

**Становище относно проект на Закон за държавния бюджет  
на Република България за 2020 г. и Актуализирана  
средносрочна бюджетна прогноза за 2020-2022 г.**

28/10/2019 г.

**СТАНОВИЩЕ**



## Съдържание

Списък със съкращения.....	2
ВЪВЕДЕНИЕ.....	4
I. Оценка на макроикономическата рамка .....	5
1. Съпоставимост на анализиранияте данни .....	5
2. Анализ на макроикономическите показатели.....	7
II. Оценка на фискалната рамка .....	13
2.1. Оценка на фискалната позиция за периода 2020-2022 г. ....	13
2.2. Съответствие с фискалните правила .....	17
2.2.1. Обосновка/мотиви.....	17
2.2.2. Балансови правила.....	18
Средносрочна бюджетна цел (СБЦ) и структурен баланс.....	18
Дефицит на сектор „Държавно управление“ и касово салдо.....	19
2.2.3. Разходни правила .....	21
Правило за дял на разходите в БВП.....	21
Ограничение на ръста на разходите .....	22
2.2.4. Дългово правило и политика по дълга.....	23
2.3. Анализ на приходните политики .....	24
2.4. Анализ на разходните политики .....	31
2.5. Дискреционни мерки по приходите и по разходите .....	38
2.6. Фискална децентрализация и общински финанси.....	39
III. Изводи и препоръки .....	41
IV. Заключение.....	42

## Списък със съкращения

<b>БВД</b>	Брутен външен дълг на България
<b>БВП</b>	Брутен вътрешен продукт
<b>БНБ</b>	Българска народна банка
<b>БНП</b>	Брутен национален продукт
<b>ДБ</b>	Държавен бюджет
<b>ДВ</b>	Държавен вестник
<b>ДДД</b>	Държавен и държавногарантиран дълг
<b>ДЕС</b>	Договор за Европейския съюз
<b>ДЗПО</b>	Допълнително задължително пенсионно осигуряване
<b>ДМП</b>	Доклад за механизма за предупреждение
<b>ДФЕС</b>	Договор за функционирането на Европейския съюз
<b>ДЦК</b>	Държавни ценни книжа
<b>ЕК</b>	Европейска комисия
<b>ЕО</b>	Европейска общност
<b>ЕС</b>	Европейски съюз
<b>ЕССР</b>	Европейски съвет за системен риск
<b>ЕЦБ</b>	Европейска централна банка
<b>ЗАДС</b>	Закон за акцизите и данъчните складове
<b>ЗБДОО</b>	Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване
<b>ЗБНЗКОК</b>	Закон за бюджета на НЗОК
<b>ЗГВРСНР</b>	Закон за гарантираните вземания на работниците и служителите при несъстоятелност на работодателя
<b>ЗДБРБ</b>	Закон за държавния бюджет на Република България
<b>ЗДС</b>	Закон за данък върху добавената стойност
<b>ЗДФЛ</b>	Закон за данъците върху доходите на физическите лица
<b>ЗИДКСО</b>	Закон за изменение и допълнение на КСО
<b>ЗКПО</b>	Закон за корпоративното подоходно облагане

<b>ЗФСАКМ</b>	Закон за Фискален съвет и автоматични корективни механизми
<b>КБДОО</b>	Консолидиран бюджет на държавното обществено осигуряване
<b>КСО</b>	Кодекс за социално осигуряване
<b>КФП</b>	Консолидирана фискална програма
<b>МВФ (IMF)</b>	Международен валутен фонд (International Monetary Fund)
<b>МКП</b>	Международни капиталови пазари
<b>МС</b>	Министерски съвет
<b>МФ</b>	Министерство на финансите
<b>НАП</b>	Национална агенция по приходите
<b>НЗОК</b>	Национална здравноосигурителна каса
<b>НОИ</b>	Национален осигурителен институт
<b>НПРБ</b>	Национална програма за реформи на България
<b>ПМД</b>	Процедура при макроикономически дисбаланси
<b>ППД</b>	Процедура при прекомерен дисбаланс
<b>пр.п.</b>	процентен пункт
<b>ПСР (SGP)</b>	Пакт за стабилност и растеж (Stability and growth pact)
<b>РТЕП</b>	Разходи за труд на единица продукция
<b>СБ (WB)</b>	Световна банка (World Bank)
<b>СБП</b>	Средносрочна бюджетна прогноза
<b>СБЦ (МТО)</b>	Средносрочна бюджетна цел (Medium-term budgetary objective)
<b>СОД</b>	Среден осигурителен доход
<b>ФС</b>	Фискален съвет
<b>ХИПЦ</b>	Хармонизиран индекс на потребителските цени
<b>EUR</b>	Euro, Euro Member Countries currency (Евро валутна единица; Евро-валутен код по ISO 4217 currency code list)
<b>LIBOR</b>	London Interbank Offered Rate (Лондонски междубанков лихвен процент)

## ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящото становище е изготвено в изпълнение на разпоредбите в чл. 6 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 средносрочната бюджетна прогноза, както и на други стратегически документи на Министерския съвет, относими към спазването на числовите фискални правила.

Проектът на средносрочна бюджетна прогноза за периода 2020-2022 г. беше публикуван от Министерство на финансите на 25.10.2019 г. В срок до 28.10.2019 г. или в рамките един работен ден, Фискалният съвет изготви своето становище въз основа на публично достъпни документи от уебсайта на Министерство на финансите.

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 Фискалният съвет подготви настоящото становище, което включва анализ и оценка на икономическите перспективи за периода 2020-2022 г., целите и основните параметри на фискалната политика (вкл. спазването на фискалните правила), политиките по приходите и разходите според Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2020-2022 г. основните фискални параметри, заложиени в проекта на Закон за държавния бюджет за 2020 г. За извършването им е използвана информация на МФ, НСИ, БНБ, анализи на международни организации (ЕК, ОИСР, МВФ, СБ), собствени оценки и др.

Освен изпълнение на задълженията в закона, чрез настоящото становище Фискалният съвет има за цел да допринесе за разширяване на обхвата на фискалната информация и бюджетния анализ. Споделянето на информация, анализи и идеи може 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 рамка

Оценката на макроикономическата рамка е задължителен елемент на фискалния мониторинг, осъществяван от Фискалния съвет съгласно чл. 6, ал. 1, т. 2 на Закона за Фискален съвет и автоматични корективни механизми. Високата значимост на макроикономическата прогноза се предпоставя от нейната основна роля при прогнозирането на всички фискални показатели. Точността ѝ е от решаващо значение за 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 и данните на някои национални (Българска народна банка, Национален статистически институт) и международно признати организации (Организация за икономическо сътрудничество и развитие, Международния валутен фонд, Европейската комисия, Световната банка и др.), като целта е да потърси причина за различията, ако са налични такива. Поради различния момент на публикуване на прогнозите обикновено анализиранияте периоди не съвпадат изцяло. 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. Съпоставимост на анализиранияте данни

Бюджетна процедура за 2020 г. е утвърдена на основание чл. 67 от Закона за публичните финанси с Решение № 52 на Министерски съвет от 31.12.2019 г. В т. 2.2.8. от Решение № 52 е предвидено в срок до 04.10.2019 г. публикуването на

есенната макроикономическа прогноза на интернет страницата на Министерство на финансите. Тя е публикувана на интернет страницата на Министерство на финансите на 21.10.2019 г.

В текста на есенната макроикономическата прогноза изрично е упоменато (стр. 11), че са използвани статистически данни, оповестени до 24.09.2019 г. На това основание Фискалният съвет предполага, че в публикуваната на 21.10.2019 г. есенна макроикономическа прогноза не са взети предвид актуализираните данни за Ключови показатели на България, оповестени от НСИ на 04.10.2019 г. В същото време в текста на прогнозата (стр. 3) е пояснено, че на 17.10.2019 г. НСИ е публикувал ревизирани данни за БВП за периода от 1995 г. до второто тримесечие на 2019 г. вследствие на промени в методологията по препоръка на Евростат. Изглежда ревизията на данните от 17.10.2019 г. е взета предвид в прогнозата въпреки изричното пояснение, че са използвани данни, оповестени до 24.09.2019 г.

Следва да се отбележи, че **актуализацията в данните не е пренебрежима**. За 2017 г. например се наблюдава ревизия в посока намаление на реалния растеж от 3,8% до 3,5%. От една страна, то се дължи на промяна в базата, а от друга – на изменение в структурата (намаление в потреблението).

Стойностите в ИНФОСТАТ са актуализирани, но в интернет страницата на НСИ **липсва подробна информация относно извършената ревизия, нейния обхват и методика**. По тази причина Фискалният съвет не разполага с детайлна информация относно ревизираните данни. Вероятно в информацията за Ключовите показатели на България, публикувана от НСИ на 04.10.2019 г., не е отразена въпросната ревизия. От такова гледна точка, тя едва ли е заложена и в макроикономическите модели на международните организации, а съответно не е взета предвид и в техните актуални прогнози за развитието на българската икономика.

Основен принцип при анализа на данни е тяхната съпоставимост по отношение на времето, съдържанието и методиката на изчисляването им. Предвид **липсата на достатъчно информация** относно методиката и обхвата на ревизията, а също и на **кратките срокове** след нейното извършване, Фискалният съвет счита, че този принцип е в известна степен нарушен – както по отношение на съпоставимостта с международни организации, така и при сравнението с пролетната макроикономическа прогноза. Тези обстоятелства предпоставят наличието на несъответствия в становището, каквито се наблюдават и в самата есенна макроикономическа прогноза (например разгледаното по-горе разминаване относно датите на актуалността на използваните данни). Съпоставянето на показателите в двете прогнози обаче е от съществено значение за изменението във фискалните индикатори. Затова Фискалният съвет извършва традиционния сравнителен анализ между тях.

## 2. Анализ на макроикономическите показатели

Съгласно октомврийската ревизия, номиналната стойност на БВП за 2018 г. е с 1,8 млрд. лв. повече, като достига до 109,7 млрд. лв. **Въпреки номиналното увеличение от 1,7%, реалният растеж се запазва на ниво от 3,1%.** В известна степен това явление се дължи на изменението в отчетения номинален размер на БВП през 2017 г. – от 101 млрд. лв. преди ревизията до 102,3 млрд. лв. след (т.е. повишение на базата с 1,3%). Увеличението е вследствие и на структурно изменение – по-висок износ и инвестиции и по-ниско потребление.

Наблюдава се съществено несъответствие в оценките за реалния растеж през първото полугодие на 2019 г. на НСИ и Министерство на финансите. В есенната макроикономическа прогноза е цитирана средна стойност от 4,1% (при 3,5% за второто тримесечие), а в публикацията на НСИ от 04.10.2019 г. и за първото, и за второто тримесечие е посочен растеж от 3,5%. Аналогична е оценката и на Европейската комисия за реален растеж от 3,5% през първото тримесечие, публикувана през юли в лятната Европейска икономическа прогноза.

Очакването на Министерство на финансите относно реалният растеж се запазва на ниво от 3,4% за 2019 г., което е значително по-ниско от прогнозите за 3,7%, публикувани в Икономическия преглед на БНБ (актуална към 24.06.2019 г.) и в октомврийския Макроикономически преглед на Международния валутен фонд. Въпреки това предвид данните на НСИ, очакванията на Министерство на финансите за забавяне през второто полугодие и рисковете пред износа вследствие на неблагоприятните условия в международен план, Фискалният съвет счита, че **прогнозата за 3,4% реален растеж през 2019 г. е по-скоро оптимистична.** Европейската комисия например прогнозира 3,3% през юли (преди да бъде отчетен по-слабият летен туристически сезон).

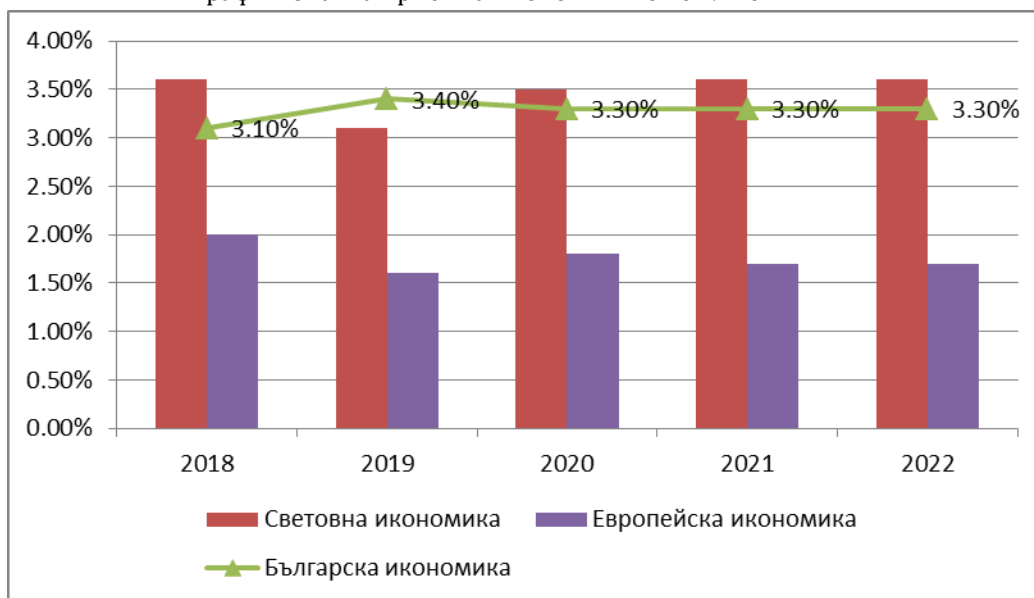
**Министерство на финансите не е ревизирало оценките си за реален растеж през нито една от четирите години (2019-2022),** поради което представянето на сравнителна таблица с измененията в прогнозните данни не е необходимо. Този факт е необичаен както предвид значителните промени в структурата на БВП вследствие на разгледаната по-горе ревизия, така и на фона на по-ниските прогнози в световен план. **Непроменените очаквания за реалния растеж изглеждат оптимистични** предвид всеобщата тенденция при международните институции, които понижиха прогнозите си в международен план. Относително малката и отворена българска икономика е малко вероятно да не бъде повлияна от световните тенденции особено по отношение на износа.

В пролетната макроикономическа прогноза са заложили очакванията българската икономика да изостава минимално от световната. Вследствие на занижените прогнози за втората обаче и липсата на ревизия по отношение на България, есенната макроикономическа прогноза **предвижда изпреварващ**



**растеж на българската икономика пред световната през 2019 г. (Граф. 1.),** който също изглежда оптимистичен. По аналогични причини се увеличава преднината и пред европейската икономика. В случай че предвижданията се окажат реалистични, такива обстоятелства **значително биха ускорили процеса на конвергенция.**

Граф. 1. Очакван ръст на икономиките 2019-2022 г.

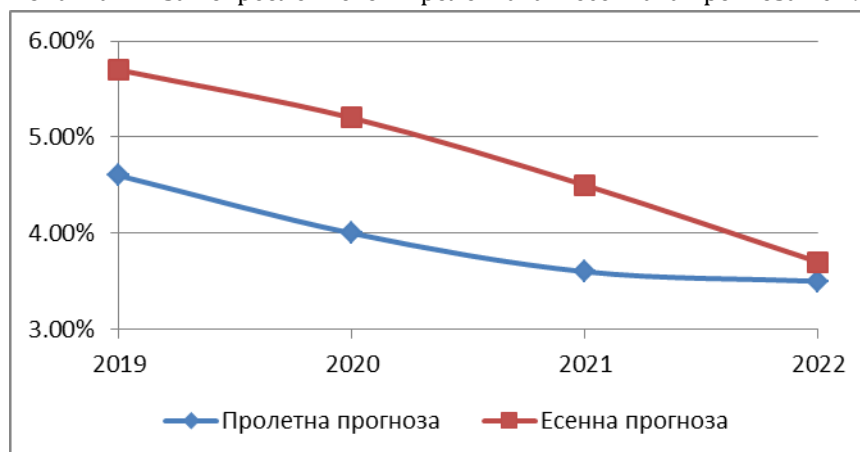


Източник: ФС по данни на МФ

В есенната макроикономическа прогноза се предвижда понижение на валутния курс щ.д./евро, като очакванията са ревизирани от 1,13 щ.д./евро за целия период в пролетната прогноза до 1,12 щ.д./евро за 2019 г. и 1,10 щ.д./евро за останалия период до 2022 г. в есенната прогноза. За 2019 г. се наблюдава минимално повишение в цената на суровия петрол тип „Брент“ спрямо пролетната прогноза. За остатъка от периода тенденцията е противоположна и очакванията са ревизирани в посока намаление в порядъка на около 7%. То обаче ще се компенсира в известна степен от по-силния долар.

След като очакванията за потреблението отбелязаха намаление с 2 пр.п. до 4,8% в пролетната прогноза, в есенната те са завишени чувствително – до 5,7%. Очаква се частното потребление да бъде основен двигател на растежа, като публичното също допринася значително за растежа на БВП. Значително са завишени очакванията и за остатъка от прогнозния период (Граф. 2, Табл. 1).

Граф. 2. Очаквания за потреблението в пролетната и есенната прогноза 2019-2022 г.



Източник: ФС по данни на МФ

Табл. 1. Предвиждания в пролетната и есенната прогноза за 2019 г. за потреблението

Година	Реален растеж на БВП		Отклонение	
	Пролетна прогноза	Есенна прогноза	Абсолютна стойност (п.п.)	Относителна стойност (%)
2019	4,6%	5,7%	1,1	23,9%
2020	4,0%	5,2%	1,2	30,0%
2021	3,6%	4,5%	0,9	25,0%
2022	3,5%	3,7%	0,2	5,7%

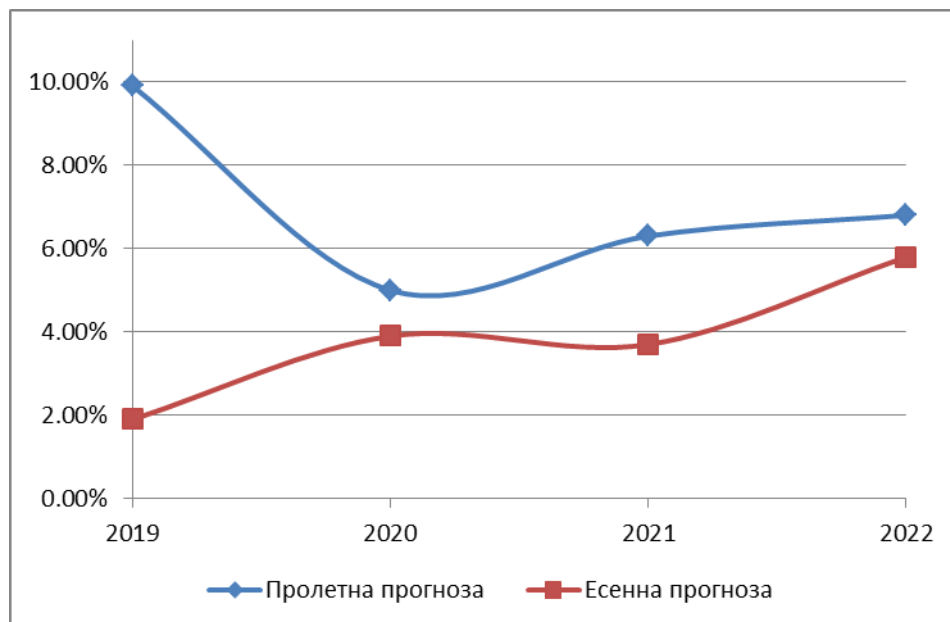
Източник: ФС по данни на МФ

Отчита се приносът на повишаването на компенсацията на наетите в публичния сектор към потреблението, но не е аргументиран подробно ефектът върху него от забавянето в компенсацията на наетите в частния сектор.

Чувствително е ревизирано и предвиждането по отношение на инвестициите в основен капитал за 2019 г. **В становището си по пролетната прогноза Фискалният съвет изрази съмнения относно точността на прогнозата, доколкото стойностите изглеждаха завишени.** В есенната прогноза се отчита значителен спад (Граф. 3., Табл. 2.) в очакването до 1,9% (спрямо 9,9% в пролетната прогноза). Като предпоставка е посочена неблагоприятната външна среда, която със сигурност ще се отрази негативно върху инвестиционните намерения.

Въпреки това, вероятно отклонението се дължи частично на гореспоменатата ревизия в методологията. Прави впечатление, че в предходни анализирани периоди при неизпълнение на очакванията за инвестиции, те бяха отлагани за следващата година. В есенната макроикономическа прогноза обаче не се наблюдава такава тенденция въпреки значителния спад. **Според Съвета подобно отклонение следва да бъде подробно аргументирано.**

Граф. 3. Очаквания за потреблението в пролетната и есенната макроикономически прогнози 2019-2022 г.



Източник: ФС по данни на МФ

Табл. 2. Предвиждания в пролетната и есенната прогноза за брутообразуване на основен капитал 2019-2022 г.

Година	Брутообр. на основен капитал		Отклонение	
	Пролетна прогноза	Есенна прогноза	Абсолютна стойност (п.п.)	Относителна стойност (%)
2019	9,9%	1,9%	-8,0	-80,8%
2020	5,0%	3,9%	-1,1	-22,0%
2021	6,3%	3,7%	-2,6	-41,3%
2022	6,8%	5,8%	-1,0	-14,7%

Източник: ФС по данни на МФ

Въпреки положителния принос на нетния износ към реалния растеж вследствие на спада във вноса през първото полугодие на 2019 г., следва да се подчертае, че износът е от съществено значение за икономическия растеж на България. Съответно забавянето в растежа му е негативно явление особено предвид възстановяването на вноса. Ефектът от тези тенденции се наблюдава по отношение на очакванията за негативен принос на нетния износ до края на прогнозния период. **Перспективата пред износа не е положителна вследствие на неблагоприятните обстоятелства и несигурността в международен план.** Прогнозата за ефектите от тенденцията в нетния износ е за понижение в излишъка по текущата сметка до 2,5% от БВП в края на разглеждания период.

**Очакванията за изменението на износа и вноса съответства на очакванията за развитието на външната среда.**

Прогнозата за безработицата за 2019 г. е ревизирана в посока намаление с 2 пр. п. до 4,4%, но въпреки това очакванията до края на разглеждания период на са ревизирани, поради което представянето на сравнителна таблица с измененията в прогнозните данни не е необходимо. Те са в посока допълнително намаляване до 4% в края на прогнозния период. Ограниченото предлагане на труд вследствие спад на населението в трудоспособна възраст се явява предпоставка за забавяне в намалението на безработицата. Стесненият потенциал за нарастване на икономически активното население също се явява проблем на пазара 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.

Очакванията за растеж на компенсация на наетите са повишени спрямо пролетната прогноза, но през следващите години се потвърждава забавянето му. Той се дължи основно на увеличението на минималната работна заплата и повишението на възнагражденията в публичния сектор и особено в образованието. Увеличаването на компенсацията на наетите съответства очакванията за ръст в потреблението. Предвид че около половината заети получават доходи близки до размера на минималната заплата, е вероятно трайната тенденция за нейното нарастване през последните няколко години да има негативен ефект върху дребния бизнес поради значителното нарастване на разходите за труд.

Макар че се очаква растежът на номиналните разходи за труд на единица продукция постепенно да се забави, следва да се подчертае, че **производителността на труда все още изостава значително от повишението в компенсацията на наетите.** Запазването на тази тенденция в дългосрочен план намалява конкурентоспособността на българската икономика. Условието на пазара на труда сигнализират за риск от прегряване, който следва да се разгледа в по-задълбочен и обширен анализ.

Регистрираната през първите осем месеца на 2019 г. инфлация е по-висока от прогнозите. **Този ефект е компенсиран в известна степен от занижените очаквания за останалите години през периода.** Въпреки липсата на актуална информация относно плановете за присъединяване на България към еврозоната, следва да се има предвид че ценовата стабилност е рисков фактор за страната по отношение на спазването на критерия за конвергенция. Принос към инфлационните процеси в най-голяма степен имат цените на услугите и хранителните стоки. Очаква се обаче тяхното нарастване да забави своя темп, както и да се ограничи влиянието на международните цени на суровините.

Ревизията в очакванията за инфлацията спрямо пролетната прогноза са представени в Граф. 4 и Табл. 3.

Граф. 4. Очаквания за инфлацията в пролетната и есенната макроикономически прогнози 2019-2022 г.

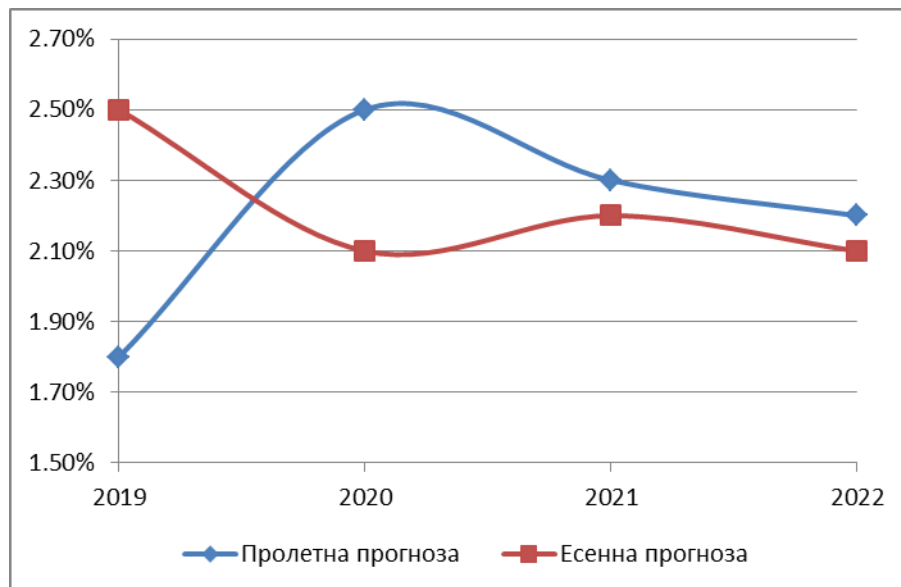


Табл. 3. Премествания в пролетната и есенната прогноза за инфлацията през 2019-2022 г.

Година	Средногодишна инфлация		Отклонение	
	Пролетна прогноза	Есенна прогноза	Абсолютна стойност (п.п.)	Относителна стойност (%)
2019	1,8%	2,5%	0,7	38,9%
2020	2,5%	2,1%	-0,4	-16,0%
2021	2,3%	2,2%	-0,1	-4,3%
2022	2,2%	2,1%	-0,1	-4,4%

Източник: ФС по данни на МФ

В паричния сектор се очаква нарастване както при кредитите, така и при депозитите през целия прогнозен период. Растежът на вземанията от частния сектор към август се забавя. Очаква се обаче да достигне 8,3% в края на прогнозния период при 5,9% през 2019 г. При домакинствата тенденцията е противоположна, като в края на периода се очаква забавяне до 8,2% при 9,8% през 2019 г. **Като положително развитие може да се отбележи спадът на лошите и реструктурирани кредити, както и подобряването на банковите баланси.** Въпреки че стрес тестовете, проведени от ЕЦБ, изведоха някои проблеми в конкретни банки, са предприети мерки за тяхното отстраняване. Въпреки отправените предупреждения от страна на БНБ през предходната година, се отбелязва ръст в жилищните кредити с прогноза той да се запази.

**Очаква се обаче забавяне на ръста на цените жилищата, което в известна степен минимизира риска в този сектор.**

**Оценката на макроикономическите рискове в есенната прогноза не е задълбочена въпреки нарастващата несигурност в световен план.** Вече се отчита ефекта от нестабилната геополитическа обстановка и нарастващия брой протекционистични мерки. **Като основен риск пред България е посочен намаляващият темп на износа и частните инвестиции.** Икономиката на Китай бележи спад, който се отразява косвено на България чрез общите ни търговски партньори. Спадът на БВП в Турция е по-нисък от очаквания, но страната все още е изправена пред риск от рецесия. Турската лира поддържа ниски нива, а ефектът от военните действия на съседката ни в Сирия е неясен, но вече доведе до предупреждения от страна на САЩ. Остава и рискът от Брекзит без споразумение и общата несигурност относно излизането на Обединеното кралство от ЕС, която продължава твърде дълго и предполага евентуална политическа криза. **Липсва информация дали в прогнозата са взети предвид евентуалните последици от воденето на търговска война между САЩ и ЕС, за каквато има индикации.** Несигурността и интензивността на нарастване на политическите, търговските и финансовите рискове в световен мащаб са индикатор за забавяне на световния икономически растеж.

## **II. Оценка на фискалната рамка**

### **2.1. Оценка на фискалната позиция за периода 2020-2022 г.**

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. Стабилизиращата фискална политика предполага съобразяване с фазата на икономическия цикъл и предприемане на мерки, насочени към изглаждане на флукуациите в икономическото развитие (антициклична фискална политика).

Фискалната позиция се оценява в зависимост от изменението в структурния баланс спрямо 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.

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. 5. Структурен бюджетен баланс



Източник: По данни на МФ

В тази част се извършва 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.

Докладът на ЕК за макроикономическите дисбаланси за България от февруари 2019 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. **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 – здравеопазване, 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 2018 г. реалният икономически ръст е 3,1%. Забавянето на икономическия растеж е повод и за по-скромни очаквания за бъдещото икономическо развитие (около 3,3%).

Министерство на финансите предвижда забавяне в растежа на потенциалният БВП от 3,3% през 2019г. до 2,7% през 2022г. Очакванията са доста занижени спрямо очакванията в пролетната средносрочна бюджетна прогноза. Ръстът е ограничен от приносът на труда, който ежегодно намалява с по 2 пр.п. и става отрицателен през 2021-2022г. Слабо нараства приносът на капитала, а общата факторна производителност също се забавя, но продължава да бъде основен източник на потенциален растеж. По оценки на ЕК приносът на акумулирането на капитал в ръста на потенциалния БВП бележи най-ниските си нива за последното десетилетие.

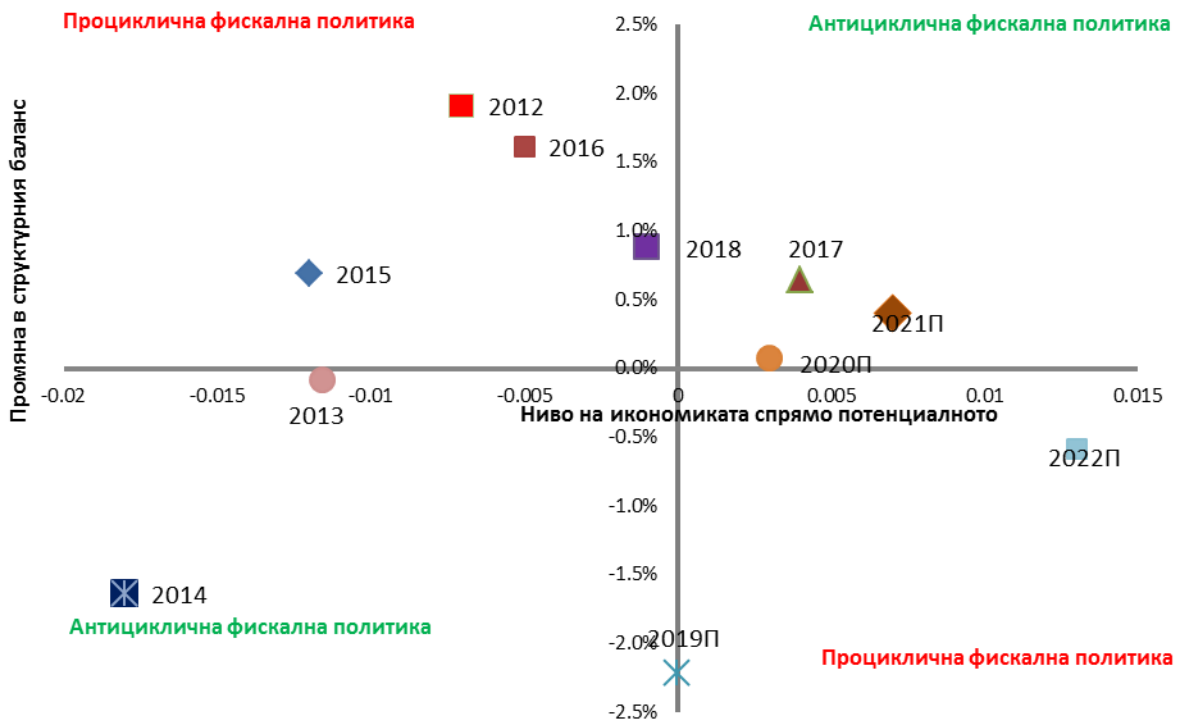
В областта на публичните финанси през последните години се върви към консолидация. Три поредни години се реализират непланирани излишъци. За 2019г. първоначално бе планиран дефицит по КФП в размер на 0,5% от БВП, но с актуализацията на бюджета се увеличиха разходите и сега очакванията са дефицитът да е малко над 2% от БВП.

Прогнозира се достигане на нулево салдо по КФП през периода 2020-2022 г. За сектор „Държавно управление“ очакванията са също за бюджетен дефицит през 2019г. (-0,2% от БВП) и през 2020г. (0,1% от БВП), след което балансът става положителен съответно 0,5 и 0,1% от БВП в края на периода (2021-2022 г.). По отношение на структурния баланс се планират също дефицити през 2019г. и 2020г. в размер на 0,2% и 0,1% от БВП, излишък от 0,25% от БВП за 2021г. и отново дефицит 0,3% от БВП в края на периода. Средносрочната бюджетна цел остава както е дефинирана съгласно СБП на -1% от БВП, като се има предвид и пониското ниво на консолидиран дълг, който в края на периода се очаква да достигне 18% от БВП.



На база на данни в АСБП и Конвергентната програма на Правителството, както и собствени оценки, фискалната позиция на България за периода 2012-2022г. е представена на следната графика:

Граф. 6. Фискална позиция на България за 2012-2022 г.



Източник: ФС по данни на МФ

В АСБП за 2019-2021г. очакванията бяха, че през 2018г. ще има положително отклонение от потенциалното производство, а структурният баланс ще възлезе на 0,4% от БВП с фискална експанзия от 0,7 пр.п. От СБП 2020-2022г. се видя, че за 2018г. не се е реализирало очакваното положително отклонение от потенциала, но останаха очакванията че в следващите години ще има такова, макар и вече в по-ниски стойности - в рамките на 0,1 до 0,4% през 2022г. Сега в АСБП за 2020-2022г. тези очаквания са още по-завишени като отклонението от потенциала вече достига до 1,3% през 2022г. Структурният баланс за 2018г. надхвърли очакванията и възлезе на 2% от БВП (при 1,1% от БВП за 2017г.), при което вместо очакваната фискална експанзия от 0,7 пр.п. се реализира фискална рестрикция в размер на 0,9 пр. п.

През 2019 г. се очаква отклонението от потенциала да се затвори, но промяната в структурния баланс предполага фискална експанзия в размер на 2,2% пр.п. През 2020 г. фискалната позиция е почти неутрална заради малката

промяна в структурния баланс. През 2021 г. се планира рестрикция в структурния баланс в размер на 0,4%, което при очакваното положително отклонение от потенциала е знак за антициклична фискална позиция. Фискалната позиция през 2022г. е проциклична тъй като се планира експанзия в размер на 0,6 пр.п. Това означава разхлабване в условията на положително отклонение от потенциала в рамките на 1,3%, вместо необходимото затягане. В този смисъл Фискалният съвет препоръчва на Министерство на финансите да **преосмисли бюджетната политика за 2022г.**

От прегледа на фискалната позиция може да се направи извод, че през 2019 г. структурният баланс се влошава с 2,2 пр.п., но поради нулевото отклонение от потенциала, позицията изглежда неутрална. През 2020г. също е почти неутрална, през 2021 г. е антициклична, а през 2022г. става проциклична. В миналогодишното становище Фискалният съвет изрази своето опасение, че през 2019г. действията на фискалните власти може да окажат **процикличен натиск** върху икономиката и да се генерира допълнителна **инфлация**. Препоръчително е правителството да упражнява по-сериозна рестрикция чрез своите дискреционни мерки, за да избегне процикличност. **Фискалният съвет препоръчва да се следи внимателно изменението в отклонението от потенциалния БВП и фискалната позиция да бъде антициклична или в най-лошия случай неутрална.**

## 2.2. 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.

### 2.2.1. 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 2020-2022 и Конвергентната програма на България, включващи информация за сектор „Държавно управление“ и КФП на касова основа и пролетната макроикономическа рамка;
- Отчетни данни на НСИ за приходите и разходите на сектор „Държавно управление“.

## 2.2.2. 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 брутния 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 брутния 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 анализирания 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>1</sup>. При изчисляването на структурния баланс бюджетният баланс е изчистен от цикличното влияние на икономическата активност и от ефекта на еднократните мерки на Правителството. В следствие на това структурният баланс отразява

---

<sup>1</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)

правителствената политика и е точен показател за ефекта на действията на правителството върху икономиката.

Граф. 7. Структурно бюджетно салдо и СБЦ



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

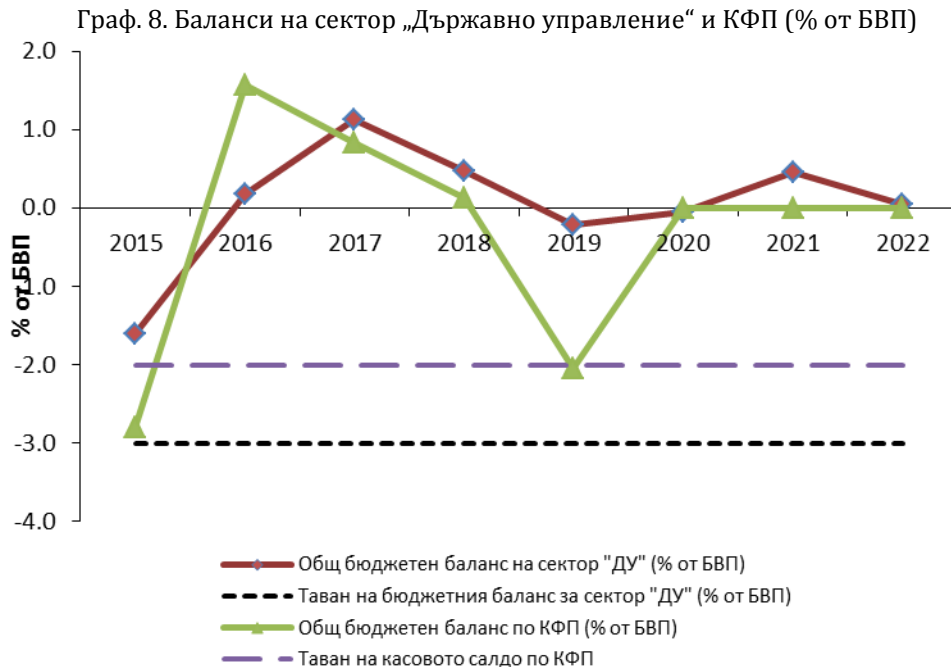
Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Както е видно на Граф. 5 България е изпълнила своята средносрочна бюджетна цел още през 2016 г. За последната отчетна 2018г. година структурният баланс е 2% от БВП, което е значително над средносрочната бюджетна цел от -1% от БВП. 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 се очаква СБЦ да бъде изпълнена, като структурният баланс се очаква да се движи между -0,3% и 0,3% 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 резултат на специфично национално законодателство без аналог в европейските документи.



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

След 2015г. и бюджетният баланс на касова основа и балансът на сектор „Държавно управление“ са в положителната зона, с изключение на настоящата година, за която беше планиран малък дефицит, но с актуализацията на държавния бюджет дефицитът по КФП се увеличи до малко над 2% от БВП. По този начин леко се наруши националното правило, дефинирано в чл. 27, ал. 4 от ЗПФ. В своето становище относно актуализирания ЗДБРБ за 2019г. Фискалният съвет даде препоръка да се актуализират и приходите, предвид тяхното изпълнение през първите месеци на годината, за да не се стига до нарушение на фискалното правило, но тя не бе отразена от фискалните власти. В крайна сметка за прогнозния период 2020-2022г. стойностите остават далеч от таваните на ограниченията и на двете фискални правила. Това е позитивен знак за фискалната политика, въпреки че за оценка на фискалната политика общото салдо рядко се използва.

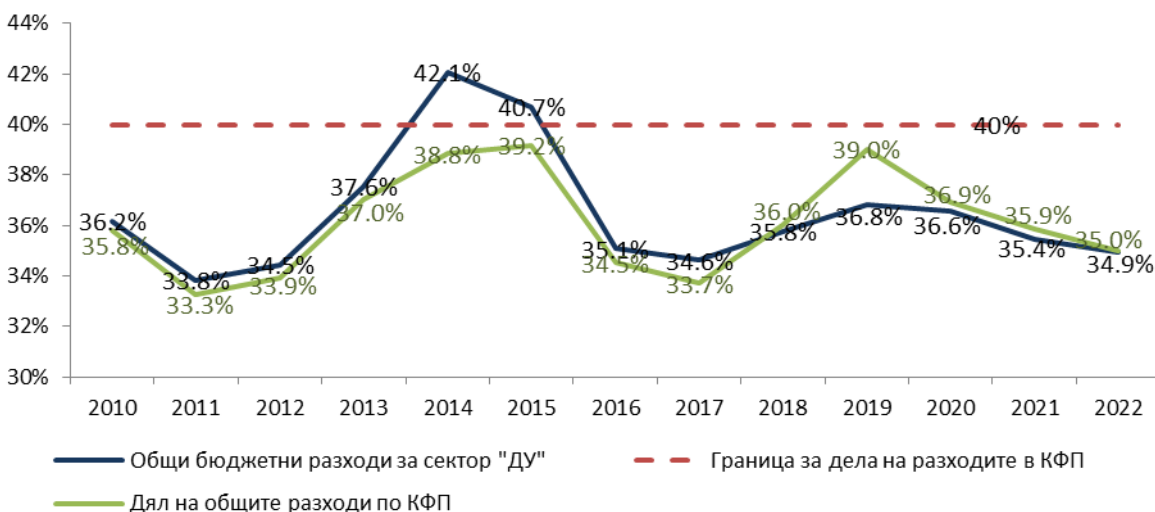
Балансът на сектор „Държавно управление“ се подобрява до 2021г., след което се влошава, но остава в положителната зона. По КФП за трите прогнозни години се предвижда нулево салдо. Прави впечатление, че често **общият бюджетен баланс се планира по-консервативно, отколкото се реализира при изпълнението на бюджета.**

### 2.2.3. Разходни правила

#### Правило за дял на разходите в БВП

Това правило ограничава т.нар. „размер на държавата“ или размера на публичния сектор. Прекомерната държавна намеса в икономиката 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. 9. Дял на разходите в БВП



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

За отчетния период до 2018 г. включително това разходно правило е било нарушено през 2014 и 2015 г. за сектор „Държавно управление“. За 2018 г. общите бюджетни разходи по КФП са на равнище около 36%. За 2019г. бе планирано увеличение до 38,5%, но след актуализацията на ЗДБРБ (при която се увеличиха разходите) и актуализацията на данните за БВП (при която прогнозния БВП се увеличи) това съотношение вече е 39%. Средносрочната прогноза предвижда постепенно намаляване на държавните разходи до 35% от БВП в края на периода.

Прогнозата за разходите на сектор „Държавно управление“ и по КФП е под ограничението от 40% от БВП за целия разглеждан период. За прогнозния период той се увеличава до 39% от БВП през 2019г. и след това отново намалява до 35%. 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**

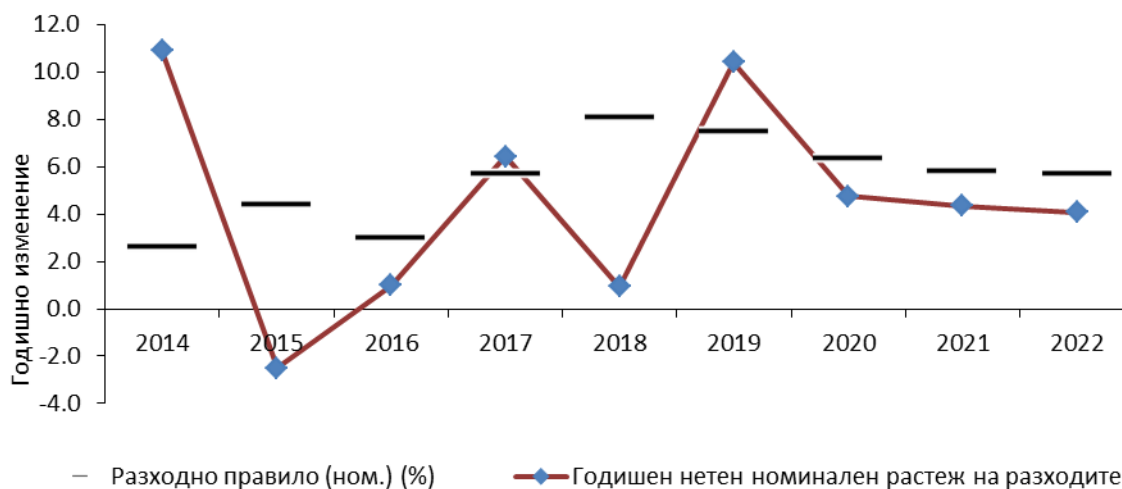
на бюджета, чийто резултат са по-високи от предвидените разходи, особено ако е налице и реализация на някой фискален риск.

### Ограничение 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. Дефинирани са и определени изключения, които допускат по-висок растеж на разходите спрямо референтния.

На графиката е представена информация за спазването на разходното правило за периода 2014-2022 г. Правилото е илюстрирано чрез номиналните показатели, а в АСБП 2020-2022г. са посочените показатели в реално изражение, но това не променя общите заключения.

Граф. 10. Спазване на правилото за годишен ръст на разходите



Бележка: Разходното правило се спазва, когато коригираните разходи растат с по-малко от определен референтен растеж. Разходите са коригирани съгласно изискванията на Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2018.

Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Разходното правило е нарушено през 2019г., а в прогнозните години 2020-2022г. е предвидено спазването на съответствие. 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.

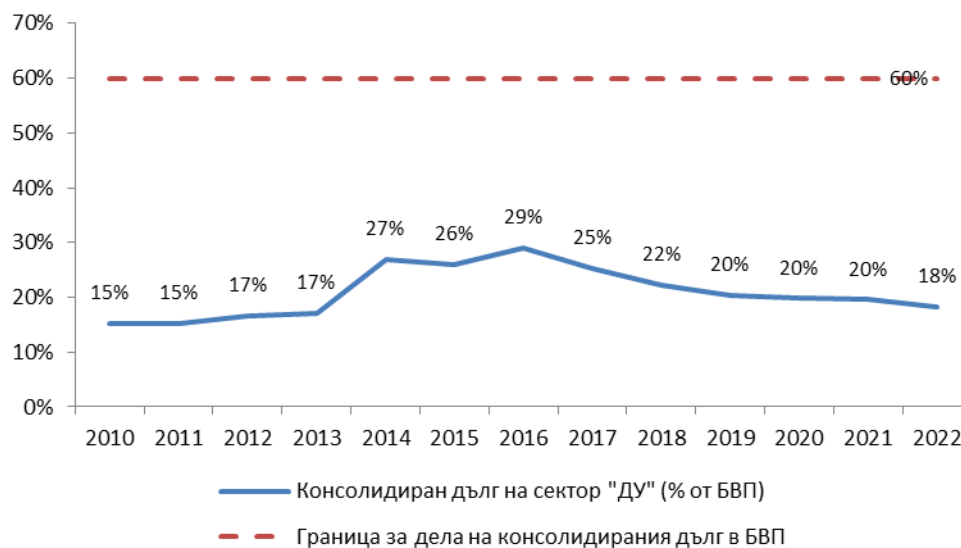
#### 2.2.4. Дългово правило и политика по дълга

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.

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.

След 2016г. делът на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ постепенно намалява и през 2018г. е достигнал 22% от БВП. Прогнозите са тази тенденция да продължи и в края на периода (2022г.) да се постигне стойност от 18% от БВП, близка до нивата от преди драстичното увеличение на дълга през 2014г.

Граф. 11. Консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

В края на 2018г. консолидираният дълг намалява, спрямо предходната година и достига до 24.4 млрд. лв. През текущата година се очаква размерът на дълга да намалее до 24 143 млн. лв., а към 2022г. трябва да бъде 26 052 млн. лв. В СБП 2020-2022г. през пролетта се предвиждаше дългът да се свие до 23,1 млрд.



лв., т.е. политиката за управление на дълга се е променила сериозно в рамките на половин година и вместо да се намалява, ще се увеличава номиналният размер на дълга. Както се вижда в абсолютна сума дългът се увеличава с около 1 млрд. лв. годишно (с изкл. на 2022г.), но поради ръста на БВП в относително изражение се наблюдава спад.

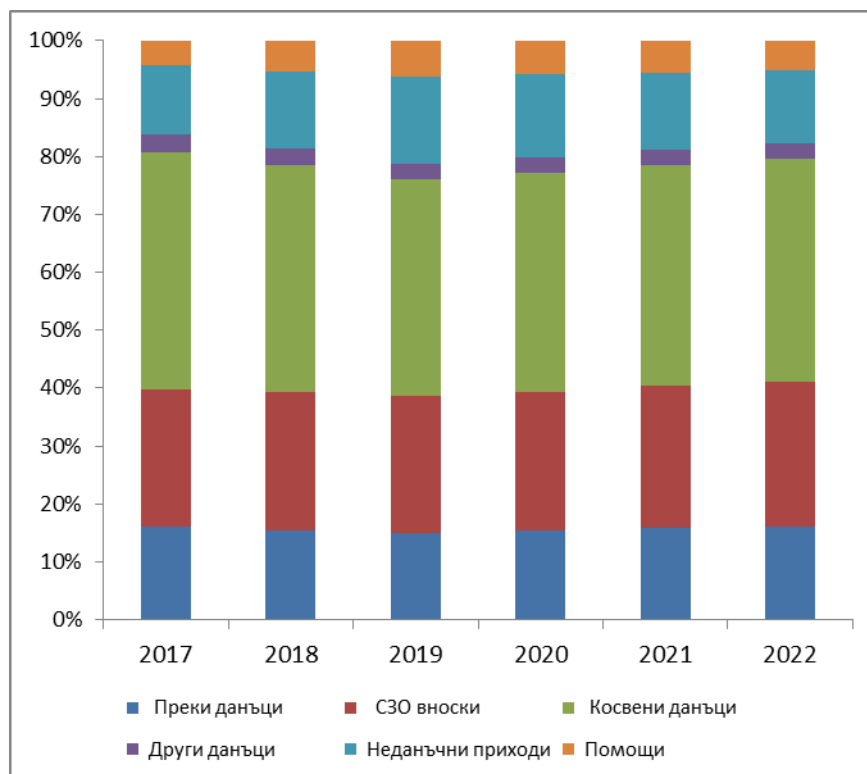
Към настоящия момент **не се наблюдава значителен риск по отношение на нарушение на фискалното правило за дълга на сектора**. Делът на консолидирания дълг в БВП е значително под 60%. България се определя като държава с нисък риск по отношение на средносрочните рискове за фискална стабилност, свързани с държавния дълг. 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. Настоящите условията на дълговия пазар, в т.ч. високата ликвидност и ниските лихвени проценти, предполагат благоприятна среда за рефинансиране на дългови задължения, при необходимост.

### 2.3. 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. През последните години не се наблюдава съществено изменение в структурата на приходите, като такова не се планира и през прогнозния период. Запазва се водещият дял на приходите от данък върху добавената стойност и социалните и здравноосигурителни вноски.

Граф. 12. Структура на приходите



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Въпреки постоянния растеж на приходите в номинална стойност през прогнозния период, като дял от БВП те бележат спад от 37,0% през 2019 г. до 35,0% през 2022 г. Данъчно-осигурителните приходи също поддържат ежегоден растеж в номинален размер за периода 2019-2021 г. Като дял от БВП обаче те бележат минимален ръст през 2020 г. спрямо 2019 г. Той се дължи най-вече на два фактора. На първо място – на повишаването на компенсацията на наетите съответно на приходите от данък върху доходите на физическите лица и социално и здравноосигурителните вноски. От своя страна това явление предполага очакванията за ускорен растеж на потреблението в съответствие с макроикономическата прогноза. Затова, на второ място се предвижда повишаване на приходите от данък върху добавената стойност. През 2021 г. и 2022 г. се очаква данъчно-осигурителните приходи да отбележат спад като дял от БВП – от 29,5% през 2020 г. до 28,8% в края на периода. Тези нива са близки до нормалните стойности за настоящата данъчна система. **Според Фискалния съвет е необходима подробна аргументация и анализ относно очакваните приходи, доколкото през последните години се наблюдава трайна тенденция за тяхното подценяване.**

Граф. 13. Данъчно-осигурителни приходи по основни агрегати (% от БВП)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

През последните години се наблюдава приближаване на размера на косвените данъци към този на преките. Докато през 2017 г. е налице минимален превес (около 0,5% от БВП) на косвените, то през 2018 г. размерът им е относително равен, а през 2019 г. се очаква лек превес (около 0,5% от БВП) на преките данъци. Тази тенденция се засилва през следващите години в прогнозния период, като за 2022 г. се планира превес на преките данъци с близо 1% от БВП. Предвид очакванията за намаляване на темпа на растеж на компенсация на наетите на фона на реален растеж на БВП, движен от потреблението, Фискалният съвет счита, че **наблюдаваното явление не съответства с макроикономическите прогнози и следва да се аргументира по-задълбочено.**

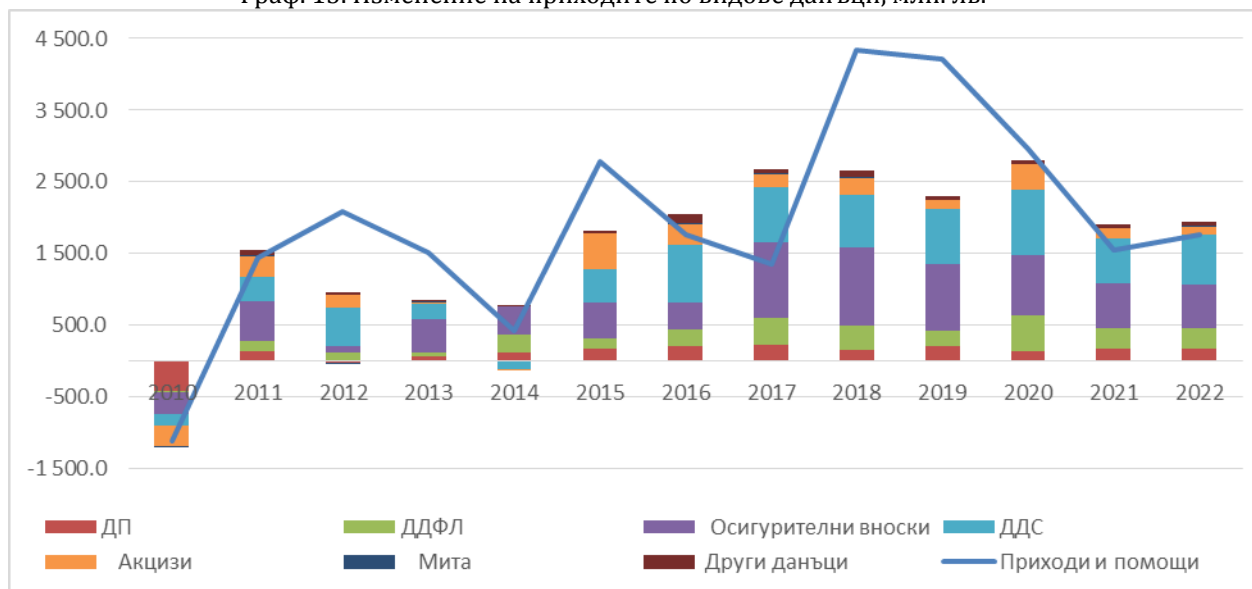
Граф. 14. Дял на преки и косвени данъци (% от БВП)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

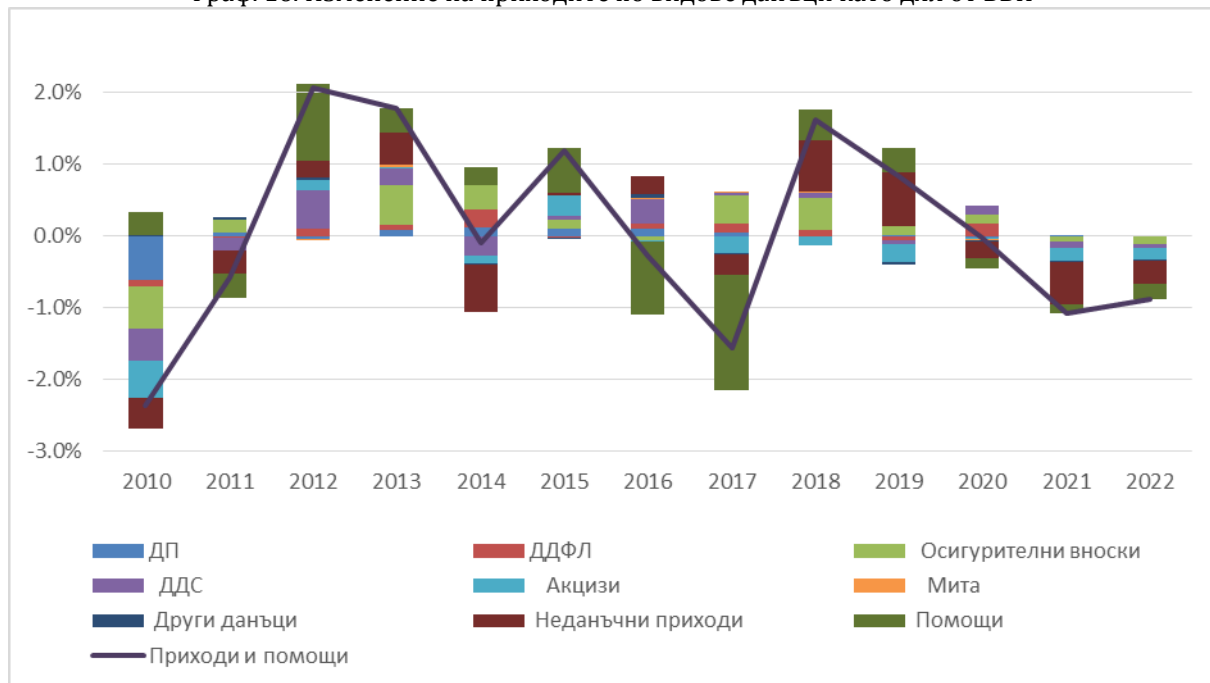
АСБП предвижда през 2020 г. общо приходите по КФП да достигнат 46,83 млрд. лв. (36,9% от БВП), а данъчно-осигурителните приходи 37,35 млрд. лв. Общо приходите и помощите нарастват с 6,9% спрямо 2019 г. а данъчно-осигурителни приходи с 8,1%.

Граф. 15. Изменение на приходите по видове данъци, млн. лв.



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Граф. 16. Изменение на приходите по видове данъци като дял от БВП



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Положителен ефект върху осигурителните приходи се очаква от увеличението на минималната работна заплата с 50 лв. до 610 лв. (увеличение на базата с 8,9%). Аналогичен резултат се предвижда от повишението на минималния осигурителен доход за самоосигуряващите се лица до 650 лв. през 2021 г. и 2022 г. Следва обаче да се подчертае, че част от тях извършват своята дейност в сферата на услугите, която се характеризира с относително по-висока степен на укриване на доходи. През 2020 г. се предвижда и значително увеличение при минималния осигурителен доход за земеделските стопани и тютюнопроизводители от 400 лв. на 610 лв. (52,5%), което ще доведе до изравняването му с размера на минималната работна заплата. Запазването на минималните осигурителни доходи по основни икономически дейности, съчетано с увеличаването на минималната работна заплата, стеснява диапазона между тях.

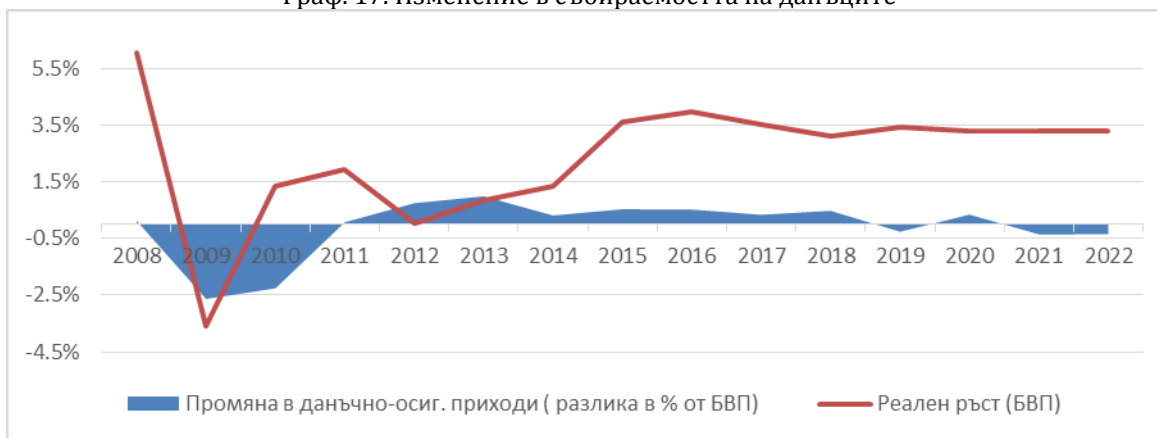
Увеличаването на минималната работна заплата ще има положителен ефект върху приходите от ДДФЛ, но в известна степен негативен върху приходите от данъци върху печалбата (вследствие на увеличаването на разходите за труд). Очакваните приходи от ДДФЛ са 4 358, 5 млн. лв. Повишаването в очакванията за тях е в синхрон и с други ключови фактори в макроикономически план – ръст в компенсацията на наетите и спад в нивото на безработицата. Сходен е ефектът и от увеличаването на заплатите в обществения (38,2 млн. лв. повече приходи) и

образователния сектор (25,2 млн. лв. повече приходи). Предвид по-високата база спрямо 2018 г., нетното повишение на приходите също се ускорява спрямо 2019 г.

Прогнозните приходи от ДДС за 2020 г. са в размер на 11 730 млн. лв. Увеличението се дължи не само на потреблението, но и на ръст на ефективно внесения данък, като се взема предвид действието на мерки за предотвратяване на възможностите за злоупотреби и данъчни измами. Липсва обаче подробна информация във връзка с тези мерки и тяхното подобряване, предвид че в България събираемостта на ДДС традиционно е проблем. Усилията за повишаване на бюджетните приходи и борба с данъчните измами по линия на ДДС включват хармонизиране на законодателството с Директива 2018/1910, както и предотвратяване на избягване на регистрация по ЗДДС чрез формална смяна на субекта. Втората мярка се случва на относително късен етап след установяването на проблеми в това направление и повишаване на обществената осведоменост относно тяхното наличие. Фискалният съвет оценява положително усилията в тази насока. Предвидените мерки в ЗКПО са насочени към съответствие с Директива 2016/1164 и Директива 2017/952.

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. Мерките относно намаляването на административната тежест са изчерпателно описани, **но не са достатъчно 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 анализиранияте документи. **Фискалният съвет отчита като позитивна мярката за постоянен мониторинг спрямо длъжници с просрочени задължения в големи размери. Счита се, че от съществено значение за приходите в бюджета е недопускането на отписването по давност на просрочени задължения.**

Граф. 17. Изменение в събираемостта на данъците



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

След значителния ръст в неданъчните приходи през 2019 г. се очаква техният размер в номинална стойност да се запази относително постоянен през остатъка от прогнозния период. Вследствие на това, като дял от БВП той ще намалява, приближавайки се до стойностите от 2017-2018 г. преди измененията, свързани с Фонд „Сигурност на електроенергийната система“. През 2020 г. се очаква и нетно намаление на приходите на фонда в размер на 400,9 млн. лв.

Размерът на приходите от системата за събиране на такси за ползване на републиканската пътна мрежа на база на изминато разстояние за превозни средства над 3,5 тона е значителен. По тази причина прецизното планиране на нейния старт е съществен. След като беше отложен, той се предвижда за март 2020 г.

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. С изключение на мерките срещу формалната смяна на субекта за тези сфери не са посочени законодателни или други мерки със значим ефект върху събираемостта.

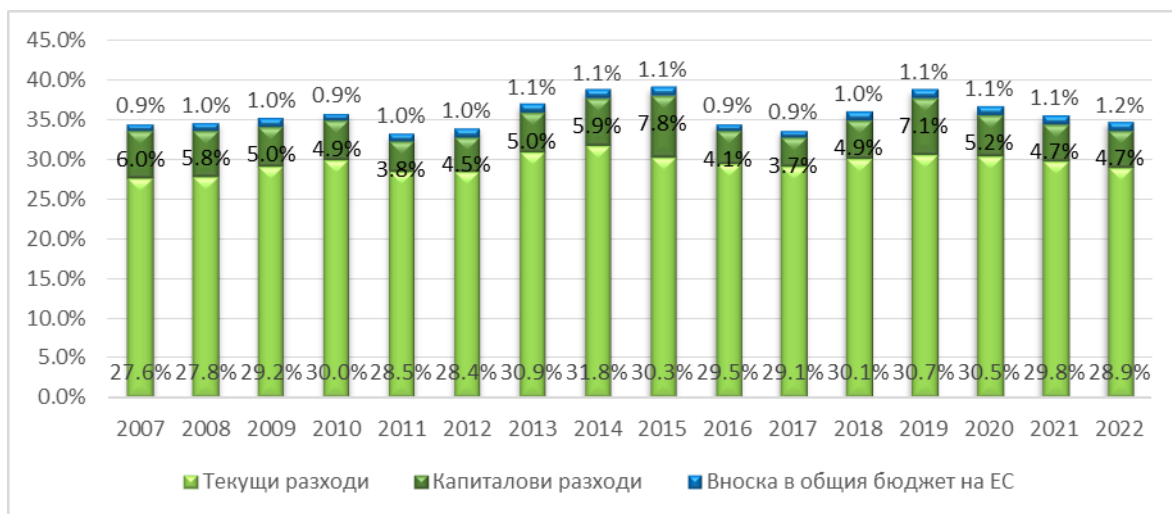
Развитието на приходите в АСБП 2020-2022 г. е в съответствие с описаните в прогнозата макроикономически допускания. **Фискалният съвет препотвърждава позицията си, че сегашната данъчно-осигурителна система и структура в България отговаря по-най-подходящия начин на целите на икономическия растеж и по-висока заетост.**

## 2.4. Анализ на разходните политики

При оценка на разходната част на СБП 2020-2022 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 на макроикономическите параметри на разходната част се наблюдават редуване на периоди на експанзия и периоди на консолидация. Като дял от БВП разходите варират между 33% и 39%. **Спазва се правилото за размер на публичните разходи под 40% от БВП.**

Граф. 18. Структура на разходите по икономически елементи (% от БВП)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Планираните разходи по КФП за 2020 г. възлизат на **46,826.50 млн. лв.**, което спрямо ревизираните данни за разходите за 2019 г. представлява ръст от 536.9 млн. лв. или около 1 %. Съпоставяйки планираните разходи за КФП за 2020 г. с първоначалните данни за очаквано изпълнение, следва да отбележим, че заложеният ръст е бил около 2% или с 855 млн. лв. За следващите две години също се предвижда минимално увеличаване на разходите, съответно с 3% и 4%. В края на периода разходите ще достигнат **50,142.9 млн. лв.**

Въпреки ежегодното увеличаване на разходите, изразени като процент от БВП за периода 2020-2022 г. се очаква намаляване на относителния им дял в БВП от 38,9% до 34,8%. **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 29-31% от БВП.

За последните десет години, преизпълнение на капиталовите разходи се наблюдава единствено през 2015 г. Тази година е последна за осъществяване на разплащания и завършване на проекти за Програмен период 2007-2013 г. През 2016-2018 г. се отчита съществено неизпълнение на капиталовите разходи. Според данните за очаквано изпълнение за 2019 г., капиталовите разходи достигат до 7.1% от БВП. Отчетеният резултат е рекорден за последните години, но това се дължи основно на разходите, утвърдени с актуализацията на Закона за държавния бюджет за 2019 г. за „Придобиване на нов тип боен самолет“. През 2019 г. е извършен еднократен първоначален депозит за цялата сума по договорите, свързани с придобиването на самолета.

Впечатление прави, че за периода 2020-2022 г. планираните капиталови разходи варират в диапазона 4.7-5.2%. Същевременно, нивото на изпълнение на европейските програми е умерено, като реално изплатените средства по най-големите по суми програми са между 33-38%. Следвайки аналогията от 2015 г. (последната година от първия програмен период, когато капиталовите разходи достигат до 7.8% от БВП) допускаме вероятност капиталовите разходи да бъдат по-високи от планираните. Предвид липсата на допълнителни данни и по-обстойни основни допускания за прогнозата, не може да дадем по-конкретни данни относно прецизността на планиране на капиталовите разходи.

**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, би позволило проследяването на постигнатия напредък по провежданите политики, както и осъществяването на по-прецизна оценка на управлението на публичните разходи.**

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

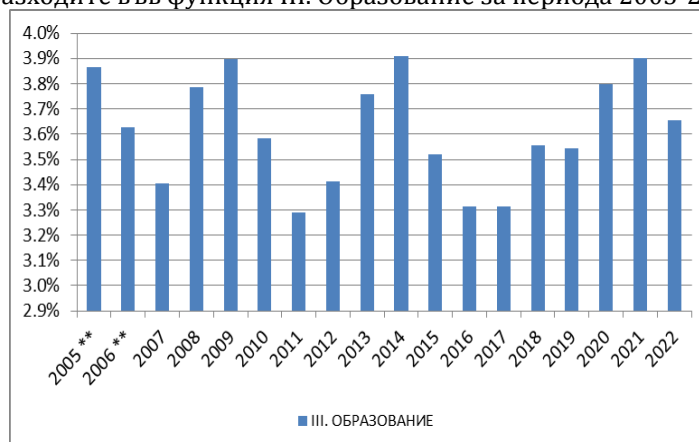
Консолидирана фискална програма	2019*	2020	Изменение	Изменение
<b>Разходи по функции по КФП</b>	<b>45,007.30</b>	<b>45,429.00</b>	<b>421.70</b>	<b>1%</b>
I. Общи държавни служби	2,885.10	3,020.70	135.60	5%
II. Отбрана и сигурност	6,785.30	5,356.00	-1,429.30	-21%
III. Образование	4,203.40	4,813.50	610.10	15%
IV. Здравеопазване	5,256.70	5,755.20	498.50	9%
V. Социално осигуряване, подпомагане и грижи	13,945.30	14,847.70	902.40	6%
VI. Жилищно строителство, благоустройство, комунално стопанство и опазване на околната среда	2,446.20	2,359.10	-87.10	-4%
VII. Култура спорт, почивни дейности и религиозно дело	713.9	783.1	69.20	10%
VIII. Икономически дейности и услуги	8,102.20	7,838.80	-263.40	-3%
IX. Разходи, неклассифицирани в други функции	669.2	654.9	-14.30	-2%

\*Данните за 2019 са на база ревизираната оценка  
Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Сред заявените приоритети при разходните политики в бюджета за 2020 г. са:

- **Образование** - продължава реализирането на мерките, насочени към повишаване привлекателността на учителската професия и мотивацията на действащите учители, чрез увеличаване на основните трудови възнаграждения. Цели се в срок до 2021 г. да бъдат удвоени средствата за възнаграждения на педагогически специалисти, спрямо възнагражденията от 2017 г. (планиран ръст на разходите за 2020 г. – 15%);

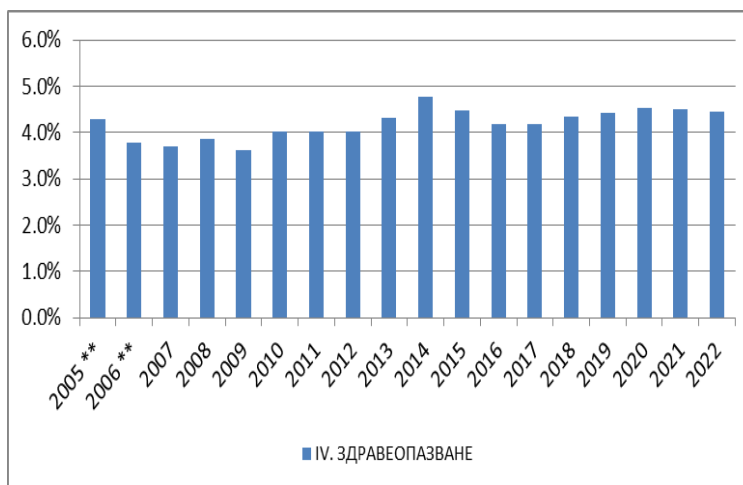
Граф. 19. Изменение на разходите във функция III. Образование за периода 2005-2022 (% БВП)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

- **Здравеопазване** – като цел се залага изграждане на здравна информационна система чрез използване на нови технологии в областта на електронното здравеопазване. Цели се подобряване на качеството и ефективността на процесите в сферата на здравеопазването (планиран ръст на разходите за 2020 г. – 9%);

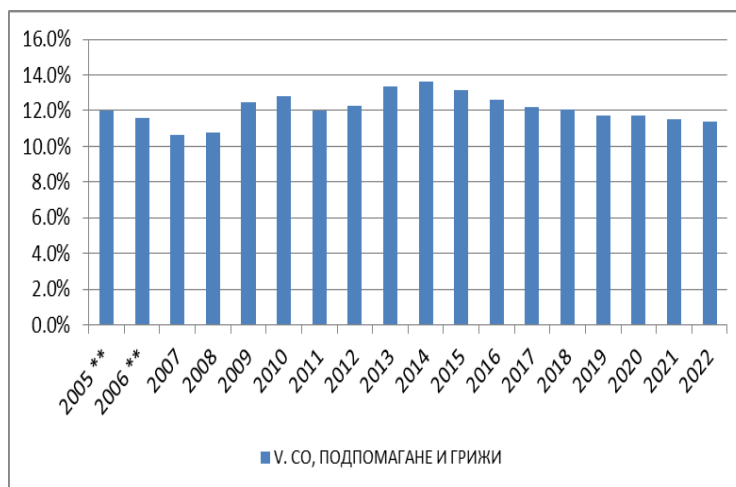
Граф. 20 Изменение на разходите във функция IV. Здравеопазване за периода 2005-2022г. (% БВП)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

- **Социално осигуряване, подпомагане и грижи** - планира се от 1 юли 2020 г. всички пенсии, отпуснати до 31 декември 2019 г., да се увеличават с 6,7 %, планира се и увеличение на минималната заплата (планиран ръст на разходите за 2020 г. – 6%).

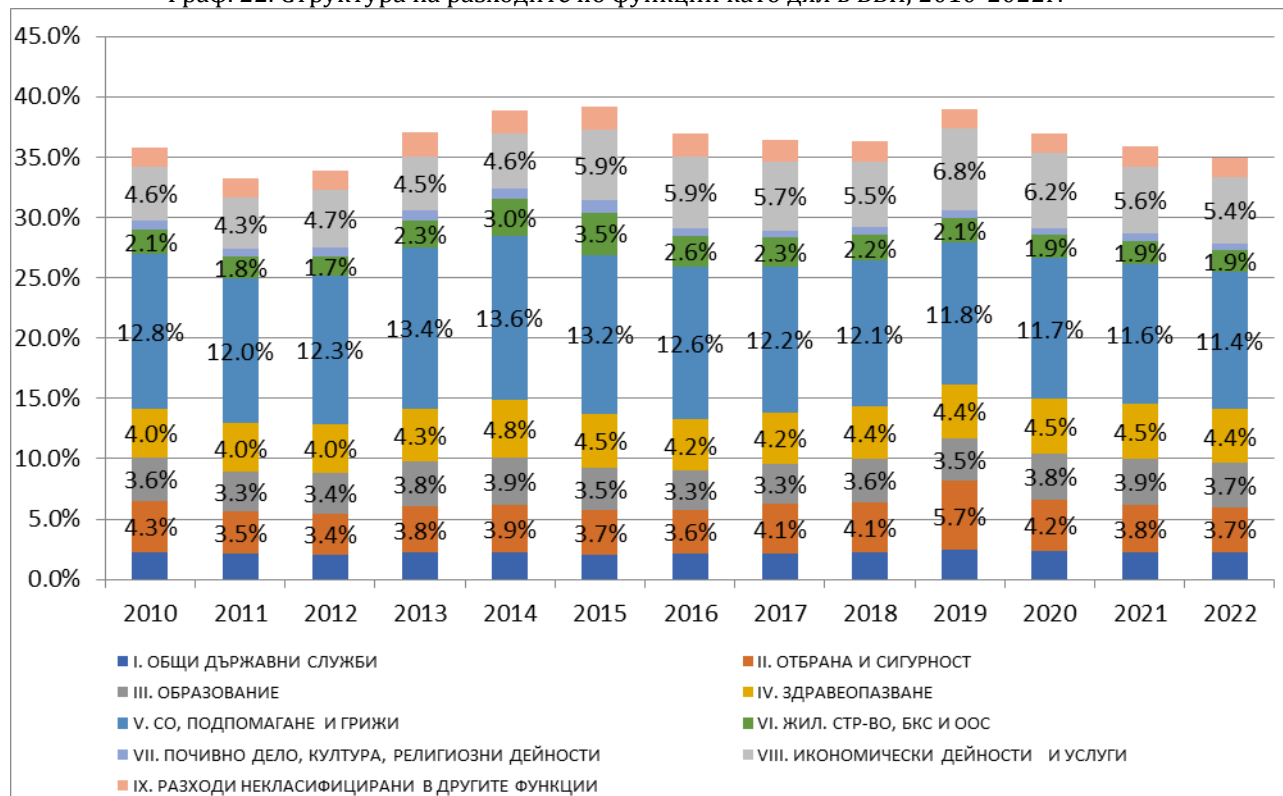
Граф. 21. Изменение на разходите във функция Социално осигуряване, подпомагане и грижи за периода 2005-2022г. (% БВП)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

В следващата графика е представена структура на разходите по функции като дял в БВП за периода 2010-2022 г.

Граф. 22. Структура на разходите по функции като дял в БВП, 2010-2022г.



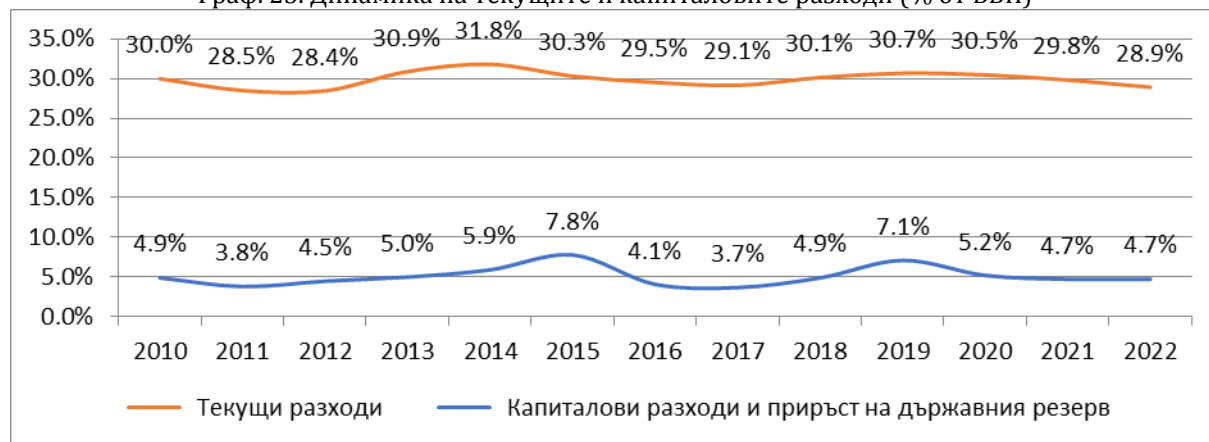
Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

От представените данни в графиката е видно, че за периода 2019-2022 г. се планира следното:

- увеличаване на делът на разходите за образование до 3.9% през 2021 г. и намаление през 2022 г. от 0.2% от БВП. Намалението планирано за последната за периода година се дължи и до известна степен на заложения прогнозен ръст на БВП;
- разходите за здравеопазване остават относително стабилни за периода, варират между 4.4% и 4.5% от БВП;
- разходите за социално осигуряване, подпомагане и грижи варират в диапазона от 11.4% до 11.8%.

Спад се отчита при делът на разходите икономически дейности и услуги, които намаляват от 6.2% до 5.4%, както и при делът на разходите за отбрана и сигурност и общи държавни служби.

Граф. 23. Динамика на текущите и капиталовите разходи (% от БВП)



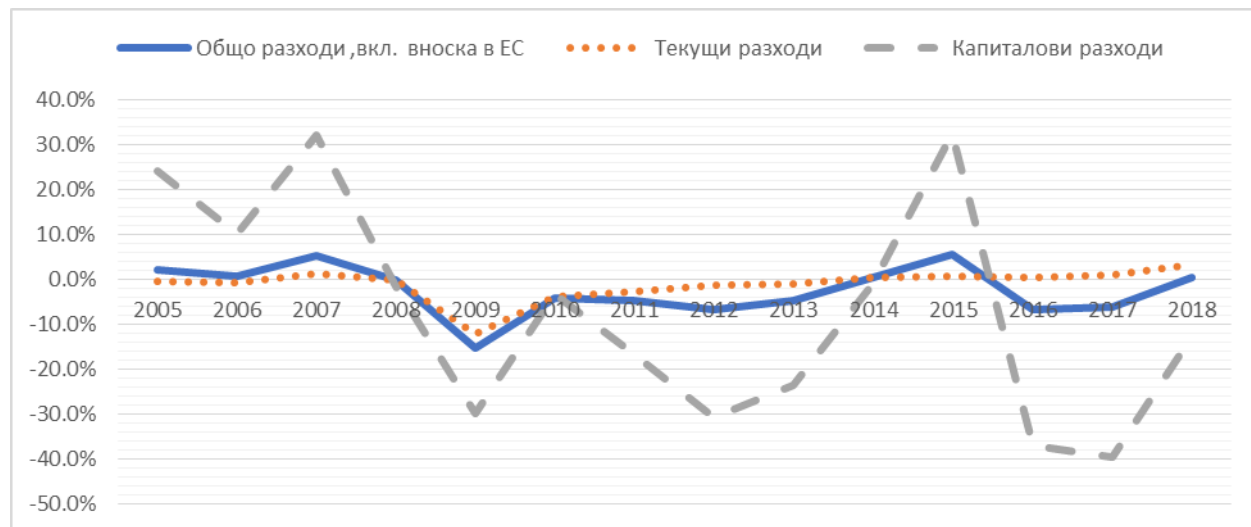
Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Увеличаването на дела на капиталовите разходи в общите разходи е положително явление - от 3.7% през 2017 г. до 7.1% през 2019 г. Прогнозният ръст за 2019 г. се дължи основно на инвестиционния разход, свързан със закупуването на боен самолет. През периода 2020-2022 г. капиталовите разходи варират в диапазона 4.7%-5.2%. Предвид степента на изпълнение на отделните програми (по данни от ИСУН) и опитът на България от предходния програмен период, се идентифицира риск по отношение на ритмичността на плащанията по сертифицираните разходи. Следва да се припомни, че значителна част от разходите по проектите през Програмен период 2007-2013 г. бяха осъществени през последната година, разрешена за разплащания (2015 г.). Това оказва значително въздействие до публичните капиталови разходи и ги повишава до

7.8% от БВП. Аналогично, допускаме възможност за по-осезаем ръст при капиталовите разходи през 2021-2022 г.

Както и досега Фискалният съвет е констатирал, **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. 24. Отклонение в изпълнението на разходите 2008-2018г.



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

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 2010-2018 г. е 3%, докато средният размер на отклонението, изчислен през дела на разходите към БВП, е значително по-високо - 8%. Тази разлика е разбираема и е следствие на традиционния подход на номинално таргетиране на бюджетните разходи, а не на реални размери.

**Отклоненията при капиталовите разходи са значителни - от неизпълнение с 39.7% през 2017г. до преизпълнение с 32.4% през 2015 г. Следва да обърнем внимание, че през 2015 г. преизпълнението идва основно по линия на разходи, свързани с финалните разплащания по проектите от програмен период 2007-2013 г., което показва непрецизно планиране на капиталовите разходи.**

## 2.5. Дискреционни мерки по приходите и по разходите

При приходите, мерките, планирани на начислена основа, възлизат на 1 368,1 млн. лв. общо за периода 2020-2022 г., като почти 900 млн. лв. са за 2020г. Дискреционната мярка с най-голям ефект е въвеждането на ТОЛ такса с общ ефект от 600 млн. лв. за прогнозния период. Още 286,9 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, с очакван ефект върху приходите от ДДФЛ и осигурителни вноски от 385,8 млн. лв. за прогнозния период. Мерките са основно през 2020 и 2021г., а за 2022г. са предвидени само 33 млн. лв. от избор на осигуряване.

По-сериозни мерки са предвидени в разходите - 3 228 млн. лв. общо за периода 2020-2022 г. (при 4 801,4 млн. лв. в АСБП 2019-2021). Причината е, че отпадат 2 261 млн. лв. разходи за 2019г., а планираните за 2022г. са в размер на 600 млн. лв. Капиталовите разходи са 674 млн. лв. и са за придобиване на бойна техника и самолет. Планирани са 600 млн. лв. са разходите за въвеждане на ТОЛ системата, но абсолютно същите средства са предвидени и като приходни дискреционни мерки, което според нас 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.

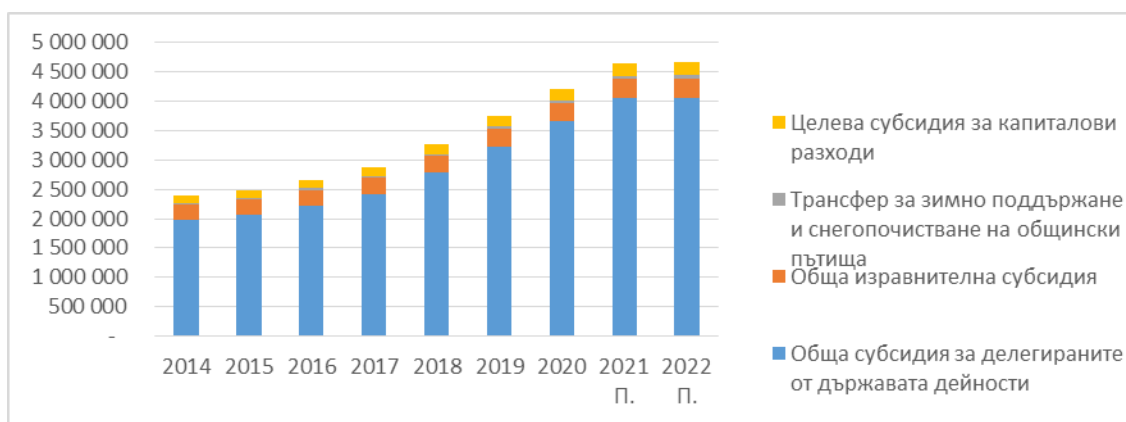
Съпоставката на дискреционните мерки в приходната и разходната част показва, че **правителството е ориентирано към експанзивна фискална политика** (новите разходни ангажименти надвишават 2,4 пъти допълнителните приходни мерки). Въпреки, че нетният ефект от дискреционните мерки е твърде малък (846 млн. лв. повече разходи за 2020г., което е по-малко от 2% от всички държавни разходи), трябва да се внимава за **рисковете от негативните ефекти от воденето на такава политика върху нивото на инфлация в период на функциониране на икономиката над нейния потенциал.**

## 2.6. Фискална децентрализация и общински финанси

Проектът на Закона за държавния бюджет за 2020 г. 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 3 653 185.2 хил. лв.;
- трансфери за местни дейности - в т.ч. обща изравнителна субсидия 307 022 хил. лв. и трансфер за зимно поддържане и снегочистване на общински пътища 43 228.1 хил. лв.;
- целева субсидия за капиталови разходи 199 110.2 хил. лв.

Граф. 25. Изменение на основните бюджетни отношения между централния бюджет и бюджетите на общините под формата на отделни субсидии за периода 2014-2022г. (в хил. лв.)



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 ЗДБРБ за 2020 г. предложената сума за общински трансфери е около 12% по-висока от предложената сума за 2019 г. По отделни видове трансфери, увеличение от около 13%. се отчита при общата субсидия за делегирани от държавата дейности. Следва да се има предвид, че този трансфер е целеви, а средствата се разходват за финансирането на точно определени разходи. Най-съществен ръст се отчитат при разходите в областта на образованието и науката и в социалната политика.

Ръстът при общата изравнителна субсидия е около 4%, а при субсидията за финансиране на капиталови разходи е около 14%.



Промени се отчитат при общините, които нямат достъп до обща изравнителна субсидия. Промяната е по отношение на общините Пловдив и Гълъбово, които получават достъп за 2020 г. и община Благоевград, която не получава достъп за 2020 г. Промяна в механизма за разпределение на общата изравнителна субсидия има във връзка с увеличаването на сумата за разпределение на допълнителния компонент за данъчно усилие, с цел стимулиране на общините за използват данъчните си правомощия със Закона за местните данъци и такси, във връзка с определяне на размера на данъчните ставки. Достъпът до общата изравнителна субсидия се определя на база пет компонента, като най-голям дял има компонентът, който осигурява изравняване на разликата между 120% от равнището за страната и постоянните данъчни постъпления на един жител за конкретна община. Останалите компоненти включват разпределение на база дяловете за разходни потребности на общините с достъп, оценени чрез натурални показатели, компонент за общините, чийто дял на приходите спрямо общите постъпления е по-малък от 25 на сто, компонент за осигуряване на размера на субсидията, определен със ЗДБРБ за 2019 г., както и допълнителен компонент, която се разпределя за общините, които имат осреднено данъчно усилие над средното ниво за съответната ставка в границите, определени със ЗМДТ.

При определяне на достъпа на общата изравнителна субсидия липсва компонент, който да оценява подобряването/влошаването на събираемостта на местните данъци и такси. Чрез включването на подобен компонент може да се постигне стимулиране на общините по отношение подобряване на фискалното планиране и събираемостта на местните данъци и такси.

Наблюдават се промени по отношение на механизма за разпределяне на целевата субсидия за капиталови разходи и механизма за разпределение на трансфера за зимно поддържане и снегочистване на общинските пътища. Премахнат е т.н. изравнителен компонент, който осигурява достигнатия размер на субсидията през предходната година. Като негативен се оценява фактът, че общините продължават да получават извънредни субсидии за капиталови разходи в хода на бюджетната година. Одобрението на тези допълнителни трансфери не са придружени с анализи и оценки, свързани със заложените критерии за разпределяне на средства за подобен тип субсидии.

### III. Изводи и препоръки

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

1. Липсва достатъчно информация за обхвата и методиката на ревизията, извършена от НСИ по препоръка на Евростат. Това обстоятелство допълнително влошава съпоставимостта на данните за българската икономика на национално и международно ниво. Не е предоставена информацията относно значителните отклонения в очакванията за растежа на брутообразуване на основен капитал. Не е изяснена достатъчно подробно промяната на структурата на БВП с оглед запазването на очакванията за растежа. Фискалният съвет счита, че е необходима допълнителна информация в това направление.

2. Твърде вероятно е икономическият растеж да бъде негативно повлиян от несигурността и рисковете както в Европа, така и по света, които нарастват в сравнение с очакванията през пролетта. Тези тенденции представляват значително предизвикателство за овладяването на стабилността на публичните финанси в целия свят. На техния фон и произтичащите рискове пред износа и частните инвестиции, липсата на ревизията относно очаквания икономически растеж от Министерство на финансите изглежда оптимистична. Затова очакванията за растеж следва да се аргументират по-подробно. Фискалният съвет препоръчва правителството да разполага с алтернативен сценарий, при който се реализира съществен спад в икономическата активност.

3. Фискалният съвет препоръчва да се следи внимателно изменението в отклонението от потенциалния БВП и фискалната позиция да бъде по възможност антициклична или в най-лошия случай неутрална.

4. Фискалният съвет намира за положителна тенденция, неподвиждането на бюджетни дефицити в тригодишния прогнозен период, но смята, че е разумно планирането на излишъци, което дава възможност за натрупване на буфери срещу евентуални икономически шокове, вместо заложената неутрална фискална политика на нулеви салда. Те ще послужат при евентуалното настъпване на неблагоприятния икономически цикъл.

5. Фискалният съвет подкрепя намеренията на правителството да не повишава данъчната тежест и да поддържа политиката на ниски данъчни ставки и широка данъчна основа. Резерви за фискална консолидация чрез приходите следва да се търсят при мерките за повишаване на събираемостта на данъците.

6. Рисковете по отношение на приходите са свързани с евентуално надценяване на потреблението. От друга страна, очакванията за приходите изглеждат подценени на фона на прогнозираното развитие на икономиката.

7. Нарастването на дела на преките данъци над този на косвените не изглежда логично предвид очакванията в макроикономически план – намаляване

на темпа на растеж на компенсациите на наетите и значителен принос на потреблението за реалния растеж.

8. Неизпълнението на капиталовата програма се превръща в тенденция, която е основна причина за формирането на излишъци през последните 2-3 години при планирани бюджетни дефицити. Неизпълнението на капиталови разходи на фона на изпълнението на текущите, изменя първоначално планираната разходна структура. Капиталовите разходи, заложи в АСБП 2020-2022 г. изглеждат консервативни предвид макроикономическите условия и предходните прогнози. Фискалният съвет препоръчва по-прецизното планиране в тази насока. При навлизане в неблагоприятната фаза на икономически цикъл, европейските фондове могат да бъдат удачен инструмент за смекчаване на негативни последици.

## IV. Заключение

**Фискалният съвет счита, че есенната макроикономическа прогноза отразява условията в международен план и социално-икономическата обстановка в България.**

Фискалният съвет съгласува:

1. Проект на Закон за държавния бюджет на Република България за 2020 г.
2. Проект на актуализирана средносрочна бюджетна прогноза за периода 2020-2022 г. като мотиви към законопроекта
3. Проект на Стратегия за управление на държавния дълг за периода 2020-2022 г.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ:**

**ПРОФ. Д-Р БОРИС ГРОЗДАНОВ**