

**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**

17/12/2025 г.

СТАНОВИЩЕ



Съдържание

Въведение	2
I. Анализ на макроикономическата рамка	3
II. Оценка на фискалната рамка	10
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	31
IV. Дискреционни мерки по приходите и по разходите.....	37
V. Изводи и препоръки	40
VI. Заключение.....	44

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 17-ти октомври. За поредна година приемането на бюджета беше отложено, този път за периода след парламентарните избори. От началото на пандемията до момента бюджетната процедура е трайно нарушена, като за стопанските субекти става невъзможно да изградят очаквания относно утвърждаването на стратегически документи от съществено значение за техния процес на планиране.

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 9-ти декември. 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 2024	Есенна 2024	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., 2,2% през второто и 2,4% през третото тримесечие. Неизпълнението на данъчните приходи също сочи за по-ниска номинална стойност на БВП. Това поставя въпроса за оценка на дефлатора, тъй като при цените на вноса и износа не се наблюдава някаква съществена динамика през 2024 г. която да води до толкова значителни отклонения между дефлатора и ХИПЦ.

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 дефицитът например 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 2024	Есенна 2024	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 – едва 0,3 пр. п. под максимума, но 0,4 пр. п. над минимума и точно отговаряща на средната стойност. Важно е да се подчертае, че тези стойности всъщност са прогнозираны 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)	2,5	2,9
Българска народна банка (БНБ)	2,2	2,7
УниКредит Булбанк	2,5	2,9
Обединена Българска Банка	2,3	2,8
<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. 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 2024	Песимистична 2025	Оптимистична 2025
БВП (млн. лв.)	201 451	213 954	215 087
БВП (реален растеж, %)	2,2	1,8	2,6
БВП (номинален растеж, %)*	8,8	6,2	6,8
Потребление	4,0	3,0	3,0
Брутообразуване на основен капитал	-2,7	2,4	10,7
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	1,8	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 компенсирани 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 компенсирани 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 са в пролетната макроикономическа прогноза в сравнение с есенната, малко над 4%. Затегнатият трудов пазар също тласка доходите на частния сектор към повишение.

В структурно отношение прави впечатление, че тежестта на заетите на издръжка на бюджета се е повишила значително спрямо предходните години и спрямо демографията. Тези тенденции трудно намират логично обяснение.

Заявената политика за повишаване на доходите през 2025 г. по линия на значителното увеличаване на заплатите в средното и висшето образование, както и на служителите в МВР и МО (поради повишението на средната работна заплата за тази година), вкл. над номиналното изменение на БВП на останалите доходи е вероятно да се прояви като допълнителен проинфлационен фактор. Като цяло изчисленията за фискалната позиция показват, че публичните финанси ще продължат да провеждат проциклична

експанзионистична политика. Тези обстоятелства поставят пред риск както изпълнението на критерия за ценова стабилност, така и най-вече постигането на дефицит под 3% от БВП – критерии, чиито покриване е необходимо за присъединяване към еврозоната.

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.

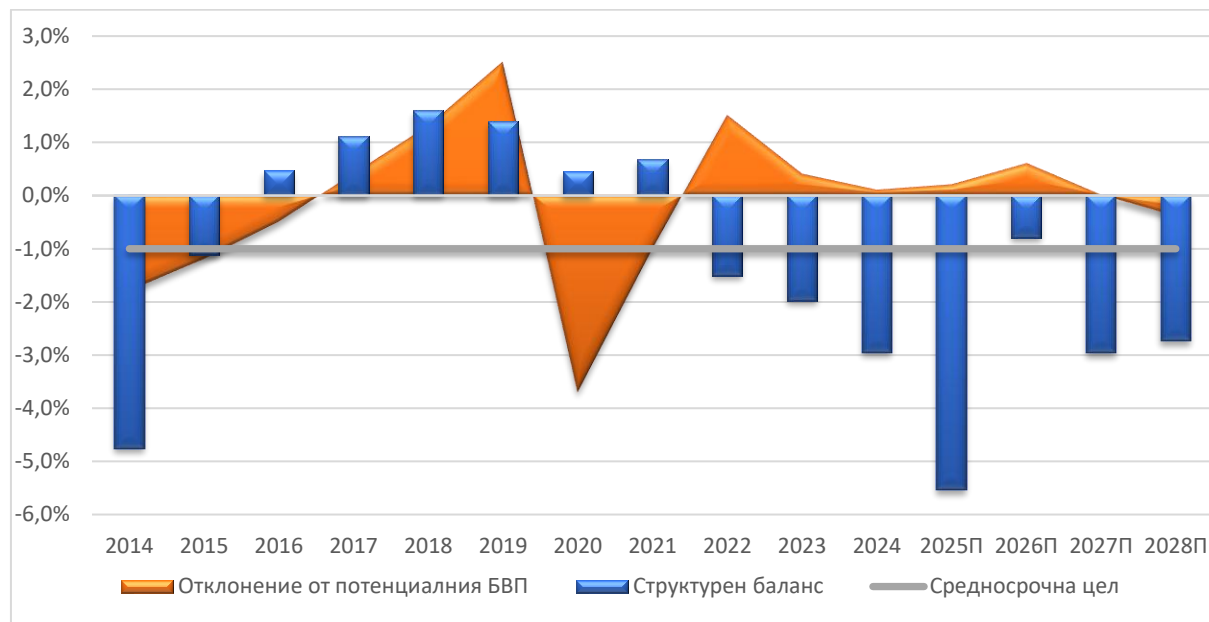
Поредицата от непредвидени събития, които започнаха с пандемията от COVID-19, поставиха пред **сериозни предизвикателства стабилността на публичните финанси и наложиха промяна на фискалната политика.**

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

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

среда и допълнително усложнена среда с продължаващата войната в Украйна. Структурният бюджетен баланс е представен на Граф. 1.

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 към настоящата 2024-та година отново се характеризира с ясно изразена процикличност: на фона на затварящото се отклонение от потенциалния БВП, нарастването на структурния дефицит за сектор „Държавно управление“ отново не е предотвратено.

В проекциите за 2025г. влошеният структурен баланс достига рекордни нива. Планирано е ударно, почти двойно нарастване на структурния дефицит и засилваща се експанзия в сравнение с 2024г.

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



През 2026г. например се вижда как напълно неочаквано фискалната позиция се възстановява дотолкова добре, че става не само антициклична, но покрива и критерия за средносрочна бюджетна цел на структурния дефицит (-1%), като дори минава под неговия праг.

Както през 2026г., така и през 2027г. структурният дефицит се връща на нивата от настоящата година – далеч от средносрочната бюджетна цел, а несъобразяването с посоката и динамиката на икономическия цикъл отново поражда силно изразена процикличност. Странното е, че бюджетната политика лъкатуши от експанзионистична проциклична през 2025 г. към рестриктивна проциклична към 2028 г., т.е. тя не е в синхрон с икономиката и заявената монетарна политика.

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 нарушение и липса на систематичност в подхода на бюджета. Провеждането на еднократни и изолирани усилия за покриването на критериите в една единствена година от средносрочния прогнозен период, която е обградена от години с тежки, хронични структурни дефицити - несъобразени с икономическия цикъл, е не само непродуктивно, но показва липса на усилия за прилагането на стратегически подход при планирането и таргетирането на структурния дефицит.

Може да се каже, че от началото на наблюдавания период фискалната позиция е била системно проциклична, с минимални отклонения за 2020. Следва да се отбележи, че бюджетната политика в този си вид не подпомага ценовата стабилност и спада на инфлацията се дължи изключително на външни фактори и отвореността на пазара, без подкрепа от фискалната политика. Смятаме, че бюджета за 2025 год. изпраща много разнопосочни объркващи сигнали към останалите пазарни субекти.

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 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 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, с изключение на 2026г., 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 сигнализиран в предишни свои становища.

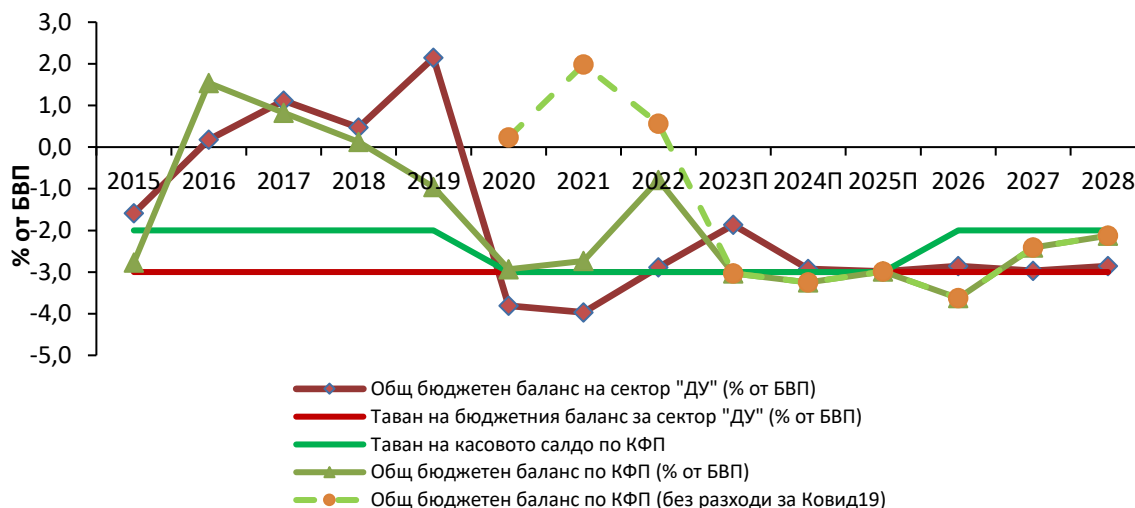
Недопускането на дефицит по-голям от 3% от БВП за сектор „Държавно управление“ е и един от критериите за конвергенция, който България трябва да спазва, за да се присъедини към еврозоната (критерии от Маастрихт).

В средносрочен план е предвидено дефицитът да се задържи на 3% - за 2025г. и 2027г., и да спадне до 2,9%, съответно за 2026г. и 2028г.

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. **Очакванията обаче за 2024г. на Министерство на финансите са отрицателното салдо по КФП да нарасне и правилото да бъде нарушено – дефицит от 3,3%. За 2026г. се планира още по-голям дефицит – 3,6%.**

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



Източник: ФС по данни на МФ

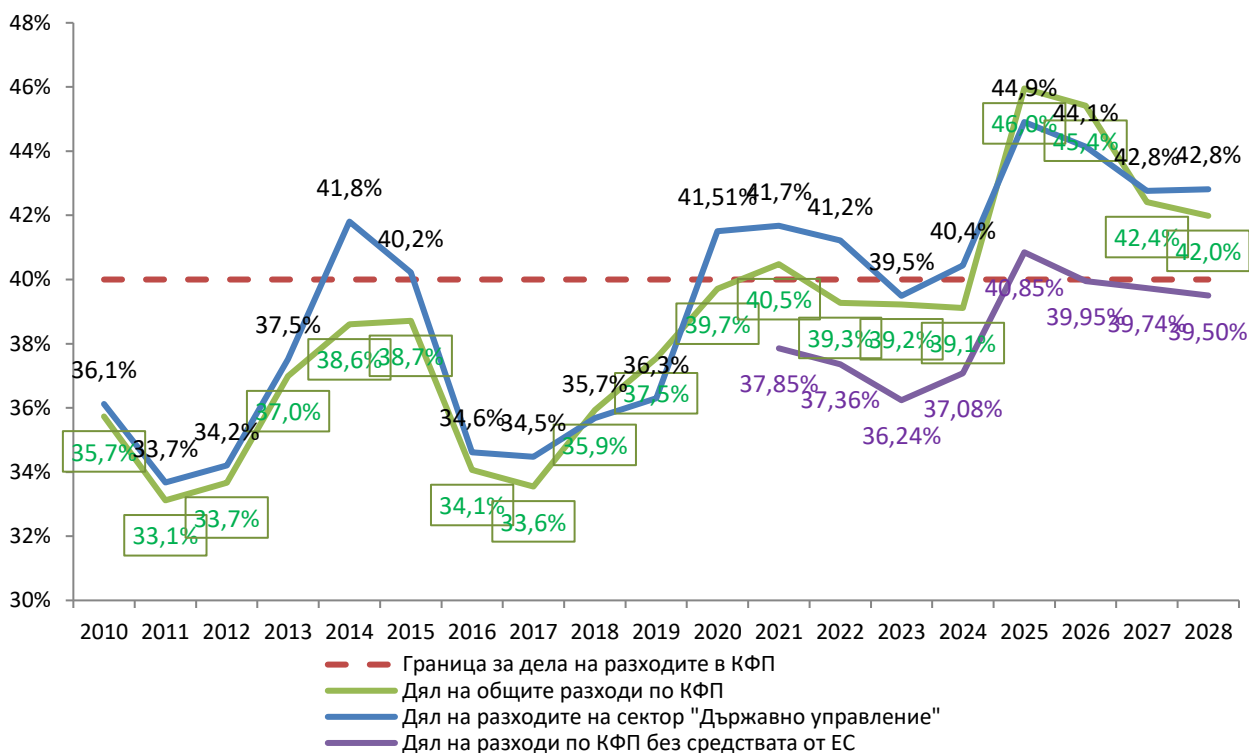
Фискалният съвет би искал да предупреди, че това е формално изпълнение на критериите, на база твърде гъвкави и оптимистични допускания за приходната част при липса на официално заложен буфер в бюджета. Разработената алтернативна оценка за приходите за 2025 г. показва риск от неизпълнение на данъчните 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, за текущата година след приспадане на средствата от ЕС, планираните разходи по КФП възлизат на 37,08% от БВП. За 2025 г. се предвижда покачването им до 40,8% от БВП, ако се вземе предвид националното съфинансиране, което влияе на дефицита, или до 46% от БВП, без този трансфер, което вече е в нарушение на изискването на Закона за публичните финанси. През останалите години от прогнозния период процентите остават на ръба на горната граница на правилото, което предполага рисковете от нарушението му. Това повдига

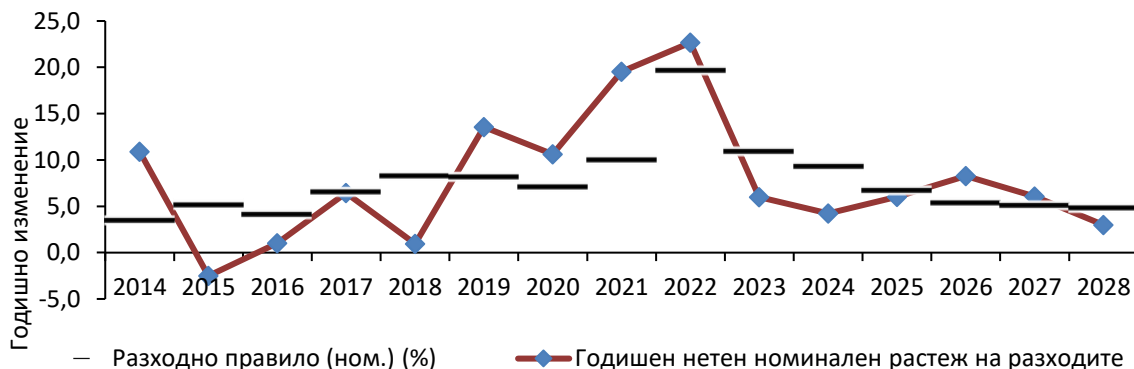
въпроса, може ли бюджет, който не отговаря на законово изискване по устройствен закон да бъде одобрен от МС и разглеждан в НС.

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. Както е илюстрирано на графика 5, при неприспадане на разходите, извършвани от сметки за средства от Европейския съюз, делът на общите разходи по КФП като процент от БВП за 2025г. се изстрелва до 46% и остава над 40% за целия прогнозен период.

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.

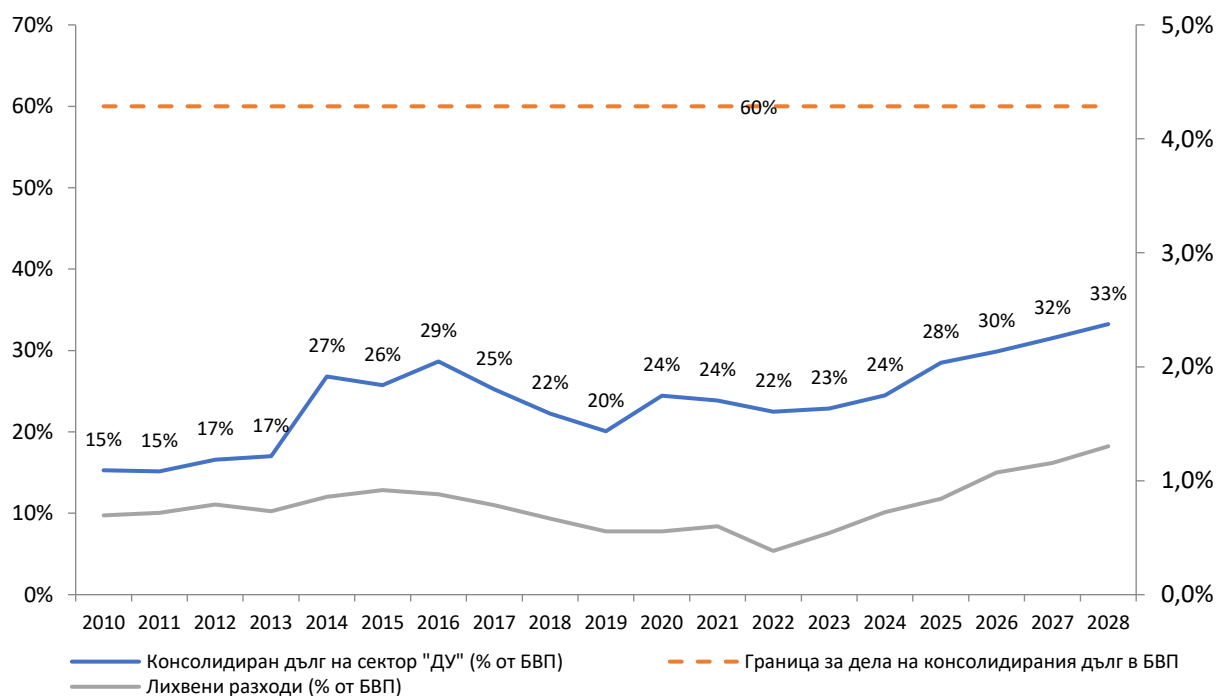
Вследствие на по-консервативната фискална политика през последното десетилетие, нивото на дълга у нас запазва нива, които са далеч по-ниски от ограничението. В допълнение, след 2016 г. беше установена трайна тенденция за неговото понижаване, като се достигна до 20% през 2019 г. **Тази положителна тенденция 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 неколнократно 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. Тази тенденция обаче се обуславя в много по-висока степен от инфлацията, отколкото от реален растеж.

Покачване на дълга през прогнозния период се осъществява с ръстове от по два-три 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 1 007,9 млн. лв. за 2024 г., 1 624,7 млн. лв. за 2025 г., 2 181,9 млн. лв. за 2026 г., 2 614,7 млн. лв. за 2027 г., 3 042,9 млн. лв. за 2028 г. **В реален размер това означава разходите за лихви да нараснат от нива около 0,5% от БВП до около 1,2% 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 2026г. и 2027г. 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 (%)

КОНСОЛИДИРАН ДЪРЖАВЕН БЮДЖЕТ													
	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%	7.8%	28.0%	2.8%	-0.1%	3.7%	
Данъчни приходи	10.0%	9.0%	9.4%	1.6%	14.0%	14.4%	11.8%	12.5%	25.2%	2.7%	5.7%	4.9%	
Преки данъци	13.4%	11.3%	10.7%	3.3%	14.9%	15.5%	13.5%	14.6%	24.6%	2.1%	8.0%	4.8%	
Данъци върху печалбата	11.2%	6.8%	9.4%	-2.4%	29.4%	34.8%	7.0%	12.5%	30.0%	-7.1%	5.7%	5.7%	
Данък върху доходите на физическите лица	12.7%	9.9%	9.6%	4.1%	16.0%	9.9%	18.3%	14.2%	27.4%	-6.2%	2.8%	4.7%	
Социално и здравно-осигурителни вноски	14.3%	13.1%	11.5%	4.4%	11.1%	12.3%	13.7%	15.5%	21.8%	8.6%	10.5%	4.5%	
Косвени данъци	7.2%	6.9%	8.5%	-0.7%	13.5%	13.5%	5.6%	13.0%	25.9%	3.5%	3.9%	5.2%	
Данък върху добавената стойност	9.0%	8.0%	10.2%	-0.6%	17.8%	18.1%	5.8%	14.3%	26.3%	2.6%	4.9%	6.0%	
Акцизи и пътна такса	3.7%	4.4%	5.4%	-0.8%	4.0%	0.8%	7.7%	10.3%	25.6%	5.9%	1.0%	3.0%	
Мита и митнически такси	12.2%	16.4%	2.1%	-9.1%	38.0%	55.7%	-28.5%	-3.9%	10.3%	5.7%	5.7%	5.8%	
Други данъци	5.4%	7.3%	5.1%	11.2%	8.4%	11.9%	72.3%	-11.8%	25.3%	1.2%	-4.4%	4.0%	
Данък върху застрахователните премии	9.3%	12.4%	18.9%	5.1%	2.8%	8.1%	15.5%	7.8%	13.5%	7.0%	7.0%	11.2%	
Неданъчни приходи	1.6%	25.8%	18.9%	-8.5%	40.8%	47.8%	-9.2%	-11.6%	17.9%	6.5%	-9.1%	0.7%	
Помощи	-47.7%	38.9%	16.7%	9.4%	28.5%	73.3%	-36.2%	-2.5%	99.2%	-2.2%	-45.7%	-12.8%	

На този фон прогнозните траектории за приходите по Проектобюджет 2025г. изглеждат недостатъчно обосновани. Служебното правителство

очаква рекордна събираемост от 92 485, 8 млрд. лв. – ръст от 20,2 млрд. лв. или 28% 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. Както в случая с ПВУ, така и предвидените приходи от така наречената данъчна амнистия, трябва да бъдат обвързани с буферен механизъм в разходната част, поради значителните рискове, вкл. пожелателната събираемост на тези приходи.

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

	2024 очаквано	2025	
		Фискален съвет	МФ
Приходи и помощи	72 242.3	79 404.9	92 486.0
Данъчни приходи	58 877.2	65 032.0	73 693.2
Преки данъци	30 780.0	33 448.4	38 339.2
Данъци върху печалбата	5 530.0	5 878.4	7 191.0
Данък върху доходите на физическите лица	7 203.6	7 779.9	9 176.6
Социално и здравно-осигурителни вноски	18 046.4	19 790.1	21 971.6
Косвени данъци	25 696.0	28 542.3	32 345.7
Данък върху добавената стойност	18 541.0	20 489.3	23 413.0
Акцизи и пътна такса	6 780.0	7 642.1	8 516.9
Мита и митнически такси	310.0	340.0	342.0
Други данъци	2 401.2	3 041.3	3 008.3
Данък върху застрахователните премии	65.0	70.9	73.8
Неданъчни приходи	9 630.6	10 472.9	11 353.9
Помощи	3 734.5	3 900.0	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. Оценката не включва евентуални приходи от ПВУ и плановете за данъчна амнистия. Оценката на Помощите е на база екстраполация и е възможно да съдържа

значителна грешка, но това не променя основния проблем с оценката на данъчните приходи. 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% .

Мярката с най-сериозен фискален ефект, предложена от МФ в Проектобюджет 2025 е т. нар. данъчна амнистия - еднократна възможност за плащане на недеklarирани, просрочени или неплатени задължения за данъци, включваща опрощаване на наказателни лихви и санкции, като мярка за повишаване на приходите и свиването на бюджетния дефицит. Мярката е дефинирана в два аспекта:

- Недължимост на лихви при заплащане на главница по изискуеми публични вземания, възникнали до 31.12.2023 г., целяща внасяне на главници по изискуеми към 1 януари 2025 г. публични задължения.
- Еднократно деклариране на недеklarирани доходи - 15% еднократен данък. Мярката цели еднократно деклариране и внасяне на дължими данъци за доходи, които не са декларирани за предходни отчетни периоди.

Според изчисленията на МФ от тази мярка се очаква в бюджета да постъпят около 5,1 млрд. лв. допълнителни приходи за 2025г. Фискалният съвет изразява сериозни съмнения, че от еднократна мярка с подобен характер може да се очаква толкова огромен съвкупен фискален ефект, който да предотврати влошения дефицит. Освен това Фискалният съвет счита, че предприемането на данъчна амнистия подкопава доверието в данъчната система и данъчната администрация и може да доведе до обезсърчаване на коректните данъчно задължени лица да изпълняват своите отговорности пред държавата. Изследвайки практиката на други страни, предприемали данъчна амнистия, Фискалният съвет стигна до заключението, че в страната не са налични извънредните условия и предпоставки, наложили провеждането на данъчна амнистия в другите страни. Освен това, пак в резултат на проучване на международните практики за данъчна амнистия, което Фискалният съвет предприе, беше

установено, че очакванията за ефектите от тях обикновено остават в голяма степен неоправдани. Това създава потенциален риск за окончателна загуба на дължими приходи към държавната хазна. Също така, Фискалният съвет счита, че мярка с еднократен характер и значителен риск от неизпълнение, каквато е данъчната амнистия, не следва да бъде промотирана като основно средство за справяне с дефицита в държавния бюджет.

Друга приходна мярка със значителен фискален ефект в Проектобюджет 2025 беше намерението на МФ да въведе нов Данък върху добива на подземни богатства. Мярката е аргументирана като необходима с цел постигането на актуално ниво на заплащане за правото на добив на подземни богатства на територията на страната, които са изключително държавна собственост. Въпреки че след проведените преговори беше постигнато споразумение между МФ и представители на бранша, предвидената еднократна вноска, няма да компенсира накърненото доверие в бизнесклимата и отражението върху плановете за развитие на тези компании. Трябва да подчертаем, че минната индустрия играе базисна роля в плановете за реиндустриализацията на Европа.

На трето място са приходни мерки в Проектобюджет 2025г., идващи по линия на повишаването на акцизните ставки, които Фискалният съвет подкрепя:

Повишаване на акцизната ставка на цигари пури и пурети, на тютюн за пушене, на нагреваемо тютюнево изделие, на течността за електронна цигара – с очаквани постъпления от 270,2 млн. лв.

Повишаване на акцизната ставка на алкохола и бирата – с очаквани постъпления от 64,2 млн. лв. за 2025г.

Очакваните постъпления от ДДС от повишаване на акцизните ставки на тютюна и тютюневите изделия, алкохола и бирата се изчисляват на 64,2 млн. лв.

На следващо място, за аргументирането на по-високите заложиени приходи през 2025г. се оповестяват мерки за по-висока събираемост по линия на борбата с изсветляването на сивата икономика. С оглед

данните от предходни години, тези резерви изглеждат донякъде изчерпани. Правителството предлага широк пакет от мерки – например осигуряване на финансов стимул за лица, които подадат информация, съдържаща конкретни факти и обстоятелства, които са непознати на данъчните органи и водят до установяване и събиране на допълнителни задължения за данъци, мита, задължителни осигурителни вноски и лихвите върху тях, на обща стойност над 100 000 лв.; Разширяване на обхвата на определението за „трудова правоотношения“, с което да се постигне по-голяма данъчна прозрачност относно доходите и дължимите данъци и задължителни осигурителни; предварителното деклариране при движение на стоки с висок фискален риск. Повечето от предложенията са обсъждани в миналото и бяха отхвърлени поради противоречивостта на някои от мерките.

Цялостният ефект от предложените мерки, които са съществени както по своя брой, така и по строгостта си, би довел до значително повишаване на административната тежест за дребния бизнес. Тенденцията за въвеждане на неравностойни административни процедури върху бизнеса, е неблагоприятна. Мерките и процедурите които въвежда НАП, противоречат на намеренията за подобряване на бизнес средата и намаляването на регулациите на бизнеса, което се явява основен приоритет на политиките на общностно ниво в ЕС.

По отношение на мярката „Отмяна на повишаването прага за регистрация от 100 хил. лв. на 166 хил. лв. от 01.01.2025г.“, 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.

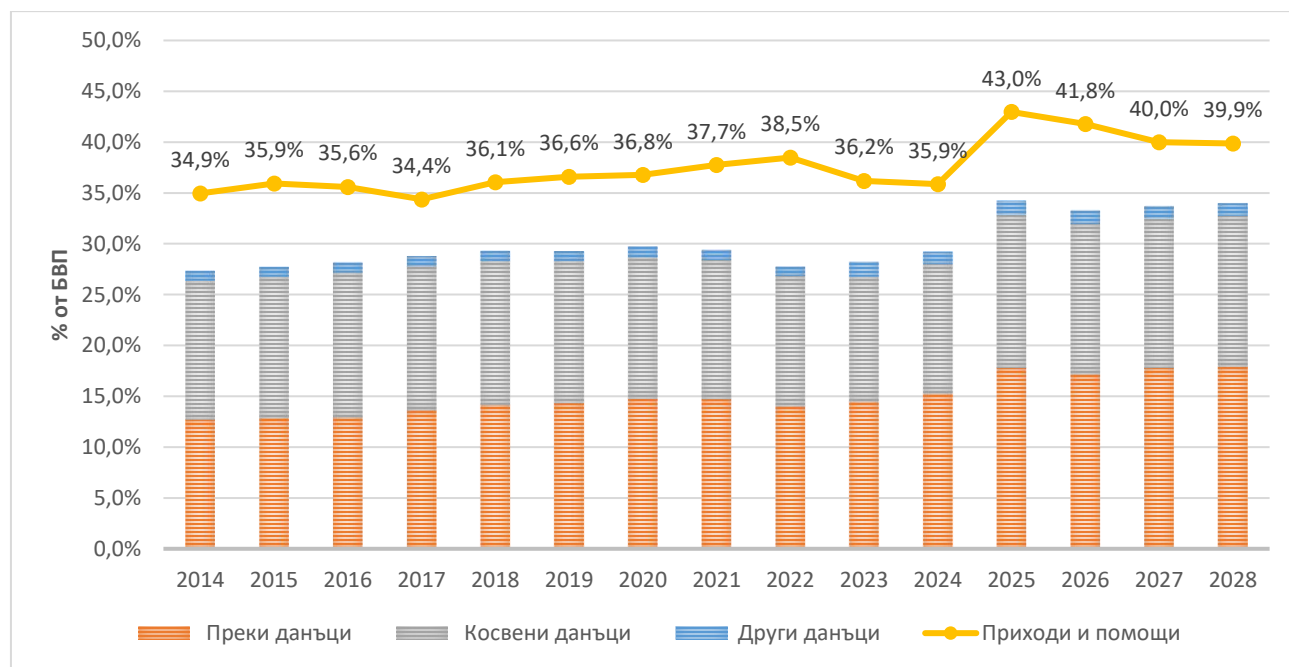
За четвърта поредна година се предлага в бюджета да се внасят дивидентите от държавните предприятия на 100%, което поставя управлението им в средносрочен и дългосрочен план под риск, свързан както с липсата на ликвидност, така и с невъзможността за развитие и поддържане на конкурентоспособност.

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 72,2 млрд. лв., което се явява 35,9% от БВП спрямо заложените по план 36,6% БВП. За 2025 г. са планирани 92,4 млрд. лв. или 43,0% от БВП. В края на прогнозния период нивото достига до от 98,4 млрд. лв., но бележи постепенен спад до 39,9% от БВП.

За 2025 г. приходите от косвени данъци се увеличават с 15% или с над 6,6 млрд. лв. до 32,3 млрд. лв. спрямо 12,8% или под 3 млрд. лв. растеж през 2024 г. спрямо 2023 г. Същевременно макроикономическата прогноза залага непроменено ниво на потреблението и много силен тласък на инвестициите.

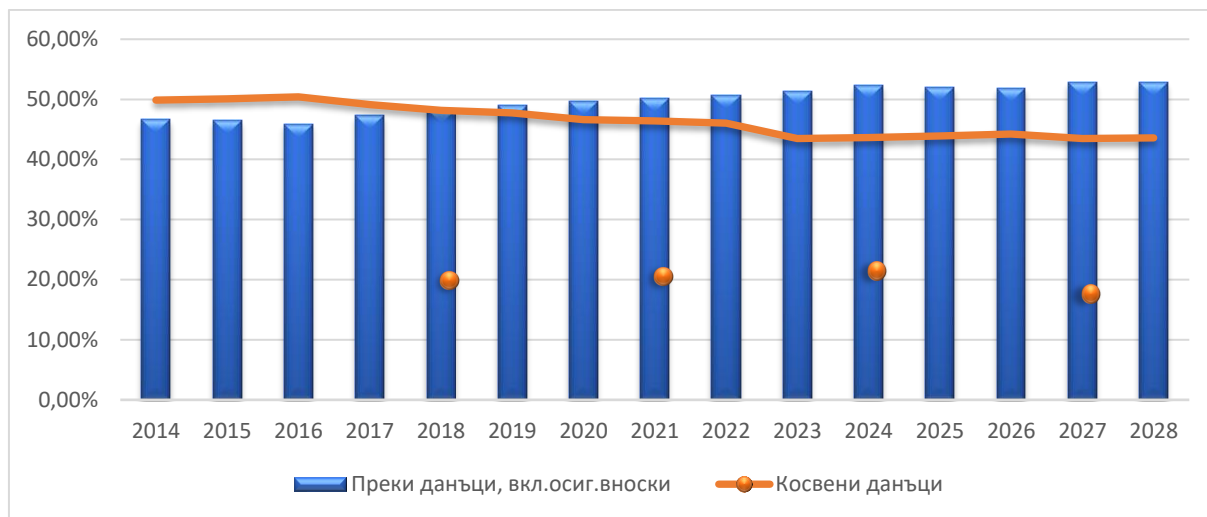
Делът на преките данъци от БВП за 2025 г. (17,8%) продължава тенденцията за превишение спрямо този на косвените (15,0%). Предвижда се тази тенденция да продължи, като първите се очаква да нараснат до 17,9% от БВП в края на прогнозния период, докато вторите леко да спаднат до ниво от 14,8% от БВП.

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

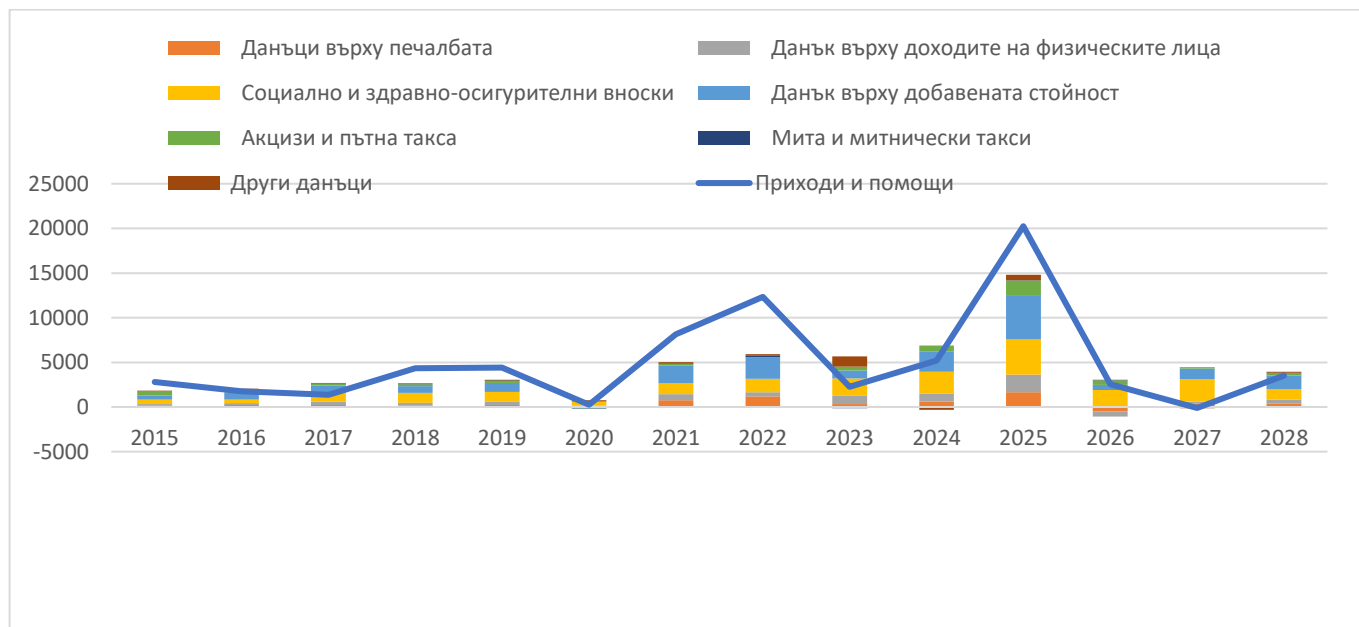


Източник: ФС по данни на МФ

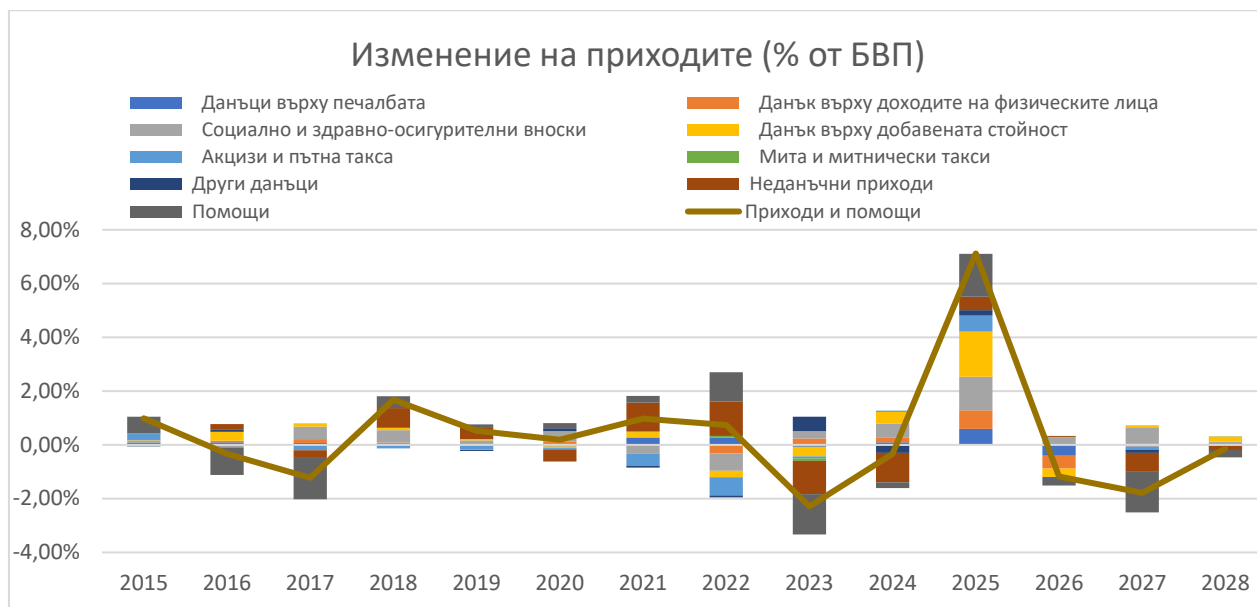
Бихме искали да подчертаем още веднъж, че увеличението на делът на преките данъци, вкл. осигуровки, противоречи на идеята за стимулиране на растеж и заетост.

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.



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

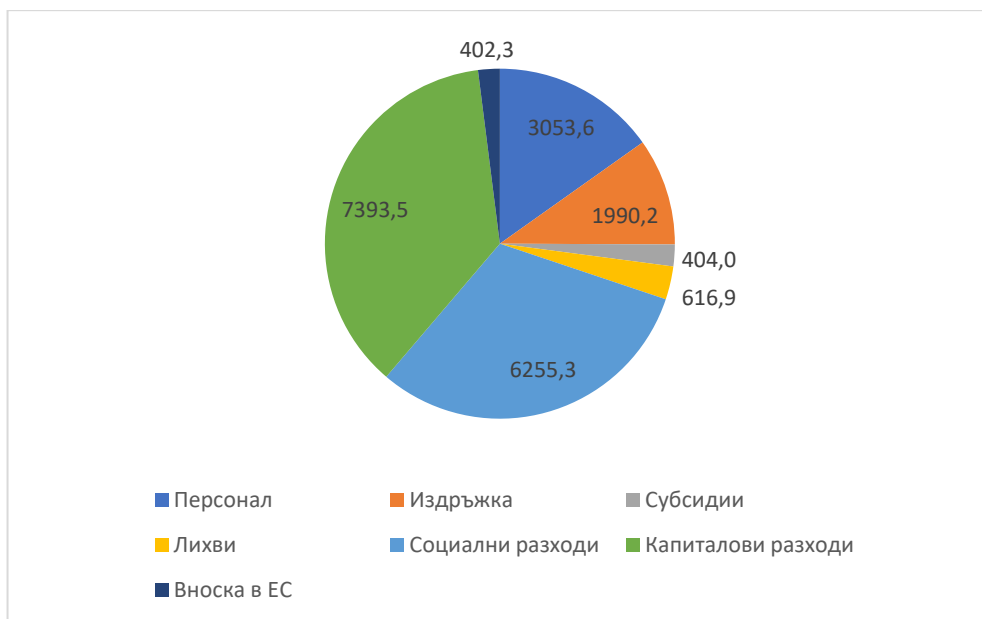
Планираната експанзия на държавните разходи през 2025г. е впечатляваща – публичният сектор достига 46% от БВП. През настоящата 2024г. одобрените по бюджета държавни разходи възлизат на 39,6% от БВП, а очакваното изпълнение е в рамките на 39,1% от БВП. **Това означава, че държавният сектор се увеличава с близо 7% 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% 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 103,7 млрд. лв.

Сумарното увеличение на разходите за четирите години възлиза на 24 905 млн. лв., като най-сериозно е през 2025г. – с 20 116 млн.лв. Планираните разходи по КФП за 2025 г. възлизат на 98 908,4 млрд. лв., което спрямо очакваното изпълнение на разходите за 2024 г. представлява ръст от 25,5%. **Заложеният ръст на разходите през 2025г. е притеснително висок.** През следващите три години от прогнозата разходите се увеличават с доста по-умерени темпове (през 2027г. дори намаляват).

Анализът на разпределението на допълнителните разходи от 20 млрд. лв. през 2025г. по направления показва, че почти 40% от тях ще са за финансиране на капиталовата програма (7,4 млрд. лв.), с 1/3 от тях ще се финансират социални разходи (6,3 млрд. лв.), 15% от увеличението или 3 млрд. лв. са допълнителни разходи за персонал и 10% (почти 2 млрд.лв.) ще бъдат за издръжка. Увеличението в лихвените разходи и вноската в ЕС изисква още 1 млрд. лв.

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



Източник: ФС по данни на МФ

Според Фискалният съвет намерението за увеличение на разходите за персонал само за една година с 28% ще има силно проинфлационен ефект, ще оказва ежегодно силен натиск върху бюджета и ще наруши

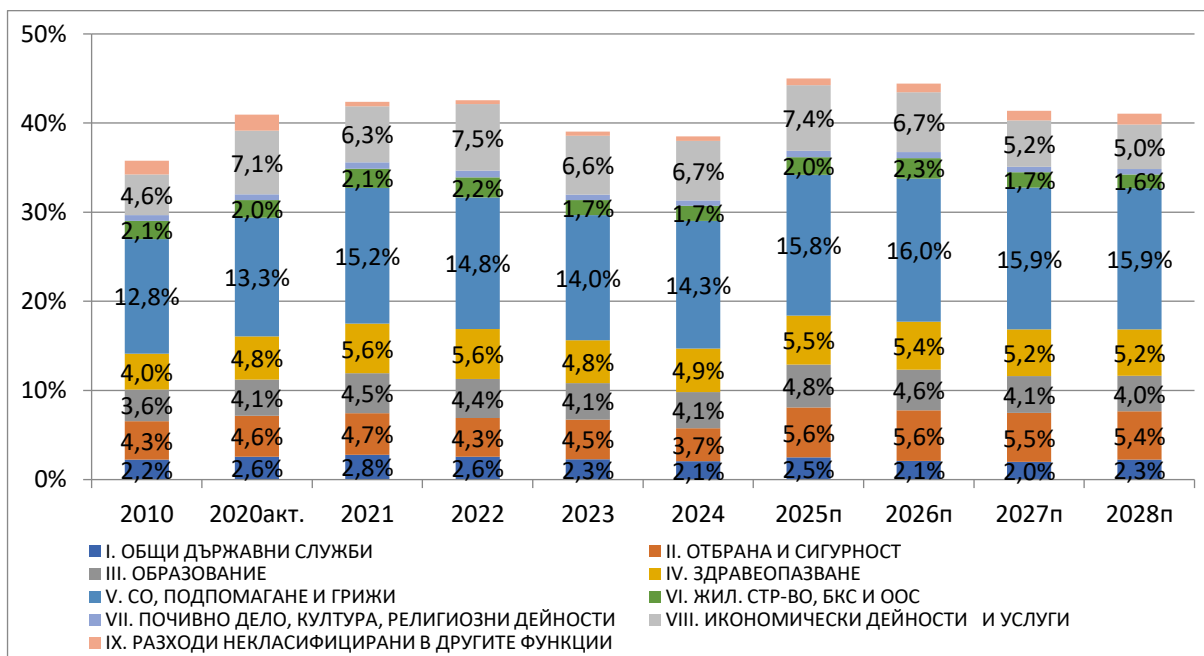
баланса на пазара на труда, като постави държавните служители в по-изгодна позиция от тези в частния сектор.

Процентното увеличение на капиталовите разходи е рекордно – с 40% спрямо плана за 2024г. През 2024г. техният дял в БВП достига 4,9%, а през 2025г. той вече достига 6,6%. В номинална стойност се очертава ръст от 7,4 млрд. лв. спрямо очаквания размер 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 6,5 пр.п от БВП през 2025г. най-голям принос имат разходите за отбрана с 1,9 пр.п. ръст, следват социалните разходи с 1,5 пр.п. ръст. След тях с по 0,7 пр.п. ръст са икономическите дейности и образованието, следвани от разходите за здравеопазване с 0,6 пр.п., разходите за държавни служби с 0,4 пр.п. и разходите за жилищно строителство, БКС и ООС с 0,3 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, с изключение на функция „Социално осигуряване, подпомагане и грижи“, която се движи около 16% от БВП.

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 60% увеличение на разходите за 2025г. Двущифрен 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.**

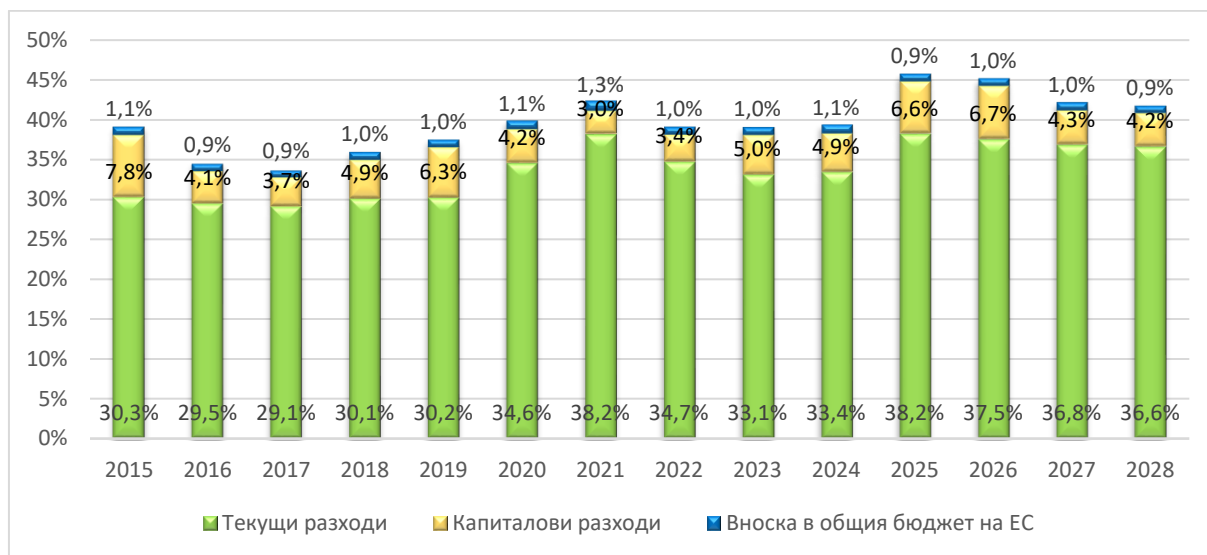
Табл. 7. Изменение на разходите по функции 2025/2024г.

Консолидирана фискална програма	2024	2025	Изменение, млн. лв.	Изменение, %
Разходи по функции по КФП	79 238,0	96 887,7	17 649,7	22,27%
I. Общи държавни служби	4 234,4	5 365,8	1 131,4	26,72%
II. Отбрана и сигурност	7 601,7	12 030,8	4 429,1	58,26%
III. Образование	8 396,1	10 347,6	1 951,5	23,24%
IV. Здравеопазване	10 024,2	11 837,0	1 812,8	18,08%
V. Социално осигуряване, подпомагане и грижи	29 509,5	34 020,1	4 510,6	15,29%
VI. Жилищно строителство, благоустройство, комунално стопанство и опазване на околната среда	3 446,6	4 271,4	824,8	23,93%
VII. Култура, спорт, почивни дейности и религиозно дело	1 277,4	1 490,6	213,2	16,69%
VIII. Икономически дейности и услуги	13 737,5	15 899,7	2 162,2	15,74%
IX. Разходи, неklasифицирани в други функции	1 010,6	1 624,7	614,1	60,77%

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

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 6 452,8 млн. лв. допълнителни приходи, като най-голямо значение имат мерките за 2025г. Само за 2025г. се очакват

дискреционни приходи в рамките на 7 351 млн. лв. Дискреционните приходи през 2026г. са с отрицателен знак и възлизат сумарно на 3 053 млн. лв., а причината е в изчерпване на ефекта от еднократните приходи от амнистията през 2025г. През 2027г. дискреционните приходи са в размер на 1 696 млн. лв. и се дължат на предвижданото увеличение в размера на осигурителните вноски с 2 пр.п. и увеличението на максималния осигурителен доход, както и на увеличения в акцизното облагане на тютюневите изделия. През последната година от плана дискреционните мерки са най-скромни – едва 458,8 млн. лв. и се дължат на повишаване на акцизната ставка върху тютюневите изделия (300 млн. лв.) и повишаване на максималния осигурителен доход.

От конкретните мерки с най-голямо фискално значение е обявената **амнистия** за недеklarирани, просрочени или неплатени задължения за данъци, осигуровки и такса битови отпадъци. От тази мярка се очаква нетен ефект в размер на 5 150 млн. лв. за 2025г.

На следващо място по значимост за бюджета е мярката за **увеличаване на размера на осигурителните вноски** за фонд „Пенсия“ с 3 пр.п от 2026г. и с 2 пр.п. за 2027г. Общите постъпления за двете години се равняват на 2 819 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 855,2 млн. лв. допълнителни приходи.

Въвеждане на **данък върху подземните богатства** е една от предложените мерки, от която се очакват 900 млн. лв. през 2025г.

Положителен ефект в размер на 850 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 464,5 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 2026, 2027 и 2028г. или общо 900 млн. лв. за целия период. Повишение само през 2025г. се планира и при акцизите върху алкохола и бирата, както и върху цигарите, от където се очакват допълнителни 370 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 877 млн. лв.

Дискреционни мерки по разходите

Разходните дискреционни мерки възлизат на почти 3 840 млн. лв. общо за целия период, като 2 439 млн. лв. са само за 2025 г. През следващите три години нетното увеличение на разходите е съответно 496,5 млн. лв. за 2026г., 484 млн. лв. за 2027г. и 420,5 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 10%**. Нетният отрицателен ефект върху разходите е 834,3 млн. лв.

Във връзка с **увеличението на максималния осигурителен доход** се планират допълнителни разходи за осигуровки на стойност 131,9 млн. лв. за целия период. **Повишаването на осигурителните вноски** през 2026 и 2027г. води до допълнителни разходи от 180,6 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 4 912,1 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 2 613 млн. лв. допълнителни 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 компрометира оценката за всички други фискални показатели – приходи, разходи, салдо, ниво на дълга, размер на държавата в икономиката и т.н.

2. Дори най-оптимистичните прогнози за растежа на БВП и инфлацията за 2025 г. не дават никакво основание за очакваното нарастване на приходите по консолидираната фискална програма от 28%. Подобен растеж е нереалистичен и е най-сериозната заплаха за изпълнението на предвидения бюджетен дефицит по консолидираната фискална програма.

3. В проекциите за 2025г. влошеният структурен баланс достига рекордни нива. Налице е ударно, почти двойно нарастване на структурния дефицит и засилваща се експанзия в сравнение с 2024г. Липсата на систематичност в подхода на бюджета води до това, че бюджетната политика преминава от експазионистична проциклична през 2025 г. към рестриктивна

проциклична към 2028 г. Тя не е в синхрон с развитието на икономиката и заявената монетарна политика. Съветът припомня, че с оглед гарантиране на макроикономическата стабилност и устойчива дългосрочна тенденция за развитие, позицията следва да бъде антициклична или в краен случай – неутрална.

4. С оглед на огромното значение на предвидените приходи от амнистия, които имат еднократен характер и висок риск за тяхното изпълнение, Фискалният съвет препоръчва обвързването им с насрещни еднократни разходи, които няма да бъдат изпълнени в случай на неизпълнение на приходите от амнистията. По този начин ще се създаде буфер за управление на риска от неспазване на заложения бюджетен дефицит.

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. Съветът счита, че планираната фискална политика има силно проциклично влияние и поставя под риск фискалната устойчивост в средносрочен план.

6. Инфлацията в България намалява, но все още изпреварва средната за Европейския съюз. Овладяването на инфлацията следва да бъде сред основните цели на фискалната политика за следващата година, тъй като това е и най-важният критерий, който трябва да бъде изпълнен за присъединяването на страната към еврозоната.

7. Експанзията на държавните разходи през 2025г. в размер на 7% от БВП води до сериозна промяна в съотношението публичен/частен сектор. Публичният сектор достига 46% 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 само за една година с 28% ще има силно проинфлационен ефект, ще оказва ежегодно силен натиск върху бюджета и ще наруши баланса на пазара на труда, като постави държавните служители в по-изгодна позиция от тези в частния сектор. 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 с 64 % за прогнозния период. Разходите за лихви също растат стремглаво – с 60% само за 2025г. и към края на прогнозния период ще представляват 1,2% от БВП. С това темпо България много бързо може 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 3,3%, при което ще се наруши правилото за дефицит до 3%. За 2025г. дефицитът се планира на ръба на ограничението, а за 2026г. се планира дефицит от 3,6%.

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 нарушението му за 2025г.

13. Фискалният съвет счита, че проекциите за приходите в проектобюджета са надценени и нереалистични. Разработената от Фискалния съвет 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 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. Проектобюджетът нито в приходната, нито в разходната част не адресира по някакъв съществен начин предизвикателствата в „доклада Драги“ за подобряване на конкурентоспособността на икономиката.

16. Фискалният съвет счита, че предложената данъчна амнистия подкопава доверието в данъчната система и данъчната администрация и може да доведе до обезсърчаване на коректните данъчно задължени лица да изпълняват своите отговорности пред държавата. Изследвайки международните практики, Фискалният съвет стигна до заключението, че в страната не са налични чрезвичайните условия и предпоставки, които да налагат провеждането на данъчна амнистия. Налице е потенциален риск за окончателна загуба на дължими приходи към държавната хазна. Подобна мярка с еднократен характер и значителен риск от неизпълнение, не следва да бъде промотирана като основно средство за борба с дефицита.

17. Фискалният съвет обръща внимание на спорните текстове в § 30 от ПЗР към ЗДБРБ за 2025г., касаещи правомощия на органите по приходите за извършване на претърсване и изземване въз основа на заповед на изпълнителния директор на НАП.

VI. Заключение

Въз основа на направения анализ на Проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за 2025г. и Проекта на Актуализирана средносрочна бюджетна прогноза за периода 2025-2028 г., Фискалният съвет препоръчва тяхното допълнително преработване, като се вземат предвид препоръките в настоящото становище.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ:

ПРОФ. Д-Р БОРИС ГРОЗДАНОВ