



## **Становище на КНСБ върху проект на ЗДБ на Република България за 2020 г.**

### **1. Макроикономическа среда и перспективи за периода 2019 – 2022 г.**

През 2018 г. бе отчетен глобален икономически растеж от 3,6%, като очакванията на МФ в тази посока са за запазване на тези темпове от над 3% годишен прираст на световния БВП до края на наблюдавания период в АСБП 2019–2020 г. По отношение на европейската икономика обаче прогнозите са за спад на икономическия растеж до 1,7% към края на периода. Това е потенциален външен системен риск и за българската икономика, който не трябва да бъде пренебрегван.

Растежът на БВП на България се ускорява през първото полугодие на 2019 г. спрямо същия период на 2018 г. с 4,1%. Към края на годината се очаква страната ни да регистрира реален икономически растеж от 3,4%. За сравнение, през 2018 г. бе отчетен растеж от 3,1%. Прогнозите са за много лек спад и запазване на равнища от 3,3% за всяка от годините до 2022 г. В абсолютно изражение през 2022 г. се очаква БВП на страната да достигне 143 млрд. лв. по текущи цени.

В структурен план за поредна година най-сериозен принос има вътрешното потребление, което още веднъж се доказва като сигурен и устойчив източник на дългосрочен икономически растеж. Налице е ръст на крайното потребление от 6,3% през първите шест месеца на 2019 г. спрямо първите шест месеца на 2018 г. На годишна база се очаква прираст на потреблението от 5,7% при отчетен прираст през 2018 г. 5,4%, а през 2017 г. едва 3,2%. **Като основна причина е открито нарастването на заплатите в публичния сектор. Това нарастване бе заложено още в Бюджет 2019, който КНСБ подкрепи. Една година по-късно могат ясно да се видят положителните ефекти върху икономическата конюнктура и създаването на повече добавена стойност в икономиката.** Ръстът на работните заплати може да се разглежда като дискреционна мярка, която удължава положителната фаза на бизнес цикъла, в която се намираше и продължава да се намира икономиката ни. За сравнение, редица европейски икономики преминаха фазата на „цикличен пик“ много преди нас.

Нарастването на брутната добавена стойност през първото полугодие на 2019 г. е отново 3,5%, както и през миналата година, което говори за известна устойчивост. Тук е важно да се отчете, че растежът на добавената

стойност в промишлеността и строителството бележи ускорение спрямо 2018 г. и достига съответно 2,2% и 2,8%.

Брутообразуването на основен капитал ще играе по-слаба роля за формирането на БВП през следващите години в сравнение с 2018<sup>1</sup> г. Освен това, очакванията са за отрицателен търговски баланс през целия период, където във всяка една от годините е предвиден по-висок прираст на вноса спрямо износа, нещо повече - към края на 2019 г. се очаква страната ни да регистрира отрицателен темп на износ. Величината на нетния износ е ключов компонент за формирането на БВП на страната. КНСБ припомня, че само преди 2 години износет се считаше за един от основните двигатели на икономическия растеж.

Благоприятната макроикономическа среда през 2019 г. се отрази върху търсенето и предлагането на труд в България. Трябва да се отбележи обаче, че през първата половина на настоящата година бе отчетено забавяне ръста на компенсацията на един нает до 7,5%. Това забавяне се дължи до голяма степен на сектор „Услуги“, където ръстът на компенсацията на един нает бе редуциран с 5,4 п.п. до този момент.

Инфлацията през първите 8 месеца на 2019 г. бележи по-високи стойности от предварително прогнозираните. През първото тримесечие на 2019 г. ИПЦ отчиташе средни стойности от 3,1% спрямо същия месец на предходната година, след което бе отбелязано известно забавяне на инфлационните процеси<sup>2</sup>, но отново в граници над очакваните. Прогнозата е инфлацията за 2019 г. на годишна база да бъде 2,8% (с 0,4 пр. п. по-висока от тази в пролетната прогноза на МФ). Основният проблем е в генерираното по-високо равнище на цените на храните, където например през август 2019 г. бе отчетен ИПЦ от 5,1% спрямо август 2018 г. КНСБ алармира за този факт, защото през последните няколко години се забелязва по-висок ръст на инфлацията при онези стоки, които по-често се потребяват от домакинствата с ниски доходи, в сравнение с ръста на общата инфлация за икономиката. По този начин реалната покупателна способност на населението с ниски доходи намалява повече от общото средно равнище.

Трябва да се отчете, че проведената политика в областта на доходите в Бюджет 2019 г. дава своите резултати, макар и все още недостатъчни и с известен лаг във времето. КНСБ е на мнение, че доходите трябва да растат по-бързо от производителността на труда, защото България изхожда от

<sup>1</sup> Брутно образуване на основен капитал: 2017 г. – 3.2%; 2018 г. – 5.4%; 2019 г. – 1.9%; 2020 г. – 3.9%; 2021 г. – 3.7%; 2022 г. – 5.%;

<sup>2</sup> За август 2019 г. – 2,5%

много ниска база и необходимостта от реална конвергенция в това отношение налага подобна политика.

КНСБ счита, че факторът труд за поредна година е подценен в обема на общата факторна производителност, а още по-притеснително е, че той продължава да бъде оценяван все по-ниско до края на 2022 г. Двупосочният ефект на връзката труд-капитал не е отчетен. Не разбираме как може приносът на труда към потенциалния растеж да бъде отрицателна величина, както е заложено от МФ за 2021 г. и 2022 г. КНСБ счита, че потенциалното равнище на БВП е по-скоро абстрактна величина, към която всяка икономика трябва да се стреми в условията на повтарящи се фази на икономическия цикъл. В този смисъл, няма как да приемем твърдения от сорта, че икономиката на България се развива на своя потенциал в момента. За да се дава каквато и да е оценка за това дали реалният БВП е равен на потенциалния, то МФ трябва да даде оценка на това - в коя фаза на бизнес цикъла се намира икономиката на България и да даде повече подробности за методологията, по която са направени изчисленията за приноса на отделните фактори.

## **2. Фискална политика и параметри за периода 2020 – 2022г.**

### **2.1. Средносрочни цели на фискалната политика**

Основната цел на правителството за намаляване на дефицита и реализиране на балансирано салдо по държавния бюджет намира отражение и в Бюджет 2020 г. Предвидено е за 2020 г. бюджетното салдо да бъде нулево, като се очаква да се поддържа балансиран бюджет през 2021 г. и 2022 г. Поради покупката на нови изтребители, очакваното изпълнение на държавния бюджет за 2019 г. ще завърши на дефицит от 2%, което е значително над предварително обявения дефицит през миналата година от 0,5%. След като няколко поредни години (2016 г., 2017 г. и 2018 г.) изпълнителната власт планираше дефицити и отчиташе излишъци по крайното салдо на държавните бюджети, то през тази година ситуацията е по-различна.

В крайна сметка, КНСБ не счита, че балансираният бюджет трябва да бъде цел на една икономическа политика. Само по себе си постигането на тези прогнози не допринася по никакъв начин за по-бързото развитие на българската икономика. Стимулиращият ефект на фискалната политика липсва, което в допълнение с липсата на парична политика от страна на БНБ, поради наличието на Валутен борд, поставя страната ни в ситуация, в която може да разчита единствено на свободните пазарни механизми да регулират дисбалансите в макроикономически план.

Видно от ситуацията до момента, Бюджет 2019 ще приключи на дефицит, но този дефицит не е резултат от конкретна икономическа политика, която има за цел да намали неравенствата и да увеличи икономическия растеж и благосъстоянието на обществото. За поредна година правителството не изпълнява изцяло заявените намерения в тази посока и става все по-пасивно по отношение прилагането на целенасочени реформи чрез инструментите, с които разполага.

Налице е и друга притеснителна тенденция, която засяга преразпределителната роля на държавния бюджет. Предвижда се приходите да намаляват като дял от БВП: за 2020 г. – 36.9%; за 2021 г. – 35.9%; за 2022 г. – 35%. Това са ревизирани оценки на МФ, много различни спрямо първоначално заявените в СБП 2020 – 2022 г. от месец април 2019 г. Настоящата ревизия може да се счита за сериозна, защото навсякъде става въпрос за редуциране на очакваните приходи като дял от БВП съответно: за 2020 г. – 0,1 пр. п. по-малко приходи; за 2021 г. – 0,9 пр. п. по-малко приходи и за 2022 г. – 1 пр. п. по-малко приходи. Разходите, изразени като процент от БВП, за периода 2020-2022 г. също бележат спад от 36,9% до 35,0%, което представлява средногодишна консолидационна стъпка от около 0,9 пр.п. от БВП.

В мотивите към проектобюджета за 2020 г. се акцентира върху абсолютната стойност на БВП и неговия ръст - от 118 млрд. лв. през 2019 г. до 143 млрд. лв. през 2022 г. Привежда се аргумент, че намалението на преразпределителната роля на бюджета като дял от БВП няма да окаже сериозен ефект, защото абсолютната стойност на приходите нараства, именно поради ръста на БВП. КНСБ счита, че този подход на представяне на нещата е заблуждаващ и е доказателство за консервативната политика и отчетливото отдръпване на държавата от процесите, които се случват в реалната икономика. В сравнителен план преразпределителната роля на държавния бюджет на България е много по-слаба от тази на бюджетите в повечето европейски страни, особено по отношение на старите държави членки.

В абсолютно изражение приходната и разходната част изглеждат по следния начин: за 2019 г. очакваните приходи са в размер на 43,5 млрд. лв., а предвидените разходи са 45,9 млрд. лв., което отваря дефицит от 2,4 млрд. лв. Прогнозираните приходи за 2020 г. са в размер на 46,8 млрд. лв., за 2021 г. – 48,3 млрд. лв., а за 2022 г. – 50,1 млрд. лв. (приходите съответстват на разходите в абсолютно изражение поради следването на балансиран бюджет за целия период на АСБП 2020 – 2022 г.).

По отношение на динамиката на приносите на отделните елементи към държавния бюджет може да се каже, че сериозни промени не се предвиждат. В сравнение с разчетите на приходите от пролетната СБП, в

настоящата прогноза се наблюдава номинален ръст на приходите от данъци за всяка от годините от прогнозния период, вариращ между 0,3 и 1,1 млрд. лв. Отново най-голям дял в приходите заемат косвените данъци.

По разходната част се предвижда делът на разходите за персонал да намаляват постепенно, като през 2022 г. е заложено намаление от -0,5 пр. п. **КНСБ категорично не подкрепя възприемането на такъв подход, особено в средносрочен период, предвид необходимостта от реална конвергенция и по-активна правителствена роля за стимулиране на реалния растеж и потреблението.** По редица важни показатели страната ни е на последно място като дял от БВП (инвестиции в НИРД, разходи за здравеопазване, разходи за социална защита), а в същото време се задълбочават неравенствата в обществото, регионалните различия, бедността и пр.).

В този контекст статистиката на МФ показва, че за периода 2009-2018 г. планираните капиталови разходи общо са били в размер на 54 млрд.лв.<sup>3</sup>. За същия период отчетът показва **реализирани капиталови разходи за 43 млрд. лв. Това означава 11 млрд. лв. пропуснати ползи за реални инвестиции и възвръщаемост под формата на допълнителна добавена стойност.** Ако планираните 11 млрд. лв. бяха действително реализирани, при отчитане на инвестиционния мултипликатор БВП следваше да бъде с около 36 млрд. лв. повече, т.е. към 2018 г. БВП на България би следвало да бъде с около 28% повече, отколкото е в действителност. **За КНСБ това е ясен знак за пропуснати ползи и ощетяване на икономическия потенциал поради плахото поведение от страна на изпълнителната власт.**

През 2016 г. е налице 63% изпълнение на първоначално заложените капиталови разходи, през 2017 г. то е 60%, а в Бюджет 2018 г., според последните отчетни данни, изпълнението на заложените капиталови разходи е 86%. Налице е и друга притеснителна тенденция - все по-голям дял от общия размер на капиталовите разходи се реализира през последния календарен месец на годината, което поражда въпроса - съзнателно ли се задържа разходната част на КДБ, с цел преизпълнение на заложените първоначално крайни салда? Според КНСБ, планираните капиталови разходи се превръщат в буфер при изпълнението на заложеното салдо, а тяхното предназначение не е такова.

В крайна сметка, постигнатото салдо през последните години е много различно от планираното, като тенденцията е към по-консервативно поведение от гледна точка на правителствените разходи. Процесът на планиране и изпълнение на държавния бюджет въздейства върху

---

<sup>3</sup>МФ: Архив: Държавни Бюджети

поведението на инвеститорите, затова е важно да има висока степен на съответствие и да не се допуска генерирането на пропуснати ползи за стимулиране на реалния икономически растеж.

## **2.2. Прогноза за сектор „Държавно управление“ за периода 2020 – 2022г.**

**По отношение на дискреционните мерки**, които правителството прилага, може да се каже, че **в приходната част** най-голям ефект има от въвеждането на ТОЛ-такса (ефектът се оценява на 450 млн. лв. за 2020 г. и 150 млн. лв. за 2021 г.). Предвидени са също така приходи в размер на:

- 105,9 млн. лв. от осигурителни вноски в следствие от промяната на МРЗ, минималните осигурителни прагове и минималния осигурителен доход;

- 29,3 млн. лв. приходи от избор на осигуряване;

- 211,1 млн. лв. приходи от осигурителни вноски, вследствие от нарастването на работните заплати в бюджетната сфера с 10%, в т.ч. увеличаването на заплатите на педагогическия персонал.

Предвидени са и други по-малки приходи във връзка с изменението на МРЗ от 560 лв. на 610 лв. от 01.01.2020 г., като общият размер на дискреционните мерки в приходната част за 2020 г. е оценен на 895,7 млн. лв., за 2021 г. – 438,6 млн. лв., а за 2022 г. – 33,8 млн. лв.

**Планираните дискреционни разходи за 2020 г. са в размер на 1,74 млрд. лв.** В разходната част са отчетени увеличението на заплатите в бюджетната сфера и ръстът на МРЗ. Изменението на максималния размер на пенсията от 2019 г. ще струва на Бюджет 2020 г. 74,8 млн. лв., а увеличението на частта от осигурителния доход, върху който държавата внася здравни вноски за лицата, осигурявани за сметка на държавния бюджет, ще генерира допълнителни разходи в размер на 96 млн. лв. За поредна година са отделени много малко пари за социални помощи (едва 46,6 млн. лв.), което на фона на общата сума на всички дискреционни разходи е едва 2,6%. Предвиден е и инвестиционен разход в размер на 100 млн. лв. за 2020 г. за закупуването на нов тип боен самолет. Важно е да се спомене, че в областта на отбраната са предвидени и други разходи през 2021 г. и 2022 г., съответно в размер на 134 млн. лв. и 200 млн. лв. за придобиването на основна бойна техника за изграждането на батальонни групи от състава на механизиранията бригада.

КНСБ припомня, че под дискреционни мерки се разбират всички мерки на фискалните власти, които имат въздействие върху бюджетните параметри и основните фискални показатели. **Според нас, тези мерки**

**разкриват в най-голяма степен посоката на фискалната политика на правителството.** Към момента липсват допълнителни дискреционни мерки под формата на конкретни политики, които да имат някаква сериозна обвързаност с представения проект на стратегия за развитие България 2030. Освен това, проблемът с честите актуализации е сериозен, защото това е явно доказателство, че реформите се правят на парче, година за година, без ясна дългосрочна визия за развитие на икономическата политика.

Като положителен момент може да се открие намаляването на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ от 25,3% през 2017г. до 22,3% в края на 2018 г. В контекста на прогнозите за темпа на растеж на БВП, към края на 2019 г. се предвижда дългът на сектора да отбележи стойност от около 24,1 млрд. лв. или 20,4% от прогнозното ниво на БВП. За периода 2020-2022 г. нивото на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ се очаква да продължи да спада, движейки се в диапазона от 19,8% до 18,2% от БВП или между 25,1-26,1 млрд. лв.

КНСБ споделя мнението, че чрез емитирането на държавен дълг в разумни граници може да се стимулира финансирането на дългосрочни държавни капиталови разходи. Държавният дълг на България вече е много нисък и е подходяща алтернатива (при наличието на разумни идеи за дългосрочно инвестиране) да се използва като допълнителен източник на средства. КНСБ припомня, че страни с дълг към БВП над 30% и дори над 50% имат далеч по-ниски нива на неравенства, по-висок БВП на глава от населението, много по-добри икономически показатели за растеж и допълнително генерирана добавена стойност. **За страни като България, не е особено ясно - какви са последствията и позитивите от сегашните много ниски нива на дълга и дали въобще има позитиви от неговото евентуално допълнително намаляване, каквото е изявеното намерение в АСБП 2020–2022 г.**

### **3. Приоритети на политиките и основни допускания за периода 2020–2022 г.**

#### **3.1. Данъчна политика**

КНСБ констатира, че промените в данъците чрез ЗИД на ЗКПО не предвиждат промяна на данъчната философия, за каквата настояваме вече от много години. Целта на предвидените промени за 2020 г. е по-скоро да подобри структурното събиране на данъчните приходи в обхвата на настоящата система на облагане, посредством транспонирането на няколко европейски директиви. Според нас, направените предложения за данъчни промени през 2020 г. в голямата си част са минимални и биха имали много

слаб, дори незначителен ефект за подобрението на икономическата конюнктура.

В този дух, МФ за поредна година планира запазване на данъчния модел в страната, който е определен като „предвидим и насърчаващ развитието на бизнеса и инвестиционната активност чрез запазване на ниските данъчни ставки за преките данъци (корпоративни данъци и данъци върху доходите на физическите лица), широка данъчна основа и малко на брой данъчни преференции”.

Като основни цели на данъчната политика са посочени **подобряване на събираемостта на приходите, справяне със сенчестата икономика и намаляване на административната тежест и разходите на бизнеса и гражданите.** Това ще се реализира чрез мерки за: ограничаване на данъчните измами, предотвратяване на възможностите за укриване и невнасяне на данъци и отклонение от данъчно облагане, както и цялостно подобро административно обслужване.

Запазват се ставките по корпоративния данък (10%) и данъка върху доходите на физическите лица (10%). По-съществена промяна е подобряването на дефинитивния апарат в ЗДДС, където е въведено и подробно обяснено понятието „свързани лица“, като по този начин се цели справяне с проблема отказ от регистрация по ДДС на привидно свързани фирми, но действащи като отделни юридически лица с оборот, малко по-нисък от прага за регистрация по ДДС (50 000 лв. за 2020 г.).

КНСБ вече изрази в отделно свое становище (относно данъчните промени) принципната си подкрепа за конкретните предложения, **но изказахме разочарование от отказа за по-мощни данъчни реформи.**

КНСБ подкрепя мерките, които ще спомогнат за увеличаване на данъчната събираемост, но не споделя запазването на сегашната система на данъчно облагане като философия и като структура на приходите от преки и косвени данъци. **Основно искане на КНСБ в тази посока е въвеждането на необлагаем минимум.**

Според нашите изчисления на база наличната официална статистика в НСИ, НОИ и БНБ, въвеждането на необлагаем минимум, който да е равен на установената МРЗ за страната (610 лв. за 2020 г.), ще струва на Държавния бюджет между 1,4 - 1,5 млрд. лв. допълнително на година. Това е стойността на реформата, ако тя бъде приложена за всички работещи, независимо от техния доход, като от данъчната основа се извади стойността на минималната работна заплата.



Според нас, тази реформа може да става и поетапно, което няма да натовари толкова много бюджета. КНСБ припомня, че по този въпрос имаме постигнато съгласие между представителите на синдикатите и работодателите и приет конкретен текст и начин, по който необлагаемият минимум да се реализира, а именно:

*„Възстановяване/връщане на данък в края на годината в определен със закон размер на работници и служители с ниски доходи и материални възможности, съгласно праг, определен със закона. Поетапно достигане на сумата за възстановяване, равна на данъка върху годишната МРЗ и на правоимащите – до заетите с размер на дохода по-малък или равен на максималния осигурителен доход“.*

КНСБ счита за редно, след като има изявен консенсус между две от страните представители в НСТС, изпълнителната власт да вземе отношение по този въпрос в най-кратък срок и да поеме конкретни ангажименти за прилагане на това предложение. Към момента все още не виждаме никакви намерения в тази посока. КНСБ е предоставяла многократно в различни свои анализи аргументи за ефекта върху работещите и икономиката като цяло.

Друго много важно нещо, което предлагаме от години, е въвеждането на елементи на семейно подоходно облагане, каквото и тази година не виждаме като намерения. Според нас, това трябва да се възприеме като цялостен модел на прилагане на данъчна политика в България. По този въпрос отново имаме постигнат консенсус с представителите на работодателските организации и сме се обединили отново около конкретен текст, а именно:

*„Въвеждане на нови елементи на семейно подоходно облагане, като данъчни кредити, диференцирани, според възнагражденията и броя на отглежданите в семейството деца“.*

Подобен подход би стимулирал финансово семействата и би насърчил раждаемостта и отглеждането на деца. По същество това е и вид демографска политика. Освен това, по този начин се подпомагат семействата, като се увеличава техният разполагаем месечен доход. Въвеждането на облекчения при покупка на жилища за млади семейства на работещи, в т.ч. чрез безлихвени кредити, при определени ангажименти за местоживееене и работа в страната, също е тема, по която имаме съгласие с бизнеса и очакваме мнението на изпълнителната власт.

Имаме и други предложения за данъчни реформи, но те са с второстепенно значение и целят единствено предлагането на алтернатива на изпълнителната власт за допълнителни приходи в Държавния Бюджет,

които да компенсират разходите, които ще бъдат необходими за въвеждането на необлагаем минимум и интегрирането на елементи на семейно подоходно облагане. Част от тези предложения са: 1) въвеждане на данък върху финансовите трансакции, 2) въвеждане на „данък богатство“, 3) повишаване на данъка върху приходите от дивиденди от 5% на 10%, 4) въвеждане на „дигитален данък“, както и 5) въвеждане на допълнителни данъчни стимули през елементите на прякото данъчно облагане за бизнеса и за гражданите, при направени вноски в секторните фондове за допълнителна квалификация.

Според нас, ако МФ възприеме нашите предложения за промени в данъчната политика, освен по-справедливо преразпределяне на публичните средства, ще се постигне и подобряване на съотношението между преките и косвените данъци като приходи в държавния бюджет.

**Таблица 1: Предложения на КНСБ за промени в данъчната система**

Предложения на КНСБ за промени в данъчната система			
Допълнителни приходи	млрд. лв.	Допълнителни разходи	млрд. лв.
Приходи от акцизи	0,08	Необлагаем минимум	1,5
Приходи от данък "дивидент"	0,08	Необлагаем доход за млади семейства	0,05
Приход от данък върху финансовите трансакции	0,43	Допълнителни данъчни стимули	0,05
Приходи от допълнително вътрешно потребление	0,53		
Приходи от борба с данъчните измами	0,28		
Приходи от въвеждане на данък "богатство"	0,3		
Приходи от въвеждането на "дигитален данък"	0,35		
<b>Общо:</b>	<b>2,05</b>	<b>Общо:</b>	<b>1,6</b>

В резултат на тези промени в КДБ ще постъпят допълнителни средства в размер на 2,05 млрд. лв. Това са допълнителни средства в КДБ в дългосрочен период, които биха покрили на 128% необходимите средства за въвеждането на необлагаем минимум и предприемането на първоначални стъпки за въвеждане на елементи на семейно подоходно облагане.

За пореден път подчертаваме, че нашето основно искане в тази посока е въвеждането на необлагаем минимум. Осъзнавайки цената, която държавния бюджет ще понесе, сме се стремили да предложим алтернативни приходи. Ако тези наши предложения не бъдат възприети в тяхната цялост, то съществуват и други механизми за компенсиране на загубите за бюджета, а именно:

**\* Дефицитна част в КДБ – 0,5 млрд. лв.** Това означава поддържане на бюджетен дефицит от  $-0.35\%$  на годишна база в дългосрочен период. Именно това е златната среда според редица икономисти на позиция на държавния бюджет и в това си положение той е в състояние да подпомага развитието на пазарната икономика;

**\*Затваряне на данъчни облекчения и др. – 0,15 млрд. лв.** Засилено прилагане на мерки, насочени към борба с установените лоши практики през годините за злоупотреба с финансови средства от КДБ поради остаряло законодателство или неререформирани административни особености всяка година, като средноаритметичният резултат в приходната част на година е около 150 млн. лв. повече;

**\* Борба със сивата икономика – 0,25 млрд. лв.** Това е основен приоритет на правителството от много години. Резултатите до момента в предходните отчетни периоди показват засилване на контролните мерки и административните изисквания, а реалните резултати, макар и малки, са налице. Сумата от 250 млн. лв. допълнително от борба със сивата икономика е съвсем постижима на фона на около 25 млрд. лв., които се намират в тази незаконна сфера (над  $22\%$  от БВП);

**\* Самофинансиране – 0,530 млрд. лв.** По предварителни сметки на база данъчния мултипликатор и очакваното повишено вътрешно потребление, в КДБ ще постъпят допълнителни средства от косвени данъци от около 530 млн. лв. на година. Тези средства до голяма степен могат да компенсират голяма част от дупката, която ще се отвори от въвеждането на необлагаем минимум.

**В заключение, събирайки стойността на тези дискреционни мерки, държавният бюджет би генерирал допълнително около 1 млрд. лв., без да отчитаме ниското ниво на държавен дълг и потенциала за растеж, който би могъл да се генерира оттам, ако политиката по дълга стане по-експанзивна. Считаме че няма финансови ограничения и сериозна икономическа аргументация, която да отхвърли нашите предложения, защото европейската практика показва точно обратното.**

## **3.2. Политики в приходите и разходите**

### **3.2.1. Политика в приходите**

Данъчните приходи по традиция заемат най-висок дял от всички приходи в държавния бюджет, като очакванията са към края на 2019 г. те да бъдат в размер на  $56,3\%$  от общите приходи. През 2020 г. се очаква те да намалеят като дял до  $55,8\%$ , а през 2021 г. и 2022 г. да нарастват съответно до  $56,6\%$  и  $57,3\%$ .

Очакваните приходи за 2020 г. от ЗКПО са, както следва: 2,73 млрд. лв. (корпоративен данък), 84 млн. лв. (данък върху дивидентите) и 159,1 млн. лв. (други корпоративни данъци). През 2021 г. е планирано нарастване на приходите от ЗКПО до 3,16 млрд. лв., а през 2022 г. до 3,35 млрд. лв.

Прогнозните приходи от ДДФЛ за 2020 г. са в размер на 4,35 млрд. лв. (с изкл. на постъпленията от патентен данък, които постъпват в местните бюджети), като се очаква те също да нарастват до 4,63 млрд. лв. през 2021 г. и 4,9 млрд. лв. за 2022 г. Очакваните приходи от ДДС са 11,7 млрд. лв., като е предвиден ръст на приходите до 12,36 млрд. лв. през 2021 г. и 13,06 млрд. лв. за 2022 г. **Тези темпове на прираст на преките и основния косвен данък свидетелстват за процес на все по-голямо задълбочаване на негативното съотношение между дела на приходите от преки и косвени данъци. Това е проблем, за който КНСБ алармира вече повече от десетилетие.**

За поредна година приходите от ЗКПО ще бъдат по-малко като абсолютна стойност спрямо приходите от ЗДФЛ, макар ставките на облагане да се запазват на еднакви нива от 10%. Кратка справка в отчетите за изпълнението на бюджетите за последните няколко години, показва че тази тенденция е последователна и размера на събираните данъци от работещите е много по-висок спрямо размера на събираните данъци от бизнеса.

**Като цяло, прогнозните приходи в абсолютно число за 2020 г. ще са с 3,28 млрд. лв. повече спрямо очакваното изпълнение за 2019 г. (43,542 млрд. лв. за 2019 г. и 46,826 млрд. лв. за 2020 г.).** Приблизително 79% от всички приходи в Държавния бюджет идват от данъчно-осигурителната система (37,349 млрд. лв. за 2020 г.). Много малка част от тях обаче са от преки данъци, освен това - 60% от приходите от преки данъци се генерират от ДДФЛ, а останалите 40% от ДДЮЛ, като тенденцията не е към постигане на паритет, а точно обратното.

**Таблица 2: Консолидирана фискална рамка – Приходи (млрд. лв. и %)**

		Консолидирана фискална рамка - Приходи (млрд. лв.)					
		2017 (Отчет)	2018 (Отчет)	2019 (очакв. изпълнение)	2020 (Проект)	2021 (Прогноза)	2022 (Прогноза)
1	Общо приходи	35,31	39,65	43,54	46,82	48,37	50,14
1.1.	Данъчно-осигурителни приходи	29,58	32,23	34,89	37,34	39,26	41,21
1.1.1.	Приходи от преки данъци	5,64	6,13	6,65	7,19	7,65	8,10

1.1.1.1.	приходи от ДДЮЛ	2,30	2,46	2,65	2,81	2,99	3,17
1.1.1.2.	приходи от ДДФЛ	3,33	3,66	4,00	4,37	4,65	4,92
1.1.2.	Приходи от социално и здравно осигуряване	8,36	9,45	10,37	11,23	11,86	12,46
1.1.3.	Приходи от косвени данъци	14,53	15,53	16,69	17,69	18,46	19,30
1.1.3.1.	приходи от ДДС	9,32	10,06	10,95	11,73	12,36	13,06
1.2.	Неданъчни приходи	4,21	5,30	6,42	6,78	6,42	6,37
1.3.	Помощи и дарения	1,52	2,11	2,22	2,69	2,68	2,54
<b>Консолидирана фискална рамка - Приходи (% на промяна спрямо предходната година)</b>							
1	Общо приходи		12,29%	9,81%	7,53%	3,31%	3,66%
1.1.	Данъчно-осигурителни приходи		8,96%	8,25%	7,02%	5,14%	4,97%
1.1.1.	Приходи от преки данъци		8,69%	8,42%	8,12%	6,40%	5,88%
1.1.1.1.	приходи от ДДЮЛ		6,96%	7,72%	6,04%	6,41%	6,02%
1.1.1.2.	приходи от ДДФЛ		9,91%	9,29%	9,25%	6,41%	5,81%
1.1.2.	Приходи от социално и здравно осигуряване		13,04%	9,74%	8,29%	5,61%	5,06%
1.1.3.	Приходи от косвени данъци		6,88%	7,47%	5,99%	4,35%	4,55%
1.1.3.1.	приходи от ДДС		7,94%	8,85%	7,12%	5,37%	5,66%
1.2.	Неданъчни приходи		25,89%	21,13%	5,61%	-5,31%	-0,78%
1.3.	Помощи и дарения		38,82%	5,21%	21,17%	-0,37%	-5,22%

Източник: Приложение 3 (стр. 209) АСБП 2020 – 2022г. и изчисления на ИССИ на КНСБ

**Следва да отбележим няколко основни тенденции в приходната част:**

\* Видно от данните, приходите от ДДФЛ нарастват с по-висок темп от приходите от ДДЮЛ през целия прогнозен период в АСБП. Освен това, приходите от ДДФЛ и като абсолютна стойност са повече спрямо приходите от ДДЮЛ;

\* В края на прогнозния период е предвидено приходите да нараснат с близо 15 млрд. лв. повече спрямо 2017 г.;

\* Приходите от косвени данъци продължават да нарастват като темп на изменение, като все по-голям дял заема ДДС (предвижда се нарастване на приходите от ДДС с близо 3,7 млрд. лв. до 2022 г. при база 2017 г.). Това потенциално ще задълбочи проблема в съотношението между преки и косвени данъци като дял в общите данъчни приходи.

### 3.2.2. Политика в разходите

По отношение на предвидените разходи е важно да е каже, че е заявено намерение за тяхното реализиране в контекста на провеждането на структурни реформи в отделните сектори. В целия проектобюджет са предвидени 855 млн. лв. повече разходи за 2020 г. спрямо очакваното изпълнение за 2019 г. (45,971 млрд. лв. за 2019 г. спрямо 46,826 млрд. лв. за 2020 г.), но тук е важно да се подчертае, че реалните разходи са много повече, защото в условията на заложен балансиран бюджет за 2020 г. и по-големи приходи спрямо 2019 г. в размер на 2,96 млрд. лв., то при равни други условия, фактическите допълнителни разходи ще бъдат много повече, елиминирайки еднократния ефект от закупуването на новите бойни самолети, който е калкулиран в разходната част на Бюджет 2019 г. Отчитайки този факт, то реалните допълнителни разходи за 2020 г. спрямо 2019 г. ще бъдат в размер на 3,28 млрд. лв.

В разходните дискреционни мерки са заложили допълнителни средства за трудови възнаграждения:

- 1) В размер на 624,8 млн. лв. за ръст на разходите за персонал в бюджетните сфери;
- 2) В размер на 360 млн. лв. за ръст на работните заплати на педагогическия персонал в средното образование.

**Общата допълнителна сума за ръст на доходите в Бюджет 2020 спрямо миналата година е в размер на 984,8 млн. лв.**

**Таблица 3: Консолидирана фискална програма – разходна част**

Консолидирана фискална програма - разходна част (млрд. лв.)							
		2017 (Отчет)	2018 (Отчет)	2019 (очакв. изпълнение)	2020 (Проект)	2021 (Прогноза)	2022 (Прогноза)
1.	Общо разходис вноска в бюджета на ЕС	34,47	39,51	45,97	46,82	48,37	50,14
1.1	Текущи разходи	29,41	32,91	36,46	38,60	40,22	41,44

1.1.1	Персонал	7,91	8,78	9,80	10,70	11,22	11,15
1.1.1.1	Залплати	5,27	5,84	6,56	7,35	7,77	7,75
1.1.1.2.	Други възнаграждения	0,90	0,96	1,01	0,85	0,87	0,84
1.1.1.3.	Осигурителни вноски	1,74	1,96	2,22	2,48	2,57	2,56
1.1.2.	Издръжка - общо	3,91	4,39	4,70	4,97	5,03	5,25
1.1.3.	Стипендии	0,09	0,10	0,09	0,12	0,12	0,12
1.1.4.	Социални и здравноосигурителни плащания	14,73	15,95	17,26	18,43	19,50	20,55
1.1.4.1.	Пенсии	9,03	9,49	9,93	10,62	11,27	11,85
1.1.4.2.	Текущи трансфери, обезщетения и помощи за домакинствата	2,62	2,82	3,22	3,36	3,45	3,67
1.1.4.3.	Здравноосигурителни плащания	3,07	3,64	4,10	4,45	4,77	5,03
1.2.	Капиталови разходи	3,70	5,29	7,92	6,55	6,34	6,75
<b>Процент промяна спрямо предходната година (%)</b>							
			2018	2019	2020	2021	2022
1.	Общо разходи с вноска в бюджета на ЕС		14,62%	16,35%	1,85%	3,31%	3,66%
1.1	Текущи разходи		11,90%	10,79%	5,87%	4,20%	3,03%
1.1.1	Персонал		11,00%	11,62%	9,18%	4,86%	-0,62%
1.1.1.1	Залплати		10,82%	12,63%	12,04%	5,71%	-0,26%
1.1.1.2.	Други възнаграждения		6,67%	5,21%	-15,84%	2,35%	-3,45%
1.1.1.3.	Осигурителни вноски		12,64%	13,27%	11,71%	3,63%	-0,39%
1.1.2.	Издръжка - общо		12,28%	7,06%	5,74%	1,21%	4,37%
1.1.3.	Стипендии		11,11%	-10,00%	33,33%	0,00%	0,00%
1.1.4.	Социални и здравноосигурителни плащания		8,28%	8,21%	6,78%	5,81%	5,38%
1.1.4.1.	Пенсии		5,09%	4,64%	6,495%	6,12%	5,15%
1.1.4.2.	Текущи трансфери, обезщетения и помощи за домакинствата		7,63%	14,18%	4,35%	2,68%	6,38%
1.1.4.3.	Здравноосигурителни плащания		18,57%	12,64%	8,54%	7,19%	5,45%
1.2.	Капиталови разходи		42,97%	49,71%	-17,29%	-3,20%	6,46%

Източник: АСБП 2020 – 2022 г. Приложение 3: стр. 206 и ИССИ на КНСБ

\* Ръстовете на разходите за заплати се увеличават като процент при повишаваща се предходна база, което в кумулативно отношение е добра тенденция. Въпреки това, темповете на прираст намаляват, което при равни други условия, може да се отчете като слабост от гледна точка на необходимостта от реална конвергенция на доходите. Притеснителни са и заложените отрицателни стойности през 2022 г.

\* Прави впечатление високото ниво на капиталовите разходи, което е предвидено в периода до 2022 г. Това е предпоставка за нови пропуснати икономически ползи в бъдеще, ако тези стойности не бъдат изпълнени отново, тъй като вече беше споменато за голямата разлика между планирани и реализирани капиталови разходи през последните години.

Освен предвидените увеличения на разходните тавани в отделните министерства<sup>4</sup>, е важно да се подчертаят няколко елемента на разходната част за тази година по функции:

\* **Разходите за Образование** за 2020 г. са в размер на 4,81 млрд. лв., което е с **610 млн. лв. повече спрямо 2019 г.** (4,203 млрд. лв.). По този начин, разходите за образование като дял от БВП за 2020 г. ще достигнат 3,8%.

\* **Разходите за Здравеопазване** са с **499 млн. лв. повече спрямо 2019 г.** (5,75 млрд. лв. за 2020 г. спрямо 5,25 млрд. лв. за 2019 г.). По този начин, разходите за здравеопазване като дял от БВП за 2020 г. ще достигнат 4,5%.

\* **Разходите за социално осигуряване, подпомагане и грижи** са с **902 млн. лв. повече спрямо 2019 г.** (14,84 млрд. лв. за 2020 г. спрямо 13,94 млрд. лв. за 2019 г.). Те представляват 11,7% от БВП.

\* **Разходите за отбрана и сигурност** са с **1,4 млрд. лв. по-малко спрямо 2019 г.** (5,35 млрд. лв. за 2020 г. спрямо 6,78 млрд. лв. за 2019 г.), като тук ефект оказват отделените пари за закупуване на нови изтребители в раздел „Отбрана“. Проектът предвижда разходи за отбрана и сигурност за 2020 г. в размер на 4,2% от БВП при отчетени 5,7% за 2019 г.

\* **Разходите за Общи държавни служби** са със **135 млн. лв. повече спрямо 2019 г.** (3,02 млрд. лв. за 2020 г. спрямо 2,88 млрд. лв. за 2019 г.), като се запазва дял от 2,4% от БВП.

**КНСБ счита, че е много важно каква част от тези допълнителни разходи ще бъде отделена за повишаване на работните заплати в бюджетния сектор. За съжаление, спрямо миналогодишния бюджет, се забелязва отстъпление от идеята за ускорено повишаване на работните**

<sup>4</sup>Приложение 4 от АСБП 2020- 2022 г.



заплати. Считаме че заложените 10% ръст на заплатите в бюджетните сфери като дискреционна мярка към момента са недостатъчни.

### 3.3. Финансово подпомагане на реалния сектор

Основният фокус на държавното финансово подпомагане на реалния сектор е свързан с предоставянето на средства под формата на субсидии, компенсации и капиталови трансфери за нефинансовите предприятия. В изпълнение на чл. 25, ал. 1 от Закона за железопътния транспорт държавата участва във финансирането на дейностите по изграждането, поддържането, развитието и експлоатацията на железопътната инфраструктура. Съгласно действащото законодателство, стопанисването и управлението на предоставените активи – публична и частна държавна собственост, изпълнението на посочените дейности е възложено на Националната компания „Железопътна инфраструктура” (НКЖИ).

За всяка година от периода 2020-2022 г. в АСБП се предвиждат **средства за капиталови трансфери от държавния бюджет за „БДЖ – Пътнически превози“**, като са планирани съответно **139 млн. лв. за 2020 г. и по 39 млн. лв. за 2021 и 2022 г.** С предвидените допълнителни 100 млн.лв. през следващата година ще се даде възможност, макар и частично, да се осигури финансиране за закупуване на най-необходимия подвижен състав (нови пътнически вагони и доставка на нови локомотиви), както и за необходими ремонти на съществуващата техника. КНСБ оценява положително предвиденото допълнително финансиране за 2020 г. и считаме, че това е стъпка в правилната посока по отношение подобряване качеството на предоставяната от държавната железница услуга и превръщането на железопътния транспорт във все по-привлекателен начин за придвижване. Считаме обаче, че тази политика за обновяване на подвижния състав трябва да продължи и през следващите години от хоризонта на прогнозата, а не да бъде еднократно явление.

КНСБ изразява несъгласие с предвиденото замразяване размера на субсидията за НКЖИ за целия период 2020-2022 г. на нивото ѝ от 2019 г. – 145 млн.лв. **Настояваме за увеличение на предвидените средства с 35 млн.лв.** Припомняме, че средствата по субсидията би трябвало да осигуряват не само финансирането и изпълнението на дейностите по текущо поддържане и експлоатация на железопътната инфраструктура, но и покриването на разходите за възнаграждения на заетите в националната компания, което към момента не се случва и за целта се използват средства от приходите от друга дейност в компанията. Именно затова, **през 2020 г. размерът ѝ трябва да се повиши от 145 млн.лв. на 180 млн.лв.**

В съответствие с §4, ал. 1, т. 1 от заключителните разпоредби на Закона за автомобилните превози, в държавния бюджет се предвиждат и **средства за субсидии за превоз на пътници по нерентабилни линии** във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони. За осъществяването на тези превози в бюджета за 2020 г. е предвидено увеличение на субсидията с 8 млн.лв. спрямо равнището ѝ от 2019 г. и тя достига общ размер от 36 млн.лв. (11 млн.лв. за Столична община и 25 млн.лв. за планински и други райони).

КНСБ счита, че предвиденото увеличение е стъпка в правилната посока, защото размерът на нарастване на субсидията е много по-висок спрямо предходната година (2019/2018 г. – 1,5 млн. лв.). Според нашите разчети обаче **размерът на субсидията трябва да бъде увеличен с допълнителни 2 млн. лв., за да се покрият загубите на превозвачите, които изпълняват тази услуга.**

По отношение на средствата за субсидии, които се предоставят на „Български пощи“ ЕАД във връзка с изпълнението на задължението за извършване на универсалната пощенска услуга, през 2020 г. е планирано да бъдат в размер на 32.8 млн.лв. Конфедерацията изразява своята принципна подкрепа. Настояваме обаче изплащането на тази субсидия да се осъществява по начин, който да гарантира, че няма да бъдат налице забавяния на траншовете, което да се отразява негативно влияние върху ръста на работните заплати на заетите – ситуация, която възникваше предни години.

#### **4. Пазар на труда**

Процесите на подобрене на пазара на труда продължиха през първата половина на 2019 г. Отбелязват се исторически най-високи стойности на относителните показатели във възрастовия диапазон 15-64 години, като коефициентът на икономическа активност достигна 73.8%, а коефициентът на заетост 70.7%. Рекордно ниско е и равнището на безработица – 4.2%.

Прирастът на броя на заетите постепенно намалява, като се очаква през настоящата година той да е 0.4%, а през 2020 г. да спадне до 0.2%, с което потенциалът за нарастване на трудовите ресурси да се изчерпи и през следващите две години да започне негативна тенденция на спад – съответно -0.1% и -0.3%. **Недостигът на работна сила става все по-осезаем и той се превръща в проблем, който крие много опасности и рискове пред устойчивия растеж.**

Естествено в такива условия ролята на производствените фактори заетост и производителност на труда по отношение на икономическия

растеж силно наклонява в полза на производителността на труда. В същото време се очертава забавяне ръста на компенсацията на 1 нает, което ограничава темпа на повишение на номиналните разходи за труд на единица продукция и подкрепя разходната конкурентоспособност на икономиката. Този ограничител е ярко очертан в средносрочната бюджетна прогноза, където темпът на нарастване на компенсацията на 1 нает от 8.0% през 2019 г. се очаква да спадне до 6.7% през 2022 г., а за същия период темпът на нарастване на номиналните разходи на единица продукция ще се редуцира от 4.9% до 3.0%. Такава тенденция по отношение насърчаване на разходната конкурентоспособност не може да бъде подкрепена от КНСБ, особено в контекста на необходимостта от ускоряване на реалната конвергенция в доходите.

Засега под въздействието на увеличението на МРЗ за страната, както и на повишението на работните заплати в отрасли с висока добавена стойност и/или висок относителен дял в заетостта, доходите от труд продължават положителната тенденция на сравнително висок ръст. През второто тримесечие на 2019 г.:

- ✓ **средната месечна работна заплата е 1 260 лв.**, което е нарастване с 12% спрямо второто тримесечие на 2018 г., като най-голямо е увеличението в икономическите дейности „Образование“ - с 15.5%, „Създаване и разпространение на информация и творчески продукти; далекосъобщения“ - с 14.6%, и „Енергетика“ - с 12.5%.
- ✓ **общите разходи на работодателите за труд нарастват с 12.2%** спрямо второто тримесечие на 2018 г., като увеличението в индустрията е с 10.5%, в услугите – с 12.7% и в енергетиката – с 12.6%.

През второто тримесечие на 2019 г. средната работна заплата в частния сектор отбеляза предимствен ръст от 12.4% в сравнение с тази от обществения сектор (11%).

#### **4.1. Заетост и безработица**

Търсенето на пазара на труда се увеличава, но на преден план изпъкват структурните дефекти между търсене и предлагане, които ще продължават да бъдат фактор със задържащо въздействие. Освен това остават някои основни проблеми и предизвикателства, които имат трайно отрицателно въздействие върху потенциалния икономически растеж и жизнения стандарт на населението.

- Продължава ограниченото търсене на работна сила в слабо развитите райони – факт, който задълбочава неравенствата и регионалните диспропорции. Регионалните различия в заетостта се запазват, като през второто тримесечие на 2019 г. коефициентът на заетост за населението

на възраст 15-64 г. е най-висок в Югозападния район (77.1%) и най-нисък в Северозападния район (59.2%).

- Безработицата сред някои групи от населението, превърнали се трайно в рискови, остава на сравнително високи равнища – през второто тримесечие на 2019 г. коефициентът на безработица при безработните с ниско и начално образование е 17.1%, с основно образование 11.3%, а продължително безработните (над 1 г.) са 59.5% от всички безработни лица.

Възможностите им за излизане от „капана на бедността“ и от зависимостта от социалното подпомагане са силно ограничени. Те са потенциален източник за попълване контингента на обезкуражените лица, въпреки отчитаните положителни тенденции през последните години. Опитите да се търси решение чрез разширяване и въвеждане на нови форми на гъвкава заетост са неудачни, защото те предполагат ниско заплащане на труда и съответно не стимулират връщане към заетост. Още по-неефективни са те по отношение намирането на допълнителни възможности за преодоляване на структурните дефекти на пазара на труда и разминаването между предлаганите и търсените от работодателите компетенции и умения на работната сила.

В АСБП 2020-2022 г. е заложено активната политика на пазара на труда да бъде насочена в две приоритетни направления:

**Първо** - повишаване квалификацията на работната сила според потребностите на икономиката и увеличаване на заетостта на неравнопоставените групи на пазара на труда, приоритетно от най-слабо развитите райони. Това приоритетно направление е идентично със заложеното в предходната година.

**Второ** - от съществено значение е повишеното по количество предлагане на работна сила. За разлика от миналата година, когато по това направление се целеше активиране на неактивните лица, намаляване на престоя без работа на безработните и поддържане на трудовите навици на най-уязвимите групи на пазара на труда, то сега целта е генерализирана, а потенциалните източници могат да се открият в заложените ключови индикатори.

За намаляването на равнището на регистрираната безработица от 6% през 2019 г. на 5.6% през 2020 г. се очаква да допринесат:

- намаляването на броя на регистрираните безработни лица от 198 000 на 184 000;

- намаляването на броя на продължително безработните от 64 000 на 48 500;

- намаляването на броя на регистрираните безработни младежи (15-29 г.) от 27 000 на 24 700;

На преден план излиза прилагането на два подхода, с оглед постигането на заложените индикатори:

- За продължително безработните – предоставяне на **комплексни услуги** за активиране, информиране, консултиране, обучение и заетост;
- **Интегриран подход** между отделните политики – икономически, социални и политики по заетостта и свободното движение.

Оценката на КНСБ по отношение на регионализирането на мерките и развитието на регионалната политика е положителна, като поставяме акцент върху необходимостта от разработване на дългосрочна кохерентна стратегия за растеж и намаляване на икономическите неравенства в отделните региони посредством адекватни икономически, финансови и данъчни инструменти. Като първа стъпка в тази посока може да се посочи новото райониране на страната ни, от което до голяма степен зависи финансирането по европейските фондове за следващия програмен период. Структурата на заетостта е много важна и развитието на регионалната икономика ще има ключова роля в този процес.

Доколко е налице политическа воля за насочване на необходимите публични ресурси за финансовото им обезпечаване, съществуват реални съмнения. Разчита се на естественото въздействие на икономическия цикъл, на повишената активност на частния сектор, на европейските средства за подобряване качествените характеристики на работната сила. За поредна година предвидените средства за активна политика на пазара на труда по бюджета на МТСП са 73 млн. лв. Според КНСБ, тези средства са недостатъчни, а очакването за компенсиране на ниския им размер със средства от оперативните програми считаме за рисково.

КНСБ приветства опита от предходната година в бюджетни документи на правителството да бъде обхваната и политиката в областта на трудовите отношения, като се изтъква нейния принос за **успешното функциониране на пазара на труда и основните ѝ инструменти – адекватна регулация, балансирана система за социална сигурност и ефективен социален диалог**. В сегашния си вариант тази политика акцентира изключително върху условията на труд, като ключовите индикатори залагат на:

- Намаляване дела на работещите при неспазени норми за условия на труд в проверени предприятия – под 20%;

- Задържане/намаляване на честотата на трудовите злополуки – под 1.00 коефициент на честота;
- Намаляване броя на трудовите злополуки, довели до трайна неработоспособност или смърт – не повече от 125 (при 130 за 2019 г.).

Условията на труд са важна област в трудовите отношения, но тук следва да подчертаем, че на европейско ниво (не само сред синдикалните среди) все повече се налага като ключов индикатор ефективността на социалния диалог и покритието на наемния труд с колективен трудов договор (минимум 60% на равнище икономика, сектори и отрасли/браншове). Тенденцията е това изискване да залегне още със стартирането на новия цикъл на Европейския семестър и то да бъде отразено в Годишния обзор на растежа и Проекта на съвместен доклад по заетостта през ноември.

Още по-абстрактно звучат заложените ключови индикатори за политиките в областта на жизненото равнище, демографското развитие и социалните инвестиции, където се предлага разработването през следващата година на:

- Анализ на тенденциите в неравенствата на доходите (1 брой);
- Доклад за мониторинг на политиките по доходите от труд (1 брой);
- Разработен набор от практически мерки за базата на Националната концепция за социална икономика; последващи анализи за съответствие – жизнено равнище и социална икономика.

Този „иновативен” метод за повишаване на жизнения стандарт чрез инструменти, като разработване на анализи и доклади, несъмнено би имал информационна стойност, но не и практически ползи, поради което КНСБ счита, че те трябва да бъдат конкретизирани и от тях трябва да произтекат съответни целеви показатели за постигане в кратко- и средносрочен план.

## **4.2. Политика по доходите от труд**

Като цяло оценяваме като благоприятни условията за повишаване на доходите от труд, в частност от работна заплата в средносрочен план. Факторите, оказващи положително въздействие върху нарастването на доходите от труд, ще продължат да влияят през 2020 г., както и през следващите години. Какво предлага Бюджет 2020 в тази област:

- Увеличението на минималната работна заплата за страната ще бъде извършено на 2 последователни стъпки – 610 лв. от 1 януари 2020 г. и 650 лв. от 1 януари 2021 г., а след това задържане на това ниво през 2022 г. За нас това намерение за задържане размера на МРЗ през 2022 г. няма

логично обяснение, при условие, че самата прогноза на МФ е през 2022 г. средната работна заплата да достигне 1600 лв.

- За 2020 г. е разчетено увеличение с 10% на средствата за заплати и възнаграждения на персонала, нает по трудови и служебни правоотношения, включително и на средствата за осигурителни вноски, което ще има отражение върху заплащането на заетите в бюджетния сектор. С това се създава възможност на база на увеличения размер на разходите за персонал да се увеличат индивидуалните основни месечни заплати на заетите, въз основа на заеманата длъжност и оценките за постигнатите резултати.

- В сектор „Образование“ ще продължи реализацията на мерките, касаещи подобряване на социалния статус на педагогическите специалисти, като за тази цел ще бъдат предоставяни ежегодно допълнителни средства в размер на 360,0 млн. лв. за увеличение на възнагражденията на педагогическия персонал. Целта е през 2021 г. да бъде постигнато удвояване спрямо 2017 г. на средствата за възнаграждения на педагогическите специалисти.

- За 2020 г. е разчетено увеличение на средствата за заплати и възнаграждения на персонала за изборните длъжности и за заетите в системата на съдебната власт, за които законодателно е регламентиран механизъм за формиране на възнагражденията.

С това намеренията в областта на политиката по доходи от труд се изчерпва и Бюджет 2020 не предлага една по-решителна крачка в политиката по доходи, целяща ускорена конвергенция.

Много важно е как най-справедливо да бъдат разпределени средните проценти на увеличение на заплатите в бюджетните дейности, защото базата, от която тръгват увеличенията е много различна, както по икономически дейности, така и в професионално-квалификационен разрез.

Очакваме от правителството през Закона за държавния бюджет и Постановлението за неговото изпълнение да поеме изпълнението на следните ангажименти:

- Увеличението да бъде с по-голям процент към някои структури служби, агенции и др.под., работещи на терен: **НАЦ, НОИ, НЗОК, АСП, АЗ, ГИТ, БАБХ, социални домове, музикално-сценични изкуства** и др.;

- Допълнителните средства да се използват изцяло за промени на основните работни заплати, но не и за допълнителни възнаграждения за постигнати резултати в държавната администрация. Същият подход да се прилага и за звената в сферите и дейностите, финансирани чрез Единни

разходни стандарти, както и по отношение на всички работници и служители, чиито работни заплати се финансират от бюджета;

- Средствата да се разпределят така, че увеличението на всяка индивидуална работна заплата да се състои от две части – половината от средствата като еднаква „твърда“ сума към индивидуалните работни заплати (инфлационна част) и другата част – съобразно приноса и индивидуалното изпълнение на база годишната оценка за работещите в държавната администрация, а за всички останали според прилаганите на място критерии и правила за оценка.

КНСБ смята, че очертаната през миналата година тенденция, както и настоящите промени в политиката по доходи на правителството ще имат своята положителна роля. **Налице са обаче очевидни секторни слабости и дисбаланси в политиката по доходи и те трябва да бъдат преодоленни с последователни и целенасочени мерки и действия, с оглед на изключително ниските нива на заплащане на труда във важни социални системи:**

- В агенциите към МТСП са заети високо квалифицирани специалисти, работещи „на терен“ (някои от тях при утежнени условия на труд) –при изключително ниски нива на заплатите;
- В здравеопазването такива са –Училищно и детско здравеопазване (УДЗ), РЗИ, ДМСГД, държавни психиатрични болници, Центрове за трансфузионна хематология;
- В областта на културата - заетите в музеите, библиотеките и читалищата;

**Таблица 4: Сравнение на разходите за персонал по първостепенни разпоредители (министерства) – Проектобюджет 2020 към Бюджет 2019 (обнародван в ДВ на 13.12.2018 г.)**

Министерство	Бюджет 2019 (хил. лв.)	Бюджет 2020 (хил. лв.)	Разлика (хил. лв.)	Процентно изменение
МФ	312 833,0	344 112,1	31 279,1	10%
МВнР	26 103,7	28 775,3	2 671,6	10,2%
МО	995 922,3	1 095 514,5	99 592,2	10%
МВР	1 377 853,2	1 531 438,5	153 585,3	11,1%
МП	199 972,0	222 094,2	22 122,2	11%
МТСП	109 261,9	120 188,1	10 926,2	10%
МЗ	245 964,3	282 043,1	36 078,8	14,7%
МОН	372 573,1	430 486,6	57 913,5	15,5%
МК	115 649,1	136 664,9	21 015,8	18,2%



МОСВ	31 778,3	34 956,2	3 177,9	10%
МИ	33 781,3	40 292,2	6 510,9	19,3%
МЕ	7 169,5	7 886,5	717	10%
МТ	2 957,5	3 253,2	295,7	10%
МРРБ	46 187,0	72 361,7	26 174	56,7%
МЗХГ	107 369,9	118 106,8	10 736,9	10%
МТИТС	33 414,1	37 569,1	4 155	12,4%
ММС	13 072,1	15 011,1	1 939	14,8%

#### 4.2.1. Стандарти за делегираните от държавата дейности с натурални и стойностни показатели за 2020 г.

Основните моменти в проекта на ЗДБРБ за 2020 г., отнасящи се за делегираните от държавата дейности са:

- Завишение на общата субсидия за делегираните от държавата дейности, определена въз основа на приети от Министерски съвет стандарти за финансиране от април и ноември 2019 г. Увеличението спрямо бюджета за 2019 г. е в размер на 418 795 000 лв., от които по функции са, както следва: за функция „Общи държавни служби” – 11 878 100 лв., за функция „Отбрана и сигурност” – 7 073 400 лв., за функция „Образование” – 341 514 100 лв., за „Здравеопазване” – 14 883 100 лв., за „Социално осигуряване, подпомагане и грижи” – 30 024 000 лв., за „Култура” - 13 152 800 лв. и „Икономически дейности и услуги” – 269 500 лв.
- Осигурен е ръст на субсидиите за местни дейности спрямо 2019 г. с 13 000 100 лв.
- Ръст на целевата субсидия за капиталови разходи с 25 млн.лв.;
- 5 млн.лв. повече трансфер за зимно поддържане и почистване на общински пътища.

Единните разходни стандарти в делегираните от държавата дейности позволява да се направят следните изводи по отношение възможностите за увеличение на работните заплати:

**Във функция „ОБЩИ ДЪРЖАВНИ СЛУЖБИ”** средствата са 340,3 млн.лв. (увеличение с 38.5 млн.лв. спрямо 2019 г. или с 11.26%). От тях 313,6 млн.лв. са за заплати на общинска администрация и кметове на населени места. Увеличените средства дават възможност за ръст на заплатите с 10%, в зависимост от атестационната оценка, съгласно наредбата.

**Във функция „ОТБРАНА И СИГУРНОСТ“** предвидените допълнителни средства за ръст на стандарта за 2020 г. са средно 8.05%. Най-ниският прираст е отчетен в *„Местни комисии за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните, центрове за превенция и консултативни кабинети към тях, обществени възпитатели“*, където предвиденият ръст на стандартите е едва 6.06%. Най-големият ръст е от 10.04% за *„Местни комисии за борба с трафика на хора“*. Натуралните показатели остават почти непроменени спрямо предходната година, което означава, че предвиденият ръст няма да бъде за сметка на съкращаване на щатни бройки. Въпреки това, темпът на прираст на стандарта в тази функция, не ни дава основание категорично да твърдим, че работните заплати на работещите в тази сфера ще нараснат поне с 10%. Налице са и не малко нови пера, които за първи път се добавят и не присъстват в ЕРС от предходни години. В този смисъл, липсват сравними данни спрямо предходен период.

**Във функция „ОБРАЗОВАНИЕ“** стандартите за финансиране на детските градини са увеличени средно с 15%. Разпределението на средствата по детски градини е чрез формула за всяка община, която се изготвя по натурални и стойностни показатели и се утвърждава от кмета на общината. От анализа на средствата по формули, публикувани на сайта на общините за 2019 г. се установява, че средствата по стандарт в детски градини са увеличени спрямо 2019 г. с 11.57% в община Сливен, 11.75 в Добрич, 11.65% Дупница при същите натурални показатели. С решението от месец ноември МС е отразил промяна в натуралните показатели по общини само от структурни реформи – сливане, преобразуване и закриване. Намаляването на броя на децата ще бъде обявено от отрасловите министерства през януари 2020 г. и ще се отрази по бюджетите на общините в намаление или увеличение през март – април 2020 г. Най-голямо е нарастването на стандартите за *„Дете от 5 до 6 годишна възраст в полудневна група“* – 19,41% и *„Стандарт за ученик в индивидуална форма на обучения“* – 19,40%.

Трудно може да се прогнозира с колко ще се увеличат заплатите на педагогическия персонал, тъй като това е в зависимост от броя на персонала и неговата квалификация. Разходът за персонал в образованието за допълнителни трудови възнаграждения е голям. Въпреки това, ако се използват част от средствата от стандарта за издръжка на 5-6 годишните деца и дофинансиране в малките общини, каквато практика има, е възможно да се увеличат заплатите на педагогическия персонал с 15%.

Стандартите за финансиране на неспециализирани училища, професионални гимназии, паралелки за професионална подготовка, специални училища, центрове за специална образователна подкрепа, са

увеличени със 16%. Значителен ръст се наблюдава в допълващия стандарт за ученик в комбинирана форма на обучение - с 19.36%. За 2020 г. се въвежда нов допълващ стандарт за ученик с разширена подготовка по музика в основна степен. Средствата за училищата се разпределят по формули за всяка община. И в тази дейност намалява броят на учениците в много общини, което ще се отрази и на финансирането. Възможностите за увеличение на заплатите на педагогическия персонал трудно могат да се анализират.

Важно е да се посочи, че по-нисък прираст на стандартите (между 13 и 17%) се отчита там, където стойностите на натуралните показатели са по-високи, и обратното, където натуралният показател е по-нисък, се наблюдава по-висок прираст на стандарта (между 17 и 19%). Освен това, в над 70% от всички пера във функция „Образование“ стойностите на натуралния показател намаляват спрямо предходната година (например: Детски градини, Неспециализирани училища, без професионална гимназия, Домове за пълнолетни хора с увреждания, Домове за деца, лишени от родителска грижа от 1-ви до 12-ти клас включително, или до завършване на средно образование, Център за обществена подкрепа и др.).

Предвид тези особености, КНСБ иска гаранции, че предвидените допълнителни средства за ръст на стандартите във функция „Образование“ за 2020 г. ще бъдат достатъчни за предварително обещания ръст на работните заплати в този сектор, което е и приоритет за изпълнителната власт.

**Във функция „ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ“** **средният ръст на увеличение е 10%**, като за *здравен кабинет в детски градини и училища* е 10%, *детски ясли* – 10.81%, *детски кухни* – 10.70% и *яслени групи в детски градини* – 11.04%. Анализът на средствата в дейност здравни кабинети показва, че е възможно увеличение на заплатите на медицинските специалисти с 10% в областните градове, където броят на децата се запазва същия или нараства спрямо 2019 г. В областните градове и малките общини, където броят на децата ежегодно намалява, увеличение на заплатите с 10% е възможно, при условие, че общините дофинансират със собствени средства. Ще останат големите различия в размерите на основните заплати на медицинските специалисти в малките общини.

В дейност *детски ясли, детски кухни и яслени групи в детски градини* увеличеното на стандартите дава възможност за 10% увеличение на заплатите на персонала.

Важно е да се подчертае, че натуралният показател намалява в не малка част от перата. Налице са и дейности, за които няма предвиден

никакъв ръст на стандарта (например: Допълващ стандарт за дейности по Националната стратегия за борба с наркотиците).

**Във функция „СОЦИАЛНО ОСИГУРЯВАНЕ, ПОДПОМАГАНЕ И ГРИЖИ”** стандартите са увеличени диференцирано, както следва:

В специализираните институции - с 10%, социалните услуги, предоставяни в общността средно стандартите са увеличени с 10.85%, като в защитени жилища, центрове за настаняване от семеен тип, увеличението е 15%, ЦНСТ за младежи с увреждания с потребност от постоянни медицински грижи - 20% и в преходно жилище – 7.21%, наблюдавано жилище, кризисен център и приют – 8%. Средствата ще покрият увеличението на минималната работна заплата и 10% увеличение на заплатите на останалия персонал при условие, **че средства от увеличението на ЕРС се разпределят за разходи за персонала – заплати и осигурителни вноски от работодател.** При остатък се разпределят и средства за издръжка на дейността. **Планираните средства от стандартите няма да покрият 10% увеличение на заплатите в преходни жилища.**

Най-ниският прираст на стандарта е от 7,9% при *„Дневен център за стари хора“* и *„Център за социална рехабилитация и интеграция“*. Освен това, в центровете за временно настаняване и в центровете за обществена подкрепа, заложеният ръст на стандарта е едва 8%. Погледнато в натурален показател, става въпрос за значителен брой. В звено *„Майка и бебе“*, както и за Приютите е предвиден отново ръст с едва 8%. Тенденцията отново почти навсякъде е към намаление на абсолютната стойност на натуралните показатели. Най-високият прираст на стандарта спрямо 2019 г. е 20,01% за *„Център за настаняване от семеен тип за деца/младежи с увреждания с потребност от постоянни медицински грижи“*.

**Във функция „ПОЧИВНО ДЕЛО, КУЛТУРА, РЕЛИГИОЗНИ ДЕЙНОСТИ”** са разчетени средства за субсидирана численост и допълващи стандарти за закрити площи. В държавни музеи и художествени галерии стандартите за численост са увеличени с 8.24% спрямо 2019 г. и държавна библиотека с 8.05%. В общинските културни институти – музеи и художествени галерии с регионален характер - с 8.61% и библиотеки с регионален характер - 8.60%. Допълващите стандарти за закрити площи остават непроменени през 2020 г. Необходимо е да се направи задълбочен анализ по дейности, за да се постигне увеличение на заплатите с 10%, тъй като е възможно на места планираните средства да не покрият увеличението.

#### **4.2.2. Ваучерно хранене**

КНСБ оценява много високо положителния ефект на ваучерното хранене и **настоява за увеличение на квотата за ваучери за работническо хранене** по чл. 209, ал. 7 от ЗКПО и чл.58 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2020 година от 320 млн.лв. на 350 млн.лв. или пълна либерализация на пазара на ваучери, което ще създаде допълнителни условия за реално увеличение на доходите от труд.

**В заключение, бихме желали да видим една догонваща политика по доходите спрямо средноевропейските нива, последователно реализирана през бюджетите на правителството, както и изпреварващ ръст на минималната работна заплата за страната.** В този контекст настояваме за ускорен ръст на МРЗ, който да доведе до нарастващо съотношение спрямо средната работна заплата до 50%, с цел доближаването ѝ до „заплата за издръжка” (*living wage*). Предвидените в АСБП на МФ ръстове от днешна гл.т. не гарантират такава промяна, а по-скоро потвърждават статуквото от 43-44% съотношение, а през 2022 г. дори спад на това съотношение до 40%.

В международен план средната нетна работна заплата в СПС в България е 1.6-2.5 пъти по-ниска от тази в старите държави членки (Италия, Испания, Германия, Великобритания и Люксембург) и 1.1-1.4 пъти спрямо новите държави членки (Латвия, Румъния, Унгария, Чехия и Полша). На практика, този показател е най-точният измерител на покупателната способност на заплатите, защото отразява както разполагаемия размер, така и ценовите разлики между отделните страни. Ускоряването на конвергенцията, според КНСБ, би било възможно и осезаемо за наемния труд при **ежегоден номинален ръст на заплатите от поне 15% и реално увеличение от порядъка на 12-13%.**

## **5. Секторни политики**

### **5.1. Средно образование**

Бюджет 2020 г. на Република България е реалистичен и в голяма степен обезпечава финансово политиките в сферата на средното образование. Въпреки положителната стъпка за увеличение на възнаграденията на педагогическите специалисти с допълнително предвидените 360 млн.лв., които ще бъдат достатъчни за около 15-17% ръст на учителските заплати, изразяваме своята неудовлетвореност от факта, че с тези средства няма да бъде възможно постигането на договореното в КТД увеличение на работните заплати на педагогическите специалисти с 20%. Това провокира изпълнението на поетия от правителството ангажимент за двойно увеличение на учителските заплати до края на мандата. Във връзка с това считаме, че би било редно в Бюджет

2020 г. за средно образование (предучилищно и училищно образование) да се отпуснат допълнително още 110 млн.лв. за увеличение работните заплати на педагогическите специалисти и договорените допълнителни трудови възнаграждения в КТД. Освен това, необходими са и не по-малко от 20 млн.лв. допълнително за закупуване на нови ученически автобуси, тъй като по-голяма част от използваните в момента са амортизирани и застрашават живота на учениците.

## **5.2. Здравеопазване**

В проекта за бюджета на Министерство на здравеопазването се предвижда 661 551,9 хил. лв., **което нарастване е със 112 976 хил. лв. повече спрямо приетия бюджет за 2019 г.** Припомняме, че е постигнато споразумение с изпълнителната власт за увеличение на бюджета за болнична помощ с 233 млн. лв. за 2020 г., които да послужат за достигане на договорените в КТД минимални нива на заплащане за лекари и професионалисти по здравни грижи. Надяваме се, че това ще стане факт чрез НРД за 2020 г. между НЗОК и БЛС.

С проекта на ЗДБРБ за здравеопазване се предвижда единствено увеличение с 10% на възнагражденията на работещите в бюджетната сфера. КНСБ счита, че е необходимо да се намерят допълнителни средства в рамките на 6 млн. лв. за училищно и детско здравеопазване, за да се изпълни КТД и за тези медицински специалисти. По този начин ще бъде възможно осигуряването на достатъчно средства за достигане на договорените в КТД начални работни заплати за професионалистите по здравни грижи в детско и училищно здравеопазване.

КНСБ ще настоява, както чрез намесата на Министерството на здравеопазването, така и чрез Националния рамков договор, да се гарантира достойното заплащане на медицинските специалисти и особено на т.н. среден медицински персонал и заетите в училищното и детското здравеопазване. За Конфедерацията отговорност на ръководството на МЗ е да гарантира изпълнението на поетия към специалистите по здравни грижи ангажимент на територията на цялата страна, да няма медицински специалист, чиято заплата е под равнището на договореното в отрасловия колективен трудов договор за сектор „здравеопазване“.

## **5.3. Държавно управление**

КНСБ отчита като положителни направените стъпки в Проектобюджета за увеличение на заплатите за 2020 г., но считаме, че реалният процент на увеличение на основната месечна заплата на служителите ще е под 10%, независимо от по-големия процент увеличение на ФРЗ. Поддържаме искането си за 20% увеличение на ФРЗ по ведомства,

за да бъде постигнато увеличение на заплатите над 10%, което ще доведе до положителен ефект при прилагането на Наредбата за заплатите на служителите в държавната администрация (НЗСДА) с последните изменения през 2018 г. и 2019 г.

Важно е да се каже, че в проекта на ЗДБРБ за 2020 г. има увеличение на средствата за персонал от 3,9% до 18,5%, като среднопроцентното увеличение е с 10,8% в следните системи: МТСП, МФ, МП, МВР, ДАНС, ДАТО, ДА "Архиви", ДА "ДР и ВВЗ", ДА "ЕУ" и общата субсидия за делегираните от държавата дейности на общинска администрация и социални грижи - делегираните от държавата дейности.

#### **5.4. Земеделие**

Видно от направения сравнителен анализ на разходите за персонал 2019 към 2020 г. (Таблица 4 на стр. 27 от настоящия документ) е налице увеличението им с обещаните 10%. Разходи за персонал в МЗХГ за 2019 г. бяха 107 369,9 хил.лв., като за 2020 г. се планира да бъдат 118 106,8 хил.лв., което представлява увеличение с 10 736,9 хил.лв.

В Селскостопанска академия, която е с автономен бюджет, също ще има увеличение с малко повече от 10% (около 400 000 лв.).

За съжаление предвиденото увеличение на разходите за персонал от 10 736,9 хил.лв. напълно покрива дефицита на Министерството за 2019 г. При условие, че до края на 2019 г. не бъде преодолян формирания дефицит, изключително трудно ще се приложи увеличението на работните заплати в структурните звена.

Отново остава необезпечен и финансовия ресурс необходим за наетите работници и служители в 2019 г. от двата нови полигона от ИА Борба с градушките - 220 човека. Разширението на градозащитата е в изпълнение на целите на правителствената програма.

Натовареността на работещите в БАБХ в извънредната обстановка с африканската чума по свинете доведе до натрупани часове извънреден труд и дежурства, които поради огромния дефицит в бюджета на МЗХГ са все още неплатени. При условие, че отново се повтори сценария от миналата година, при който имаме затруднение с увеличението на работните заплати в началото на 2020 г, социалното напрежение в системата на Агенцията ще ескалира. Необходимите допълнителни средства за МЗХГ са 10 милиона лева.

#### **5.5. Политика в областта на енергетиката**

Обявеното намерение за частична либерализация на електроенергийния пазар за домакинствата от средата на 2020 г., като се включи 30% дял на свободния пазар при формиране на цената на потребителите на ниско напрежение, ще се отрази в повишение на цените на домакинствата с между 4% и 6%, без да се отчита инфлационния фактор. Оценката е направена на база на статистическите данни на НСИ за първото полугодие на 2019 г. за цени на домакинства и цени на малки индустриални потребители на свободен пазар.

Според КНСБ, тенденцията за изкарване на всички стопански потребители на ниско напрежение на свободния пазар, ще породи тежки проблеми за малките бюджетни организации (болници, детски градини, училища, общини и др.). Основният проблем при тях е организационен – те нямат опита да планират и управляват енергийните си разходи на свободен пазар. За пример, може да се посочи, че значим брой от големите бюджетни организации, които сега са на свободен пазар, плащат най-високите цени на Доставчик от последна инстанция, поради организационни проблеми. Поради това, такъв преход, който ще засегне цялото ни общество, се нуждае от сериозна подготовка и въвеждане на иновативни подходи за управление на енергийните разходи на малките потребители. Представените ключови индикатори за изпълнение и целеви стойности в сектор енергетика не отчитат реалното състояние на сектора, а именно:

- (1) Делът на възобновяемата енергия в брутно крайно потребление на енергия за периода 2015 - 2017<sup>5</sup> се движи устойчиво около 18%. Посочената стойност в таблицата за 2019 г. е 14,8%, което е трудно обяснимо и показва, че е възможно страната ни да не изпълни целите си.
- (2) Делът на възобновяемата енергия в потреблението на горива в транспорта достига 7,2% през 2017 г. Не е ясно на базата на какви политики и мерки този дял през 2019 г. ще достигне 10,1% (30% увеличение);
- (3) Базовият показател за Първично енергийно потребление за 2017 г. е 18 334.3 хил. т н.е., а посочената прогноза за 2020 г. в таблицата е 19 962 хил. т н.е. (за 2019 г. липсва прогноза). Не е ясно този ръст на какво се дължи, но определено показва, че мерките за енергийна ефективност не постигат целите си. Същото е положението и с показателя „Крайно енергийно потребление“ – 9 738 хил. т н.е. за 2017 г. и 10 338 хил. т н.е. като прогноза за 2020 г.

---

<sup>5</sup> Данните за 2017 са от сайта на НСИ, Бюлетин за състоянието и развитието на енергетиката и Четвъртият национален доклад за напредъка в насърчаването и използването на енергията от възобновяеми източници на МЕ



Цитираните дългосрочни национални цели за развитие на енергийния сектор до 2030 г. не съответстват на вече обявените намерения за повишаване на дела на ВИ в брутното крайно потребление на енергия в страната след преговори с ЕК. Така националната цел от 25% вече е прието да бъде 27%.

При представяне на разходите на ключовия Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ не се отчита постигнатото съгласие под егидата на Министерство на икономиката - 25% от приходите от продажби на въглеродни квоти да се отделят за подпомагане на индустриалните потребители. Това съществено ще промени възможностите за поемане на разходите на НЕК ЕАД, наложени от дългосрочни договори за изкупуване на енергията, както и намаляването на крайните цени за домакинствата.

Като обобщение на заложените преглед в АСБП 2020–2022 г. в сектор Енергетика може да се каже, че:

- Актуализираната прогноза не посочва реалните проблеми и съответно не залага мерки за решаването им;

- Наличието на противоречие между приеманите на европейско ниво мерки и цели за ниско въглеродна енергетика и националната особеност при производството на електрическа и топлинна енергия е скрито с общи фрази, но реално набира тежест и може да доведе до сериозни социални проблеми;

- Залагането на добри цели за развитие на високотехнологични инициативи в сектора, без да се предлагат реални национални програми, е слабост, която ще допринесе за допълнителното изоставане на страната ни от другите страни членки на ЕС;

- Не са показани актуалните прогнози за развитие, обсъждани активно с ЕК, което залага прогноза с неверни целеви показатели;

- Залаганите промени, които водят до повишаване крайните цени на електрическата енергия за бита, остро изваждат необходимостта от планиране на мерки за социално подпомагане на уязвимите потребители.

## **6. Социални политики**

В документите, придружаващи проекта на бюджета за 2020 г.(АСБП) отчетливо се декларира, че политиките със социална насоченост остават на досегашното си ниво и при параметрите на действащото законодателство. Това е валидно както за всички програми на социалното подпомагане, така и по отношение на държавното обществено осигуряване. **Социалната компонента на разходите по консолидираната фискална програма като дял от БВП на страната остава на почти непроменено ниво – 14,6 на сто очаквано за 2019 г. и 14,5 на сто 2020 година ( 8,4% пенсии; 2,7% трансфери и помощи за домакинствата и 3,5% здравноосигурителни плащания).**

Всъщност процентът на „социални и здравно осигурителни плащания“ в 2020 г., според прогнозата, е планиран с 0,1 п.п. под равнището на очакваното за тази година и това формира разликата в общия дял на социалната съставка на бюджета. Отделно от това, прави впечатление делът на разходите за пенсии, който тук е посочен на равнище 8,4 на сто от БВП, а съгласно заложеното в проекта на ЗБДОО е 8,3 на сто, както като очаквано изпълнение за 2019, така и като план за 2020 г. Това не е въпрос, който КНСБ може да подмине, защото проблемите на адекватността на социалните плащания, както и на въздействието на социалните трансфери върху тях са от първостепенно значение за отношението на синдиката към бюджета, но и за оценката на напредъка на България по Европейския семестър и социалните показатели на ЕССП. Но, дори и да не е налице посочената колизия в числата, КНСБ счита, че липсата на амбиция по отношение на социалната част на консолидираните финанси за следващата година е укорителна, особено що се отнася до политиките на социално подпомагане на уязвимите групи. Все пак намалението с 0,1 на сто от БВП формира 12,6 млн. лв., които биха могли да се разходват в полза на социалните политики.

**6.1. По отношение на подпомагането на семействата с деца и семействата, които полагат грижи за деца в риск е налице задържане както размерите на всички видове помощи, така на подходящия критерий за тяхното получаване. Това предполага, че обхватът на лицата, които биха имали права по тази линия, ще се стеснява, поне що се отнася до работещите българи, доколкото все пак в 2020 г. се очаква ръст на доходите от труд. Видно от данните в материалите към бюджета - броят на средно-месечните случаи на подпомагане с тези политики, остава непроменен, а по отношение на месечните помощи за отглеждане на дете е налице намаление с почти 45 хиляди случая, което потвърждава нашия извод за обхвата. Естествено и предвидените за целта средства намаляват с 16 775, 0 млн.лв. (от 597 988, 7 хил.лв. в 2019 г. на 581 213,7 хил.лв. за 2020 г.).**

**6.2. Нарастване на средствата (със 135 643,1 хил.лв.) е предвидено за подпомагането на лицата с увреждания, като това е свързано основно с промененото законодателство, относно правата на тези лица (от 436 997, 6 хил.лв в 2019 г. на 772 640,7 хил.лв. за 2020 г.) Предвидените тук политики са единствени пример на прилагане на официалната линия на бедност, като базов параметър за определяне на финансова подкрепа и достъп до целеви помощи, както и размерът на последните. Новият начин на подпомагане, който влиза в сила от началото на следващата година, обуславя и по-високите разходи по тази социална програма на МТСП. Дали обаче това ще се изрази в повишаване адекватността на**

подпомагането на тази група лица, както в ресурсно изражение, така и като ефективност,<sup>21</sup> е трудно да се съди по съдържанието на бюджета.

Новоприетият Закон за личната помощ и въведеният с него механизъм на предоставяне на услуги също предполага целеви ресурс. Заложените случаи на подпомагане с този нов закон са **23 400 броя средно годишно**. По приложението на тази програма КНСБ ще съсредоточи много внимателно наблюдение, доколкото практиката, заложена в закона е твърде спорна и като замисъл и като възможности за реализация.

**6.3. Особено тревожно стои според Конфедерацията проблемът с прилагането на т.н. целево подпомагане за отопление.** Вярно е, че по предложение на КНСБ бяха променени както натуралните показатели за подпомагане, така и критериите за достъп. Разширен беше обхватът на лицата и семействата, увеличи се и помощта и за целта в 2018 г. и 2019 г. бяха обезпечени целеви средства.

Видно от секторната политика в сферата на енергетиката, **обявеното намерение за частична либерализация на електроенергийния пазар за домакинствата от средата на 2020 година, като се включи 30% дял на свободния пазар при формиране на цената на потребителите на ниско напрежение, ще се отрази в повишение на цените на домакинствата с между 4% и 6%, без да се отчита инфлационния фактор.** Това ще бъде нов удар върху доходите, не само на социално-слабите граждани, но и на тези, които имат доходи от труд. **В разходната част на бюджета за следващата година не се предвижда нищо в повече от съществуващата сега ситуация – 250 000 подпомагани лица и семейства и 121,3 млн.лв. разходи.** Проблемът с енергийната бедност на българина се отлага вече години наред и това е една бомба със закъснител, предвид либерализацията на пазара, която ще засегне цялото общество. Този преход се нуждае от сериозна подготовка и въвеждане на иновативни подходи за управление на енергийните разходи на малките потребители и **КНСБ настоява категорично Правителството да се заеме сериозно с разработката на целеви решения.**

С оглед на гореизложеното КНСБ счита, че въпреки предвиденото увеличение на средствата за социалните програми, управлявани от МТСП с около **9,2 на сто** (1 364 993, 9 в 2019 г. и 1 490 338,1 хил.лв. за 2020 г.), **качествено повишаване на ефекта от прилагането на тези програми - трудно може да се очаква.** Още повече, че самият вносител на проектобюджета признава, че в социалните политики за следващата година не се предвиждат промени, а единствено запазване на статуквото.

**6.4. Пенсионната политика и политиките на социална защита, провеждани чрез бюджета на ДОО, са обект на отделно и детайлно**

мнение на Конфедерацията. Но, доколкото е налице директно взаимодействие между двата бюджета – този на ДОО и обсъждания тук, чрез трансфера за финансиране на недостига в бюджета на осигуряването, следва да отбележим, че стремежът за съдържане на всички разходи, с цел постигне бюджет с нулев дефицит, естествено не способства за предприемането на мерки, които да подобрят чувствително адекватността на плащанията от осигурителната система и особено адекватността на пенсиите. Не е нужно да припомним, че **равнището на минималната пенсия за стаж и възраст (234 лв.), при цялостно изпълнение на изискванията на закона за лицата с по-ниски трудови доходи, не гарантира дори оцеляване на нивото на линията на бедността (363 лв.),** за да обосновем нуждата от политики и целеви ресурси за промяна на тази ситуация. Стагнирани са и всички други плащания от бюджета на ДОО, които не са функция от осигурителния доход на лицата, а са обект на определяне със ЗБДОО, в т.ч. **максималния размер на пенсията.** КНСБ счита, че това е погрешен подход и настоява **незабавно да започне обсъждане и планиране на решения по методите и механизмите на постепенно, но постоянно нарастване на минималния размер на пенсията за ОСВ и свързаните с нея други видове минимума.** Минималните защитни нива на краткосрочните обезщетения (безработица, майчинство...) се нуждаят също от преосмисляне. Конфедерацията има конкретни предложения и по тези въпроси, които са изложени в специалната ѝ позиция по проекта на ЗБДОО и ще настоява за спешни решения и по тях. **В тази връзка, Конфедерацията предлага от 1 юли 2020 г., в рамките на осъвременяването на пенсиите, минималната пенсия за ОСВ, при цялостно изпълнение на изискванията за стаж и възраст, да се установи на 250 лв. месечно, а не да се коригира с коефициента по чл. 100 на КСО.**

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

КНСБ оценява проекта на Бюджет за 2020 г. като доста по-консервативен спрямо Бюджет 2019, който подкрепихме миналата година. Тогава бяха налице редица допълнителни мерки, освен предвидения ръст на доходите, като – повишаване на максималния осигурителен доход и повишаване тавана на максималната пенсия. В този контекст, КНСБ счита за редно да изведе както достойнствата, така и негативите на проекта на ЗДБРБ за 2020 г. Считаме за отговорно и професионално възприемането на този подход на анализ, защото държавният бюджет е комплексен документ, който съдържа в себе си редица политики, области, пера и индикатори.

**I. КНСБ оценява като положителни:**

1. Заложената прогноза за икономически растеж, с основен принос на вътрешното търсене и в частност потреблението;
2. Покачването на размера на МРЗ за страната, като важен инструмент за намаляване контингента на „работещите бедни“;
3. Поставянето на важни социални системи като приоритетни сфери на развитие и финансиране (образование и здравеопазване);
4. Усилията на правителството за повишаване на събираемостта на данъците и социално-осигурителните вноски;
5. Мерките за борба с данъчните измами и сивата икономика, които са предпоставка за намаляване на бюджетния дефицит;
6. Усилията да бъде сведена безработицата до нейните „здравословни“ за България равнища от 4-5%.

## **II. КНСБ откроява следните слабости:**

1. Подценяването на фактора труд на макро- и секторно равнище относно приноса му в създаването на крайната добавена стойност;
2. Тенденцията към фискална консолидация и залагането на балансирано салдо в държавните бюджети за следващите три години;
3. Намаляването на преразпределителната роля на държавния бюджет като дял от БВП на страната, което не намира логическа обосновка при липсата на достатъчно финансиране в изключително важни социални сфери;
4. Липсата на реформа в съществуващата система на плоско данъчно облагане;
5. Упоритият отказ за подобрене на данъчната система чрез интегрирането на елементи на семейно подоходно облагане и въвеждането на необлагаем минимум;
6. С допълнително заложените средства за разходи за персонал няма да е възможно във всички бюджетни системи да се достигне увеличение на ОРЗ на заетите с 10%;

## **III. КНСБ настоява за:**

1. Въвеждането на необлагаем минимум като първа стъпка в реформирането на системата и въвеждане на семейно подоходно облагане;

2. Ясно заявена визия за възходяща конвергенция и достигане в средносрочен план равнища на БВП и доходите в размер на 60% от средноевропейските нива (ППС);
3. Предприемане на конкретни ангажименти и политики с цел намаляване на нарастващите неравенства в страната ни и в контекста на стратегията за развитие на България 2030;
4. Предимствен ръст на МРЗ с цел достигане на съотношение 50% от средната работна заплата и приближаването ѝ до „заплата за издръжка“;
5. Минимум 15% номинален ръст на доходите на работещите в бюджетните сфери с оглед макроикономическата конюнктура и динамиката на заплащането в частния сектор;
6. Политика по доходите с по-широка платформа от намерения и по-решителни стъпки, която да доведе до ускоряване на конвергенцията и подобряване стандарта на живот.

*В заключение*, КНСБ оценява усилията на правителството и заложените допълнителни средства за персонал спрямо предходната година. Все пак, с оглед силната динамика на икономическите процеси, които се развиват в страната ни считаме, че те са все още недостатъчни.

**Според Конфедерацията Бюджет 2020 г. почива на консервативна основа, ненужно се стреми към нулев бюджетен дефицит и не допринася качествено за повишаването на икономическия растеж и реалната покупателна способност на населението, защото предложените реформи посредством дискреционните мерки, са в голяма степен механични.**

Обобщеният анализ на съдържанието на проекта на закон за държавния бюджет за 2020 г. не дава основание на Конфедерацията за еднозначна оценка. КНСБ настоява категорично предложението и критиките, изложени в настоящото становище, да бъдат взети предвид и да се предприемат своевременно стъпки към тяхното преодоляване и реализиране.

София, 4 ноември 2019 г.