

**Становище относно проект на Закон  
за държавния бюджет на Република България за 2022 г.,  
Актуализирана средносрочна бюджетна прогноза  
за 2022-2024 г., макроикономическа прогноза и  
Стратегия за управление на държавния дълг 2022-2024 г.**

24/01/2022 г.

**СТАНОВИЩЕ**



## Съдържание

<b>Въведение .....</b>	<b>2</b>
<b>I. Анализ на макроикономическата рамка .....</b>	<b>4</b>
<b>II. Оценка на фискалната рамка .....</b>	<b>10</b>
<b>2.1. Оценка на фискалната позиция за периода 2022-2024 г. ....</b>	<b>10</b>
<b>2.2. Съответствие с фискалните правила .....</b>	<b>13</b>
<b>2.2.1. Балансови правила.....</b>	<b>14</b>
Средносрочна бюджетна цел (СБЦ) и структурен баланс .....	14
Дефицит на сектор „Държавно управление“ и касово салдо .....	16
<b>2.2.2. Разходни правила .....</b>	<b>18</b>
Правило за дял на разходите в БВП .....	18
<b>2.2.3. Дългово правило и стратегия за управление на дълга .....</b>	<b>19</b>
<b>III. Анализ на приходните политики .....</b>	<b>22</b>
<b>IV. Анализ на разходните политики .....</b>	<b>26</b>
<b>V. Дискреционни мерки по приходите и по разходите .....</b>	<b>31</b>
<b>VI. Изводи и препоръки.....</b>	<b>32</b>
<b>VII. Заключение .....</b>	<b>34</b>

## Въведение

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

Съгласно РМС 64 от 22.01.2021 г. проектът на Закон за държавния бюджет на Република България за 2022 г. (ЗДБРБ за 2022 г.) следва да бъде съгласуван с Фискалния съвет до 15.10.2021 г., а до 29.10.2021 г. да бъде внесен в Народното събрание. Същият е предложен за съгласуване на 21.01.2022 г. – извън рамките на утвърдената бюджетна процедура за 2022 г.

Забавянето при разработването на бюджета се аргументира с необходимостта от време, така че новосформираното редовно правителство да състави подробен план за реализиране на заложените политики. Същевременно, както е изложено в последващия анализ, в предложените документи липсва подробна информация в редица отношения.

След удължаването на конкретни разпоредби от ЗДБРБ за 2021 г. до 31.03.2022 г., заявката на правителството е бюджетът за 2022 г. да бъде утвърден най-късно преди непосредственото изтичане на този срок, поради което се предвижда различните мерки да влязат в сила от 01.04.2022 г. Оповестена е обаче и планирана актуализация в средата на годината.

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.

С оглед забавянето при формирането на редовно правителство са налице някои особености, свързани с бюджета за 2022 г. – неспазването на бюджетната процедура; липсата на предварителна яснота относно удължаването на разпоредби от ЗДБРБ за 2021 г.; недостатъчната степен на детайлизация в предложението ЗДБРБ за 2022 г.; липсата на първоначална информация относно планираните изменения във вече оповестената актуализация. Същевременно основен принцип при бюджетното управление е предвидимостта. От такава гледна точка непоследователната

политика е нежелателна именно защото възпрепятства планирането при всички икономически субекти.

По същата причина изначалното залагане на актуализация в средата на годината, без да са предварително налице обстоятелства, които я изискват, противоречи на основни принципи при управлението на публичните финанси – устойчивост, предвидимост, прозрачност. Подобен акт ограничава „живота“ на настоящия проект на бюджет до няколко месеца – от началото на април до предлагането на въпросната актуализация.

Въпреки удължаването на процедурата с цел осигуряването на достатъчно време, с оглед приложените от Министерството на финансите времеви рамки за съгласуване на Проекта на ЗДБРБ за 2022 г., Фискалният съвет разполага с изключително **ограничено време** за изготвяне на становище. На институцията са предоставени по-малко от два работни дни, за да се запознае с информацията, да я анализира и да състави настоящия документ.

Тези обстоятелства са продължение на вече утвърдена практика, която неведнъж е била критикувана от Съвета през годините. За изготвянето на становища по различни документи в ЗФСАКМ са заложили между 10 (чл. 6., ал. (1), т. 2.) и 14 дни (чл. 6., ал. (1), т. 5.). Два работни дни е крайно недостатъчен срок, който възпрепятства институцията да осъществи задълбочен анализ и да изготви достатъчно всеобхватно и аргументирано становище. В допълнение, следва да се подчертае, че тъй като предложението за бюджет е инструмент за реализиране на промени в редица направления, е необходимо още повече време за анализ на параметрите в него спрямо традиционно предоставяния срок. Изключително краткият период за съгласуване компрометира прозрачността относно заложените политики и финансовите параметри, предвидени за реализирането им.

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 (вкл. стратегията за управление на дълга), оценка на разходните и приходните политики и дискреционните мерки. Становището

е изготвено въз основа на: представените 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 им роля при прогнозирането на всички фискални показатели, а точността им е от решаващо значение.

Вследствие на пандемията от COVID-19 очакванията за развитието в макроикономически план се характеризират с висока степен на несигурност. По тази причина някои организации предприеха по-често публикуване на прогнози, чрез които динамично да се коригират предвижданията спрямо непрекъснато променящите се условия.

С развитието на пандемията обаче, предвидимостта като цяло се повиши. От една страна, в различните държави бяха разработени и въведени ясни протоколи, които да бъдат следвани при различни нива на заболяемост. От друга, повиши се процентът на ваксинирани и преболедали. От трета, в статистиката беше отчетено какъв точно е ефектът от пандемията върху икономиките и т.н.

Традиционно Министерството на финансите изготвя макроикономически прогнози два пъти годишно: през пролетта – заедно със средносрочната бюджетна прогноза, и през есента – с утвърждаването на държавния бюджет за следващата година и актуализираната средносрочна прогноза. Тази практика е заложена нормативно и в бюджетната процедура със съответните срокове. В условията на пандемия обаче – особено през 2021 г., тя придоби непредвидим характер.

Пролетната макроикономическа прогноза беше публикувана през юли, а средносрочна бюджетна прогноза така и не беше представена за съгласуване. Конвергентната програма пък се базира почти изцяло на актуализираната средносрочна бюджетна прогноза от есента на 2020 г.

Същевременно, през октомври (в изпълнение на бюджетната процедура) беше публикувана есенна макроикономическа прогноза. Тя обаче не послужи като база за бюджетната прогноза, защото последната отново не беше представена. През ноември беше публикувана актуализирана есенна макроикономическа прогноза, която също се оказа необвързана с бюджетен документ. През декември беше представена трета версия, върху която се базираше предложеният от служебното правителство бюджет (впоследствие оттеглен с всички съпътстващи документи включително прогнозата).

С предложението през януари бюджет за 2022 г. от редовното правителство е публикувана и следващата поредна (четвърта) макроикономическа прогноза. За разлика от останалите три обаче, тя не е разгърната в пълен анализ, а единствено са представени само ключовите параметри в една-единствена страница<sup>1</sup>. Липсата на задълбочена и разширена аргументация е трудно обяснима предвид наличието на три подобни документа от предходните три месеца, както и допълнителното време, отделено за разработване на бюджета.

В предходни свои становища Фискалният съвет препоръча по-често актуализиране на прогнозните параметри с оглед непредвидимостта на пандемията. Пример за добра практика в това отношение е Европейската комисия, която публикува четири прогнози – зимна, пролетна, лятна и есенна.

Разработването на четири прогнози в рамките на четири последователни месеца и то с оглед закъснялата пролетна прогноза за 2021 г. и скоро предстоящата пролетна прогноза 2022 г. поставя под въпрос уместността на действащите в момента практики за прогнозиране в Министерството на финансите. От една страна, незначителните отклонения не биха обусловили необходимостта от публикуването на отделен документ. От друга страна, установяването на значителни отклонения през всеки един

---

<sup>1</sup> Затова Фискалният съвет основава своя анализ на раздела за икономически перспективи от Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза.

месец в продължителен период от време предизвиква съмнения относно точността на моделите за прогнозиране.

Фискалният съвет подчертава, че освен за целите на бюджетното управление макроикономическата прогноза на Министерството на финансите е ценен източник на информация и за множество други стопански субекти, които планират своите дейности. От такава гледна точка твърде честото актуализиране на прогнозите е нежелателно, защото понижава предвидимостта, вместо да я повишава.

Някои от показателите, при които се наблюдават съществени отклонения между различните прогнози, са представени в Табл. 1. В настоящите условия Фискалният съвет счита, че индикаторите от водещо значение са БВП и инфлацията, поради което фокусът на анализа попада върху тях.

Табл. 1. Съществени отклонения при ключови макроикономически показатели в последните четири прогнози на Министерството на финансите

Показател за 2022 г.	Месец на прогнозата	Октомври	Ноември	Декември	Януари
БВП (млн. лв.)		138 038	138 833	141 638	143 024
БВП (реален растеж, %)		4,9	4,6	4,6	4,8
БВП (номинален растеж, %)*		7,7	8,1	8,6	9,5
Потребление		3,6	2,4	3,1	4,3
Брутообразуване на основен капитал		13,7	14,8	11,6	11,7
Средногодишна инфлация (ХИПЦ, %)		2,6	4,2	4,9	5,6
Дефлатор на БВП (%)		2,7	3,3	3,9	4,5

\*Изчисление на ФС

Източник: ФС по данни на МФ

Номиналният размер на БВП за 2021 г. е оценен на 130 614 млн. лв. С оглед динамиката на различни показатели – растежа на тримесечна база, измененията в различните индекси и фискални параметри като данъчните приходи, Съветът смята, че тази оценка е подценена.

Очакванията за реален растеж през 2022 г. изглеждат твърде оптимистични (Табл. 2.). В случай че номиналната стойност на БВП за 2021 г. е по-висока от заложената в прогнозата, е възможно постигане на очакването за 2022 г. – 143 024 млн. лв. По-високата база през 2021 г. обаче означава по-нисък растеж за 2022 г. при запазване на същата номинална стойност на БВП и дефлатора на БВП.

Неточното прогнозиране на БВП компрометира всички 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 и т.н. Не е ясно защо очакванията на Европейската комисия и на Министерството на финансите за реалния растеж са оценени от последното като „сходни“ предвид отклонението от 17% между тях (0,7 пр. п. при база от 4,1%).

Табл. 2. Очаквания за реален растеж на България на различни организации

Организация	Прогноза
Европейска комисия (към ноември)	4,1%
ОИСР (към декември)	4,2%
Световна банка (към януари)	3,8%
Fitch Ratings (към януари)	3,7%
<b>Министерство на финансите (към януари)</b>	<b>4,8%</b>

Източник: ФС по данни на посочените организации

Очакванията на Министерството на финансите са най-оптимистични сред представените организации. Следва обаче да се подчертае, че по-актуалните прогнози, които са в по-висока степен съпоставими, са дори по-неблагоприятни. Оптимистичното прогнозиране би могло да се аргументира с плановете на правителството да насърчи растежа. Същевременно не става ясно как точно ще се случи това.



От една страна, при потреблението се наблюдава неконсистентно изменение в очакванията през четирите последователни прогнози. Министерството дори отчита, че повишаващата се инфлация ще има негативен ефект върху него. Същевременно динамиката на износа и вноса е особено трудно прогнозируема предвид несигурността в световен план.

От друга страна, за растежа се разчита основно на публични инвестиции, при които се залага значително нарастване. Макар и на по-високи нива спрямо 2021-ва година, всъщност те ще достигнат сходни на предпандемичните стойности. Същевременно този компонент на БВП традиционно се характеризира с висока неточност при планирането. Обикновено инвестициите остават в значителна степен нереализирани, т.е. по-слабо от очакваното изпълнение. През 2023-та година отново се разчита този компонент да се прояви като двигател на растежа. Въпреки това икономическото развитие се предвижда да се забави до 3,7%. Както неведнъж Фискалният съвет е констатирал, подобни нива на растеж са крайно недостатъчни, така че да осигурят желанния темп на конвергенция.

При настоящите условия пред инвестициите съществуват два водещи риска. Първият е свързан с Националния план за възстановяване и устойчивост (НПВУ). Въпреки определянето на предложения проект като „бюджет на растежа“ в него в най-съществена степен се разчита на средствата от ЕС. Правителството очакваше средствата по НПВУ да постъпят през 2021 г. – водещ мотив за актуализацията на бюджета за 2021 г. Това обаче не се случи. Към настоящия момент все още липсва прозрачност относно дейностите по ревизирането на НПВУ. Не може да се прогнозира с висока степен на сигурност колко време ще отнеме одобряването му от Европейската комисия, докато плановете на двадесет и две от държавите членки вече са в процес на реализация. Забавянето на дейностите по НПВУ е неблагоприятно обстоятелство, доколкото една от целите му е именно да окаже бърза подкрепа на икономиката за възстановяване от пандемията.

Вторият риск се отнася до като цяло по-бавния процес за реализиране на инвестиции. Те са свързани с разработването и утвърждаването на

проекти. Тези дейности обикновено се забавят, а правителството вече оповести намерения да реализира промени във вече изготвени проекти.

Продължава да се наблюдава тенденцията възстановяването в различните сектори да протича с различна скорост. Върху нея влияние оказва не само пандемията, но и енергийната криза. Тези особености в още по-висока степен обуславят необходимостта от диференциране на мерките за подкрепа. А също и ясни дългосрочни условия за нейното предоставяне при продължаване на неблагоприятните условия – както по линия на пандемията (вследствие на високата заразност на Омикрон и ниския процент на ваксинация), така и във връзка с продължаване на енергийната криза за по-дълъг от очаквания период, а също и с високите нива на инфлация.

Като водещо предизвикателство пред българската икономика се проявява ускорения темп на нарастване на цените. Те се повишиха в различните сектори вследствие на множество различни фактори – отслабването на еврото спрямо щатския долар, повишаването на цените на суровините (енергийни и неенергийни), световният недостиг на микрочипове, забавянето във веригите на доставки, паричните и фискалните стимули и т.н.

Инфлацията в България се характеризира с по-високи нива спрямо средните в ЕС и еврозоната. Ако все пак планираните инвестиции бъдат реализирани, те ще доведат до допълнително повишаване на възнагражденията на наетите, а съответно – и на инфлацията. Същевременно намеренията на правителството да провежда агресивна политика за повишаване на доходите и проциклична фискална политика предпоставят изключително сериозен риск от още по-силно ускоряване на инфлацията. Фискалният съвет подкрепя политиките за повишаване на доходите, но в настоящите условия значителното изпреварване на техния ръст спрямо този на производителността на труда допълнително ще допринесе за повишаване на цените. Подобни мерки ще забавят възстановяването на заетостта, което и в момента изоставя спрямо цялостната икономика.

Заложената фискална политика – с високи нива на държавните разходи, на дефицита и на дълговото финансиране, е изявено проинфлационна. Обикновено антиинфлационните мерки са насочени към временно редуциране на данъците, доколкото приходите от тях самостоятелно нарастват номинално вследствие на инфлацията, която беше и водещата причина за преизпълнението на приходите през 2021 г. Провеждането на проинфлационна фискална политика в условия на нарастващи нива на цените обуславя съществен риск пред България за спазването на критерия за ценова стабилност, поради което застрашава членството на България в еврозоната при обявения график. В допълнение, високите нива на инфлация предпоставят и значителен риск от потискане на реалния растеж. Повишаването на цените предполага негативно влияние върху потреблението.

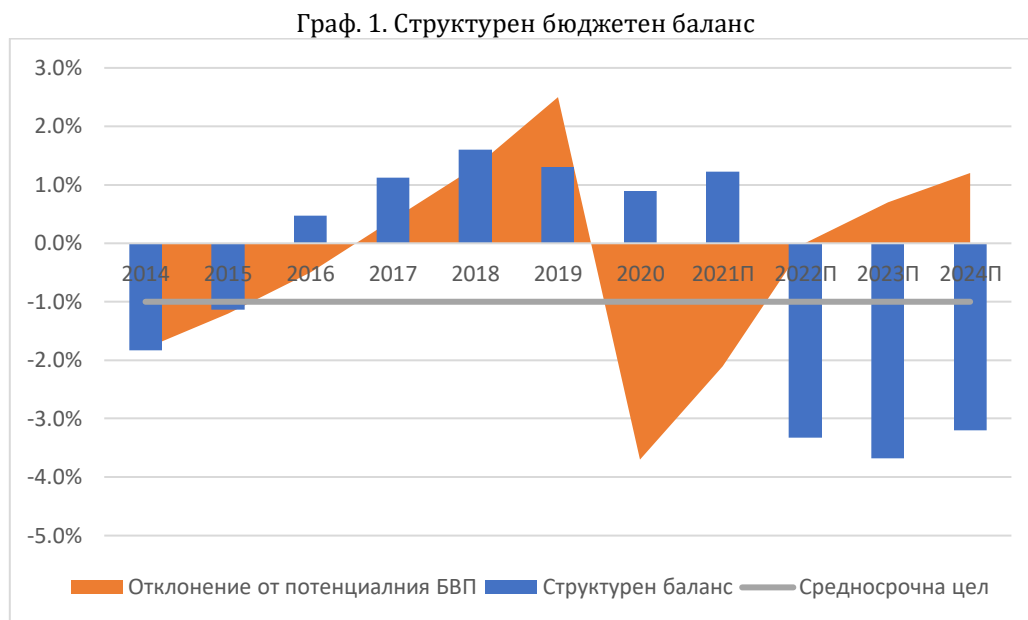
## II. Оценка на фискалната рамка

### 2.1. Оценка на фискалната позиция за периода 2022-2024 г.

Общият бюджетен баланс, макар и много важен индикатор за бюджетната позиция, сам по себе си не е достатъчен за адекватна оценка на фискалната политика. Фискалната позиция се оценява в зависимост от изменението в структурния баланс и равнището на икономиката спрямо потенциала. Изменението в структурния баланс от своя страна показва посоката на движение на политиката на правителството, доколкото структурният баланс е онази част от общия бюджетен баланс, която отразява правителствената дискреция.

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

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



Видно от графиката до текущата година България изпълняваше своята средносрочна бюджетна цел за структурния дефицит, която е определена на -1% от БВП. Последниците от пандемията се отразиха върху общата икономическа активност, поради което през 2020 и 2021 г. икономиката се развива под своя потенциал. През 2022 г. **се очаква затваряне на отклонението от потенциалния БВП, но въпреки това прогнозата е за сериозно влошаване на структурния баланс до -3,3% – при това, без да се вземат предвид фискалните мерки за овладяване на последниците от пандемията (отчетени са като еднократни мерки).** Още по-висок структурен дефицит се предвижда и през 2023 г.

Пандемията от COVID-19 се отрази и на развитието на потенциалния темп на икономическо развитие. Потенциалният БВП забави растежа си от 2,6% през 2019 г. до 1,7% през 2020 г. Очакванията са, че още през тази година той ще нарасне с 2%, а тенденцията за ускоряващо развитие ще продължи и през следващите години, като през 2023г. Министерство на финансите предвижда ръста да достигне 3%.

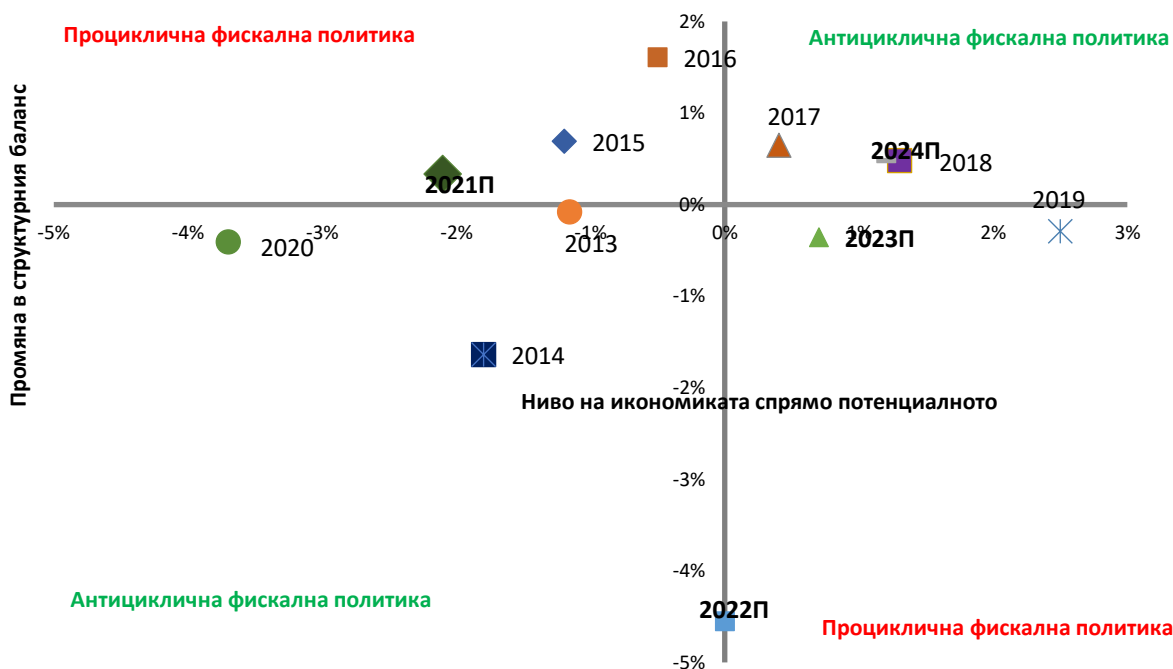
Прогнозите са по-оптимистични спрямо очакванията в миналогодишната средносрочна бюджетна прогноза. За забавянето през 2020 г. основен принос имаха трудовият фактор и намаляването на инвестициите. Предвижданията за реален икономически растеж в рамките на 4,8% за 2022 г. се основават на изключителното въздействие на ръста в публичните инвестиции.

За 2020 г. е отчетено отрицателно отклонение от потенциала (output gap) в размер на 3,7 % от БВП, но очакванията са постепенно да се затвори до 2022 г. Едва през 2023 г. се планира да имаме отново положително отклонение в рамките на 0,7%, а през 2024 г. да достигне 1,2%.

Прогнозира се постепенно намаляване на структурния дефицит за сектор „Държавно управление“, но **в рамките на прогнозния период няма изгледи да се спази средносрочната бюджетна цел.**

На база на данни в АСБП и Конвергентната програма на правителството, както и собствени оценки, фискалната позиция на България за периода 2012-2024 г. е представена на Граф. 2.

Граф. 2. Фискална позиция на България за 2012-2024 г.



Източник: ФС по данни на МФ

През 2021 г. фискалната позиция е била проциклична. От данните за нивото на икономиката спрямо потенциала в СБП 2022-2024 г. се вижда, че през 2023 г. и 2024 г. се очаква да наблюдаваме положително отклонение. През 2022 г. икономиката ще функционира точно на потенциала, което не предполага нито рестриктивна, нито експанзивна фискална политика. Вместо очакваната неутрална фискална позиция данните показват, че се планира фискална експанзия в рамките на 4,5 пр.п. **Ако прогнозата на ЕК се реализира, отклонението от потенциала ще бъде в положителна посока, а съответно фискалната позиция за 2022 г. ще бъде силно проциклична.** Проциклична в по-малка степен е и фискалната позиция за 2023 г. Само през 2024 г. фискалната позиция има антициклично въздействие.

## 2.2. Съответствие с фискалните правила

Законът за публичните финанси регламентира няколко числови фискални правила, за спазването на които следи Фискалният съвет. Основното предизвикателство пред спазването им в настоящата и следващите години не само у нас, но и по целия свят, се явява епидемията от COVID-19. В тази връзка на 20.03.2020 г. за първи път в историята Европейската комисия предложи да се задейства общата клауза за дерогация, предвидена в Пакта за стабилност и растеж като мярка за бърза и категорична реакция срещу пандемията от COVID-19. Общата клауза за дерогация позволява на страните-членки на ЕС да провеждат адекватна антикризисна бюджетна политика и временно да се отклоняват от установените фискални правила в случай на сериозен икономически спад, при условие че не се застрашава средносрочната фискална устойчивост.

В условията на незадължително спазване на фискалните правила, оценката за съответствието или отклонението от установените ограничения има само информативно значение. Следва да отбележим, че дерогацията е валидна за фискалните правила, които са уредени от Пакта за стабилност и растеж, и за които следи Европейската комисия, но останалите

фискални правила по отношение на консолидираната фискална програма, произтичащи от ЗПФ, остават в сила.

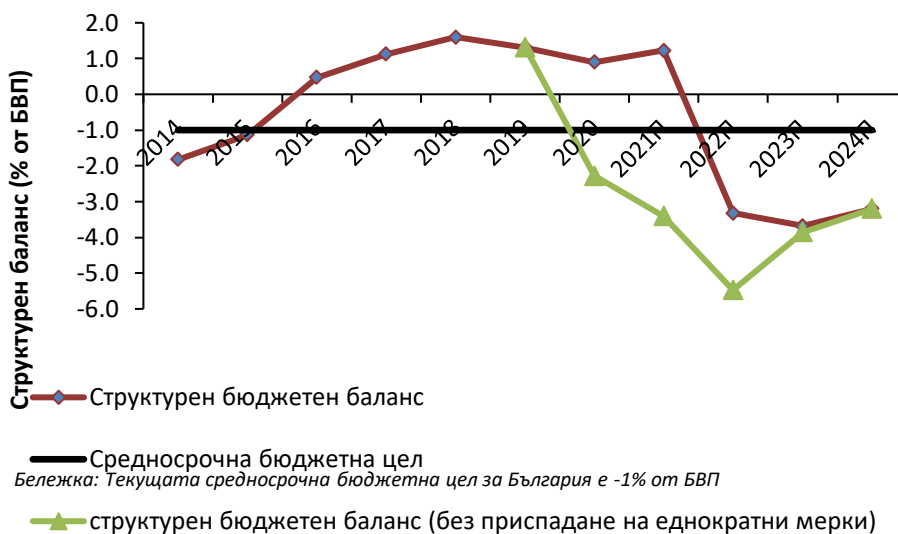
### 2.2.1. Балансови правила

#### Средносрочна бюджетна цел (СБЦ) и структурен баланс

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

През 2022 г. се планира рязко влошаване на структурния бюджетен баланс, което според изчисленията на Фискалния съвет възлиза на 5,6 пр.п. Бюджетната политика за прогнозния период трайно преминава от структурен излишък към структурни дефицити. Преминава се от рестриктивна фискална политика към сериозна фискална експанзия.

Граф. 3. Структурно бюджетно салдо и СБЦ



Източник: ФС по данни на МФ

Както е видно на Граф. 3. **през целия прогнозен период се планира структурен дефицит по-голям от определената средносрочна бюджетна цел.** Предвижда се постепенно приближаване към референтната стойност, като в края на периода структурния дефицит ще се свие до 3,2% от БВП., което е значително над ограничението от 1%. Относно спазването на ограничението през 2020 г. и 2021 г., както се вижда то се дължи изцяло на приспадането на еднократните разходи, за каквито се приемат разходите за преодоляване на последиците от пандемията от COVID-19.

Най-силен ефект имат тези разходи през 2021 г., когато структурния баланс отбелязва и най-високата си стойност, а именно излишък в размер на 1,7% от БВП. През 2022г. са планирани 2 269 млн. лв. за мерки против COVID-19, което е 1,7% от БВП. Част от тези разходи (102 млн. лв.) са за добавки към пенсиите на пенсионерите, за които правителството поема ангажимент да се включат в базата на пенсионния доход. Съответно те придобиват постоянен характер. Фискалният съвет подчертава, че **промяната на характера на тези разходи ще доведе до изключването им от обхвата на т. нар. еднократни разходи от момента на тяхното учредяване, което би довело до отклонение от установеното фискалното правило през 2020 и 2021 г.**

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. Съветът подчертава, че дерогацията е приложима за 2022 г., но от 2023 г. се очаква да се възстанови действието на правилото. Това означава, че за 2023 г. и 2024 г. България ще бъде в нарушение.

Фискалният съвет счита, че промяната в структурния бюджетен баланс за 2022 г. е твърде голяма. На фона на очаквано икономическо развитие, съответстващо на потенциалното, няма обективна необходимост от такъв сериозен фискален стимул върху икономиката. Нещо повече, дори има опасност, ако се окаже, че се реализира положително отклонение от потенциала, фискалната позиция да стане силно проциклична и да задълбочи инфлационните процеси. Съветът препоръчва също така



придържане към изискванията на фискалното правило при прогнозите за 2023 г. и 2024 г.

### **Дефицит на сектор „Държавно управление“ и касово салдо**

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

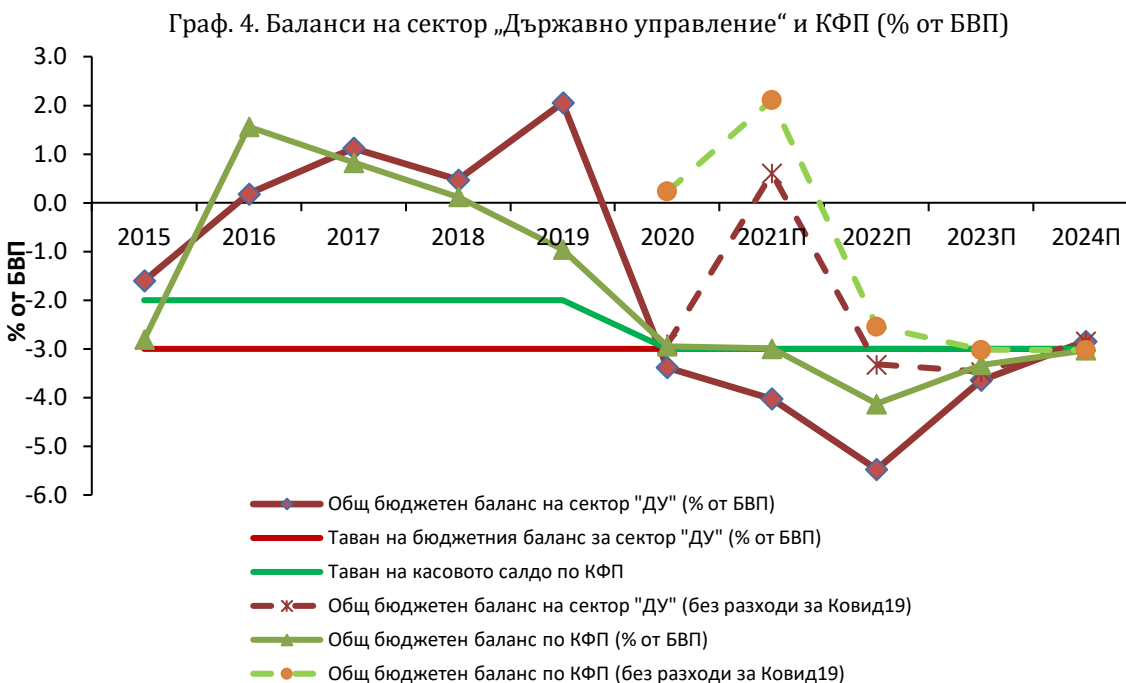
Съгласно чл. 25, ал. 1. на ЗПФ целта за салдото на сектор "Държавно управление" е постигане и/или поддържане на нулево или положително салдо. Ал. 2 регламентира дефицитът на сектор "Държавно управление" на годишна основа, който не може да надвишава 3 % от БВП. Допускат се изключения при извънредни обстоятелства,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

През 2023 г. дефицитът също е извън правилото (3,6% от БВП), което е съществен проблем. Както посочват и от Министерство на финансите, дерогацията на правилото е активна през 2022 г., но се очаква през 2023 г. страните-членки да се придържат към фискалните ограничения. **В такъв случай през 2023 г. страната ни ще влезе в процедура по свръхдефицит.** Фискалният съвет препоръчва преразглеждане на бюджетните прогнози за 2023 г. и намаляване на планирания дефицит на сектор "Държавно управление" до ограничението от 3% от БВП.

Нещо повече, дерогацията на фискалното правило за периода 2020-2022 г. означава, че ако се реализира по-голям дефицит няма да последва наказателна процедура. Но освен изискване на едно от фискалните правила, недопускането на по-голям от 3% от БВП дефицит е и един от критериите за сближаване, който България трябва да спазва за да се присъедини към еврозоната (критерии от Маастрихт).

По отношение на бюджетния дефицит по КФП, изчислен на касова основа, в чл. 27, ал. 4 от ЗПФ е посочено, че не може да надвишава 3 % от БВП,

като при извънредни обстоятелства се допуска и по-голям дефицит. Правилото е национално и няма аналог в европейските документи.



Източник: ФС по данни на МФ

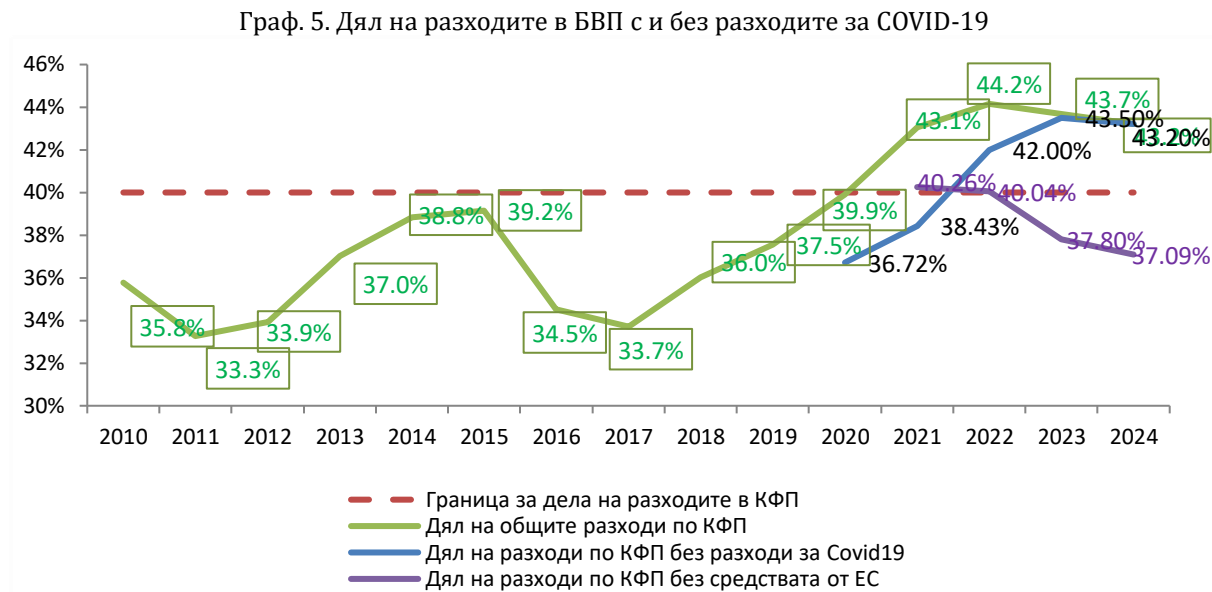
Балансът на сектор „Държавно управление“ остава отрицателен през целия прогнозиран период. След 2022 г. се планира постепенна консолидация, но не и достигане на нулево салдо. Забелязва се и сериозно отклонение през 2021 и 2022 г. в стойностите за дефицита със и без разходи за COVID-19.

На ниво КФП също не се предвижда постигане на нулево или положително салдо до края на прогнозния период, а задържане на баланса на границата на фискалното правило. През 2022 г. и 2023 г. дефицитът по КФП превишава 3% от БВП, което е допустимо при извънредни обстоятелства. Това означава, че плановете на правителството са разчетени при продължаване на извънредната обстановка, свързана с пандемията, и през 2023 г. Едва в началото на 2022 г. подобен подход изглежда необоснован. Ако това не се реализира, правилото ще бъде нарушено.

## 2.2.2. Разходни правила

### Правило за дял на разходите в БВП

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



Източник: ФС по данни на МФ

До 2021 г. общите бюджетни разходи по КФП са в рамките на ограничението от 40 % от БВП. След това те трайно се установяват над тази граница, наложена от ЗПФ. През 2020 г. от обхвата на правилото бяха изключени разходите, извършвани от сметки за средства от Европейския съюз с мотива да не се ограничава усвояването на средствата. От Фиг. 5. се вижда, че за текущата година са планирани разходи над 44% от БВП, като след приспадане на разходите по сметките за средства от ЕС, те са точно на границата от 40%. Според Фискалния съвет такова планиране – на ръба на фискалното правило – крие сериозен риск за неговото спазване, още повече че очакванията за размера на БВП са по-скоро оптимистични. Несбъдването им автоматично ще доведе до превишение на разходите над 40% от БВП.

## Ограничение на ръста на разходите

Ограничението за ръст на разходите е дефинирано като фискално правило в ЗПФ, чл. 26, съгласно който годишният ръст на разходите не следва да надхвърля референтния растеж на потенциалния брутен вътрешен продукт, като обхватът на разходите и методологията за изчисляване на референтния растеж на потенциалния брутен вътрешен продукт се определят съгласно изискванията на ЕК. Допустим е по-висок ръст само когато извънредни обстоятелства налагат това и при компенсиране с допълнителни мерки, водещи до увеличаване на бюджетните приходи (които не са с еднократен характер).

Растежът на разходите се очаква да е над приемливия референтен темп през 2022 г. Съгласно изискванията на Пакта за стабилност и растеж страни, които са постигнали и надхвърлили своята средносрочна бюджетна цел (каквата беше и България до 2020 г.), не са следени доколко спазват разходното правило. Правилото попада в обхвата на общата дерогация за периода 2020-2022 г., която позволява временното му нарушение.

### 2.2.3. Дългово правило и стратегия за управление на дълга

Фискалното правило за ограничение на дела на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ е постановено в чл. 29 на ЗПФ, съгласно който номиналният размер на консолидирания дълг на сектор "Държавно управление" към края на всяка година не може да надвишава 60 на сто от БВП. Това правило е и едно от основните изисквания на Пакта за стабилност и растеж.

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

Планираните стойности на консолидирания държавен дълг през 2022 г. са съобразени с динамичната пандемична обстановка, свързана с разпространението на COVID-19 и необходимостта от осигуряване на

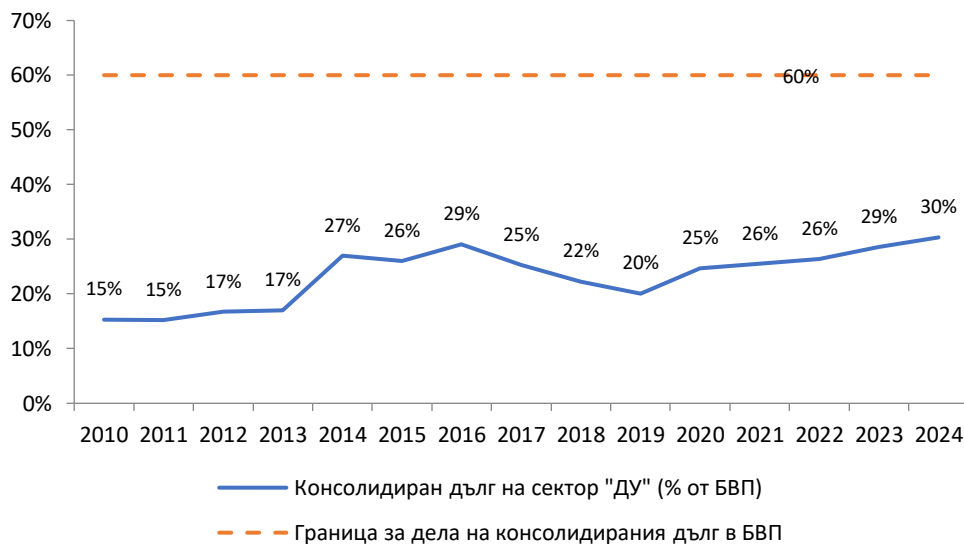
достатъчно средства за рефинансиране на дълга в обращение. Изменението на дълга съответства и с финансиране на планирания дефицит и обезпечаване на фискалния резерв.

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

Привличането на допълнително финансиране е оправдано, доколкото е необходимо за провеждането на политика по антициклично разхлабване. От средата на 2021 г. обаче както в световен, така и в национален план се наблюдава интензивно възстановяване на икономиката (което се възприема и като един от факторите за повишаване на инфлацията). С оглед на тези обстоятелства поемането на дълг следва да бъде задълбочено аргументирано.

В предложения проект на бюджет за 2022 г. се прогнозира в номинална стойност консолидираният дълг на сектор „Държавно управление“ да достигне 37 665 млн. лв. в края на 2022 г. (26,3% от БВП), 43 441 млн. лв. за 2023 г. (28,6% от БВП) и 48 741 млн. лв. за 2024 г. (30,3% от БВП). Размерът на държавния дълг запазва малко по-ниско ниво от 29,3%.

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



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Според прогнозните данни, делът на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ ще нарасне до 30,3% от БВП в края на 2024 г. (48,7 млрд. лв.) – или 4 пр.п. общо за 2023 г. и 2024 г. спрямо 1 пр.п. в условията на пандемия през 2021 г. За планирания тригодишен период 2022-2024 г. увеличението в размера на консолидирания държавен дълг възлиза на повече от 15 млрд. лв.

Следва да се подчертае, че при разглеждането на динамиката на дълга като дял от БВП, важността на нарастването му в номинален размер може да бъде подценена (особено предвид факта, че България е далеч от ограничението за 60 на сто). Това е така, защото успоредно с дълга значително се повишава и номиналният размер на БВП. Тази тенденция обаче е обусловена в много по-висока степен от инфлацията, отколкото от реален растеж. Затова при сходни нива на дълга, изразен като процент от БВП (29% през 2016 г. и 30% през 2024 г.), разликата в номинално изражение е 21,4 млрд. лв. или близо 1,8 пъти (от 27,3 млрд. лв. през 2016 г. до 48,7 млрд. през 2024 г.).

Значителното номинално нарастване на дълга води и до повишаване на разходите за лихви – над 1 млрд. лв. през 2024 г. От своя страна, нивата на лихвите вече се повишават. Още в началото на март 2021 г. Министерството на финансите не успя да постигне оптимална доходност на вътрешните пазари. Въпреки проведените успешни аукциони впоследствие през годината, съществените нива на дълга, който предстои да бъде поет, както и постигането на желани лихвени нива би обусловило емисия на международните капиталови пазари. В Стратегията за управление на държавния дълг също е констатирано връщането на доходността на положителни нива.

В световен план обаче също се очаква ускорено нарастване на лихвените равнища в близкото бъдеще. Наблюдават се първоначални заявки за охлаждане на паричната политика, които неминуемо ще имат отражение в тази посока. От тази гледна точка, Фискалният съвет счита, че разходите за лихви в проекта на бюджет са подценени.

На последно място, надценяването на растежа би довело до увеличаването на дела на дълга в БВП, а също и до по-висок дял на лихвените плащания. Дори при настоящата прогноза се наблюдава повишение с 0,2 пр.п. (или 50%) – от 0,4% от БВП през 2022 г. до 0,6% от БВП през 2024 г. С оглед нарастването на текущите разходи по тази линия, Фискалният съвет счита, че е необходима и по-консервативна оценка – при по-нисък БВП и при по-високи лихвени равнища.

### **III. Анализ на приходните политики**

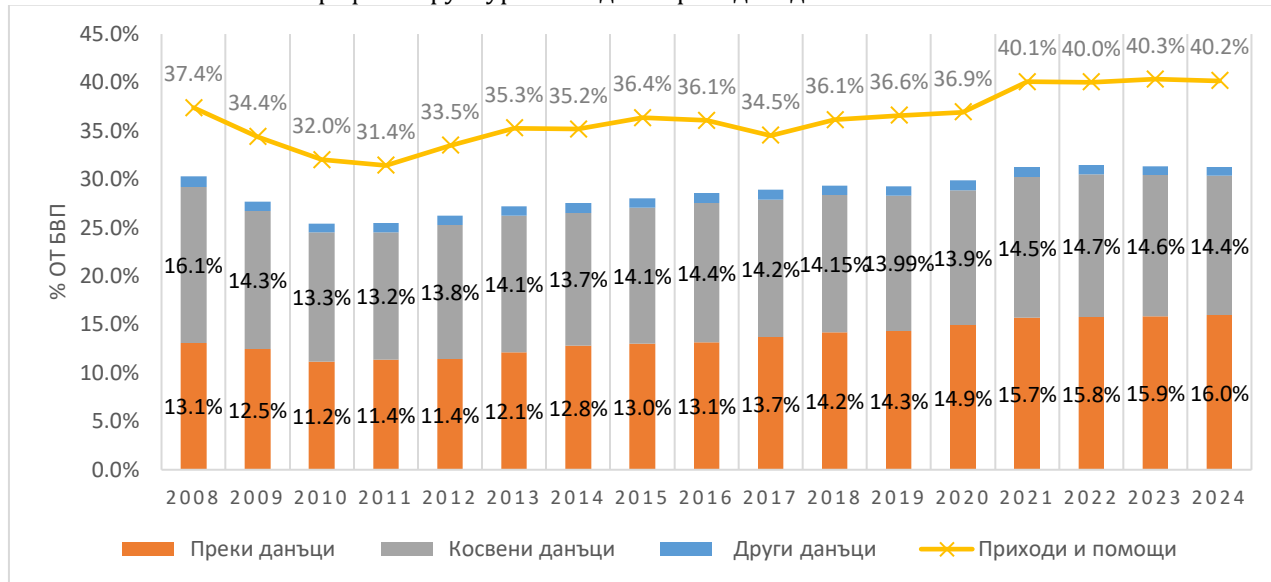
Данъчната политика на Република България е ориентирана към осигуряване на макроикономическа и бюджетна стабилност в средносрочен и дългосрочен план, както и на необходимия финансов ресурс за изпълнение на фискалната политика на правителството, като е заложена предвидимост с цел да се насърчи инвестиционната активност чрез запазване на ниски данъчни ставки.

През 2021 г. приходите нараснаха значително най-вече под влияние на инфлацията (номиналният растеж на БВП е приблизително 10%). Особен принос в това отношение имаше повишаването на цените на суровините – както по линия на ДДС, така и на акцизите.

През 2022 г. се планира общо увеличение на приходите в размер на 4 913 млн. лв. спрямо 2021 г. Наблюдава се трайно повишение на приходите като дял от БВП за целия прогнозен период. Прогнозите са през 2022 г. те да достигнат 57 253 млн. лв., което е 40% от очаквания БВП. Това се обяснява с предвижданото възходящо развитие на икономиката през следващата година. Следва обаче да се подчертае, че икономически растеж, движен от инвестициите, не води до такова ускоряване на данъчните приходи.

Приходите от косвени данъци се увеличават с 11% или с около 2 млрд. лв., за което принос има и продължаващото повишение на инфлацията. Само от ДДС увеличението на приходите е почти 14% през 2022 г. Следва обаче да се подчертае основният риск в това направление – продължаващото нарастване на цените рискува да се стигне до спад на потреблението.

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



Източник: ФС по данни на МФ

Делът на преките данъци трайно и значително превишава този на косвените вследствие на планираната политика за повишаване на доходите през прогнозния период. По този начин се реализира промяна в структурата на данъчните приходи. В следващите графики тези тенденции са подробно представени.

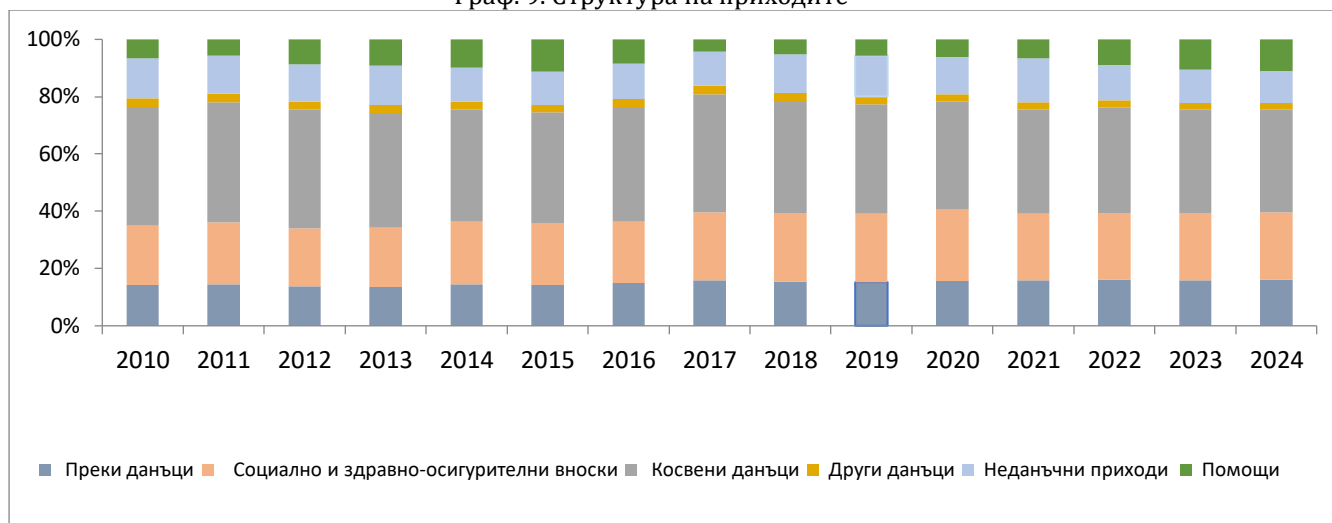
Граф. 8. Дял на преките и косвените данъци в данъчните приходи



Източник: ФС по данни на МФ



Граф. 9. Структура на приходите



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

При социално и здравно-осигурителните вноски през 2022 г. е заложено увеличение с 8,7% вследствие на повишаването на минималната работна заплата до 710 лв. и на максималния осигурителен доход до 3 400 лв. Този ефект се постига за тримесечията след първото.

Ако се изолират други влияния, в известна степен мерките ще доведат до негативен ефект върху приходите от данъци върху печалбата (вследствие на увеличаването на разходите за труд). Съответно от увеличаването на МРЗ ще последва повишаване и на приходите от ДДФЛ, а от повишението на максималния осигурителен доход – понижение на същите. Въпреки това, като се отчете очакваната тенденция за нарастване на доходите, при приходите от ДДФЛ се залага повишение със 7,8% през 2022 г., а при данъците върху печалбата – 13,3%.

Следва обаче да се подчертае, че провежданата политика по повишаване на доходите е необходимо да бъде съобразена с динамиката при производителността на труда. Когато първият параметър чувствително изпреварва втория – особено в условия на нарастващи цени, възниква допълнителен проинфлационен натиск. Същевременно, в съчетание с пандемията и енергийната криза повишаването на възнагражденията с темп, превишаващ производителността на труда, би изправил редица по-силно засегнати бизнеси пред фалити. На последно място, неблагоприятното съотношение между тези два параметъра се явява

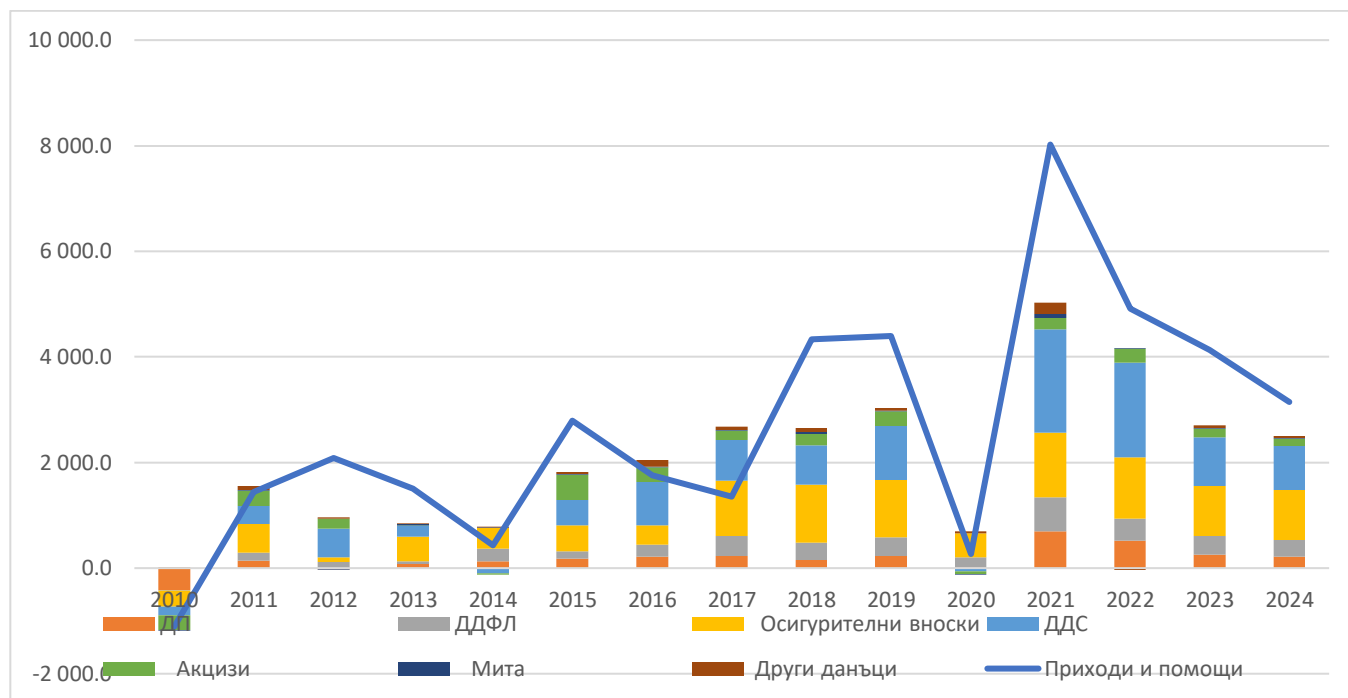
фактор, който възпрепятства понижаването на безработицата. Съответно обуславя и допълнителни предизвикателства пред растежа.

След огромният ръст от 38% през 2021 г. (за което принос има и концесионното възнаграждение за Летище София) и достигането на 8 млрд. лв. неданъчните приходи през 2022 г. ще се свият с 11% или до 7,1 млрд. лв., като ще се задържат около това равнище и през следващите години. От тях около 2,645 млрд. лв. са приходите по Фонд „Сигурност на електроенергийната система“, което е ръст от 877 млн. лв. спрямо 2021 г.

Планиран е 48% ръст в приходите от помощи спрямо 2021 г. и достигането на нива от над 5, 6 и 7 млрд. лв. съответно за 2022, 2023 и 2024 г. Обосновка за този съществен ръст в приходите от помощи е намерението на правителството да ускори усвояването на средства по европейските фондове и програми. Известен риск за изпълнението на тези приходи представлява неодобрения към настоящия момент НПВУ.

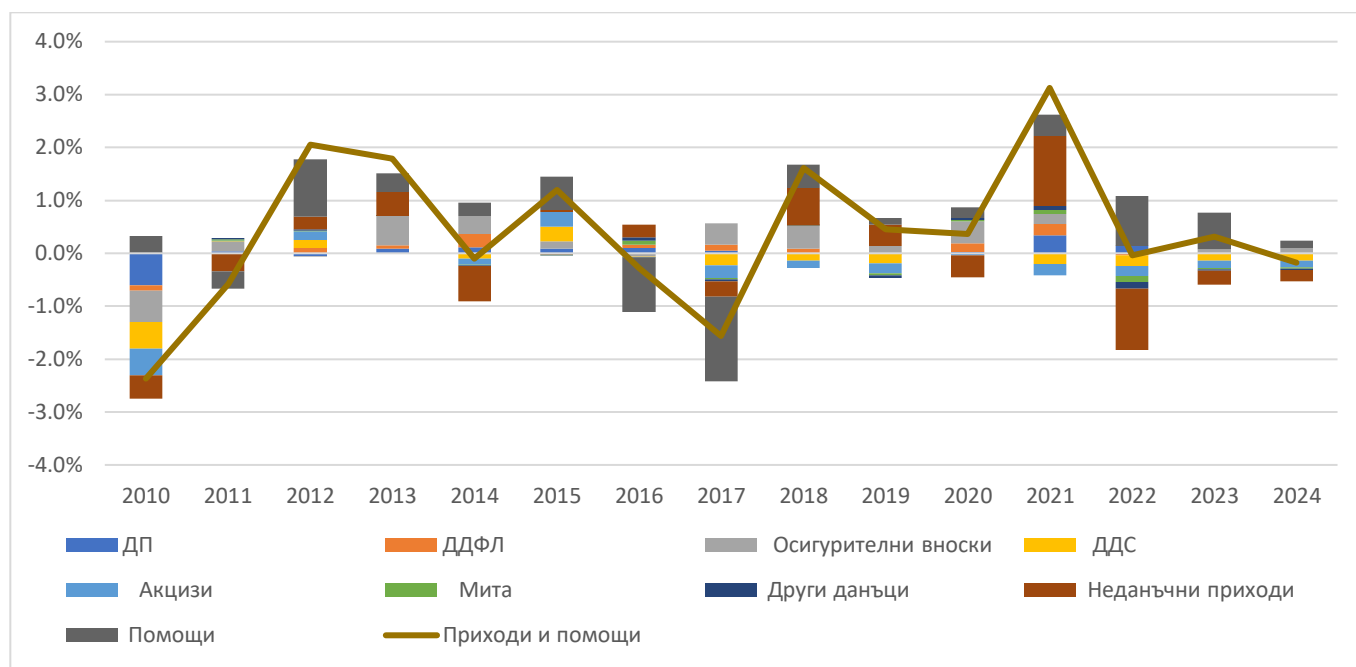
Изменението на приходите по видове данъци в абсолютна стойност и като дял от БВП е представено на Граф. 10. и Граф. 11.

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

Като позитивна мярка може да се отчете повишаването на акцизите за тютюневите изделия. Освен източник на допълнителни приходи, тази стъпка е и в синхрон с тенденцията на европейско ниво. Така се осигурява постепенно и предвидимо повишаване на крайните цени, което би се възприело по-лесно от потребителите.

#### IV. Анализ на разходните политики

По отношение на макроикономическите параметри на разходната част се наблюдават редуване на периоди на експанзия и периоди на консолидация. Както се вижда на Фиг. 12. продължава експанзията на държавните разходи, които през 2022 г. ще достигнат 44% от БВП спрямо 43,1% за 2021 г. Като причина за тази експанзия се посочва продължаващата пандемия от COVID-19 и породените от нея разходни ангажименти. Разходите на касова основа, свързани с преодоляване на последиците от пандемията от COVID-19 през 2021 г. възлизат на 6,66 млрд. лв. и формират 5,1% от БВП. През 2022 г. планираните разходи за COVID мерки са

значително по-малко - 2,3 млрд. лв., което е 1,6% от БВП. Както се вижда през 2021 г. пандемията е имала много по-голямо фискално въздействие, но през 2022 г. тя не е причина за планираното увеличение на държавните разходи с близо 7 млрд. лв. в номинално изражение.

В номинално изражение държавните разходи нарастват през всяка година от планирания период, като сумарното увеличение за трите години възлиза на над 13 млрд. лв., а в края на периода държавните разходи ще бъдат близо 70 млрд. лв. Планираните разходи по КФП само за 2022 г. възлизат на 63 154 млн. лв., което спрямо очакваното изпълнение на разходите за 2021 г. представлява ръст от 6 909 млн. лв. или повече от 12 %. Планираният ръст на разходите е изпреварващ спрямо очаквания ръст на приходите (9,4%), което задълбочава бюджетния дефицит от 3,9 до 5,9 млрд. лв. Същевременно растеж, основан на инвестиции и утихване на инфлацията, ще доведе до допълнително забавяне на приходите спрямо разходите.

Основната причина за експанзията е намерението на правителството да стимулира икономическия растеж с публични инвестиции. Забележителен е предвиденият ръст на капиталовите разходи със 117% спрямо 2021 г. или с 4,5 млрд. лв. Така техния дял в БВП ще се удвои и ще достигне 5,8%. Тенденцията продължава и през следващите две години, когато делът им превишава 7% от БВП. Съотношението между текущите и капиталовите разходи е представено на фигурата по-долу.

Граф. 12. Структура на разходите по икономически елементи (% от БВП)



Източник: ФС по данни на МФ

**Фискалният съвет счита, че изпреварващият ръст на разходите спрямо този на приходите ще окаже силноизразен проинфлационен ефект с оглед на макроикономическата ситуация и фазата на икономическия цикъл.** Относно изпълнението на разходите, Съветът има резерви по отношение на планираните капиталови разходи. Прогнозата за тях изглежда амбициозна, въпреки че като последна година за усвояване на средства по програмния период 2014-2020 г. може да се очаква известно ускоряване.

Капиталовото бюджетиране е продължителен процес и изисква дълъг период на подготовка, оценка и приоритизиране на проекти. **В тази връзка Съветът отново препоръчва на Министерство на финансите да се предприемат необходимите законови промени за въвеждането на капиталово бюджетиране, отделно от това на текущите разходи.** Към настоящия момент трудно може да се анализират капиталовите разходи без информация какви проекти са предвидени за реализация и на какъв етап е проектирането им. **Също така Съветът препоръчва за финансирането на капиталовите разходи да се използват по-активно и възможностите за публично-частно партньорство.**

Другият разходен компонент, който расте с 68% спрямо 2021 г. са разходите за издръжка. Не става ясно какви са причините за това драстично увеличение на разходите за издръжка с 3,5 млрд. лв. и Министерство на финансите следва да даде допълнителна обосновка за тези прогнози.

Макар и със забавен темп, продължават да се увеличават и социално-осигурителните разходи, които формират почти 40% от всички разходи. Те се увеличават с 1,6 млрд. лв. или със 7%, след като през 2021 г. бележат ръст от 19%. И през следващите две години е планирано увеличение с по около 1,5 млрд. лв. годишно на разходите на социално-осигурителните фондове. Тези разходи са най-силно повлияни от предприетите антиковид мерки. Въпреки, че в разчетите за 2022 г. само 102 млн. лв. са допълнителните разходи за пенсионни добавки за първите 6 месеца на 2022 г., общата им сума е 852 млн. лв. – както е посочено 750 млн. лв. са заделени по сметка за чужди средства през 2021 г.

Същият подход за заделяне на средства по сметка за чужди средства от предходната година е приложен и за 931,5 млн. лв. за подпомагане на бизнеса в областта на енергетиката. **Фискалният съвет, счита, че използването на сметките за чужди средства като „каса“ за отклоняване на средства в един отчетен период, с които ще се покриват бъдещи разходи, възникващи в друг отчетен период, е силно порочно.** В случая принципите за текущо начисляване и за съпоставимост на приходите и разходите (т.е. на касова и начислена основа) се прилагат едностранчиво с цел заобикаляне на утвърдените правила и добрите практики.

Данните показват едно задържане по отношение на разходите за персонал, които за тригодишния период се увеличават сумарно с 512 млн. лв. (4%) и достигат до 13,7 млрд. лв. през 2024 г. Единствено за педагогическите специалисти е планирано увеличение на възнагражденията през 2022 г.

Интерес представлява анализът на допълнителните разходи, свързани с кризата от коронавируса. Оценката на правителството за тези разходи през 2021 г. е в рамките на 6 659 млн. лв., а за 2022 г. сумата възлиза на 2 269 млн. лв. През 2023 г. те намаляват до 467 млн. лв. (0,3% от БВП), а за 2024 г. изобщо не се предвиждат такива разходи. Представена е детайлна разбивка на разходите само за 2022 г., но на тези за 2023 г. също следва да бъде дадена такава. Пакетът от мерки, свързани с COVID-19 през 2022 г. включва мерки за подкрепа на бизнеса в размер на 853 млн. лв., 598 млн. лв. подпомагане на органите, които са натоварени с овладяване на пандемията, както и мерки за подкрепа на домакинствата в размер на 817,5 млн. лв. С оглед на същественото значение, което имат разходите, свързани с COVID-19, приспадането на които е от критично значение за спазването на фискалните правила, **Фискалният съвет препоръчва да се изготви изрична нормативна регламентация за категоризирането на определен разход като относим или не към пандемията от COVID-19 и последиците от нея.** Отново се подчертава необходимостта от действия в тази посока, тъй като е видно, че значителна част от миналогодишните мерки (пенсионните добавки) промениха характера си от временни разходи към постоянни такива и бяха включени в базовия доход на пенсионерите.

Анализът на темпа на изменение на разходите по функции – Табл. 3, показва, че сред приоритетите при разходните политики в бюджета за 2022 г. са икономическите дейности и услуги, жилищното строителство, БКС и опазване на околната среда, културата и спорта, здравеопазването.

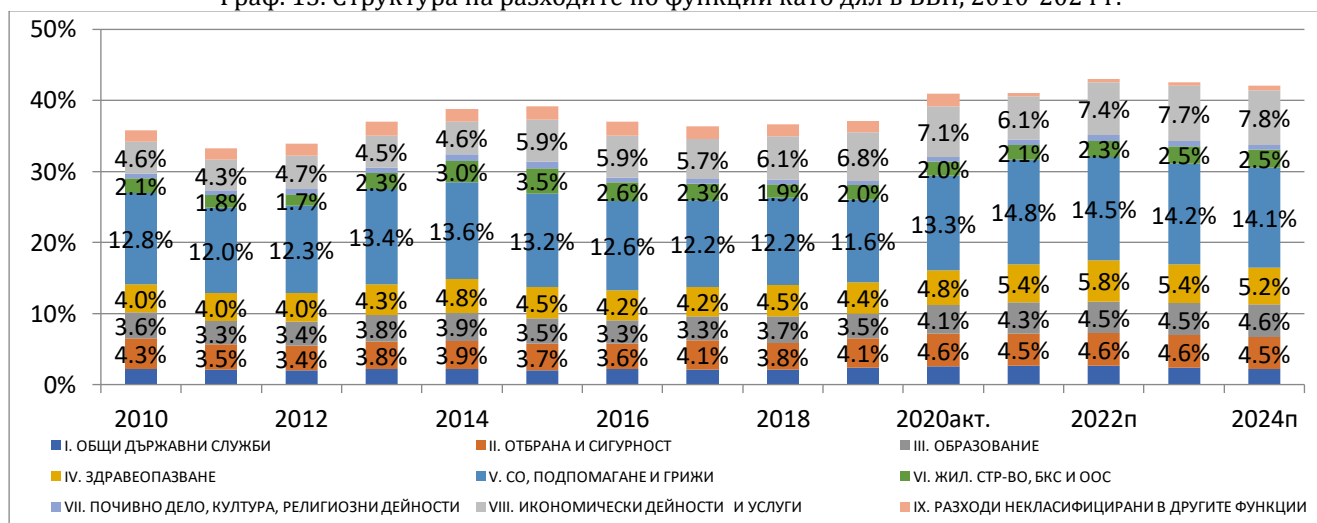
Табл. 3. Изменение на разходите по функции 2022/2021г.

Консолидирана фискална програма	2021	2022	Изменение	Изменение
<b>Разходи по функции по КФП</b>	<b>56 245,0</b>	<b>63 153,8</b>	<b>6 908,8</b>	<b>12,28%</b>
I. Общи държавни служби	3 501,5	3 791,9	290,4	8,29%
II. Отбрана и сигурност	5 913,3	6 531,0	617,7	10,45%
III. Образование	5 666,0	6 407,6	741,6	13,09%
IV. Здравеопазване	7 039,5	8 343,1	1 303,6	18,52%
V. Социално осигуряване, подпомагане и грижи	19 272,2	20 755,9	1 483,7	7,70%
VI. Жилищно строителство, благоустройство, комунално стопанство и опазване на околната среда	2 697,8	3 276,9	579,1	21,47%
VII. Култура, спорт, почивни дейности и религиозно дело	914,1	1 105,4	191,3	20,93%
VIII. Икономически дейности и услуги	7 944,8	10 594,3	2 649,5	33,35%
IX. Разходи, неklasифицирани в други функции	657,2	664,3	7,1	1,08%

Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

В следващата графика е представена структура на разходите по функции като дял в БВП за периода 2010-2024 г.

Граф. 13. Структура на разходите по функции като дял в БВП, 2010-2024 г.



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

От представените данни в графиката е видно, че за периода 2022-2024 г. се планира следното:

- Увеличение на държавните разходи с 1,1 пр.п. спрямо 2021 г.;
- Увеличаване на разходите по функция „Икономически дейности и услуги“ от 6,1% през 2021 г. до 7,4% от БВП през 2024 г.;
- Въпреки номиналното увеличение на разходите за социално подпомагане и грижи, техният дял в БВП намалява;
- запазване на разходите за образование на равнище от 4,5% от БВП;
- Увеличение на разходите за здравеопазване през 2022 г. до 5,8% от БВП и постепенното им намаляване до 5,2% от БВП.

## **V. Дискреционни мерки по приходите и по разходите**

Приходните дискреционни мерки възлизат на 1,355 млрд. лв. общо за периода 2022-2024 г., от които 849,6 млн. лв. са за 2022 г. В основната си част те се дължат на промените в политиката по доходите, увеличение на акциза върху тютюневите изделия, както и на очакваните приходи от оперирането на ТОЛ системата. Разходните дискреционни мерки възлизат на почти 2,160 млрд. лв. общо за целия период, като 1,716 млрд. лв. са за 2022 г. Дискреционните разходи превишават приходите с 866 млн. лв. през 2022 г., което показва, че правителството възнамерява да използва фискални стимули за да подпомогне икономиката. Сред тях преобладават разходите, свързани с промените в пенсионната политика водещи до преизчисляване на пенсии, увеличаване на минималната и максималната пенсия, временни добавки към пенсиите.

Политиката по доходите също допринася за допълнителни дискреционни разходи (увеличение на МРЗ и на възнагражденията в образователната сфера). Всъщност, дискреционните разходи биха имали доста по-висок размер, ако не бяха включени със знак минус 1 310 млн. лв. за компенсиране на небитови крайни клиенти на електрическа енергия и за компенсиране на разходите на операторите на електропреносната и на



електроразпределителните мрежи по бюджета за 2021 г. Разходите се изваждат от сумата на дискреционните разходи за 2022г. поради временния характер на мярката. Всички дискреционни разходи имат текущ характер.

## VI. Изводи и препоръки

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

1) Съветът счита, че в макроикономическата прогноза са заложили оптимистични очаквания за реален икономически растеж през 2022 г. Капиталовите разходи традиционно се характеризират с по-слабо от очакваното изпълнение. Съществува и несигурност по отношение на НПВУ. Същевременно високите равнища на цените, подкрепени от проинфлационната политика на правителството, биха имали негативен ефект върху потреблението. Всички тези фактори обуславят рискове пред реализиране на очаквания растеж.

2) Високият темп на инфлация в България изпреварва средния за Европа. Допълнителното му ускоряване с оглед на предложените политики рискува присъединяването на страната към еврозоната в обозримото бъдеще. Напротив, овладяването на инфлацията следва да бъде сред основните цели на фискалната политика за предстоящите години, тъй като това е и един от критериите за сближаване, който трябва да бъде изпълнен за присъединяване към еврозоната.

3) В разглеждания период няма изгледи да се спази средносрочната бюджетна цел за България. Очаква се влошаване на структурния баланс до -3,3% при това, без да се вземат предвид фискалните мерки за овладяване на последиците от пандемията.

4) До 2022 г. е в сила дерогация на фискалните правила на европейско ниво, поради което анализът на съответствието с тях има информативен характер. Вижда се, че отклонението от някои от тях ще

създаде предизвикателства за връщането на бюджетните показатели в допустимите граници в следващите години.

5) Фискалният съвет, не счита, че икономическата ситуация обуславя необходимост от такава значителна фискална експанзия през 2022 г. и нарушаване на фискалните ограничения. Нещо повече, според Съвета процикличната политика ще доведе до допълнително проинфлационно въздействие в момент на и без това бързо покачване на индекса на потребителските цени. В допълнение, при така планираните параметри съществуват значителни рискове (например при нереализиране на предвиждания растеж) в следващите години от прогнозния период България да навлезе в процедура по свръхдефицит.

6) Въпреки ниското ниво на държавен дълг спрямо БВП като цяло, Фискалният съвет подчертава, че темповете на нарастването му се ускоряват изключително бързо. Според Съвета е необходима позадълбочена аргументация относно необходимостта от поемане на дълг в следващите години предвид темпа на възстановяване на икономиката от пандемията.

7) Фискалният съвет счита, че е необходимо да се провежда политика по повишаване на доходите. Същевременно, твърде ускореният темп на този процес, който превишава значително ръста на производителността на труда, ще създаде допълнителен проинфлационен натиск. Нещо повече, в съчетание с пандемията и енергийната криза, той би могъл да предизвика непреодолими затруднения пред редица малки бизнеси, които са били по-силно засегнати от неблагоприятните обстоятелства.

8) Фискалният съвет не одобрява практиката в проектобюджет да се предвижда, че той ще бъде актуализиран след няколко месеца. От друга страна, ако се планира актуализация в такива кратки срокове, Фискалният съвет препоръчва разчетите за разходите, за които се очаква финансиране по линия на НПВУ да бъдат направени тогава, тъй като ще има по-голяма яснота кога ще бъде одобрен той и какви са възможностите за реално усвояване на средствата по него.

## VII. Заключение

В хипотезата на дерогация на фискалните правила през 2022 г. и в условията на извънредна обстановка поради пандемията от COVID-19, които позволяват временно отклонение от изискванията на числовите фискални правила, Фискалният съвет съгласува:

- 1) Проект на Закон за държавния бюджет на Република България за 2022 г.
- 2) Макроикономическа прогноза към Проекта на ЗДБРБ за 2022 г.
- 3) Проект на средносрочна бюджетна прогноза за периода 2022-2024 г. като мотиви към законопроекта
- 4) Проект на Стратегия за управление на държавния дълг за периода 2022-2024 г.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ:**

**ПРОФ. Д-Р БОРИС ГРОЗДАНОВ**