

СРЕДНОСРОЧНА БЮДЖЕТНА ПРОГНОЗА ЗА ПЕРИОДА 2018 – 2020 Г.: МАКРОИКОНОМИЧЕСКИ И БЮДЖЕТНИ ПЕРСПЕКТИВИ

*Информационен бюлетин за резултатите от първия етап на
бюджетната процедура за 2018 г.*

(електронно издание)

Министерство на финансите, дирекция „Бюджет“

Юни 2017 година



КАКВО ПРЕДСТАВЛЯВА СРЕДНОСРОЧНАТА БЮДЖЕТНА ПРОГНОЗА И ЗА КАКВО СЛУЖИ?

- Средносрочната бюджетна прогноза съдържа описание на приоритетите на политиките на правителството, перспективите за развитието на националната и световната икономика, включително и макроикономически сценарии, както и основните цели на фискалната и бюджетната политика с хоризонт следващите три години;
- С нея се определят тавани на разходите на първостепенните разпоредители с бюджет и/или на бюджетните взаимоотношения за следващите три години – ограничения, които са основата за разработване на проектобюджетите за следващата година;
- Съдържа основни допускания, отразяващи параметрите на ключови хоризонтални и секторни политики и на фискалната политика;
- За целите на международните сравнения бюджетната рамка е представена освен по национална методология (на касова основа) по показатели на Консолидираната фискална програма (КФП), така също и на базата на европейската методология ЕСС 2010 чрез показателите за сектор „Държавно управление“;
- Конвергентната програма и Националната програма за реформи отразяват макроикономическите и фискалните прогнози и допускания от средносрочната бюджетна прогноза;
- Одобрява се ежегодно през пролетта от Министерския съвет по предложение на министъра на финансите, публикува се на интернет страницата на Министерството на финансите и се представя за информация на Народното събрание.

КАКВИ СА ОСОБЕНОСТИТЕ НА НАСТОЯЩАТА ПРОГНОЗА?

- *Разработването стартира в рамките на мандата на служебното правителство, което заяви своята ангажираност да осигури приемственост и да запази като основен приоритет поддържането на макроикономическата и финансова стабилност на страната;*
- *Отчетени са ефектите от политиките и приоритетите за управлението на настоящото правителство (избрано от 44-тото Народно събрание), залежали в одобрените от коалиционните партньори Приоритети за управление (2017 – 2021), като предложените промени в някои допускания подлежат на последващо съгласуване и уточняване, а останалите допускания са индикативни и могат да бъдат преразглеждани на втория етап от бюджетната процедура за 2018 г. при съобразяване с програмата на правителството за мандата на неговото управление и фискалните правила и цели.*

ОСНОВНИ МАКРОИКОНОМИЧЕСКИ ПОКАЗАТЕЛИ



В средносрочната бюджетна прогноза за периода 2018 – 2020 г. са описани макроикономическите перспективи, като са отчетени положителните данни за развитието на националната икономика за 2016 г. и очакванията за настоящата година и са представени макроикономическите перспективи за следващите години при определянето на хоризонтите за развитието на политиките.

Основни макроикономически показатели	2017 Прогноза	2018 Прогноза	2019 Прогноза	2020 Прогноза
БВП (млн. лв.)	97 156	102 012	107 422	113 062
БВП (реален растеж, %)	3,0	3,1	3,2	3,2
Средногодишна инфлация (ХИПЦ) (%)	1,2	1,3	1,7	1,8
Заетост (СНС) (%)	0,5	0,6	0,5	0,4
Коефициент на безработица (НРС) (%)	6,9	6,5	6,3	6,2
Компенсации на един нает (%)	4,2	4,9	5,3	5,5

Брутният вътрешен продукт (БВП) е мярка за количеството произведени стоки и услуги за определен период в дадена държава. Освен номиналното равнище на

БВП (измерената стойност на произведените стоки и услуги по текущи цени в левове или друга валута), се използва и показателят за реален растеж, който отчита стойността на тези стоки и услуги по съпоставими цени спрямо избрана база, с което се елиминира влиянието на цените.

Видно от горната таблица в периода 2018-2020 г., БВП расте номинално с по около 4,5 млрд. лв., докато реалният растеж се движи в границите на 3,1 – 3,2 %. На фона на прогнозата за растежа на Европейската икономика от 1,8 – 1,9 % за същия период, икономиката на България има значително по-добри перспективи.

Прогнозните числа в горната таблица показват, че инфлацията ще е на ниво от 1,3 % през 2018 г. и ще се увеличи в границите на 1,7 – 1,8 % през 2019-2020 г.

Инфлацията представлява покачване на общото равнище на цените на стоките и услугите, включени в потребителската кошница. За измерване на инфлацията се използва показателят **хармонизиран индекс на потребителските цени (ХИПЦ)**, който измерва общото относително изменение в равнището на цените на стоките и услугите, използвани от домакинствата за крайно потребление. Той е референтният критерий за оценка и сравнение на ценовата стабилност на държавите от Европейския съюз.

Положителните тенденции на пазара на труда са в основата на очакванията за:

- **понижаване на безработицата**, която, измерена чрез показателя коефициент на безработица, се очаква през 2020 г. да спадне до 6,2 % и
- **ръст на заетите** със средносрочен темп на нарастване на заетостта в границите на около 0,5 %.

Безработни са лицата на 15-74 навършени години, които нямат работа през наблюдавания период, като едновременно с това търсят активно работа през период от четири седмици, включително наблюдаваната седмица, и са на разположение да започнат работа до 2 седмици след края на наблюдавания период.

Заети са лицата на 15 и повече навършени години, които през наблюдавания период:

- извършват работа за производство на стоки и услуги поне 1 час срещу заплащане (в пари или натура) или друг доход;
- не работят, но имат работа, от която временно отсъстват поради отпуск, болест, бременност, раждане и отглеждане на малко дете (за периода, през който получават пълния размер на възнаграждението си), неблагоприятни климатични условия, стачка или други подобни причини.

Увеличението на производителността на труда, търсенето на труд и инфлацията са факторите, които обусловят очакваното **възходящо развитие на доходите** през прогнозния период, като номиналните темпове на изменение на компенсацията на един нает се очаква да възлязат на около 4,9–5,5 %.

Компенсацията на наетите лица обхваща два основни компонента:

- работна заплата и
- социалноосигурителни вноски за сметка на работодателя.

Наети лица са лицата, които са в трудово или служебно правоотношение, по силата на които правоотношения те получават възнаграждение в пари или натура под формата на работна заплата за извършена в определен обем и качество работа, независимо дали договорът за наемане е постоянен, или временен, на пълно или непълно работно време.

ПРОМЕНИ В ОСНОВНИТЕ ДОПУСКАНИЯ ЗА ПЕРИОДА 2018–2020 Г.

Основните допускания отразяват параметрите на ключови хоризонтални (напр. политика по доходите и определяне на размер на минималната работна заплата) и секторни политики – размери на данъчни ставки и осигурителни вноски, размери на различни социални плащания (пенсии, обезщетения, помощи), определяне на параметрите на пенсионната политика (правилата за ежегодно преизчисляване) и на фискалната политика (ниво на салдото по КФП).

В следващата таблица са показани само тези допускания, чиито прогнозни параметри са променени спрямо последната бюджетна прогноза (съвпадаща с подготовката на Бюджет 2017) в резултат на нови приоритети и политики на правителството, като тяхното реализиране следва да се обвърже със съответни промени в законодателството/нормативната уредба.

Основни допускания	Мерна единица	Прогноза 2018	Прогноза 2019	Прогноза 2020
Размер на минималната работна заплата (МРЗ)*	лева	510	560	610
Минимален месечен размер на осигурителния доход през календарната година за самоосигуряващите се лица	лева	до 5400 - 510 5400/6500 - 550 6500/7500 - 600 над 7500 - 650	до 5400 - 560 5400/6500 - 600 6500/7500 - 650 над 7500 - 700	до 5400 - 610 5400/6500 - 650 6500/7500 - 700 над 7500 - 750

* Размерът на минималната работна заплата отразява заявения приоритет за устойчиво повишаване на стандарта на живот, но така предложеният времеви график за увеличаване на МРЗ следва да бъде съобразен с механизъм за нейното определяне, договорен със социалните партньори.

Акцизната ставка върху природния газ за моторно гориво, която от 2018 г. е предвидено да е в размер на 0,85 лв. за гигаджаул, е запазена до постановяване на акт за несъответствие от Европейската комисия с правилата в областта на държавните помощи.

Всички останали допускания от средносрочната бюджетна прогноза за периода 2018 – 2020 г., свързани със социалното осигуряване, социалните помощи и обезщетения, са индикативни и ще бъдат преразглеждани на втория етап от бюджетната процедура за 2018 г. при съобразяване с програмата на правителството и фискалните правила и цели.

ПАРАМЕТРИ НА БЮДЖЕТНАТА РАМКА

Формирането на целите на фискалната политика обикновено се свързва с три основни показателя, като основният измерител е бюджетното салдо. Поради тази причина в националното бюджетно законодателство и в европейските регулации са заложили фискални правила и ограничения за разходите, дълга и дефицита.

Националните фискални правила за дефицита се отнасят за показателя по консолидираната фискална програма. В бюджетната прогноза за периода 2018 – 2020 г. целта за дефицита по КФП за 2018 и 2019 г. се запазва съответно на 1,0 % от БВП и на 0,5 % от БВП в съответствие със заложената в актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2017 – 2019 г. За 2020 г. е планирано постигането на балансиран бюджет. С поетапното намаляване на дефицита по КФП намалява и необходимостта от дългово финансиране.

Въз основа на допусканията и прогнозното нетно дългово финансиране за периода 2018 – 2020 г., съотношението на държавния дълг към прогнозния БВП се очаква да отбележи спад, като от 27,8 % за 2016 г. (отчетни данни) достигне до 22,3 % към 2020 г. в резултат основно на погашения по дълга в обращение.

Основни показатели по КФП* (в % от БВП)	Очаквано изпълнение 2017	Прогноза 2018	Прогноза 2019	Прогноза 2020
Приходи	35,7	36,8	36,4	36,4
Разходи	37,0	37,9	36,9	36,4
Бюджетно салдо	-1,4	-1,0	-0,5	0,0

* Поради закръгление (в млн. лв. и в % от БВП) някои сумарни позиции в таблиците не се изчерпват от съставните им числа.

От гледна точка на фискалната политика постигането на корекциите на дефицита по КФП е обвързано както с мерки за повишаване на събираемостта на приходите и за борба със сивата икономика, така и с мерки за оптимизиране и намаляване на неефективни разходи в секторите, предоставящи публични услуги.

Настоящата рамка е съобразена и с одобрените от коалиционните партньори Приоритети за управление (2017 – 2021), където в областта „Финанси“ е деклариран „Стремеж към балансиран бюджет, чрез намаляване на дефицита от 2017 г. в съответствие с тригодишната бюджетна прогноза през всяка следваща година с цел достигане на балансиран бюджет през 2020 г.“.

Консолидирана фискална програма (в млн. лв.)	Очаквано изпълнение 2017	Прогноза 2018	Прогноза 2019	Прогноза 2020
ПРИХОДИ, ПОМОЩИ И ДАРЕНИЯ	34 646,4	37 583,7	39 078,8	41 198,2
Данъчно-осигурителни приходи	28 628,2	30 611,7	32 014,9	33 828,7
Неданъчни приходи	4 147,0	4 577,8	4 051,3	4 129,5
Помощи и дарения	1 871,2	2 394,2	3 012,5	3 240,0

Основните фактори, които оказват влияние върху приходите на държавата, са:

- състоянието на икономиката – икономическият растеж и инфлацията;
- дискреционните мерки на правителството – ефекти от политическите решения, намерили израз в нормативната уредба;
- дейността и ефективността на приходните администрации – увеличаване на събираемостта на приходите.

Влияние могат да оказват и други фактори с еднократно бюджетно въздействие, чийто ефект следва да се елиминира в процеса на многогодишното планиране.

Имайки предвид, че помощта от външните донори (основно средствата от ЕС) също се включва в приходната част на бюджетната рамка, от значение е темпът на усвояване на тези средства, респективно изпълнението на оперативните програми.

Автоматичните стабилизатори са инструменти, които имат стабилизираща функция върху състоянието на икономиката при различните фази на икономическия цикъл. При автоматичните стабилизатори в частта на приходите с най-голям принос са данъкът върху доходите на физическите лица (ДДФЛ) и корпоративният данък. Когато БВП нараства, бюджетните приходи от тези данъци се увеличават, защото самите доходи на населението и бизнеса нарастват.

Важно е да се отбележи, че ефектите от автоматичните стабилизатори следва се отчитат така, че да се избягва процикличното влияние от инструментите на фискалната политика. За да се държи инфлацията под контрол, е препоръчително придържането към правилото увеличените данъчни постъпления да не се изразходват, а да се използват за намаляване на бюджетния дефицит и за погасяване на държавния дълг.

Втората група фактори, т.нар. дискреционни мерки, отразяват конкретни решения на правителството за изменения в провежданите политики.

За периода 2018 – 2020 г. ефектите от приходните дискреционни мерки са свързани основно с увеличаването на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ на държавното обществено осигуряване (ДОО) с един процентен пункт за 2018 г.

Втората по значение мярка в областта на приходите е нарастването на акцизните ставки върху цигарите, която ще има положителен ефект върху приходите от акцизи и върху приходите от данък върху добавената стойност (ДДС).

Значително положително влияние при приходите от ДДФЛ и осигурителни вноски се очаква вследствие на изменението на МРЗ, минималните осигурителни доходи и от увеличаване на заплатите на педагогическия персонал в сферата на предучилищното и училищното образование.

Останалите дискреционни мерки при данъците са свързани с принудително събиране на просрочени задължения, а при осигурителните вноски – с увеличение на изискването за осигурителен стаж при пенсиониране с по 2 месеца годишно и възможността за избор на осигуряване.

Дискреционни приходни мерки

Изменение на осигурителната вноска за фонд "Пенсии" на ДОО
Поетапно изменение на акциза на цигарите до достигане на минималния акциз от 177 лв. на 1000 къса към 01.01.2018 г. (с положителен ефект и върху приходите от ДДС)
Изменение на минималните осигурителни доходи
Увеличаване на заплатите на педагогическия персонал в сферата на предучилищното и училищното образование с ефект върху приходите от ДДФЛ и осигурителни вноски
Промяна на МРЗ с ефект върху приходите от ДДФЛ и осигурителни вноски
Осъществяване на постоянен мониторинг спрямо длъжници с просрочени задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски (над определен размер)
Провеждане на телефонни кампании от приходните администрации по график
Избор на осигуряване с ефект върху приходите на ДОО
Увеличение на изискването за осигурителен стаж при пенсиониране с 2 месеца

Консолидирана фискална програма (в млн. лв.)	Очаквано изпълнение 2017	Прогноза 2018	Прогноза 2019	Прогноза 2020
ОБЩО РАЗХОДИ И ВНОСКА В БЮДЖЕТА НА ЕС	35 976,4	38 638,7	39 648,8	41 198,2
В т.ч.:				
- Заплати	5 041,7	5 359,1	5 710,4	6 039,6
- Осигурителни вноски	1 694,6	1 823,8	1 905,7	1 979,4

- Издръжка - общо	4 934,3	5 215,5	5 298,9	5 322,5
- Социални и здравноосигурителни плащания	14 825,4	15 610,0	16 266,8	16 950,4
Пенсии	9 076,5	9 609,7	10 062,9	10 538,4
Текущи трансфери, обезщетения и помощи за домакинствата	2 663,7	2 662,8	2 668,0	2 668,6
Здравноосигурителни плащания	3 085,2	3 337,5	3 535,9	3 743,4

Основни фактори, които оказват влияние върху разходите на държавата

Както при приходите, така и тук фазите на икономическия цикъл оказват влияние върху определянето на размера на средствата за предоставяне на публичните услуги и плащанията от бюджета.

Както вече отбелязахме, автоматичните стабилизатори имат функцията на механизъм за регулиране и стабилизиране на икономиката от колебанията ѝ по време на икономическите цикли. Освен към приходите на държавата, автоматичните стабилизатори имат отношение и към разходите – главно социалните разходи и плащания на държавата (обезщетения при безработица, социални помощи и др.). За тях е характерно, че в периоди на икономически растеж размерът на тези плащания намалява, а в периоди на рецесия – нараства. Положителните тенденции на пазара на труда в средносрочен план са предпоставка за по-нисък натиск върху социалния сектор в частта на плащанията и обезщетенията за безработица по отношение на необходимостта от разширяване на програмите за заетост и т.н.

Инфлацията също влияе при определяне на разходите за публични услуги, най-вече при издръжката, чиито компоненти са чувствителни към колебания в цените, напр. на енергийните източници – вода, ел. енергия, горива и др.

Политиката по доходите на заетите в бюджетната сфера и осигурителната политика оказват влияние при формиране на разходите за персонал.

Усвояването на средствата от европейските фондове и програми на ЕС оказват въздействие и върху разходната част на бюджетната рамка.

Разходните дискреционни мерки на правителството отразяват ефектите от политическите решения, намерили израз в нормативната уредба, като в случая изискват осигуряване на допълнителен ресурс и имат незначителен консолидационен принос.

Дискреционни разходни мерки

Решение на Народното събрание от 02.06.2016 г. за приемане на Проект за инвестиционен разход „Придобиване на нов тип боен самолет“

Решение на Народното събрание от 02.06.2016 г. за приемане на Проект за инвестиционен разход „Придобиване на многофункционален модул патрулен кораб за ВМС

Промяна на параметрите на пенсионната политика (изискуем осигурителен стаж, възраст, формула)

Увеличаване на заплатите на педагогическия персонал

Изменение на МРЗ

Увеличение на осигурителните вноски с ефект върху разходите на бюджетните организации

Изменение на осигурителния доход, върху който държавният бюджет внася здравноосигурителни вноски на определени категории лица по реда на Закона за здравното осигуряване (ЗЗО)

Изменение на максималния размер на пенсията - ефект от увеличението през предходната и текущата година

*ОСНОВНИ ПРИОРИТЕТИ И ПОЛИТИКИ НА ПРАВИТЕЛСТВОТО,
ОТРАЗЕНИ В ДОПУСКАНИЯТА И РАЗЧЕТИТЕ НА
СРЕДНОСРОЧНАТА БЮДЖЕТНА ПРОГНОЗА ЗА ПЕРИОДА 2018 –
2020 г.*

*За сравнение, посочената по-долу информация в скобите е от одобрения от коалиционните партньори документ **Приоритети за управление (2017 – 2021)**.*

Пенсионна политика

Увеличаване на размерите на социалната пенсия за старост и минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст с по 3,8% за 2018 и 2019 г. и 3,7% за 2020 г.

При разработването на прогнозата за разходите за пенсии е взето предвид увеличаването на минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст на 180 лв. от 1 юли 2017 г. и на 200 лв. от 1 октомври 2017 г.

(Стабилна пенсионна система, която гарантира предвидимост и спокойствие на хората в дългосрочен план.

Минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст ще се увеличи до 180 лв. от 1 юли 2017г.

Минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст ще се увеличи до 200 лв. от 1 октомври 2017г.)

Максималният размер на получаваните една или повече пенсии се запазва на 910 лв. за 2018 г., а за 2019 и 2020 г. се увеличава на 1 040 лв.

За пенсиите, отпуснати с начална дата след 31 декември 2018 г., максималният размер на получаваните една или повече пенсии отпада

Политика в частта на приходите

Запазване на приоритета на правителството за ниски нива на данъчно облагане, особено по отношение на преките данъци
(Запазване на данъчните ставки на преките данъци и недопускане на допълнителни данъчни облекчения)

Ръст на данъчно-осигурителните приходи в средносрочен план в резултат на предприетите мерки от страна на приходните агенции за борба с данъчните измами и повишаване на събираемостта
(Предприемане на решителни мерки за борба със сивата икономика)

Политика по доходите

Увеличаване на размера на минималната работна заплата от 460 лв. на 510 лв. от 1 януари 2018 г., на 560 лв. от 1 януари 2019 г. и на 610 лв. от 1 януари 2020 г.
(Устойчивото нарастване на доходите е основен приоритет на управлението и то може да стане за сметка на ръста на икономиката)

Постигане на удвояване на възнаграждението на педагогическия персонал в системата на предучилищното и училищното образование до края на 2021 г.
(Удвояване на учителското възнаграждение до края на мандата)

Образование

Промяна в системата на делегираните бюджети с цел обвързване на финансирането с качеството на образователния процес

(Увеличаване на инвестициите в образованието и гарантиран ежегоден ръст на бюджета за образование. Промяна в системата на делегираните бюджети от 2018 г., като финансирането няма да зависи само от броя на децата, а и от качеството на образователния процес)

Инвестиции в развитието и квалификацията на учителите. Удвояване на възнаграждението на педагогическия персонал в системата на предучилищното и училищното образование до края на 2021 г.

(Мотивирани, подготвени и подкрепяни учители чрез инвестиции в тяхното развитие и квалификация. Удвояване на учителското възнаграждение до края на мандата)

Отбрана

Финансиране на сектор "Отбрана" в съответствие с Програмата за развитие на отбранителните способности на ВС на Република България 2020.

(Увеличаване на разходите за отбрана и достигане на ниво от 2% от БВП в края на предстоящия управленски мандат)

Инвестиционни проекти за придобиване на авиационна техника и на многофункционални модулни патрулни кораби

(Изграждане на силна армия чрез ускорено развитие на въоръжените сили)

Уважаеми читатели,

Уверяваме Ви, че ще продължаваме упорито да работим както за повишаване на прозрачността на бюджетния процес, така и за подобряване на съдържанието и обхвата на бюджетните документи, което е предпоставка за по-високо качество на публичните финанси.

Информация за бюджетната процедура за 2018 г., в т.ч. и одобрената Средносрочна бюджетна прогноза за периода 2018 – 2020 г. ще намерите на адрес: <http://www.minfin.bg/bg/page/1154>.

Научете повече за бюджета и за работата на Министерството на финансите, като посетите нашия уебсайт: <http://www.minfin.bg>.

Изпратете ни имейл на: budget@minfin.bg, ако желаете да получите информация относно нашите публикации.