

**Становище относно
пролетна макроикономическа прогноза и
проект на средносрочна бюджетна прогноза 2023-2025 г.**

15/04/2022 г.

СТАНОВИЩЕ



Съдържание

Въведение	2
I. Анализ на макроикономическата рамка	3
1. Оценка на ревизията спрямо последната прогноза на МФ.....	4
2. Сравнителен анализ с други макроикономически прогнози	5
3. Предизвикателства пред икономическото развитие.....	7
II. Оценка на фискалната рамка	9
1. Оценка на фискалната позиция за периода 2023-2025 г.....	9
2. Съответствие с фискалните правила.....	12
2.1. Балансови правила	13
Средносрочна бюджетна цел (СБЦ) и структурен баланс	13
Дефицит на сектор „Държавно управление“ и касово салдо	14
2.2. Разходни правила	16
Правило за дял на разходите в БВП	16
2.3. Дългово правило и стратегия за управление на дълга	17
III. Анализ на приходните политики	19
IV. Анализ на разходните политики	23
V. Дискреционни мерки по приходите и по разходите	24
VI. Изводи и препоръки.....	24
VII. Заключение	26

Въведение

Настоящото становище е изготвено в изпълнение на разпоредбите на чл. 6. от Закона за фискален съвет и автоматични корективни механизми. Пролетната макроикономическа прогноза е публикувана от Министерството на финансите на 05.04.2022 г. в изпълнение на т. 2.1.10. от приетата бюджетна процедура за 2023 г., утвърдена с РМС № 38 от 27.01.2022 г.

Съгласно т. 2.1.11. Министерството на финансите следва да съгласува с Фискалния съвет до 11.04.2022 г. и средносрочната бюджетна прогноза. Документът обаче е публикуван на уебсайта на Министерството на 12.04.2022 г. следобед със срок на съгласуване до 14.04.2022 г. Наблюдава се отклонение от утвърдената бюджетна процедура. Времевият интервал за съгласуване се явява два работни дни и е крайно недостатъчен за осъществяването на задълбочен анализ. Подходът с кратки срокове за съгласуване от страна на Министерството на финансите не е нов. Но се наблюдава влошаване при тази тенденция, като в настоящите условия срокът е дори по-кратък от обичайно. Фискалният съвет припомня, че стандартните интервали, заложили например в чл. 6., ал. (1), т. 2., предвиждат срок от 10 дни, а в т. 5 – от 14 дни.

Условията на несигурност, обусловени от последиците от пандемията от COVID-19, се задълбочават поради ескалацията на конфликта между Русия и Украйна. Затова макроикономическата и бюджетната прогноза на Министерството на финансите имат съществено значение не само за управлението на публичните финанси, но и за планирането, което различните икономически субекти осъществяват.

По отношение на средносрочната бюджетна прогноза обаче е налице допълнителна несигурност с оглед оповестените планове за предстояща актуализация на държавния бюджет и заявката за антиинфлационни мерки. Фискалният съвет изрази становище, че предварителното залагане на актуализация в средата на годината, без да са налице обстоятелства, които я изискват, противоречи на основни принципи при управлението на публичните финанси. В условията на висока инфлация, която води до

значително повишаване на номиналната стойност на приходите обаче, такова решение изглежда по-обосновано. Въпреки това, Съветът счита, че такава актуализация не е наложителна, а правителството би могло да провежда целенасочени политики и в рамките на вече заложените параметри.

В изпълнение на своите задължения Фискалният съвет подготви настоящото становище, което включва оценка на основните макроикономически индикатори – растеж (номинален и реален) и неговите компоненти, инфлация и безработица, както и на основните фискални показатели. При оценката им са приложени два метода – сравнителен анализ с други макроикономически прогнози, и съпоставяне с очакванията, заложиени през месец януари при приемането на Закона за държавния бюджет за 2022 г.

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 бюджетни показатели, а точността им е от решаващо значение.

Поредица от фактори допринесоха за високата степен на несигурност в макроикономически план у нас. На първо място, като такъв се прояви пандемията от COVID-19 – особено предвид ниското ниво на ваксинационно покритие в България. В глобален план нарушените вериги на доставки се възстановяват със забавен темп. И до момента в редица сектори се наблюдават съществени затруднения – например вследствие на недостига на микрочипове.

На второ място, негативно въздействие оказва политическата нестабилност през 2021 г. у нас. Тя доведе до разработването на различни макроикономически прогнози от Министерството на финансите в четири последователни месеца в периода октомври-януари. Съответно настоящата пролетна макроикономическа прогноза се публикува след по-малко от три

месеца спрямо предходния аналогичен документ на Министерството. Друга негативна последица е значителното забавяне на разработения Национален план за възстановяване и устойчивост (НПВУ). Основните ефекти от късното му одобрение са два. От една страна, България изгуби правото си да получи авансово плащане. От друга – съкращава се времевият интервал, в който държавата има възможност да реализира своите проекти.

На трето място, отново в глобален план, несигурността към настоящия момент произтича най-вече вследствие на конфликта между Русия и Украйна, който ескалира в края на месец февруари. Това е основният фактор, който оказва влияние върху макроикономическите индикатори в момента, но се очаква въздействието му да се проявява в дългосрочен план.

1. Оценка на ревизията спрямо последната прогноза на МФ

Въпреки краткия интервал между последните две макроикономически прогнози на Министерството на финансите, отклоненията между тях са съществени. Това обстоятелство е напълно обосновано вследствие на непредвидимия икономически шок от развитието на конфликта между Русия и Украйна. Основните макроикономически показатели и измененията между тях в двете прогнози са представени в Табл. 1

Табл. 1. Индикатори в макроикономическите прогнози на МФ от януари и от април

Месец на прогнозата	Януари	Април	Изменение (абс. ст.)	Изменение (отн. ст.)
Макроикономически индикатор				
БВП	143 024 млн. лв.	147 403 млн. лв.	4 379 млн. лв.	3,1%
БВП (реален растеж)	4,8%	2,6%	-2,2 пр. п.	-45,8%
БВП (номинален растеж)*	9,5%	11,0%	1,5 пр. п.	15,8%
Потребление	4,3%	2,6%	1,7 пр. п.	39,5%
Брутообразуване на основен капитал	11,7%	7,6%	4,1 пр. п.	35,0%
Средногодишна инфлация (ХИПЦ)	5,6%	10,4%	4,8 пр. п.	85,7%
Дефлатор на БВП	4,5%	8,2%	3,7 пр. п.	82,2%

*Изчисление на ФС

Източник: ФС по данни на МФ

При анализа на представените данни следва да се вземе предвид, че номиналният размер на БВП за 2021 г. е оценен на 132 744 млн. лв. В своите становища до момента Фискалният съвет неколнократно подчерта, че въз основа на различни показатели като растежа на тримесечна база, измененията в различните индекси и данъчните приходи счита предходните прогнози за този индикатор за значително подценени. Очакванията в последната от тях – през януари, предвиждаха БВП да достигне едва 130 614 млн. лв. Тази стойност е с 1,6% по-ниска спрямо отчетената два месеца по-късно.

Отклоненията в Табл. 1. са съществени. Това обстоятелство не може да бъде отдадено на неточността на прогнозата, тъй като основно влияние има непредвидимият икономически шок от конфликта между Русия и Украйна. Следва обаче да се подчертае, че още през януари Фискалният съвет определи икономическият растеж (и неговите компоненти – потребление и инвестиции) като надценени, а инфлацията – като подценена.

Именно покачването на цените води до повишение на номиналния размер на БВП спрямо предходната прогноза, но съчетано със значително по-нисък темп на нарастване на реалния растеж. Същевременно Съветът подчерта, че високото ниво на инфлацията ще се прояви като фактор, който потиска потреблението. В допълнение, Съветът изрази становище, че като компонент на БВП, публичните инвестиции традиционно се характеризират с висока неточност при планирането. Обикновено те остават в значителна степен нереализирани, т.е. изпълнението им по-слабо от очакваното.

2. Сравнителен анализ с други макроикономически прогнози

Освен съпоставянето с последната публикувана макроикономическа прогноза на Министерството на финансите, Фискалният съвет осъществява и сравнителен анализ с очакванията на други организации. При настоящите условия обаче решаващо значение има моментът на тяхното изготвяне. Всички документи (напр. зимната прогноза на Европейската комисия),

съставени преди ескалирането на конфликта между Русия и Украйна, са неотнормирани.

От такава гледна точка възможностите за съпоставяне с други прогнози са ограничени. За целта Фискалният съвет използва макроикономическата прогноза на БНБ, утвърдена на 07.04. и тримесечният макроикономически обзор на УниКредит Бизнес Информация. Възможността за съпоставимост между тях също не е оптимална, доколкото в тях се прилага различна методика (напр. УниКредит прогнозира ИПЦ, но не и ХИПЦ; БНБ не представя оценка за номиналния размер на БВП и др.). Затова Фискалният съвет поставя акцент върху три индикатора: БВП като водещ измерител за растежа; инфлацията като основно предизвикателство в макроикономически план и брутообразуването на основен капитал, възприето от Съвета като надценено в предходното становище на институцията.

Въпреки значително понижаване на очакванията на Министерството на финансите за реалния БВП през 2022 г., Фискалният съвет счита, че те все още изглеждат твърде оптимистични, съпоставени с други прогнози (Табл. 2.).

Табл. 2. Очаквания за макроикономически индикатори на България на различни организации

Макроикономически индикатор	Организация		
	МФ	БНБ	УниКредит
БВП (млрд. лв.)	147,4	-	153,7
БВП (реален растеж, %)	2,6	2,1	1,4
ХИПЦ в края на периода (%)	10,0	9,6	-
ИПЦ в края на периода (%)	-	-	10,8
Брутообразуване на основен капитал (%)	7,6	5,6	4,1
Частно потребление (%)	2,4	2,7	1,1

Източник: ФС по данни на посочените организации

Очакванията на Министерството на финансите традиционно са най-оптимистични сред алтернативните прогнози. БНБ предвижда реалният

растеж да бъде с 19,2% по-нисък (0,5 пр. п.), а УниКредит – с 46,2% (1,2 пр. п.). Високите нива на инфлация частично потискат потреблението. Те обаче допринасят за съществено повишаване на номиналния БВП, а съответно и за значително нарастване на приходите в държавния бюджет.

Въпреки ревизията в посока понижение, очакванията за нивото на инвестициите все още остават твърде оптимистични. В преобладаваща степен те са обусловени от дейностите по НПВУ. Следва обаче да се подчертае, че са налице значителни затруднения при техния анализ, доколкото от определен момент прозрачността при неговата ревизия драстични се понижи. Към настоящия момент Министерството на финансите все още не е включило разширена и задълбочена оценка на макроикономическите ефекти от изпълнението на дейностите по Плана.

В допълнение, инвестициите са обвързани със съществен риск – като цяло по-бавен процес на реализиране. Той е обусловен от необходимостта от разработването и утвърждаването на проекти. Такива дейности обикновено се забавят, а правителството оповести намерения да ревизира вече изготвени проекти. Към момента все още липсва информация в тази посока, но вероятно ще бъде предоставена с актуализацията на държавния бюджет.

3. Предизвикателства пред икономическото развитие

Основно предизвикателство пред икономическото развитие остава високото ниво на инфлацията. Основна критика в това отношение се отправя към централните банки, които проведоха агресивна парична политика в условията на пандемия. Същевременно при затягането на монетарните стимули те проявиха предпазливост, поради риска от потискане на растежа.

Фискалният обаче съвет счита, че причините са по-комплексни и редица проинфлационните фактори също допринесоха за повишаването на цените, макар и с второстепенно значение. Към тях могат да се причислят нарушените вследствие на пандемията вериги на доставки, дефицитът на определени ресурси и суровини, рязкото V-образно възстановяване на

икономиките, енергийната криза, спекулацията с някои стоки и др. Всеки от тези фактори може да бъде предмет на самостоятелен подробен анализ. Подобен проинфлационен ефект имат и процикличните фискални стимули – за повишаване публичните разходи, генериране на дефицит, нарастване на публичния дълг, а също и политика на увеличаване на доходите, която значително изпреварва производителността на труда.

Към момента инфлацията в България се характеризира с по-високи нива спрямо средните в ЕС и еврозоната. От решаващо значение са не толкова търговските отношения с Русия и Украйна, колкото цялостната посока на развитие на конфликта. Към настоящия етап все още е невъзможно да се предвиди потенциалното развитие в тази посока, но рисковете за България остават високи.

Възможностите за въздействие върху равнището на цените у нас са ограничени. В условията на паричен съвет в България инструментариумът на централната банка е ограничен и провеждането на пълноценна парична политика е невъзможно. Същевременно фиксираният курс на лева към еврото допринася ефектите от мерките на Европейската централна банка да оказват влияние и у нас. Може да се твърди, че в известна степен инфлацията в България е „вносна“.

Правителството направи заявка относно намерения за фискални мерки, които да компенсират икономическите субекти за повишаването на цените. Такава политика има по-скоро социален характер. Все още липсва информация за тези планове, поради което те не могат да бъдат оценени. Въпреки това следва да се отбележи, че възможностите за противодействие чрез инструментите на фискалната политика са твърде ограничени. Напротив, съществува значителен риск те да допринесат допълнително за повишаването на цените, като генерират допълнителна „вътрешна“ инфлация. А също и до създаване на условия за стагфлация или рецесия.

В настоящите условия най-обоснован изглежда подход за реализиране на излишък от инфлационно обусловените приходи. От своя страна провеждането на политика с високи нива на държавните разходи, на

дефицита и на дълговото финансиране създава рискове, свързани с интензитета на фискалния импулс и въздействието върху икономиката.

Фискалният съвет препоръчва провеждането на системна антиинфлационна политика, организирана към целенасочено въздействие по агрегати. Тъй като влиянието на мерките е отложено във времето, е от съществено значение те да се осъществяват поетапно, така че да бъде възможно постепенното абсорбиране на ефектите от тях.

Като съществен риск пред прогноза Фискалният съвет отчита високата вероятност от реализирането на алтернативния сценарий през 2023 г. Очаква се икономическите последици от конфликта между Русия и Украйна да бъдат трайни, като се задълбочат предизвикателствата пред икономиките – особено на страните в региона.

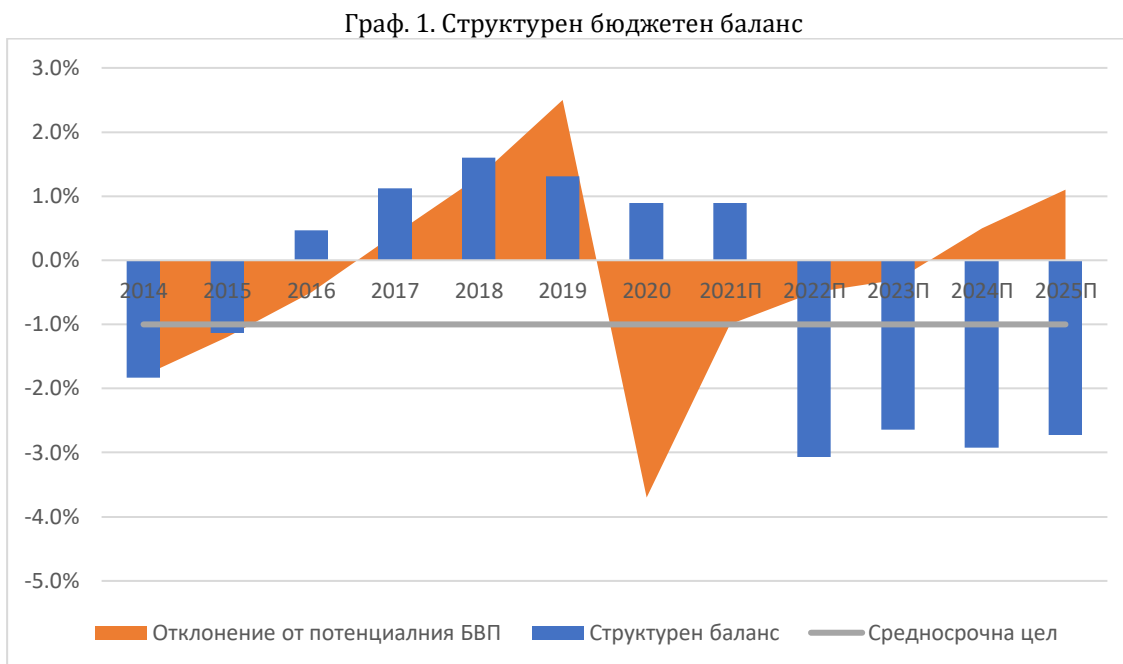
II. Оценка на фискалната рамка

1. Оценка на фискалната позиция за периода 2023-2025 г.

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. Изменението в структурния баланс от своя страна показва посоката на движение на политиката на правителството, доколкото структурният баланс е онази част от общия бюджетен баланс, която отразява правителствената дискреция.

До 2018 г. се следваше политика на фискална консолидация. В следващите три поредни години също се реализираха излишъци, макар и непланирани. До 2020 г. икономиката на България растеше стабилно с над 3% годишно, като растежът основно се движеше от нарасналото вътрешно търсене. Но пандемията от COVID-19 и последвалото свиване на икономиката поставиха пред **сериозни предизвикателства стабилността**

на публичните финанси и наложиха промяна на фискалната политика. Структурният бюджетен баланс е представен на Граф. 1.



Видно от графиката до текущата година България преизпълняваше своята средносрочна бюджетна цел за структурния дефицит, която е определена на -1% от БВП. Последиците от пандемията се отразиха върху общата икономическа активност, поради което през 2020 и 2021 г. икономиката се развива под своя потенциал. За разлика от предишната прогноза, която предвиждаше затваряне на отрицателното отклонение от потенциалния БВП още през 2022 г. в настоящата прогноза икономиката остава под своя потенциал и през 2022 и 2023 г., като аутпут гапа минава на положителна територия през 2024 и 2025 г. **Въпреки това през целия прогнозен период се предвижда структурен дефицит в рамките на 2,6 до 2,9% без да се вижда ясна тенденция за неговото свиване.**

Пандемията от COVID-19 се отрази и на развитието на потенциалния темп на икономическо развитие. Потенциалният БВП забави растежа си в резултат на пандемията от COVID-19 от 2,6% през 2019 г. до 1,7% през 2020 г. Очакванията са, че през тази година той ще нарасне с 1,8%, а тенденцията

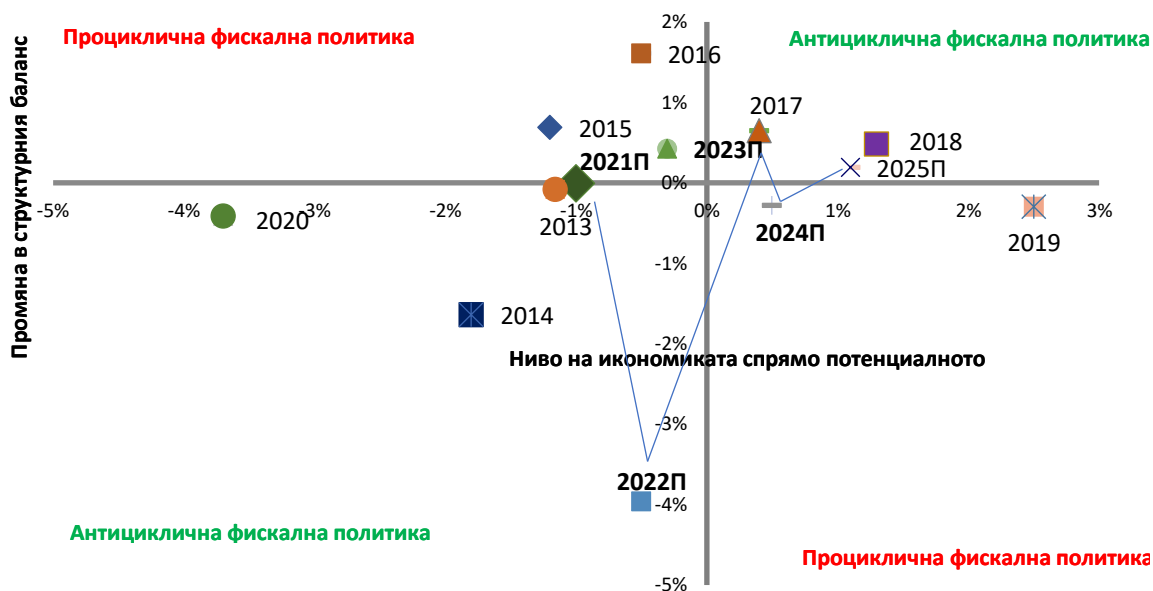
за ускоряващо развитие ще продължи и през следващите години, като през 2023г. Министерство на финансите предвижда ръста да достигне 2,8%. Прогнозите са по-скромни спрямо очакванията в предишната средносрочна бюджетна прогноза.

За 2020 г. е отчетено отрицателно отклонение от потенциала (output gap) в размер на 3,7 % от БВП, но очакванията са постепенно да се затвори до 2024 г. В края на прогнозния период се планира да достигне 1,1%. Съществените разлики между настоящата и предходната прогноза произтичат от различната оценка за отклонението от потенциала. Липса обаче подробна аргументация относно влиянието на факторите, които са допринесли за ревизията ѝ.

В рамките на прогнозния период няма изгледи да се спази средносрочната бюджетна цел за структурния дефицит за сектор „Държавно управление“. Не е ясен процесът, по който ще се осъществи пътят към постепенна консолидация.

На база на данни в АСБП и Конвергентната програма на правителството, както и собствени оценки, фискалната позиция на България за периода 2012-2025 г. е представена на Граф. 2.

Граф. 2. Фискална позиция на България за 2012-2025 г.



Източник: ФС по данни на МФ

От данните за нивото на икономиката спрямо потенциала в СБП 2023-2025 г. се вижда, че през 2024 г. и 2025 г. се очаква да наблюдаваме положително отклонение. **Поради очакваното развитие на икономиката под потенциала за 2022г. фискалната позиция е антициклична, но ако се развие по оптимистичен сценарий, тя би била силно проциклична изразена.** Проциклична в по-малка степен е и фискалната позиция за 2024 г. През 2023 и 2025 г. фискалната позиция има антициклично въздействие. Особено впечатление правят значителните флукутации между отделните години. Политиката по отношение на цикъла в периода 2021-2025 г. е непоследователна и неконсистентна.

2. Съответствие с фискалните правила

Законът за публичните финанси регламентира няколко числови фискални правила, за спазването на които следи Фискалният съвет. Основното предизвикателство пред спазването им в настоящата и следващите години не само у нас, но и по целия свят, се явява епидемията от COVID-19. В тази връзка на 20.03.2020 г. за първи път в историята Европейската комисия предложи да се задейства общата клауза за дерогация, предвидена в Пакта за стабилност и растеж като мярка за бърза и категорична реакция срещу пандемията от COVID-19. Общата клауза за дерогация позволява 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.

В условията на незадължително спазване на фискалните правила, оценката за съответствието или отклонението от установените ограничения има само информативно значение. Следва да отбележим, че дерогацията е валидна за фискалните правила, които са уредени от Пакта за стабилност и растеж, и за които следи Европейската комисия, но останалите фискални правила по отношение на консолидираната фискална програма, произтичащи от ЗПФ, остават в сила.

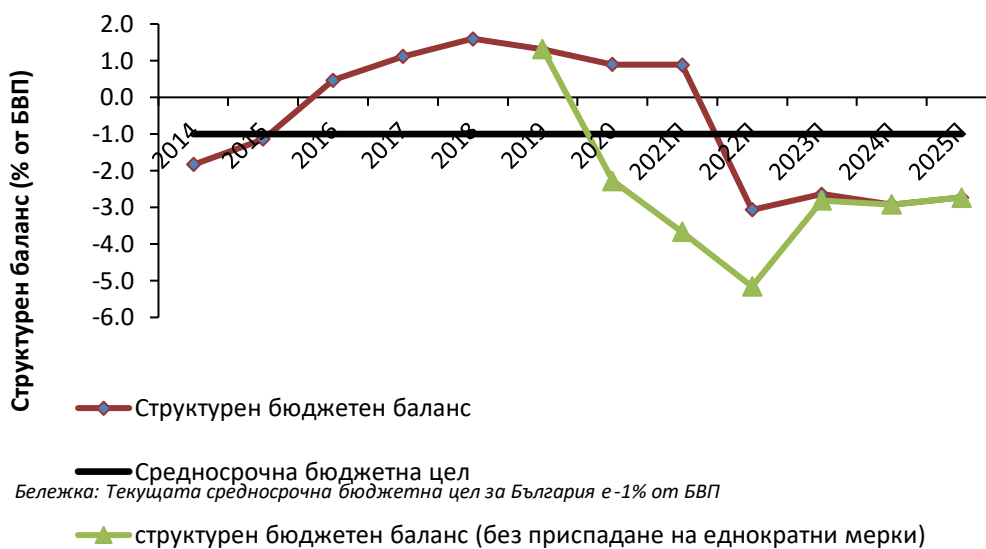
2.1. Балансови правила

Средносрочна бюджетна цел (СБЦ) и структурен баланс

Поради ниския размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ (под 40% от БВП) се приема, че СБЦ на България за периода на анализирания средносрочна бюджетна прогноза е -1% от БВП. За изчисляването на структурния баланс съществено значение има размера на т.нар. еднократни мерки, затова на графиката сме показали и какъв би бил структурния дефицит ако не се приспадаха тези разходи за еднократни мерки.

През 2022 г. се планира рязко влошаване на структурния бюджетен баланс. Бюджетната политика за прогнозния период трайно преминава от структурен излишък към структурни дефицити. Преминава се от рестриктивна фискална политика към сериозна фискална експанзия.

Граф. 3. Структурно бюджетно салдо и СБЦ



Източник: ФС по данни на МФ

Както е видно на Граф. 3. **през целия прогнозен период се планира структурен дефицит по-голям от определената средносрочна бюджетна цел.** Предвижда се постепенно приближаване към референтната стойност,

като в края на периода структурния дефицит ще се свие до 2,7% от БВП, което е значително над ограничението от 1%.

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.

Дефицит на сектор „Държавно управление“ и касово салдо

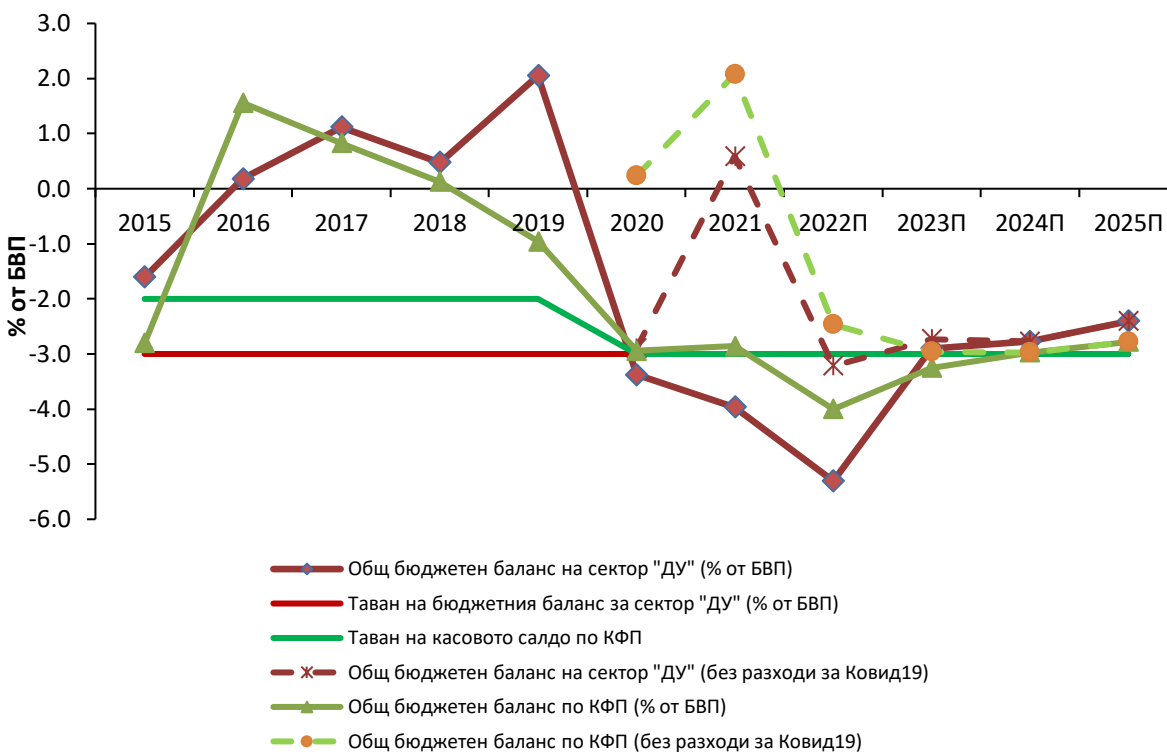
През последните две години извънредната ситуация, свързана с разпространението на COVID-19, и последиците върху заетостта, потреблението и общата стопанска активност се отразиха негативно върху публичните финанси, в резултат на което е налице влошаване на бюджетния баланс.

Съгласно чл. 25, ал. 1. на ЗПФ целта за салдото на сектор "Държавно управление" е постигане и/или поддържане на нулево или положително салдо. Ал. 2 регламентира дефицитът на сектор "Държавно управление" на годишна основа, който не може да надвишава 3 % от БВП. Допускат се изключения при извънредни обстоятелства, за каквото се счита пандемията от COVID-19. Така от 2020 г. насам дефицитът превишава ограничението, като за 2022 г. е планиран най-висок дефицит, а именно 5,3% от БВП.

В утвърдените документи с бюджетната процедура за 2022 г. беше заложен дефицит за 2023 г. от 3,6% от БВП в нарушение правилото, поради което Фискалният съвет препоръчва преразглеждане на бюджетните прогнози за 2023 г. и намаляване на планирания дефицит на сектор "Държавно управление" до ограничението от 3% от БВП. Изглежда Министерството на финансите е взело предвид тези съображения, тъй като в СБП 2023-2025 е заложен дефицит от 2,9%. Съветът обаче не препоръчва фискалното планиране да се осъществява при толкова близки стойности до ограниченията, защото минимални отклонения от прогнозите биха довели до нарушаване на съответните правила. При настоящите условия на несигурност подобни отклонения не са нехарактерни.

По отношение на бюджетния дефицит по КФП, изчислен на касова основа, в чл. 27, ал. 4 от ЗПФ е посочено, че не може да надвишава 3 % от БВП, като при извънредни обстоятелства се допуска и по-голям дефицит. Правилото е национално и няма аналог в европейските документи.

Граф. 4. Баланси на сектор „Държавно управление“ и КФП (% от БВП)



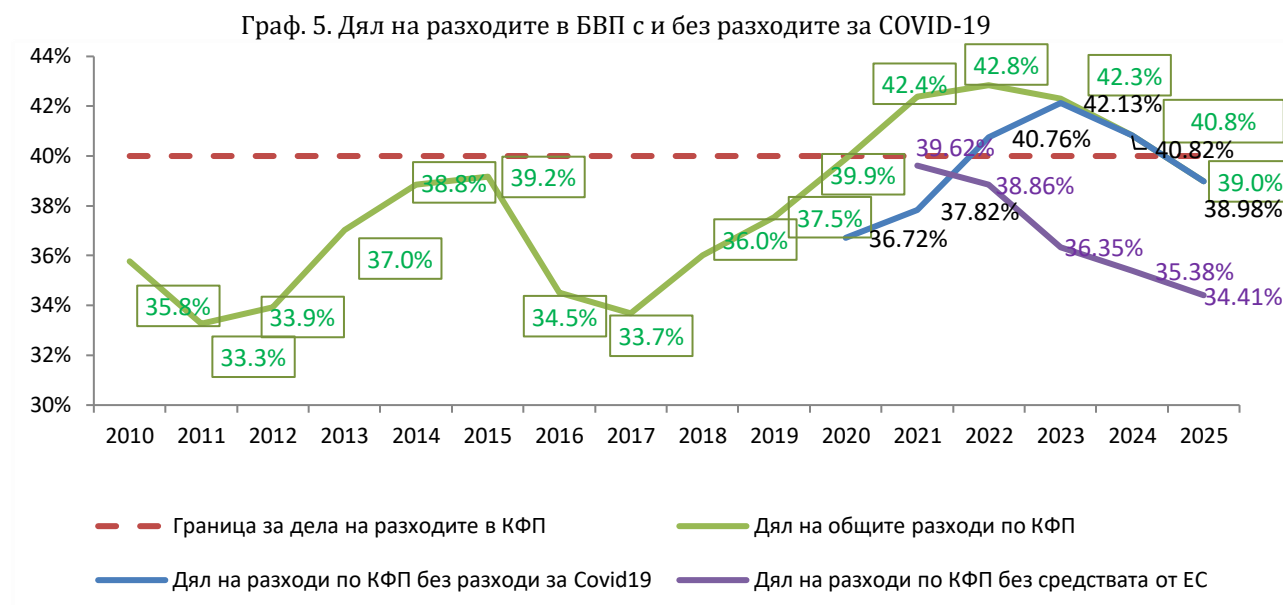
Източник: ФС по данни на МФ

Балансът на сектор „Държавно управление“ остава отрицателен през целия прогнозиран период. След 2022 г. се планира постепенна консолидация, но не и достигане на нулево салдо. Забелязва се и сериозно отклонение през 2021 и 2022 г. в стойностите за дефицита със и без разходи за COVID-19. На ниво КФП също не се предвижда постигане на нулево или положително салдо до края на прогнозния период, а задържане на баланса около границата на фискалното правило.

2.2. Разходни правила

Правило за дял на разходите в БВП

Това правило е национално и цели да ограничи размера на публичния сектор до 40% от БВП.



Източник: ФС по данни на МФ

До 2021 г. общите бюджетни разходи по КФП са в рамките на ограничението от 40 % от БВП. След това те трайно се установяват над тази граница, наложена от ЗПФ. През 2020 г. от обхвата на правилото бяха изключени разходите, извършвани от сметки за средства от Европейския съюз с мотива да не се ограничава усвояването на средствата. От Фиг. 5. се вижда, че за текущата година са планирани разходи почти 43% от БВП, като след приспадане на разходите по сметките за средства от ЕС, те са точно на границата от 40%. Според Фискалния съвет такова планиране – на ръба на фискалното правило – крие сериозен риск за неговото спазване, още повече че очакванията за размера на БВП са по-скоро оптимистични. Несбъдването им автоматично ще доведе до превишение на разходите над 40% от БВП.

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. Допустим е по-висок ръст само когато извънредни обстоятелства налагат това и при компенсиране с допълнителни мерки, водещи до увеличаване на бюджетните приходи (които не са с еднократен характер). Растежът на разходите се планира да е под приемливия референтен темп през прогнозния период.

2.3. Дългово правило и стратегия за управление на дълга

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.

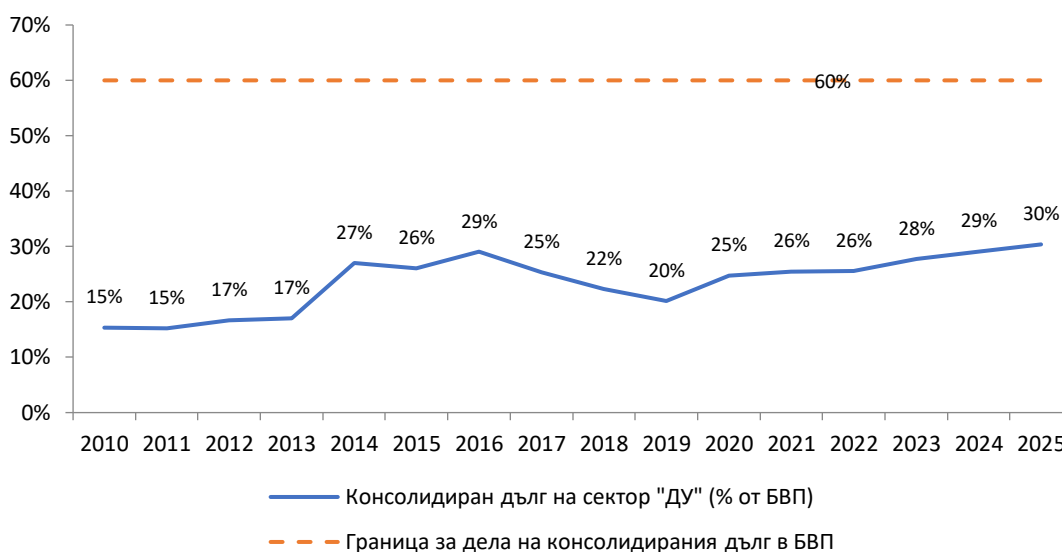
Вследствие на по-консервативната фискална политика през последното десетилетие, нивото на дълга у нас запазва нива, които са далеч по-ниски от ограничението. В допълнение, след 2016 г. беше установена трайна тенденция за неговото понижаване, като се достигна до 20% през 2019 г.

Независимо от неблагоприятната динамика на относителния дял на консолидирания дълг спрямо БВП, показателят запазва стойности далеч под максимално референтната стойност на Маастрихтския критерии за конвергенция от 60% и на дълговото фискално правило. Въпреки това в предходни становища Фискалният съвет неколккратно отбеляза, че темповете на нарастването му от началото на пандемията са твърде интензивни.

В предложения проект на СБП консолидираният дълг на сектор „Държавно управление“ се очаква да достигне 30,4% от БВП или номинална стойност от 55,7 млрд. лв. през 2025 г. в края на разглеждания период.

Високите нива на инфлация обаче също водят до значително повишаване на номиналния размер на БВП. По тази причина нивото на дълга като дял от БВП се запазва ниско въпреки същественото повишаване в номинална стойност (с 47,8% – от 37,7 млрд. лв. през 2022 г. до 55,7 млрд. лв. през 2025 г.). За планирания четиригодишен период 2022-2025 г. увеличението в размера на консолидирания държавен дълг възлиза на приблизително 22 млрд. лв.

Граф. 6. Консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Следва да се подчертае, че при разглеждането на динамиката на дълга като дял от БВП, важността на нарастването му в номинален размер може да бъде подценена (особено предвид факта, че България е далеч от ограничението за 60 на сто). Това е от особено значение, защото нарастването на номиналния БВП се дължи в много по-висока степен на инфлацията, отколкото на реален растеж.

Друг съществен проблем с нарастването на дълга е и повишаването на разходите за лихви. Нивата на лихвите значително се повишават. В началото

на април Министерството на финансите вече отхвърли поръчки за 10,5 годишни ДЦК поради неоптимална цена. Следва обаче да се подчертае и пониският коефициент на покритие. Тенденциите както в световен, така и в национален план насочват към повишаване на цената на дълговото финансиране.

Тази неблагоприятна динамика при дълга е допълнителен аргумент Фискалният съвет да препоръчва политика на по-ускорена консолидация в следващите години от прогнозния период – в случай че икономическото развитие я позволява и събитията се развиват съобразно заложените в прогнозата.

На последно място, надценяването на икономическия растеж – предвид по-оптимистичната макроикономическа прогноза на Министерството на финансите спрямо тези на други организации, би довело и до увеличаването на дела на дълга в БВП, а също и до по-висок дял на лихвените плащания.

III. Анализ на приходните политики

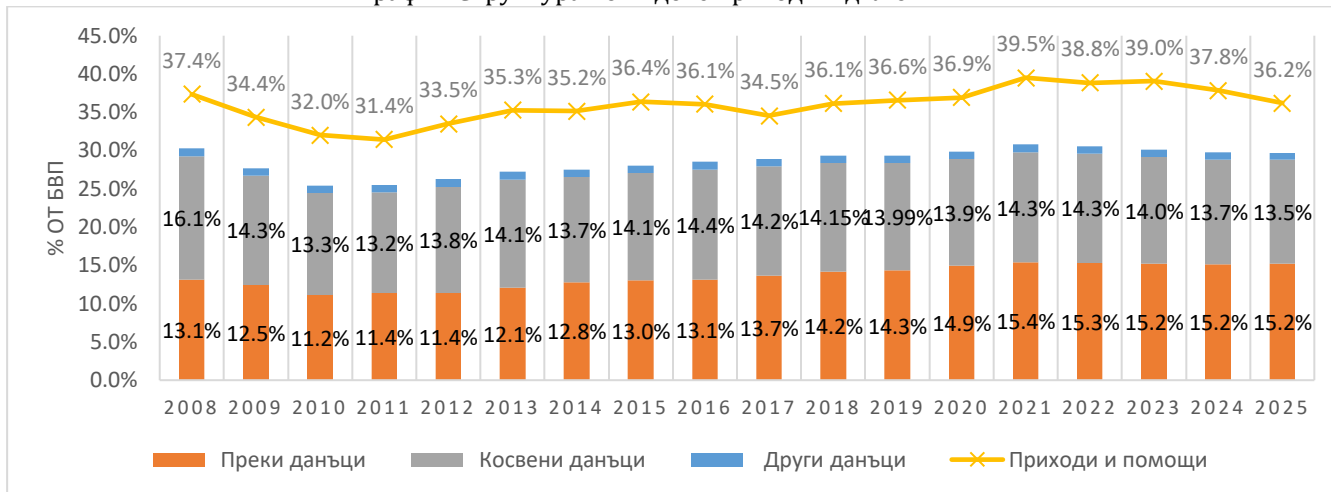
Фискалният съвет подкрепя данъчната структура, която осигурява икономически растеж и заетост чрез унифицирани ставки. Тя следва да осигурява предвидимост, която да насърчава инвестициите.

През 2022 г. се планира общо увеличение на приходите в размер на около 5 млрд. лв. спрямо 2021 г., като се очаква те да достигнат 56 млрд. лв. Тази оценка е по-ниска спрямо заложената при приемането на бюджета за 2022 г. Затова въпреки по-слабия икономически растеж, но предвид по-високите нива на инфлация, Съветът счита, че приходите са подценени. В края на прогнозния период се очаква приходите да достигнат до 66,5 млрд. лв.

При последната бюджетна прогноза беше заложено трайно повишение на приходите като дял от БВП. В СБП 2023-2025 г. обаче се наблюдава постепенен спад – граф. 7. След пиковите нива от 38,5%-39% съответно през 2021 г. и 2020 г. се наблюдава понижаване до 36,2% в края на прогнозния

период. Структурата по видове приходи като дял от БВП също е представена в графиката.

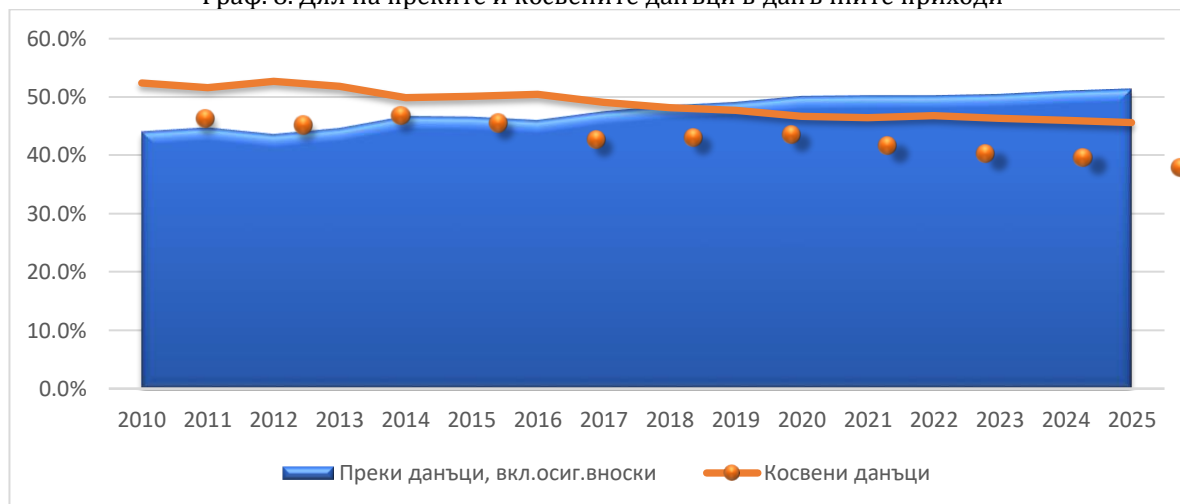
Граф. 7. Структура по видове приходи в дял от БВП



Източник: ФС по данни на МФ

След промяната в структурата в периода 2017-2018 г. продължава вече установената тенденция делът на преките данъци трайно и значително да превишава този на косвените. Частично това явление се дължи на планираната политика за повишаване на доходите за разглеждания период, както и на понижените ДДС ставки за някои стоки и услуги. В следващите графики тези тенденции са подробно представени.

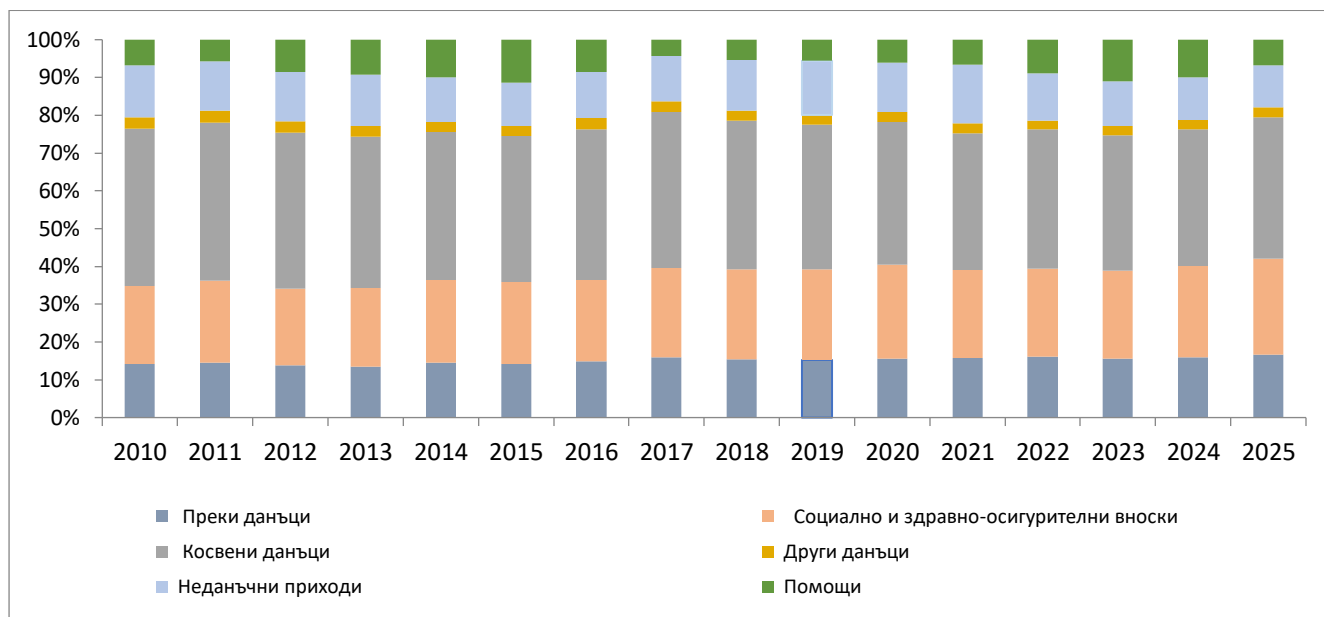
Граф. 8. Дял на преките и косвените данъци в данъчните приходи



Източник: ФС по данни на МФ

Следва обаче да се подчертае, че политиката по доходите, заложена в СБП изглежда некосистентна. Например заложено е запазване на размера на минималната работна заплата предвид заявките на правителството да се увеличават доходите като антиинфлационна политика. Дори се провеждат дискусии за допълнително увеличение през настоящата година. Фискалният съвет традиционно препоръчва ръстът на възнагражденията да не изпреварва производителността на труда – с оглед ограничаването на инфлационни фактори. Въпреки това следва да се подчертае, че при настоящите нива на инфлация запазването на нивата на доходите би оставило социалната функция на държавата на заден план. По-агресивна политика в това отношение обаче може да обуслови рискове от стагфлация.

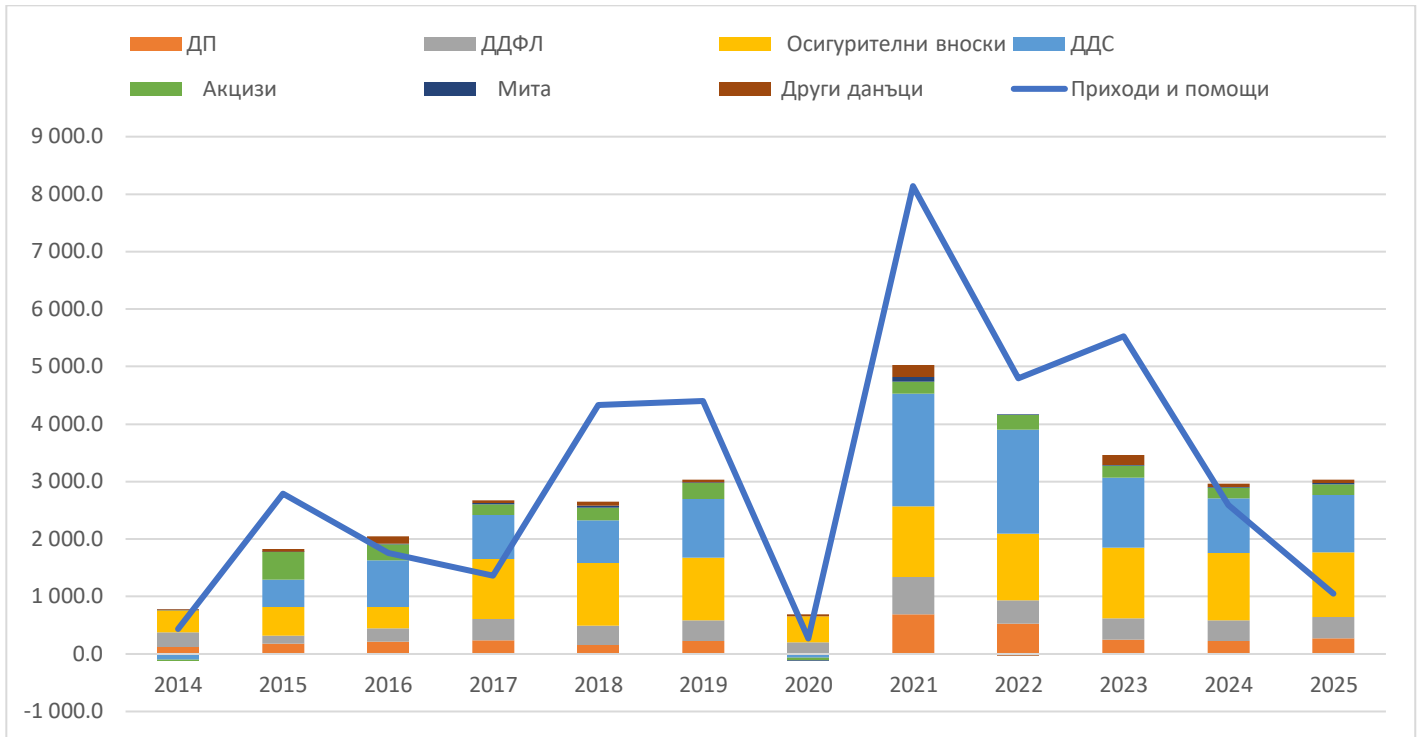
Граф. 9. Структура на приходите



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

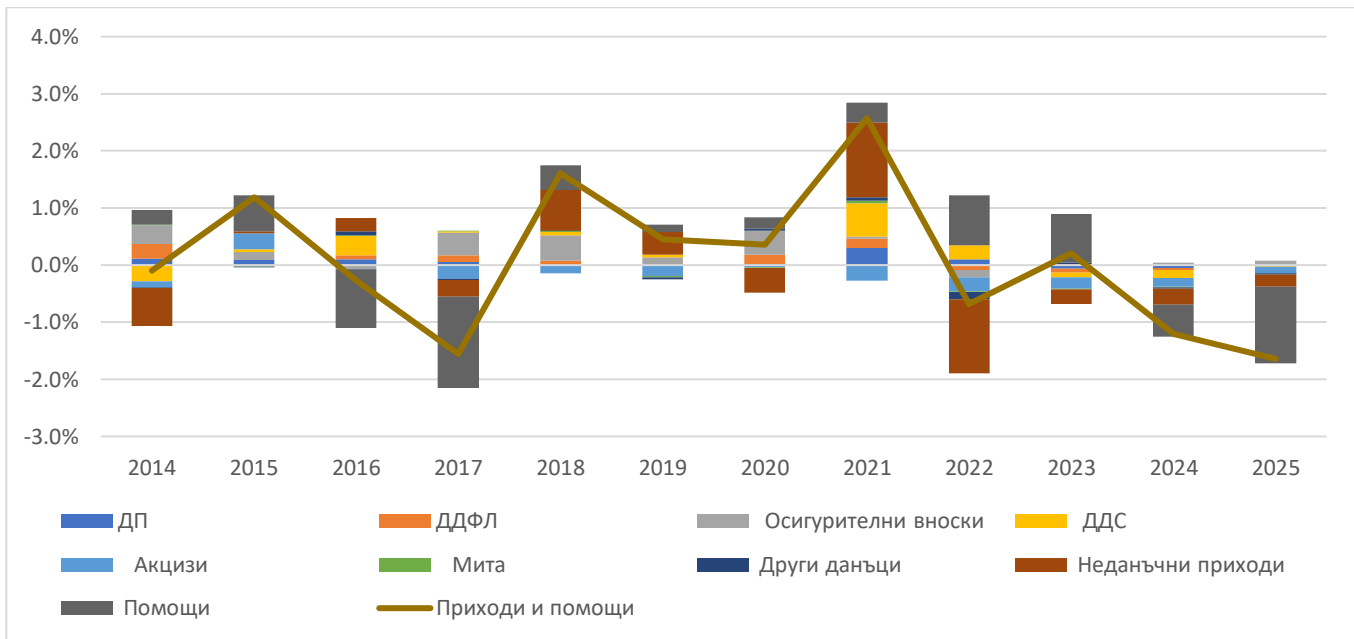
Изменението на приходите по видове данъци в абсолютна стойност и като дял от БВП е представено на Граф. 10. и Граф. 11. Фискалният съвет не подкрепяше диференцирането на ставките. Редуцирането на данъчния размер – като цяло или за определени стоки, обикновено води до увеличаване на рентабилността на производителите, а не до понижаване на крайните цени. В такава посока беше и редуцирането на ставката до 9% за определени стоки и услуги в условията на пандемия. Като по-ефективен инструмент за въздействие правителството може да използва акцизите.

Граф. 10. Изменение на приходите по видове данъци, млн. лв.



Източник: ФС по данни на МФ

Граф. 11. Изменение на приходите по видове данъци като дял от БВП



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

IV. Анализ на разходните политики

По отношение на макроикономическите параметри на разходната част се наблюдават редуване на периоди на експанзия и периоди на консолидация. Заложената през януари експанзия на държавните разходи в следващите години е в известна степен ревизирана.

В номинално изражение държавните разходи нарастват през всяка година от планирания период, като сумарното увеличение за четирите години възлиза на над 15 млрд. лв., а в края на периода държавните разходи ще бъдат близо 71,5 млрд. лв. Въпреки значителното повишаване на (ръст от над 27% на 2025 г. спрямо 2021 г.) за четиригодишния период, като дял от БВП те намаляват. Това се дължи най-вече на ускорения номинален растеж вследствие на инфлацията. В края на прогнозния делът на разходите от БВП се равнява на 39%.

Съотношението между текущите и капиталовите разходи е представено на Граф. 12. Наблюдава се положителна тенденция към намаляване на дела на текущите разходи, но липсва аргументация как тя ще бъде реализирана. Дори в края на периода нивото им се запазва значително над предпандемичните. Това значително ограничава фискалната маневреност.



Източник: ФС по данни на МФ

V. Дискреционни мерки по приходите и по разходите

Приходните дискреционни мерки възлизат на 379,6 млн.лв. и са значително редуцирани спрямо предвижданията в предходната тригодишна прогноза 2022-2024 г., които възлизаха на 1,355 млрд. лв. Липсата на по-значими дискреционни мерки индикира, че планираните реформи не са оценени в достатъчна степен, а консолидационната посока не е уточнена.

Най-голяма част представляват дискреционните мерки за 2023 г., а именно 212,7 млн. лв. (при 849,6 млн. лв. за 2022 г.). В основната си част те се дължат на промените в политиката по доходите, както и на очакваните приходи от оперирането на ТОЛ системата. Друга разлика от предходната прогноза е отсъствието на предвижданото увеличение на акциза върху тютюневите изделия. Разходните дискреционни мерки възлизат на почти 901,1 млн.лв. и също са значително по-малко от предвижданията в предишната тригодишна прогноза (2,160 млрд. лв.).

Дискреционните разходи превишават приходите с 494,7 млн. лв. през 2023 г., което показва, че правителството възнамерява да продължи с фискалните стимули за икономиката. Сред тях преобладават разходите, свързани с увеличение на възнагражденията на педагогическия персонал, увеличаване на минималната работна заплата, социални помощи поради изменението на линията на бедност. Всички дискреционни разходи имат текущ характер.

VI. Изводи и препоръки

Въз основа на изготвения анализ, Фискалният съвет формулира изводи и препоръки.

1) Прогнозирането и планирането продължават да се осъществяват в условия на висока степен на несигурност. Пролетната макроикономическа прогноза на Министерството на финансите е

консистентна. В сравнение с други прогнозни документи, очакванията на правителството изглеждат твърде оптимистични.

2) Потвърждават се предупрежденията на Фискалния съвет от предходни становища, че нивата на реален растеж (съответно на потреблението и на инвестициите) в предишните прогнози са надценени, а на инфлацията – подценено. През 2022 г. се очаква нисък икономически растеж вследствие на високото равнище на цените. Негативно влияние има и забавянето на одобрението на НПВУ.

3) Фискалният съвет препоръчва Министерството на финансите да изготви самостоятелен разширен и задълбочен анализ за очакваните макроикономически ефекти от реализирането на НПВУ.

4) Фискалният съвет препоръчва правителството да оповести своевременно плановете си за актуализиране на държавния бюджет с цел намаляване на несигурността, при която икономическите субекти осъществяват своето планиране. Съветът обаче счита, че провеждането на антиинфлационна политика не обуславя задължително актуализация на държавния бюджет. В допълнение, осъществяването на такава в средата на годината ще има отражение и върху макроикономическата и бюджетната прогноза.

5) Фискалният съвет счита, че антиинфлационната политика следва да бъде системна, да се провежда по икономически агрегати и мерките да бъдат отложени във времето, за да се осигури възможност за постепенно абсорбиране на ефектите от тях.

6) В рамките на прогнозния период няма да бъде спазена средносрочната бюджетна цел. Въпреки положителното отклонение от потенциалния БВП през 2024 г. и 2025 г. структурен дефицит се предвижда през целия прогнозен период, без да се вижда ясна тенденция за неговото свиване.

7) Фискалният съвет поддържа запазване на данъчния размер на ДДС и прилагането унифицирана ставка за отделните стоки и услуги. Понижаването ѝ обуславя риск от максимизиране на рентабилността за производителите вместо принос към понижаване на крайните цени.

8) Въпреки ниското ниво на държавен дълг спрямо БВП като цяло, Фискалният съвет подчертава, че темповете на нарастването му се ускоряват изключително бързо. Вече се наблюдава тенденция за известни затруднения при финансирането на дълга на вътрешния пазар – по-ниски коефициенти на покритие и по-висока доходност. Ускореното увеличение на дълга в номинален размер и повишаването на лихвените нива води до съществено нарастване на разходите за лихви.

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:

- 1) Пролетната макроикономическа прогноза на Министерството на финансите
- 2) Средносрочната бюджетна прогноза за периода 2022-2025 г.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ:

ПРОФ. Д-Р БОРИС ГРОЗДАНОВ