

Становище
относно Конвергентна програма
на Република България за 2021-2023 г.

15/06/2021 г.

СТАНОВИЩЕ



www.fiscalcouncil.bg

СЪДЪРЖАНИЕ

Въведение	3
1. Обхват на Конвергентната програма на Република България за 2021-2023 г... 4	4
2. Макроикономически перспективи	5
3. Бюджетни прогнози	14
3.1. Оценка на фискалната позиция	14
3.2. Фискални правила	18
Средносрочна бюджетна цел (СБЦ) и структурен баланс	19
Дефицит на сектор „Държавно управление“	20
Ограничение на ръста на разходите	21
Консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“	21
3.3. Приходна фискална политика	23
3.4. Разходна фискална политика	25
4. Изводи и препоръки	28
Заклучение	30

Въведение

Настоящото становище е изготвено в изпълнение на чл. 6. от Закона за фискален съвет и автоматични корективни механизми (ЗФСАКМ), който изисква от Фискалният съвет на България да изготвя мотивирано становище и препоръки относно стратегически документи на Министерския съвет, относими към числовите фискални правила, като наблюдава за тяхното спазване.

Както всяка година, до края на април Министерството на финансите изготвя Конвергентна програма за Република България. Тя се предоставя на Европейската комисия и има за цел да представи основните компоненти на националната фискална политика в средносрочен план. Тя не е изрично посочена в ЗФСАКМ и не е предоставяна на Фискалния съвет за становище. Въпреки това Съветът изготвя настоящия документ по собствена инициатива в изпълнение на своите задължения.

Също както и през предходната година, през 2021 г. Министерството на финансите не публикува пролетна макроикономическа прогноза и Средносрочна бюджетна прогноза за 2021-2024 г. Затова настоящото становище на Фискалния съвет замества съставянето на такова по споменатите прогнози. То включва анализ и оценка на макроикономическата и бюджетната прогноза (основните фискални параметри – бюджетно салдо, приходи, разходи), както и съответствието с фискалните правила (вкл. политика по дълга). За извършването им е използвана информация на Министерството на финансите, Националния статистически институт (НСИ), Българската народна банка, Европейската комисия и други международни организации. Освен изпълнение на задълженията на закона чрез настоящото становище Фискалният съвет има за цел да повиши качеството на управление на публичните финанси, анализирайки представената средносрочна бюджетна рамка.

Становището е изготвено при няколко съществени ограничения. На първо място, Конвергентната програма съдържа информация в абсолютна стойност само за номиналния БВП през 2020 г. По тази причина всички изчисления в настоящото становище са базирани върху математически преобразувани стойности със съответните проценти номинален растеж. Второ, прогнозните данни в Конвергентната програма не са представени систематично, доколкото в определени случаи присъстват данни за 2024 г., а в други – не. Стандартният обхват на документа би следвало да включва 2024 г., но въпреки частичното наличие на информация за нея, тя не е изрично посочена и в заглавието. Трето, не е възможно да се постигне пълна съпоставимост между настоящото и други становища на Фискалния съвет. Конвергентната програма включва информация за сектор „Държавно управление“ съобразно утвърдената на европейско ниво методология. В националните стратегически документи обаче се прилага и българската, при която се представят данните по консолидираната фискална програма (спрямо нея например е въведено фискалното правило за дела на разходите от БВП).

1. Обхват на Конвергентната програма на Република България за 2021-2023 г.

Съгласно изискванията на Пакта за стабилност и растеж (ПСР) държавите извън еврозоната изготвят конвергентни програми, чрез които се координират фискалните политики на държавите членки. С оглед на настъпилата пандемия през 2020 г. Европейската комисия издаде насоки за префокусиране и опростяване на програмите, но тази година конвергентните програми се изготвят в съответствие с изискванията на ПСР.

Времевият хоризонт, който обхваща Конвергентната програма на Република България, е 2021-2023 г., а би трябвало да включва и 2024 г. **За**

2024 г. са представени макроикономическите очаквания, но не и бюджетните прогнози.

Документът е изготвен от Министерството на финансите при допускане за непроменени политики. Съответно информацията относно фискалната политика е изцяло базирана на средносрочната бюджетна прогноза, приета от Министерския съвет през есента на 2020 г. **Разходните политики за периода 2022–2023 г. са ограничени до номиналните стойности от последната бюджетна рамка.** Отражено е само влиянието на актуалните макроикономически очаквания и прогнози. Отбелязва се, че допусканията за развитие на хоризонталните и секторните политики подлежат на преразглеждане през втория етап от бюджетната процедура за 2022 г. – съгласно програмата на новото правителство и приоритетите за мандата на неговото управление. Неизлъчването на редовно правителство от 45-тото Народно събрание на Република България обаче отлага този процес във времето и **обуславя известна несигурност при планирането.**

В Конвергентната програма показателите са представени предимно като дял от БВП, а не са включени абсолютните стойности на прогнозните параметри. Пример в това отношение е и очакваната номинална стойност на БВП за 2021 г., която също не е представена в програмата. Тъй като оценката на фискалните параметри е невъзможна без неговия размер, Фискалният съвет прилага допускане за приблизителна стойност от 124,5 млрд. лв. Тя е изчислена при номинален размер на БВП за 2020 от 118,6 млрд. лв. и заложен номинален растеж в рамките на 5%, съгласно Табл. 1А от програмата.

2. Макроикономически перспективи

Макроикономическата рамка, на която се базира Конвергентната програма, обхваща периода до 2024 г. включително. Тя е разработена чрез средносрочния макроикономически модел на Министерството на

финансите. За оценката на параметрите Фискалният съвет прилага сравнителен анализ с други актуални прогнози – на Българската народна банка, на Международния валутен фонд и на Европейската комисия.

Значителна част от процесите, обуславящи икономическата несигурност, породена от пандемията, продължават и през 2021 г. Те са свързани с: мерките за физическа дистанция, които ограничават функционирането на определени сектори; изменението на нагласите на производители и потребители в негативна посока; здравното състояние на населението, свързано с нетрудоспособност поради болест или карантина и др., както и с всички вторични ефекти, които произтичат от тях.

Все още е невъзможно да се прогнозира динамиката на заболяемостта, а следователно и нейното влияние върху икономиката. Тази особеност характеризира средата не само в национален, но и в световен план. В допълнение, сходни обстоятелства се наблюдават и по отношение на ваксинирането. Нагласите на населението са променливи, а при доставките на ваксини се наблюдават отклонения от първоначалните графици.

Допусканията на Министерството на финансите се базират върху очаквания за стриктни мерки само през първото тримесечие и ускоряване на ваксинационния процес у нас. Мерките обаче продължиха и през април, а темповете на ваксиниране в България изостават. Към 14.06. са поставени 1 577 024 дози, които се равняват на около 11-12% от населението. Настоящият темп на ваксиниране е около 16-17 хиляди дози средно на ден. Ако той се запази непроменен, до началото на четвъртото тримесечие ще бъдат ваксинирани около 25% от населението. **Тази тенденция обуславя вероятността от настъпването на следваща вълна през есента, която при запазване на текущата политика за управление на пандемията би довела до нови ограничителни мерки.** Необходимо е да се разработи

подробен макроикономически сценарий, в който представените особености са взети предвид.

През 2020 г. БВП на България намалява с 4,2% в реално изражение вследствие на свиването на инвестициите и износа. Потреблението у нас обаче отбелязва растеж. Той се дължи в преобладаваща степен на публичния сектор (повишение от 7,5%), отколкото на частния (повишение от 0,2%). Въпреки това България е сред малкото държави, при които се наблюдава растеж на този компонент на БВП.

През 2020 г. Фискалният съвет оцени прогнозата на Министерството на финансите за свиване на българската икономика през текущата година (-3%) като оптимистична. В настоящата Конвергентна програма **Министерството залага очаквания за реален растеж от 2,7% през 2021 г., които изглеждат по-скоро песимистични** – Табл. 1. При посочените организации единствено прогнозата на Световната банка е по-песимистична, но пък е най-актуална.

Табл. 1. Очаквания за реален растеж на България на различни организации

	2021	2022
Министерство на финансите (към април)	2,7%	3,6%
Българска народна банка (към март)	3,8%	3,9%
Международен валутен фонд (към април)	4,4%	4,4%
Европейска комисия (към май)	3,5%	4,7%
Световна банка (към юни)	2,6%	3,3%

Източник: ФС по данни на съответните организации

В пролетната прогноза на Европейската комисия се очаква реален растеж на България от 3,5%. Той е на по-ниско ниво спрямо този за Европейския съюз (4,2%) и еврозоната (4,3%). Това изоставане обаче се дължи на по-високата база – българската икономика се свива значително по-слабо през 2020 г. (4,2%) спрямо средното за ЕС (6,1%) и за еврозоната

(6,6%). Очакванията за динамиката на реалния растеж в България спрямо тази в световен план и на ниво Европейски съюз са представени в Граф. 1.

Граф. 1. Динамика на българската икономика спрямо световната и европейската



Източник: графика на ФС по отчетни данни (2020 г.) на ЕК и прогнозни данни (2021-2024 г.) на МФ

Предвид гореизложените обстоятелства по-ниският растеж през 2021 г. не следва да се интерпретира по посока изоставане на българската икономика спрямо европейската вследствие на пандемията. Подобно заключение изисква по-задълбочен анализ.

От една страна, кумулативният ефект за двете години при България е относително висок – Табл. 2. В таблицата е осъществен сравнителен анализ с няколко държави, като реалният БВП за 2019 г. е възприет за база от 100 единици. По този начин се предоставя информация за степента, в която икономиките са се възстановили до нивата преди пандемията. Румъния например ще надвиши това ниво още през 2021 г. България също ще се доближи до него в по-висока степен спрямо средното ниво за Европейския съюз или еврозоната, което може да се отчете като относително положителна тенденция.

Същевременно, от друга страна, у нас се наблюдава влошаване на отклонението от потенциалния БВП. Тази тенденция може да се интерпретира по посока съществуването на неизползвани възможности за растеж. Поради спецификите в изчисляването на потенциалния БВП, сравнителният анализ при отклонението от него в различните държави обуславя необходимостта от самостоятелно задълбочено изследване.

Табл. 2. Изменение на реалния БВП в европейски държави спрямо периода преди пандемията

Година	2019	2020		2021	
Държава	реален БВП по б.е.	реален растеж	реален БВП по б.е.	реален растеж	реален БВП по б.е.
Румъния	100	-3,9%	96,1	5,1%	101,0
Словакия	100	-4,8%	95,2	4,8%	99,8
България	100	-4,2%	95,8	3,5%	99,2
Словения	100	-5,5%	94,5	4,9%	99,1
Германия	100	-4,9%	95,1	3,4%	98,3
Чехия	100	-5,6%	94,4	3,4%	97,6
Хърватия	100	-8,0%	92,0	5,0%	96,6
Австрия	100	-6,6%	93,4	3,4%	96,6
Гърция	100	-8,2%	91,8	4,1%	95,6
ЕС	100	-6,1%	93,9	4,2%	97,8
еврозона	100	-6,6%	93,4	4,3%	97,4

Източник: изчисления на ФС по данни на ЕК

Очакванията в Конвергентната програма за динамиката на БВП в номинален размер и други, свързани с него ключови показатели, е представена в Табл. 3.

Табл. 3. Изменение в очакванията за БВП спрямо есенната макроикономическа прогноза

	2020	2021	2022	2023	2024
БВП (млрд. лв.)	118,6	124,5	131,4	138,5	144,8

Ном. растеж (%)	-1,0	5,0	5,5	5,4	4,6
Реален растеж (%)	-4,2	2,7	3,6	3,4	2,7
Дефлатор на БВП (%)	3,3	2,2	1,9	1,9	1,9

Източник: ФС по данни на МФ

Традиционният анализ, който Фискалният съвет изготвя, с таблично и графично съпоставяне на отклоненията при основните показатели между настоящата и предходната прогноза не е приложим в условията на пандемията. Това се обуславя от високата степен на несигурност. Следва обаче да се подчертае, че очакваната **номинална стойност на БВП при приемането на държавния бюджет за 2021 г., заложена през октомври в есенната макроикономическа прогноза, остава непроменена в изготвената към април Конвергентна програма.**

В средносрочен план Министерството на финансите очаква възстановяване на положителния принос на нетния износ към БВП. През 2021 г. се залага правителственото потребление да подпомогне реалния растеж с приблизително 1 пр. п. През 2022 г. обаче тази тенденция е преустановена с оглед провеждането на консолидационна политика. Този ефект се очаква да бъде компенсиран от засилено частно потребление. Прогнозира се забавяне при свиването на инвестициите през 2021 г. и възстановяването им през 2022 г. **Фискалният съвет счита, че динамиката при отделните компоненти на БВП е консистентна.**

По данни на Министерството на финансите общата заетост в страната намалява с 2,3% през 2020 г. Въпреки **влошаването на тенденциите на пазара на труда, шокът върху него остава относително по-слаб в България спрямо други държави.** Това явление се дължи на няколко фактора. На първо място, положителен е приносът на програмата за поддържане на заетост (т.нар. „мярка 60/40“). Второ, прилаганите ограничителни мерки в България са относително леки. Трето, негативните

демографски процеси у нас имат неблагоприятно влияние върху предлагането на труд, което ограничава безработицата.

От началото на април се наблюдава трайно превишение на броя на постъпилите на работа спрямо новорегистрираните безработни. Решаващо значение за пазара на труда в краткосрочен план обаче ще окажат сезонната заетост в зависимост от степента на възстановяване на летния туризъм и политиките по отношение на ограничителните мерки при евентуална следваща вълна през есента. В дългосрочен план се очаква до края на разглеждания период заетостта да нараства и безработицата да се понижи почти до предкризисните нива.

През 2020 г. инфлацията се забави до 0% в края на годината. Като основен фактор за тази тенденция се проявиха енергийните суровини. Цените на горивата значително поевтиняха под влияние на слабото търсене. От своя страна, то беше обусловено от противоепидемичните мерки, които ограничиха транспорта и туризма. В национален план слабото вътрешно търсене се прояви като фактор, който забави цялостното поскъпване на цените.

Министерството на финансите отчита, че въпреки намалената ДДС ставка (9%) цените в сферата на общественото хранене нарастват. Това означава, че мярката е довела до повишаване на рентабилността на бизнесите в сектора, а не до понижаване на цените. Намалената ставка обаче е заложена като временна мярка. Фискалният съвет счита, че е вероятно при възстановяването ѝ до стандартния размер от 20% бизнесите в сектора да предпочетат изцяло или частично да запазят рентабилността. Това предполага допълнително чувствително повишаване на крайните цени. В противоположна посока обаче е възможно да повлияе нарастващата конкуренция в туристическия сектор от съседни държави – Гърция и Турция, при което двата ефекта биха се компенсирани.

Очакванията на Министерството на финансите са в края 2021 г. ускорението на цените да достигне 2,8%. **При настоящите условия инфлацията се утвърждава като основен риск в световен план.** В САЩ индексът на потребителски цени отбелязва рязък годишен растеж от 5,0% към май, който превиши първоначалните очаквания. Инфлацията в еврозоната през май е 2%.

Нарастването на цените се отдава на няколко фактора. На първо място, значителното поскъпване на суровините (вкл. енергийните) през 2021 г. Началото на икономическото възстановяване е свързано с повишеното им търсене. Веригите за доставки също все още не са оптимизирани до предкризисното си състояние. Към момента се наблюдава дефицит в определени сектори, който оказва влияние върху други (недостигът на микрочипове и полупроводници например има широкообхватен ефект). На второ място, значителните парични и фискални стимули също обуславят очаквания от покачване на инфлацията. От своя страна, подобни очаквания сами по себе си е възможно да се проявят като фактор за повишаване на цените.

Ускоряването на инфлацията оказва влияние и върху публичния дълг. При държавите като България, в които лихвената структура се характеризира с по-значителен дял на фиксирани лихвени проценти, дълговото финансиране поевтинява. Противоположен е ефектът по отношение на плаващите лихвени проценти.

Към момента позициите по отношение на инфлацията са разнопосочни. Федералният резерв на САЩ например очаква високите ѝ нива да се задържат само в краткосрочен план – няколко месеца. Към юни намерения на Европейската централна банка са да продължи провеждането на REPP програмата до март 2022 г. Именно тези парични мерки се разглеждат като фактор, обуславящ покачването на цените.

Съществуват и противоположни позиции. Такава е например тази на Дойче банк. Тя отправя предупреждения за задържането на високите темпове при нарастването на цените, както и за евентуалните рискове от такава тенденция.

В разгледания контекст динамиката на инфлацията у нас изисква особено внимание. То се предпоставя не толкова от спазването на критерия за конвергентност, доколкото повишаването на цените е глобално явление, колкото от стремежа за поддържане на нивото им стабилно. Фискалният съвет счита, че с оглед на глобалните условия съществува риск инфлацията да поддържа по-високи темпове. **Тези обстоятелства биха оказали неблагоприятен ефект върху растежа в световен план. Възможно е той да се прояви като фактор за по-бавно възстановяване.**

В средносрочен план след 2021 г. Министерството на финансите прогнозира постепенно понижение на цените на петрола сорт „Брент“. Поевтиняването на други суровини също се очаква да се случи поетапно, т.е. резкият скок през 2021 г. няма да бъде компенсиран през следващата година. До края на разглеждания период Министерството на финансите прогнозира щатският долар да поддържа по-ниски нива спрямо предкризисния период.

Влиянието от изпълнението на Плана за възстановяване и устойчивост върху икономиката е обособено в отделна точка. **То не е отразено в общата прогноза и липсва подробна информация за очакваните ефекти.** Предаденият вариант на Плана към края на април не залага ускорено усвояване на средства – едва 26,2% през първите три години, т.е. запазва се тенденцията от предходните програмни периоди. За разлика от България обаче, преобладаващата част от държавите-членки предвиждат значителен дял от средствата да бъде изразходен в краткосрочен план с оглед по-бързо възстановяване от пандемията. **С оглед намеренията за ревизиране на Плана от настоящото**

правителство, оценката на макроикономическите ефекти от неговото изпълнение, заложи в Конвергентната програма, следва да бъдат актуализирани. Тази необходимост се дължи не само на евентуални промени в предвидените политики, но и на сроковете за постъпване на средствата в държавния бюджет и последващото им усвояване.

3. Бюджетни прогнози

Конвергентната програма е средносрочен стратегически документ и би следвало да обхваща текущата година и следващите три, но представената Конвергентна програма се отнася основно до периода 2021-2023 г. Макроикономическите прогнози включват 2024 г., но бюджетните прогнози са с хоризонт до 2023 г.

3.1. Оценка на фискалната позиция

Оценката за цикличното развитие на икономиката се обърна още в миналогодишната Конвергентна програма 2020-2023 г. предвид разразилата се пандемия от коронавируса SARS-CoV-2. Очакванията на МФ за 2020 г. се промениха от икономическо развитие над потенциала към отрицателен output gap. Стана ясно, че и растежът на потенциалния БВП ще се забави.

В настоящата Конвергентна програма се потвърждават както отрицателният output gap за 2020г. в размер на -3,1%, така и забавянето на растежа на потенциалния БВП от 2,6% през 2019 г. до 1,7% през 2020 г. Очакванията за 2021 г. са по-оптимистични – свиване на отрицателния output gap до -2,3% и слабо ускоряване на ръста на потенциалния БВП до 1,9%. **В пролетния пакет по Европейския семестър Европейската комисия препоръчва за България да се увеличат инвестициите, за да се**

стимулира потенциалът за растеж. В средносрочен план за 2022-2023 г. също се очакват подобрения в тези показатели, като се предвижда отклонението от потенциала да се затвори през 2023 г. Тенденцията в динамиката на потенциалния БВП е близка до тази от есенната средносрочна бюджетна прогноза, докато очакванията за величината на отклонението от потенциала се влошават.

Фискалната позиция е оценена в зависимост от изменението в структурния бюджетен баланс и равнището на икономиката спрямо потенциала. В есенната прогноза очакването беше, че през 2021 г. тя ще продължи да функционира под потенциала си (output gap -1,4%, при очакван -2,1% за 2021 г.), но актуалните прогнози са за по-голямо негативно отклонение през 2021 г. (-2,3%) на базата на по-голямо отчетено отклонение за 2020 г., а именно – от -3,1%.

По отношение на реалния икономически растеж за 2021 г., очакванията са близки до есенната прогноза, но малко по-оптимистични (2,7% при 2,5% есента). Това обаче не се дължи на по-висок БВП (номиналните очаквания се запазват), а на по-ниска база през предходната година. Пролетната прогноза на ЕК за България е доста по-оптимистична и предвижда растеж от 3,5%, а за 2022 г. 4,7%.

Структурният баланс отразява правителствените дискреционни мерки и затова е важно как се променя величината му. **Той е силно повлиян от еднократните и временни разходи, които са оценени на 3,3% от БВП за 2020 г. (3 897 млн. лв.).** Тенденцията на еднократните разходи, които се обясняват с предприетите правителствени действия за антиковид политика изисква задълбочено изследване. В Конвергентната програма не е предоставена разбивка на конкретните разходи с тяхната тежест включени в раздела „еднократни и временни мерки“, но **Фискалният съвет препоръчва предоставянето на повече информация за този компонент**

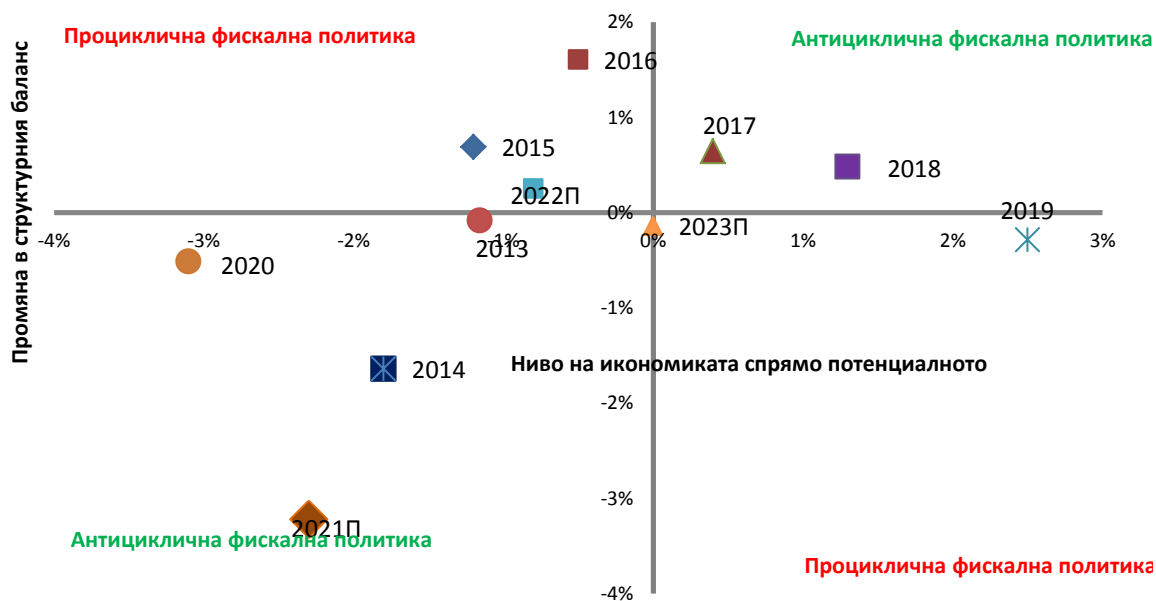
от разходите с оглед на неговото значение за спазването на числовите фискални правила.

През 2021 г. еднократните и временни разходи се очаква да намалее до 2,5%, през 2022 г. – до 0,3% от БВП, но през 2023 г. отново се увеличават до 0,8%. Освен величината и динамиката им, значение има също така икономическата им същност и доколко могат да се считат за еднократни и целесъобразни за да бъдат класифицирани като антикризисни разходи.

Посочва се, че еднократните и временни мерки са свързани с преодоляването на пандемията от COVID-19, но не може да се потвърди кои точно разходи са класифицирани като такива и да се подложи на анализ в каква степен се вписват в определението на Европейската комисия за „еднократни и временни мерки“ (правителствени транзакции, които имат еднократно въздействие върху бюджета и не водят до дългосрочни въздействия върху бюджетния баланс). По смисъла на посочената дефиниция включването на разходи като увеличението с 30% на заплатите на служителите, определени като такива на „първа линия“ в борбата с пандемията, увеличаването на размера на минималното обезщетение за безработица, увеличаването на доходите на пенсионерите в раздела „еднократни и временни мерки“ може да се окаже не съвсем коректно.

Именно значителните разходи, отнесени в графа „Еднократни и временни мерки“ през 2020 г., са причината структурния баланс да бъде положителен в размер на 0,8% от БВП, въпреки отчетения дефицит по баланса на сектор Държавно управление от 3,4% от БВП. За следващите три години 2021-2023 г. посоката е към отрицателни стойности на структурния баланс – структурният дефицит се предвижда да се движи между 2,2% и 2,4% от БВП. Тези прогнози предопределят **заемане на силно изразена антициклична фискална позиция през 2021г. и почти неутрална позиция през следващите две години** – Граф. 2.

Граф. 2. Фискална позиция на България в периода 2021-2023 г.



Източник: ФС по данни на МФ

На фигурата се вижда, че антицикличната фискална позиция през 2020 г. е била много по-слабо изразена отколкото очакваната през 2021 г. **Няма съмнение, че икономиката трябва да бъде подкрепена с фискални инструменти, но също така съществено значение има размерът на тези стимули и как ще бъдат конституирани.**

През 2021 г. в България се провеждат парламентарни избори. В световен план изборните години обикновено обуславят риск от увеличаване на разходите в стремежа на правителствата да удовлетворят повече очаквания на обществото, за да получат по-голяма подкрепа. При настоящите условия обаче подобен подход е трудноразграничим от провеждането на антициклична бюджетна политика, поради което е необходим по-задълбочен анализ.

На фона на силно изразената антициклична позиция през 2021 г. **рязкото преориентиране към неутралната фискална позиция в следващите две години не изглежда икономически обосновано, тъй като възстановяването ще се нуждае от подкрепяща фискална политика поне в средносрочен период.** В тази посока е и една от препоръките на Европейската комисия към България, а именно да се възползва и от Плана за възстановяване и устойчивост, за да продължи да

провежда насърчаваща растежа фискална политика. . От друга страна, натискът върху текущите разходи заради пандемията и заради изборите тази година и опасенията за дългосрочното им отражение върху бюджета ограничава сериозно фискалното пространство за маневреност.

3.2. Фискални правила

През март 2020 г. Европейската комисия задейства общата клауза за дерогация, предвидена в Пакта за стабилност и растеж, като мярка за бърза и категорична реакция на пандемията от COVID-19. Общата клауза за дерогация позволи на страните-членки на ЕС да провеждат адекватна антикризисна бюджетна политика и временно да се отклоняват от установените фискални правила в случай на сериозен икономически спад, при условие че не се застрашава средносрочната фискална устойчивост. Въз основа на икономическата прогноза на Комисията от пролетта на 2021 г. общата клауза за дерогация ще продължи да се прилага през 2022 г. и се очаква да бъде дезактивирана през 2023 г.

В условията на незадължително спазване на фискалните правила, оценката за съответствието или отклонението от установените ограничения има само информативно значение. Следва да се отбележи, че дерогацията е валидна за фискалните правила, които са уредени от Пакта за стабилност и растеж, и за които следи Европейската комисия. Тя не освобождава страната от отговорност за спазване на националните фискални ограничения. Именно спазването на тези правила се оказва съществено предизвикателство през изминалата 2020 г., в резултат на което те бяха ревизирани в посока облекчаване в случаи на обстоятелства с извънреден характер.

Тъй като Конвергентната програма съдържа информация само за сектор „Държавно управление“ по европейската методология (на начислена основа), но не и на ниво Консолидирана фискална програма, Фискалният

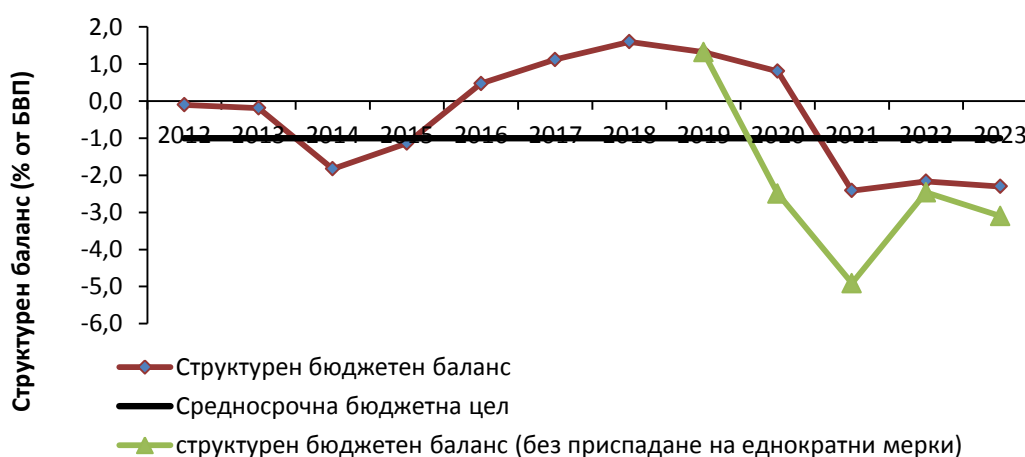
съвет извършва анализ само за спазването на изискванията на европейското законодателство.

Средносрочна бюджетна цел (СБЦ) и структурен баланс

Средносрочната бюджетна цел за дефицита на структурния баланс на сектор „Държавно управление“ (чл. 23, ЗПФ) при консолидиран дълг под 40% от БВП не следва да надвишава 1 на сто от brutния вътрешен продукт. През последните 5 години България изпълняваше своята СБЦ. Планираният структурен баланс за 2021 г. е дефицит в размер на 2,4% от БВП, което е повече от установения праг на СБЦ. Според Фискалния съвет при структурен дефицит на сектор „Държавно управление“ в размер на 2-3% от БВП предвид ниското ниво на консолидиран държавен дълг **няма съществен риск за устойчивостта на публичните финанси в България.**

През 2020 г. извънредната ситуация, свързана с разпространението на COVID-19 и последиците върху заетостта, потреблението и общата стопанска активност се отразиха негативно върху публичните финанси, в резултат на което е налице **влошаване на бюджетния баланс.**

Граф. 3. Структурен бюджетен баланс и СБЦ



Бележка: Текущата средносрочна бюджетна цел за България е -1% от БВП

Източник: ФС по данни на МФ

Видно от граф. 3. до текущата година България преизпълняваше своята средносрочна бюджетна цел за структурния дефицит, която е определена на -1% от БВП. Последниците от пандемията се отразиха върху общата икономическа активност, поради което икономиката се развива под своя потенциал. Въпреки, че се прогнозира постепенно намаляване на структурния дефицит за сектор „Държавно управление“, в рамките на прогнозния период **няма изгледи да се спази средносрочната бюджетна цел.**

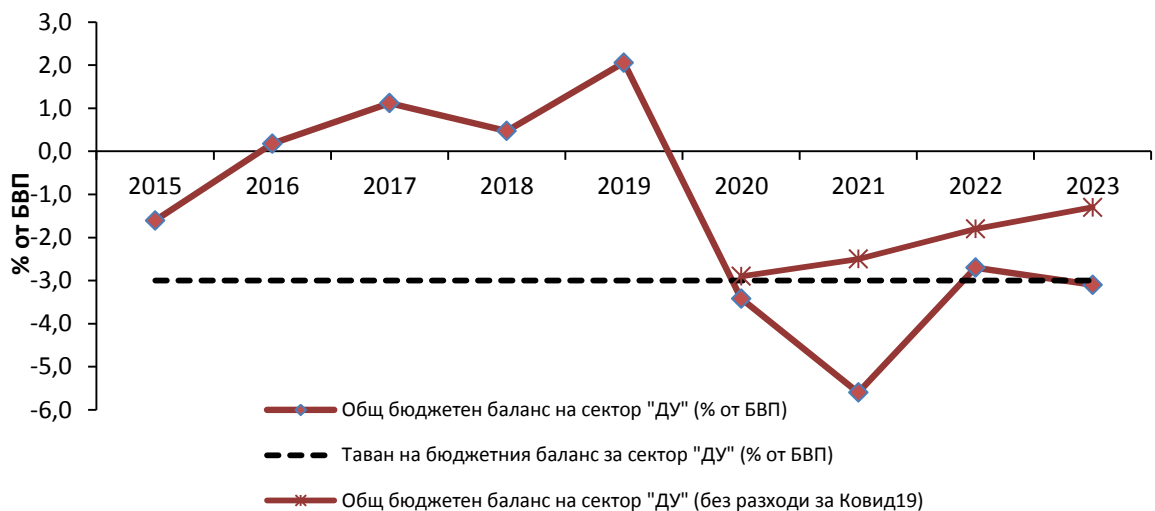
Съгласно чл.24 от ЗПФ, допустимо е неизпълнение на средносрочната бюджетна цел за структурния дефицит на годишна основа при извънредни обстоятелства и при условие, че непостигането ѝ е в размер, който не застрашава устойчивостта на публичните финанси.

Видно от графиката е също така огромното значение, което еднократните и временни мерки оказват върху структурното салдо, особено през 2020 г. и 2021 г.

Дефицит на сектор „Държавно управление“

Изискването на чл. 25, ал. 2 на ЗПФ е дефицитът на сектор "Държавно управление" на годишна основа, изчислен въз основа на методологията на Европейската система от национални и регионални сметки на Общността, да не надвишава 3 на сто от БВП. С актуализацията на държавния бюджет през април миналата година Народното събрание прие влошаване на салдото на сектор „Държавно управление“ до дефицит в размер на 3,1% от прогнозния БВП. Впоследствие обаче бе отчетен малко по-голям дефицит за 2020 г., а именно 3,4% от БВП, което е влошаване от 5,5 пр. п. спрямо предходната 2019 г. **Очакванията са през 2021 г. салдото да продължи да се влошава.** Есенната прогноза залагаше дефицит в размер на 5% от БВП за сектор „Държавно управление“, а в Конвергентната програма дефицитът се увеличава до 5,6% от БВП (Граф. 4).

Граф. 4. Баланс на сектор „Държавно управление“ (% от БВП)



Източник: ФС по данни на МФ

Ограничение на ръста на разходите

Ограничението за ръст на разходите е дефинирано като фискално правило в ЗПФ, чл. 26, съгласно който годишният ръст на разходите не следва да надхвърля референтния растеж на потенциалния брутен вътрешен продукт, като обхватът на разходите и методологията за изчисляване на референтния растеж на потенциалния брутен вътрешен продукт се определят съгласно изискванията на ЕК. Изчисленията на **Фискалния съвет показват, че разходното правило е нарушено през 2020 г., като през настоящата и през 2023 г. също се очаква растежът на разходите да бъде малко над приемливия референтен темп.**

Консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“

В исторически план, след 2016 г. делът на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ постепенно намаляваше и през 2019 г. достигна до 20,4% от БВП. Според прогнозите преди развитието на кризата, свързана с разпространението на COVID-19, дългът следваше да продължи тенденция към намаляване и в края на 2022 г. да достигне стойност от 18% от БВП.

Политиката по дълга обаче е значително засегната от развиващата се криза. В Конвергентната програма на Министерството на финансите за 2021-2023 г. в края на периода се залага ниво от 29,3% от БВП. Към настоящия момент то не предполага съществен риск пред публичните финанси, поради което анализът на динамиката му не заема централно място. На първо място, нивото на дълга е значително по-ниско от Маастрихтския критерий за конвергенция (60%). Второ, то е сред най-ниските в Европейския съюз. Трето, наблюдава се положителна корекция – през 2020 г. фактическото съотношение между дълга и БВП е по-добро от заложеното.

Повишаването на съотношението на дълга през 2020 г. не е свързано само с увеличението му в абсолютна стойност, но и с понижаването на номиналния размер на БВП. Съгласно Закона за държавния бюджет на Република България през 2021 г. се допуска нарастване на лимита на дълг, който държавата може да емитира в рамките на бюджетната година, с 4,5 млрд. лв. – до 31,9 млрд. лв.

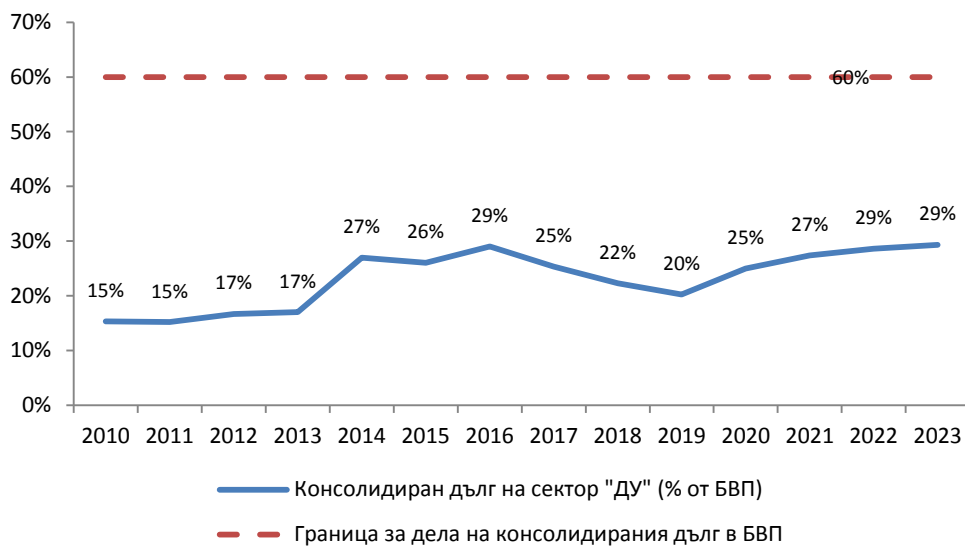
За първото тримесечие на 2021 г. се наблюдава превишение на разходите над приходите по Консолидираната фискална програма. Реализираното положително салдо през април се дължи на еднократния приход от концесията на „Гражданско летище за обществено ползване София“, а през май салдото отново е отрицателно. Същевременно противоепидемичните мерки са продължени отвъд първоначално заложения времеви хоризонт. С оглед динамиката на показателите по Консолидираната фискална програма, запазването на тези мерки води до значително нарастване на разходите и се проявява като фактор, обуславящ необходимостта от дългово финансиране. В допълнение, наличните средства във Фискалния резерв също намаляха значително спрямо предкризисното ниво.

Предвид всички гореизброени обстоятелства при евентуална актуализация на държавния бюджет за 2021 г. **следва да се акцентира върху анализа на динамиката на дълга и неговата устойчивост.**

Фискалният съвет ще продължава да следи изменението на експозицията на държавния дълг и условията при които се поемат нови дългови задължения.

Фискалното правило за ограничение на дела на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ е постановено в чл. 29 на ЗПФ, съгласно който номиналният размер на консолидирания дълг на сектор "Държавно управление" към края на всяка година не може да надвишава 60 на сто от БВП. Това правило е и едно от основните изисквания на Пакта за стабилност и растеж.

Граф. 5. Консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“



Източник: ФС по данни на МФ

3.3. Приходна фискална политика

През 2020 г. нивото на приходите в държавния бюджет достигна 39,5% от БВП (увеличение с 1,4 пр.п.). То обаче се дължи основно на два фактора. Първият от тях е свързан с номиналното свиване на икономиката. Като втори фактор Министерството на финансите възприема ръста на доходите.

Той обаче е съчетан с увеличаване на безработицата, а за повишаване на средния осигурителен доход основен принос има публичният сектор.

Динамиката при косвените данъци не съответства на първоначалните прогнози. Очакванията за спад се свързваха, от една страна, с по-ниско потребление, а от друга – с намалената ДДС ставка за определени стоки. Разминаването между фактическите и прогнозните стойности изисква по-задълбочен анализ. Възможно е то да се дължи на своеобразно „изместване“ на потреблението от сенчести към „светли“ сектори на икономиката. Потвърждаването на тази хипотеза би осигурило **допълнителни възможности за борба със сенчестата икономика и подобряване на събираемостта на приходите.**

Нивото на приходите през текущата година се очаква да се задържи близо до предходната. Като част от противоепидемичните мерки отново са изместени сроковете за заплащането на различни данъчни задължения, което ще доведе до известно забавяне при събирането им.

И през 2021 г. част от мерките на правителството ще имат краткосрочен положителен ефект върху приходите от преки данъци. Добавката от 1000 лв. за работещите на „първа линия“ ще повиши осигурителните вноски. Тя обаче е свързана с осъществяването на публични разходи, а в дългосрочен план повишаването на осигурителния доход води и до повишаване на разходите за пенсии.

Дългосрочните политики също имат подобен ефект по отношение повишаване на осигурителните вноски. Сред тях е значителното увеличаване на възнагражденията в публичния сектор. А също и повишаването на минималната работна заплата и на минималния осигурителен доход за самоосигуряващите се до 650 лв. от началото на 2021 г.

Може да се очаква повишение и при косвените данъци. В такава посока е влиянието на възстановяването на потреблението, повишаването на цените на суровините, а съответно – и на крайните цени. Увеличаването на цената на петрола например се очаква да има отражение както върху приходите от ДДС, така и върху тези от акцизи.

Някои от мерките са свързани с намаляване на данъчните приходи. Основните сред тях при косвените данъци са редуцираните ДДС ставки – 9% за определени стоки и услуги в засегнати сектори и 0% за ваксини и свързани с тях услуги. Понижаването на приходите от преки данъци ще се реализира поради увеличаването на облекченията за деца и въвеждането на облекчение за ремонт и подобрения на жилища. Второто облекчение е насочено и към „изсветляване“ на този сектор от икономиката. Липсва обаче подробна информация за оценки дали очакваните приходи от този ефект ще компенсират понижението вследствие на облекчения при настоящите обстоятелства. В общ план **правителството не залага на агресивни антикризисни мерки по отношение на приходите.**

С изключение на намалените ДДС ставки, се запазва тенденцията за неутрална и равнопоставена данъчна политика, която е предвидима и насърчава инвестициите. В Конвергентната програма 2021-2023 обаче липсват разработени подробни прогнози за данъчно-осигурителните приходи в средносрочен план. **Фискалният съвет препоръчва на Министерството на финансите да предостави информация за данъчната политика през следващата година – особено ако възнамерява да променя някои от параметрите ѝ. В допълнение, при настоящите условия от критично значение за нивото на приходите е повишаването на събираемостта.**

3.4. Разходна фискална политика

Умерената степен на задлъжнялост и провежданата консервативна фискална политика в последните години осигуриха достатъчно фискално пространство за реакция от страна на бюджета с цел смекчаване на отрицателните последици от кризата в резултат на пандемията от COVID-19. Правителството разчиташе основно на разходната си политика за да отговори на икономическите предизвикателства, предпоставени от кризата. Разходите на сектор „Държавно управление“ за 2020 г. се увеличават със 7,77 млрд. лв. спрямо предходната 2019 г. и възлизат на 50,9 млрд. лв., което се равнява на ръст от 18% при номиналната им стойност.

Като дял от БВП публичният сектор се разрасна с приблизително 7 пр. п. – от 36% до почти 43%. Това означава, че **делът на държавата в икономиката се е увеличил в относителна стойност с 19,4% само за една година.** Това повишение е по-високо спрямо растежа в номинална стойност, поради свиването на БВП. През следващите години се предвижда публичният сектор отново да се свие до 40%.

Най-съществен принос за увеличението на разходите имат социалните трансфери (пенсии, помощи, обезщетения), разходите за персонал и субсидиите. Разходите за социално осигуряване, подпомагане и грижи се увеличиха с 11% през 2020 г. За растежа на социалните трансфери допринасят основно увеличените пенсионни плащания и обезщетенията за безработица. С 0,5% от БВП се увеличават разходите по бюджета на НЗОК за 2021 г. **През 2020 г. разходите за персонал са се увеличили с 13%**, като малка част от тях са временните доплащания за работа на „първа линия“ в борбата с COVID-19.

Основната мярка на правителството за противодействие на последиците за икономиката от кризата се осъществява чрез Програмите за запазване на заетостта (т.нар. „мярка 60/40“ и производните ѝ). Тази политика доведе до увеличение в разходите за субсидии за нефинансови предприятия с 30% или с 1,1 млрд. лв. спрямо 2019 г. Мерки за запазване на

заетост в засегнатите сектори са предвидени и за 2021 г. като за целта са планирани средства в размер на 300 млн. лв. (0,24% от прогнозния БВП).

Разходите за издръжка през 2020 г. също се увеличават с 1 пр. п. предимно заради необходимост от закупуване на медикаменти, ваксини, дезинфектанти, тестове, предпазни средства и т.н.

Разходите на сектор „Държавно управление“ според данни в Конвергентната програма 2021-2023 г. ще се увеличат до 42,1% от прогнозния БВП, но няма данни нито за абсолютната им сума, нито за абсолютната сума на БВП. В сравнение с 2020 г. разходите се свиват с 0,8 пр. п. През 2022 г. продължава свиването на държавните разходи до 39,9%, но през 2023 г. отново се предвижда ръст с 0,6 пр. п.

Провежданата антикризисна разходна политика доведе до промяна в структурата на разходите, а именно увеличава се дела на текущите разходи и намалява този на капиталовите разходи. Високият дял на текущи разходи намалява гъвкавостта на бюджета и затруднява евентуалните намерения за бъдеща бюджетна консолидация през разходната част. От друга страна, стремежът за свиване на публичния сектор до 40% от БВП при трайно увеличени текущи разходи, ще окаже натиск за забавяне на държавната инвестиционна политика, което означава, че капиталовите разходи ще бъдат изместени от текущите разходи като такива с по-висок приоритет.

Увеличаването на социалните трансфери (с 11% за 2020г.), които са непроизводителни разходи (т.е. не влияят на икономическия растеж) за сметка на производителните такива, затруднява ускоряването на икономическия растеж чрез лостовете на фискалната политика. В известна степен тези разходи могат да се отразят индиректно на растежа по линия на потреблението.

Анализирайки промените в разходните политики, Фискалният съвет е на мнение, че **ограничаването на публичните разходи в следващите години ще бъде сериозно предизвикателство, тъй като в основната си част факторите за ръст на разходите имат перманентен характер** (например възнаграждения и пенсии).

4. Изводи и препоръки

Фискалният съвет счита, че въпреки високата степен на несигурност, **с оглед спазването на бюджетната процедура и информационното осигуряване на потребителите на макроикономически и фискални данни е необходимо правителството да разработва и публикува стратегическите прогнозни документи.** В допълнение, следва данните да бъдат представяни систематично и консистентно, без да се получава разминаване между разглежданите периоди.

Фискалният съвет е на мнение, че на следващите етапи на планиране следва да бъде предоставена по-подробна информация за **макроикономическите и фискалните ефекти от Плана за възстановяване и устойчивост.** Такъв подход би позволил и сравнение между отделните му версии не само по отношение на политики, но за конкретни измерими показатели.

Според Фискалния съвет Планът за възстановяване и устойчивост следва да бъде в синхрон с водещите държави по отношение не само на политиките, но и на времевите рамки за усвояване на средствата. **Съществен принос за изготвянето на такива стратегически документи имат утвърдени успешни методики като капиталовото бюджетиране, каквото към момента все още не се прилага у нас.**

Към настоящия етап очакванията за растежа на БВП изглеждат песимистични. Фискалният съвет счита, че е необходим преглед и при

необходимост – ревизия. Останалите прогнозни макроикономически параметри са консистентни и съответстват на очакванията на водещите световни организации. **Необходимо е обаче да се представи по-разширен сценарий при вероятна следваща епидемична вълна през есента**, доколкото настоящите темпове на ваксинация в България не са особено ускорени.

В следващите месеци като **предизвикателство пред фискалната политика се очертава евентуалното преустановяване на антикризисните мерки**. По линия на разходите то е свързано например с добавките към пенсиите. По отношение на приходите възстановяването на стандартните ДДС ставки обуславя риск от повишаването на крайните цени.

Оценката на фискалната позиция показва, че намеренията са за провеждане на антициклична политика през 2021 г. Но, освен посоката, важно значение има и интензитетът на фискалната политика. Фискалният съвет препоръчва **да се преоцени рязкото преориентиране към неутрална фискална позиция от 2022 г.** В допълнение, Съветът счита, че следва да се използват пълноценно и възможностите по Плана за възстановяване и устойчивост за насърчаване на икономическия растеж с краткосрочен приоритет.

Нарастването на текущите разходи във връзка с преодоляването на пандемията **значително ограничава фискалното пространство за маневреност в бюджета**. Затова е необходимо всички бъдещи предложения по посока повишаване на разходите да бъдат задълбочено анализирани и оценени. Заложена политика на консолидация в следващите години обуславя риск от потискане на инвестициите, тъй като вместването на държавния сектор в 40% от БВП може да се осъществи основно за тяхна сметка.

Съответствието с балансовото правило за сектор „Държавно управление“ ще бъде нарушено през 2021 г., но с оглед на продължаващата дерогация и измененията в ЗПФ, това е допустимо в условията на извънредна обстановка.

Нивото на дълга е устойчиво и значително под изискването на фискалното правило. **Темповете на нарастването му обаче са ускорени, като съществуват и допълнителни рискове в тази посока с оглед на повишаването на публичните разходи.** По тази причина е необходимо динамиката на дълга да се следи задълбочено.

С оглед увеличаване на ефикасността и ефективността на публичните разходи, Фискалният съвет препоръчва **повишаване на прозрачността относно класифицирането на мерките за преодоляване на пандемията и постигнатия чрез тях резултат.**

Заключение

Фискалният съвет съгласува Конвергентната програма на Република България за 2021-2023 година.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ:

ПРОФ. Д-Р БОРИС ГРОЗДАНОВ

15.06.2021 г.

гр. София