавно управление“.

Разходите по функция „**Опазване на околната среда**“ остават на ниво от 0.7% от БВП през 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.

Разходите по функция „**Жилищно строителство, благоустройство и комунално стопанство**“ спадат незначително от 0.9% от БВП за 2020 г. на 0.8% за 2025 г. В тази функция са включени разходите по управление, контрол и регулиране на дейностите по жилищно строителство и териториално развитие.

Разходите по функция „**Здравеопазване**“ намаляват от 5.9% от БВП през 2020 г. до 5.2% от БВП през 2025 г. В разходите по функцията са включени мерки за засилване ролята на профилактиката като предпоставка за по-добро здраве и качество на живот на населението; 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.

Разходите по функция „**Образование**“ се запазват на нивото си от 4.0% от БВП през разглеждания период, като тук се включват мерки, насочени към продължаване на реализирането на интегрирани политики, с фокус към образование и личностно развитие на децата и учениците, насърчаване на иновациите, квалификацията на педагогическите специалисти и модернизиране на образователните институции. В перспектива до 2030 г., включително в периода 2023–2025 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.

Разходите по функция „**Социална защита**“ намаляват от 13.1% от БВП през 2020 г. на 12.5% от БВП през 2025 г. В областта на социалната защита през този период са предприети и планирани редица мерки за увеличение на часовата ставка за положен труд на личните асистенти, за нарастване на линията за бедност, за изчисляване по нов начин на индивидуалния коефициент за пенсиите за трудова дейност, за преизчисление на пенсиите с намален индивидуален коефициент и преизчисление на пенсиите с придобит след пенсионирането допълнителен стаж и др. Приоритет остават оптимизирането на социалното подпомагане на уязвимите групи от населението, гарантирането на тяхната социална защита чрез по-добро разпределяне на социалните помощи и повишаването на ефективността на програмите.

Табл. 6-1: Бюджетни разходи по функции

	% от БВП		% от общите бюджетни разходи	
	2020	2025	2020	2025
1. Общи държавни служби	3.5	3.4	8.4	8.8
2. Отбрана	1.5	2.6	3.7	6.7
3. Обществен ред и сигурност	2.7	2.3	6.5	6.0
4. Икономически дейности	8.5	6.4	20.4	16.5
5. Опазване на околната среда	0.7	0.7	1.7	1.9
6. Жилищно строителство, благоустройство и комунално стопанство	0.9	0.8	2.1	2.2
7. Здравеопазване	5.9	5.2	14.1	13.6
8. Почивно дело, култура и религия	0.9	0.6	2.1	1.6
9. Образование	4.0	4.0	9.5	10.4
10. Социална защита	13.1	12.5	31.4	32.4
<b>11. Общо разходи</b>	<b>41.8</b>	<b>38.6</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Източник: МФ, НСИ

## 6.3 Структура и ефективност на приходните системи

### 6.3.1 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 разходните политики на правителството. Политиката в областта на данъците се характеризира с предвидимост, като същевременно се насърчава развитието на бизнеса, инвестиционната активност, стимулират се иновациите, енергийната ефективност и заетостта. В международен аспект данъчната политика на страната е насочена в подкрепа на функционирането на единния пазар на Европейския съюз, успешното осъществяване на цифровата трансформация на обществото и икономиката в Европа и на дейностите по справяне с въпросите за климата и околната среда.

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 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.

За периода 2022–2025 г. политиката в областта на данъците ще продължи да се придържа към установените принципи и насоки през последните години, като основните ѝ цели отново са насочени към поддържане на икономическия растеж, 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, предотвратяването на възможности за укриване и невнасяне на

данъци и осигуровки и намаляване на административната тежест и разходите за бизнеса и гражданите. Предвижда се запазване на ниските данъчни ставки за корпоративните данъци и тези за данъците върху доходите на физическите лица, като важна предпоставка за инвестиции, икономически растеж и заетост.

Приходните дискреционни мерки в областта на данъчната политика за 2022–2023 г. включват предприети в отговор на борбата с разпространението на заразата с COVID-19 законодателни промени, насочени в подкрепа на гражданите, бизнеса и заетостта. Прието е допускането, че икономическото възстановяване в България протича едновременно със същите процеси в международен план.

През периода 2022–2025 г. Министерството на финансите ще продължи активно да участва в структурите и дейността на ЕС и в инициативи на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) в областта на данъците и административното сътрудничество. 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.

През периода 2022–2025 като основна остава целта за провеждането на политика, насочена към повишаване на събираемостта на приходите и постигане на заложените бюджетни цели. За изпълнение на приоритетните цели на данъчната политика се извършват нормативни промени и действия на приходните администрации в областта на събирането и контрола. Много от мерките за подобряване събираемостта на приходите 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 периода 2022–2025 година. Основни инструменти за минимизиране загубите от непостъпили данъчни приходи в бюджета са осъществяващото се взаимодействие на институциите и обмена 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 2021 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 да се хармонизира националното законодателство с изискванията на европейското, както и да се намери баланс между улесняване на законната презгранична търговия и осигуряване на възможността за осъществяването на ефективен контрол и мониторинг с цел събиране на акцизните задължения са приети изменения в ЗАДС (ЗИД на ЗАДС, обн., ДВ, бр. 12 от 11.02.2022 г.). В националното законодателство са въведени изискванията на Директива (ЕС) 2020/262 на Съвета от 19 декември 2019 г. за определяне на общия режим на облагане с акциз, на Директива (ЕС) 2020/1151 на Съвета от 29 юли 2020 година за изменение на Директива 92/83/ЕИО за хармонизиране на структурата на акцизите върху алкохола и алкохолните напитки. Направени са и промени, свързани с въвеждането на разпоредбите на Директива (ЕС) 2019/2235 на Съвета от 16 декември 2019 година за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност и Директива 2008/118/ЕО относно общия режим на облагане с акциз по отношение на отбранителните дейности в рамките на Съюза. Предвидено е разширяване на функционалността на компютърната система, която досега се използва за движението на акцизни стоки под режим „отложено плащане на акциз“, чрез възможност за обхващане и движението на акцизни стоки, които са освободени за потребление на територията на една държава членка и се движат към територията на друга държава членка, с цел да бъдат доставени там за търговски цели. По този начин ще се опрости мониторингът на тези движения и ще се осигури правилното функциониране на вътрешния пазар. Пояснени са разпоредбите за измерването на градусите Плато на бирата и по-конкретно, разпоредбите във връзка с измерването на градусите Плато на подсладената или ароматизираната бира.

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

Създадени са разпоредби в ЗДДС, които дават възможност за корекции при грешно данъчно третиране на доставка, установено с влязъл в сила ревизионен акт, във връзка с необходимостта от усъвършенстване на правната уредба в съответствие с достиженията на правото на ЕС, като се гарантират принципите на правна сигурност и на неутралност на ДДС. В решения на Съда на Европейския съюз (СЕС) по дела – С-314/17 „Джиосайкъл България“ ЕООД, С 111/14 „ГСТ – Сървиз АГ Германия“, С-835/18 SC Terracult SRL, С-138/12 „Руседеспред“ ООД и др., СЕС приема, че за да осигурят неутралността на ДДС държавите членки следва да предвидят във вътрешния си правен ред възможността да се коригира фактуриран данък, който не е следвало да бъде начислен, при наличие на влязъл в сила ревизионен акт. В тази връзка са приети съответните промени в ЗДДС (ЗИД на ЗДДС, обн., ДВ, бр. 14 от 18.02.2022 г.).

Приети са прецизиращи текстовете на закона за ДДС и уточняващи промени, свързани с различни параметри на установените режими за облагане на доставки на стоки и услуги, осъществени по електронен път към получатели – данъчно незадължени лица.

Направена е промяна на разпоредбата, свързана с основанията за задължителна дерегистрация при прекратяването на юридическо лице – с или без ликвидация. Предвижда се още като основание за задължителна дерегистрация по закона заличаването на клонове на чуждестранни юридически лица.

Във връзка с търговията със стоки след Брекзит е приета промяна на разпоредбата, касаеща доставките от или до Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, като се конкретизира обектът на доставка. Освен това е приет текст по отношение на посредник в тристранни операции, като се уточнява, че за целите на закона Северна Ирландия се смята за територия на държава членка и когато данъчно задължено лице с идентификационен номер по ДДС, който съдържа знак/префикс „XI“ е посредник в тристранни операции.

Във връзка с необходимостта от пълно въвеждане в националното данъчно законодателство на Директива (ЕС) 2016/1164 е направена промяна в ЗКПО (ЗИД на ЗКПО, обн., ДВ, бр. 14 от 18.02.2022 г.), с която определени хибридни образувания, учредени или установени в страната, се приравняват на данъчно задължени лица за целите на закона. Тези правила не се прилагат за колективна инвестиционна схема, която е инвестиционен фонд или схема, отговаряща едновременно на условията да има множество собственици, да притежава диверсифициран портфейл от ценни книжа и да е предмет на нормативна уредба в защита на инвеститорите.

В ЗКПО е изрично уредено, че счетоводно отчетените разходи, приходи, печалби и загуби във връзка с договори за продажба с обратен лизинг, класифициран като оперативен лизинг, съгласно Международните счетоводни стандарти, при лизингополучатели, не се признават за данъчни цели, като за данъчни цели в тези случаи се признават разходи, приходи, печалби и загуби, определени съгласно правилата на Счетоводен стандарт 17 „Лизинг“ относно договори за продажба с обратен лизинг, класифициран като експлоатационен лизинг.

Направено е изменение във връзка с поет ангажимент на Република България за отстраняване на констатирано от Европейската комисия несъответствие на националното законодателство с Директива (ЕС) 2016/1164. След промяната, всички данъчно задължени лица в Република България, които подлежат на облагане с корпоративен данък и имат контролирани чуждестранни дружества, независимо от формата на облагане на тези дружества, попадат в обхвата на специфичните правила за определяне на данъчния финансов резултат в случаите на контролирано чуждестранно дружество.

Прието е намаление на ставката от 10% на 3% на данъка върху разходите в натура по чл. 204, ал. 1, т. 4 от ЗКПО, която се прилага и за 2022 г. (ЗИД на ЗКПО, обн., ДВ, бр. 17 от 01.03.2022 г.).

Със Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г. (обн., ДВ, бр. 18 от 04.03.2022 г.) е предоставена възможност за използване на ваучерите за храна по чл. 209, ал. 1 от ЗКПО за заплащане не само за храна, но и за заплащане на ползвани за битови нужди електрическа и топлинна енергия, природен газ и вода, на дейности, осъществявани от културни организации по Закона за закрила и развитие на културата и на показ на филми съгласно Закона за филмовата индустрия. Увеличен е и размерът от 80 на 200 лв. месечно на предоставените под формата на ваучери за храна на всяко наето лице, които не се облагат с данък върху разходите социалните разходи за 2022 г. по чл. 204, ал. 1, т. 2, буква „б“ от ЗКПО.

В ЗДДФЛ е направена промяна (ЗИД на ЗКПО, обн., ДВ, бр. 14 от 18.02.2022 г.), с която в случаите на починали еднолични търговци или самоосигуряващи се лица, е предоставена възможност справките за изплатените през годината приходи и за удържаните през

годината данък и задължителни осигурителни вноски да могат да бъдат подавани от техните наследници по закон или по завещание, както и от заветниците или от техните законни представители, за годината, в която починалите лица са били работодатели или платци на доходи

Отменен е окончателният данък върху придобитите от местни физически лица доходи от лихви по банкови сметки по чл. 38, ал. 13 от ЗДДФЛ (ЗИД на ЗКПО, обн., ДВ, бр. 17 от 01.03.2022 г.). Промяната е в сила от 01.04.2022 г. като след тази дата посочените доходи ще бъдат в обхвата на необлагаемите доходи по чл. 13, ал. 1, т. 8 от ЗДДФЛ.

**Мерки в областта на данъчната политика, предприети в отговор на COVID-19, които ще окажат влияние върху данъчните приходи за периода 2022-2023 г.:**

Прилагане на намалена ставка за ДДС 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. Сроктът за прилагане на намалената ставка от 9 на сто е удължен до 31 декември 2022 г. със Закона за изменение на ЗДДС (ДВ, бр. 111 от 31.12.2021 г.) Прилага се 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 и на основание приетото ПМС № 80 от 23.04.2020 г., с което е допълнено ПМС № 75 от 2007 г. Допустими за освобождаване от ДДС са стоките, внесени от държавни организации. Предприети са действия за удължаване действието на мярката и след 31 декември 2021 г. В тази връзка ЕК прие Решение (ЕС) 2021/2313 от 22 декември 2021 година, във връзка с което, подалите искане държави членки, включително и Република България, да прилагат освобождаване от вносни мита и освобождаване от ДДС при внос, предоставено за стоки, необходими за борба с последиците от пандемията от COVID-19 през 2022 г., което ще се прилага за стоки, внесени в периода от 1 януари 2022 г. до 30 юни 2022 г.

Освобождаване от облагане с ДДС с право на приспадане на данъчен кредит (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. В обхвата на тези освободени доставки влизат и вътреобщностните придобивания (покупки от други държави-членки на ЕС). Целта е да се намалят разходите за ваксини срещу COVID-19 и медицински изделия за инвитро диагностика на COVID-19, както и на услугите, тясно свързани с такива ваксини и изделия. Преференцията е с временен характер и ще се прилага до 31.12.2022 г.

Със Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г. е прието увеличаване на размера на данъчните облекчения за деца и за придобитите през 2022 г. доходи. За данъчното облекчение за деца по чл. 22в от ЗДДФЛ от сумата от годишните данъчни основи по чл. 17 от ЗДДФЛ се приспадат следните суми: 4 500 лв. – при едно ненавършило пълнолетие дете; 9 000 лв. – при две ненавършили пълнолетие деца; 13 500 лв. – при три и повече ненавършили пълнолетие деца. Увеличен е и размерът на данъчното облекчение за деца с увреждания по чл. 22г от Закона за данъците върху доходите на физическите лица, като сумата от годишните данъчни основи по чл. 17 от ЗДДФЛ се намалява 9 000 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.

## — Национална агенция за приходите (НАП)

За увеличаване дела на доброволното спазване на задълженията и подобряване на събираемостта на данъчно-осигурителните задължения НАП продължава прилагането на следните мерки:

### **Осигуряване на качествено обслужване, намаляване на административната тежест и улесняване на клиентите при изпълнение на задълженията им:**

- Провеждане на информационните кампании и осигуряване на бързо и качествено съдействие на клиентите на НАП;
- Предварително попълване на ГДД по чл. 50 от ЗДДФЛ, както и обслужване на клиентите независимо от териториалната компетентност;
- Усъвършенстване на съществуващите и разработване на нови електронни услуги;
- Осигуряването на достъпна среда за лица със специфични нужди.

### **Ефективен контрол и засилено институционално сътрудничество за противодействие на данъчните и осигурителни измами:**

- Постоянен мониторинг и комуникация със задължени лица, формиращи значим дял от икономиката на страната;
- Постоянен мониторинг и контрол на задължени лица с рисково поведение;
- Ефективно взаимодействие с правоохранителните органи и външни институции: Прокуратура на Република България, МВР, ДАНС, Агенция „Митници“ и други в борбата с данъчните и/или осигурителните измами;
- Диалог с бизнеса с цел превенция за спазване на данъчното и осигурителното законодателство;
- Контрол върху лица, укриващи приходи/доходи от търговска дейност в интернет.
- Развиване на капацитета на НАП за контрол върху електронната търговия и контрол в дигитална среда (е-ревизии);
- Осъществяване на ефективен и ефикасен фискален контрол във връзка с движението на стоки с висок фискален риск на територията на България, с цел предотвратяване укриването на данъци и на данъчни измами;
- Внедряване на GPS система за наблюдение на МПС на рискови лица, с цел предотвратяване на реализация на нередовни/ нерегламентирани стоки и схеми за данъчни измами.

### **Развитие на принудителното събиране на просрочени задължения**

- Ранно прилагане на методи, стимулиращи доброволното плащане на просрочени задължения, с цел избягване на необходимостта от прилагане на принудителни действия;
- Постоянен мониторинг и комуникация с лица със задължения с висок фискален ефект;
- Подобряване на комуникацията, в т.ч. и по електронен път, с длъжници, публични вискатели и заинтересовани страни;
- Активна комуникация и използване на законовите възможности за улесняване плащането на дълга от лица с временни затруднения;

- Повишаване на ефективността на процеса по събиране и обезпечаване на публични вземания, чрез използване на методиката за остойносттаване разходите по принудително събиране;
- Повишаване на ефективността на взаимната помощ при събиране на публични вземания спрямо длъжници с просрочени задължения, подали искания за възстановяване на ДДС в друга държава членка на ЕС.

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

- Усъвършенстване на контрола, базиран на анализ на риска и рисковото поведение, в т.ч. широка комуникация за създаване на обща превенция спрямо включване в данъчни и осигурителни измами;
- Продължаване реализацията на проект „Сегментиране и поведенческо профилиране на клиентите на НАП в контекста на управление на риска“;
- Изпълнение на дейностите по проект „Засилване на спазването чрез въвеждането в НАП на модели за изследване на външния контекст и за влияние върху поведението на данъкоплатците“;
- Изпълнение на дейностите по проект „Разработване и прилагане на модел на „Хоризонтален мониторинг“ от Българската приходна администрация“;
- Оценка на данъчните липси от ДДС на високо ниво;

### **В отговор на COVID-19**

През 2021 г. НАП изпълнява проект „Подкрепа чрез оборотен капитал за МСП, засегнати от временните противоепидемични мерки чрез прилагане на схема за подпомагане от Национална агенция за приходите (НАП)“ по процедура № BG16RFOP002-2.094 „Подкрепа чрез оборотен капитал за МСП, засегнати от временните противоепидемични мерки чрез прилагане на схема за подпомагане от Национална агенция за приходите (НАП)“ на Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“. Общият бюджет на проекта е 176 000 000 лв., с период на изпълнение 19.01.2021 – 19.01.2023г. В изпълнение на проекта е предоставена финансова подкрепа от НАП към МСП, в рамките на схема за набиране на заявления за подкрепа от МСП с наименование „Подкрепа чрез оборотен капитал за МСП, засегнати от временните противоепидемични мерки“, изпълнявана в три фази, както следва:

- По Схема № BG16RFOP002-2.095 (фаза 1) – Общ брой кандидати – 7 992 лица, като на 4 845 бр. са направени ръчни проверки във връзка с оценка на заявленията от 64 оценителя от различни структурни звена в НАП, организирани в 8 екипа. Издадени са общо 1 164 бр. заповеди, в т. ч. заповеди за изплащане на помощи – 58 бр. и заповеди за отказ от изплащане на помощи – 1 106 бр.
  - Като резултат – обща стойност на изплатената финансова подкрепа към МСП – 82 974 851 лв. на 6 885 лица.
- По Схема № BG16RFOP002-2.097 (фаза 2) – Общ брой кандидати – 4 837 бр., като на 1 451 бр. са направени ръчни проверки във връзка с оценка на заявленията от екипи от 57 оценителя от различни структурни звена в НАП, в 8 екипа. Издадени са общо 88 бр. заповеди, в т. ч. заповеди за изплащане на помощи 19 бр. и заповеди за отказ от изплащане на помощи – 69 бр.
  - Като резултат – обща стойност на изплатената финансова подкрепа към МСП – 35 170 169 лв. на 4 768 лица.



- По Схема № BG16RFOP002-2.101 (фаза 3) – брой кандидатствали МСП – 2 553 бр., като на 2 109 бр. са направени ръчни проверки във връзка с оценка на заявленията от 120 оценителя от различни структурни звена в НАП, в 24 екипа. Издадени са общо 96 бр. заповеди, в т. ч. заповеди за изплащане на помощи 18 бр. и заповеди за отказ от изплащане на помощи – 78 бр.
  - Като резултат – обща стойност на изплатената финансова подкрепа към МСП – 13 512 475 лв. на 2 475 лица.

#### – Агенция Митници

1. През 2021 г. са изготвени предложения за приемане на Закон за изменение и допълнение на Закона за митниците. Проектът е изготвен във връзка с необходимостта от предприемане на действия по отношение на плащанията на публични вземания по митническото законодателство при изпълнение на изискванията на съюзното законодателство, с въвеждане на необходимите промени по отношение на улесняване на погасяването на задълженията към митническата администрация.

В част от предложените промени в законопроекта се съдържат мерки, чиято основна цел е да бъде приведено националното законодателство в съответствие с Регламент (ЕС) № 260/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 14 март 2012 година за определяне на технически и бизнес изисквания за кредитни преводи и директни дебити в евро и за изменение на Регламент (ЕО) № 924/2009 текст от значение за ЕИП, в областта на презграничните плащания в рамките на единна зона за плащания. Осигурява се преход към промяна в банковото обслужване на сметки 7301 с титуляр Агенция „Митници“, за посъпване на приходите, администрирани от всички митнически учреждения в страната по единна сметка, без използване на кодове за вид плащане. Отпадането на кода на вида плащане ще повлияе върху целия процес по обработката на задълженията и погасяването им.

2. В тази връзка са предложени промени и в Закона за ограничаване на плащанията в брой, за да бъде възможно плащането на митнически задължения и други държавни вземания по вноса, посредством физическо и виртуално ПОС терминално устройство.

Предвидено е всеки длъжник, задължено лице по плащане на задължения при вноса на стоки да има виртуална сметка в митническата система за митническите задължения, в която се отчитат извършените плащания и погасените задължения на длъжниците. Осигурена е възможност длъжниците, задължени лица при извършено плащане, да имат достъп до виртуалната си сметка посредством приложение в е-портала на Агенция „Митници“ (модул „Митническо задължение и управление на обезпечението-за търговци“). Длъжниците могат да се възползват от следните действия: наблюдение на възникналите и взети под отчет задължения; изпращане на потвърждение за получено уведомление за взети под отчет митнически задължения и други публични държавни вземания; управление на виртуалната си сметка в модул „Митническо задължение и управление на обезпечението-за търговци“, което включва насочване на кредитни обороти към взети под отчет задължения и действия във връзка с надвнесени суми, връщане или използване за следващи действия по погасяване; обезпечаване на взети под отчет задължения.

Подобрява се качеството и ефикасността при митническото оформяне на стоките, декларирани за свободно обращение. Наред с това се подобрява ефективността и прозрачността при счетоводното отразяване на плащанията по сметки 7301 на Агенция „Митници“.

Тенденцията в работата на митническите органи е комуникацията със задължените лица да се извършва по електронен път чрез използване на канали за електронно уведомяване

в съответствие с чл. 104 и 105 от Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 9 октомври 2013 година за създаване на Митнически кодекс на Съюза. В тази връзка е предвидена възможност за използване на плащанията също посредством електронна обработка, от самите длъжници. Предоставя се възможност на задължените лица сами да погасяват задължения, възникнали при внос на стоки, без намеса на митнически служител, ако са регистрирани в електронния портал на Агенция „Митници“ и използват приложението „Митническо задължение и управление на обезпечението за търговци“ на Агенция „Митници.

Оптимизира се процеса за извършване на контрол при погасяване на плащанията, като предвидените възможности за самостоятелно погасяване на задълженията на деклараторите способства цялостната електронна обработка на митническите задължения от момента на възникването им до момента на погасяването им, както и намалява риска от неидентифицирани плащания и ще стимулира прилагането на добрите практики от длъжниците.

3. През 2022 г. е направено предложение за изменение на Наредба Н-9/07.11.2018 г. за регистрите, водени от Агенция „Митници“, издадена от министъра на финансите по отношение на лицата, установени на територията на страната, в която е предвидено издаване на EORI номер да бъде извършвано по тяхно искане или служебно при подаване на декларация или друго искане, с което се инициират митническите органи да вземат решение, в рамките на компетентността им.

По този начин ще се осигури облекчаване на предвидената в наредбата процедура за издаване на EORI номера, в следствие на което ще бъдат облекчени установените на територията на страната лица по отношение на митническата обработка. Облекчението се изразява във възможността издаването на EORI номера за тази категория субекти да бъде извършвано незабавно.

Направените предложения за приемане на Закон за изменение и допълнение на Закона за митниците и за изменение на Наредба Н-9/07.11.2018 г. за регистрите, водени от Агенция „Митници“, издадена от министъра на финансите, към настоящия момент не са влезли в сила и са в процес на съгласуване.

През 2022 г. предстоят промени в чл. 10 от Закона за пътищата, в резултат на което ще бъде постигнато по-справедливо налагане на такси и глоби за онези физически и юридически лица, които ползват републиканската пътна мрежа без заплатена тол такса или електронна винетка.

4. През 2021 г. с Постановление № 227 на Министерския съвет от 13.07.2021 г. е приет нов Устройствен правилник на Агенция „Митници“, обн., ДВ, бр. 59 от 16.07.2021 г., в сила от 31.07.2021 г. При запазване на общата численост на Агенция „Митници“ е намалена числеността на Централно митническо управление от 1304 на 630 щатни бройки. Числеността на Централно митническо управление е намалена в полза на териториалните звена, с което се цели засилване на административния капацитет на териториалните звена при извършване на проверки. Посочените структурни реформи са осъществени с цел засилване на митническия контрол в областта на митническите, акцизните и валутните нарушения и престъпления, противодействие на незаконния трафик на наркотични вещества, прекурсори и оръжия, както и по-добра координация при осъществяване на функциите и задачите в областта на разработването на стратегията, приоритетите, планове и програми за развитие в областта на информационните технологии и развитие на електронното управление в системата на Агенция „Митници“.

След установена необходимост от засилване на последващия контрол, с цел по-голяма ефикасност и ефективност при прилагане на мерките от последващия контрол във връзка

с акцизното и митническото законодателство е възстановена дирекция „Последващ контрол“ и са обособени отдели към Териториалните дирекции. Дейността на звената за последващ контрол е фокусирана изцяло към последващия контрол на декларирането, към извършване на проверки на заявителите за издаване на разрешения за одобрени икономически оператори и на други разрешения по митническото законодателство, мониторинг и преразглеждане на разрешения. Особен акцент се поставя и върху проверките по акцизното законодателство, за установяване на факти и обстоятелства от значение за задължения за акциз и ревизиите за установяване на акцизни задължения.

Приети са промени, които представляват категорични мерки за борба с корупцията, чрез въвеждане на допълнителни инструменти за контрол на митническите служители. Възстановена е дирекция „Национален учебен център“ с оглед подобряване качеството на обучение на митническите служители. Подобрена е мрежовата и информационна сигурност в Агенция „Митници“ чрез обособяване на самостоятелно звено на пряко подчинение на директора на агенцията. Създадена е дирекция „Международна дейност“.

5. Проекти, свързани с разработването и усъвършенстването на интегрираните информационни системи

В периода от 2022 до 2025 г. Агенция „Митници“ ще продължи 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.

# 7. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ

## 7.1 Национални бюджетни правила

Наличието на законова рамка, определяща бюджетните правила, ограниченията и процедурите за действие при наличие на отклонения от заложените цели за даден показател, е предпоставка за повишаване на предсказуемостта на провежданата фискална политика, за спазването на бюджетната и финансова дисциплина, както и за гарантиране устойчивостта на публичните финанси. Фискалните правила следва да имат постоянен характер, да се отнасят за значим индикатор (в най-общия случай за бюджетния баланс, дълга, разходите и приходите) и да поставят числови ограничения или цели. Изисква се също наличието на законови изисквания и процедури за корективни механизми и мерки за връщане към целта или към определеното с правилото ограничение и случаите на отклонение от целта/ограничението.

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, за растежа на разходите спрямо ръста на потенциалния БВП и за консолидирания дълг за сектор „Държавно управление“.

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 Пакта за стабилност и растеж на ЕС.

Концентрирането на фискалните правила и тяхната трайна уредба в рамките на ЗПФ оказва положително влияние не само за подобряване на координацията при изпълнението на различни политики, но и за по-доброто планиране, разработване и провеждане на фискалната политика, тъй като се гарантира тяхната дългосрочна устойчивост.

Важно условие за доброто функциониране на фискалните правила са органите, които осъществяват контрол за спазването им, както и наличието на корективни механизми в случай на отклонение от поставените цели. Проследяването им се базира на 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.

От приемането на ЗПФ през 2013 г. до настоящия момент са приети три (през 2016, 2017 и 2020 г.) съществени изменения и допълнения на ЗПФ, които са били 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 година относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки, създаването на условия за изпълнението на относимите регламенти, приети в края на 2011 г., както и по отношение на фискалните правила и ограничения с оглед осигуряване на адекватен отговор на предизвикателствата на COVID-19 кризата и създалата се извънредна обстановка.

Спазването на фискалните правила и бюджетна дисциплина са отговорности на различни власти. Правителството отговаря за спазването на фискалните правила на национално ниво (за КФП и за сектор „Държавно управление“) при ограничени възможности за въздействие върху подсекторите (местни власти, социалноосигурителни фондове и автономни бюджети), като при налични отклонения може да компенсира само в обхвата на централното правителство. Възможни са отклонения от заложените ограничения, когато са в резултат на възникнали наложителни мерки с еднократен характер и същите не водят до трайни негативни тенденции за развитие на фискалната политика в средносрочен план.

На ниво отделни бюджети законовите ангажименти на първостепенните разпоредители с бюджет изискват в рамките на управленската им отговорност да се спазва бюджетна дисциплина, в т.ч. и приложимите за тях правила. Това важи и за самостоятелните бюджети, 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 периода 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 2022 г. за общините Симитли и Белово, при които срокът на процедурата за финансово оздравяване изтича през 2019 г., с цел изпълнение на ангажиментите им за възстановяване на безлихвените заеми, отпуснати по реда на чл. 130ж, ал. 1 от ЗПФ, продължава въведената практика за съгласуване от министъра на финансите на проектобюджетите им. Тези общини и през 2022 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 2022 г. се запазва 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.

Разразилата се в световен мащаб пандемия от COVID-19 и последвалата я глобална икономическа стагнация, довела до свиване на икономическата активност и заетостта, и отразила се крайно неблагоприятно върху редица сектори от икономиката, поставиха на тежко изпитание фискалните рамки на огромен брой държави, в т.ч. и на България. Спазването на фискалните правила се превърна в огромно предизвикателство за почти всяка държава от Европейския съюз, като прогнозите бяха за значително влошаване както на бюджетните дефицити, така и на нивото на държавния дълг. По тази причина в рамките на Европейския съюз беше активирана клаузата за дерогация, която позволява по време на извънредни обстоятелства за известен период от време разходите, пряко свързани с последиците от преодоляването на пандемията, да бъдат изключени от обхвата при оценяване спазването на съответните фискални правила и ограничения. Това доведе до необходимост от съответстващо преразглеждане на националните цифрови фискални правила и тяхната гъвкавост на фона на глобалните предизвикателства пред икономиката и бюджета.

В отговор на глобалните предизвикателства, свързани с овладяване и преодоляване на последиците от възникналата пандемия от COVID-19 се мобилизираха както национални, така и европейски ресурси и безпроблемното реализиране на тези проактивни антициклични мерки не следва да бъде възпрепятствано, за което беше предвидено в националното законодателство да бъде заложена възможност на временно/еднократно отклонение от ограниченията в условията на извънредни обстоятелства.

Това беше и основна причина за приемането в края на 2020 г. на ЗИД на Закона за публичните финанси. С приемането му се създаде по-голяма гъвкавост по отношение на националните фискални правила при наличието на извънредни обстоятелства чрез въвеждането на норми за временно отклонение от ограниченията в съответствие с изискванията на динамичната и бързо променящата се действителност и премахване на предпоставките за проциклично въздействие; ясно дефиниране на ограниченията и допустимите отклонения; осигуряване изпълнението на мерки за ограничаване и преодоляване на последиците от възникнали извънредни ситуации и безпрепятствено усвояване на средства от европейските фондове и програми, в т.ч. и реализирането на съответни планове за възстановяване. С приемане на тези промени се осигури възможност ограниченията да са в съответствие с динамичните предизвикателства при спазване на изискванията на европейското законодателство.

## 7.2 Бюджетни процедури

### Бюджетна процедура за 2023 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 тази връзка следва да се отбележи, че изпълнението на бюджетната процедура за 2022 г. беше силно повлияно от политическия цикъл в страната, в т.ч. от неколкочкратното провеждане през годината на парламентарни избори, и някои ограничения и предизвикателства при реализиране на етапите на процедурата от служебни правителства.

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 предполага 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 2023 г. бе изготвена съгласно правилата на ЗПФ, като при нейната подготовка бяха отразени заложените изисквания за структурата и съдържанието на ключовите бюджетни документи и сроковете за тяхната подготовка.

Следва да се има предвид, че с бюджетната процедура за 2023 г. се осигурява завръщане към стандартните етапи в процес по подготовка и приемането на бюджета, след като бюджетната процедура за 2022 г. беше изпълнявана в условията на продължаваща извънредна епидемична обстановка и политически предизвикателства, което се отрази върху сроковете на изготвяните бюджетни документи на втория етап от бюджетната процедура. След проведените в края на 2021 г. избори и сформирването на ново редовно правителство бяха предприети стъпки за изготвянето на окончателен законопроект за държавния бюджет на Република България за 2022 г., което наложи прилагане на разпоредбите на ЗПФ при неприет бюджет, съответно в допълнение беше и изготвен и законопроект за удължаване до 31 март 2022 г. срока на действие на определени бюджетни разпоредби от Бюджет 2021 (приетият закон е обнародван в ДВ, бр. 8 от 28.01.2022 г., в сила от 01.01.2022 г.) с цел осигуряване на финансирането и извършването на социални помощи и други плащания, размерите на които се определят с годишните бюджетни закони, с което се постигна правна сигурност и гарантиране правата и законните интереси на гражданите за прилагане на специалните закони, уреждащи специфични обществени отношения до приемането на редовните бюджетни закони за 2022 г.

Законът за държавния бюджет на Република България беше приет на 25 февруари 2022 г. и обнародван в ДВ, бр. 18 от 4 март 2022 г., а с Решение № 141 на Министерския съвет от 10 март 2022 г. бяха одобрени промени в Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2022–2024 г., като по този начин се даде възможност за реалната реализация на първия етап от бюджетната процедура за 2023 г.

Процедурата за 2023 г. бе одобрена с Решение № 38 на Министерския съвет от 27 януари 2022 г. С нея Министерският съвет отново определи, освен ПРБ по бюджетите на Министерския съвет, на министерствата и на държавните агенции, и останалите ПРБ, чиито бюджети се включват в държавния бюджет, с изключение на бюджетите на Народното събрание и на съдебната власт, да прилагат програмен формат на бюджет по утвърдени области на политики/функционални области и бюджетни програми (РМС № 52 от 2022 г.) като инструмент на правителството за повишаване 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.

При обсъжданията на Бюджет 2022 в Народното събрание законодателят определи изискване ПРБ, които прилагат програмен формат на бюджет, да представят в Народното събрание отчет за изпълнението на програмните си бюджети за всяко тримесечие за 2022 г. в срок до 45 дни от края на съответния отчетен период с цел периодично наблюдение на изпълнението и постигнатите резултати (чл. 109 от ЗДБРБ за 2022 г.). По този начин ще се повиши информираността на парламента и ще се засилят контролът и отчетността в рамките на изпълнението на бюджета чрез периодично проследяване и оценка на провежданите правителствени политики и подобряване на фискалното управление в страната.

В рамките на бюджетната процедура за 2023 г. и в съответствие със Закона за публичните финанси се изготвят 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 държавно-гарантирани заеми през 2023 г.

Процедурата за 2023 г. е разделена на два основни етапа.

**В първия етап** на процедурата през месец април 2022 г. Министерският съвет разглежда и одобрява средносрочната бюджетна прогноза за периода 2023-2025 г., ежегодната актуализация на Конвергентната програма и приема стандартите за делегираните от държавата дейности с натурални и стойностни показатели през 2023 г., утвърждава норматив за час програма за подготовка, създаване и разпространение на национални и регионални програми на БНР и БНТ през 2023 г. Предвидено е през месец юни 2022 г. Министерският съвет да разгледа и одобри 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 2023 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 държавно-гарантирани заеми през 2023 г. Етапът завършва през месец юли с привеждането в съответствие от ПРБ на бюджетните им прогнози за периода 2023–2025 г. с приетите от Министерския съвет решения и с публикуването на бюджетните прогнози в програмен формат на интернет страниците си при спазване на изискванията на Закона за защита на класифицираната информация.

**Във втория етап** на процедурата основните процеси и бюджетни документи са свързани с изготвянето на законопроекта на държавния бюджет на Република България за 2023 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 2023 г. в частта му за общините също е част от втория етап.

До края на месец октомври 2022 г. Министерският съвет разглежда и одобрява изготвените от министъра на финансите проекти на Закон за държавния бюджет на Република България за 2023 г. и на актуализирана средносрочна бюджетна прогноза за периода 2023–2025 г., която представлява мотиви към законопроекта, а при необходимост одобрява изменение и допълнение на решението за приемане на стандарти за делегираните от държавата дейности с натурални и стойностни показатели през 2023 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 2023 г. В същия срок Министерският съвет разглежда и одобрява и проектите на Закон за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2023 г. и на Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2023 г.

В едномесечен срок от обнародването в „Държавен вестник“ на Закона за държавния бюджет на Република България за 2023 г. Министерският съвет приема, по предложение на министъра на финансите, Постановление за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2023 г.



При необходимост, в едноседмичен срок от одобряването на промените в актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2023–2025 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, с което бюджетната процедура за 2023 г. приключва.

Бюджетната процедура за 2023 г. към момента следва определените срокове за изготвянето на основните бюджетни документи, което 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.

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

След присъединяването на българския лев към Валутен механизъм II и банковия съюз чрез установяването на тясно сътрудничество с Европейската централна банка (ЕЦБ) на 10 юли 2020 г., процесът по подготовка на България за членството в еврозоната навлезе в интензивната си фаза. Амбицията е България да се присъедини към еврозоната на 1 януари 2024 г., като дотогава валутният борд ще бъде запазен, а валутният курс ще остане непроменен на 1.95583 лв. за едно евро.

Продължава работата по практическата подготовка на страната за въвеждане на еврото. Координационният съвет за подготовка за членство на страната в еврозоната, съпредседателстван от министъра на финансите и управителят на БНБ е органът, който ръководи този процес.

На 30 юни 2021 г. Координационният съвет одобри проект на Национален план за въвеждане на еврото в Република България, който предстои скоро да бъде внесен за разглеждане в МС.

Националният план за въвеждане на еврото в България е стратегическият документ, въз основа на който ще се реализира оперативната работа за замяна на лева с еврото. В него са описани принципите, институционалната и правно-нормативната рамка за приемане на еврото.

По-конкретно, Планът разглежда всички важни оперативни дейности и мерки, които участниците в подготовката за въвеждането на еврото – частният, публичният сектор и гражданите – следва да извършват като част от процеса по въвеждането на еврото.

Преди приемането на еврото в България ще се проведе всеобхватна разяснителна кампания, за да се информира по-добре обществото за процеса по присъединяване към еврозоната.

## 8. ПРИЛОЖЕНИЕ А

Табл. 1а: Макроикономически перспективи

	Код по ЕСС 2010	2021	2021	2022	2023	2024	2025
		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)	V1*g	100 956	4.2	2.6	2.8	3.6	3.4
Номинален БВП	V1*g	132 744	10.7	11.0	9.1	7.4	6.2
Частно потребление	P.3	68 857	8.0	2.4	5.4	4.8	4.4
Правителствено потребление	P.3	18 588	4.0	3.0	-2.7	-0.2	1.3
Бруто образуване на основен капитал	P.51	17 774	-11.0	7.6	9.0	6.0	9.9
Изменение на запасите и нетно при добиване на активи (% от БВП)	P.52+P.53	2 370	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
Износ на стоки и услуги	P.6	67 121	9.9	4.1	4.0	5.8	4.6
Внос на стоки и услуги	P.7	75 121	12.2	5.4	6.1	6.5	6.8
Крайно вътрешно търсене		-	3.4	3.3	4.2	3.9	4.7
Изменение в запасите и нетно при добиване на активи	P.52+P.53	-	1.9	0.1	0.1	0.1	0.1
Външен баланс на стоки и услуги	B.11	-	-1.1	-0.8	-1.5	-0.4	-1.4

**Табл. 16: Ценова динамика**

	Код по ЕСС 2010	2021	2021	2022	2023	2024	2025
		Равнище	Промяна <sup>33</sup>	Промяна	Промяна	Промяна	Промяна
Дефлатор на БВП		100	6.2	8.2	6.1	3.7	2.7
Дефлатор на частното потребление		100	3.6	7.9	3.6	2.6	2.2
ХИПЦ34		100	2.8	10.4	5.1	2.7	2.3
Дефлатор на правителственото потребление		100	9.2	10.2	2.9	1.0	1.9
Дефлатор на инвестициите		100	7.6	10.3	5.6	2.8	2.3
Дефлатор на цените на износа (стоки и услуги)		100	14.7	21.1	-1.2	-0.2	0.2
Дефлатор на цените на вноса (стоки и услуги)		100	13.5	22.1	-4.1	-2.1	-0.6

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

	Код по ЕСС 2010	2021	2021	2022	2023	2024	2025
		Равнище	Промяна	Промяна	Промяна	Промяна	Промяна
Заетост (хил. души) <sup>35</sup>		3 458	0.2	1.7	0.8	1.0	0.6
Заетост (млн. отработени часове) <sup>36</sup>		5 601	1.1	2.4	1.5	1.2	0.7
Безработица <sup>37</sup>		5	5.3	5.0	4.8	4.4	4.2
Производителност на труда (лв. на един зает) <sup>38</sup>		29 191	4.0	0.9	2.0	2.6	2.8
Производителност на труда (лв. на отработен час) <sup>39</sup>		18	3.0	0.2	1.3	2.4	2.7
Компенсации на наетите (млн. лв.) <sup>40</sup>	D.1	60 360	10.6	9.9	10.0	9.3	8.2
Компенсация на един нает		23 232	9.5	8.1	9.2	8.2	7.6

<sup>33</sup> Процентно изменение спрямо предходната година.

<sup>34</sup> Незадължителен за Програмите за стабилност.

<sup>35</sup> Заето население, дефиниция от националните сметки.

<sup>36</sup> Дефиниция от националните сметки.

<sup>37</sup> Хармонизирана дефиниция, Евростат; нива.

<sup>38</sup> Реален БВП в лева на един зает.

<sup>39</sup> Реален БВП в лева на отработен час.

<sup>40</sup> В млн. лв.

**Табл. 1г: Секторни баланси**

% от БВП	Код по ECC 2010	2021	2022	2023	2024	2025
Нето предоставени/ получени заеми спрямо останалия свят, в това число:	B.9	0.3	-0.7	1.2	0.8	1.1
– баланс на стоки и услуги		1.8	-0.3	0.2	1.1	0.2
– баланс на първични доходи и трансфери		-2.2	-2.6	-2.2	-2.5	-2.4
– капиталова сметка		0.7	2.2	3.2	2.3	3.2
Нето предоставени/ получени заеми на частния сектор	B.9	4.4	4.6	4.1	3.6	3.5
Нето предоставени/ получени заеми на консолидираното правителство	EDP B.9	-4.1	-5.3	-2.9	-2.8	-2.4
Статистическа разлика		-	-	-	-	-

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

	ECC 2010	2021	2021	2022	2023	2024	2025
		Равнище (млн. лв.)	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП
1. Консолидирано правителство	S.13	-5432.7	-4.1	-5.3	-2.9	-2.8	-2.4
2. Централно правителство	S.1311	-6388.7	-4.8	-5.4	-3.2	-3.1	-2.7
3. Регионално правителство	S.1312						
4. Местно правителство	S.1313	145.6	0.1	0.0	0.2	0.3	0.3
5. Фондове за социално осигуряване	S.1314	810.4	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0
6. Общо приходи	TR	51726.1	39.0	38.0	38.0	37.0	36.2
7. Общо разходи	TE	57158.8	43.1	43.3	40.9	39.8	38.6
8. Нето предоставени/ получени заеми	EDP B.9	-5432.7	-4.1	-5.3	-2.9	-2.8	-2.4
9. Лихвени разходи	EDP D.41	668.5	0.5	0.5	0.6	0.8	0.8
10. Първичен баланс		-4 722.1	-3.6	-4.8	-2.3	-2.0	-1.6
11. Еднократни и други временни мерки		-6 069.0	-4.6	-2.1	-0.2	0.0	0.0
12. Общо данъци (12=12a+12b+12c)		30 403.9	22.9	22.7	22.5	21.9	21.5

	ЕСС 2010	2021	2021	2022	2023	2024	2025
		Равнище (млн. лв.)	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП
12а. Данъци върху производството и вноса	D.2	21 358.9	16.1	15.9	15.7	15.3	15.0
12б. Текущи данъци върху доходите, богатството и т.н.	D.5	8 548.4	6.4	6.5	6.4	6.3	6.2
12с. Данъци върху капитала	D.91	496.6	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3
13. Социално-осигурителни вноски	D.61	12 314.7	9.3	9.2	9.2	9.2	9.2
14. Доход от собственост	D.4	782.4	0.6	0.7	0.4	0.4	0.4
15. Други		8 225.1	6.2	5.5	5.9	5.5	5.1
16=6. Общо приходи	TR	51 726.1	39.0	38.0	38.0	37.0	36.2
Данъчно бреме (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)		42 718.6	32.2	31.8	31.7	31.1	30.7
17. Компенсация на наетите лица + междинно потребление	D.1+P.2	22 678.7	17.1	17.2	15.7	14.7	13.7
17а. Компенсация на наетите лица	D.1	15 528.6	11.7	10.8	10.1	9.6	9.3
17б. Междинно потребление	P.2	7 150.1	5.4	6.3	5.6	5.0	4.5
18. Общо социални трансфери (18=18а+18б)		20 398.0	15.4	15.4	14.6	14.7	14.6
В т.ч. обезщетения при безработица	D.621, D.624	528.9	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
18а. Социални трансфери в натура	D.6311. D.63121. D.63131	3 489.3	2.6	2.5	2.5	2.8	2.8
18б. Социални трансфери без тези в натура	D.62	16 908.7	12.7	13.0	12.1	12.0	11.8
19=9. Лихвени разходи	EDP D.41	668.5	0.5	0.5	0.6	0.8	0.8
20. Субсидии	D.3	5 047.9	3.8	3.1	2.3	2.2	2.1
21. Бруто образуване на основен капитал	P.51	4 350.7	3.3	4.8	5.4	5.3	5.3
22. Капиталови трансфери	D.9	1 146.1	0.9	0.5	0.7	0.6	0.6
23. Други		2 869.0	2,2	1.8	1.6	1.6	1.5
24=7. Общо разходи	TE1	57158.8	43.1	43.3	40.9	39.8	38.6
Правителствено потребление (в номинално изражение)	P.3	26 545.0	20.0	20.4	18.8	17.6	17.1

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

	2021	2021	2022	2023	2024	2025
	Равнище (млн. лв.)	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП
1. Общо приходи при непроменени политики	51 726.1	39.0	37.9	37.8	36.9	36.0
2. Общо разходи при непроменени политики	57 116.7	43.0	39.9	40.3	39.4	37.9

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

	2021	2021	2022	2023	2024	2025
	Равнище (млн. лв.)	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП	% от БВП
1. Разходи по европейски програми, напълно обезпечени с приходи от европейските фондове	1 158.2	0.9	1.9	2.6	2.2	1.9
1а. Инвестиции, напълно обезпечени с приходи от европейските фондове	452.7	0.3	1.3	2.0	1.8	1.5
2. Циклична компонента на разходите за обезщетения при безработица	528.9	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3
3. Ефект от дискреционни мерки в приходната част	366.5	0.3	0.4	0.1	0.0	0.0
4. Законово установени увеличения на приходите	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

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

% от БВП	Код по ЕСС 2010	2020	2025
1. Общи държавни служби	1	3.5	3.4
2. Отбрана	2	1.5	2.6
3. Обществен ред и сигурност	3	2.7	2.3
4. Икономически дейности	4	8.5	6.4
5. Опазване на околната среда	5	0.7	0.7
6. Жилищно строителство, благоустройство и комунално стопанство	6	0.9	0.8
7. Здравеопазване	7	5.9	5.2
8. Почивно дело, култура и религия	8	0.9	0.6
9. Образование	9	4.0	4.0
10. Социална защита	10	13.1	12.5
11. Общо разходи (= точка 7 = 24 от Таблица 2)	TE1	41.8	38.6

**Табл. 4: Консолидиран правителствен дълг**

% от БВП	Код по ЕСС	2021	2022	2023	2024	2025
1. Брутен дълг <sup>41</sup>		25.1	25.5	27.7	29.1	30.4
2. Изменение в нивото на брутния дълг		0.4	0.5	2.2	1.3	1.3
3. Първичен баланс <sup>42</sup>						
4. Лихвени разходи <sup>43</sup>	EDP D.41	0,5	0,5	0,6	0,8	0,8
5. Корекция наличности						
в това число:						
Разлики между пари в брой и натрупвания <sup>44</sup>						
Нетно натрупване на финансови активи <sup>45</sup>						
в това число: приходи от приватизация						
Оценъчни ефекти и други <sup>46</sup>						
Имплицитен лихвен процент върху дълга <sup>47</sup>		2.1	2.0	2.6	2.8	2.8
6. Ликвидни финансови активи <sup>48</sup>						
7. Нетен финансов дълг (7=1-6)						
8. Дългова амортизация от края на предходната година		4.3	9.8	8.9	8.5	7.4
9. Процентно съотношение на дълга, деноминиран в чужда валута		72.4	68.3	66.9	65.8	68.0
10. Среден матуритет		8.0	8.5	9.3	9.7	10.4

<sup>41</sup> Съгласно дефиницията от Регламент 479/2009 (понятието извън ЕСС).

<sup>42</sup> Вж. т. 10 от Таблица 2.

<sup>43</sup> Вж. т. 9 от Таблица 2.

<sup>44</sup> Разликите, касаещи лихвените разходи, другите разходи и приходите се посочват при необходимост или в случай, че съотношението на дълга спрямо БВП е над референтната стойност.

<sup>45</sup> Вкл. ликвидни активи, ДЦК, активи в трети страни, предприятия под държавен контрол, като разликата между котиран и некотиран на борсата се посочва при необходимост или в случай, че съотношението на дълга спрямо БВП е над референтната стойност.

<sup>46</sup> Измененията, дължащи се на разликите в обменните курсове и на операции на вторичните пазари, се посочват при необходимост или в случай, че съотношението на дълга спрямо БВП е над референтната стойност.

<sup>47</sup> Пресметнато приблизително като лихвени разходи разделени на нивото на дълга за предходната година.

<sup>48</sup> AF1, AF2, AF3 (консолидирани по пазарни цени), AF5 (ако са котиран на фондова борса; вкл. дялове от взаимни фондове).

**Табл. 5: Циклично развитие**

<b>% от БВП</b>	<b>Код по ЕСС 2010</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
1. Растеж на БВП (%)		4.2	2.6	2.8	3.6	3.4
2. Нето отпуснати заеми на консолидираното правителство	EDP B.9	-4.1	-5.3	-2.9	-2.8	-2.4
3. Лихвени разходи	EDP D.41	0.5	0.5	0.6	0.8	0.8
4. Еднократни и други временни мерки		-4.6	-2.1	-0.2	0.0	0.0
5. Растеж на потенциалния БВП (%)		1.8	2.0	2.6	2.8	2.8
Приноси:						
труд		0.0	0.2	0.5	0.5	0.3
капитал		0.5	0.7	0.9	1.0	1.2
обща факторна производителност		1.2	1.2	1.3	1.3	1.3
6. Отклонение от потенциалния БВП		-1.0	-0.5	-0.3	0.5	1.1
7. Циклична компонента на бюджета		-0.3	-0.1	-0.1	0.2	0.3
8. Циклично приспособен баланс (2-7)		-3.8	-5.2	-2.8	-2.9	-2.7
9. Циклично приспособен първичен баланс (8+3)		-3.3	-4.6	-2.2	-2.2	-1.9
10. Структурен баланс (8-4)		0.8	-3.1	-2.7	-2.9	-2.7

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

	<b>Код по ЕСС 2010</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
Растеж на реалния БВП (%)						
Предходна актуализация		2.7	3.6	3.4	2.7	
Текуща актуализация		4.2	2.6	2.8	3.6	3.4
Разлика (пр.п.)		1.5	-1.0	-0.6	0.9	n.a.
Нето отпуснати заеми на консолидираното правителство (% от БВП)	EDP B.9					
Предходна актуализация		-5.6	-2.7	-3.1	n.a.	
Текуща актуализация		-4.1	-5.3	-2.9	-2.8	-2.4
Разлика (пр.п.)		1.5	-2.6	0.2	n.a.	n.a.
Брутен дълг на консолидираното правителство (% от БВП)						
Предходна актуализация		27.4	28.6	29.3	n.a.	
Текуща актуализация		25.1	25.5	27.7	29.1	30.4
Разлика (пр.п.)		-2.3	-3.1	-1.6	n.a.	n.a.



**Табл. 7: Дългосрочна устойчивост на публичните финанси**

<b>% от БВП</b>	<b>2007</b>	<b>2010</b>	<b>2020</b>	<b>2030</b>	<b>2040</b>	<b>2050</b>	<b>2060</b>	<b>2070</b>
Общо разходи	37.7	36.1	41.8					
В т.ч. разходи, свързани със застаряването на населението	15.0	17.3	19.2	17.3	17.1	17.9	18.5	18.2
Разходи за пенсии	7.4	9.3	9.3	8.5	8.2	8.7	9.2	9.0
Пенсии за трудова дейност				8.4	8.0	8.6	9.0	8.9
Пенсии за възраст и ранно пенсиониране				6.6	6.4	6.9	7.3	7.3
Други пенсии (за инвалидност, наследствени)				1.8	1.7	1.7	1.7	1.6
Пенсии по професионални схеми (ако са в консолидираното правителство)								
Здравеопазване	4.0	4.4	5.9	4.8	5.0	5.1	5.0	4.9
Дългосрочни грижи								
Разходи за образование	3.6	3.6	4.0	4.0	3.9	4.1	4.3	4.2
Други разходи, свързани със застаряването на населението								
Лихвени разходи								
Общо приходи	37.7	32.5	37.8					
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 <sup>49</sup>								
Разходи за пенсии на задължително допълнително пенсионно осигуряване <sup>50</sup>								
Растеж на производителността на труда <sup>51</sup>	1.9	8.2	-1.0	3.0	2.3	2.2	1.8	1.5
Растеж на реалния БВП	6.6	1.5	-4.4	1.7	1.1	0.9	1.3	1.2
Коефициент на икономическа активност, мъже (на възраст 20-64 г.)	78.3	76.8	82.2	87.6	87.0	87.8	89.0	88.4
Коефициент на икономическа активност, жени (на възраст 20-64 г.)	68.4	67.0	72.4	77.0	76.5	76.7	77.8	77.2
Коефициент на икономическа активност, общо (на възраст 20-64 г.)	73.3	71.9	77.3	82.4	81.8	82.4	83.5	82.9
Безработица (% 15-64 г.)	6.9	10.3	5.2	5.1	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

<sup>49</sup> Приходи от социално-осигурителни вноски или други приходи към задължително допълнително пенсионно осигуряване, с които да се покриват възникналите задължения.

<sup>50</sup> Разходи за пенсии или за други помощи на задължителното допълнително пенсионно осигуряване.

<sup>51</sup> БВП (по цени от 2015) на зает (НПС).

**Табл. 8: Основни допускания**

	2021	2022	2023	2024	2025
Краткосрочен лихвен процент (средногодишна стойност), 3-месечен EURIBOR, %	-0.55	-0.22	0.84	1.06	1.10
Краткосрочен лихвен процент (средногодишна стойност), 6-месечен LIBOR в долари, %					
Дългосрочен лихвен процент (средногодишна стойност), %					
Валутен курс USD/EUR (средногодишна стойност)	1.18	1.10	1.10	1.10	1.10
<b>Номинален ефективен валутен курс. процентно изменение. предходна година = 100<sup>52</sup></b>					
Валутен курс спрямо EUR (средногодишна стойност)	1.95583	1.95583	1.95583	1.95583	1.95583
Световна икономика, растеж на БВП. %	6.0	3.8	3.3	3.4	3.3
Растеж на БВП на ЕС, %	5.3	3.1	2.2	2.3	1.9
<b>Растеж на релевантните чужди пазари, %</b>					
Обем на световния внос, без ЕС, %					
Цена на петрол сорт „Брент“ (щ.д./барел)	70.4	100.0	90.0	82.9	78.6
Международни цени на неенергийните стоки, %	32.7	18.9	-6.3	-2.6	-1.3
Международни цени на хранителните продукти, %	30.8	15.0	-8.3	-3.7	-0.6
Международни цени на селскостопанските суровини, %	9.0	24.6	-12.0	-1.1	0.0
Международни цени на металите, %	47.1	21.3	-1.7	-2.1	-2.7

<sup>52</sup> Положителните числа означават поскъпване, а отрицателните – обезценяване.

## 9. ПРИЛОЖЕНИЕ Б

**Табл. 1: Отражение на механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ) върху прогнозите в Конвергентната програма – Грантове**

<b>Приходи от грантове (% от БВП)</b>							
	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>
<b>МВУ Грантове според прогнозите за приходите</b>			<b>0.52</b>	<b>1.31</b>	<b>1.10</b>	<b>1.04</b>	
<b>Касови плащания от МВУ грантове от ЕС</b>							
<b>Разходи финансирани от МВУ грантове (% от БВП)</b>							
	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>
Компенсация на наетите лица D.1							
Междинно потребление P.2			0.00	0.03	0.03	0.03	
Социални трансфери D.62+D.632							
Лихвени разходи D.41							
Субсидии D.3							
Текущи трансфери D.7							
<b>Общо текущи разходи</b>			<b>0.00</b>	<b>0.03</b>	<b>0.03</b>	<b>0.03</b>	
<b>Бруто образуване на основен капитал P.51g</b>			<b>0.51</b>	<b>1.28</b>	<b>1.07</b>	<b>1.01</b>	
<b>Капиталови трансфери D.9</b>							
<b>Общо капиталови разходи</b>			<b>0.51</b>	<b>1.28</b>	<b>1.07</b>	<b>1.01</b>	
<b>Други разходи, финансирани чрез МВУ грантове (% от БВП) *</b>							
	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>
Спад в данъчни приходи							
Други разходи с отражение върху приходите							
Финансови трансакции							

\* Включва разходи, които не се отчитат като такива в националните сметки.

Удебеленият шрифт обозначава задължителната информация.

Съгласно методологията ЕСА 2010, в прогнозата за сектор "Държавно управление", не са включени приходи и разходи за текущи и капиталови трансфери по МВУ в размер съответно на 66.4 млн. лв. и 290.7 млн. лв. за 2022 г.; 279.5 млн. лв. и 887.3 млн. лв. за 2023 г.; 202.8 и 1158.9 за 2024 и 202.8 и 1158.9 за 2024 г.

**Табл. 2: Отражение на МВУ върху прогнозите в програмата Заеми**

(В Националния план за възстановяване и устойчивост няма предвидено използване на заемна част от инструмента.)

<b>Паричен поток от МВУ заеми според прогнозите в програмата (% от БВП)</b>							
	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>
Отпуснати заеми по линия на МВУ от ЕС	0	0					
Погашение на заеми по линия на МВУ от ЕС							
<b>Разходи финансирани от МВУ заеми (% от БВП)</b>							
	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>
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							
<b>Други разходи финансирани чрез МВУ заеми (% от БВП) <sup>1</sup></b>							
	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>
Спад в данъчни приходи							
Други разходи с отражение върху приходите							
Финансови трансакции							

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

**Табл. 3: Приети/обявени гаранции към 15.04.2022 г. според Конвергентната програма**

	Мерки	Дата на приемане	Максимален размер на условните задължения (% 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.	9.окт.20	0.14	0.08
	2. Споразумението за принос между Република България и ЕИБ по отношение на Паневропейския гаранционен фон.	9.окт.20	0.08	0.08
	<b>Междинна сума</b>		<b>0.22</b>	<b>0.15</b>
Други	1. Гаранция за финансиране на проект за изграждане на трансграничен тръбопровод между газопреносните системи на Гърция и България	дек.19	0.13	0.09
	2. Гаранционно споразумение КО-ТОНУ II	мар.09	0.00	0.00
	3. Гаранционно споразумение за реконструкция на "КЦМ ЕАД – Пловдив" за намаляване на промишленото замърсяване	ное.95	0.01	0.00
	4. Гаранции по Закона за кредитиране на студенти и докторанти	авг.09	0.05	0.01
	5. Общинска гаранция за "Общински пътнически транспорт ЕООД" гр. Габрово	2020	0.00	0.00
	6. Общинска гаранция за "Диагностично-консултативен център II" гр. Добрич	авг.19	0.00	0.00
	<b>Междинна сума</b>		<b>0.20</b>	<b>0.10</b>
<b>Общо</b>		<b>0.42</b>	<b>0.25</b>	