

**Становище относно проект
на Закон за изменение и допълнение
на Закона за държавния бюджет
на Република България за 2022 г.**

07/06/2022 г.

СТАНОВИЩЕ



Съдържание

Въведение	3
I. Анализ на макроикономическата рамка	4
II. Фискална политика в условията на висока инфлация	7
III. Промени в параметрите по бюджета за 2022 г.	9
IV. Анализ на антикризисните мерки	13
V. Съответствие с фискалните правила	18
Влияние на антикризисните мерки върху фискалната позиция на България	19
Средносрочна бюджетна цел (СБЦ) и структурен баланс	20
Дефицит на сектор „Държавно управление“ и касово салдо	20
Дял на разходите в БВП	21
Ограничение на ръста на разходите	22
Дългово правило	22
VI. Изводи и препоръки	22
VII. Заключение	24

Въведение

Настоящото становище е изготвено в изпълнение на разпоредбите на чл. 6 от Закона за фискален съвет и автоматични корективни механизми.

Проектът на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г. (ЗИДЗДБРБ) беше публикуван на 06.06.2022 г. на уебсайта на Министерството на финансите със срок за приключване на процедурата по съгласуване същия ден – 06.06.2022 г. До края на работния ден във Фискалния съвет не постъпи писмо с искане за становище и краен срок за предоставянето му.

Чл. 6., ал. (1), т. 2. от ЗФСАКМ предвижда срок от 10 дни, а т. 5 – от 14 дни за изготвяне на становища от Съвета. Въпреки това в последните години при процедурата по съгласуване срокът, който Министерството на финансите предоставя, обикновено е около 2-3 работни дни. Безпрецедентна е практиката да се изиска становище в рамките на същия ден. Това възпрепятства осъществяването на анализ и изграждане на обоснована позиция. Подобен подход индикира стремеж към понижаване на прозрачността, както и за ограничаване на експертните и обществените обсъждания по ключов стратегически документ за развитието на държавата.

В допълнение, намеренията на правителството за актуализация на държавния бюджет не са наложени от непредвидими извънредни обстоятелства. Те бяха изразени още при приемането на държавния бюджет, който беше обнародван преди едва 3 месеца. Още тогава Фискалният съвет изрази мнение, че не подкрепя подобен подход, тъй като нарушава основен принцип в управлението на публичните финанси, свързан с изискването за предвидимост. Правителството изтъкна като първоначален мотив за залагане предварително на актуализацията необходимостта от време за планиране на структурни реформи. Трудно може да се приеме, че в предложения ЗИДЗДБРБ такива се наблюдават.

I. Анализ на макроикономическата рамка

Анализът на макроикономическите индикатори е задължителен елемент от фискалния мониторинг. Значимостта им се обуславя от основната им роля при прогнозирането на всички фискални показатели, а точността им е от решаващо значение.

Министерството на финансите е основало своите допускания на актуализирана макроикономическа прогноза с данни към месец май. В рамките на последната 1 година, това се явява шестата по ред макроикономическа прогноза на Министерството на финансите. Към мотивите на ЗИДЗДБРБ са представени отделни показатели и са разгледани общите тенденции, но тя не е публикувана в цялост като отделен файл. Това обстоятелството е нетипично за практиката в последната година, тъй като част от множеството макроикономически прогнози бяха разработени и публикувани дори и без да представляват мотиви към приет ЗДБРБ. Докато при настоящите условия необходимостта от изчерпателен документ за целите на фискалния анализ е по-висока.

В становището си върху пролетната макроикономическа прогноза, публикувано през месец април, Фискалният съвет оцени прогнозата за реален растеж от 2,6% като оптимистична. В мотивите към ЗИДЗДБРБ е заложено той да достигне нива от 2,9%. Тази стойност обаче включва въздействието на предложените антикризисни мерки върху икономиката. Не става ясно каква е очакваната стойност без тях, т.е. невъзможно е да се оцени ефекта от фискалния импулс. Всъщност тази особеност прави данните в значителна степен несъпоставими с такива на други институции или организации, тъй като те не биха могли предварително да интегрират правителствените мерки в своите модели.

В същото време в мотивите към ЗИДЗДБРБ се твърди, че прогнозата за БВП е повишена вследствие на доброто представяне на икономиката, регистрирано в експресните оценки на НСИ. Не става ясно каква част от повишението с 0,3 пр.п. (11,5%) на очакванията за реален растеж (на прогнозата през май спрямо тази през април) се дължи на мерките на правителството и каква част на ревизия на прогнозата вследствие на по-добрите от очакваното отчетни данни.

Следва да се подчертае, че за разлика от мерките, то експресните оценки на НСИ са взети предвид от различни други организации и институции. Съпоставена с други макроикономически прогнози, тази на Министерството на финансите изглежда крайно оптимистична – особено предвид че залага повишение спрямо очакванията през април – Табл. 1.

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

Организация	2022
Българска академия на науките (към юни)	2,0%
Българска народна банка (към март)	2,1%
Европейска комисия (към май)	2,1%
Министерство на финансите (към април)	2,6%
Министерство на финансите (към май)	2,9%

Източник: Фискален съвет по данни на посочените организации

Табл. 2. Актуализирани макроикономически очаквания на МФ

Индикатор	Пролетна прогноза	Настояща прогноза	Изм. в абс. ст.	Изм. в отн. ст.
Номинален растеж (в млн. лв.)	147 403	150 494	3 901	2%
Номинален растеж (в %)	11,0%	13,4%	2,4 пр.п.	22%
Реален растеж (в %)	2,6%	2,9%	0,3 пр.п.	11,5%
Инфлация (ХИПЦ, %)	10,4%	11,9%	1,5 пр.п.	14,4%
Безработица (%)	5,0%	4,5%	0,5 пр.п.	10%

Източник: Фискален съвет по данни на МФ

Предвижда се номинално увеличение с 3 млрд. лв. спрямо предходната прогноза. Това се равнява на номинален растеж от 13,4%, който се дължи най-вече на повишаването на равнищата на цените.

В настоящата прогноза е заложено чувствително понижаване на безработицата. Очакваната стойност за 2022 г. е 4,5% – по-ниска от предвижданата за 2023 г. от Министерството на финансите през април. Тази стойност се приближава до регистрирания през 2019 г. рекорд от 4,2%. Подобна динамика на пазара на труда свидетелства за понижаване на затваряне на

отрицателното отклонение от потенциалния растеж и дори за вероятност от преминаване на територията на положителния output gap.

По отношение на инфлацията (ХИПЦ) се наблюдава повишение с 1,5 пр.п. (или 14,4% спрямо прогнозата). Към настоящия етап е трудно да се оцени тази прогноза. Измерването на инфлацията се осъществява към различни времеви моменти и се прилагат различни методики. Обикновено отклоненията между тях не са толкова драстични, но при настоящите условия на ускорено повишаване на цените, могат да се наблюдават и по-съществени разминавания.

Оптимистичното планиране на растежа е нежелателно, тъй като всички фискални показатели се изразяват чрез размера на БВП. Надценяването на стойността му автоматично води до подценяване на редица други параметри като дефицит, ниво на дълга, ниво на държавните разходи. Традиционно Фискалният съвет препоръчва да не се прогнозира оптимистично нивото на БВП, доколкото планирането на спазването на фискалните правила „на ръба“, предпоставя риск от нарушаването им само вследствие на по-ниска от очакваната стойност на БВП.

Настоящите условия обаче се различават, тъй като за подобни измервания се взема предвид номиналната стойност на БВП. Надценяването на реалния растеж в случая е възможно да бъде резултат от подценяването на инфлацията и съответно – на дефлатора на БВП. Подобно развитие не крие рискове от номинална гледна точка, но политиките следва да бъдат оценявани от гледна точка на реалното развитие на икономиката.

Фискалният съвет неколккратно препоръчва включването на оценката не само на фискалните, но и на макроикономическите ефекти от Плана за възстановяване и устойчивост. Планът има стратегическо значение не само за преодоляване на последиците от пандемията, но и за реализирането на структурни реформи в българската икономика. Към настоящия етап все още липсва подобен анализ, макар че вече се предвижда получаването на средства преди края на годината.

II. Фискална политика в условията на висока инфлация

Инфлацията е водещото предизвикателство, което правителството се стреми да преодолее чрез антикризисните мерки. Същевременно тя е от съществено значение за присъединяването на България към еврозоната. Европейската централна банка констатира в своя конвергентен доклад, че нейните нива у нас са високи и е възможност темповете да се задържат. Поради същественото значение и на инфлацията в настоящите условия и тъй като тя, а не структурните реформи се оказват в основата на предложената актуализация, Фискалният съвет обособява анализа на динамиката на инфлация в отделна структурна част от настоящото становище.

След началото на пандемията през 2020 г. се наблюдаваше инфлация на нива близки до нула или дори под нея. Под влиянието на множество фактори обаче през второто тримесечие на 2021 г. тенденцията за задържане или дори понижаване на равнището на цените се обърна. Като някои от най-често спряганите проинфлационни фактори, без да са подредени по принос, могат бъдат посочени:

- нарушени вериги на доставки вследствие на пандемията и глобални дефицити в определени сектори или на определени ресурси – например микрочипове;
- силно експанзивните парични политики, провеждани от централните банки, която доведе до значително увеличаване на паричната маса;
- разхлабването на фискалните политики, което доведе до генериране на дефицити и значително нарастване на публичните дългове;
- военният конфликт между Руската федерация и Украйна, който поражда несигурност в търговските отношения с всяка от двете държави и др.

Стабилизационната функция, която държавата изпълнява, е свързана с минимизирането на флукуациите от дългосрочната тенденция на развитие. Според конкретните обстоятелства такъв ефект може да постигне чрез подходящ фискално-монетарен микс. Традиционно ценовата стабилност е приоритет на паричната политика, която провеждат централните банки.

В условията на паричен съвет обаче, инструментите на централната банка у нас са ограничени. Именно по тази причина инфлацията се явява предизвикателство основно пред правителството. Фиксираният курс на лева към еврото и общата обвързаност на страната ни с икономическите процеси в

Европейският съюз и еврозоната се проявяват като трансмисионен канал за предаване на инфлация. Затова съществува убеждението, че настоящите явления се наблюдават в световен план и България не е изключение. Данните на Евростат показват, че инфлацията в Европа стана видима от второто тримесечие на 2021 г. и към края на годината беше достигнала средно ниво от 5,3 % на годишна база, при средна инфлация за последните 20 години за ЕС27 от 1,9%.

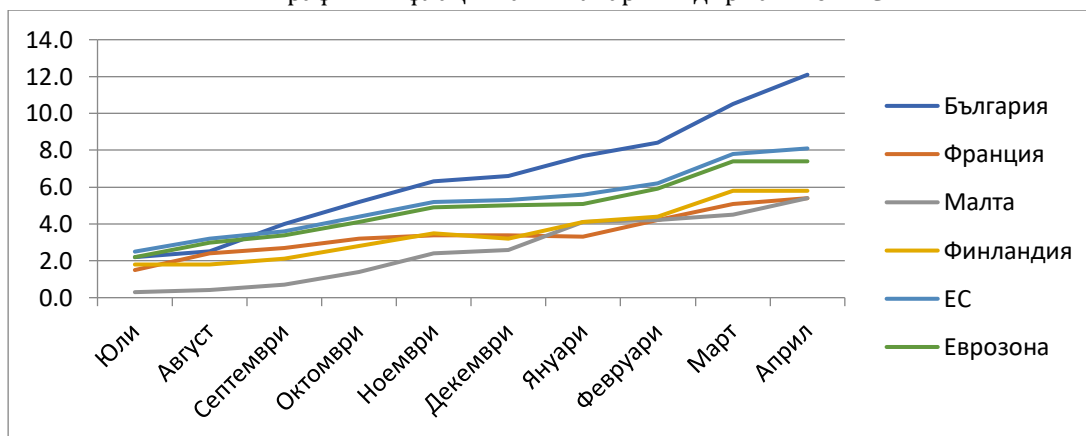
Публикувани данни на Евростат за април показват, че 9 страни-членки са с двуцифрен темп на инфлация, сред които е и България. Покачването на ценовите равнища е повсеместно явление, но темповете с които се развива в отделните държави са различни. Инфлацията у нас нараства със значително по-бързи темпове като достига 12,1%, при средна за ЕС от 8,1%.

По-висока инфлация от нашата отчитат само балтийските държави. При съпоставяне с тях обаче е важно да се подчертае, че при някои ефектите от военния конфликт са много по-силно изразени.

С оглед присъединяването на България към еврозоната, бенчмарк за нас са трите държави с най-ниска инфлация Франция (5,4%), Малта (5,4%) и Финландия (5,8%). Именно по тази причина те са трите държави, представени на граф. 1.

Конвергентният критерий за присъединяване към еврозоната относно ценовата стабилност допуска инфлацията на кандидатстващата държава да е по-висок с най-много 1,5 пр. п. спрямо осреднената стойност на трите най-добре представящи се държави. Те са представени на граф. 1. Ускоряващото развитие на инфлацията в България се вижда на графиката – за последните 10 месеца инфлацията се увеличава 5,5 пъти, а средно в ЕС 3,2 пъти.

Граф. 1. Инфлацията в България и държавите в ЕС



Източник: Фискален съвет по данни на Евростат

В конвергентния си доклад ЕЦБ също констатира, че България не изпълнява критерия за ценова стабилност, като отклонението от него е значително. В редица свои становища Фискалният съвет отправи предупреждения за високите нива на инфлация именно с оглед на присъединяването към еврозоната. Тъкмо по тази причина Съветът отправи препоръки за по-умерена фискална политика в предходните си становища. Ускореното нарастване на публичните разходи (и особено текущите нелихвени, които нараснаха през второто тримесечие на 2021 г. спрямо същото на предходната година с над 27%, а на годишна база около 23%), високите нива на дефицит и увеличаването на държавния дълг биха могли да окажат проинфлационно влияние. Ключов инструмент на фискалната политика в условията на увеличаващи се цени е контролът над държавните разходи. Те следва да се ограничават, а ако нарастват темпът да бъде по-бавен от този на икономиката.

Аналогична по смисъл позиция изрази ЕК и препоръките на Съвета в документите, свързани с европейския семестър и изпратените Конвергентна програма и Национална програма за реформи. Подобна е препоръката в конвергентния доклад на ЕЦБ, която счита, че въпреки ниските нива на дълга, държавата следва да се върне към по-благоразумна и предпазлива фискална политика. Затова и Фискалният съвет отново препоръчва по-консервативна фискална политика и охлаждане на ентузиазма за увеличаване на текущите разходи. Особено интензивен е ръстът в пенсионната система, но според Съвета е необходим по-устойчив подход за увеличаване на размера на пенсиите.

III. Промени в параметрите по бюджета за 2022 г.

Приходи

Предложената актуализация на държавния бюджет от министъра на финансите е аргументирана с високите цени на горивата и енергоносителите и като цяло с нарастващия инфлационен натиск върху населението. Спешният пакет от мерки е представен като „антикризисен“, който има за цел да „подкрепи българските граждани и бизнеса в условията на безпрецедентна криза, породена от военните действия в Украйна и да се смекчат сътресенията, предизвикани от високите цени на енергоносителите и суровините за

уязвимите групи от обществото и за икономиката на България“. В условията на инфлация приходите в държавния бюджет се увеличават, заради автоматичните фискални стабилизатори при косвените данъци, чиято данъчна основа също се увеличава. Това е ефекта на т.нар. инфлационен данък. От друга страна, високите цени свиват потреблението, което пък има обратен ефект по отношение на фиска.

Под влиянието на инфлацията заложените приходи в бюджета се преизпълняват и същевременно се въвеждат антикризисни мерки, част от които се явяват данъчни облекчения. Това дава основание на правителството да предложи актуализация на бюджета като бъдат завишени очакванията за приходите по държавния бюджет с 587,8 млн. лв.

Конкретните изменения в приходите на държавния бюджет са представени в Табл. 3.

Табл. 3. Изменения в приходите по държавния бюджет за 2022г.

№	Показатели, хил. лв.	ЗДБРБ 2022	Актуализация	Промяна, хил. лв.	Промяна, %
1.	ПРИХОДИ, ПОМОЩИ И ДАРЕНИЯ	32 764 778,9	33 352 529,3	587 750,40	1,79%
1.	<i>Данъчни приходи</i>	30 352 579,0	30 700 100,0	347 521,00	1,14%
1.1.	Корпоративен данък	3 848 850,0	3 908 000,0	59 150,00	1,54%
1.2.	Данъци върху дивидентите, ликвидационните дялове и доходите на юридически лица	80 450,0	112 000,0	31 550,00	39,22%
1.3.	Данъци върху доходите на физически лица	5 245 000,0	5 015 000,0	-230 000,00	-4,39%
1.4.	Данък върху добавената стойност	14 780 000,0	15 260 000,0	480 000,00	3,25%
1.5.	Акцизи	5 915 000,0	5 820 000,0	-95 000,00	-1,61%

1.6.	Данък върху застрахователните премии	52 000,0	55 100,0	3 100,00	5,96%
1.7.	Мита и митнически такси	303 100,0	380 000,0	76 900,00	25,37%
1.8.	Други данъци	128 179,0	150 000,0	21 821,00	17,02%
2.	Неданъчни приходи	2 412 199,9	2 652 429,3	240 229,40	9,96%

Източник: Фискален съвет по данни на МФ

Предвижда се увеличение на приходите по държавния бюджет с 587 750 хил. лв. над заложената стойност в ЗДБРБ за 2022г., по-голямата част от които са по линия на данъчните приходи (347,5 млн. лв.). В относително изражение ръстът при неданъчните приходи възлиза на 10%, докато този на данъчните приходи е 1,14%. Разнопосочни са промените в данъчните приходи, тъй като от една страна действа обективни икономически фактори за тяхното увеличение, от друга се въвеждат данъчни облекчения, които водят до спад в приходите. Според информацията в мотивите към законопроекта общата сума на пропуснатите данъчни приходи в резултат на мерките възлиза на 598 млн. лв., но в таблицата е показан нетния ефект по отделните данъци, който в известна степен е компенсирал от повишение на приходите поради икономическата конюнктура. С 480 млн. лв. повече приходи се очакват от ДДС поради по-високата инфлация. Предвидените данъчни облекчения за облагането на доходите на семействата с деца водят до спад от 230 млн. лв. (4,4%) в приходите от ДДФЛ. Промените в акцизното облагане на газта и електроенергията намаляват приходите от акцизи с 95 млн. лв. (1,6%). Значителен ръст от 39% се планира при данъка върху дивидентите. Постъпленията от данъците върху печалбата са увеличени с едва 1,5%. Увеличението на неданъчните приходи с 240 млн. лв. се обосновава с по-високи приходи от дивиденти от държавните предприятия (+213,5 млн. лв.).

Освен промените в приходите по държавния бюджет, промяна се предвижда и в бюджета на сметките за средства от ЕС, които са част от КФП. Увеличават се с 1 057,4 млн. лв. очакваните грантове от ЕС по линия на Плана за възстановяване и устойчивост. Така общата сума на увеличението в приходната част на КФП възлиза на 1 645,2 млн. лв. (1,1% от прогнозния БВП).

Разходи

Допълнителни разходи в размер на 1,973,3 млрд. лв. (1,3% от прогнозния БВП) са предложени с проекта на ЗИД на ЗДБРБ за 2022 г. Те са изцяло за текущи разходи.

Табл. 4. Изменения в разходите по държавния бюджет за 2022г.

№	Показатели, хил. лв.	ЗДБРБ 2022	Актуали- зация	Промяна хил.лв.	Промяна %
II.	РАЗХОДИ	20 061 825,9	20 411 354,7	349 528,8	1,74%
1.	<i>Текущи разходи</i>	<i>16 947 359,4</i>	<i>17 296 888,2</i>	<i>349 528,8</i>	<i>2,06%</i>
1.1	Персонал	7 144 204,4	7 200 453,2	56 248,8	0,79%
1.2	Субсидии и други текущи трансфери	1 644 135,8	1 644 135,8	0,0	0,00%
1.3	Лихви	629 750,8	629 750,8	0,0	0,00%
1.4	Текущи трансфери, обезщетения и помощи за домакинствата	2 014 089,4	1 994 589,4	-19 500,0	-0,97%
2.	<i>Капиталови разходи</i>	<i>2 982 718,2</i>	<i>2 982 718,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,00%</i>
3.	<i>Прираст на държавния резерв (нето)</i>	<i>31 275,1</i>	<i>31 275,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,00%</i>
4.	<i>Предоставени текущи и капиталови трансфери за чужбина</i>	<i>19 073,2</i>	<i>19 073,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,00%</i>
5.	<i>Резерв за непредвидени и/или неотложни разходи</i>	<i>81 400,0</i>	<i>81 400,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,00%</i>
III.	ТРАНСФЕРИ (НЕТО)	17 272 839,8	18 724 894,8	1 452 055,0	8,41%
	В т.ч. ДОО	7 183 147,1	8 569 647,1	1 386 500,0	19,30%
	В т.ч. НЗОК	2 268 395,1	2 333 950,1	65 555,0	2,89%
IV.	ВНОСКА В ОБЩИЯ БЮДЖЕТ НА ЕС	1 683 340,8	1 839 918,5	156 577,7	9,30%

Текущите разходи по държавния бюджет се увеличават с 349,5 млн. лв. основно във връзка с Програма за компенсиране на физическите лица, крайни потребители на горива, увеличаване на възнагражденията на медицинските специалисти и др.

Прави впечатление, че основната част на антикризисния пакет от мерки е повишаване на разходите за пенсии. Трансферът към бюджета на ДОО се увеличава с 1 386,5 млн. лв. или с близо 20% и вече достига 8,57 млрд. лв. Увеличението на трансфера към бюджета на НЗОК е свързан с увеличените разходи за здравно осигуряване на пенсионерите.

Салдото по държавния бюджет се влошава в резултат на предложените промени като дефицитът се увеличава със 1 370 411 хил. лв. и достига до 7 623 638,7 хил. лв. Салдото по КФП се влошава по-малко – с 328,1 млн. лв., като дефицитът остава 4,1% от БВП.

IV. Анализ на антикризисните мерки

Антикризисните мерки бяха представени като насочени към подпомогане на най-уязвимите членове на обществото в условията на непрекъснато увеличаващи се цени. В макроикономически план по-високите крайни цени биха ограничили потреблението и така биха охладили последващо повишаване.

Проблемът обаче е, че при по-уязвимите групи допълнително понижаване на потреблението е нежелателно. Затова, ако въобще се допусне инструментите на фискалната политика да бъдат насочени към овладяване на инфлацията, обикновено се възприема, че тъкмо цитирания подход от правителството е оптимален. Това е така, защото винаги съществува известен риск мерките да окажат противоположния ефект.

Макар че е обявен стремеж на мерките в разгледаната посока, техния дизайн въобще не предполага да се постигне желания ефект. Напротив, част от тях биха повлияли в посока повишаване на потреблението на по-богатата част от обществото. Само по себе си това влияние е в проинфлационна посока и определено не следва да бъде цел на фискалната политика.

Част от мерките са под формата на данъчни облекчения, а други са под формата на държавни трансфери. И двата вида разходи не са производителни, т.е. не водят до ръст на БВП, а само до неговото преразпределяне. Увеличаването на държавните разходи ще стимулира допълнително

потреблението, което пък от своя страна подхранва допълнително инфлацията.

Като основни целеви групи, обект на подпомагане са дефинирани пенсионерите и семействата с деца. Голяма част от мерките обаче не са насочени към конкретна група потребители и засягат цялото общество – ценовата субсидия за гориво, 0% ставка за ДДС за хляба, 9% ДДС за парно и топла вода. В допълнение, мерките не са консистентни – част от тях са еднократни, а друга – постоянни. Планираната им продължителност също е различна.

Антикризисните мерки могат да се разделят в две основни групи в зависимост от това дали са свързани с разходната или с приходната част на бюджета. Приходните антикризисни мерки са свързани основно с промени в данъчната политика (в общия случай данъчни облекчения).

Табл. 5. Оценка на приходните антикризисни мерки

Антикризисна мярка	Стойност (млн.лв.)
ДДФЛ (данъчно облекчение за деца)	297,8
ДДС	140,9
0% ставка за хляб	60,9
9% ставка за доставки на централно отопление	15
9% ставка за доставки на природен газ	50
20% ставка за вино и бира	-9,8
Премахване на акциза върху втечнения газ	31,8
Акцизи (освобождаване на ел.енергия и природен газ)	159
Намаляване на законната лихва (до ОЛП+8%)	13
ОБЩО ПРОПУСНАТИ ПРИХОДИ	758,6

Източник: Фискален съвет по данни на МФ

Разходните антикризисни мерки са по-мощни (1,8 млрд. лв.), както може да се види в следващата таблица. 75 % от общия антикризисен пакет в разходните мерки представлява подкрепата за пенсионерите.

Табл. 6. Оценка на разходните антикризисни мерки.

Антикризисна мярка	Стойност (млн.лв.)	Характер
Повишаване на пенсионните доходи	1 386,5	постоянен
Увеличени разходи за здравно осигуряване на пенсионерите	65,6	постоянен
Компенсиране на крайни потребители на горива - физически лица, които ползват за собствени нужди бензин и газьол (дизел)	150	временен
Увеличение на трудовите възнаграждения на медицинския персонал	22	постоянен
Подкрепа на уязвимите сектори в селското стопанство във връзка с разходите по Временната рамка за мерки за държавна помощ	168,7	временен
ОБЩО ДОПЪЛНИТЕЛНИ РАЗХОДИ	1 792,8	

Източник: Фискален съвет по данни на МФ

По правило антикризисните фискални мерки имат еднократен (инцидентен) или поне краткосрочен характер. Те трябва да могат да бъдат лесно преустановени след отпадане на необходимостта от тях. Анализът на характера на предложените мерки показва, че те в голямата си част са с дългосрочен (постоянен) характер. Това означава, че текущите бюджетни разходи ще останат трайно завишени с около 1,5 млрд. лв. **Фискалният съвет смята, че във финансовата обосновка трябва да се съдържа информация за източника на финансиране на тези разходи през следващите години.** Но дори през текущата година те не са обезпечени със сигурен източник на средства. Евентуалните грантове по ПВУ, на които се разчита нямат сигурен характер и при това имат друго целево предназначение. Средствата по този план са за изпълнение на конкретните проекти, включени в него.

Анализът на Фискалния съвет се спира само върху някои от предложените мерки.

0% ДДС за хляб – мярката се въвежда за срок от 1 година. Традиционно Фискалният съвет препоръчва данъчната политика да се придържа към равнопоставеност, единност и предвидимост. Тази мярка е насочена не към по-високо и ефективно предлагане, а към запазване на потребление и търсене на определения вид стока. Което прави мярката на агрегирано ниво противоречива като ефект. При реализирането на мярката съществуват няколко предизвикателства. Първо, по-вероятно е тя да доведе повишаване на рентабилността на производителите, а не до понижаване на крайните цени. Второ, тя не таргетира по никакъв начин потребителите. Трето, създават се условия за злоупотреби от страна на производителите чрез некоректно класифициране на стоките с цел да се възползват от по-ниската ставка. Четвърто, хлебните производители ще възстановяват ДДС, което обуславя риск от увеличаване на административната тежест. Пето, ако все пак производителите понижат крайните цени, ще изпитат ликвидни затруднения, защото ще възстановят заплатения ДДС върху суровини и материали с много голямо закъснение. Мярката няма въздействие върху малките хлебарници, които и в момента са под прага за регистрация по ДДС, а подпомага промишлените производители на хляб.

При обявяването на мерките намаляването на ДДС на хляба беше обвързано с повишаване на ДДС на бирата и виното с цел компенсиране на понижените приходи. Първо, това ще доведе до повишаването на крайните цени на бирата и виното при предоставянето на услуги в сектор хотелиерство и ресторантьорство. Второ, предвид че понижаването на ставката ДДС за бира и вино не доведе до съществено намаление на приходите от ДДС, е под въпрос доколко може да се очаква повишаването ѝ да доведе до увеличение на приходите от ДДС. Трето, фискалният ефект от двете мерки е несъпоставим (10 млрд. увеличение на приходите спрямо 61 млрд. разходи). Четвърто, ще създаде условия за противопоставяне в обществото и възникване на напрежение.

Отстъпка от цената на горива – мярката се въвежда до края на годината. Към момента все още не е ясно как ще се администрира. Аналогично на ДДС, акциза е косвен данък и понижението му не стимулира предлагането, а потреблението. Намеренията са мярката да бъде достъпна само за крайни

потребители. Това обаче е единственото таргетиране, без да се насочва към уязвими групи.

Понижаването на крайната цена има стимулиращ ефект върху потреблението, което от своя страна оказва проинфлационен натиск. Ако все пак мярката се възприеме за подходяща, Фискалният съвет счита, че по-логично би било тя да бъде достъпна само за производителите. По такъв начин би се очаквало намаление на себестойността, а респективно и на крайните цени (тъкмо такъв е подходът при енергийните компенсации, а също и логиката при намалената ДДС ставка за хляба). Докато тъкмо върху крайното потребление на горива би бил положителен ефектът от „охлаждане“. Разходите за гориво не са от първа необходимост, а голяма част от крайните потребители в уязвими групи нямат такива разходи. Те биха могли лесно да заменят придвижването със собствен транспорт с алтернатива. Сред добрите практики в други държави например е понижаването на цената на обществения транспорт, за да се насърчи използването му вместо личните автомобили.

Все още не е уточнено как ще се осъществи администрирането на мярката. Не е ясно защо е необходимо да се търси подхода за ограничаване на използването на мярката от юридически лица, при положение, че така или иначе за тях това е неизгодно. Отстъпката от 0,25 лв. на литър е в приблизителен размер между 7% и 9% при настоящите цени. Нетната цена, която заплащат по-голямата част от търговците обаче е значително по-ниска предвид ставката на ДДС и размера на корпоративния данък. Това означава, че те нямат стимул да я използват.

Предложението да се изисква талон на МПС, регистрирано на физическо лице, диксриминира определени групи лица – например наелите краткосрочно автомобили под наем; лизинговите автомобили при които ползвателят не е вписан в талона; ползващите служебни автомобили за лични цели, които са обложили това потребление по съответния ред и т.н. Предоставянето на талона предпоставя и условия, при които на бензиностанциите да се злоупотребява, като се изписва горивото на физически лица.

Повишаване на пенсиите – Фискалният съвет нееднократно е потвърждавал подкрепата си за мерки по посока увеличаване на пенсиите. Съветът обаче счита, че това трябва да се реализира по различен начин, който да не рискува устойчивостта на публичните финанси. Добавките към пенсиите

заради пандемията вече бяха отчетени като еднократна мярка, въпреки високата вероятност да бъдат включени в основния размер на пенсиите. Подобен подход позволи „заобикаляне“ на фискалните правила.

Пенсионните доходи се увеличиха с изключително изпреварващ темп през последните две години. Такава тенденция застрашава устойчивостта на публичните финанси. Разходите за пенсии вече приближиха 11% от БВП през 2021 г. и се явяват $\frac{1}{4}$ от всички публични разходи.

Същевременно значителното нарастване на минималната пенсия подкопава принципите на тристълбовия модел и на осигурителния принос. От своя страна, повишаването на тавана на максималната пенсия не е мярка в посока уязвими групи. В резултат вероятността повишаването на пенсионните разходи да повлияят в проинфлационна посока е висока.

V. Съответствие с фискалните правила

През 2022 г. продължава да е в сила активираната през март 2020 г. от Европейската комисия обща клауза за дерогация, предвидена в Пакта за стабилност и растеж. Тя позволява временно отклонение от установените числови фискални правила, при условие че не се застрашава средносрочната фискална устойчивост. Отклоненията от фискалните правила са допустими с оглед на необходимостта от допълнителни държавни разходи за овладяване на пандемията от COVID-19. Фискалният съвет подчертава, че дерогацията е валидна само за фискалните правила, които са уредени от Пакта за стабилност и растеж. У нас обаче действат и допълнителни фискални ограничения, произтичащи от Закона за публичните финанси, за които също бе предвидена възможност за отклонение в случай на извънредни обстоятелства.

За да се оцени как предложената актуализация ще промени съответствието с установените от националното и европейското законодателство фискални ограничения са необходими актуални данни за потенциалния растеж на БВП и отклонението от него, размера на мерките с еднократен характер, структурното бюджетно салдо, които за съжаление не са представени в предложените за съгласуване документи.

В допълнение, предизвикателство пред българските публични финанси представлява доклада на ЕК по отношение на член 126(3) относно процедурата за свръхдефицит. ЕК констатира, че България и още 17 държави са нарушили изискванията за дефицит на публичните финанси през 2021 г. и одобрения дефицит през 2022 г. Комисията ще вземе решение и ще препоръча започване на процедура за свръхдефицит през есента на тази година.

Влияние на антикризисните мерки върху фискалната позиция на България

Общият бюджетен баланс, макар и много важен индикатор за бюджетната позиция, сам по себе си не е достатъчен за адекватна оценка на фискалната политика. Фискалната позиция се оценява в зависимост от изменението в структурния баланс и равнището на икономиката спрямо потенциала. Ето защо е много важно правилно да се прогнозира дали икономиката функционира под или над потенциалния си темп. Именно отклонението от потенциала измерва цикличното развитие на икономиката. Потенциалният темп на икономически растеж през 2021 г. е 1,8%, а за 2022 г. се предвижда да е 2%.

В пролетната прогноза на МФ се очаква отрицателно отклонение от потенциала в рамките на 0,5%. В тази ситуация предвижданото отклонение от почти -4% в структурния бюджетен баланс изглежда антициклична политика, която осигурява фискален стимул за насърчаване на икономическия растеж, макар и силно непропорционален. Но, остава голяма вероятността икономиката през 2022 г. да се развива над очакваното потенциално равнище и тогава тя ще стане силно проциклична. В такава посока са и актуализираните очаквания относно пазара на труда в мотивите към законопроекта – понижаване на безработицата от 5,2% до 4,5% и повишаване на заетостта от 1% до 1,7%.

Нивата на безработица остават далеч от рекорда през предпандемичната 2019 г. от 4,2%, но вече се очаква да бъдат по-добри от тези през 2018 г. – 5,2%. Данните за коефициента на заетост и данните за ръста на работната сзаплата, се запазват на високо ниво и показват натиск на пазара на труда

несъответстващ на очакванията за отрицателни стойности на „output gap“. В съчетание с данните за икономическата активност и данните за износа, може да се очаква, че още тази година данните ще са положителни и ще ускорят над 1% през 2023г. особено, ако бъдат подкрепени от реализация на инвестициите по ПВУ.

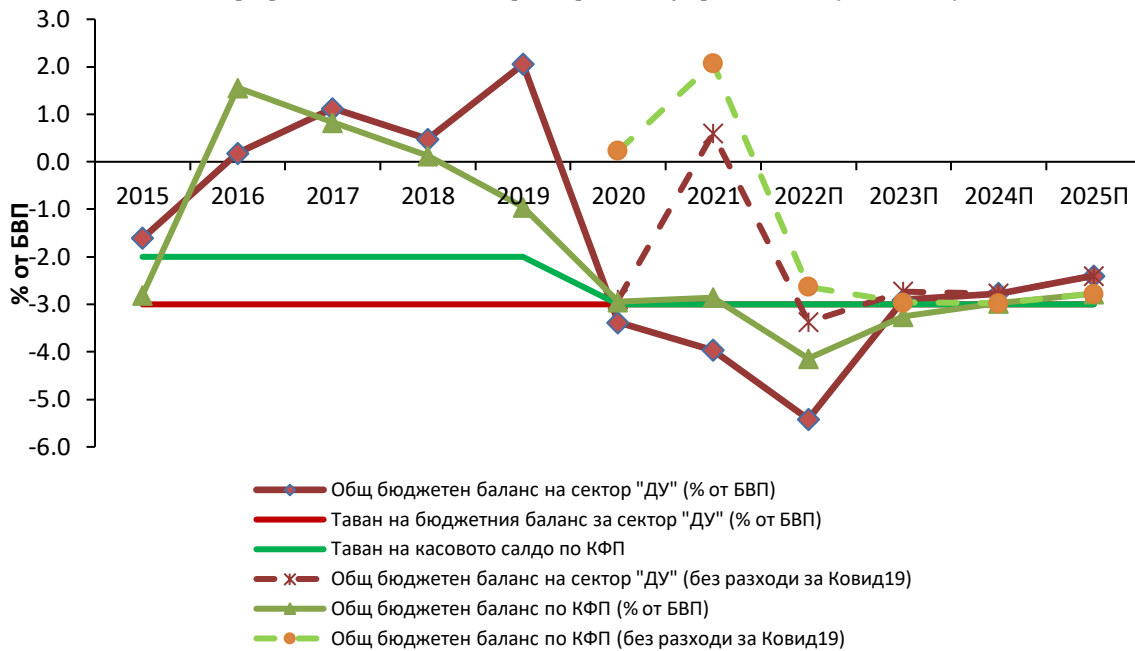
Средносрочна бюджетна цел (СБЦ) и структурен баланс

Средносрочната бюджетна цел на България е дефинирана за сектор „Държавно управление“ в чл. 23 на ЗПФ и се приема, че при консолидиран дълг под 40% от БВП тя не следва да надвишава 1 на сто от брутния вътрешен продукт. Планираният структурен баланс за 2022 г. бе дефицит в размер на 3,1% от БВП, с който бе превишено заложеното ограничение. Съветът за да определи как предложените промени в приходите и разходите в ЗИД на ЗДБРБ за 2022 г. ще се отразят на структурния баланс, трябва да е посочено дали и с колко се променя размерът на мерките с еднократен характер и цикличният компонент. Няма данни и за отклонението от потенциалния БВП, макар че има вероятност то да е положително, предвид очакваната пълна заетост на трудовите ресурси. Следва да се подчертае, че чл. 24 от ЗПФ допуска неизпълнение на СБЦ за структурния дефицит при извънредни обстоятелства и при условие, че не се застрашава устойчивостта на публичните финанси.

Дефицит на сектор „Държавно управление“ и касово салдо

Съгласно чл. 25, ал. 2 на ЗПФ дефицитът на сектор "Държавно управление" на годишна основа, изчислен въз основа на методологията на Европейската система от национални и регионални сметки на Общността, не може да надвишава 3 на сто от БВП. Очакваният дефицит на сектор "Държавно управление" за 2022г. бе в размер на 5,3% от БВП. Допълнителните промени в приходите и разходите по КФП след актуализацията ще доведат до влошаване на дефицита до 5,4% от БВП.

Граф. 2. Баланс на сектор „Държавно управление“ (% от БВП)



Източник: ФС по данни на МФ

Съгласно чл. 27, ал. 4 от ЗПФ годишният бюджетен дефицит по консолидираната фискална програма, изчислен на касова основа, не може да надвишава 3 на сто от БВП. Планираният дефицит по КФП за 2022 г. бе в рамките на 5 903 млн. лв. или 4.1% от БВП. Предложената актуализация се отразява неблагоприятно на дефицита по КФП, който се очаква да се увеличи до 6 228,4 млн. лв., но поради по-високия ръст на БВП като дял от него не се променя.

Дял на разходите в БВП

В чл. 28 от ЗПФ е установено ограничение за размер на държавата до 40% от БВП по отношение на общите разходи по КФП. В резултат на предложената актуализация общите разходи по КФП за 2022 г. се увеличават с 1 973,3 млн. лв. или с 3.1% спрямо първоначалния план и ще достигнат до 65 127,1 млн. лв., което е 43.3% от прогнозния БВП. От обхвата на правилото следва да се извадят средствата по сметки за средства от ЕС, при което ще бъде налице спазването на установеното ограничение.

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 (този растеж е 2,7% в реално изражение). Правилото попада в обхвата на общата дерогация за периода 2020-2022 г., която позволява нарушаването му.

Дългово правило

Предложената актуализация предвижда увеличаване на размера на дълга за 2022г. с 3 млрд. лв. Така консолидирания държавен дълг в края на 2022г. ще достигне до 38,5 млрд. лв., което представлява 25,6% от прогнозния БВП. Съотношението на дълга не представлява риск за спазване на фискалното правило за ограничение на дела на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“, 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.

VI. Изводи и препоръки

1) Макроикономическата прогноза изглежда неконсистентна. От една страна, счита се, че в нея вече е включен ефектът от мерките. От друга страна, като аргумент за по-високата стойност на очаквания растеж, се посочват подобрите от очакваното данни съобразно експресните оценки на НСИ за БВП. Същевременно очакванията изглеждат твърде оптимистични в сравнение с тези на други организации и институции.

2) Препоръките на Европейската комисия са за овладяване на темпа на нарастване на текущите разходи в посока консолидация. Фискалният съвет също счита, че инфлацията не може да бъде овладяна с компенсации от държавата. Необходим е изпреварващ икономически растеж, който може да се постигне с повече производителни (капиталови) държавни разходи.

3) Мерките действат директно в посока насърчаване на потреблението и обуславят проинфлационно действие, което е препоръчително да се избягва. При косвените данъци не могат да се предвидят предварително реакциите на производителите. В същото време липсват мерки, стимулиращи предлагането. Затова може да се обмисли приложението на фискални инструменти по линия на преките данъци.

4) Ускореното нарастване на текущите разходи води до промяна в структурата на разходите. Като резултат текущите „изместват“ капиталовите и ограничават възможностите за инвестиции. Фискалният съвет счита, че подкрепата за икономически растеж изисква да се гарантира необходимото фискално пространство за инвестиции.

5) С оглед препоръките на Европейската комисия, Фискалният съвет също препоръчва отново осъществяването на видими структурни реформи и по-специално реформа на капиталовото бюджетиране и на програмното бюджетиране. Това ще допринесе и за осигуряването на ефективни механизми за планиране, програмиране и реализация на публичните разходи.

6) Задълбочен анализ на мерките следва да се осъществи и от позицията на Плана за въвеждане на еврото в България, който беше приет на 27.05.2022 г.

7) Предвид връщането на икономиката към предкризисните нива, Фискалният съвет счита, че правителството следва да предложи стратегия със стъпки за доближаване на бюджетните параметри към спазването на фискалните правила. Основната цел на предпазната клауза е преодоляване на пандемията. Дерогацията на фискалните правила не следва да се използва като повод за разхлабване на фискалната дисциплина и провеждане на други национални политики извън необходимите за преодоляване на пандемията.

8) Средствата по ПВУ, които следва да послужат като база за финансиране на разходите, са еднократно явление, което представлява целево финансиране за конкретни проекти. Съветът счита, че те не следва да се използват като аргумент за повишаване на текущи разходи, които не са еднократни, а имат постоянен характер.

9) Наблюдава се трайна тенденция за значително разширяване на публичния сектор, а към момента липсва стратегия за връщането към утвърденото ниво на държавните разходи в размер на 40% от БВП. Разширяването на разходната част обуславя риск от повишаване на базата за бюджета за 2023.

VII. Заключение

В хипотезата на дерогация на фискалните правила през 2022 г., която позволява временно отклонение от изискванията на числовите фискални правила, Фискалният съвет съгласува предложението проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г. с препоръка между първо и второ четене да бъдат съобразени сметките за целесъобразни предложения в настоящото становище.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ:

ПРОФ. Д-Р БОРИС ГРОЗДАНОВ

