

**Позиция относно инфлация и икономически растеж,
представена на Кръглата маса, организирана
от Комисията по бюджет и финанси
на 31.05.2022 г.**



1. Фискалната политика в инфлационна среда

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 след средата на 2021 г. тенденцията за задържане или дори понижаване на равнището на цените се обърна. Следенето на динамиката на цените не попада в дейностите на Фискалния съвет и мандата, който институцията има. Въпреки това 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.

Важно е да се подчертае, че участието на държавата в икономиката е свързано с реализирането на стабилизационна функция. То е свързано с минимизирането на флукуациите от дългосрочната тенденция на развитие. Според конкретните обстоятелства такъв ефект може да постигне чрез подходящ фискално-монетарен микс. От такава гледна точка оценката на интензитета на бюджетните или паричните мерки задължително следва да се осъществява при анализ на отклонението на реалния БВП от потенциалния и цикличността на фискалната позиция. Това е и основният аспект, по който Фискалният съвет би могъл да вземе отношение, тъй като ценовата стабилност е приоритет на паричната политика, която провеждат централните банки.

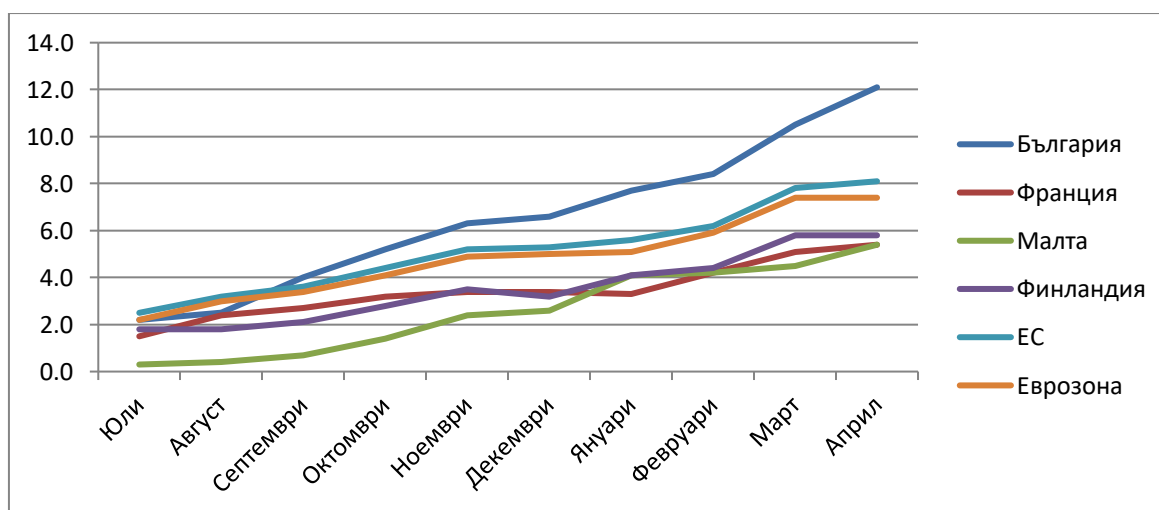
В условията на паричен съвет обаче, инструментите на централната банка у нас са ограничени. Именно по тази причина инфлацията се явява

предизвикателство основно пред правителството. Фиксираният курс на лева към еврото и общата обвързаност на страната ни с икономическите процеси в Европейския 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%.

Последните публикувани данни на Евростат за април показват, че 9 страни-членки са с двуцифрен темп на инфлация, сред които е и България. Инфлацията у нас е 12,1%, а средната за ЕС достигна 8,1%. Покачването на ценовите равнища е повсеместно явление, но темповете с които се развива в отделните държави са различни. По-висока инфлация от нашата отчитат само балтийските държави. Трите държави с най-ниска инфлация (под 6%) са Франция (5,4%), Малта (5,4%) и Финландия (5,8%). 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.

Граф. 1. Инфлацията в България и държавите в ЕС



Източник: Фискален съвет по данни на Евростат

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.

Все по-трудно изглежда спазването на конвергентния критерий от Маастрихт за ценова стабилност. Именно с оглед на това изискване в последните няколко становища Фискалният съвет препоръчва да се обърне внимание на това предизвикателство. 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.

Затова се 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.

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.

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.

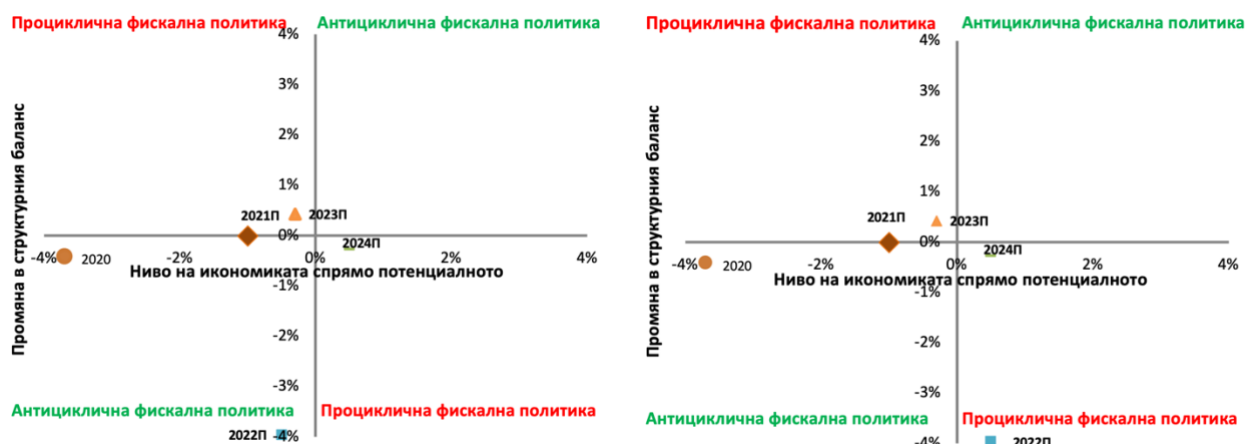
В този аспект, Фискалният съвет счита, че евентуалната актуализация на бюджета в средата на годината трябва да бъде преразгледан през призмата на недопускане на влизане в процедура за свръхдефицит и предприемане на съответните корективни мерки за намаляване на дефицита за 2022 г. и планирания за 2023 г.

2. 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%, за което допринасят общата факторна производителност с 1,2 пр.п., капиталът с 0,7 пр.п. и труда с 0,2 пр.п.

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. Тъкмо в такава посока са ревизирани данните относно пазара на труда в пролетната макроикономическа прогноза спрямо есенната – понижаване на безработицата от 5,2% до 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 смята, 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.

Граф. 2. Фискална позиция при различни сценарии



Източник: Фискален съвет по данни на МФ (ляво) и собствени допускания (дясно)

Както се вижда от граф. 2., а стойностите остават силно гранични, а отклоненията непропорционални. Част от резултатите се дължат и на въздействие на нивото от предходните години, което води до липса на ярко изразеност на политиката. В контекста на въздействие на дискутираните мерки, по скоро ефекта би бил от неутрален до изпадане в ясно изразена проциклична позиция, т.е. ще наблюдаваме проинфлационно въздействие.

3. Предложените антикризисни мерки от правителството

На 18.05.2022 г. Министерския съвет обяви пакет от 14 антикризисни мерки на стойност около 2 млрд. лв. (1,4% от БВП). Въпреки че въпросът е от изключителна обществена значимост, а прозрачността е основен принцип при управлението на публичните финанси, до момента все още не е представена никаква допълнителна информация нито от Министерския съвет, нито от Министерството на финансите. Липсват разчети на въздействието на всяка една мярка, което възпрепятства анализа на въздействието им върху бюджета и върху икономиката. Очаква се финансирането на мерките да се осъществи за сметка на по-високите приходи, които се генерират вследствие на инфлацията. Някои от мерките сами по себе си обаче ще повлияят в посока на намаление на приходите. А неовладяването на инфлацията пък рискува потискане на растежа. Освен това, при запазване на сегашното ниво на инфлация и

тенденциите в дан.приходи, допълнителните приходи спрямо планираните в консолидираната програма ще бъдат около 700 млн., а с допълнително ускорение на инфлацията с около 2%, това би ги повишило до около 1.1 млрд. Но това е преди да бъдат приложени мерките в приходната част, които ще доведат до съответната загуба на дан. приходи. Допълнителните приходи в неданъчните приходи е трудно да бъдат оценени поради липса на достатъчно информация за намеренията на правителството и резултативността на данните за държавните енергийни предприятия. Но така или иначе независимо от риска и условността на оценките, се вижда, че в голямата си част разходната част на мерките ще бъде финансирана от неданъчни приходи, еднократни по характер, което поставя доста въпросителни с оглед на изразеното от нас становище за реална опасност от есента да бъдем поставени в процедура на свръх дефицит.

Това, което се обяви при представянето на мерките, беше, че те целят да подпомогнат най-уязвимите членове на обществото в условията на непрекъснато увеличаващи се цени. 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 такава посока, техния дизайн не предполага да се постигне желания ефект. Напротив, част от тях биха повлияли в посока повишаване на потреблението на по-богатата част 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 с поне 2 млрд. лв. за 2022 г. 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. Към момент обаче липсва аргументация по тези въпроси. Предвид широкия и разнообразен кръг от мерки, Фискалният съвет се спира само върху някои от тях.

0% ДДС за хляба – 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 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 дефакто промишлените производители на хляб.

Отстъпка от цената на горива – мярката се въвежда до края на годината. Към момента все още не е ясно как ще се администрира мярката. Аналогично на ДДС, акциза е косвен данък и намалението му не стимулира предлагането, а потреблението. Макроикономически ефекта му е спорен върху нивото на инфлация, дори контрола върху единичната цена да е ефективен.

Намеренията са тя да бъде достъпна само за крайни потребители. Това обаче е единственото таргетиране. Понижаването на крайната цена има стимулиращ ефект върху потреблението, което от своя страна оказва проинфлационен натиск. Ако все пак мярката се възприеме за адекватна, 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.

Все още не е уточнено как ще се осъществи администрирането на мярката. Не е ясно защо е необходимо ограничаването на мярката от юридически лица, при положение, че така или иначе за тях е неизгодно да се възползват от нея. 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.

Предоставянето на 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 талон; ползващите служебни автомобили за лични цели, които са обложили това потребление по съответния ред и т.н. Показването 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.

4. Изводи и препоръки

Инфлацията не може да бъде овладяна с компенсации от държавата. Необходим е изпреварващ икономически растеж, който може да се постигне с повече производителни държавни разходи (напр. капиталови разходи).

За да се намали инфлацията е необходимо държавните разходи да се свиват или да растат с по-бавен темп от този на икономиката.

Именно в тази посока и препоръките на Европейската комисия – ограничаване на ръста на текущите разходи.

Възможността от изпадане в процедура по свръхдефицит, изисква още отсега да бъдат реализирани мерки за консолидация (което е в съзвучие с антиинфлационната политика), и преразглеждане на част от предложените мерки.

Фискалният съвет счита, че с оглед на запазване на подкрепата за икономически растеж е необходимо запазване на фискално пространство за инвестициите.

В този аспект, подновяваме препоръките си за видими структурни реформи и по специално реформа на капиталовото бюджетиране и на програмното бюджетиране с оглед осигуряване ефективни механизми за планиране, програмиране и реализация на публичните разходи.

При косвените данъци не могат да се предвидят предварително реакциите на производителите. Затова може да се обмисли приложението на фискални инструменти по линия на преките данъци.

Мерките, които действат директно в посока насърчаване на потреблението, обуславят допълнителен проинфлационен натиск, поради което е препоръчително да се избегнат.

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