

**Становище относно проект на Закон за държавния бюджет  
на Република България за 2019г. и Актуализирана  
средносрочна бюджетна прогноза за 2019-2021 г.**

**25/10/2018 г.**

**СТАНОВИЩЕ**



## Съдържание

ВЪВЕДЕНИЕ.....	2
I. Оценка на макроикономическата прогноза 2018 – 2021 г. ....	4
1.1. Анализ .....	4
1.2. Изводи.....	8
1.3. Становище.....	9
II. Оценка на Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза 2019-2021г.....	9
2.1. Оценка на фискалната позиция за периода 2019-2021г.....	9
2.2. Анализ на отклоненията.....	13
2.3. Съответствие с фискалните правила.....	14
2.3.1. Обосновка/мотиви .....	15
2.3.2. Балансови правила.....	15
Средносрочна бюджетна цел (СБЦ) и структурен баланс.....	15
Дефицит на сектор „Държавно управление“ и касово салдо.....	16
2.3.3. Разходни правила.....	17
Правило за дял на разходите в БВП.....	17
Ограничение за ръст на разходите .....	18
2.3.4. Дългови правила .....	19
Изводи .....	20
2.4. Анализ на приходните политики.....	20
2.5. Анализ на разходните политики.....	25
2.6. Дискреционни мерки по приходите и по разходите .....	29
2.7. Фискална децентрализация и политика по дълга .....	30
2.8. Потенциални рискове пред изпълнението на АСБП 2019-2021.....	35
Заключение.....	37
Списък със съкращения.....	2

## Списък със съкращения

<b>АСБП</b>	Актуализирана средносрочна бюджетна прогноза
<b>БВП</b>	Брутен вътрешен продукт
<b>ЕК</b>	Европейска комисия
<b>ЕС</b>	Европейски съюз
<b>ЗДБРБ</b>	Закон за държавния бюджет на Република България
<b>ЗКПО</b>	Закон за корпоративното подоходно облагане
<b>ЗМДТ</b>	Закон за местните данъци и такси
<b>ЗПФ</b>	Закон за публичните финанси
<b>КФП</b>	Консолидирана фискална програма
<b>МВФ (IMF)</b>	Международен валутен фонд (International Monetary Fund)
<b>МКП</b>	Международни капиталови пазари
<b>МПС</b>	Моторно превозно средство
<b>МФ</b>	Министерство на финансите
<b>НСИ</b>	Национален статистически институт
<b>ОИСР</b>	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
<b>пр.п.</b>	процентен пункт
<b>СБП</b>	Средносрочна бюджетна прогноза
<b>СБЦ (МТО)</b>	Средносрочна бюджетна цел (Medium-term budgetary objective)
<b>ФС</b>	Фискален съвет

## ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящото становище е изготвено в изпълнение на разпоредбите в чл. 6, т. 3 от Закона за фискален съвет и автоматични корективни механизми, който изисква от Фискалния съвет на България да наблюдава спазването на числовите фискални правила и да изготвя мотивирано становище и препоръки относно есенната макроикономическа прогноза на МФ, проектите на закона за държавния бюджет на Република България, на средносрочната бюджетна прогноза, както и на други стратегически документи на Министерския съвет, относими към спазването на числовите фискални правила.

Проектите за закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г. и на актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2019-2021 г. бяха публикувани от Министерство на финансите за становище в срок до 25.10.2018 г. В рамките на извънредно кратък срок и едва ли не спешен порядък трябваше да се запознаем с изпратените материали и да дадем своето експертно и безпристрастно становище по тях.

Дейността по фискално наблюдение предполага анализ и оценка на основни бюджетни документи и прогнози, изготвени от Министерството на финансите, и мотивиране на определени коригиращи действия при необходимост. Законът за фискален съвет и автоматични корективни механизми също така изисква дейността на Фискалния съвет да се базира на принципите на независимост, публичност, обективност и прозрачност.

В изпълнение на своите задължения Фискалния съвет подготви настоящото становище, което включва анализ и оценка на 1) икономическите перспективи за периода 2018-2021 г. (есенната макроикономическа прогноза на МФ, 2) целите и основните параметри на фискалната политика (вкл. спазването на фискалните правила), политиките по приходите и разходите според Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2019-2021 г. и 3) устойчивостта на публичните финанси. За извършването им е използвана информация на МФ, НСИ, анализи на международни организации, собствени оценки и др.

Освен изпълнение на задълженията на закона, чрез настоящото становище Фискалния съвет има за цел да допринесе за разширяване на обхвата на фискална информация и бюджетния анализ. Според нас споделянето на информация, анализи и идеи може само да подпомогне властите за вземане на ефективни решения, които се отнасят до въздействие върху икономиката и икономическия цикъл. Дебатът относно решенията на правителството и широкият консенсус по фискалните въпроси спомага за устойчивост и постигане на дългосрочна стабилност в управлението.

## I. Оценка на макроикономическата прогноза 2018 – 2021 г.

Оценката на макроикономическата рамка е задължителен елемент на фискалния мониторинг, осъществяван от Фискалния съвет съгласно чл. 6, ал. 2 на Закона за Фискален съвет и автоматични корективни механизми. Макроикономическата прогноза е икономически документ с висока значимост, който е основа за прогнозиране на всички фискални показатели и нейната точност е от решаващо значение за точно прогнозиране на бюджетните параметри.

На този етап Фискалният съвет не изготвя своя собствена макроикономическа прогноза. Анализът се осъществява на база на преглед на структурата, връзките между отделните сектори и сравнение на официалната макроикономическа рамка с прогнозите на някои международно признати организации (Организация за икономическо сътрудничество и развитие, Международния валутен фонд, Европейската комисия и др.), като целта е да потърси причина за различията, ако са налични такива. Изследват се и отклоненията спрямо пролетната макроикономическа прогноза.

Макроикономическата прогноза включва данни за международната среда (реалните растежи на световната и европейската икономика; валутния курс щатски долар/евро; цена на петрола в щатски долари за барел и цена на енергийните суровини), оценки на БВП и неговите компоненти, пазар на труда и цени, платежен баланс и паричен сектор. Пролетната и есенната макроикономически прогнози се сравняват с цел търсене на обяснение на различията между тях. Най-често разликите между прогнозите се дължат на промени в икономическата среда (външна и вътрешна), което води до промяна в очакванията и оценките за развитието на основните икономически индикатори. В някои случаи промените могат да се дължат на реализирани се рискови събития.

### 1.1. Анализ

Съгласно данните на НСИ от началото на октомври, номиналната стойност на БВП е 2,4 млрд. лв. повече, като прехвърля границата от 100 млрд. лв. и достига до 101 млрд. лв. при очаквани 98,6 млрд. лв. в пролетната прогноза. Това означава, че реалният икономически растеж за 2017 г. е на ниво от 3,8% (0,2 пр.п. повече от очакваното ниво от 3,6%). Ревизията е взета предвид при изготвянето на есенната прогноза.

През първата половина на 2018 г. ръстът на БВП е в размер на 3,4% при очаквания от 3,9% с оглед низходящата динамика на износа, но до края на годината се предвиждат 3,6% за 2018 г. Това ниво е с 0,3 пр.п. по-ниско от заложеното като очакване в пролетната прогноза (3,9%), т.е. отклонението е в размер на 7,7%. Ревизирани са предвижданията и

за предстоящите години: 3,7% за 2019 г. (спрямо 3,8% в пролетната прогноза) и 3,5% за 2020 и 2021 г. (спрямо 3,7% в пролетната прогноза). Данните са представени обобщено в Табл. 1.

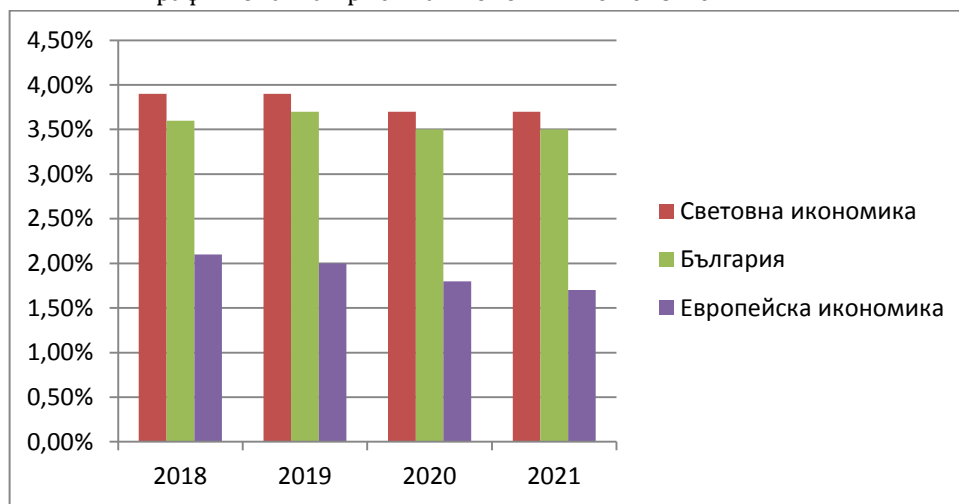
Табл. 1. Предвиждания в пролетната и есенната прогноза за 2018 г. за реалния растеж на БВП

Година	Реален растеж на БВП		Отклонение	
	Пролетна прогноза	Есенна прогноза	Абсолютна стойност (пр.п.)	Относителна стойност (%)
2018	3,9%	3,6%	0,3	7,7%
2019	3,8%	3,7%	0,1	2,6%
2020	3,7%	3,5%	0,2	5,4%
2021	3,7%	3,5%	0,2	5,4%

Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

По-ниските очаквания за страната са в синхрон с тези за европейската икономика. Предвижданията за намаление на европейско ниво съвпадат с тези на прогнозата на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), като българската е малко по-оптимистична (в рамките на 1 пр.п.). Позитивен знак за развитието на страната, е че предвижданията за реалния растеж на БВП се запазват значително над очаквания среден ръст за европейската икономика (ЕС 28). В същото време към края на периода (2021 г.) пролетната прогноза предвижда един и същ темп за ръста на българската и световната икономика, докато есенната очаква забавяне на българската спрямо световната икономика.

Граф. 1. Очакван ръст на икономиките 2018-2021 г.



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

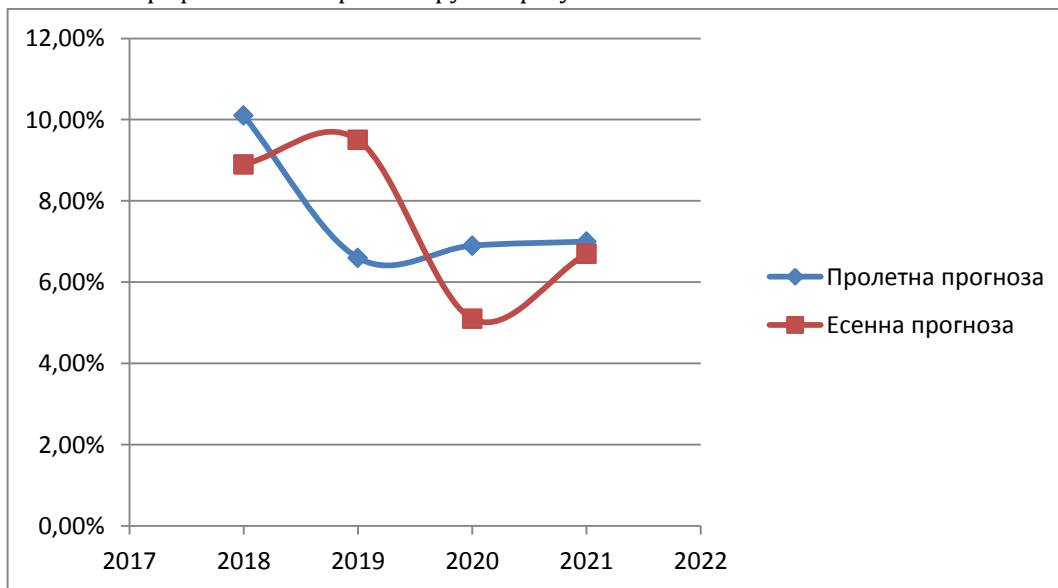
По отношение на световната икономика предвижданията се запазват спрямо пролетната прогноза, като единствено през 2020 г. се наблюдава спад от 3,8% на 3,7%. Очакванията за световния растеж за 2018 и 2019 г. са в размер на 3,9% и са по-оптимистични от прогнозата на ОИСР от 3,7%, която се базира върху висока степен на широко разпространена несигурност.

В есенната макроикономическа прогноза се предвижда понижение на валутния курс щ.д./евро, като очакванията са ревизирани от 1,23 щ.д./евро за целия период в пролетната прогноза до 1,19 щ.д./евро за 2018 г. и 1,16 щ.д./евро за останалият период до 2021 г. в есенната прогноза. Значително са завишени прогнозите за цената на суровия петрол тип „Брент“. Пролетната прогноза предвижда годишен ръст от 17,6% (от 54,4 щ.д./барел до 64,0 щ.д./барел), а есенната предвижда повишение от 13,8 пр.п. до 31,4% (71,5 щ.д./барел). Отклонението в относителна стойност се равнява на 78,4%. По-силният долар оказва допълнително негативно влияние върху цените на горивата. Отклоненията са значителни, но трудно прогнозируеми поради високата волатилност на валутния пазар и пазарите на суровини.

Въпреки силното представяне на частното потребление през първото полугодие поради очакваното забавяне през второто полугодие прогнозата също отчита намаление с 0,2 пр.п. спрямо пролетната прогноза – от 5,0% до 4,8%. Предвижданията за останалата част от периода обаче предполагат значително увеличение в потреблението. През 2019 г. например очакванията са се повишили от 4,9% в пролетната прогноза до 5,4% в есенната. Тези 0,5 пр.п. се равняват на отклонение от 10,2% в относителен размер, но не е налице подробна аргументация за тази прогноза. Напротив, отчита се очакваното негативно влияние върху потреблението на забавянето на ръста на заетостта.

Чувствително е ревизирана и предвиждането по отношение на инвестициите в основен капитал за 2018 г. В становището си по пролетната прогноза Фискалният съвет изрази съмнения относно точността на оценката на повишението. В есенната прогноза се отчита спад в очакването до 8,9% (спрямо 10,1% в пролетната прогноза). Изменението от 1,2 пр.п. се равнява на отклонение от 11,9%. Актуалната прогноза се доближава в по-голяма степен до очакванията на Фискалния съвет.

Граф. 2. Очакван ръст в брутообразуване на основен капитал



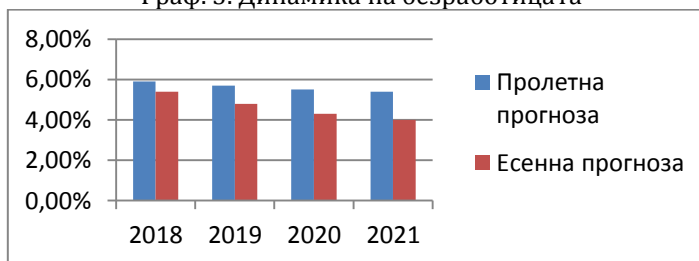
Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Докато в пролетната прогноза се очаква растеж на износа за 2018 г. спрямо 2017 г., в есенната прогноза тази тенденция е противоположна. Отчита се негативният ефект от отрицателната величина на нетния износ през 2018 г. Очакванията са за забавяне на този негативен ефект към края на периода (2020-2021 г.) и достигане на нива от 1,1 пр.п. Темповете на растеж и на износа, и на вноса са по-ниски спрямо пролетната прогноза, но очакването за изпреварващо нарастване на вноса се запазва. Прогнозата за изменението на износа и вноса е консистентна и отговаря на очакванията за развитието на външната среда, като в резултат ще има леко повишаване на отрицателния търговски баланс в края на периода.

Тенденцията по отношение на текущата сметка е идентична в пролетната и есенната прогноза, но се наблюдава съществена разлика по отношение на очакваните стойности. Докато за 2018 г. и 2019 г. се очакват значително по-високи стойности, то през следващите години се предвижда поетапно намаление на излишъка и достигането на дефицит от 0,3% в края на периода. Наблюдава се значителен ръст в размера на очакваните преки чуждестранни инвестиции, но липсва подробен анализ и аргументация на такава тенденция.

Също както в световен план и в България се наблюдава спад в нивото на безработицата. Тя достига до 5,4% - под историческия си минимум от предкризисните нива. В тези условия обаче през бизнеса като водещо предизвикателство се утвърждава осигуряването на човешки ресурси с необходимото количество и качество, като нивата на недостиг надхвърлят трайно нивата от преди кризата във всички сектори. Очакванията са безработицата да се понижи до 4,0% в края на прогнозния период, като тук се наблюдава чувствително изменение спрямо пролетната прогноза от 1,4 пр.п. Необходим е задълбочен анализ на пазара на труда, който да установи опасността от прегряване. По отношение на компенсацията на наетите есенната прогноза е ревизирана в посока намаление за 2018 г. и увеличение за 2019 г. Предвижданията за 2019 г. се базират върху нарастването на минималната работна заплата, увеличението на заплатите в сектор образование и допълнителните разходи за труд в бюджетната сфера. Запазва се очакването динамиката на ръста на доходите от труд да изпреварва този на производителността на труда. Следва да се насочат усилия към повишаването на квалификацията, която ще повиши качеството, а съответно и ефективността на труда. Този подход би бил по-успешен спрямо търсенето на количествено решение. Увеличаването на компенсацията на наетите през 2019 г. съответства очакванията за ръст в потреблението.

Граф. 3. Динамика на безработицата



Източник: Изчисления ФС по данни на МФ



С оглед повишените цени на енергийните стоки и суровините е ревизирано и очакването за средногодишната инфлация в посока увеличение от 1,8% в пролетната прогноза до 2,7% в есенната. В аналогична посока са актуализирани и очакванията до края на периода, като към 2021 г. отклонението е от 0,2 пр.п.

В паричния сектор се наблюдава значително ускорение при потребителските и жилищните кредити за домакинства, като размерът им е двоен спрямо прогнозирания през пролетта. Очаква се обаче значителен спад през 2019 г., свързан с възстановяване на остатъчни суми, отпуснати по Националната програма за енергийна ефективност на многофамилни жилищни сгради. През 2020 г. се очаква да последва растеж, но края на периода се наблюдава забавянето му. В прогнозата се залага вероятността забавянето да е по-чувствително в резултат от действия на банките за подобряване на активите. В аналогична посока, но в по-малка степен се движи кредитирането на фирмите. За разлика от домакинствата, при фирмите се наблюдава устойчив ръст в рамките на всяка година от прогнозния период.

Оценката на макроикономическите рискове в есенната прогноза е свързана най-вече с нестабилната геополитическа обстановка и нарастващия брой протекционистични мерки. Докато пролетната прогноза не включва посланията на американския президент, то есенната се спира върху ефекта от „търговските войни“.

Основните рискове за България са насочени както към износа, така и към осигуряване на суровини в необходимото количество и качество. Сериозно предизвикателство представлява и несигурността по отношение на турската лира, която се явява пречка пред дългосрочното планиране на търговски взаимоотношения. Обезценяването на турската валута ограничава конкурентоспособността на българския износ. Износът е допълнително застрашен и от несигурността по отношение на условията, при които ще се осъществи излизането на Обединеното кралство от Европейския съюз.

Несигурността и интензивността на нарастване на политическите, търговските и финансовите рискове в световен мащаб са индикатор за забавяне на световния икономически растеж.

## **1.2. Изводи**

Макроикономическата прогноза за периода 2018-2021 г. е в съответствие с актуалните очаквания за развитие на икономическата среда в международен план. Прогнозата за основните макроикономически показатели е реалистична с изключение на някои от оценките за текущата година, в които се забелязват противоположни тенденции.

Трудно може да се направи сравнение с прогнозите на други финансови институции поради липса на такива със същия времеви обхват или съдържание. Предвижданията в есенната прогноза са сходни с очакванията на прогнозите на МВФ от месец юли и на ОИСР от месец октомври. Наблюдават се някои отклонения както спрямо пролетната

прогноза, така и спрямо прогнозата на ОИСР, които обаче не са толкова съществени. Отчетени са различни рискове, но все пак предвижданията в есенната прогноза са по-малко неблагоприятни спрямо прогнозата на ОИСР.

С оглед ценовата стабилност като критерий за конвергенция, чието спазване е необходимо условие за присъединяване към еврозоната, следва прецизно да се анализират прогнозите за равнището на инфлацията и да се изследват рисковете, свързани със спазването на този критерий.

Възможно е икономическият растеж да бъде негативно повлиян от несигурността и нарастващите рискове както в Европа, така и по света. Тези тенденции представляват значително предизвикателство за овладяването на стабилността на публичните финанси в целия свят.

Фискалният съвет счита, че **липсват съществени аргументи да се очаква значителен ръст в националните инвестиции, като същото се отнася и за преките чуждестранни инвестиции.** Напротив, затрудненията при осигуряването на човешки ресурси могат да се проявят като фактор, който ограничава инвестициите. Това се явява и основен риск за реализирането на макроикономическия сценарий както в краткосрочен, така и в средносрочен план.

За периода 2019 – 2021 г. повечето показатели се променят в синхрон, като това е видно особено за показателите за пазара на труда и потреблението.

Фискалният съвет счита, че **публикуването на по-разширена макроикономическа прогноза с по-голям брой показатели би бил позитивен фактор, позволяващ фискален анализ с по-високо качество.**

### 1.3. Становище

На база на представения анализ Фискалният съвет счита, че **есенната макроикономическа прогноза за 2018 – 2021 г. е в съответствие с очакванията за развитие на външната и вътрешната среда, възможните рискове, както и с основните очаквания на финансовите институции.**

## II. Оценка на Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза 2019-2021г.

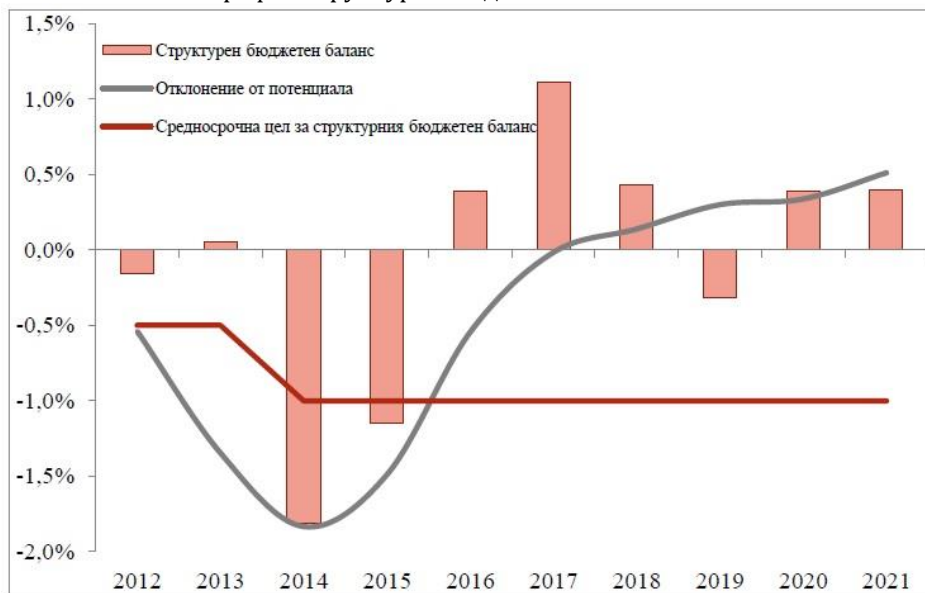
### 2.1. Оценка на фискалната позиция за периода 2019-2021г.

Оценяването на фискалната позиция е задължително при анализа на фискалната ситуация в страната и служи за основа за вземане на решения за посоката и въздействието на фискалната политика на правителството в зависимост от

икономическия цикъл. Икономическата теория препоръчва провеждане на политика на стабилизация, а именно – политика, противодействаща на икономическия цикъл (антициклична фискална политика). Причините за това се коренят във факта, че стабилната икономическа среда и по-слабите флукутации на икономическия цикъл подпомагат дългосрочното икономическо развитие, стимулират инвестициите и осигуряват добри условия за растеж и заетост.

Фискалната позиция се оценява в зависимост от изменението в структурния баланс спрямо равнището на икономиката спрямо потенциала. Това е така, защото чрез отклонението от потенциалния БВП се измерва разликата между реалния продукт и неговата потенциална стойност (стойността на продукта, постигната при оптимална заетост и използване на пълния капацитет на производствените фактори). 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.

Граф. 4 Структурен бюджетен баланс



Източник: МФ

В тази част ще бъде направена оценка на фискалната позиция, без тук да се спираме подробно на (1) макроикономическото развитие, което е представено в отделна част при оценка на макроикономическата прогноза, (2) бюджетните баланси, които са представени при оценката на фискалната прогноза и оценката на фискалните правила и (3) развитие на дълговите индикатори, които също са обект на самостоятелно представяне. Следва да се има предвид, че общият бюджетен баланс, макар и стартов много важен индикатор за бюджетната позиция, сам по себе си не е достатъчен за адекватна оценка на фискалната политика. Също така, в някои случаи може да е необходима структурна корекция, независимо че стабилизацията не е проблем, тъй като високите данъци могат да дестимулират работната сила и спестяванията, докато

правителствените разходи може да са с по-ниска ефективност. Поради това съществен въпрос представлява и адекватната структура на икономиката.

Докладът на ЕК за макроикономическите дисбаланси за България от март 2018 г. отбелязва, че икономическият растеж на страната, макар и значителен, не подпомага ускорена конвергенция спрямо ЕС. Фискалното управление създава пространство за решаване на икономически и демографски предизвикателства и реализиране на структурни реформи, като все още предстои подобряване на управлението, особено по отношение на събираемостта на данъците и ефективността на данъчната администрация. В публичния сектор липсват индикатори за оценка на резултатите по отношение на управлението на разходите, както и механизми за проследяване на резултатите от средносрочното планиране. Наблюдава се подобряване на резултатите на финансовия сектор, макар че все още са налице някои проблеми. Държавните предприятия все още представляват сериозен риск пред публичните финанси и фискалното управление, като тези предприятия рядко са обект на професионален мениджмънт и правила, които да осигурят прозрачност и независимост при вземането на решения. Наблюдават се предизвикателства пред развитието на редица сектори – иновации, енергетика и развитие на инфраструктурата.

Икономиката на България през последните години расте стабилно, като растежът основно се движи от нарасналото вътрешно търсене. След 2015 г. икономиката нараства с над 3% годишно, като за 2017 г. реалният икономически ръст е 3,6% по последни данни на НСИ. Нарастването на вътрешното търсене е обусловено от увеличение на располагаемия доход на домакинствата, както и от увеличението на потреблението на публичния сектор. Инвестициите също, макар и бавно, се възстановяват, поради подобряване в усвояването на ЕС средствата и стартирането на нови проекти. Тези фактори ще продължат въздействието си и в средносрочен план.

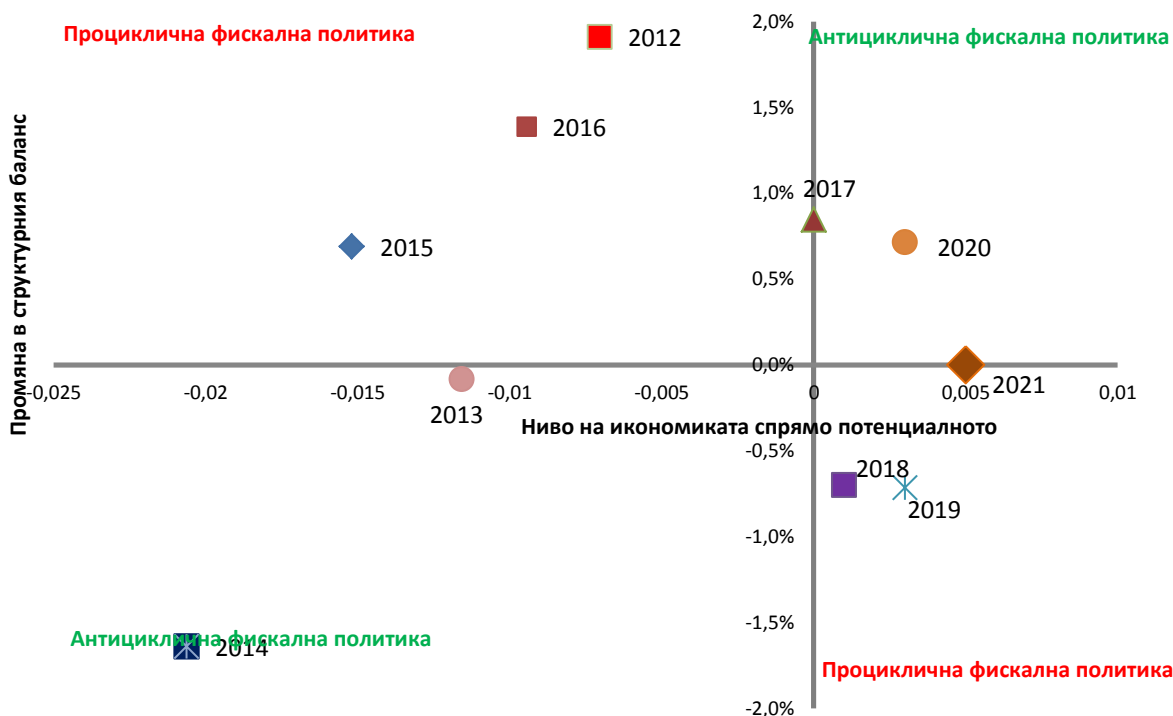
Потенциалният БВП също се очаква да расте със стъпка от около 3,5% годишно, като ръстът е ограничен от по-скромното нарастване на капитала и труда. За сметка на това расте значението на общата факторна производителност като фактор за нарастване на потенциалния продукт. По оценки на ЕК приносът на акумулирането на капитал в ръста на потенциалния БВП бележи най-ниските си нива за последното десетилетие.

В областта на публичните финанси през последните години се върви към консолидация и се очаква перспективите да останат позитивни и през прогнозния период. Общият баланс на касова основа за 2018 г. се очаква да бъде 0.55% от БВП. На фона на реализирани излишъци за три поредни години и очакване за възходящо развитие на икономиката, надвишаващо потенциала, за 2019г. е планиран дефицит по КФП в размер на 0,5% от БВП. Следващите 2 години се прогнозира достигане на нулево салдо. За сектор „Държавно управление“ очакванията са също за бюджетен дефицит през 2019г. (-0,2% от БВП) и след това излишък в рамките на 0,5-0,6% от БВП в края на периода (2020-2021 г.). По отношение на структурния баланс се планира също дефицит през 2019г. в размер на 0,3% от БВП и излишъци от 0.4% от БВП за 2020-2021г. Средносрочната бюджетна цел остава както е дефинирана съгласно СБП на -1% от БВП,

като се има предвид и по-ниското ниво на консолидиран дълг, който в края на периода се очаква да достигне 17,7% от БВП.

На база на данни в АСБП и Конвергентната програма на Правителството, както и собствени оценки, фискалната позиция на България за периода 2012-2021 г. е представена на следната графика:

Граф. 4. Фискална позиция на България за 2013-2021 г.



Източник: ФС по данни на МФ

През 2018 г. целта на фискалната политика е балансирано салдо на сектор „Държавно управление“. В структурно изражение балансът също се оценява като 0% от БВП, при прогноза за достигане на потенциалното производство на икономиката. В актуализираната СБП за 2019-2021г. вече очакванията се, че още през тази година отклонението от потенциалното производство ще бъде положително, а структурният баланс ще възлезе на 0,4% от БВП с фискална експанзия от 0,7 пр.п. През 2019 г. се очаква положително отклонение от потенциала да достигне 0,3%, но бюджетното салдо е отрицателно (-0,2%), а структурния дефицит възлиза на 0,3% от БВП, т.е. клони се към леко проциклична фискална политика. През 2020 г. вече се планира заемане на антициклична позиция. През 2021 г. не се планират промени в структурния баланс. Това показва разхлабване в условията на леко прегряване на икономиката през 2019 вместо затягане. Фискалният съвет счита, че **фискалните власти следва да се ориентират по-скоро към бюджетна политика в посока редуциране на икономическия цикъл, например увеличаване на структурните излишъци и изтегляне на ресурс от икономиката, тъй като прегряването може да има негативни последици.**

От прегледа на фискалната позиция може да се направи извод, че в настоящата прогноза България се предвижда по-скоро проциклична, близка до неутрална фискална позиция за 2019 г., антициклична позиция през 2020 г. и неутрална позиция през 2021 г. На практика това означава, че действията на фискалните власти общо взето са в съответствие с икономическия цикъл в дългосрочен план, като през 2019 г. може да се появи процикличен натиск върху икономиката. Ако тенденцията към прегряване в края на прогнозния период се запази в следващите прогнози, следва да се вземат мерки за охлаждане, като правителството е препоръчително да започне да упражнява по-сериозна рестрикция чрез своите дискреционни мерки, за да избегне процикличност. Фискалният съвет препоръчва да се обмисли възможността за затягане на фискалната политика още от следващата година и текущо да се следи изменението в отклонението от потенциалния БВП за предприемането на адекватни и навременни мерки.

## 2.2. Анализ на отклоненията

При съпоставка на АБСП и СПБ за 2018 г. най-значително отклонение се наблюдава по отношение на капиталовите разходи в посока намаление в номинален размер 1362,3 млн. лв. или близо 1,5% от БВП. В текущите разходи също се забелязва съществено увеличение, основно за субсидиране на Фонд „Сигурност на електроенергийната система“, но в приходната част също са предвидени такива допълнителни приходи.

В тази част Фискалният съвет съпоставя приетите със законите за държавния бюджет през последните 5 години показатели за приходи, разходи и бюджетно салдо с отчетените такива<sup>1</sup>. Отклоненията са представени в таблиците по-долу.

Табл. 2. Отклонение в абсолютни стойности на фискални показатели за периода 2014-2018 г.

Година	Приходи		Отклонение		Разходи		Отклонение		Салдо		Отклонение	
	план	отчет	млн. лв.	%	план	отчет	млн. лв.	%	план	отчет	млн. лв.	%
2014	30886	29409	-1477	-4,8%	32358	32482	124	0,4%	-1472	-3073	-1601	108,7%
2015	30348	32200	1852	6,1%	32842	34685	1843	5,6%	-2494	-2484	9	-0,4%
2016	33018	33959	942	2,9%	34818	32491	-2327	-6,7%	-1800	1469	3268	-181,6%
2017	35440	35317	-123	-0,3%	36770	34471	-2299	-6,3%	-1330	846	2176	-163,6%
2018 <sup>2</sup>	38214	39204	990	2,6%	39314	38613	-701	-1,8%	-1100	591	1691	-153,7%

Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

<sup>1</sup> За 2018г. данните са съгласно очакваното изпълнение в АБСП 2019-2021г.

Табл. 3. Отклонение в стойности на фискални показатели, изразени чрез БВП, за периода 2014-2018 г.

Година	Приходи (% от БВП)		Отклонение	Разходи (% от БВП)		Отклонение	Салдо (% от БВП)		Отклонение
	план	отчет		план	отчет		план	отчет	
2014	37,9%	35,2%	-7,1%	39,7%	38,8%	-2,1%	-1,8%	-3,7%	103,6%
2015	36,8%	36,4%	-1,3%	39,9%	39,2%	-1,7%	-3,0%	-2,8%	-7,3%
2016	37,4%	36,1%	-3,5%	39,4%	34,5%	-12,5%	-2,0%	1,6%	-176,5%
2017	37,4%	35,0%	-6,6%	38,8%	34,1%	-12,1%	-1,4%	0,8%	-159,6%
2018 <sup>2</sup>	36,5%	36,3%	-0,7%	37,6%	35,7%	-4,9%	-1,1%	0,5%	-152,0%

Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Както е видно от таблицата през 2016 г., 2017 г. и 2018 г. салдото по КФП е планирано да бъде дефицит, но в последствие се реализират излишъци, като отклонението в процентно отношение е съществено. Видно е например, че отчетените приходи надвишават планираните в номинална стойност (2,9% през 2016 г. и 2,6% през 2018 г.), но в действителност като процент спрямо БВП бележат спад (-3,5% през 2016 г. и -0,7% през 2018 г.). Причините за реализирания излишък през 2016 г. може би донякъде се дължат на консервативната прогноза за растежа на БВП, който се оказва по-висок от първоначално очаквания, но от друга страна е вижда, че през 2016 и 2017г. е налице значително неизпълнение на планираните разходи (от порядъка на над 2 млрд. лв.). Към 30.09.2018 г. по КФП е налице положително бюджетно салдо в размер на 2,5% от БВП, а към края на годината се планира излишък от 0,5% от БВП.

Следва също така да се има предвид, че при анализ на точността на прогнозата водеща е анализът на точността на приходите, а не на разходите. Причината е, че оценката на приходите е еластична спрямо макроикономическите допускания в по-голяма степен, а също така при политиката в областта на приходите често се правят по-сериозни изменения между отделните бюджетни документи. Разходите са малко по-инертни и по-рядко се случва да се коригират спрямо икономическия цикъл, както и да се коригират в посока надолу.

По наше мнение реализирането на излишъци не е лоша тенденция в период на икономически подем, но смятаме, че е добре да съвпадат с преследваните средносрочни бюджетни цели. Очевидно икономиката в момента няма нужда от фискални инжекции и съвсем в реда на нещата е да се води неутрална или дори рестриктивна фискална политика.

### 2.3. Съответствие с фискалните правила

**Фискалният съвет констатира, че фискалните правила съгласно ЗПФ в бюджетната прогноза се спазват, което е фактор за постигане на стабилна бюджетна позиция и добро фискално управление. В отделни случаи се забелязва отклонение**

от правилата в някои бюджетни години. За момента това не е систематично, но въпреки това препоръчваме внимателно проследяване на фискалните правила, особено що се отнася до разходните правила, и при текущото изпълнение на бюджета.

### 2.3.1. Обосновка/мотиви

Целта на тази глава е да оцени консистентността на прогнозите с числовите ограничения по отношение на средносрочната бюджетна цел, бюджетните, дълговите и разходните ограничения.

Следва да припомним, че България е задължена да спазва изискванията на Превантивната част на Пакта за стабилност и растеж, която включва дефиниране и постигане на средносрочна бюджетна цел, спазване на ограничение за растеж на разходите и подготовка на програми за конвергенция за страните извън еврозоната.

За оценка на спазването на фискалните правила са използвани следните данни:

- Средносрочната бюджетна прогноза, актуализираната средносрочна бюджетна прогноза и Конвергентната програма на България за 2019 – 2021 г. , включващи информация за сектор „Държавно управление“ и КФП на касова основа и есенната макроикономическа рамка;
- Отчетни данни на НСИ за приходите и разходите на сектор „Държавно управление“ за 2017 г.
- Собствена оценка за дискреционните мерки на правителството;

### 2.3.2. Балансови правила

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

Средносрочната бюджетна цел на България е дефинирана в структурни термини за сектор „Държавно управление“ в чл. 23 на ЗПФ. Тя не следва да надвишава 0,5 на сто от brutния вътрешен продукт. Средносрочната бюджетна цел за структурния дефицит на годишна основа може да надхвърля 0,5 на сто от БВП, но не повече от 1 на сто, при условие че размерът на консолидирания дълг на сектор "Държавно управление" е под 40 на сто от brutния вътрешен продукт и рисковете от гледна точка на дългосрочната устойчивост на публичните финанси са ниски. Поради ниския размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ (под 40% от БВП) се приема, че СБЦ на България за периода на анализираната средносрочна бюджетна прогноза е -1% от БВП.



Структурният баланс е изчислен съгласно Общата методология на ЕС (Commonly agreed methodology) за циклично приспособения бюджетен баланс<sup>2</sup>. При изчисляването на структурния баланс бюджетният баланс се изчиства от цикличното влияние на икономическата активност и от ефекта на еднократните мерки на Правителството. В следствие на това структурният баланс отразява правителствената политика и е точен показател за ефекта на действията на правителството върху икономиката.

Граф. 5. Структурно бюджетно салдо и СБЦ



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

Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Както е видно на Граф. 5 България е изпълнила своята средносрочна бюджетна цел още през 2016 г. За последната отчетна 2017г. година структурният баланс е 1.1% от БВП, което е значително над средносрочната бюджетна цел от -1% от БВП и на този етап не е необходима корекция в структурното салдо. Правителството чрез своите дискреционни мерки е водило рестриктивна фискална политика, като е иззело чрез данъци и други бюджетни приходи повече от икономиката, отколкото е добавило чрез своите разходи.

За прогнозния период не се очаква СБЦ да не бъде изпълнена, като структурният баланс се очаква да се движи между -0,5% и 0,5% от БВП.

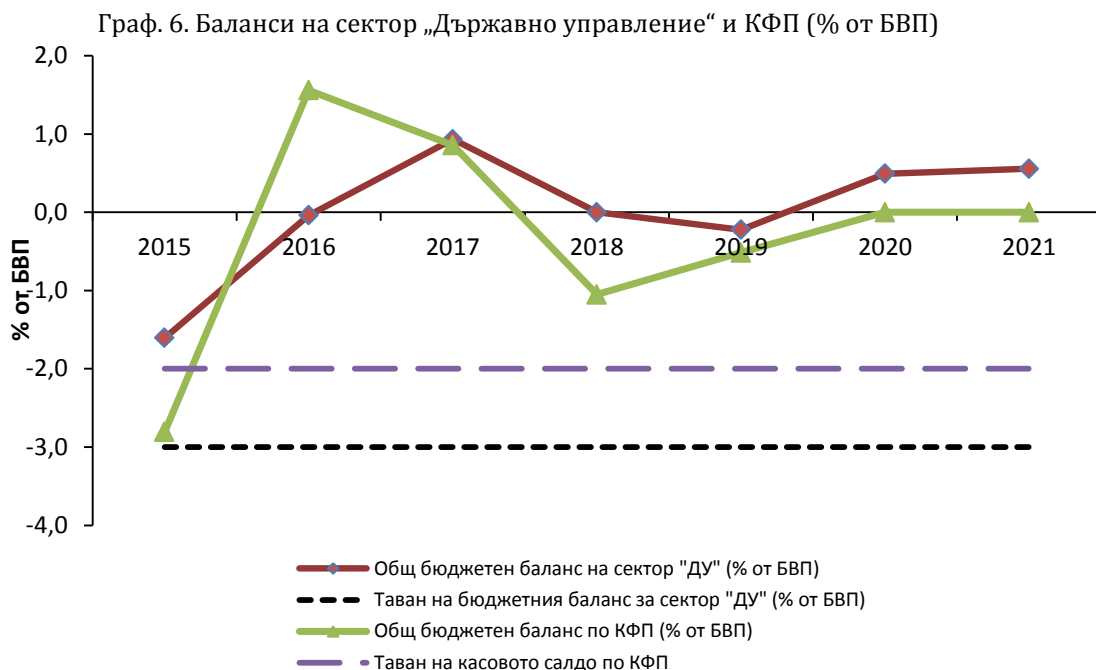
### Дефицит на сектор „Държавно управление“ и касово салдо

Съгласно чл. 25, ал. 2 на ЗПФ дефицитът на сектор "Държавно управление" на годишна основа, изчислен въз основа на методологията на Европейската система от национални и регионални сметки на Общността, не може да надвишава 3 на сто от БВП. Съгласно чл. 27, ал. 4 от ЗПФ годишният бюджетен дефицит по консолидираната фискална програма, изчислен на касова основа, не може да надвишава 2 на сто от brutния вътрешен продукт. Това фискално правило е национално и неговото спазване е в

<sup>2</sup> За повече информация:

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2013/pdf/ecp478\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2013/pdf/ecp478_en.pdf)

резултат на специфично национално законодателство без аналог в европейските документи.



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

За 2017 г. бюджетният баланс на касова основа и балансът на сектор „Държавно управление“ са 1% от БВП, значително над тавана и на двете фискални правила. Това е позитивен знак за фискалната политика, въпреки че за оценка на фискалната политика общото салдо рядко се използва.

По отношение на баланса на сектор „Държавно управление“ за прогнозния период съгласно есенната прогноза балансът на сектора е положителен – прогнозира се нулево салдо за 2018 г., малък дефицит от 0,2% и излишъци около 0,5-0,6% след това. Балансът по КФП също е под границата от 2% дефицит, макар и негативен в сравнение с баланса на сектора. Причината за тези различия идват от положителния ефект на някои от предприятията, включени в сектора, особено Фонда за гарантиране на влоговете в банките. Прави впечатление, че често общият бюджетен баланс се планира по-консервативно, отколкото се реализира при изпълнението на бюджета. Следва да се отбележи, че големи бюджетни излишъци не винаги са атрибут на ефективна фискална политика, особено ако не са съобразени с икономическия цикъл.

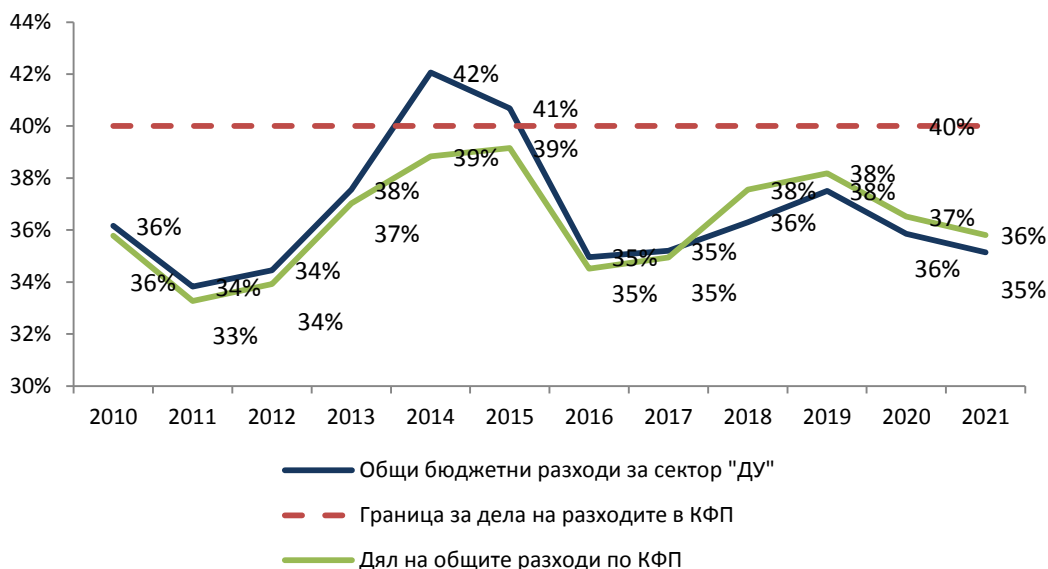
### 2.3.3. Разходни правила

#### Правило за дял на разходите в БВП

Това правило ограничава т.нар. „размер на държавата“ или размера на публичния сектор. Според икономическата теория по-големият размер на държавата намалява потенциала за икономически растеж и ограничава икономическата активност. Поради

това прекалено големият размер не е желателен. Ограничението за размер на държавата е наложено единствено за общите разходи по КФП (чл. 28 от ЗПФ), но не и за сектор „Държавно управление“, но независимо от това Фискалният съвет счита, че този индикатор е добре да се следи и в двата обхвата.

Граф. 7. Дял на разходите в БВП



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

За отчетния период до 2017 г. включително това разходно правило е било нарушено през 2014 и 2015 г. За 2017 г. общите бюджетни разходи са на равнище около 35%. Те запазват своя дял от предходната година. Може да се направи извод, че държавата не оказва голям натиск върху икономиката и частния сектор.

Прогнозата за разходите на сектор „Държавно управление“ е под ограничението от 40% от БВП. За прогнозния период той се увеличава до 38% от БВП през 2019г. и след това отново намалява до 35%. Делът на общите разходи по КФП също е под границата 40% за целия разглеждан период. Следва да се има предвид, че в отчетни години често се наблюдава по-висок дял на бюджетните разходи в сравнение с прогнозата, което подкрепя тезата, че консервативното планиране не отговаря на по-експанзивното изпълнение на бюджета, чийто резултат са по-високи от предвидените разходи, особено ако е налице и реализация на някой фискален риск.

### Ограничение за ръст 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. Дефинирани са и

определени изключения, които допускат по-висок растеж на разходите спрямо референтния.

Следва да се има предвид, че съгласно изискванията на Пакта за стабилност и растеж страни, които са постигнали и надхвърлили своята средносрочна бюджетна цел, не са следени доколко спазват разходното правило. Въпреки това Фискалният съвет счита, че съблюдаването на разходното правило е важно условие за постигане на дългосрочна стабилност по отношение на фискалните цели.

**Фискалният съвет разполага единствено с публично-достъпни данни, които не са достатъчни за да направим самостоятелно изчисление, с което да потвърдим спазването на ограничението за ръста на разходите.**

Обикновено правилото за растеж на разходите се спазва в прогнозни години, но не винаги в отчетни. Това навежда на мисълта, че бюджетната прогноза се подготвя, съобразявайки се с референтния растеж на разходите, но в процеса на изпълнение се допуска увеличение на разходите в по-голяма степен от планираното. Също така следва да се има предвид, че върху разходното правило много голямо влияние оказва както изгладения размер на капиталовите разходи, така и размера на европейските разходи, покрити с приходи от ЕС, които се изключват при изчислението му. От тази гледна точка качеството на тяхното планиране е от много съществено значение.

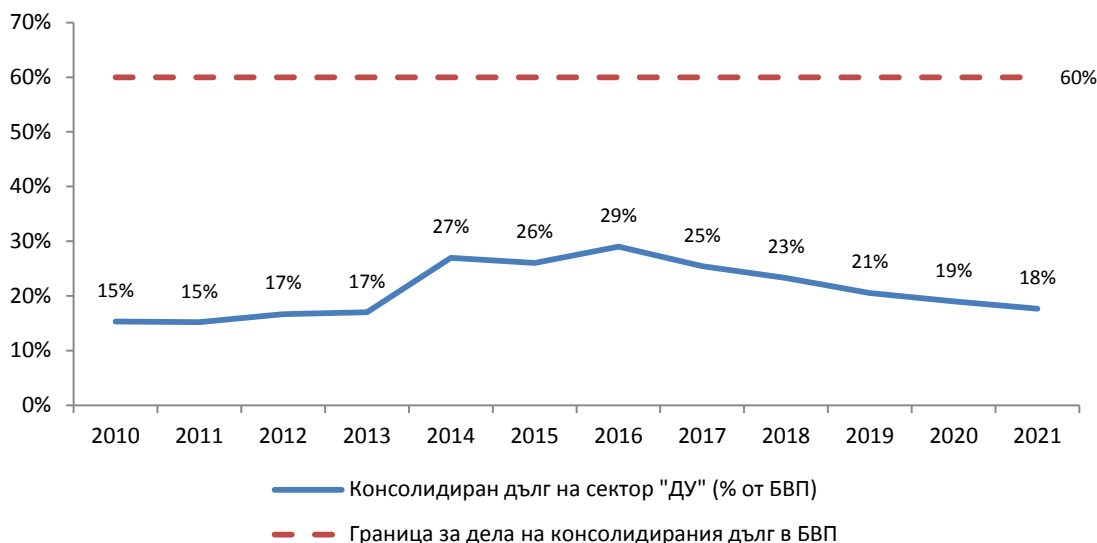
Важно условие е и качествено определяне на дискреционните приходни мерки, тъй като по методология на изчисление с техния размер се коригират общите разходи. Точното и коректно изчисление на ефектите от дискреционните мерки може да окаже съществено влияние върху точността на показателя и спазването на правилото.

#### **2.3.4. Дългови правила**

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 brutния вътрешен продукт. Това правило е и едно от основните изисквания на Пакта за стабилност и растеж.

Консолидираният дълг се проследява само за сектор „Държавно управление“, въпреки че в ЗПФ присъстват правила и ограничения и за дълга на социално осигурителните фондове и за общините.

Граф. 9. Консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Към настоящия момент **не се наблюдава сериозен риск** по отношение на нарушение на фискалното правило за дълга на сектора. Делът на консолидирания дълг в БВП е значително под 60%. Съществено условие за управляване на рисковете за фискалната стабилност в дългосрочен план е проследяване на индикаторите за фискална устойчивост, както и следене на динамиката на дълга.

### Изводи

След анализ на спазването на фискалните правила и ограничения се налага извод, че като цяло те се спазват по отношение на бюджетната прогноза за периода 2019–2021 г. Рисковете от неспазване на правилата са малки и прогнозата е подготвена при съобразяване с тях. Съществено внимание следва да се обръща на точното изпълнение на прогнозата, както и на качеството на информацията по отношение на дискреционните приходни мерки.

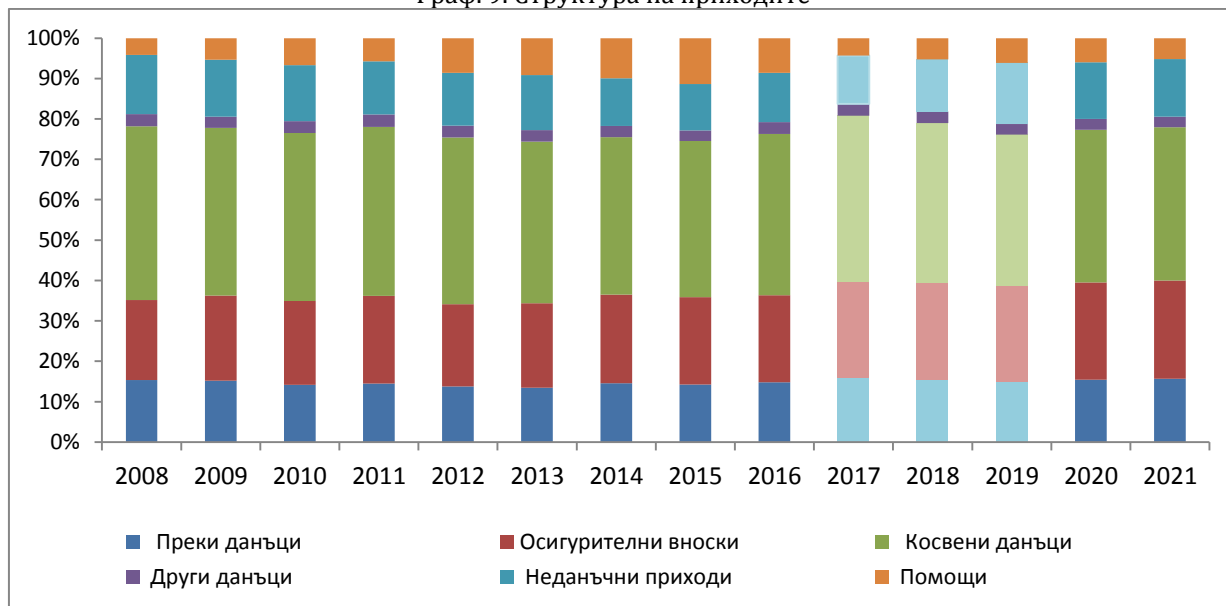
## 2.4. Анализ на приходните политики

Коректното прогнозиране на данъчните приходи е от критична важност, за да се осигури целта за балансиран бюджет и/или ограничена необходимост от финансиране на дефицита. Прогнозата следва да се базира на възможностите за реално набиране на данъчни приходи през предходната година и да следва макроикономическото развитие на икономическата среда. Целта е да има максимална съпоставимост между изготвената макроикономическа прогноза и прогнозните приходи, като по този начин се дава и количествено измерение на рисковете за изпълнението на приходите през годината.

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. Заложени са редица административни облекчения, които подобряват бизнес средата.

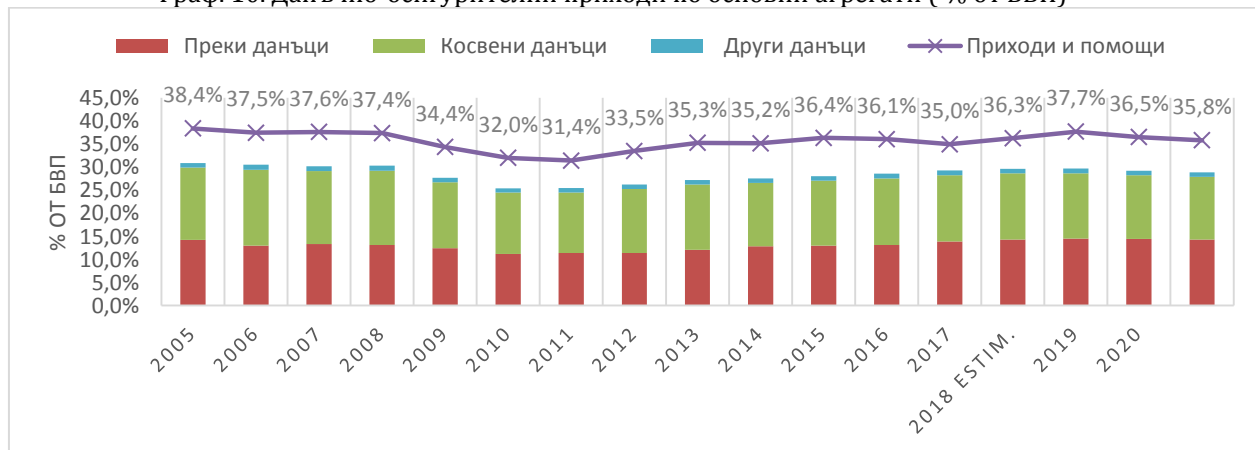
Граф. 9. Структура на приходите



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Въпреки растежа в номинална стойност, като дял от БВП приходите бележат спад от 37,7% до 35,8% в прогнозирания период. Очакванията за данъчно-осигурителните приходи в периода 2019-2021 г. да поддържат нива от 29,7% до 28,9% от БВП са близки до нормалните стойности за настоящата данъчна система. **Фискалният съвет счита, че заложените приходи за 2019 г. са подценени. Използването на консервативен метод при оценката на приходите има положителен ефект, но отклоненията между проект и отчет в последните години са значими**

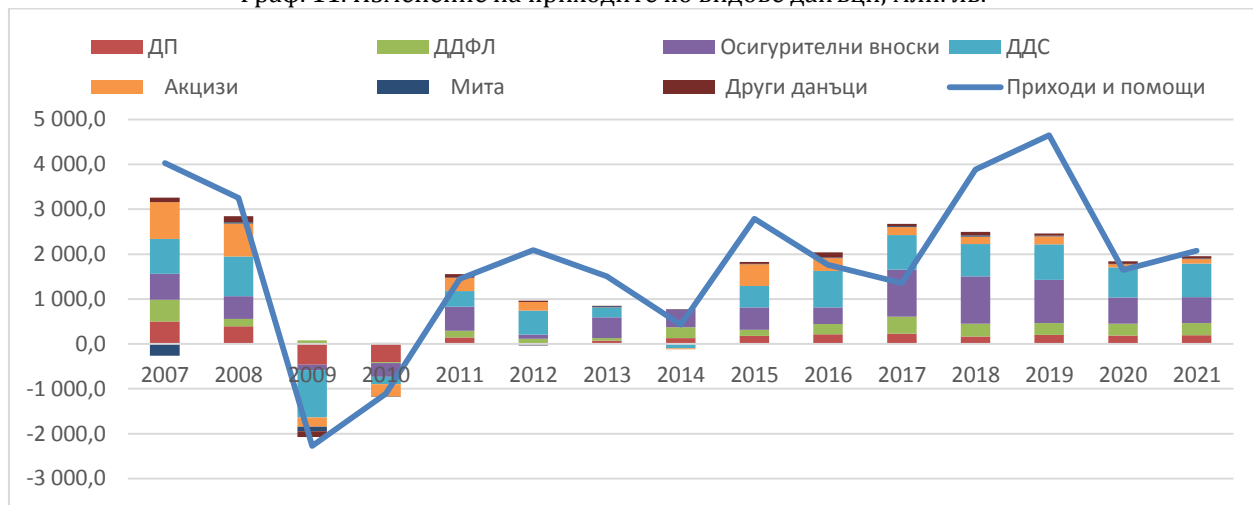
Граф. 10. Данъчно-осигурителни приходи по основни агрегати (% от БВП)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

АСБП предвижда през 2019 г. общо приходите по КФП да достигнат 43,86 млрд. лв., а данъчно-осигурителните приходи 34,55 млрд. лв. Общо приходите и помощите нарастват с 11.9% спрямо 2018 г. а данъчно-осигурителни приходи със 7.7%. Увеличението в неданъчните приходи и помощи е чувствително – над 30%.

Граф. 11. Изменение на приходите по видове данъци, млн. лв.



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Граф. 12. Изменение на приходите по видове данъци



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

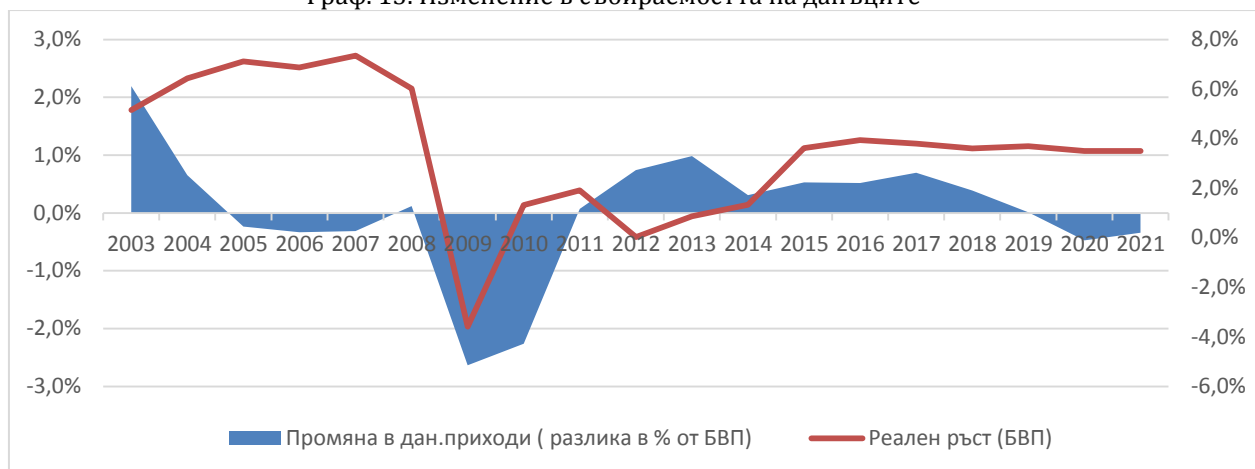
Положителен ефект върху осигурителните приходи се очаква от увеличението на максималния осигурителен доход до 3000 лв. (увеличение на базата с 15,4%), както и увеличението на минималната работна заплата с 50 лв. до 560 лв. (увеличение на базата с 9,8%). Докато първият ефект ще доведе до минимален спад в приходите от ДДФЛ и данъци върху печалбата, то вторият ще има положителен ефект върху приходите от ДДФЛ и по-силно негативен върху приходите от данъци върху печалбата. Положителната оценка от увеличението на минималната работна заплата се оценява на приходи от ДДФЛ в размер на 19,8 млн. лв. По-сериозен принос – 23,1 млн. лв. към приходите от ДДФЛ има увеличението на учителските заплати. По отношение на осигурителните приходи значителна промяна е увеличаването на минималния осигурителен доход за регистрирани земеделски стопани и тютюнопроизводители от 350 лв. до 560 лв. (т.е. изравняването му с минималната работна заплата).

Прогнозните приходи от ДДС за 2019 г. са в размер на 10 830 млн. лв., като е отчетен положителен ефект от увеличаване на акцизните ставки за нагреваеми тютюневи изделия (общ положителен ефект от 7,7 млн. лв. - 1,3 млн. от ДДС и 6,4 млн. от акцизи). Сериозен проблем в България е остава събираемостта на ДДС, който е основен източник на бюджетни приходи. По последни оценки на ЕК отклоненията в събирането на ДДС (VAT tax gap) в България е 21% за 2015 г. Това означава, че държавата не събира малко над 20% от дължимия ѝ данък върху добавената стойност, като по този показател страната се намира в долната част на класацията на европейските държави (средната стойност за ЕС е 12.8%). Това показва, че има пространство за подобряване на данъчната събираемост.

Нарастването на бюджетните постъпления при запазване на тежестта на данъчното бреме е свързана с мерки за повишаване на събираемостта чрез предотвратяване на възможности за укриване и невнасяне на данъци, ограничаване на данъчни измами и отклонение от данъчното облагане. Предвидена е промяна в ЗКПО в съответствие с Директива 2016/1164 срещу агресивно данъчно планиране, която засяга контролираните чуждестранни дружества. Такава мярка е предприета и с промените в ЗМДТ против злоупотребите с данъчно облекчение за основно жилище. Друга промяна в ЗМДТ е свързана с облагането на МПС до 3,5 тона.



Граф. 13. Изменение в събираемостта на данъците



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Акцентът в данъчната политика е върху ефективността на приходните администрации чрез подобряване на събираемостта и върху намаляване на административната тежест върху бизнеса. Мерките относно намаляването на административната тежест са изчерпателно описани, **но не са аргументирани значими мерки за подобряване на събираемостта**. Възможно е такива мерки да са предвидени в конкретните планове на съответните приходни администрации, но не са подробно разгледани в анализирания документ.

По отношение на неданъчните приходи значителен ефект има внедряването на електронна система за събиране на таксите за ползване на републиканската пътна мрежа на база на изминато разстояние за превозни средства над 3,5 т. За 2019 г. очакваните приходи са 215 млн. лв., а в края на прогнозния период достигат 294 млн. лв. Чувствителен е и ръстът на приходите от Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ в размер на 1 760 млн. лв.

Информацията, достъпна в АСБП, предполага, че правителството продължава да разчита главно на развитието на потреблението като източник на икономически растеж и осигуряване на адекватни приходи за бюджета. Косвените данъци, свързани с потреблението, обаче се характеризират с висок процент на избягване на данъчното облагане. При сектор Услуги също има негативен ефект от недекларирани доходи, който се отразява както върху приходите от ДДФЛ, така и върху осигурителни вноски. За тези сфери не са посочени законодателни или други мерки със значим ефект върху събираемостта.

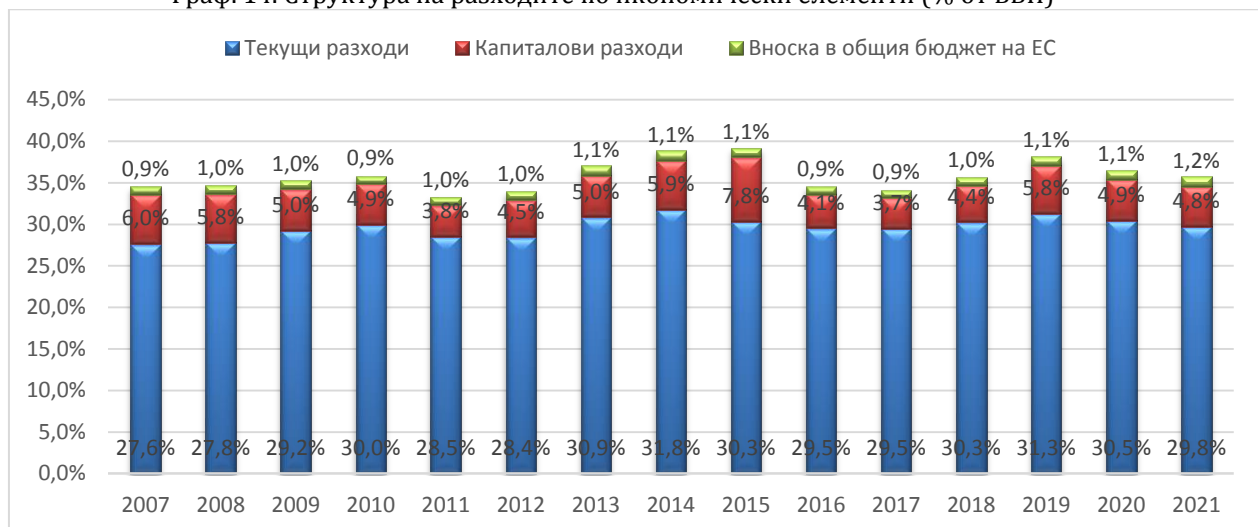
Развитието на приходите в АСБП 2019-2021 г. е в съответствие с описаните в прогнозата макроикономически допускания. Фискалният съвет препотвърждава позицията си, че сегашната данъчно-осигурителна система и структура в България отговаря по-най-подходящия начин на целите на икономическия растеж и по-висока заетост.

## 2.5. Анализ на разходните политики

При оценка на разходната част на СБП 2019-2021 г. се изхожда от гледна точка на икономическата структура на разходите, анализ на отклоненията между планирано и отчетено ниво, оценки за ефективността на разходите във връзка с постигнатите резултати от системите и качество на описанието на политиките.

По отношение макроикономическите параметри на разходната част е налице последователност на следваната политика и вече заявените намерения. Бюджетът преразпределя около 35-36 % от БВП. Спазва се правилото за размер на публичните разходи под 40% от БВП.

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



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Планираните разходи по КФП за 2019г. възлизат на 44 456,8 млн. лв., което спрямо очакваното изпълнение на разходите за 2018г. представлява ръст от 5 843,7 млн. лв. или над 15%. За следващите две години също се предвижда увеличаване на разходите, но с по-скромни темпове (съответно с 2% и 5 %). В края на периода разходите ще достигнат 47 582,3 млн. лв.

Въпреки ежегодното увеличаване на разходите, изразени като процент от БВП за периода 2019-2021 г. се очаква намаляване на относителния им дял в БВП от 38,2% до 35,8%. **Фискалният съвет оценява положително тенденцията за свиване на дела на държавните разходи съобразно фазата на икономическия цикъл.**

Бюджетът има структурен проблем по отношение на разходната част, изразяващ се в това че нивото на текущите разходи е относително постоянно през последните години от 30-31 % от БВП. Изоставането в усвояването на европейските фондове допълнително измества профила на усвояване напред и увеличава финансовата тежест пред бюджета в следващите години. **Фискалният съвет счита, че прогнозата за нивото на разходите през следващите години е по-скоро оптимистична и липсва достатъчно системно обяснение за обвързаността на мерките по икономически елементи и стъпките,**

**които следва да бъдат предприети за постигане на фискална консолидация на секторно ниво.**

Анализът на отклоненията между планираното и отчетеното изпълнение на СБП потвърждава изводите за традиционно добро управление на бюджета на макро ниво. Като цяло фискалната рамка се придържа към поставените фискални цели. Средният размер на номиналното отклонение за периода 2005-2017 г. е 2.7%, докато средният размер на отклонението, изчислен през дела на разходите към БВП, е значително по висок - 10.6%. Тази разлика е разбираема и е следствие на традиционния подход на номинално таргетиране на бюджетните разходи, а не на реални размери. Средният размер на отклонението на текущите разходи е 1.5%, а на капиталовите разходи е 6.6%. Значителен принос за този по-голям размер на номинално отклонение между план и отчет се дължи на последните 2 години, където през 2016 г. близо 37% по-малко са усвоените средства спрямо предвиденото, а през 2017 г. са усвоени 40% по-малко от планираното.

В сегашната бюджетна практика не се гарантира ефективността и качеството на разходите на секторно ниво. Положителен е примерът с проекта между МФ и Световна банка за извършване на преглед на публичните разходи в определени сектори и общини. Насърчаваме извършването на такива прегледи, като се използва опитът на международната финансова институция.

**Включването на повече информация при представянето на разходните политики – както с фискални измерители, така и посредством ключови индикатори за измерване на степента на изпълнението им, ще позволи проследяването на постигнатия напредък по провежданите политики и за по-ефективно и ефикасно управление на публичните разходи.**

Сред заявените приоритети в бюджета за 2019г. са изброени социалната политика, образованието, отбраната и политиката по доходите.

Табл. 4. Изменение на разходите по функции 2018/2019г.

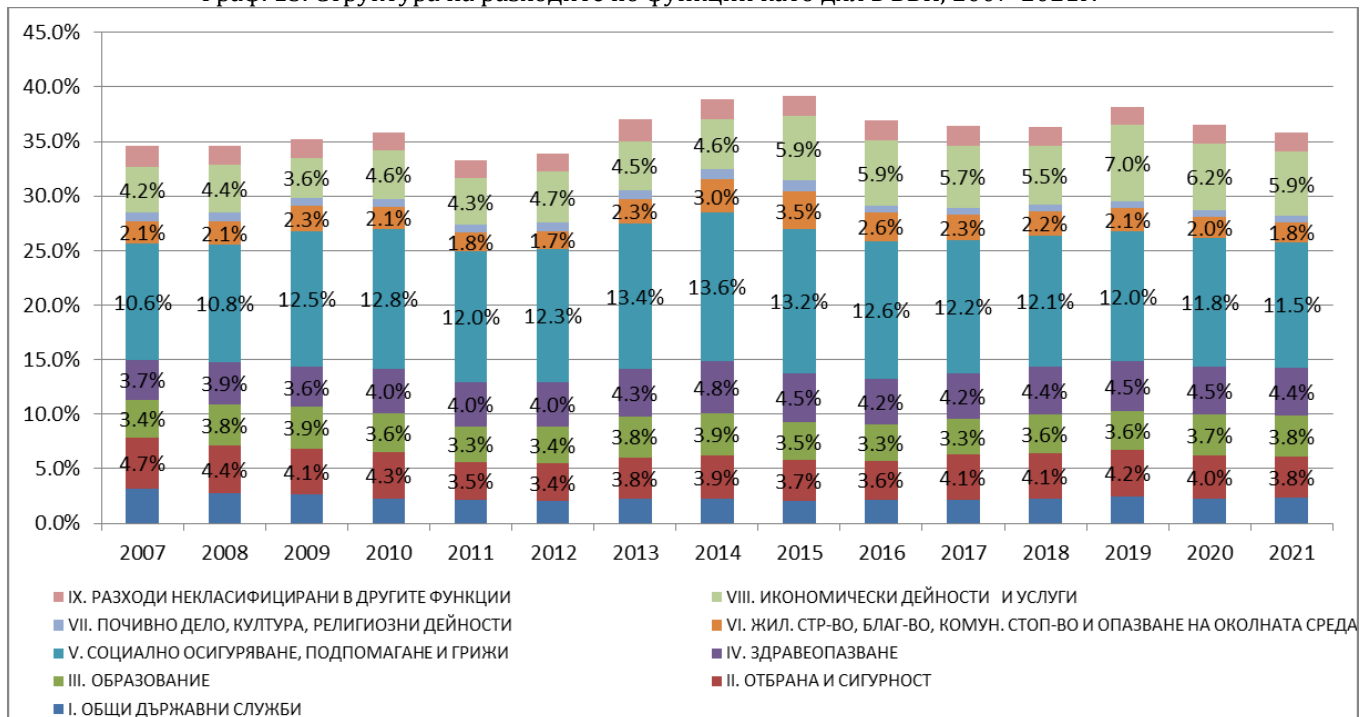
Консолидирана фискална програма	2018*	2019	Изменение	Изменение
<b>Разходи по функции по КФП</b>	<b>39,313.9</b>	<b>44,456.8</b>	<b>5,142.9</b>	<b>13%</b>
I. ОБЩИ ДЪРЖАВНИ СЛУЖБИ	2,480.3	2,885.4	405.1	16%
II. ОТБРАНА И СИГУРНОСТ	4,436.3	4,914.6	478.3	11%
III. ОБРАЗОВАНИЕ	3,844.5	4,203.4	358.9	9%
IV. ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ	4,711.3	5,257.2	545.9	12%
V. СОЦИАЛНО ОСИГУРЯВАНЕ, ПОДПОМАГАНЕ И ГРИЖИ	13,071.1	13,945.4	874.3	7%
VI. ЖИЛИЩНО СТРОИТЕЛСТВО, БЛАГОУСТРОЙСТВО, КОМУНАЛНО СТОПАНСТВО И ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА	2,337.5	2,441.3	103.8	4%
VII. ПОЧИВНО ДЕЛО, КУЛТУРА, РЕЛИГИОЗНИ ДЕЙНОСТИ	659.7	707.4	47.7	7%
VIII. ИКОНОМИЧЕСКИ ДЕЙНОСТИ И УСЛУГИ	5,916.8	8,150.9	2,234.1	38%
IX. РАЗХОДИ НЕКЛАСИФИЦИРАНИ В ДРУГИТЕ ФУНКЦИИ	1,856.3	1,951.3	95.0	5%

\*Данните за 2018 са съгласно ЗДБРБ 2018

Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Горната таблица показва, че най-съществено увеличение през следващата година е предвидено за функция „Икономически дейности и услуги“ (43% от общото увеличение на разходите), но в същото време не е споменато като приоритетно направление. Драстичното увеличение на разходите в тази функция се нуждае от допълнителна мотивировка.

Граф. 15. Структура на разходите по функции като дял в БВП, 2007-2021г.

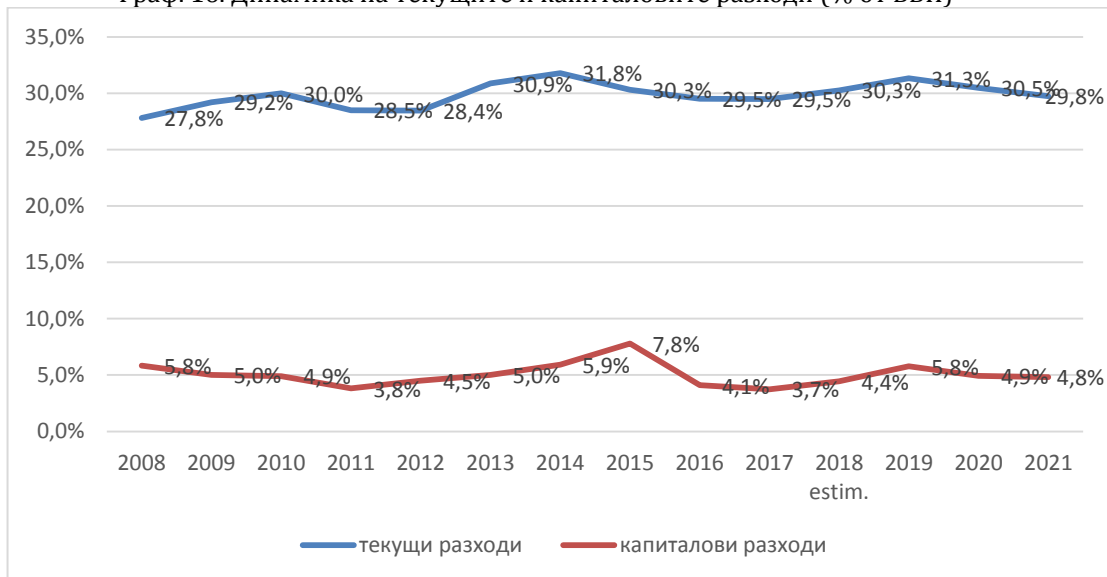


Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

От разходната структура се вижда, че дела на най-голямата функция „Социално осигуряване, подпомагане и грижи“ в БВП намалява до 11,5% през 2021г. През 2019г. увеличават относителния си дял в БВП разходите за „Икономически дейности и услуги“ (с цели 1,5 пр.п.), за „Общи държавни служби“ (с 0,2 пр.п.), за „Здравеопазване“ (с 0,1 пр.п.) и за „Отбрана и сигурност“ (с 0,1 пр.п.).

Текущите разходи са 6 пъти по-високи от капиталовите разходи и това е един от сериозните проблеми на структурата на разходите. Капиталовите разходи по КФП са в порядъка на 5% от БВП, но за 2019г. се очаква увеличение с 40%. От планираното увеличение на разходите с 5,8 млрд. лв. за капиталови разходи ще бъдат близо 2 млрд. лв. (основно по функция „Икономически дейности и услуги“).

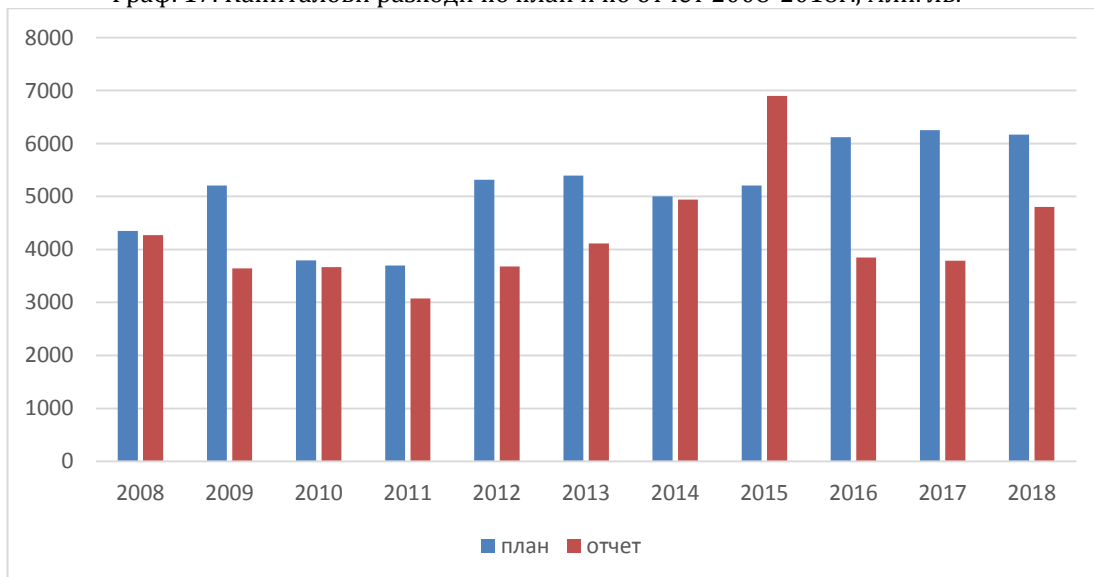
Граф. 16. Динамика на текущите и капиталовите разходи (% от БВП)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Увеличаването на дела на капиталовите разходи в общите разходи е положително явление - от 12,4% през 2018г. до 15,1% през 2019г., но според Фискалния съвет, че в голямата си част това увеличение в рамките на почти 2 млрд. лв. за инвестиции се дължи на отложени инфраструктурни проекти, които трябваше да се реализират през настоящата година. Неизпълнението на капиталовата програма се превръща в тенденция и е основна причина за формирането на излишъците от последните 2-3 години при планирани бюджетни дефицити.

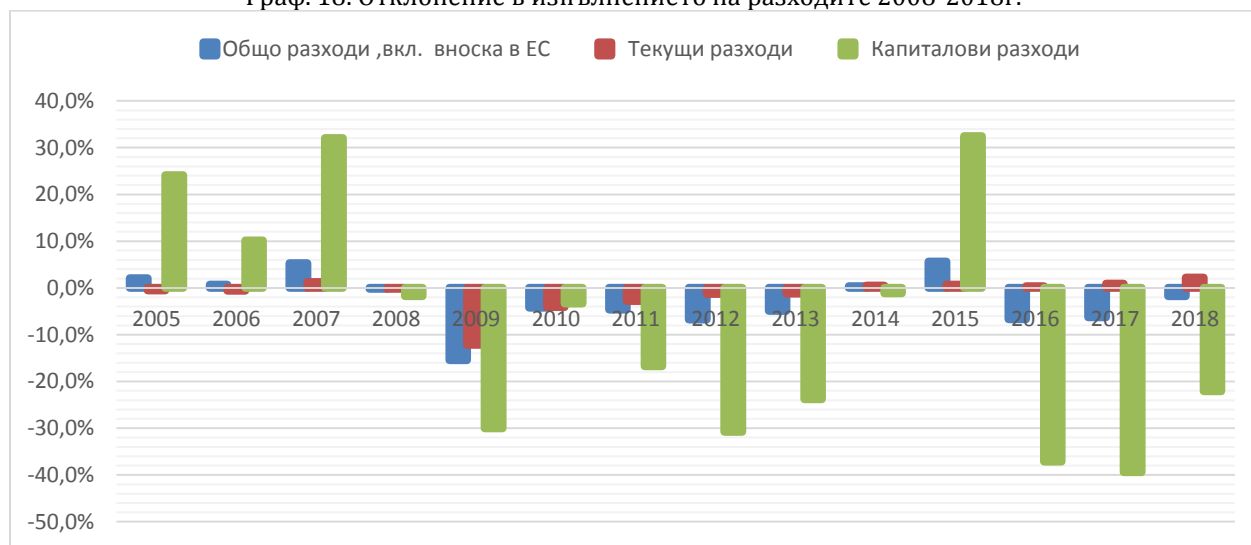
Граф. 17. Капиталови разходи по план и по отчет 2008-2018г., млн. лв.



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

В последните 10 години има преизпълнение на капиталовите разходи само през 2015г., когато беше последната година за разплащане на средства по оперативните програми от програмния период 2007-2013г. През всички останали години има неизпълнение, но най-значително е през последните 3 години. Според нас планирането на средствата за капиталови разходи се нуждае от прецизиране. Следващата графика показва годишното отклонение при изпълнението на разходите спрямо планираните в процентно отношение.

Граф. 18. Отклонение в изпълнението на разходите 2008-2018г.



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Бихме искали да изразим подкрепата си за предвиденото увеличаване на размера на пенсиите с 5,7% през 2019г. и 2020г., а през 2021г. – с 4,6%, с оглед необходимостта от мерки в посока на запазване на реалните доходи на пенсионерите в условията на засилващи се инфлационни процеси. Одобряваме и решението за увеличаване на максималния размер на пенсията до 1200 лв.

## 2.6. Дискреционни мерки по приходите и по разходите

Съгласно изискване на Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 г., член 9 (2) (b) средносрочните бюджетни рамки на държавите-членки следва да включват процедури за установяването на прогнози за всички основни разходни и приходни пера на сектор „Държавно управление“ за съответната бюджетна година и за годините след нея, на базата на непроменени политики, и поради тази причина оценката на дискреционните мерки на правителството е от съществено значение. По този начин се гарантира, че избраният фискален сценарий може да бъде оценен както по отношение на влиянието на макроикономическите променливи, така и по отношение на дискреционните изменения в политиката на правителството.

При приходите, мерките, планирани на начислена основа, възлизат на 2 499,8 млн. лв. общо за периода 2019-2021 г. Дискреционната мярка с най-голям ефект е въвеждането на ТОЛ такса и електронна винетка с общ ефект от 772,3 млн. лв. за прогнозния период. Още 615 млн. лв. приходи са от Фонд „Сигурност на електроенергийната система“, 413 млн. лв. са допълнителни приходи от ДДФЛ и осигурителни вноски заради промяната на МРЗ, минималните осигурителни прагове и минималния осигурителен доход. Останалите дискреционни мерки при данъците и осигурителните вноски са свързани с увеличаване на заплатите в бюджетната сфера и увеличение на максималния осигурителен доход от 2 600 лв. на 3 000 лв. през 2019 г., с очакван ефект върху приходите от ДДФЛ и осигурителни вноски от 615,8 млн. лв. за прогнозния период. Промените в ЗМДТ във връзка с данъка върху превозните средства ще имат ефект около 20 млн. лв. Други приходи са от избор на осигуряване, увеличението на акциза за нагряваемо тютюнево изделие.

При разходите, дискреционните мерки, планирани на начислена основа, възлизат на 4 801,4 млн. лв. общо за периода 2019-2021 г., като 2 261 млн. лв. са само за 2019г., поради еднократните разходи в размер на 615 млн. лв. за Фонд „Сигурност на електроенергийната система“. Капиталовите разходи са почти 1 млрд. лв. и са за придобиване на бойна техника и самолет. Около 770 млн. лв. са разходите за въвеждане на ТОЛ системата, но абсолютно същите средства са предвидени и като приходни дискреционни мерки, което според нас е грешка или ако не е, се нуждае от по-подробно представяне за какви точно приходи и/или разходи става дума. Останалите разходи са текущи и са свързани с увеличение на разходите за заплати (МРЗ, възнаграждения на държавните служители и заплатите на учителите), някои пенсионни разходи, свързани с промени в параметрите на пенсионната система, социални помощи, както и разходи за осигурителни вноски след увеличението на минималните осигурителни прагове.

## 2.7. Фискална децентрализация

Проектът на Закона за държавния бюджет за 2019г. предлага следните размери на основните бюджетни взаимоотношения между централния бюджет и бюджетите на общините под формата на субсидии, както следва:

- обща субсидия за делегираните от държавата дейности 3 234 390,2 хил. лв.;
- трансфери за местни дейности - в т.ч. обща изравнителна субсидия 294 022,0 хил. лв. и трансфер за зимно поддържане и снегочистване на общински пътища 38 228,1 хил. лв.;
- целева субсидия за капиталови разходи 174 110,2 хил. лв.

През периода 2014-2019г. се отчита плавно увеличение, както в общата сума за субсидиите за общините, така и по отделни елементи. През периода, увеличението на сумата за общински трансфери варира в диапазона 4-15%, като най-съществено увеличение се отчита през последните две години.

Оценката на изпълнението на общинските бюджети в края на всяка бюджетна година обаче, отчита наличието на приходи от извънредни трансфери, които се одобряват и разпределят в хода на съответната година. Така например, преглед на постановленията на Министерския съвет за 2017 г. показва, че 132 общини са получили допълнителни трансфери в размер на 243 млн. лв., при определена в началото на бюджетната година сума от 154 млн. лв.

Поради неясната сума на извънредните капиталови трансфери се създават рискове по отношение на точността и прогнозата на капиталовата програма на общините. Те не могат да бъдат залагани нито в план-бюджета, нито като източници за финансиране в инвестиционната програма на общините.

Граф. 19. Изменение на основните бюджетни отношения между централния бюджет и бюджетите на общините под формата на отделни субсидии за периода 2014-2019г.



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

\*Данните са съгласно Закона за държавния бюджет за съответната година. Не са отчетени допълнително предоставените трансфери в хода на бюджетната година

В ЗДБ за 2019 г. предложената сума за общински трансфери е около 15% по-висока от предложената сума за 2018 г. По отделни видове трансфери, най-съществено увеличение се отчита при общата субсидия за делегирани от държавата дейности – около 16%. Следва да се има предвид, че този трансфер е целеви, а средствата се разходват за финансирането на точно определени разходи. Ръстът при общата изравнителна субсидия е около 4%, а при субсидията за финансиране на капиталови разходи е около 6%.



*Предложения в Механизма за определяне на основните бюджетни взаимоотношения между централния бюджет и бюджетите на общините*

В проекта на Закона за държавния бюджет се предлагат съществени изменения при Механизма за определяне на основните бюджетни взаимоотношения между централния бюджет и бюджетите на общините под формата на субсидии за 2019 г. Най-същественото изменение е в механизма за определяне на достъпа до общата изравнителна субсидия на общините (ОИС).

*Достъп до обща изравнителна субсидия*

Предлага се обща изравнителна субсидия през 2019г. да получават само общини, чийто постоянни данъчни постъпления към 31 декември 2017 г. на един жител са по-ниски от 120% от равнището им за страната на един жител ( $ДПх1 < 1,2 * ДПстр.$ ).

Чрез това предложение 19 общини се лишават от достъпа до общата изравнителна субсидия. Общините са както следва: Банско, Бургас, Несебър, Поморие, Приморско, Созопол, Царево, Аврен, Бяла (Варна), Варна, Девня, Козлодуй, Балчик, Пловдив, Чепеларе, Столична, Елин Пелин, Златица, Гълъбово.

Критерият според който общините се класифицират в групата без достъп до обща изравнителна субсидия е т.н. постоянни данъчни постъпления, които включват приходите от: данък недвижими имоти, данък върху превозните средства, туристически данък, патентен данък и данък върху таксиметровия превоз. Един от най-съществените данъци за общинския бюджет – данък при придобиване на имущество по дарения и възмезден начин, не се включва в методологията за определяне достъпа до общата изравнителна субсидия (през последните 5 години, приходите от данъка достигат до близо 30% от общите данъчни приходи). Независимо, че този тип данък се влияе от икономическите промени и от състоянието на пазара на недвижимите имоти, приходите от него постъпват ежегодно в общинския бюджет. Не са ясни мотивите според които този данък не участва в оценката и в механизма. В същото време, общините, които развиват местен бизнес и следва да бъдат мотивирани за усилията, които полагат, както за подобряване на събираемостта, така и за създаването на добър бизнес климат са лишени, заради значителните си приходи от данък недвижими имоти, от помощта за осигуряване на минимално равнище на местните услуги в общините. Следва да се има предвид, че в част от общините приходи от данък недвижими имоти идват основно по линия на бизнеса.

Трябва да се вземе под внимание, че освен данъчните приходи, в някои общини се получават значителни приходи от концесии и приходи и доходи от собственост. Това от своя страна води до различно класиране на общините по отношение на тяхната фискална независимост. В хипотеза, че анализът за достъп до обща изравнителна субсидия се направи на база обща сума на собствените приходи (дори при изключени приходи от

такса битови отпадъци) ще бъдат налице промени в броя на общините, които ще имат достъп до общата изравнителна субсидия.

При определяне достъпа до ОИС не са взети предвид просрочените задължения на общините и задълженията им по изплащане на дълг. Поради ограничения достъп до ОИС може да се достигне до влошаване на кредитоспособността на общините – при отпускане на дългосрочен дълг, кредиторите са направили прогноза на база достъп до обща изравнителна субсидия. Намалението на общинските приходи, в резултат на липса на приход от ОИС, може да доведе до повишаване на разходите по обслужване на дълга в резултат на повишен риск (отразен в лихвените нива по заемите). Остава отворен и въпросът как ще повлияе изменението на населението в общините в следващите години и до каква устойчивост ще доведе предложената методология.

Допълнителни рискове породени от ограничаването на достъпа до общата изравнителна субсидия са нарушаването на платежния баланс на местните власти и съответно риска от касови разриви и вероятност от рязко увеличаване на общинския дълг за покриване на текущи разходи. Не е изключено и натрупването на просрочени задължения. Както е известно, крайният срок за плащане на най-приходоносните местните данъци е края на месец април. Първата част (50%) от общата сума на общата изравнителна субсидия до момента се изплаща до 20 януари на съответната година, а това предпазва общините от риска „временни касови разриви“. Със средствата от субсидията, местните власти разплащат оперативните разходи, възникващи в първите месеци на годината, когато събираемостта на данъците е все още ниска. Обосновано е, да се запази достъпа до общата изравнителна субсидия поне за първото тримесечие, за да се предпазят местните власти от касови сринове. Доколкото по-големите общини като Бургас, Варна и Пловдив ще разчитат на преходни остатъци, по-малките общини като Аврен, Поморие, Козлодуй са изправени пред риска от проблеми с платежния баланс.

Предложението за ограничаване на достъпа до общата изравнителна субсидия е в противовес и с разпоредбите на Закона за публичните финанси, според които Размерът на общата изравнителна субсидия не може да бъде по-малък от 10 на сто от отчета на собствените приходи на всички общини по последния годишен отчет за касовото изпълнение на бюджетите им.

Освен всичко изброено до тук, признакът по който е ограничен достъпа до общата изравнителна субсидия изглежда на пръв поглед, по-скоро териториален, отколкото фискален. Основна част от общините с лишен достъп до ОИС са черноморските местни власти.

От теоретична гледна точка, лишаването на общините с най-висока финансова самостоятелност и най-значителни собствени приходи е обосновано. При оценката на финансовата позиция на общините, обаче следва да бъдат взети предвид редица показатели. Настоящото предложение, основаващо се на един показател (неясно

определен) не е съобразено с рисковете от временни касови разриви и потенциални проблеми с платежния баланс. Като положително може да се отчете, че промяната ще доведе до ръст на сумата за общата изравнителна субсидия за най-бедните и зависими от централния бюджет общини.

*Промени в останалите критерии в механизма за определяне на ОИС*

В предложените критерии за определяне на общата изравнителна субсидия отпада допълнителен компонент ниво на събираемост на постъпленията от данъка върху недвижимите имоти. С това предложение се рискува загуба на мотивация за подобряване на събираемостта на местните данъци. Разширен е обхвата на допълнителните критерии за разпределение на общата изравнителна субсидия като е разширена базата за определяне на разходните потребности и е въведен нов компонент - дял на приходите спрямо общите постъпления.

*Промени в механизма за определяне на субсидията за финансиране на капиталови разходи*

При определяне на субсидията за финансиране на капиталови разходи са предложени два нови компонента –

V2 – допълнителен компонент на целевата субсидия за капиталови разходи, който осигурява размера на целевата субсидия за капиталови разходи, определен в ЗДБРБ за 2018 г.

V3 – ресурс за подпомагане на общините от 4-та и 5-та категория за подобряване на състоянието на социалната и техническа инфраструктура на територията на общината. Достъп до тази част на субсидията имат всички общини от 4-та и 5-та категория, съгласно утвърдената от министъра на регионалното развитие и благоустройството със заповед № РД-02-14-2021/2012 г. (обн. ДВ, бр. 66 от 28.08.2012 г., изм. и доп., бр. 73 от 02.09.2014 г., бр. 75 от 27.09.2016 г.) категоризация на общините в Република България, на основание чл. 36, ал. 2 на Закона за административно-териториалното устройство на Република България и във връзка с т. 4 от Решение № 921/2011 г. на Министерския съвет за определяне на критерии и показатели за категоризиране на общините, кметствата, районите и населените места в Република България.

Оценява се положително предложението за разширяване на базата по която се разпределя трансфера за финансиране на капиталови разходи. Въпреки това се констатира липсата на залагане на критерии, които да определят по-конкретно инвестиционните потребности на общините (като например остойносттаване на капиталовите потребности, оценка на база средни нива на БВП, местни приходи на жител, ниво на безработица, инвестиционни възможности), а заложената база за определяне на състоянието на социалната и техническа инфраструктура е неясна.

Като цяло методологията придобива по-тежък и неясен вид, а възможностите за манипулиране се увеличават.

#### Обобщение и препоръки:

1. Като положително се оценява увеличаването на средствата за трансфери за общините и в частност повишаването на средствата за най-малките общини с ограничени приходи. В резултат на това обаче, тези общини стават още по-зависими от централния бюджет и на лице няма повишаване на нивото на фискалната децентрализация.
2. Предложеното ограничение за достъп до общата изравнителна субсидия на 19 общини се основава на критерий, който не е всеобхватен и е неясно определен. В предложението се крият рискове от временни касови разриви и проблеми с платежния баланс на общините както и риск от намаляване на кредитоспособността и повишаване на рисковия профил на местните власти пред кредитори и инвеститори.
3. От критериите за разпределяне на общата изравнителна субсидия отпада отчитането на събираемостта на постъпленията от данък недвижими имоти. Това от своя страна води до рискове от загуба на мотивация за подобряване на събираемостта.
4. Като положително се отчита разширените критериите за определяне на разходните потребности, и въвеждането на нов компонент – дял на приходите спрямо общите постъпления.
5. Критериите за определяне на трансфера за финансиране на капиталови разходи са разширени, но самата сума не търпи съществено повишение. Въпреки предложените нови критерии, липсват такива които ясно и точно измерват инвестиционните потребности на местните власти.
6. Препоръчва се прецизиране по отношение на сумата на трансфера за капиталови разходи и ограничаване на сумата на извънредните капиталови трансфери в хода на бюджетната година. Целта е по-добро планиране, както на инвестиционната програма, така и на общинския бюджет.

## **2.8. Потенциални рискове пред изпълнението на АСБП 2019-2021**

Оценката на фискалните рискове по време на изготвянето на бюджетната прогноза ограничава тяхното негативно въздействие и е част от доброто фискално управление. Потенциалните фискални рискове се изразяват във възможността за отклонение на бюджетните приходни и разходни параметри от прогнозираните в бюджета нива, като това обикновено са обстоятелства, известни към датата на приключване на прогнозите, които могат да имат съществен ефект върху фискалната перспектива, но не са достатъчно определени във времето или не е ясен размерът им, за да се включат в прогнозите.

При оценка на рисковете за прогнозата е препоръчително да се оцени вероятността от възникването на рисковото събитие, както и потенциалното му въздействие. Количествената оценка на рисковете обикновено се изразява като ефект върху бюджетното салдо (най-често дефицит, тъй като обикновено се оценяват отрицателните рискови събития). Също така е важно да се приеме граница за оценка на рисковите събития, като събития с малка вероятност от възникване и слабо влияние обикновено не се оценяват.

По отношение на фискалните рискове в настоящата прогноза са описани някои възможни рискови събития, но липсва тяхната количествена оценка. Поради това липсва и ясна перспектива какви ще са реакциите в случай на възникване на някое рисково събитие. Като цяло процесът на управление на рисковете не е достатъчно задълбочен и методологически издържан, като се създава впечатление за формално представяне. **Според Фискалният съвет би било добре прогнозата да съдържа оценка на поне 2 групи рискови събития, които при реализиране, биха изложили фискалната прогноза на натиск: макроикономически шокове, по-специално по-нисък от очаквания растеж на БВП и реализация на непредвидени задължения и ангажименти.** За всяко значително потенциално рисково събитие следва да се оцени вероятния ефект върху бюджетното салдо.

Държавните предприятия от реалния сектор са източник на риск пред бюджетната прогноза дотолкова, доколкото те могат да генерират загуби в случай на финансови затруднения или фалит, които бюджетът да се наложи да поеме. Съответно управлението на тези предприятия следва да се подчинява на строги принципи. Изискванията за ефективност при планирането и изразходването на предоставените субсидии са задължително условия при осигуряване на държавната подкрепа.

Прави впечатление редовното запазване на размера на финансирането за отделните предприятия в годините, а ако има увеличения, те не са мотивирани подробно. От това може да се направи извод, че принципите и методите на изчисляване на държавната финансова подкрепа (субсидиите и капиталовите трансфери) за държавните предприятия не са съвсем прозрачни. Според нас тази подкрепа следва да се основава на методология, базирана на реалната необходимост от финансиране при предоставянето на услуги на намалени цени или при неизгодни бизнес условия, но не и на принципа на покриване на дефицити от дейността им. Държавата не следва да компенсира предприятията за лошо управление.

Препоръчително е да бъде представена и оценка на качеството на предоставяните услуги, както и варианти за алтернативни услуги, където това е възможно. Системно губещите държавни предприятия следва или да се оздравят или да се приватизират. Тяхната подкрепа в условия на постоянни загуби е неприемлива. Важно е да се оценят и анализират предприятията от железопътния сектор като основни получатели на държавно финансиране, а тези от сектор енергетика – като основни носители за риск пред бюджета.

## Обобщение

- 1) Планирането на дефицит по консолидираната фискална програма за 2019г., структурен дефицит на фона на реализираните излишъци през последните три години и очакваното положително отклонение от потенциалния БВП ще има проциклично въздействие върху икономиката.
- 2) Наблюдават се съществени отклонения между планираните и отчетените показатели по някои бюджетни компоненти основно по линия на подценяване на приходите и надценяване на разходната част. В резултат се генерират непланирани излишъци.
- 3) Дискреционните мерки по приходите са положителни, т.е. по време на икономически растеж се увеличава изземването на приходи допълнително, вместо позицията да бъде неутрална или дори в обратна посока. Бихме се съгласили с такава политика, ако средствата се спестяват като буфер за бъдещата устойчивост на фиска по време на икономически спад. Но, по-голямото увеличаване на дискреционните разходи спрямо дискреционните приходи показва, че политиката не е към натрупване на резерви, а към фискална експанзия, което намалява гъвкавостта на бюджета при евентуални шокове.
- 4) Включването на повече информация при представянето на разходните политики – както с фискални измерители, така и посредством ключови индикатори за измерване на степента на изпълнението им също считаме че ще позволи проследяването на постигнатия напредък по провежданите политики и за по-ефективно и ефикасно управление на публичните разходи.
- 5) Неизпълнението на капиталовите разходи, което се дължи на отлагане на реализацията на инвестиционни проекти, съфинансирани по линия на оперативните програми на ЕС, е показателно за сериозно забавяне при усвояването на средствата от европейските фондове и евентуален риск от загуба на такива средства. С приближаването към края на програмния период 2014-2020г. този въпрос придобива особена актуалност.

## Заклучение

**Фискалният съвет съгласува мотивите и предложенията относно Проекта за Закон за държавния бюджет за 2019 г. и Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза.**

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ:**

**ПРОФ. Д-Р БОРИС ГРОЗДАНОВ**