

**Становище относно проект
на Закон за изменение и допълнение
на Закона за държавния бюджет
на Република България за 2021 г.**

26/07/2021 г.

СТАНОВИЩЕ



Съдържание

Въведение	2
I. Анализ на макроикономическата рамка	3
II. Промени в параметрите по бюджета за 2021 г.	6
III. Оценка на мотивите за предложените изменения.....	10
3.1. Анализ на мотивите по отношение на приходите	10
3.1. Анализ на мотивите по отношение на разходите	14
IV. Съответствие с фискалните правила.....	19
Средносрочна бюджетна цел (СБЦ) и структурен баланс	19
Дефицит на сектор „Държавно управление“ и касово салдо	20
Дял на разходите в БВП.....	21
Ограничение на ръста на разходите	21
Дългово правило	22
V. Заключение	22

Въведение

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

С оглед приложените от Министерството на финансите времеви рамки за съгласуване на Проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2021 г. (ЗИДЗДБРБ), Фискалният съвет разполагаше с изключително **ограничено време** за изготвяне на становище.

Съветът отново подчертава **липсата на информация**, която се явява следствие от неспазването на бюджетната процедура за 2022 г., утвърдена с РМС № 64 от 22.02.2021 г. На първо място, Министерството на финансите не представи за съгласуване средносрочна бюджетна прогноза, поради което единствен източник на макроикономическа и фискална информация е Конвергентната програма на Република България. Анализът на Фискалния съвет обаче установи, че значителна част от допусканията в нея не са актуализирани спрямо заложените през есента на 2020 г. в АСБП 2021-2023 г. Самите данни в нея не са представени систематично, като се наблюдава несъответствие между разглежданите периоди, както и при методологията на представяне на данните спрямо бюджетните прогнози, обуславящо **несъпоставимост** между тях.

На второ място, пролетната макроикономическа прогноза не беше публикувана в утвърдения срок. В тази връзка Фискалният съвет препоръчва с цел **подобряване на проследимостта**, документите на Министерството на финансите да бъдат датирани съобразно разработването и оповестяването им. Въпреки по-късното публикуване на пролетната прогноза, параметрите в нея са в синхрон с тези в Конвергентната програма (съответно с АСБП 2021-2023 и есенната макроикономическа прогноза през 2020 г.).

Трето, въпреки че в представените мотиви към предложения проект на ЗИДЗДБРБ се посочват някои осъвременени макроикономически и фискални показатели, техният **обхват е ограничен**. Не е публикуван

самостоятелен документ, включващ актуализираните прогнози на Министерството към юли.

В заключение Фискалният съвет счита, че краткият срок от 2 работни дни, обусловен от спешния порядък, и липсата на информация **възпрепятстват осъществяването на задълбочен анализ и изграждане на цялостна обоснована позиция**. Те са крайно недостатъчни за оценка на предлаганите промени от стратегическо естество особено предвид настоящите условия на несигурност вследствие на здравната и икономическа кризи, предизвикани от пандемията.

В изпълнение на своите задължения Фискалният съвет подготви настоящото становище, което включва следните основни компоненти: анализ на макроикономическата рамка; преглед на промените в проекта на ЗИДЗДБРБ; оценка на мотивите за предложението проект на ЗИДЗДБРБ и приложения доклад; оценка на съответствието с фискалните правила. Становището е изготвено въз основа на: представените документи в рамките на процедурата по съгласуване, макроикономически анализи и прогнози на водещи национални и международни институции и проведената дискусия в рамките на общественения съвет към Министъра на финансите. Фискалният съвет взе участие в последната, а видеозапис и презентация от нея са достъпни на сайта на Министерството на финансите.

I. Анализ на макроикономическата рамка

Анализът на макроикономическите индикатори е задължителен елемент от фискалния мониторинг. Значимостта им се обуславя от основната им роля при прогнозирането на всички фискални показатели, а точността им е от решаващо значение. При настоящите условия обаче очакванията за развитието в макроикономически план се характеризират с висока степен на несигурност вследствие на пандемията от COVID-19. Именно по тази причина от решаващо значение за точното прогнозиране е високата честота на коригиране на очакванията спрямо динамично променящите се условия.

Въпреки че Министерството на финансите е основало предложението за изменения на бюджета на актуализирана макроикономическа прогноза, към проекта на ЗИДЗДБРБ тя не е приложена като самостоятелен документ, а само отделни индикатори са представени в мотивите и доклада. В тях обаче **липсват данни за съществени параметри – например очакваната номинална стойност на БВП или поне номинален растеж**. Тази информация е от съществена важност, тъй като фискалните параметри са представени в абсолютна стойност. В своите изчисления Фискалният съвет прилага стойност на БВП в номинален размер на 128 млрд. лв.

Друг съществен пропуск е **липсата на прогноза растежа на БВП през 2022 г.** Тя е от особено значение, предвид че настоящата актуализация се предлага през второто полугодие на 2021 г. Същевременно бюджетът за 2021 г. ще послужи като база на този за 2022 г., поради което е необходимо прогнозирането и планирането да се осъществява за по-дълъг период от заложените към момента пет месеца до края на годината.

Фискалният съвет оцени очакванията за икономически растеж на Министерството на финансите, заложен в Конвергентната програма, като песимистични. Въпреки ревизирането им в положителна посока в настоящата прогноза, Съветът счита, че те остават такива. В Табл. 1. са представени очакванията на други утвърдени организации, като **прогнозата на Министерството на финансите е най-песимистична** сред тях.

Табл. 1. Очаквания за реален растеж на БВП на България на различни организации

	2021	2022
Министерство на финансите (към юли)	3,5%	-
Българска народна банка (към юли)	4,1%	4,6%
Международен валутен фонд (към април*)	4,4%	4,4%
Европейска комисия (към юли)	4,6%	4,1%

*предстои публикуване на актуална прогноза на 27.07.

Източник: Фискален съвет по данни на посочените организации

Фискалният съвет счита, че експресните оценки на БВП за второто тримесечие, които НСИ публикува в средата на август, биха били по-надеждна база за прогнозиране на макроикономическите индикатори и планиране на бюджетните параметри. Оценката за нивото на БВП и неговото отклонение от потенциала, е от съществено значение за провежданата политика спрямо цикличното развитие.

Според анализа на Фискалния съвет признаците за възстановяване се наблюдават още от края на месец март. Свиването от -1,8% на годишна база през първото тримесечие се компенсира с очаквания за силно развитие в остатъка до края на годината, така че да се прехвърли стойност от 4% на годишна база.

Следва обаче да се отчете, че **възстановяването в различните сектори протича с различна скорост**. Тази тенденция обуславя необходимостта от **диференциране на мерките за подкрепа**. В противен случай съществува риск **те да забавят темповете на по-ускорен растеж** в някои сектори.

От друга страна, все още е невъзможно да се прогнозира динамиката на заболяемостта от COVID-19, а следователно и нейното влияние върху икономиката. Тази особеност характеризира средата не само в национален, но и в световен план. По време на обществения съвет към министъра на финансите като основен сценарий беше представена заболяемост за последните два месеца, аналогична на тази през 2020 г.

В момента разпространението на „Делта“ варианта в България все още не се е проявило като фактор за въвеждане на нови ограничителни мерки. Не са такива обаче обстоятелствата в редица други европейски държави, включително в района на Централна и Източна Европа. Според Съвета съществува риск вследствие на ниското ниво на ваксинация и разпространението на „Делта“ варианта условията у нас да се влошат по-рано от предвижданията.

Очакванията за динамиката при компонентите на БВП и останалите макроикономически индикатори са като цяло консистентни. По-съществено внимание обаче следва да се обърне на инфлационните

процеси. Общото равнище на потребителски цени се очаква да се ускори до 3,3% в края на 2021 г. при заложено ниво от 2,8% в предходната прогноза. Тази тенденция е другият водещ фактор (освен по-силният икономически растеж), обуславящ номиналното нарастване на приходите от косвени данъци (най-вече ДДС) в бюджета. Съществено значение за повишаването на инфлацията има нарастването на цените на суровините (включително енергийните). Високите ѝ нива предпоставят **риск от потискане на растежа** и по-бавно възстановяване.

В становището си по Конвергентната програма Фискалният съвет препоръча включването на оценката на макроикономическите ефекти от актуалния към настоящия момент вариант на Плана за възстановяване и устойчивост. В мотивите към предложената актуализация **такава все още не е включена**. Фискалният съвет счита, че липсата на оценка за тези ефекти **възпрепятства осъществяването на обективен анализ на тенденциите при макроикономическите и фискалните параметри**. Това е така, защото Планът за възстановяване и устойчивост има стратегическо значение не само за преодоляване на последиците от пандемията, но и за реализирането на структурни реформи в българската икономика.

II. Промени в параметрите по бюджета за 2021 г.

Приходи

Предложената актуализация на държавния бюджет от служебния министър на финансите е аргументирана с рисковете от настъпване на нова вълна на пандемията от коронавирус през есента, която ще окаже натиск върху разходите от една страна и недостатъчните финансови ресурси в приходната част на бюджета от друга страна. Става ясно че недостатъчните резерви в приходната част не се дължат на лошо изпълнение на заложените приходи, а тъкмо обратното – приходите се преизпълняват в значителна степен и това дава основание да бъдат завишени очакванията за постъпленията по КФП с 2,1 млрд. лв.

Предложени са промени в приходите по държавния бюджет и по бюджетите на социално-осигурителните фондове, но на Фискалния съвет е предложен за съгласуване само проект на ЗИДЗДБРБ за 2021г. Конкретните изменения в приходите на държавния бюджет са представени в Табл. 1.

Табл.1. Изменения в приходите по държавния бюджет за 2021г.

№	Показатели, хил. лв.	ЗДБРБ 2021	Актуали- зация	Промяна, хил. лв.	Промяна, %
I.	ПРИХОДИ, ПОМОЩИ и ДАРЕНИЯ	27 051 399,4	28 382 756,9	1 331 357,5	4.92%
1.	<i>Данъчни приходи</i>	<i>24 192 000,0</i>	<i>25 492 688,0</i>	<i>1 300 688,0</i>	<i>5.38%</i>
1.1.	Корпоративен данък	2 571 400,0	2 788 900,0	217 500,0	8.46%
1.2.	Данъци върху дивидентите, ликвидационните дялове и доходите на юридически лица	79 800,0	86 100,0	6 300,0	7.89%
1.3.	Данъци върху доходите на физически лица	4 306 600,0	4 562 600,0	256 000,0	5.94%
1.4.	Данък върху добавената стойност	11 220 000,0	12 068 000,0	848 000,0	7.56%
1.5.	Акцизи	5 580 000,0	5 580 000,0	0	0%
1.6.	Данък върху застрахователните премии	46 000,0	50 000,0	4 000,0	8.70%
1.7.	Мита и митнически такси	234 200,0	241 300,0	7 100,0	3.03%
1.8.	Други данъци	154 000,0	115 788,0	-38 212,0	-24.81%
2.	<i>Неданъчни приходи</i>	<i>2 859 399,4</i>	<i>2 890 068,9</i>	<i>30 669,5</i>	<i>1.07%</i>

Предвижда се увеличение на приходите по държавния бюджет с 1 331 млн. лв. над заложената стойност в ЗДБРБ за 2021г., които се дължат основно на данъчните приходи. Поводът за оптимизъм е по-високата от очакваната стопанска активност, която се отразява на изпълнението на

данъчните приходи, и най-вече на приходите от ДДС. В края на месец май те вече покриват 47% от годишните разчети. При очакване за повишено потребление и номинално увеличение на цените на горивата може би трябваше да се преразгледат и заложените приходи от акцизи.

При преките данъци също се очаква реализацията на допълнителни приходи. Постъпленията от данъците върху печалбата са увеличени с 8,4%, но не са представени убедителни икономически съображения. По-високата заетост и възнаграждения са в основата на очакванията за 6% повече от планираните приходи от ДДФЛ. Доколкото възнагражденията в някои сектори са сериозно повлияни временно от допълнителните правителствени разходи за преодоляване на пандемията от COVID-19, Фискалният съвет препоръчва част от тези допълнителни данъчни приходи да се разглеждат като краткосрочен приход.

Разходи

Допълнителни разходи в размер на 1,216 млрд. лв. (1% от прогнозния БВП) са предложени с проекта на ЗИД на ЗДБРБ за 2021 г.

Табл.2. Изменения в разходите по държавния бюджет за 2021г.

№	Показатели, хил. лв.	ЗДБРБ 2021	Актуализация	Промяна хил.лв.	Промяна %
II.	РАЗХОДИ	15 817 840,1	17 034 253,8	1 216 413.7	7.69%
1.	Текущи разходи	13 282 823,5	13 283 238,0	414.5	0.00%
2.	Капиталови разходи	2 419 674,9	2 444 674,9	25 000.0	1.03%
3.	Прираст на държавния резерв (нето)	16 241,7	16 241,7	0.0	0.00%
4.	Предоставени текущи и капиталови трансфери за чужбина	18 000,0	18 000,0	0.0	0.00%
5.	Резерв за непредвидени и/или неотложни разходи	81 100,0	1 272 099,2	1 190 999.2	1468.56%
5.1.	По централния бюджет за	80 000,0	115 000,0	35 000,0	43.75%

	предотвратяване, овладяване и преодоляване на последиците от бедствия				
5.2.	По бюджета на съдебната власт	600,0	600,0	0.0	0.00%
5.3.	По бюджета на Народното събрание	500,0	500,0	0.0	0.00%
5.4.	По централния бюджет за допълващи и компенсиращи мерки във връзка с COVID-19	0,0	1 155 999,2		
III.	ТРАНСФЕРИ (НЕТО)	15 255 424,0	15 408 124,0	152 700.0	1.00%
	В т.ч. ДОО	6 330 055,2	6 453 255,2	123 200.0	1.95%
	В т.ч. НЗОК	2 100 511,0	2 130 011,0	29 500.0	1.40%
IV.	ВНОСКА В ОБЩИЯ БЮДЖЕТ НА ЕС	1 462 555,7	1 566 059,5	103 503.8	7.08%

Предлага се допълнителен трансфер към бюджетите на социално-осигурителните фондове, но не става ясно какви разходи го изискват, тъй като не са предоставени подготвените актуализации на ЗБДОО и ЗБНЗОК.

Прави впечатление, че предложените допълнителни разходи са съсредоточени основно в резерва за непредвидени и неотложни разходи, където е създаден допълнителен компонент „за допълващи и компенсиращи мерки във връзка с COVID-19“. Основен аргумент за завишаване на разходите е да се осигурят средства за обезпечаване на текущите и бъдещи мерки за овладяване на кризата с коронавируса.

В мотивите са посочени конкретните направления за разходите, предвидени в т.5.4., сред които са помощи за бизнеса, компенсации за пенсионери и семейства с деца, помощи за отопление, личен асистент, 200 млн. лв. за Министерство на здравеопазването за закупуване на ваксини и други медикаменти за лечение на COVID-19, както и допълнителни възнаграждения за персонала, 133 млн. лв. за президентски избори, 100 млн. лв. към МРРБ за текущ ремонт на пътища и др. Ще отделим внимание на мотивите и конкретните разходни направления в следващата точка.

Салдото по държавния бюджет се влошава в резултат на предложените промени като дефицитът се увеличава със 141 262 хил. лв. и достига до 5 625 682,4 хил. лв. За разлика от държавния бюджет салдото по КФП се подобрява с 282,8 млн. лв. и дефицитът спада до 3,6% от БВП (при планиран 3,9% за 2021 г.).

III. Оценка на мотивите за предложените изменения

Докладът и мотивите към Проекта на ЗИДЗДБРБ съдържат обосновка с макроикономически и фискални показатели. Техният обхват обаче е ограничен, поради което Фискалният съвет не разглежда отделно приходите и разходите, а се фокусира върху общите позиции на Министерството на финансите. Бюджетните параметри са взети предвид в частта от становището, посветена на анализа на фискалната позиция и фискалните правила.

Сред мотивите е изтъкната и дерогацията на фискалните правила. Фискалният съвет подчертава, че **целта на предпазната клауза е да се осигури свобода на правителствата да противодействат на последиците от пандемията**. В този аспект предприетите антиковид мерки следва да бъдат насочени към преодоляване на негативните последици. Затова **дерогацията на фискалните правила не следва да служи като мотив за разхлабване на фискалната дисциплина и провеждане на други национални политики, несвързани пряко с пандемията**.

3.1. Анализ на мотивите по отношение на приходите

Един от водещите мотиви за актуализация на държавния бюджет е доброто изпълнение на приходите по КФП спрямо предварително планираното. Именно по-високите приходи служат като основа за аргументирането на нарастването на разходите. Те са разгледани в четири компонента: приходи по държавния бюджет, приходи в ДОО, приходи в

НЗОК и постъпления по Плана за възстановяване и устойчивост, всеки от които е необходимо да бъде анализиран.

Средства по Плана за възстановяване и устойчивост

Значителен дял (20%) в допълнителните приходи имат средствата по Плана за възстановяване и устойчивост. От една страна, все още **няма сигурност дали средствата действително ще постъпят в рамките на 2021 г.** Този риск е посочен и в мотивите към актуализацията, но изглежда не е взет предвид при планирането на самите параметри. Оптимистичният сценарий е средствата да постъпят едва през месец декември.

От друга страна, по-същественият фактор е че **тези средства са авансово плащане за разходи, които предстоят.** Те следва да **финансират постигането на бъдещите цели**, заложиени в Плана за възстановяване и устойчивост, **а не провеждането на други национални политики в настоящия момент.**

Допълнителни приходи от осигурителни вноски

При повишените приходи от осигурителни вноски следва да се подчертаят няколко съществени характеристики. На първо място, както и Министерството на финансите констатира, те се дължат най-вече на увеличение на възнагражденията в няколко сфери – държавно управление, образование, здравеопазване. При последната повишаването в съществена степен се обуславя от допълнителните плащания за работещите на първа линия по време на пандемията. Пълният размер на всички тези плащания изначално се явява разход за бюджета. Същевременно **допълнителните плащания са временни и ще бъдат преустановени след преодоляване на здравната криза.** В преобладаващата си част тези констатации са валидни и за приходите от ДДФЛ. Това означава, че **тези приходи не са устойчива база за повишаване на разходите.**

Въпреки че осигурителните вноски са част от общите приходи по КФП, следва да се подчертае, че те са насочени към постигането на определени цели, поради което и бюджетите на ДОО и НЗОК са самостоятелни. Осигурителните вноски в ДОО служат за финансирането на конкретни обезщетения при съответните рискове, а в НЗОК – на здравната система.

Фискалният съвет подчертава, че ДОО функционира при дефицит, който нарасна с 58,6% през 2020 г. до 6,2 млрд. лв., и се равнява на 9,4% от БВП. Както социалната, така и здравната система бяха подложени на извънреден натиск вследствие на пандемията. Според Съвета по-устойчивият подход предполага повишените приходи от осигурителни вноски да финансират дефицитите във всяка от тях, като намалят дофинансирането със средства от държавния бюджет.

Преизпълнение на приходи в държавния бюджет

За да се установи доколко повишените приходи са трайна устойчива база за нарастване на разходите, е необходимо задълбочено да се изследват факторите, които обуславят подобреното изпълнение им. Най-общо те могат да се разгледат в четири основни направления: по-ускорен икономически растеж от очаквания, инфлация, повишаване на събираемостта, предварително подценяване на приходната част. Необходимо е да се оцени какво е влиянието на всеки от тях, тъй като някои се характеризират с еднократен характер, а други биха могли да бъдат временни явления.

Съветът счита, че в очакванията на Министерството на финансите икономическият растеж е подценен. Признаци за възстановяване се наблюдават още от края на месец март. По-ускореното възстановяване обаче означава по-ниско отклонение от потенциалния БВП. Това предполага и поставяне на по-слабо изразена антициклична позиция при по-нисък дефицит като цел на фискалната политика. **Не това постигат обаче предложените изменения.**

Напротив, нарастването на разходите през 2021 г., които не са еднократни и свързани пряко с пандемията, ще повиши основата за бюджета през 2022 г. В съчетание с по-ускорено икономическо развитие се обуславя **риск от силно изразена проциклична позиция през следващата година.**

Същевременно, за точна оценка на бъдещите приходи вследствие на по-високия БВП, е необходимо да се анализира по-задълбочено динамиката при неговите компоненти, за което предоставената информация е недостатъчна. Повишаването на износа и инвестициите например, които изостанаха през 2020 г., не би имало такъв принос към приходите.

Ниво на инфлацията, което е по-високо от очакванията, също предизвиква номинален ръст на приходите от ДДС. Както и Министерството на финансите е констатирало, при суровините се наблюдава значително покачване на цените, като при енергийните то би следвало да доведе и до повишаване на приходите от акцизи. Актуализация по тази позиция обаче не е заложена.

Повишеното търсене е естествен процес на наваксване спрямо предходната година. **Очаква се обаче това явление да бъде краткотрайно, поради което не може да се разглежда като устойчива база за финансиране на трайно нарастване на разходите.** Ефект оказва и номиналното поскъпване на щатския долар, което не е предвидено в прогнозата на Министерството към 01.07.

В случай че по-доброто изпълнение се обуславя от повишена събираемост, от съществено значение е дали тя се дължи на еднократни явления (събиране на стари вземания) или на трайна тенденция (включително изсветляване на икономиката). Първата хипотеза не може да гарантира устойчива база за финансиране на трайно нарастване на разходите. Следва да се отчете, че в утвърдения за 2021 г. бюджет е включен и значителният приход от 660 млн. лв. от концесията на „Летище София“, който обаче в този размер има еднократен характер.

От такава гледна точка в обществената дискусия бяха сравнени несъпоставими данни. **Номиналното нарастване на приходите следва да**

се сравнява с номиналния растеж на БВП, а не с реалния. Поради липса на информация за номиналния растеж на БВП или абсолютната му стойност, при която са планирани всички параметри, не става ясно на какъв дял от БВП ще се равняват приходите и разходите. От такава гледна точка не може да се оцени дали по-доброто изпълнение има единствено номинално изражение вследствие на растеж и инфлация, или се обуславя от повишена събираемост или предварително подценяване. Същевременно, съобразно променените параметри, предложените изменения водят до подобряване на бюджетно салдо само на касова основа, докато на начислена то се влошава.

3.1. Анализ на мотивите по отношение на разходите

В доклада към Проекта на ЗИДЗДБРБ необходимостта от актуализация е обоснована на първо място чрез рисковете от нова вълна на пандемията през есента. Същевременно обаче едва 42,3% от предложените разходи са насочени съответно към подкрепа за бизнеса (23,8%) и здравеопазване (18,5%).

В допълнение, влошаването на условията е само един от възможните сценарии. По тази причина, Съветът е на мнение, че с оглед дългосрочната устойчивост на публичните финанси, при евентуалното настъпване на неблагоприятните събития, следва разходите, свързани с тях, да бъдат покрити чрез реструктуриране. От друга страна, ако негативният сценарий се възприема като най-вероятен, то правителството би следвало да ограничи други разходи, несвързани с пандемията.

Предвид ограниченията, представени във въведението на настоящото становище, Фискалният съвет фокусира своя анализ върху направленията, които счита за най-приоритетни. Въпреки че средствата, определени за други направления са в по-нисък абсолютен размер, е необходимо да се аргументира каква е връзката им с пандемията. А ако такава няма – защо е наложително да бъдат заложили за четвъртото тримесечие на 2020 г. вместо да бъдат приети с бюджета за 2022 г.

Средства за подкрепа на бизнеса

Заложени са 400 млн. лв. за подкрепа на бизнеса. Към момента обаче не е предоставена подробна информация за мерките, които се предвиждат, и условията, при които средствата ще бъдат отпускани. С оглед различния темп на възстановяване в отделните сектори на икономиката, Фискалният съвет счита, че управлението на тези мерки следва да бъде прецизирано. Това е необходимо поради възможността те да потиснат икономическия растеж при секторите, в които развитието е благоприятно.

Посочва се, че подкрепата за бизнеса е сред приоритетите на служебното правителство, което личи и от данните за месечното изпълнение на КФП. От тях става ясно, че през месеците април и май разходите за „Субсидии“ се увеличават до около 600 млн. лв. месечно при около 230 млн. лв. средно за предходните месеци. Общо за 5-месечието са изразходвани 45% (1,9 млрд. лв.) от предвидените 4 235 млн. лв. Служебното правителство предлага увеличаване на разходите с около 10% или още 400 млн. лв. допълнителни разходи.

Фискалният съвет счита, че не е налице спешна потребност от увеличаване на средствата за субсидии за нефинансови предприятия. Това може да се осъществи при приемането на бюджета за следващата година, когато ще има по-добра яснота за реалната потребност от по-силна държавна подкрепа за бизнеса. Също така ще се актуализират очакванията за продължителността на тези разходи в рамките на Средносрочната бюджетна прогноза. Предложенията за допълнителни средства за подпомагане на конкретни уязвими от пандемията бизнес сектори се нуждаят от по-детайлна финансова обосновка, включително и по отношение на критериите, въз основа на които ще се определя помощта. Полезно ще бъде в проектобюджета за следващата година да се направи анализ на ефективността на установените механизми за подкрепа на бизнеса.

Средства по бюджета на МТСП

Посочени са няколко направления на индикативно разпределение. Фискалният съвет обаче се фокусира върху едно от тях, свързано с компенсиране на ниския размер на доходите на пенсионерите с минимална пенсия. В същия контекст следва да се разгледа и увеличението на минималната пенсия. Това се обуславя и от споделените виждания по време на общественения съвет относно колебанията под каква форма (т.е. при какво съотношение от социално подпомагане и повишаване на пенсията) да бъдат предоставени допълнителните средства, така че да няма пенсионери под линията на бедност.

На първо място, **Фискалният съвет изразява принципна позиция в подкрепа на повишаването на пенсиите**. Като цяло задълбочаващото се социално неравенство у нас е сред проблемите, които институцията неведнъж е подчертавала. Според Съвета **повишаването следва да се осъществи при условия, които няма да застрашат устойчивостта на публичните финанси** в дългосрочен план. А също и при спазване на утвърдените добри практики и теоретични основни.

Възможно е чрез пенсиите да се осъществяват социални цели. Такова е например изражението на пенсията за старост, която не зависи от стажа. Различните цели обаче намират изражение в различни форми на отпускане. Пенсията за стаж следва да кореспондира приоритетно с приноса на индивидите към осигурителната система. Той се оценява въз основа на осигурителните им стаж и доход.

Повишаването на минималната пенсия подкопава основните на осигурителния модел по принцип, както и на тристълбовата му форма, утвърдена в България. Предложеното повишение с 40 лв. (13,3%) на минималната пенсия и с 60 лв. на максималната пенсия (4,2%) създава диспропорция спрямо осигурителния принос и доходите на двете групи пенсионери, които засяга. Това демотивира индивиди да се осигуряват. Фискалният съвет счита, че обвързването на минималния пенсионен доход с линията на бедност изкуствено изравнява пенсионния доход на хора с

нееднакъв принос към осигурителната система. Той е несправедлив спрямо онези, които имат по-голям принос и разрушава разбирането, че стажът и осигурителния доход определят размера на бъдещия пенсионен доход.

По данни на Евростат¹ към 2019 г. изложените на риск от бедност пенсионери в България са 34,3%. Този дял е значително по-висок в държави като Естония (51%) и Латвия (53%) и сходен в държави като Литва (35,1%) и Швейцария (27,4%). Обвързването на надбавката за пенсионерите с прага на бедността в дългосрочен план обуславя сериозен риск за устойчивостта на публичните финанси. Тази констатация е следствие от трайната тенденция за повишаване на прага на бедността. Същевременно, ако не се цели дългосрочно обвързване на минималния доход на пенсионерите с тази линия, то желаният ефект ще бъде постигнат за едва 4 месеца – предвид очаквания по-висок праг през 2022 г.

Не става ясно целта да няма нито един пенсионер, който да е под линията на бедност, за какъв период от време ще бъде поддържана – само за 2021 г. или ще остане в дългосрочен план този разход ще залегне в бюджетите за следващите години. Фискалният съвет препоръчва разработването на механизми за борба със социалното неравенство, включително по посока повишаване на доходите на пенсионерите, които са уязвима социална група. Това обаче следва да се случи въз основа на широка обществена дискусия и обосновани предложения за устойчива пенсионна реформа, съобразена с основните осигурителни принципи и финансовата устойчивост на пенсионно-осигурителната система. Нещо повече, когато една временна помощ продължи твърде дълго, тя вече не се разглежда от бенефициентите като помощ, а като нещо, което им се полага, и прекъсването на помощта ще причини голямо обществено негодувание. От тази гледна точка, Фискалният съвет не подкрепя еднократни актове за подобряване благосъстоянието и апелира за търсене на дългосрочни, справедливи и устойчиви механизми за сближаване на пенсионния доход на старите и новите пенсионери. Съветът препоръчва преосмисляне на избрания подход за повишаване на доходите на пенсионерите. Към

¹ <https://bit.ly/3BF2ISM>

настоящия момент това приоритетно може да се осъществи чрез реструктуриране на разходи, а в дългосрочен план – чрез структурни реформи.

Средства по бюджета на Министерство на здравеопазването

Основно перо в това направление е осигуряването на средства за допълнителни възнаграждения за работещите на първа линия. Фискалният съвет подкрепя същността на тази мярка, насочена към мотивация на персонала и компенсиране за високия риск. Следва обаче да се отбележи, че този риск се променя динамично и зависи от множество допълнителни условия. Значителен принос за понижаването му е възможността за ваксинация от страна на персонала. Различна е и заболяемостта в различните периоди. През лятото в редица населени места няма регистрирани случаи за деня. Тъкмо при тази логика функционират и мерките за физическа дистанция.

Средствата по другото основно перо са предвидени за закупуване на допълнителни 1 533 037 дози от ваксината Pfizer/BioNTech. Този ангажимент е вече поет, но в контекста му Фискалният съвет подчертава изключително ниския темп на ваксинация у нас. Към 25.07. са поставени общо 1 966 097 дози (т.е. под 15% от населението е преминало ваксинация). На тази база Съветът счита, че ако не бъдат предприети мерки за ускоряване на ваксинирането, допълнителните дози ще бъдат достатъчни за по-дълъг период от заложения (до края на годината). Това е така, защото количеството се явява 78% спрямо всички поставени дози до момента.

Средства за произвеждане на избори

В рамките на обществения съвет беше представен сценарий, който предвижда президентски избори в два тура, съчетани с трети парламентарни избори за годината. Дали ще бъде необходимо произвеждане на допълнителни парламентарни избори ще бъде

установено в кратки срокове. В тази връзка Фискалният съвет препоръчва средствата, отделени за тази позиция, да бъдат съобразени с развитието на обстоятелствата. Това може да се осъществи и в процеса на обсъждане на проекта от парламента в рамките на процедурата.

IV. Съответствие с фискалните правила

През 2021 г. продължава да е в сила активираната през март 2020 г. от Европейската комисия обща клауза за дерогация, предвидена в Пакта за стабилност и растеж. Тя позволява временно отклонение от установените числови фискални правила, при условие че не се застрашава средносрочната фискална устойчивост. Фискалният съвет подчертава, че дерогацията е валидна само за фискалните правила, които са уредени от Пакта за стабилност и растеж. У нас обаче действат и допълнителни фискални ограничения, произтичащи от Закона за публичните финанси, за които също бе предвидена възможност за отклонение в случай на извънредни обстоятелства.

Отклоненията от фискалните правила са допустими с оглед на необходимостта от допълнителни държавни разходи за овладяване на пандемията от COVID-19. В тази връзка Фискалният съвет за пореден път обръща внимание на правилната класификация и отчитане на разходите, свързани с преодоляването на пандемията. Липсват данни каква част от представените допълнителни разходи следва да бъдат третираны като свързани с COVID-19 и съответно да бъдат отнесени като извънредни/мерки с временен характер.

За да се оцени съответствието с установените от националното и европейското законодателство фискални ограничения са необходими актуални данни за номиналния размер на БВП, потенциалния растеж на БВП и отклонението от него, размера на мерките с еднократен характер, структурното бюджетно салдо, които за съжаление не са представени в предложените за съгласуване документи.

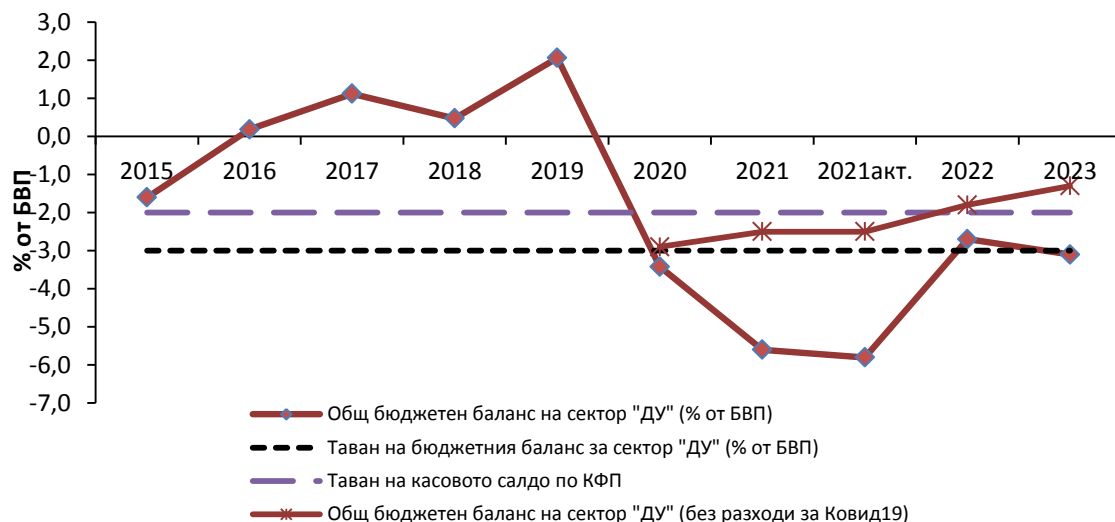
Средносрочна бюджетна цел (СБЦ) и структурен баланс

Средносрочната бюджетна цел на България е дефинирана за сектор „Държавно управление“ в чл. 23 на ЗПФ и се приема, че при консолидиран дълг под 40% от БВП тя не следва да надвишава 1 на сто от брутния вътрешен продукт. Планираният структурен баланс за 2021 г. бе дефицит в размер на 2,4% от БВП, с който бе превишено заложеното ограничение. За да Съветът да определи как предложените промени в приходите и разходите в ЗИД на ЗДБРБ за 2021 г. ще се отразят на структурния баланс, трябва да е посочено дали и с колко се променя размерът на мерките с еднократен характер и цикличният компонент. Няма данни и за отклонението от потенциалния БВП, макар че има вероятност то да е положително. Следва да се подчертае, че чл. 24 от ЗПФ допуска неизпълнение на СБЦ за структурния дефицит при извънредни обстоятелства и при условие, че не се застрашава устойчивостта на публичните финанси.

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. Очакваният дефицит на сектор "Държавно управление" за 2021г. бе в размер на 5,6% от БВП. В мотивите към проекта на ЗИД на ЗДБРБ за 2021г. е посочено, че дефицитът ще се увеличи до 5,8% от прогнозния БВП.

Граф. 1. Баланс на сектор „Държавно управление“ (% от БВП)



Източник: ФС по данни на МФ

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 БВП. Планираният дефицит по КФП за 2021г. бе в рамките на 4 887 млн. лв. или 3.9% от БВП. Предложената актуализация се отразява благоприятно на дефицита по КФП, който се очаква да се намали до 4 604,2 млн. лв. или до 3.6% от актуализирания БВП.

Дял на разходите в БВП

В чл. 28 от ЗПФ е установено ограничение за размер на държавата до 40% от БВП по отношение на общите разходи по КФП. В резултат на предложената актуализация общите разходи по КФП за 2021 г. се увеличават с 1 807 млн. лв. или с 3.4% спрямо първоначалния план и ще достигнат до 54 339 млн. лв., което е 42.5% от прогнозния БВП. От обхвата на правилото следва да се извадят средствата по сметки за средства от ЕС, при което ще бъде налице спазването на установеното ограничение.

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.

И преди актуализацията се очакваше растежът на разходите за 2021г. да е над приемливия референтен темп, но предложеното допълнително увеличение на разходите на сектор Държавно управление с 3.4% спрямо плана отдалечава бюджета от съответствие с това правило. Правилото попада в обхвата на общата дерогация за периода 2020 и 2021 г., която позволява нарушаването му.

Дългово правило

Не се предвижда промяна в размера на дълга за 2021г. с предложената актуализация, поради което не оказва влияние върху спазването на фискалното правило за ограничение на дела на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“, 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.

V. Заключение

Фискалният съвет съгласува с особено мнение проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2021 г., със следните съображения:

- 1) Фискалният съвет счита, че изпълнението на бюджета към настоящия момент не обуславя необходимост от актуализация. Осъществяването на предложените мерки е възможно в рамките на параметрите на ЗДБРБ за 2021 г.
- 2) С оглед насочването на фискалната политика към управление на цикличността, Фискалният съвет препоръчва предприемането на стъпки за постепенна консолидация. В противен случай фискалната позиция за 2021 г. ще бъде силно проциклична. Основанията за това

произтичат от позитивния сигнал от икономиката, за който свидетелстват данните за стойностите на различните индикатори.

- 3) В контекста на фискалната позиция разширяването на разходната част обуславя риск от повишаване на базата за бюджета за 2022 г. и съответно – още по-силно изразена проциклична позиция през следващата година. Такъв ефект ще бъде подкрепен и от европейските програми. Съчетанието от тези фактори обуславя риск от натиск на макроикономическо ниво.
- 4) С оглед големината на публичния сектор е необходимо да се извърши анализ и оценка на въздействието на европейските фондове върху икономиката. Необходимо е разработването на стратегия за заместване на разходи.
- 5) Фискалният съвет счита, че правителството следва да предложи стратегия със стъпки за доближаване на бюджетните параметри към спазването на фискалните правила. Основната цел на предпазната клауза е преодоляване на пандемията. Дерогацията на фискалните правила не следва да се използва като повод за разхлабване на фискалната дисциплина и провеждане на други национални политики извън необходимите за преодоляване на пандемията. Следва да бъде осъществен анализ за въздействието на предложените изменения върху устойчивостта на публичните в дългосрочен план.
- 6) Предоставените данни и време от Министерството на финансите са ограничени и възпрепятстват изготвянето на задълбочено становище. Липсват ключови параметри – като размера на очаквания БВП, структурния бюджетен баланс.
- 7) В мотивите на Министерството на финансите се наблюдава вътрешно противоречие. Очакванията за приходите са съставени въз основа на позитивен сценарий за икономически растеж. При разходите обаче е приложен негативен сценарий – за тежка следваща вълна. От една страна, икономическият растеж е изтъкнат като аргумент за повишаване на приходите и съответно – за финансиране на разходи,

несвързани пряко с пандемията. От друга страна, част от предложените разходи са насочени към преодоляване на последиците от нова вълна.

- 8) Различният темп на растеж в отделните сектори на икономиката обуславя необходимостта от диференциран подход, за да се предотврати възпирането на тези от тях, при които възстановяването е по-ускорено.
- 9) Значителна част от приходите, които следва да послужат като база за финансиране на разходите, се дължат на еднократни явления, които не са устойчиви. Съветът счита, че настоящият период е неустойчив и към промените в политиките следва да се подхожда с особено внимание.
- 10) Фискалният съвет подкрепя повишаването на доходите на пенсионерите като средство за преодоляване на социалното неравенство. Съветът счита обаче, че то следва да се осъществи чрез различни подходи, за да бъде устойчиво. В противен случай обуславя риск за устойчивостта на публичните финанси.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ:

ПРОФ. Д-Р БОРИС ГРОЗДАНОВ