

**Становище относно проект на Закон
за държавния бюджет на Република България за 2025 г.,
Актуализирана средносрочна бюджетна прогноза
за 2025-2028 г. и есенна-макроикономическа прогноза**

20/02/2025 г.

СТАНОВИЩЕ



Съдържание

Въведение	2
I. Анализ на макроикономическата рамка	3
II. Оценка на фискалната рамка	9
2.1.1. Балансови правила	14
2.1.2. Разходни правила	17
2.1.3. Дългово правило.....	20
III. Анализ на приходите и разходите по КФП.....	22
3.1.1 Анализ на приходите по КФП.....	22
3.1.2. Анализ на разходите по КФП	30
IV. Дискреционни мерки по приходите и по разходите.....	36
V. Изводи и препоръки	39
VI. Заключение.....	42

Въведение

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

В бюджетната процедура за 2025 г. съгласуването на проекта на Закона за държавния бюджет за 2025 г. с Фискалния съвет следва да се случи в срок до 21-ти февруари. Приемането на бюджета се очаква до средата на месец март тази година.

Фискалният съвет подчертава, че държавният бюджет е стратегически документ не само за управлението на публичните финанси и реализираните чрез тях политики, но и за участието на държавата в икономиката. По тази причина той е от съществено значение за планирането, което всеки икономически субект осъществява.

Следва да се подчертае, че проектът на ЗДБРБ за 2025 г., както и на АСБП за периода 2025-2028 г. бяха публично оповестени на практика на 19-ти февруари. Нито тези документи, нито съпътстващите ги не са постъпили във Фискалния съвет на България. По тази причина Съветът изготвя становището си по собствена инициатива в рамките на законовите си задължения въз основа на публично достъпните документи в разумен срок съобразно процедурата по съгласуване.

В изпълнение на своите задължения Фискалният съвет подготви настоящото становище, което включва следните основни компоненти: анализ на макроикономическата рамка; оценка на съответствието с фискалните правила, оценка на разходните и приходните политики и дискреционните мерки. Становището е изготвено въз основа на: публикуваните документи в рамките на процедурата по съгласуване, макроикономически анализи и прогнози на водещи национални и международни институции.

I. Анализ на макроикономическата рамка

Анализът на макроикономическите индикатори е задължителен елемент от фискалния мониторинг. Значимостта им се обуславя от основната роля на макроикономическата рамка при установяването на фискалните показатели. Следователно точното прогнозиране на макроикономическите индикатори е от съществено значение.

При настоящия проект основните макроикономически допускания на Министерството на финансите са въз основа на есенната макроикономическа прогноза 2024 г. В настоящите условия Фискалният съвет счита, че индикаторът от водещо значение е БВП, поради което фокусът на анализа попада върху него. Същевременно динамиката на пазара на труда се обуславя не само от икономическото развитие, но в значителна степен и от неблагоприятните демографските процеси у нас.

Номиналният размер на БВП е определящ за всички фискални параметри. Критерият за ценова стабилност е изискване за присъединяване към еврозоната. Очакваме България да постигне спазването на този критерий в началото на 2025 г.

Табл. 1. Отклонения при макроикономически показатели за 2024 г. между пролетната 2024 г. и есенната 2024 г. макроикономическа прогноза.

Индикатор	Пролетна	Есенна	Откл. (абс. ст.)	Откл. (%)
БВП (млн. лв.)	199 759	201 470	1 711	0,9%
БВП (реален растеж, %)	3,2	2,2	-1	-31,3%
БВП (номинален растеж, %)*	8,7	8,8	0,0	0,6%
Потребление	4,1	4	-0,1	-2,4%
Брутообразуване на основен капитал	8,5	-2,7	-11,2	-131,8%
Средногодишна инфлация (ХИПЦ, %)	2,4	2,6	0,2	8,3%
Дефлатор на БВП (%)	5,4	6,4	1	18,5%

*Изчисление на ФС

Източник: ФС по данни на МФ

Данните за 2024 г. са от съществено значение, тъй като изразяват базата за допусканията и за държавния бюджет за 2025 г. Същевременно с напредването на годината има очаквания тяхната точност да се повишава. Ако в макроикономически план за базовата година те са нереалистични или неконсистентни с динамиката на бюджетните параметри, то надеждността на изчисленията за следващата година може да бъде компрометирана.

Важно е да се подчертае, че при предварителната (ex-ante) оценка относно спазването на фискалните правила е необходимо да се подходи по-консервативно. В случай че съответствието с тях се планира около допустимата граница, е твърде вероятно при съвсем леко влошаване на икономическото развитие и по-ниска стойност на БВП при последващия (ex-post) анализ да се констатира нарушаване на правилата. Неточното прогнозиране на БВП води до нереалистични последващи фискални анализи и оценки, които се базират на него. Надценяването на БВП например води до подценяване на ключови индикатори като: участието на държавата в икономиката (измерено чрез изразяване на държавните разходи като % от БВП); нивото на държавния дълг (измерено като % от БВП); размера на дефицита (също като % от БВП) и т.н. Предвид тези съображения Съветът не счита, че следва фискалното планиране да се осъществява при твърде позитивен сценарий за макроикономическото развитие – особено предвид стремежа за присъединяване на държавата към еврозоната и необходимостта от стриктно спазване на критерия за дефицит.

В случая между прогнозите в Табл. 1 се наблюдава съществено намаление на нивото на реален растеж. Явно растежът за 2024 г. в пролетната прогноза 2024 г. е бил съществено надценен. При потреблението очакването е по същество непроменено. При брутообразуването на основен капитал се наблюдава рязка ревизия в посока на много съществено понижение. Именно вследствие на тази ревизия на инвестициите е и намалението на прогнозата на реален растеж. Вследствие на леко по-високата инфлация и се наблюдава повишение на прогнозата на номиналната стойност на БВП с 1,7 млрд. лв. Номиналният растеж също е непроменен.

Нереалистичните очаквания за растежа на БВП за 2024 г., заложи в пролетната прогноза на МФ, изглеждат неконсистентни с макроикономическото развитие до момента. Това твърдение се подкрепя от ревизията на растежа през есенната прогноза на МФ за 2024 г. Данните за реалния растеж през деветте месеца на 2024 г. също не потвърждават стойността на пролетната прогноза на Министерство на финансите – годишният растеж е 2,0% през първото тримесечие на 2024 г., 2,4% през второто и 2,7% през третото тримесечие. Неизпълнението на приходите от 95,6% от годишните разчети също сочи за по-ниска номинална стойност на БВП.

Прогнозата на Фискалния съвет за растежа на икономиката през 2024 г. е 2,2%. В основните показатели тя е близка до есенната прогноза на МФ.

Потенциални неточности в прогнозата за 2025 г. са от съществено значение както за спазването на фискалните правила, така и за изпълнението на критериите за присъединяване към еврозоната. Това е така, защото например дефицитът се изчислява като салдото в абсолютна стойност се съпостави с номиналното изражение на БВП. По-ниската стойност на БВП би означавала по-високо съотношение на дефицита. Тя обаче ще доведе и до по-ниски данъчни приходи (както през текущата година), което допълнително ще влоши дефицита. Затова при твърде оптимистични прогнози и планиране на границата на правилото има съществен риск то да бъде нарушено. Подобна е ситуацията и с националното правило, което ограничава до 40% размера на държавата в икономиката.

Табл. 2. Отклонения при макроикономически показатели за 2025 г. между пролетната 2024 г. и есенната 2024 г. макроикономическа прогноза.

Индикатор	Пролетна	Есенна	Откл. (абс. ст.)	Откл. (%)
БВП (млн. лв.)	211 580	215 231	3 651	1,7%
БВП (реален растеж, %)	2,7	2,8	0,1	3,7%
БВП (номинален растеж, %)*	6,0	6,8	0,8	13,6%
Потребление	3,4	4	0,6	17,6%
Брутообразуване на основен капитал	5,1	6,9	1,8	35,3%
Средногодишна инфлация (ХИПЦ, %)	2,8	2,4	0	-14,3%
Дефлатор на БВП (%)	3,2	3,9	0,7	21,9%

*Изчисление на ФС

Източник: ФС по данни на МФ

Очакването за номинален БВП за 2025 г. е ревизирано в посока повишение и номиналната му стойност е повишена с 3,7 млрд. лв. Реалният растеж също е ревизиран леко нагоре. Потреблението отбелязва повишение спрямо пролетната прогноза, но остава непроменено спрямо 2024 г. При брутообразуването на основен капитал се наблюдава рязка ревизия в посока нагоре, като се повишава съществено спрямо 2024 г. Следва да се подчертае отново, че именно резките промени в прогнозите за инвестициите са главната причина и за промяна в прогнозите за реален растеж.

В пролетната макроикономическа прогноза беше предложено сравнение с прогнозите на водещи институции и организации, които публикуват своите очаквания. Именно такава методология традиционно прилага и Фискалният съвет при оценката на реалистичността на предвижданията. Тази добра практика е продължена и в есенната макроикономическа прогноза.

При сравнението се установява, че очакванията на Министерство на Финансите за растежа през 2024 г. са оптимистични в есенната прогноза 2024 г. – едва 0,1 пр. п. под максимума, но 0,7 пр. п. над минимума и също 0,1 над средната стойност. Важно е да се подчертае, че тези стойности всъщност

са прогнозирани в края на второто полугодие. Колкото по-близо във времето е моментът на подготвяне на прогнозата, толкова по-точни следва да бъдат очакванията в нея, доколкото са налични повече и по-актуални данни.

Табл. 3. Последни най-важни прогнози, сравнени с прогнозата на Фискалния съвет.

Реален растеж на БВП, %, Прогнози	2024	2025
Международен валутен фонд (МВФ)	2,3	2,5
Световна банка (СБ)	2,2	2,8
Европейска комисия (ЕК)	2,4	2,9
Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)	2,3	2,8
Българска народна банка (БНБ)	2,3	2,5
УниКредит Булбанк	2,5	2,9
Обединена Българска Банка	2,2	2,1
<i>Министерство на Финансите</i>	2,2	2,8
Фискален съвет негативен сценарий	2,2	1,8
Фискален съвет оптимистичен сценарий	2,2	2,6

Източник: ФС по данни на МФ

Фискалният съвет също счита прогнозата за реален растеж през 2025 г. за оптимистична. В момента се наблюдава забавяне на икономиките при редица държави в Европейския съюз, включително най-голямата сред тях – Германия. Проведената рестриктивна парична политика и високите лихвени равнища, чиито намаление е бавно и постепенно, поставят под въпрос перспективите за икономически растеж през следващата година. Все повече се увеличават перспективите за търговска война със САЩ. Отпадането на клаузата за дерогация по отношение на бюджетния дефицит на Европейската комисия пък ограничава правителствата да реализират мерки за подкрепа на икономиката. Тези процеси неминуемо ще имат своето влияние у нас, доколкото икономиката на България е малка и отворена и силно зависима от европейските тенденции. Следва да се подчертае също, че лихвените проценти у нас тепърва предстои да се покачат от сегашните рекордно ниски равнища.

Прогнозата на Фискалния съвет за растежа на БВП през 2025 г. е следната:

Табл. 4. Прогноза на Фискалния съвет.

Индикатор	Прогноза	Песимистична	Оптимистична
	2024	2025	2025
БВП (млн. лв.)	201 151	212 688	214 550
БВП (реален растеж, %)	2,2	1,8	2,6
БВП (номинален растеж, %)*	8,6	5,7	6,7
Потребление	4,0	3,0	3,0
Брутообразуване на основен капитал	-2,7	2,5	5,0
Компенсация на един нает	14,3	9,0	9,0
Внос	2,2	2,4	5,6
Износ	0,2	1,2	2,7
Средногодишна инфлация (ХИПЦ, %)	2,6	2,4	2,4
Дефлатор на БВП (%)	6,4	3,9	4,1

*Изчисленията по прогнозите са на ФС

Поради турбулентната икономическа среда и преди всичко поради неяснотата за усвояване на средствата по ПВУ и други еврофондове (например по главата RePowerEU), Фискалния съвет е разработил два варианта на прогноза - песимистичен и оптимистичен.

В песимистичния вариант допусканията са, че поради политическата нестабилност усвояванията на горепосочените еврофондове няма да се осъществи през 2025 г. Като следствие растежът на публичните инвестиции в брутообразуването на основен капитал ще бъде по-слаб (8 млрд.лв. вместо предвидените над 14 млрд.лв.), частично компенсиран от по-слабия внос. В нашите търговски партньори от ЕС структурните проблеми, съчетани с политическа несигурност и нарастване на процеса на търговска фрагментация може да доведат до по-слаб растеж. Съответно българския износ също ще забави растежа си. Растежът на потреблението ще бъде малко по-слаб поради по-малкото увеличение на заплатите през 2025 г. Предвидените приходни политики и мерки също поставят, под въпрос ефекта върху кредитирането и инвестициите. Влошаването на бизнес средата би се отразило и върху плановете за заетост и доходи в частния сектор, макар и частично да бъде компенсирано от предвиденото нарастване

на заплатите в публичния сектор. Като резултат реалния растеж на БВП ще се забави до 1,8%.

В оптимистичната прогноза горепосочените еврофондове ще бъдат усвоени и растежът на публичните инвестиции ще бъде по-силен. Също потреблението ще се запази на същото равнище като в песимистичния вариант. Износът и вносът ще нараснат с по-силни темпове. Шока от бюджета ще бъде частично минимизиран, но като цяло изземването на значителен ресурс от частния сектор ще има отрицателен ефект. Следователно реалният растеж на БВП ще се ускори до 2,6%.

Растежът на реалната производителност на труда се забави до 0,8% през 2023 г. и 1,7% през третото тримесечие на 2024 г. поради забавянето на икономическата активност. Има сериозно разминаване с номиналния растеж на компенсацията на един нает от 13,4% за 2023 г. и 14,3% прогноза за края на 2024 г. Подобна тенденция може да има проинфлационен характер. При такива условия повишаването на възнагражденията влияе на влошаване на конкурентоспособността на икономиката и вследствие на негативно текущо салдо на платежния баланс и забавяне на икономическия растеж.

Очакванията за безработицата в есенната макроикономическа прогноза са малко над 4%. Затегнатият трудов пазар също тласка доходите на частния сектор към повишение.

Заявена е политика на повишаване на доходите в предложения проектобюджет по линия на увеличаване на заплатите в секторите „Отбрана и сигурност“ и средното образование. Проектобюджета е съобразен с критериите за ценова стабилност и постигането на дефицит от 3% - критерии, чието покриване е необходимо за присъединяване към еврозоната на 01.01.2026 г.

II. Оценка на фискалната рамка

Общият бюджетен баланс, макар и много важен индикатор за бюджетната позиция, сам по себе си не е достатъчен за адекватна оценка на

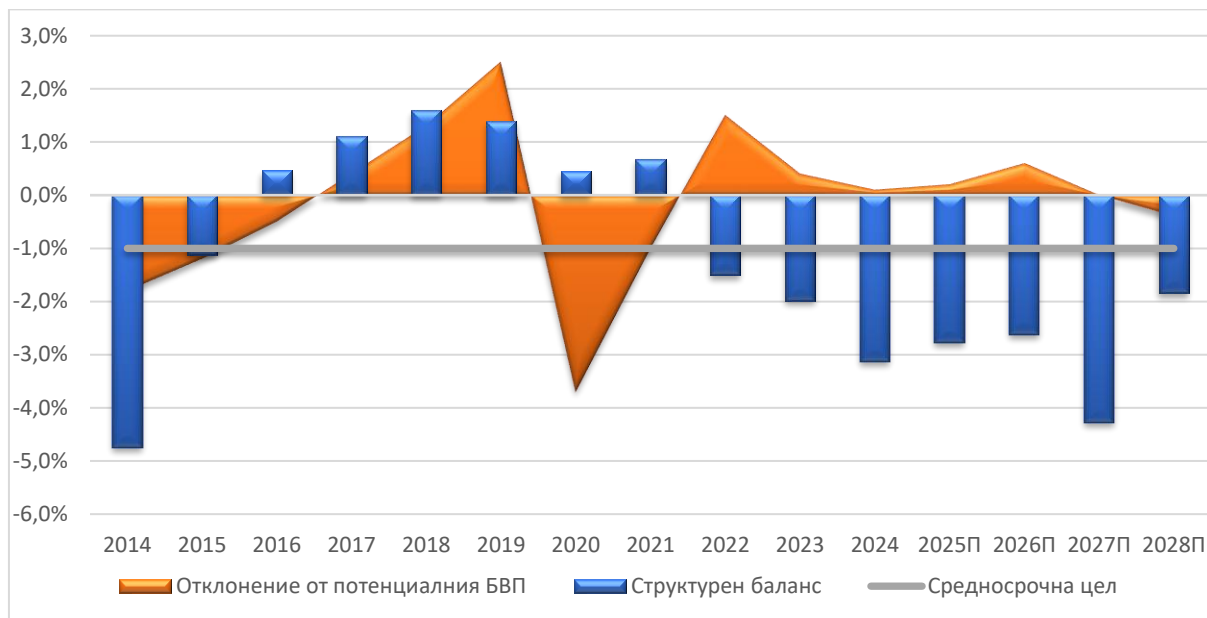
фискалната политика. Фискалната позиция се оценява в зависимост от изменението в структурния баланс и равнището на икономиката спрямо потенциала. Изменението в структурния баланс от своя страна показва посоката на движение на политиката на правителството, доколкото структурният баланс е онази част от общия бюджетен баланс, която отразява правителствената дискреция. Фискалният съвет е използвал данните на МФ за потенциален БВП и output gap за изчисляването на по-долните индикатори. Трябва да отбележим, че те се различават съществено от оценките на ЕК¹ за които е налична официална информация. Ние считаме, че състоянието и развитието на пазара на труда по-скоро подкрепя оценките на ЕК за нивото на output gap за 2021-2025 г. и МФ използва по-ниска оценка, за да обоснове значителното отклонение спрямо допустимото равновесно състояние на бюджета.

Поредицата от непредвидени събития, които започнаха с пандемията от COVID-19, поставиха пред **сериозни предизвикателства стабилността на публичните финанси и наложиха промяна на фискалната политика.**

Много от секторите отговорни за противодействието на такъв тип кризи се оказаха неподготвени, а реакциите на рисковете бяха преекспонирани. Значителна част от мерките бяха ненужно удължени, което доведе до възникване на съществени разходи за бюджета. Голяма част от решенията бяха инерционни, особено на фона на променената икономическа среда и допълнително усложнена среда с продължаващата войната в Украйна. Структурният бюджетен баланс е представен на Граф. 1.

¹ 2024 Country Report – Bulgaria, SWD(2024) 602 final

Граф. 1. Структурен бюджетен баланс



Източник: ФС по данни на МФ

Видно от графиката е, че последиците от пандемията се отразиха върху общата икономическа активност, поради което през 2020 и 2021 г. икономиката се е развивала под своя потенциал. През 2022 г. наблюдавахме противоположни пътища на развитие, обуславящи затваряне на отклонението от потенциалния БВП и преминаването му на положителна територия. В разрез с това, през 2022г. бе допуснато формирането на структурен дефицит. Неговото влошаване продължава и през 2023г., паралелно със свиващо се отклонение от потенциалния БВП.

Фискалната позиция за 2024–та година отново се характеризира с ясно изразена процикличност - плавно затварящото се отклонение от потенциалния БВП се комбинира с рязко нарастване на структурния дефицит за сектор „Държавно управление“.

В проекциите за 2025г. наблюдаваме прекъсване на тенденцията от предходните три години за постъпателно нарастване на структурния дефицит. На фона на стартиращо положително отклонение от потенциалния БВП, лекото свиване на структурния дефицит, е причина за оформяне на антициклична фискалната позиция– за пръв път от 2020г. насам.

Граф. 2. Фискална позиция на България за 2017-2028 г.



Антицикличната политика продължава и през 2026г. Отново се предвижда съвсем леко свиване на структурния дефицит в условията на по-стабилно положително отклонение от потенциалния БВП.

Въпреки тези временни подобрения във фискалната позиция за 2025г. и 2026г. следва да се отбележи, че структурният дефицит в двете години гравитира около 3% от БВП, което е далеч от изпълнението на средносрочната бюджетна цел, заложена в ЗПФ (-1% от БВП)

През 2027г. структурният дефицит отново се задълбочава, което при нулево отклонение от потенциалния БВП, има за резултат фискална позиция която е точно на ръба между антициклична и проциклична.

В последната година от прогнозния период имаме рязко свиване на структурния дефицит - в двукратен размер спрямо 2027г., което обаче се осъществява на фона на отрицателно отклонение от потенциалния БВП. Резултатът е процикличност.

Фискалните индикатори и правила са несъмнено само ориентири за бюджетната политика. В случая и старите правила, и новите показатели на база новото европейско законодателство, показват необходимост от систематичност в подхода към бюджета. Придържането към средносрочната бюджетна цел за структурен дефицит реално престана да е цел при подготовката на проектобюджетите.

Законът за публичните финанси регламентира няколко числови фискални правила, за спазването на които следи Фискалният съвет. Основното предизвикателство пред спазването им не само у нас, но и по целия свят, се явяваше 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 позволяваше 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.

Следва да отбележим, че дерогацията беше валидна за фискалните правила, които са уредени от Пакта за стабилност и растеж, и за които следеше Европейската комисия, но останалите фискални правила по отношение на Консолидираната фискална програма, произтичащи от ЗПФ, останаха в сила, поради което Фискалният съвет стриктно следеше за тяхното спазване.

От края на 2023г. Общата клауза за дерогация бе деактивирана, а през 2024г. влезе в сила нова рамка за икономическо и фискално управление на ЕС.

Едновременно с това, Фискалният съвет продължава да следи за спазването на всички национални фискални правила, заложен в Закона за публичните финанси.

2.1.1. Балансови правила

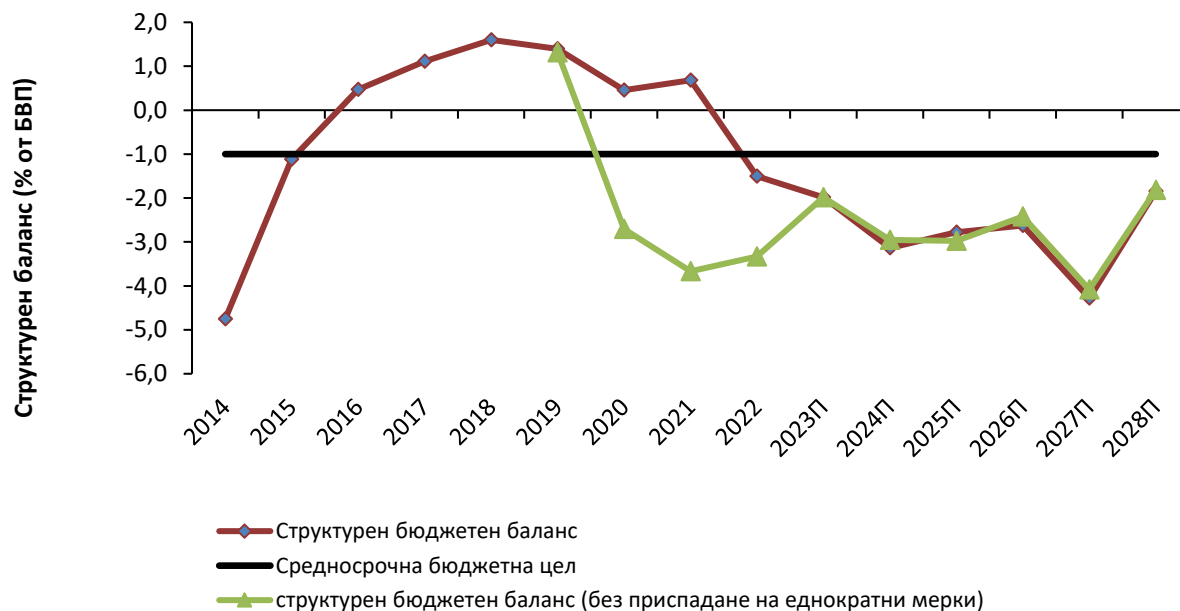
Средносрочна бюджетна цел (СБЦ) и структурен баланс

С новата рамка за икономическо и фискално управление на ЕС, бе променено използването на показателя за средносрочна фискална цел, но той продължава да е набор от системата за оценка на бюджета в ЗПФ и фискалните правила. Новите начини за изчисляване на фискалната устойчивост дават по-голяма гъвкавост за държавите с нисък дълг, но изискват по-голяма отговорност при решения с дългосрочни последици, поради значителната големина и инерционност на бюджетния сектор.

Поради ниския размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ (под 40% от БВП) се приема, че СБЦ на България за периода на анализираната 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 структурният дефицит, ако не се приспадаха тези разходи за еднократни мерки.

Видно е от графиката, че бюджетната политика от 2022 г. трайно преминава от структурен излишък към структурни дефицити. Преминава се от рестриктивна фискална политика към сериозна фискална експанзия. Изключението от 2026г. в структурния баланс не повлиява на общата тенденция през прогнозния период.

Граф. 3. Структурно бюджетно салдо и СБЦ



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

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.

Следва да коментираме, че една от основните причини за влошаване на бюджетното салдо е превръщането на временните разходи, свързани с реакцията на различните шокове след 2019 г., в постоянни.

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

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 дефицит на сектор "Държавно управление" на

годишна основа, който не може да надвишава 3 % от БВП. Допускат се изключения при извънредни обстоятелства, за каквото се считаше пандемията от COVID-19.

По предварителни данни на МФ, за 2024г. салдото на сектор "Държавно управление" е отрицателно - в размер на 3% от БВП т.е. на ръба на правилото.

Планираният дефицит показва придържане на страната ни към фискалните ограничения. По този начин се избягва евентуалният риск от влизане в процедура по свръхдефицит, за което Фискалният съвет е сигнализирал в предишни свои становища.

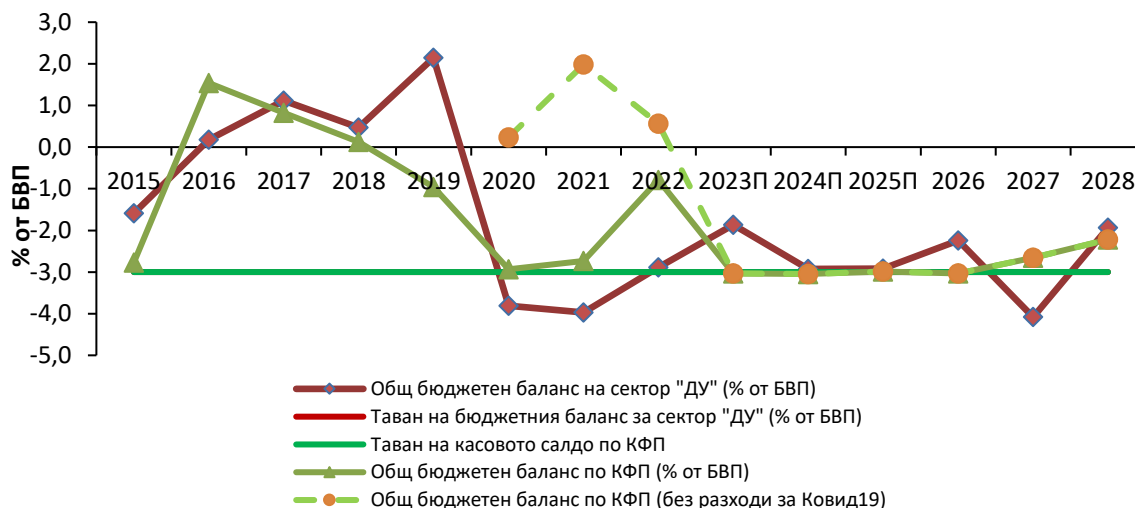
Недопускането на дефицит по-голям от 3% от БВП за сектор „Държавно управление“ е и един от критериите за конвергенция, който България трябва да спазва, за да се присъедини към еврозоната (критерии от Маастрихт).

В средносрочен план е предвидено дефицитът на сектор „Държавно управление“ да се изменя както следва: -2,9% за 2025г., - 2,2% за 2026 г., - 4,1% за 2027 г. и -1,9% от БВП за 2028 г.

По отношение на бюджетния дефицит по КФП, изчислен на касова основа, в чл. 27, ал. 4 от ЗПФ е посочено, че той 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.

За 2024 г. беше заложено спазване на правилото на горната законово допустима граница от 3,0% дефицит. **По предварителен отчет на МФ за 2024г. това е постигнато и правилото е изпълнено точно на ръба - дефицит от 3% от БВП. До 2026г. включително се планира един и същ годишен дефицит по КФП – 3% от БВП. В края на прогнозния период дефицитът даже намалява – за 2027г. е -2,7% от БВП, а за 2028г. – 2,2% от БВП.**

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



Източник: ФС по данни на МФ

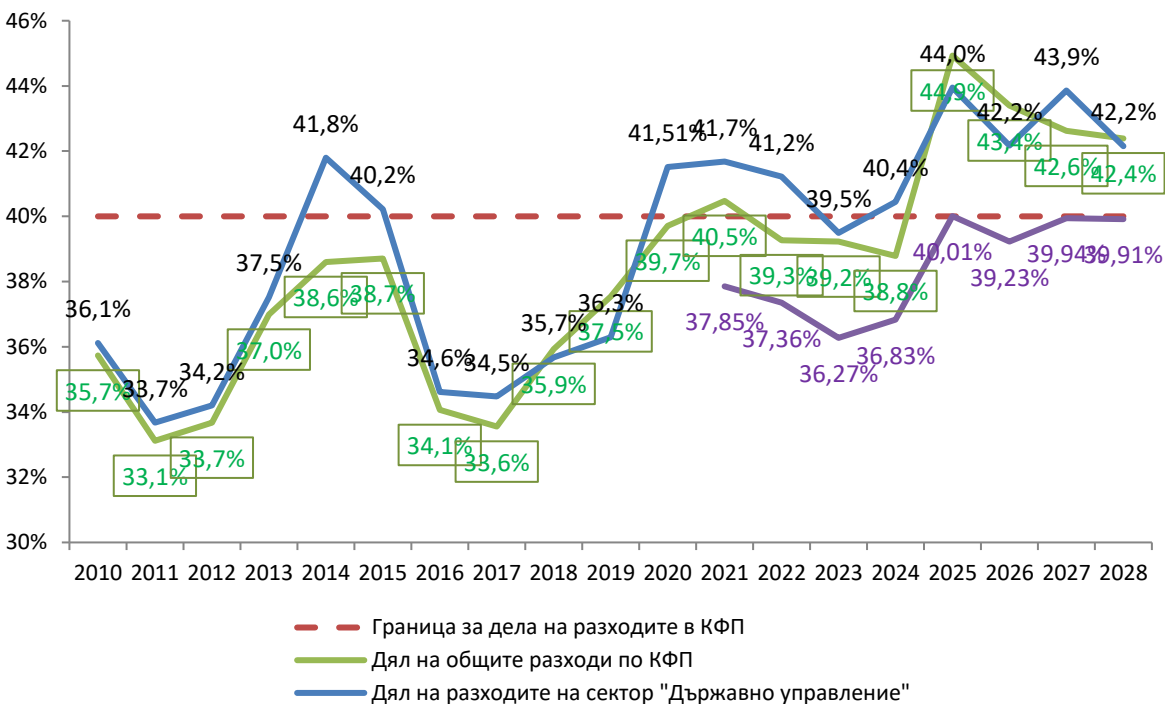
Фискалният съвет би искал да предупреди, че това е формално изпълнение на критериите, на база твърде гъвкави и оптимистични допускания за приходната част при липса на официално заложен буфер в бюджета. Разработената алтернативна оценка за приходите за 2025 г. показва риск от неизпълнение на данъчните приходи до 8.6 млрд. лв., спрямо публикуваните до този момент данни. Фискалният съвет не може да валидира очакваните приходи, както и достоверността на данните във формат „Държавно управление“. За по-голяма прозрачност, считаме, че МФ трябва да публикува техническа част за прехода между касовия формат на Консолидираната програма и формата на „Държавно управление“.

2.1.2. 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.

Граф. 5. Дял на разходите в БВП с и без разходите за COVID-19



Източник: ФС по данни на МФ

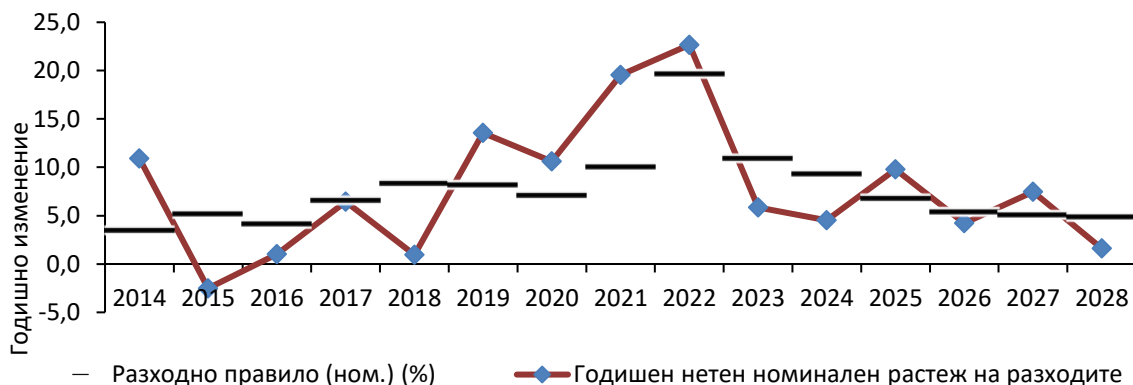
До 2021 г. общите бюджетни разходи по КФП са в рамките на ограничението от 40 % от БВП. След това те започват да варират и да се установяват над тази граница, наложена от ЗПФ. През 2020 г. от обхвата на правилото бяха изключени разходите, извършвани от сметки за средства от Европейския съюз с мотива да не се ограничава усвояването на средствата. **От Граф. 5. се вижда, че за 2025г. след приспадане на средствата от ЕС, планираните разходи по КФП възлизат на 40,01% от БВП – точно на ръба на правилото. Ако не се приспаднат обаче разходите, извършвани по сметки за средства от Европейския съюз, общите разходи по КФП набъбват до 44,9% от БВП. През останалите години от прогнозния период процентите остават на ръба на горната граница на правилото, което предполага рискове от нарушението му. Без приспадане на европейските средства тези разходи надхвърлят 42% от БВП за всяка една от годините до 2028г.**

Според Фискалния съвет изключението за европейски сметки, следва да отпадне и да бъде променен ЗПФ поради противоречие с икономическата логика на това правило да ограничава фискалната експанзия и влиянието на бюджетните разходи върху макроикономическите агрегати.

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).

Граф. 6. Разходно правило



Бележка: Разходното правило се спазва, когато коригираните разходи растат с по-малко от определен референтен растеж. Разходите са коригирани съгласно изискванията на Vade Mecum on the Stability and Growth

Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Горната графика ясно показва, че основната причина за липсата на фискално пространство се дължи на изпреварващия ръст на разходите в периода 2019-2022 г. и липсата на структурни мерки през следващите периоди.

В разглеждания прогнозен период правилото е подложено на натиск.

2.1.3. Дългово правило

Фискалното правило за ограничение на дела на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ е установено 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.

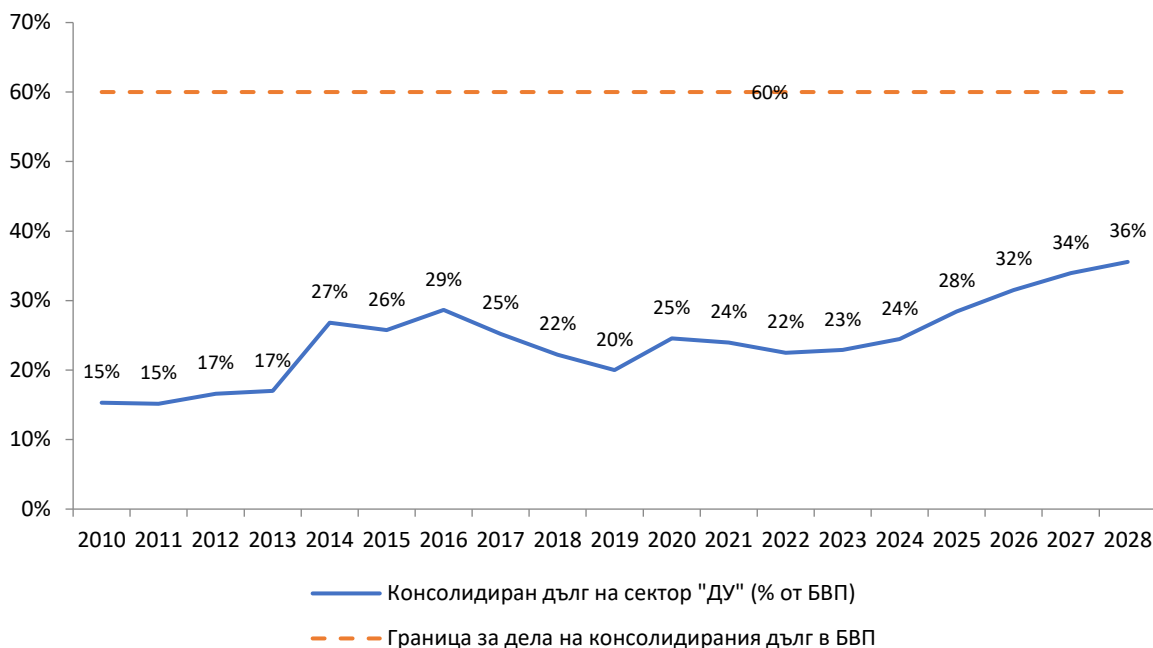
Вследствие на по-консервативната фискална политика през последното десетилетие, нивото на дълга у нас запазва нива, които са далеч по-ниски от ограничението. В допълнение, след 2016 г. беше установена трайна тенденция за неговото понижаване, като се достигна до 20% през 2019 г. **Тази положителна тенденция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

Разхлабването на фискалната политика през последните години и прогнозните дефицити през следващите периоди доведоха до значително нарастване в номинално отношение на дълга.

Въпреки, че относителния дял на консолидирания дълг спрямо БВП расте, показателят запазва стойности далеч под максимално референтната стойност на Маастрихтския критерии за конвергенция от 60%.

Фискалният съвет обаче неколккратно отбеляза, че темповете на нарастването му от началото на пандемията бяха твърде интензивни, а при реализиране на прогнозните бюджетни дефицити дългът ще се увеличи до над 30% от БВП, преминавайки тази психологическа граница.

Граф. 7. 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, важноста 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 така, защото успоредно с дълга значително се повишава и номиналният размер на БВП.

Покачване на дълга през прогнозния период се осъществява с ръстове от 2-4% процента от БВП на година, което в номинално отношение има сериозно изражение. Следа да се отбележи още, че при надценяване на макроикономическата прогноза, дългът като процент от БВП също ще претърпи изменение.

Значителното номинално нарастване на дълга води и до повишаване на разходите за лихви до 1 009,3 млн. лв. за 2024 г., 1 623,2 млн. лв. за 2025 г., 2 162,3 млн. лв. за 2026 г., 2 790,6 млн. лв. за 2027 г., 3 324,4 млн. лв. за 2028 г. Разходите за лихви се увеличават с повече от половин милард всяка следваща година. **В реален размер това означава разходите за лихви да нараснат от нива около 0,7% от БВП до около 1,3% от БВП в края на**

прогнозния период, намалявайки възможността за инвестиции, или други продуктивни разходи.

III. Анализ на приходите и разходите по КФП

3.1.1 Анализ на приходите по КФП

Традиционно данъчната политика на Република България е ориентирана към осигуряване на макроикономическа и бюджетна стабилност в средносрочен и дългосрочен план, както и на необходимия финансов ресурс за изпълнение на фискалната политика на правителството, като е заложена предвидимост с цел да се насърчи инвестиционната активност чрез запазване на ниски данъчни ставки. Тази тенденция беше нарушена след настъпването на пандемията, като бяха въведени и изменени множество мерки. Най-съществен пример в това отношение е допълнителното диференциране на ставката на ДДС. Неколкократно се разшири обхватът на стоките и услугите с намалена ставка от 9%, като се въведе и нулева ставка. Част от тези временни мерки практически бяха трансформирани в постоянни. В резултат на това се понижи предвидимостта относно данъчното управление, както и постъпленията в държавния бюджет. Фискалният съвет подкрепя възстановяването на стандартната ставка от 20% ДДС за ресторантьорските услуги и за хляба и брашното, не само от фискална гледна точка - като фискален ефект в държавната хазна, но и като гаранция за равнопоставеност и справедливост в данъчното облагане спрямо останалите браншове в икономиката. Мярката беше с временен характер и понастоящем не е релевантна към променените икономически условия. Принципно, тя не постигна очаквания резултат – запазване или намаляване цените на крайните продукти за потребление. Освен това възстановяването на данъчната ставка е и гаранция за пресичането на евентуални злоупотреби с ДДС.

Политиката на приходите трябва да бъде разгледана в два аспекта, от гледна точка на икономически цели и техническо изпълнение, вкл. реалистичност на изпълнение на прогнозните приходи.

Според Фискалния съвет сборът от предложените политики и мерки не отговаря на икономическите цели и проблемите, които би трябвало да адресира бюджета. Освен това, няма и политическа валидация, чрез управленска политическа програма, която да разреши промяната на практика на установената данъчна система. Може да се каже, че има две големи предизвикателства в макроикономически план - изпреварващо нарастване на заплатите, поради недостига на пазара на труда, и намаляващата производителност поради тази причина. Второто голямо предизвикателство е свързано с конкурентоспособността на икономиката и много ниското ниво на инвестиции. Особено що се отнася до второто, логиката на предложените мерки води до намаляване на частните инвестиции в дългосрочен план, поради влошаване на бизнес средата, за да бъдат финансирани евентуални държавни инвестиции. Crowding out ефекта на бюджета, който се предлага като политика през следващите години, ще има отражение върху дългосрочния растеж, без да реши нито един съществен проблем, имайки предвид ефективността на държавните разходи. От друга страна, няма значителна мярка, а точно обратното, която да стимулира производителността на труда и охлаждане на потреблението и доходите. Бюджетът нито в приходната, нито в разходната част не адресира по някакъв съществен начин предизвикателствата в „доклада Драги“ за подобряване на конкурентоспособността на икономиката. Планираното вдигане на социално-осигурителните вноски през 2027г. и 2028г. е точно обратното на такава мярка, значително увеличавайки данъчната тежест и повишавайки себестойността на продукцията. Ние считаме, че би било правилно с данъчни инструменти да бъде подпомогната технологичната трансформация в реалния сектор, което би намалило и натиска и изкривяванията на пазара на труда. За съжаление такава политика не се обсъжда или предвижда за периода до 2028 г.

Що се касае до реалистичността на мерките и реализацията им, въпреки че през 2024 г., грешката в оценката на БВП е значителна, както в номинално, така и по отношение на растежа, реализираните данъчни приходи са с 12.5% ръст спрямо 2023 г., а спрямо предвиденото са с близо 1 млрд. лв. в повече. Налице е значително подобрене на събираемостта от страна на приходните агенции за последните три тримесечия. Неданъчните приходи и приходите от помощи са със значително неизпълнение спрямо заложеното в плана за 2024 г., близо 4 млрд. лв. по-малко от планираното.

Таблица 5. Номинален ръст на приходите (%)

БЪЛГАРИЯ													
КОНСОЛИДИРАН ДЪРЖАВЕН БЮДЖЕТ													
млн.лв.	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	
% in nominal terms													
Приходи и помощи	4,0%	12,3%	11,1%	0,6%	18,4%	23,5%	3,5%	7,4%	25,4%	1,7%	3,3%	4,6%	
Данъчни приходи	10,0%	9,0%	9,4%	1,6%	14,0%	14,4%	11,8%	12,2%	20,7%	6,4%	5,4%	6,3%	
Преки данъци	13,4%	11,3%	10,7%	3,3%	14,9%	15,5%	13,5%	13,6%	16,7%	6,2%	6,5%	7,8%	
Данък върху печалбата	11,2%	6,8%	9,4%	-2,4%	29,4%	34,8%	7,0%	10,1%	22,3%	6,1%	4,5%	4,7%	
Данък върху доходите на физическите лица	12,7%	9,9%	9,6%	4,1%	16,0%	9,9%	18,3%	12,1%	13,3%	5,7%	3,8%	3,6%	
Социално и здравно-осигурителни вноски	14,3%	13,1%	11,5%	4,4%	11,1%	12,3%	13,7%	15,3%	16,3%	6,3%	8,2%	10,3%	
Косвени данъци	7,2%	6,9%	8,5%	-0,7%	13,5%	13,5%	5,6%	13,8%	27,3%	6,3%	4,9%	4,6%	
Данък върху добавената стойност	9,0%	8,0%	10,2%	-0,6%	17,8%	18,1%	5,8%	14,6%	33,7%	6,2%	4,7%	4,4%	
Акцизи и пътна такса	3,7%	4,4%	5,4%	-0,8%	4,0%	0,8%	7,7%	12,3%	11,4%	6,7%	5,7%	5,4%	
Мита и митнически такси	12,2%	16,4%	2,1%	-9,1%	38,0%	55,7%	-28,5%	5,1%	8,3%	6,1%	5,2%	5,3%	
Други данъци	5,4%	7,3%	5,1%	11,2%	8,4%	11,9%	72,3%	-15,2%	-1,2%	12,4%	-4,5%	5,5%	
Такса върху производството на захар	4,7%	-100,0%											
Данък върху застрахователните премии	9,3%	12,4%	18,9%	5,1%	2,8%	8,1%	15,5%	14,3%	8,3%	5,6%	4,3%	4,1%	
Неданъчни приходи	1,6%	25,8%	18,9%	-8,5%	40,8%	47,8%	-9,2%	-11,2%	24,0%	-6,2%	1,5%	-0,6%	
Помощи	-47,7%	38,9%	16,7%	9,4%	28,5%	73,3%	-36,2%	-5,2%	104,8%	-30,6%	-23,4%	-12,8%	

На този фон прогнозните траектории за приходите по Проектобюджет 2025г. изглеждат недостатъчно обосновани. Служебното правителство очаква рекордна събираемост от 90 270, 8 млрд. лв. – ръст от 18,2 млрд. лв. или 25% спрямо очакваните постъпления за 2024г. Това отразява нереалистичната прогноза за икономически растеж на страната през следващата година, както и редица заредени с оптимизъм по отношение на своя фискален ефект приходни мерки, които Фискалният съвет ще разгледа по-долу. Оптимистично и по-скоро пожелателно вече изглежда и получаването на дългоочаквания втори транш от средствата по ПВУ, които са заложили в допусканията на МФ за динамиката на приходите.

Таблица 6. Оценка на приходите на Фискален съвет (млн. лв.)

	2024 очаквано	2025	
		Фискален съвет	МФ
Приходи и помощи	71 999,1	80 374,6	90 270,8
Данъчни приходи	58 700,1	64 565,9	70 843,2
Преки данъци	30 501,8	33 413,2	35 594,2
Данъци върху печалбата	5 412,4	5 807,5	6 619,4
Данък върху доходите на физическите лица	7 071,0	7 707,4	8 011,0
Социално и здравно-осигурителни вноски	18 018,4	19 898,3	20 963,8
Косвени данъци	25 888,8	28 727,8	32 968,2
Данък върху добавената стойност	18 576,2	20 631,9	24 833,6
Акцизи и пътна такса	6 904,7	7 680,8	7 693,0
Мита и митнически такси	339,0	340,0	367,0
Други данъци	2 309,5	2 425,0	2 280,8
Данък върху застрахователните премии	68,9	75,1	74,6
Неданъчни приходи	9 667,4	11 708,7	11 988,7
Помощи	3 631,6	4 100,0	7 438,9

Фискалният съвет си позволи да направи приблизителна оценка на приходите на база разполагаемата информация за дискреционните мерки от МФ и собствената му оценка за развитието на икономиката. Предвидените приходи съответстват на увеличение на данъчната база с около 10 млрд. лева или при БВП за 2025 г. в размер над 225 млрд. лв. или реален растеж на икономиката за 2025 г. между 5-6% .

С най-голям фискален ефект, предвиден от МФ в Проектобюджет 2025 е очакваният ръст от приходи на ДДС. Прогнозните приходи от ДДС за 2025г. са 26 833,6 млрд. лв., което е ръст с цели 33,7% (6,2 млрд.) спрямо 2024г. За сравнение през 2024 г. спрямо 2023г. ръстът на постъпленията от ДДС е бил 14,6%. **Фискалният съвет счита, че прогнозата за събираемостта на ДДС е силно надценена. Съгласно доклада "VAT gap in EU" от 2024 г., потенциалът за събиране на допълнителни приходи от ДДС се изчислява на 7,7%.**

В законопроекта не се предлагат мерки, които да подплатят такъв огромен скок в приходите от ДДС.

От планираното отпадане на намалената ставка от 9% на ДДС за доставката на туристически услуги, на услуги за използване на спортни

съоръжения и за доставките на ресторантьорски и кетъринг услуги се очакват приходи от 371, 5 млн. лв.

Отмяната на намалена ставка от 0% на ДДС за хляба и брашно се очаква да подобри постъпленията от ДДС с едва 93, 4 млн. лв.

Мерките за намаляване дела на сивата икономика, за борба с данъчните измами, укриването на данъци и отклонението от данъчно облагане са с прогнозен положителен ефект от половин милиард.

Конкретно в борбата със сивата икономика в областта на горивата - лимитиране на възможността неполучени на бензиностанциите касови бележки да се използват за предоставяне на други субекти с цел издаване на фактури, по които да се приспада неправомерно данъчен кредит по ДДС, се очакват още 200 млн. допълнителен приход.

Добавяйки към всичко изброено по-горе и положителния ефект върху приходите от ДДС от повишаването на акцизната ставка на тютюна и тютюневите изделия (49 млн. лв.), получаваме сумарен ефект от малко над 1,2 млрд. лв.

Този възможен сумарен ефект не съответства на ръста от над 6 млрд. лв. приходи от ДДС, който правителството залага за 2025г. предвид това, че не се предвиждат инфлационни сътресения, нито пък ръст в потреблението за 2025г.

Едновременно с това, Фискалният съвет принципно подкрепя гореизложени мерки за повишаване на събираемостта, стига те да не водят до повишаване на административната тежест за дребния бизнес.

По отношение на предложението от 01.04.2025 г. размерът на националния праг за регистрация по ЗДДС да се намали от 166 000 лв. на 100 000 лева, Фискалният съвет счита, че тя не подобрява икономическата среда за малкия и средния бизнес и е стъпка назад. Отново е мярка, която улеснява контролните органи, но товари с разходи малкия бизнес.

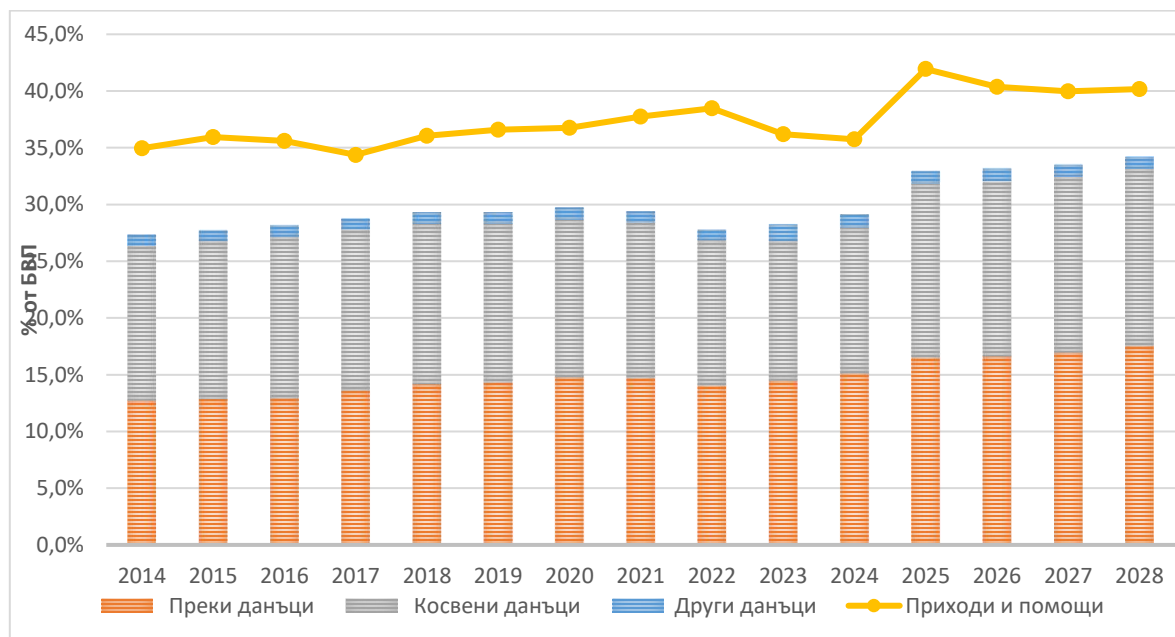
За четвърта поредна година се предлага в бюджета да се внасят дивидентите от държавните предприятия на 100%, което поставя управлението им в средносрочен и дългосрочен план под риск, свързан както с липсата на ликвидност, така и с невъзможността за развитие и поддържане на конкурентоспособност. За 2025 г. очакваното изземане на държавата от държавните предприятия под формата на дивидент се изчислява на 1 927, 7 млн. лв. Тази политика се разпростира в целия прогнозен период на бюджетната рамка.

Нивото на приходите като дял от БВП за целия прогнозен период 2025-2028 г. надхвърля 40% от БВП. Очакванията са до края на 2024 г. те да възлязат на 71,9 млрд. лв., което се явява 35,7% от БВП спрямо заложените по план 36,6% БВП. За 2025 г. са планирани 90,2 млрд. лв. или 41,9% от БВП. В края на прогнозния период нивото достига до от 99,2 млрд. лв., но бележи постепенен спад до 40,2% от БВП.

За 2025 г. приходите от косвени данъци се увеличават с 27,3% или с над 7 млрд. лв. до 32,9 млрд. лв. спрямо 13,8% или под 3 млрд. лв. растеж през 2024 г. спрямо 2023 г. Най-нереалистичен изглежда ръстът от 33,7% на приходите от ДДС. Същевременно макроикономическата прогноза залага непроменено ниво на потреблението и много силен тласък на инвестициите.

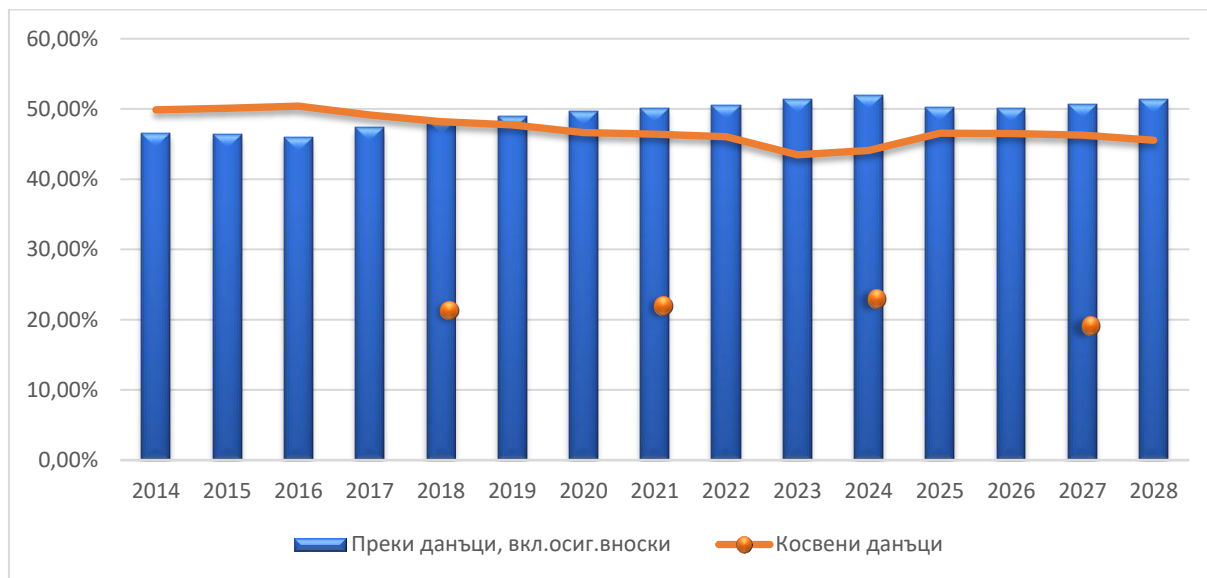
Делът на преките данъци от БВП за 2025 г. (16,5%) продължава тенденцията за превишение спрямо този на косвените (15,3%). Предвижда се тази тенденция да продължи, като първите се очаква да нараснат до 17,6% от БВП в края на прогнозния период, а вторите да нараснат до ниво от 15,6% от БВП.

Граф. 8. Структура по видове приходи в дял от БВП



Източник: ФС по данни на МФ

Граф. 9. Дял на преките и косвените данъци в данъчните приходи

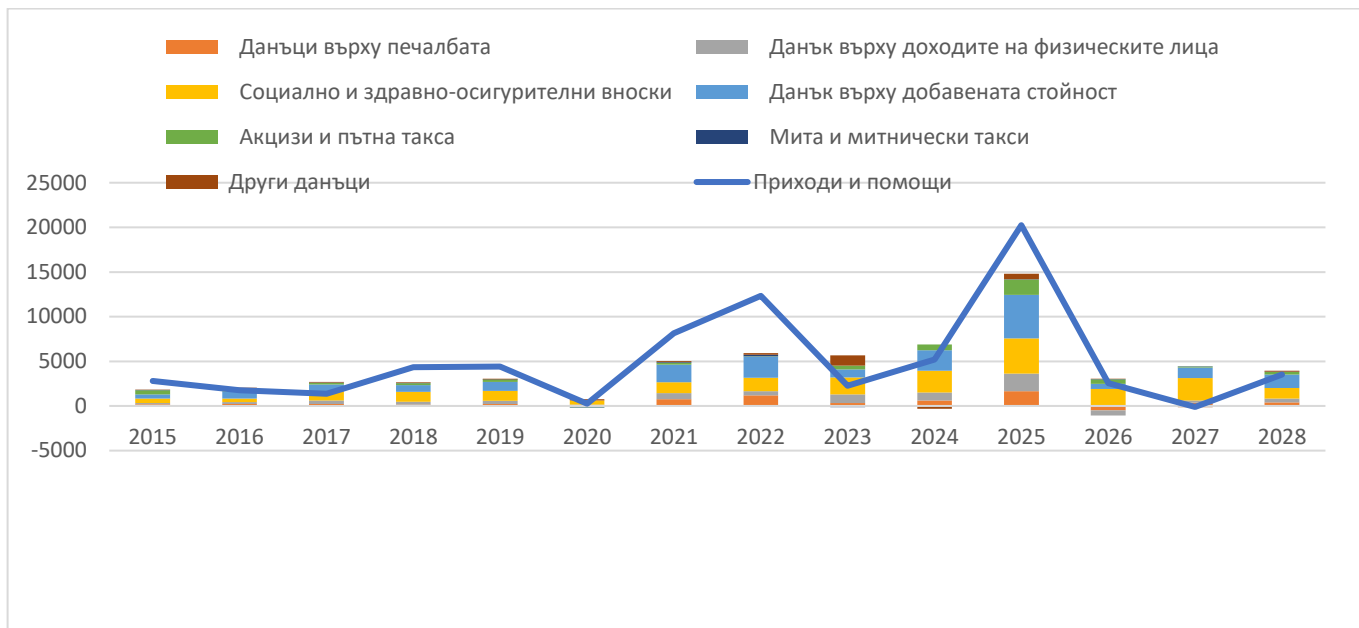


Източник: ФС по данни на МФ

Бихме искали да подчертаем още веднъж, че увеличението на делът на преките данъци, вкл. осигуровки, противоречи на идеята за стимулиране на растеж и заетост.

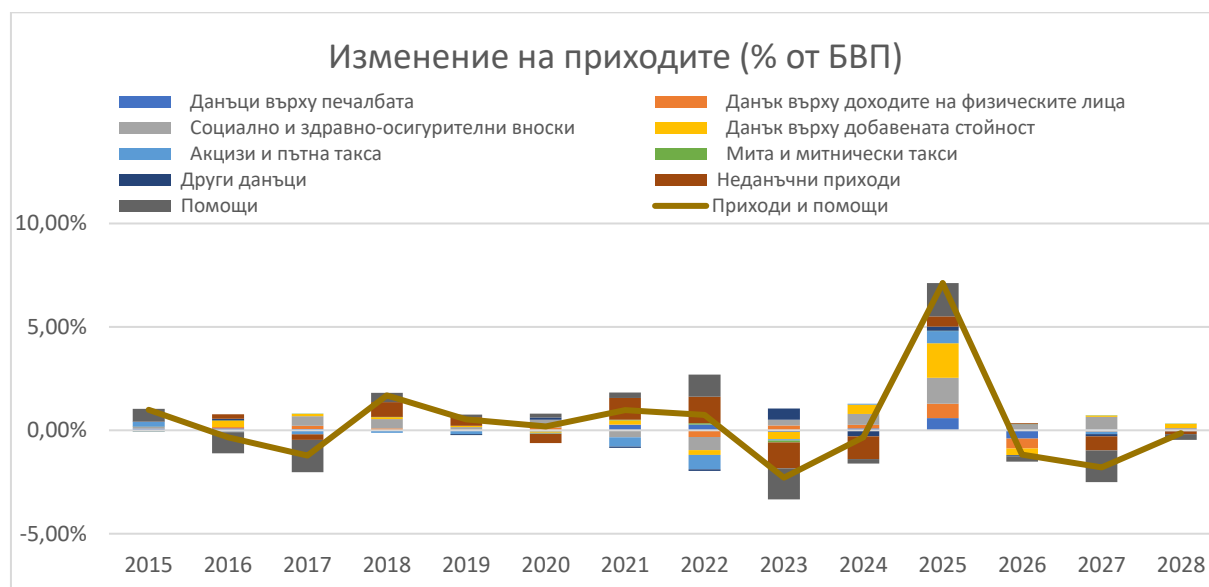
Изменението на приходите по видове данъци в абсолютна стойност и като дял от БВП е представено на Граф. 10. и Граф. 11.

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

3.1.2. Анализ на разходите по КФП

Планираната експанзия на държавните разходи през 2025г. е впечатляваща – публичният сектор достига 45% от БВП. По предварителен отчет през изминалата 2024г. държавните разходи представляват 38,8% от БВП. **Това означава, че държавният сектор се увеличава с близо 6% от БВП само за една година, без да е налице някаква извънредна необходимост от това.** Дори по време на ковид пандемията не сме наблюдавали подобна експанзия. Огромният ръст на разходите е причината за подобен ръст и по приходната част, за да се запази бюджетния дефицит в рамките на 3%-ното ограничение.

Както се вижда от плана за следващите години, намеренията са разходите да се свият до 42,4% от БВП в края на прогнозния период. Свиването на разходите като дял от БВП ще се получи по-скоро в резултат на изпреварващия ръст на БВП, тъй като в номинално изражение държавните разходи нарастват през всяка година от планирания период, а през 2028г. те ще бъдат 104,7 млрд. лв.

Сумарното увеличение на разходите за четирите години възлиза на 26 573 млн. лв., като най-сериозно е през 2025г. – с 18 569 млн.лв. Планираните разходи по КФП за 2025 г. възлизат на 96 705,9 млрд. лв., което спрямо предварителния отчет за 2024 г. представлява ръст от 23,8%. **Заложеният ръст на разходите през 2025г. е притеснително висок.** През следващите три години от прогнозата разходите се увеличават с доста по-умерени темпове – около 2-3%.

Анализът на разпределението на допълнителните разходи от 18,6 млрд. лв. през 2025г. по направления показва, че почти 40% от тях ще са за финансиране на капиталовата програма (7,1 млрд. лв.), с 1/3 от тях ще се финансират социални разходи (5,2 млрд. лв.), 13,5% от увеличението или 2,5 млрд. лв. са допълнителни разходи за персонал, 10% (почти 1,9 млрд.лв.) ще бъдат за издръжка и 4% (0,8 млрд.лв.) отиват за допълнителни субсидии. Увеличението в лихвените разходи и вноската в ЕС ще струва още 1 млрд. лв.

Граф. 12. Разпределение на допълнителните разходи за 2025г., млн. лв.



Източник: ФС по данни на МФ

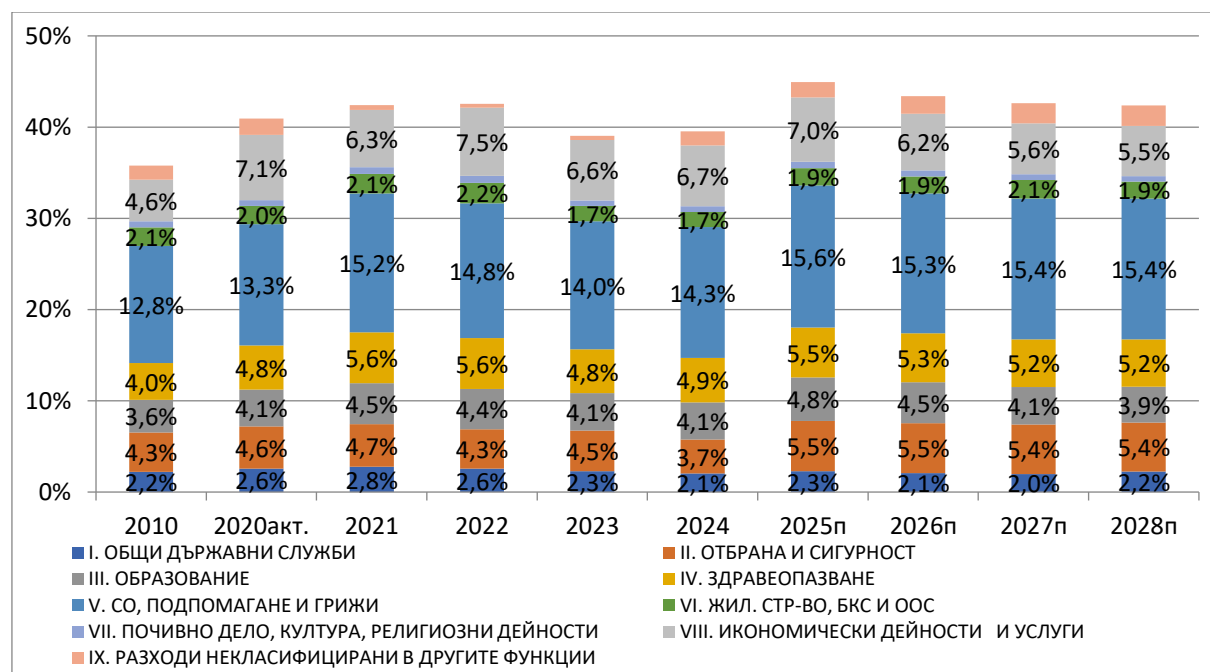
Разходите за персонал се увеличават с притеснителни темпове през 2024 и 2025г. Със ЗДБРБ за 2024г. са одобрени 18 млрд. лв. разходи за персонал, но предварителния отчет сочи изпълнение с 12,2%, а разходите в номинално изражение възлизат на 20,2 млрд.лв. През 2025г. се планира ръст с още 12% и така разходите за персонал в Бюджет 2025 нарастват с 26% спрямо тези в Бюджет 2024. **Тази политика ще има силно проинфлационно влияние и създава дългосрочен натиск върху бюджетния баланс.**

Процентното увеличение на капиталовите разходи е рекордно – с 40% спрямо плана за 2024г. и двоен размер спрямо предварителния отчет за 2024г. През 2024г. техният дял в БВП е планиран на 4,9%, а през 2025г. той вече достига 6,5%. В номинална стойност се очертава ръст от 7,1 млрд. лв. спрямо предварителния отчет за 2024г. Трябва да се има предвид, че предвиждания от правителството мощен фискален стимул за публични инвестиции, ще доведе до изместване на частните инвестиции. С други думи, държавата отнема повече ресурси от частния сектор за да изгражда публична инфраструктура.

Структурата на разходите по функции показва, че се увеличават разходите по всички функции. За общото увеличение на разходите с 5,3 пр.п от БВП през 2025г. най-голям принос имат разходите за отбрана с 1,8 пр.п. ръст, следват социалните разходи с 1,2 пр.п. ръст. След тях с 0,7 пр.п. ръст са разходи за образование, следвани от разходите за здравеопазване с 0,6 пр.п., разходите за икономически дейности с 0,4 пр.п. и разходите за държавни служби, жилищно строителство, БКС и ООС с 0,2 пр.п. Повсеместното увеличение на разходи не е свързано с извършване на реформи и оценка на ефективността на разходите.

В средносрочен план до 2028г. се планира свиване на държавните разходи като дял от БВП (основно заради изпреварващ ръст на БВП, не за сметка на намаление на разходите) по всички функции.

Граф. 13. Динамика на структурата на разходите по функции, % от БВП



Източник: ФС по данни на МФ

Сред приоритетите в разходната политика ярко се откроява секторът „Отбрана и сигурност“ с близо 56% увеличение на разходите за 2025г. Двучифрен е годишният ръст по всички функции. **Фискалният съвет счита, че темповете на увеличение на разходите в бюджета за 2025г. са притеснително високи, повсеместни и значително надвишаващи темпа**

на растеж на икономиката. Подобна политика рано или късно ще доведе до необходимост от сериозно увеличаване на данъчната тежест и подлага на риск устойчивостта на публичните финанси.

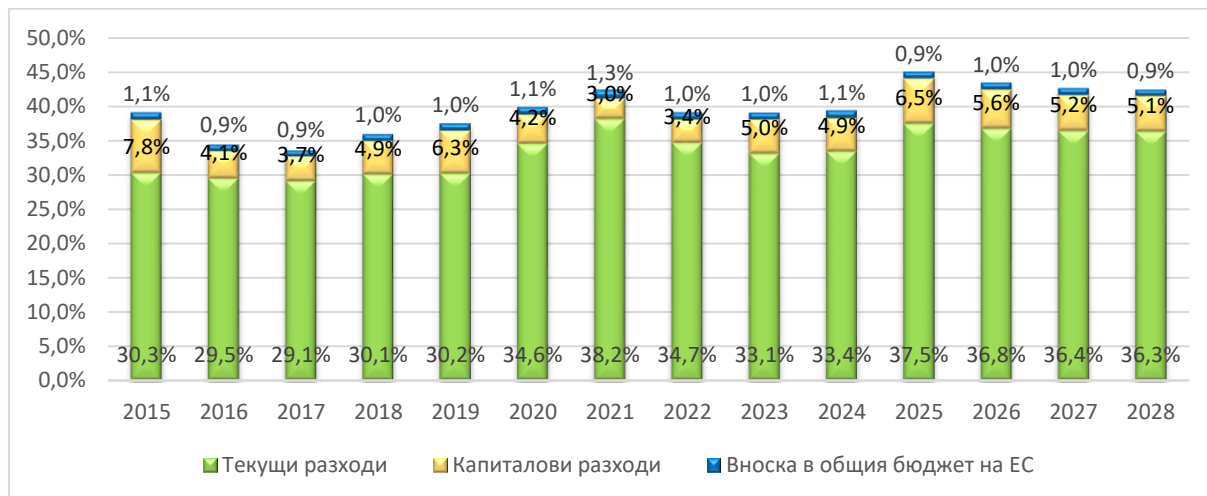
Табл. 7. Изменение на разходите по функции 2025/2024г.

Консолидирана фискална програма	План 2024	План 2025	Изменение, млн. лв.	Изменение, %
Разходи по функции по КФП	81 509,1	96 705,7	15 196,6	18,64%
I. Общи държавни служби	4 234,4	4 950,4	716,0	16,91%
II. Отбрана и сигурност	7 601,7	11 834,1	4 232,4	55,68%
III. Образование	8 396,1	10 236,6	1 840,5	21,92%
IV. Здравеопазване	10 024,2	11 798,3	1 774,1	17,70%
V. Социално осигуряване, подпомагане и грижи	29 509,5	33 500,2	3 990,7	13,52%
VI. Жилищно строителство, благоустройство, комунално стопанство и опазване на околната среда	3 446,6	4 090,4	643,8	18,68%
VII. Култура, спорт, почивни дейности и религиозно дело	1 277,4	1 518,2	240,8	18,85%
VIII. Икономически дейности и услуги	13 737,5	15 133,8	1 396,3	10,16%
IX. Разходи, неклассифицирани в други функции	3 281,7	3 643,7	362,0	11,03%

Забележителен е поредният ръст на пенсиите с близо 2,5 млрд. лв. вследствие на заложеното увеличение от 8-9% в изпълнение на швейцарското правило. Политиката по повишаване на пенсиите започна през 2021 г. като продължение на т.нар. COVID-19 добавка. От средата на 2021 г. до средата на 2024 г. общо са реализирани 5 съществени повишения. Приложението на швейцарското правило води до допълнително съществено увеличение поради динамичното нарастването на осигурителния доход, мотивирано от усилията за запазване на реалния разполагаем доход на домакинствата като противодействие на инфлацията.

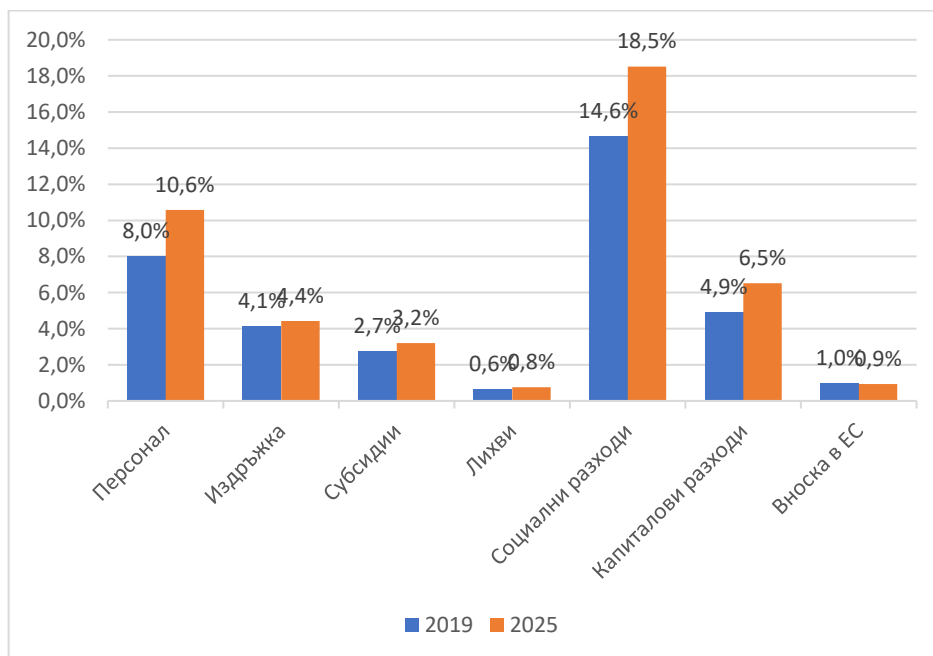
Структурата на разходите по икономически елементи е представена на граф. 14.

Граф. 14. Структура на разходите по икономически елементи (% от БВП)



Източник: ФС по данни на МФ

Граф. 15. Структура на разходите през 2019 г. и 2025г. (% от БВП)



За последните 5 години се наблюдава изменение в структурата на публичните разходи като се увеличава значително дела на социалните разходи и разходите за персонал, които са с постоянен характер. Социалните разходи се увеличават с 4 пр.п. от БВП, а тези за персонал с 2,6 пр.п.

Със ЗДБРБ за 2024г. бяха публикувани списъци с приоритетни национални и общински инвестиционни проекти (Прил 2 и 3). Така наречената Национална капиталова инвестиционна програма включва проекти с финансиране от държавния бюджет, по програми и механизми на Европейския съюз и по други международни програми и договори. По този начин се повишава публичността по отношение на видовете изпълнявани инвестиционни проекти от отделните разпоредители с бюджет, както и тяхната стойност. Обособен е ресурс в централния бюджет, като средствата се предоставят ежемесечно, на база предстоящи плащания по проектите. Новият подход има за цел своевременно насочване на средства към проекти с по-висока проектна готовност.

Неясен остава обаче механизма и критериите за оценка, приоритизиране и одобряване на инвестиционните предложения на отделните разпоредители с бюджет. В тази връзка от Министерство на финансите през 2025г. предлагат обособяване на проектите в три категории:

- „Проекти, свързани с административната дейност“
- „Проекти в областта на електронното управление и информационните и комуникационните технологии“
- „Стратегически инвестиционни проекти“

Не става ясно как са групирани проектите от капиталовата програма в трите категории и на каква обща стойност са. Няма обща сума и на проектите включени в Приложение 2 и Приложение 3. Също така не е посочена и структурата по източници на финансиране, тъй като то често е комплексно – държавен бюджет, общински бюджет, средства от ЕС, дълг и т.н.

По отношение на селектирането на проектите МФ предвижда въвеждане на нова разпоредба в ЗПФ, която да даде мандат на МС за издаване на подзаконов нормативен акт метода за оценка и процедурата за одобрение на публични инвестиционни проекти с национално финансиране.

Фискалният съвет от години препоръчва подобряване на процеса по планиране, управление и изпълнение на капиталовите разходи и одобрява предприетите конкретни стъпки от МФ в тази посока.

Препоръката за публикуване на списък от стратегически инвестиционни проекти също е взета под внимание.

В заключение можем да обобщим, че прогнозата за приходите изглежда надценена, разходите растат с огромни темпове, запазва се тенденцията за повишаване на пенсиите и заплатите, но без реформи, които да гарантират дългосрочната устойчивост на системата, планират се огромни суми за капиталови разходи, които продължават да не се изпълняват. Продължава политиката за поддържане на съществени дефицити, което води до повишаване на държавния дълг в номинален размер и значително нарастване на разходите за лихви (само за 2025г. нарастват с 60%). **Съветът счита, че тази фискална политика има силно проинфлационно влияние, поради което поставя под риск спазването на критерия за ценова стабилност с оглед присъединяването на България към еврозоната.**

IV. Дискреционни мерки по приходите и по разходите

Дискреционни мерки по приходите

Нетният кумулативен ефект на приходните дискреционни мерки за периода 2025-2028 г. възлиза на 6 084,2 млн. лв. допълнителни приходи, като най-голямо значение имат мерките за 2025г. Само за 2025г. се очакват дискреционни приходи в рамките на 2 637,7 млн. лв. Дискреционните приходи през 2026г. възлизат сумарно на 605,2 млн. лв. и са резултат от повишена акцизна ставка върху тютюневите изделия (300 млн.лв.) и по-висок максимален осигурителен праг. През 2027г. дискреционните приходи са в размер на 1 090,5 млн. лв. и се дължат на предвижданото увеличение в размера на осигурителната вноска за фонд „Пенсия“ с 1 пр.п. (600 млн. лв.) и увеличението на максималния осигурителен доход (186 млн. лв.), както и на увеличения в акцизното облагане на тютюневите изделия (300 млн. лв.). През последната година от плана дискреционните мерки носят 1 750,8 млн. лв. допълнителни приходи, а причините са същите с тази разлика, че увеличението на осигурителната вноска за фонд „Пенсия“ е с 2 пр.п.

От конкретните мерки с най-голямо фискално значение е планираното **увеличение на вноската за фонд „Пенсии“** с 1 пр.п. през 2027г. и с 2 пр.п. през 2028г. Общите постъпления за двете години се равняват на 1 090 млн. лв. допълнителни приходи.

Значителен фискален ефект през всяка от годините в прогнозата има **повишаването на максималния осигурителен доход** - за четирите години ще постъпят общо 836,6 млн. лв. допълнителни приходи.

Промените в политиката по дивидентите на държавните дружества през 2025г. ще осигури 1 128 млн. лв. допълнителни приходи.

Положителен ефект в размер на 501 млн. лв. за 2025г. се очаква от **мерките за намаляване на дела на сивата икономика**, за борба с данъчните измами, укриването на данъци и отклонението от данъчно облагане, в т.ч. включените в Плана за действие на Групата за финансови действия срещу изпирането на пари (FATF).

Възстановяването на стандартната ставка от 20% за ДДС върху хляба, туристическите и ресторантьорските услуги е мярка, от която се очакват допълнителни 464,9 млн. лв. през 2025г. Фискалният съвет неведнъж е призовавал за отпадане на редуцираните ставки за ДДС в своите становища.

Повишаването на акцизната ставка върху тютюневите изделия ще носи по 300 млн. лв. допълнителни приходи на бюджета за 2025, 2026, 2027 и 2028г. или общо 1 200 млн. лв. за целия период.

ТОЛ системата ще носи допълнителни приходи в общ размер на 267 млн. лв.

Всички предложени дискреционни мерки в приходната част водят до увеличаване на приходите. С отрицателен ефект върху приходите е само Програмата в областта на енергетиката за смекчаване на икономическите последици от нестабилността на цените на електрическата енергия и природния газ, която води до намаление на приходите през 2025г. с 556 млн. лв.

Дискреционни мерки по разходите

Разходните дискреционни мерки възлизат на почти 3 937 млн. лв. общо за целия период, като 1 969 млн. лв. са само за 2025 г. През следващите три години нетното увеличение на разходите е съответно 399,6 млн. лв. за 2026г., 995,1 млн. лв. за 2027г. и 573,3 млн. лв. за 2028г. Всички дискреционни разходи имат текущ характер. В общи линии дискреционните разходи възникват в резултат на увеличаване на разходите за персонал.

Разходите за **увеличението на заплатите в сектор „Отбрана и сигурност“** представляват 85% от всички дискреционни разходи и възлизат на 3 280 млн. лв. Само за 2025г. допълнителният разход е в размер на 2 148 млн. лв.

Друг съществен за бюджета допълнителен разход през 2025г. е свързан с **увеличението на разходите за персонал в бюджетната сфера с 5%**. Нетният ефект върху разходите е 283,7 млн. лв.

Във връзка с **увеличението на максималния осигурителен доход** се планират допълнителни разходи за осигуровки на стойност 131 млн. лв. за целия период. **Повишаването на осигурителните вноски** през 2027 и 2028г. води до допълнителни разходи от 316,5 млн.лв.

Увеличенията на броя на новоотпуснатите пенсии и на вдовишките добавки имат ефект само за 2025г. в размер на 245 млн.лв. допълнителни разходи.

Дискреционните приходи превишават разходите с 669 млн. лв. през 2025г., което на пръв поглед изглежда че правителството се ориентира към **фискална консолидация**. Сумарно за целия прогнозиран период резултатът от правителствената дискреция се равнява на 2 147,2 млн. лв. повече приходи.

V. Изводи и препоръки

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

1. Очакванията за реален растеж за 2025 г. изглеждат високи поради несигурност за усвояване на някои еврофондове, структурните проблеми в някои наши търговски партньори от ЕС и възможно влошаване на бизнес средата, което би се отразило и върху плановете за заетост и доходи в частния сектор. Неточното прогнозиране на БВП може да повлияе на фискалните показатели – приходи, разходи, салдо, ниво на дълга, размер на държавата в икономиката и т.н.

2. Растежът на приходите от 25% е по-нисък в сравнение с предишния вариант на проектобюджета от края на миналата година. Този ръст предвижда достигане на бюджетен дефицит от 3%, което е в рамките на фискалното правило.

3. Фискалният съвет счита, че прогнозата за събираемостта на ДДС е неизпълнима. Прогнозните приходи за ДДС за 2025 г. са 26 833,6 млрд.лв., което представлява ръст с цели 33,7% спрямо 2024 г. В законопроектът за проектобюджет 2025 г. не се предлагат мерки, които да подкрепят такъв голям скок в приходите от ДДС.

4. На фона на рязкото влошаване на структурния дефицит през последните три години, за тази година се предвижда подобряване. За 2025 г. . Фискалната позиция за 2025г. е антициклична, което е валидно и за 2026 г.

5. Прогнозата за приходите изглежда надценена, разходите растат с огромни темпове, запазва се тенденцията за повишаване на пенсиите и заплатите, но без реформи, планират се огромни суми за капиталови разходи,

които продължават да не се изпълняват, поддържат се съществени дефицити и се увеличава държавния дълг.

6. Инфлацията в България намалява и достига средната за ЕС. Овладяването на инфлацията и съвпадането ѝ с референтната стойност за еврозоната по Маастрихтския критерий е основание за искане за извънреден конвергентен доклад за присъединяване на България към еврозоната на 01.01.2026 г.

7. Експанзията на държавните разходи през 2025г. в размер на 6% от БВП води до сериозна промяна в съотношението публичен/частен сектор. Публичният сектор достига 45% от БВП, което е доста над предвиденото ограничение в Закона за публичните финанси от 40%. Подобен годишен скок на публичните разходи не е имало от 1996г. насам, като причината за ръста на разходите в рамките на около 10% от БВП тогава са плащания за лихви по дълга. Големият публичен сектор ще ограничи и икономическия растеж. Фискалният съвет препоръчва преразглеждане на разходната част на бюджета като се търсят варианти за тяхната оптимизация и намаляване.

8. Според Фискалният съвет намерението за увеличение на разходите за персонал с още 12% след изпълнението им с 12% през 2024г. ще има силно проинфлационен ефект и ще оказва ежегодно силен натиск върху бюджетния баланс. Фискалният съвет препоръчва да се преразгледат ангажиментите за разходи за възнаграждения в публичния сектор.

9. Фискалният съвет препоръчва всички предлагани мерки, водещи до увеличаване на покупателната способност на населението да се разглеждат много внимателно и при възможност да бъдат отложени с оглед вероятността от проинфлационно въздействие и риск от евентуално неизпълнение критериите за членство в еврозоната.

10. Разхлабването на фискалната политика през последните години доведе до значителен ръст на дълга в номинално отношение. С притеснителни темпове нараства размера на консолидирания държавен дълг – увеличава се до 28 % от БВП за тази година и достига до 36% от БВП в края на разглеждания период. Разходите за лихви също растат стремглаво – от 1 млрд. лв. за 2024г. и до 3,3 млрд. лв. през 2028 г. Рязкото нарастване на дълговото бремене ще доведе

до увеличаване на цената на финансиране на дълга на международните пазари. С това темпо България е на път да загуби имиджа на страна с нисък фискален риск по отношение на своята задлъжнялост. Фискалният съвет препоръчва към повишаване на дълговото бреме да се подхожда внимателно и да не се поема дълг за финансиране на текущи разходи.

11. Очакванията на МФ за 2024г. са отрицателното салдо да нарасне до 3%, което е в рамките на правилото за дефицит. За 2025г. дефицитът се планира на ръба на ограничението, а за 2026г. се планира същия дефицит от 3%.

12. През 2020 г. от обхвата на правилото за дела на разходите в КФП бяха изключени разходите, извършвани от сметки за средства от Европейския съюз с мотива да не се ограничава усвояването на средствата. Според Фискалния съвет изключението за европейски сметки, следва да отпадне и да бъде променен ЗПФ поради противоречие с икономическата логика на това правило да ограничава фискалната експанзия и влиянието на бюджетните разходи върху макроикономическите агрегати. Въпреки промяната в обхвата на правилото, отново се наблюдава равнище на разходите на ръба на 40% за 2025г.

13. Фискалният съвет счита, че проекциите за приходите в проектобюджета са надценени. Разработената от Фискалния съвет алтернативна оценка за приходите за 2025 г. показва риск от неизпълнение на данъчните приходи до 6,3 млрд. лв., спрямо публикуваните до този момент данни. Фискалният съвет не може да валидира и очакваните приходи, както и достоверността на данните във формат „Държавно управление“. За по-голяма прозрачност, считаме, че МФ трябва да публикува техническа част за прехода между касовия формат на Консолидираната програма и формата на „Държавно управление“.

14. Фискалният съвет предупреждава, че продължаващата политика за отчисляване на 100% от дивидентите от държавните предприятия в средносрочен план ще доведе до тяхната декапитализация, невъзможност за развитие и поддържане на конкурентоспособност.

15. Според Фискалния съвет наборът от предложените политики и мерки в Проектобюджет 2025 не отговаря на икономическите цели и проблемите, които би трябвало да адресира държавния бюджет. Ето защо Фискалния съвет счита че: 1) Приходите в бюджета са надценени. 2) В разходите за бюджета следва да се премахнат автоматичните индексирания за възнагражденията в някои сектори, които водят до бюджетен дисбаланс. 3) Да се промени подхода на изготвяне на бюджета – да се наблегне на ефективността и качеството на публичните финанси.

VI. Заключение

Фискалният съвет на България съгласува Проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за 2025 г. и Проекта на Актуализирана средносрочна бюджетна прогноза за периода 2025-2028 г. като мотиви към законопроекта, като се вземат предвид направените по-горе изводи и препоръки.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ:

ПРОФ. Д-Р БОРИС ГРОЗДАНОВ