

**Становище относно проект на Закон
за държавния бюджет на Република България за 2024 г.,
Актуализирана средносрочна бюджетна прогноза
за 2024-2026 г. и есенна макроикономическа прогноза**

14/11/2023 г.

СТАНОВИЩЕ



Съдържание

Въведение	2
I. Анализ на макроикономическата рамка	3
II. Оценка на фискалната рамка	8
2.1.1. Балансови правила	12
2.1.2. Разходни правила	15
2.1.3. Дългово правило и стратегия за управление на дълга	17
III. Анализ на приходите и разходите по КФП.....	18
IV. Дискреционни мерки по приходите и по разходите.....	27
V. Изводи и препоръки.....	32
VI. Заключение.....	35

Въведение

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

В бюджетната процедура за 2024 г. съгласуването на проекта на Закона за държавния бюджет за 2024 г. с Фискалния съвет следва да се случи в срок до 17-ти октомври. Приемането на бюджета за 2024 г. обаче беше отложено за периода след местните избори. Като резултат, за поредна година бюджетът не беше представен в предварително определения срок. От началото на пандемията до момента бюджетната процедура е трайно нарушена, като за стопанските субекти става невъзможно да изградят очаквания относно утвърждаването на стратегически документи от съществено значение за техния процес на планиране.

Фискалният съвет подчертава, че държавният бюджет е стратегически документ не само за управлението на публичните финанси и реализираните чрез тях политики, но и за участието на държавата в икономиката. По тази причина той е от съществено значение за планирането, което всеки икономически субект осъществява.

Следва да се подчертае, че проектът на ЗДБРБ за 2024 г., както и на АСБП за периода 2024-2026 г. бяха публично оповестени на 10-ти ноември. Нито тези документи, нито съпътстващите ги не са постъпили във Фискалния съвет на България до края на работния ден на 13-ти ноември. По тази причина Съветът изготвя становището си по собствена инициатива в рамките на законовите си задължения въз основа на публичнодостъпните документи в разумен срок съобразно процедурата по съгласуване.

В изпълнение на своите задължения Фискалният съвет подготви настоящото становище, което включва следните основни компоненти: анализ на макроикономическата рамка; оценка на съответствието с фискалните правила (вкл. стратегията за управление на дълга), оценка на разходните и приходните политики и дискреционните мерки. Становището е изготвено въз основа на: представените документи в рамките на процедурата по съгласуване, макроикономически анализи и прогнози на водещи национални и международни институции.

I. Анализ на макроикономическата рамка

Анализът на макроикономическите индикатори е задължителен елемент от фискалния мониторинг. Значимостта им се обуславя от основната им роля при прогнозирането на всички фискални показатели, а точността им е от решаващо значение.

При настоящия проект основните макроикономически допускания на Института за анализи и прогнози към Министерството на финансите са актуализирани спрямо пролетната макроикономическа прогноза. В настоящите условия Фискалният съвет счита, че индикаторите от водещо значение са БВП и инфлацията (респ. дефлатора на БВП), поради което фокусът на анализа попада върху тях. Същевременно динамиката на пазара труда се обуславя не само от икономическото развитие, но в значителна степен и от неблагоприятните демографските процеси у нас.

От една страна, размерът на БВП е определящ за всички фискални параметри. От друга страна, при настоящите условия инфлацията е определяща за бюджетните приходи в краткосрочен план и от значение за динамиката на разходите в средносрочен. Критерият за ценова стабилност е изискване за присъединяване към еврозоната, България не спазва.

Табл. 1. Отклонения при макроикономически показатели за 2023 г. между пролетната и есенната макроикономическа прогноза

Индикатор	Пролетна 2023	Есенна 2023	Откл. (абс. ст.)	Откл. (%)
БВП (млн. лв.)	184 486	191 182	6 696	3,6%
БВП (реален растеж, %)	1,8	1,8	0,0	0,0%
БВП (номинален растеж, %)*	11,6	13,9	2,3	19,8%
Потребление	3,0	4,1	1,3	36,7%
Брутообразуване на основен капитал	6,3	0,6	-5,7	-90,5%
Средногодишна инфлация (ХИПЦ, %)	8,7	9,1	0,4	4,6%
Дефлатор на БВП (%)	9,5	11,9	2,4	25,3%

*Изчисление на ФС

Източник: ФС по данни на МФ

Данните за 2023 г. са от съществено значение, тъй като изразяват базата за допусканията и за държавния бюджет за 2024 г. Същевременно с напредването на годината има очаквания тяхната точност да се повишава. Ако в макроикономически план за базовата година те са нереалистични или неконсистентни с динамиката на бюджетните параметри, то надеждността на изчисленията за следващата година може да бъде компрометирана.

Важно е да се подчертае, че при предварителната (ex-ante) оценка относно спазването на фискалните правила е необходимо да се подходи по-консервативно. В случай че съответствието с тях се планира около допустимата граница, е твърде вероятно при съвсем леко влошаване на икономическото развитие и по-ниска стойност на БВП при последващия (ex-post) анализ да се констатира нарушаване на правилата. Неточното прогнозиране на БВП компрометира всички последващи фискални анализи и оценки, които се базират на него. Надценяването на БВП например води до подценяване на ключови индикатори като: участието на държавата в икономиката (измерено чрез изразяване на държавните разходи като % от БВП); нивото на държавния дълг (измерено като % от БВП); размера на дефицита и т.н. Предвид тези съображения Съветът не счита, че следва фискалното планиране да се осъществява при твърде позитивен сценарий за макроикономическото развитие – особено предвид стремежа за присъединяване на държавата към еврозоната и необходимостта от стриктно спазване на критерия за дефицит.

В есенната макроикономическа прогноза са взети предвид актуализираните данни на НСИ за номиналната стойност на БВП през 2022 г., а именно – повишение с приблизително 2,4 млрд. лв. В случая между двете прогнози се наблюдава запазване на нивото на реален растеж. При потреблението очакването е ревизирано значително в посока повишение, а при брутообразуване на основен капитал – в много съществено понижение. Като резултат, вследствие на по-високата инфлация и дефлатор на БВП се наблюдава повишаване на прогнозата на номиналната стойност на БВП с 6,7 млрд. лв., а също и за номиналния растеж.

Повишените очаквания за стойността на БВП за 2023 г. изглеждат неконсистентни с макроикономическото развитие до момента. Това твърдение се подкрепя от две обстоятелства. На първо място, данните на НСИ за БВП за полугодieto, не предполагат такава номинална стойност на БВП към края на годината, освен ако реалният растеж или инфлацията не се повишат драстично. Очакванията обаче са тъкмо противоположни. На второ място, неизпълнението на данъчните приходи също индикира за по-ниска номинална стойност на БВП. Следва да се подчертае, че те дори са планирани при по-ниска стойност на БВП.

Потенциални неточности в прогнозата за 2023 г. неминуемо ще се пренесат в 2024 г. Те са от съществено значение както за спазването на фискалните правила, така и за изпълнението на критериите за присъединяване към еврозоната. Това е така, защото дефицитът например се изчислява като салдото в абсолютна стойност се съпостави с номиналното изражение на БВП. По-ниската стойност на БВП би означавала по-високо съотношение на дефицита. Тя обаче ще доведе и до по-ниски данъчни приходи (както през текущата година), което допълнително ще влоши дефицита. Затова при твърде оптимистични прогнози и планиране на границата на правилото има съществен риск то да бъде нарушено. Подобна е ситуацията и с националното правило, което ограничава до 40% размера на държавата в икономиката.

Табл. 2. Отклонения при макроикономически показатели за 2024 г. между пролетната и есенната макроикономическа прогноза

Индикатор	Пролетна 2024	Есенна 2024	Откл. (абс. ст.)	Откл. (%)
БВП (млн. лв.)	197 566	205 849	8 283	4,2%
БВП (реален растеж, %)	3,3	3,2	-0,1	-3,0%
БВП (номинален растеж, %)*	7,1	7,7	0,6	8,5%
Потребление	3,3	3,5	0,2	6,1%
Брутообразуване на основен капитал	12,6	9,6	-3,0	-23,8%
Средногодишна инфлация (ХИПЦ, %)	3,8	4,8	1,0	26,3%

Дефлатор на БВП (%)	3,7	4,3	0,6	16,2%
----------------------------	------------	------------	------------	--------------

*Изчисление на ФС

Източник: ФС по данни на МФ

Очакването за 2024 г. е ревизирано леко в посока понижение, но вследствие на предвижданията за по-висока инфлация и респективно дефлатор на БВП, прогнозата за номиналната му стойност е повишена с 8,3 млрд. лв. Потреблението отбелязва съвсем леко понижение, но съществено забавяне спрямо 2023 г. При брутообразуването на основен капитал също се наблюдава ревизия в посока надолу, въпреки драстичното понижение за 2023 г. С оглед последващия анализ на фискалните параметри, следва да се подчертае също, че икономическият растеж, който не е воден от потреблението, носи по-малко приходи в държавния бюджет.

В пролетната макроикономическа прогноза беше предложено сравнение с прогнозите на водещи институции и организации, които публикуват своите очаквания. Именно такава методология традиционно прилага и Фискалният съвет при оценката на реалистичността на предвижданията. Тази добра практика е продължена и в есенната макроикономическа прогноза.

При сравнението обаче се установява, че очакванията на Института за анализи и прогнози са едни от най-оптимистичните – едва 0,2 пр. п. под максимума, но 1,7 пр. п. над минимума и 0,5 пр. п. над средното. Още по-важно е да се подчертае, че по-високите стойности всъщност са прогнозираны през първото полугодие. Колкото по-близо във времето е моментът на подготвяне на прогнозата, толкова по-точни следва да бъдат очакванията в нея, доколкото са налични повече и по-актуални данни. По тази причина е нормално да се придава по-съществено значение на по-новите прогнози – например тези след началото на второто полугодие. При тях и максималната, и средната стойност на очаквания растеж са по-ниски.

Фискалният съвет също счита прогнозата за реален растеж през 2024 г. за твърде оптимистична. В момента се наблюдава забавяне на икономиките при редица държави в Европейския съюз, включително най-голямата сред тях – на Германия. Проведената рестриктивна парична политика и високите лихвени равнища, които ще се задържат, поставят

въпрос перспективите за икономически растеж в предстоящите тримесечие. Рискът от проинфлационно влияние пък ограничава правителствата да реализират мерки за подкрепа на икономиката.

Тези процеси неминуемо ще имат своето влияние у нас, доколкото икономиката на България е малка и отворена и силно зависима от европейските тенденции. Следва да се подчертае също, че чрез трансмисионните канали, лихвените проценти у нас тепърва предстои да се покачват.

Очакванията за безработицата са съвсем леко завишени в есенната макроикономическа прогноза, като остават близки до 4%. По-същественият проблем на пазара на труда обаче е свързан с изключително сериозното разминаване между производителността на труда (реален растеж от 0,3% през първото полугодие на 2023 г.) и компенсацията на наетите (номинален растеж от 14,6%). Подобна тенденция има твърде силен проинфлационен характер. При такива условия повишаването на възнагражденията трудно може да доведе до запазване на нетния разполагаем доход, доколкото самото то стимулира инфлацията.

Заявената политика за повишаване на доходите през 2024 г. по линия на значителното увеличаване на минималната работна заплата с 20%, както и на максималния осигурителен доход (което също е стимул за повишение на възнагражденията за запазване на нетния доход) е крайно вероятно да влоши допълнително представената тенденция и да се прояви като допълнителен проинфлационен фактор. Подобен ефект е крайно нежелателен особено предвид че очакванията за инфлацията през 2024 г. са ревизирани в посока нагоре. Тези обстоятелства поставят пред сериозен риск изпълнението на критерия за ценова стабилност, чието покриване е необходимо за присъединяване към еврозоната.

II. Оценка на фискалната рамка

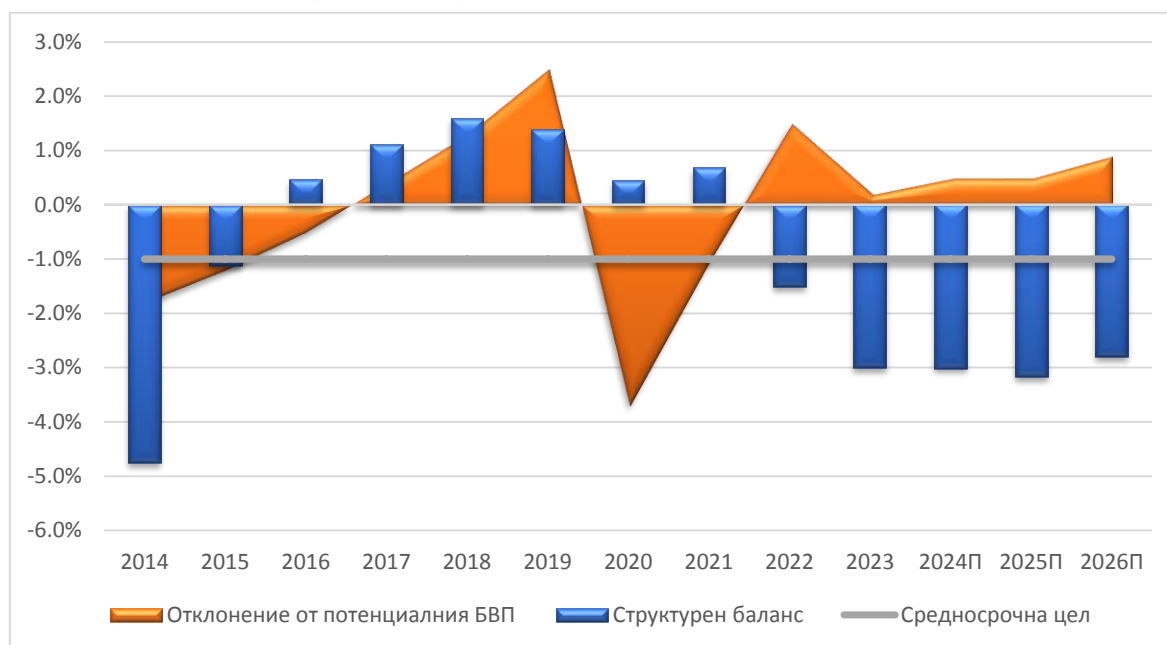
Общият бюджетен баланс, макар и много важен индикатор за бюджетната позиция, сам по себе си не е достатъчен за адекватна оценка на фискалната политика. Фискалната позиция се оценява в зависимост от изменението в структурния баланс и равнището на икономиката спрямо потенциала. Изменението в структурния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

До 2020 г. икономиката на България растеше стабилно с над 3% годишно, като растежът основно се движеше от нарасналото вътрешно търсене. За 2020 г. растежът спадна на -4,4%, основно поради намаленото външно търсене и санитарни рестрикции във вътрешен план. След 2021 г. икономиката се завърна на пътя на растежа, със стойности за пазара на труда близки до прегряване.

До 2018 г. се следваше политика на фискална консолидация. В следващите три поредни години също се реализираха излишъци, макар и непланирани. Но поредицата от непредвидени събития, които започнаха с пандемията от COVID-19, поставиха пред **сериозни предизвикателства стабилността на публичните финанси и наложиха промяна на фискалната политика.**

Много от секторите отговорни за противодействие на такъв тип кризи се оказаха неподготвени, а реакциите на рисковете бяха преекспонирани. Значителна част от мерките бяха ненужно удължени, което доведе до възникване на съществени разходи за бюджета. Голяма част от решенията бяха инерционни, особено на фона на променената икономическа среда с появата на висока инфлация, и допълнително усложнена среда със започване на войната в Украйна. Структурният бюджетен баланс е представен на Граф. 1.

Граф. 1. Структурен бюджетен баланс¹



Източник: ФС по данни на МФ

Видно от графиката е, че последиците от пандемията се отразиха върху общата икономическа активност, поради което през 2020 и 2021 г. икономиката се е развивала под своя потенциал. През 2022 г. наблюдаваме противоположни пътища на развитие на **затваряне на отклонението на потенциалния БВП и преминаване на положителна територия, и стартиране въпреки това на сериозно влошаване на структурния баланс в средносрочен хоризонт.**

Пандемията от COVID-19 се отрази и на развитието на потенциалния темп на икономическо развитие. Потенциалният БВП забави растежа си от 2,6% през 2019 г. до 1,7% през 2020 г., но след 2021 г. възстанови стойностите си над 2,6%. За настоящата година се очаква той да достигне най-високата си стойност от 3,2%, след което отново се предвиждат спадове - до 2,9 % за 2024-та и 2025-та. През последната 2026 г. от разглеждания период заложената стойност на потенциалния растеж е 2,7% т.е. точно

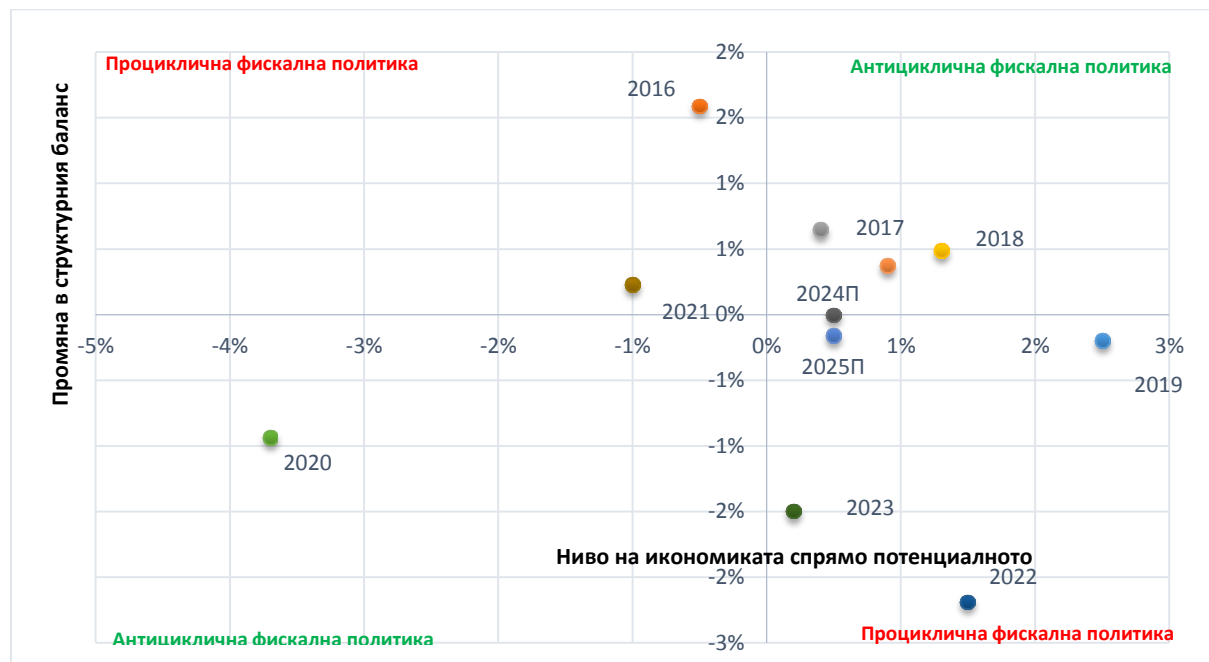
¹ Методологически, позовавайки се на VADEMECUM 2019, стр. 9, box 1.3, принципи за определяне на еднократни мерки 1 и 2, не считаме енергийните мерки като имащи еднократен характер, поради което сме на мнение, че не трябва да се включат в изчислението на структурния дефицит за 2023 г. Тези разходи следва да се третира по принципа на еврофондовете.

толкова колкото и през 2022 г. Следва да се отбележи, че независимо от възстановените нива на потенциалния растеж, предизвикателствата пред политиката остават значими поради неговите ниски стойности за догонваща икономика.

От 2023 г. започва рязък скок на структурния дефицит за сектор „Държавно управление“ на фона на **затварящо се отклонение на потенциалния БВП – ситуация, която определя силно проциклична позиция. За 2024 г. не се предвижда свиване на структурния дефицит, което прави средносрочната бюджетна цел непостижима без прилагането на значими структурни реформи.**

На база на данни в АСБП 2024-2026 на правителството, както и собствени оценки, фискалната позиция на България за периода 2013-2026 г. е представена на Граф. 2.

Граф. 2. Фискална позиция на България за 2013-2026 г.



Източник: ФС по данни на МФ

Може да се каже, че от 2019 г. фискалната позиция е била системно проциклична, с минимални отклонения за 2020. От данните за нивото на икономиката спрямо потенциала в АСБП 2024-2026 г. се вижда, че през 2023

г. се наблюдава задълбочаваща се процикличност на фискалната политика със значително отклонение. С оглед на нивата на инфлация и необходимостта от подкрепа на монетарната политика, би следвало бюджета да води рестриктивна антициклична политика т.е. изисква се значително подобряване на структурния баланс през следващите години.

Подобрението на структурния баланс за 2024 г. няма и остава далече от средносрочната бюджетна цел от -1%, като фискалната позиция отново е проциклична.

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

В условията на незадължително спазване на фискалните правила, оценката за съответствието или отклонението от установените ограничения има само информативно значение. Следва да отбележим, че дерогацията е валидна за фискалните правила, които са уредени от Пакта за стабилност и растеж, и за които следи Европейската комисия, но останалите фискални правила по отношение на консолидираната фискална програма, произтичащи от ЗПФ, остават в сила.

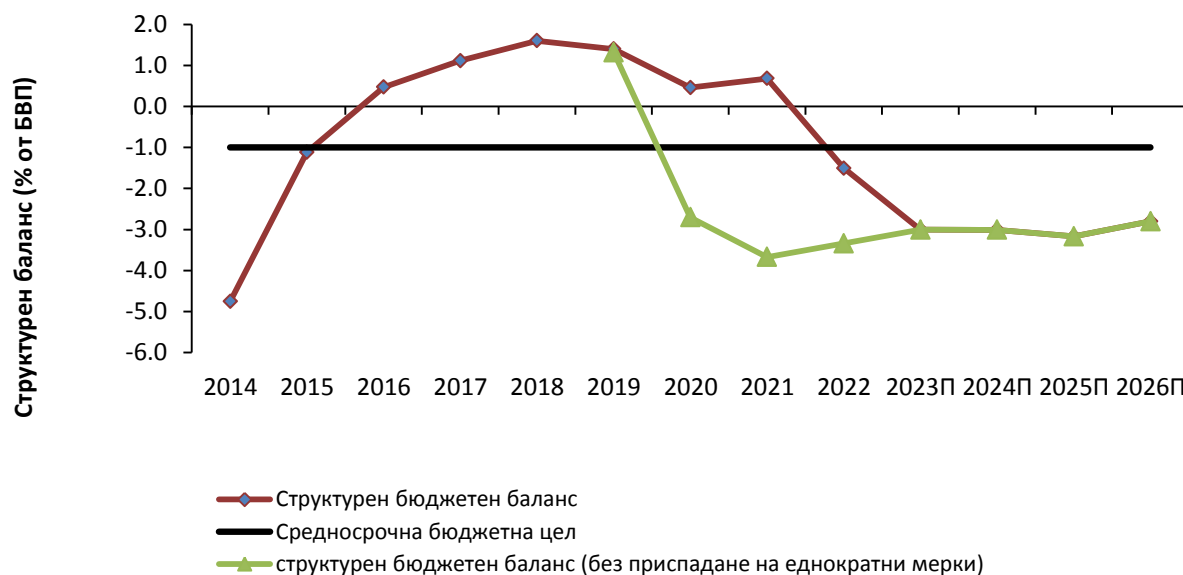
2.1.1. Балансови правила

Средносрочна бюджетна цел (СБЦ) и структурен баланс

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

Видно е от графиката, че бюджетната политика от 2022 г. трайно преминава от структурен излишък към структурни дефицити. Преминава се от рестриктивна фискална политика към сериозна фискална експанзия.

Граф. 3. Структурно бюджетно салдо и СБЦ



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

Както е видно на Граф. 3. **през целия прогнозен период се планира структурен дефицит по-голям от определената средносрочна бюджетна цел.**

Следва да коментираме, че една от основните причини за влошаване на бюджетното салдо е конвертирането на временните разходи свързани с реакцията на различните шокове след 2019 г. в постоянни.

Съгласно чл. 24 от ЗПФ, допустимо е неизпълнение на средносрочната бюджетна цел за структурния дефицит на годишна основа при извънредни обстоятелства и при условие, че непостигането ѝ е в размер, който не застрашава устойчивостта на публичните финанси. Съветът подчертава, че дерогацията е приложима за 2023 г., но е в нарушение за 2024 г. и 2025 г..

Дефицит на сектор „Държавно управление“ и касово салдо

Съгласно чл. 25, ал. 1. на ЗПФ целта за салдото на сектор "Държавно управление" е постигане и/или поддържане на нулево или положително салдо. Ал. 2 регламентира дефицитът на сектор "Държавно управление" на годишна основа, който не може да надвишава 3 % от БВП. Допускат се изключения при извънредни обстоятелства, за каквото се счита пандемията от COVID-19.

През 2023 г. дефицитът е в рамките на правилото (2,9% от БВП).

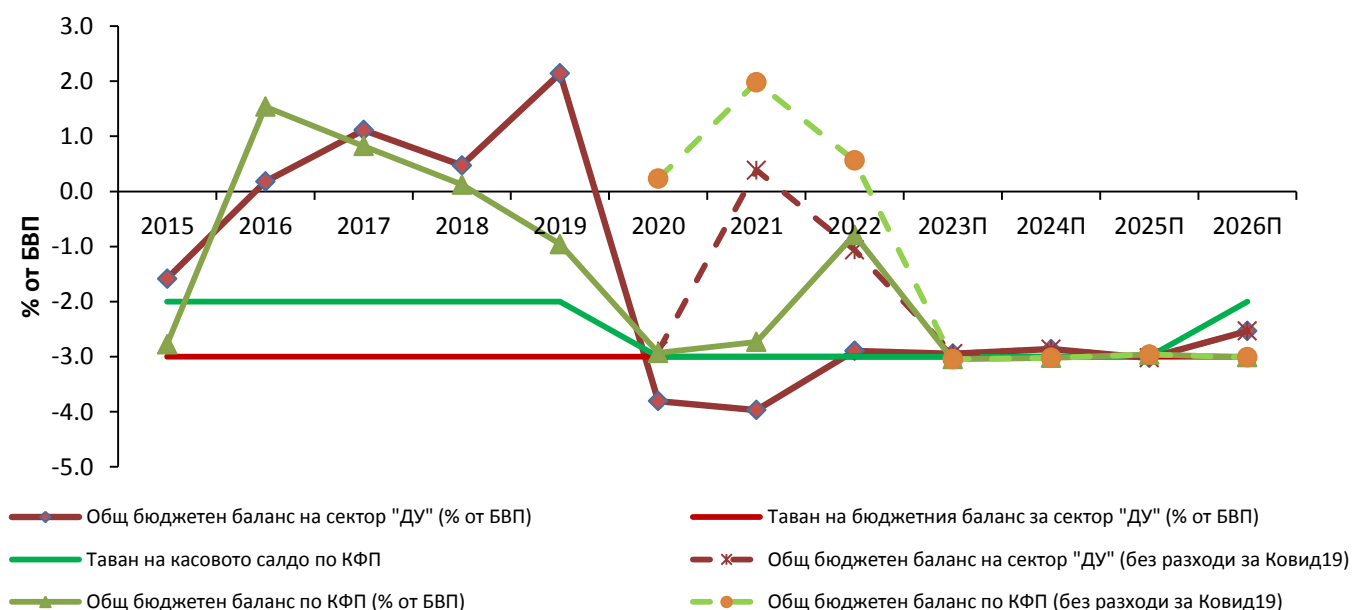
За 2024г. дефицитът също е в рамките правилото – отново 2,9% от БВП. Планираният дефицит показва придържане на страната ни към фискалните ограничения. По този начин се избягва евентуалния риск от влизане в процедура по свръхдефицит, за което Фискалният съвет е сигнализирал в предишни свои становища.

Видно е, че прекратяване на действието на предпазната клауза е накарало Министерство на финансите да преразгледа и преработи бюджетните прогнози за 2024 г. и намали на планирания дефицит на сектор „Държавно управление“ до ограничението от 3% от БВП. Недопускането на дефицит по-голям от 3% от БВП е и един от

критериите за конвергенция, който България трябва да спазва, за да се присъедини към еврозоната (критерии от Маастрихт).

По отношение на бюджетния дефицит по КФП, изчислен на касова основа, в чл. 27, ал. 4 от ЗПФ е посочено, че не може да надвишава 3 % от БВП, като при извънредни обстоятелства се допуска и по-голям дефицит. Правилото е национално и няма аналог в европейските документи. За 2024 г. се предвижда спазване на правилото на горната законово допустима граница от 3,0% дефицит. Същата стойност се залага и в останалите години от разглеждания период.

Граф. 4. Баланси на сектор „Държавно управление“ и КФП (% от БВП)



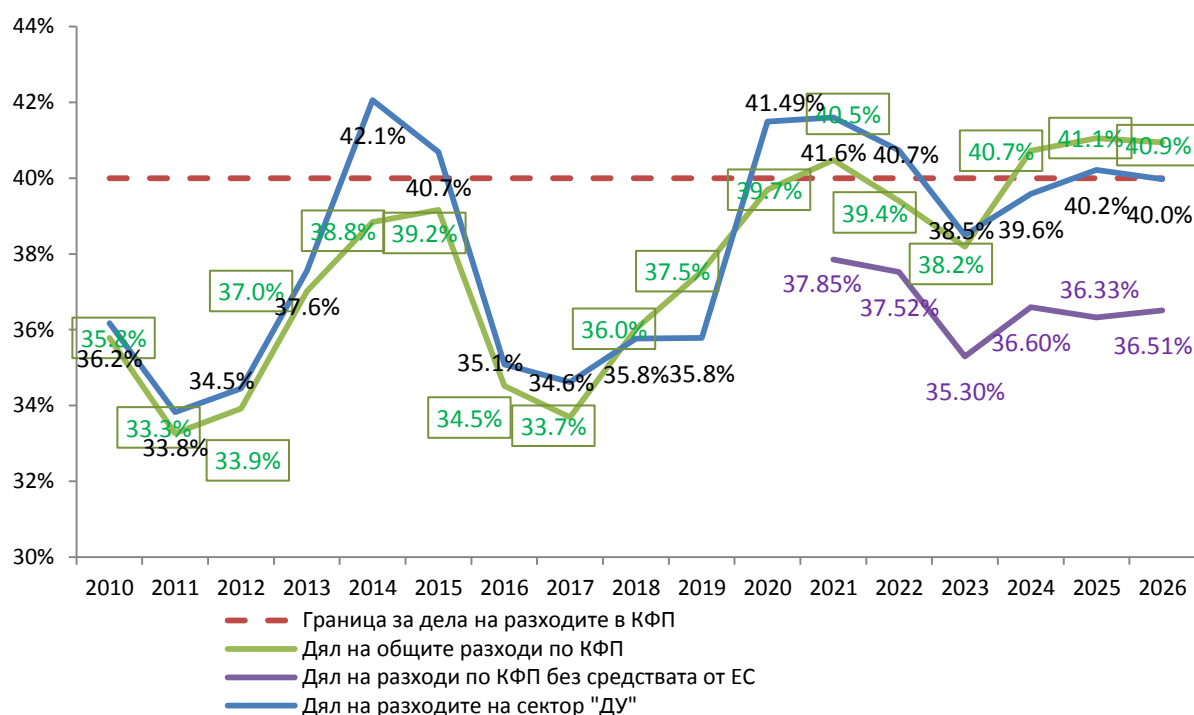
Източник: ФС по данни на МФ

2.1.2. Разходни правила

Правило за дял на разходите в БВП

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

Граф. 5. Дял на разходите в БВП с и без разходите за COVID-19



Източник: ФС по данни на МФ

До 2021 г. общите бюджетни разходи по КФП са в рамките на ограничението от 40 % от БВП. След това те трайно се установяват над тази граница, наложена от ЗПФ. През 2020 г. от обхвата на правилото бяха изключени разходите, извършвани от сметки за средства от Европейския съюз с мотива да не се ограничава усвояването на средствата. От Фиг. 5. се вижда, за текущата година след приспадане на средствата от ЕС, планираните разходи по КФП възлизат на 35,3% от БВП. За 2024 г. се предвижда покачването им с 1,3% - до

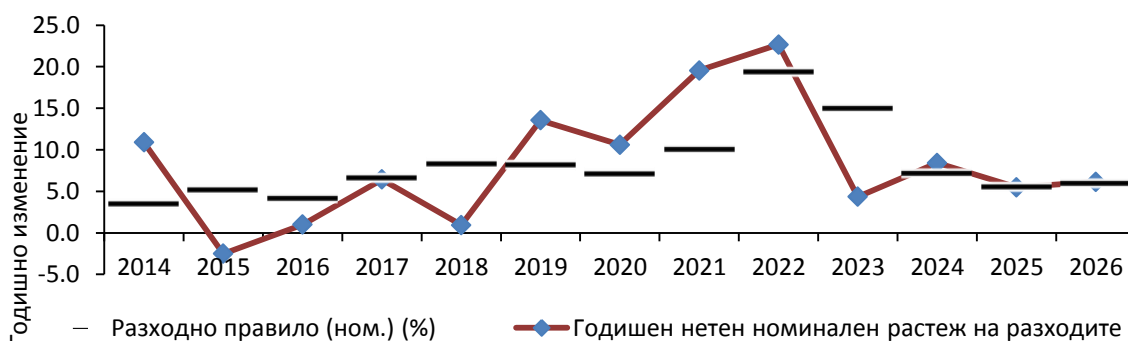
36,6% от БВП, за 2025 се наблюдава лек спад до 36,33% от БВП и за последната година от разглеждания период – отново леко покачване до 36,51% от БВП.

Според Фискалния съвет изключението за европейски сметки, следва да отпадне и да бъде променен ЗПФ поради противоречие с икономическата логика на това правило да ограничава фискалната експанзия и влиянието на бюджетните разходи върху макроикономическите агрегати.

Ограничение на ръста на разходите

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

Граф. 6. Разходно правило



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

Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Горната графика ясно показва, че основната причина за липсата на фискално пространство се дължи на изпреварващия ръст на разходите в периода 2019-2022 г. и липсата на структурни мерки през следващите периоди.

Съгласно изискванията на Пакта за стабилност и растеж страни, които са постигнали и надхвърлили своята средносрочна бюджетна цел (каквато беше и България до 2020 г.), не са следени доколко спазват разходното правило.

2.1.3. Дългово правило и стратегия за управление на дълга

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

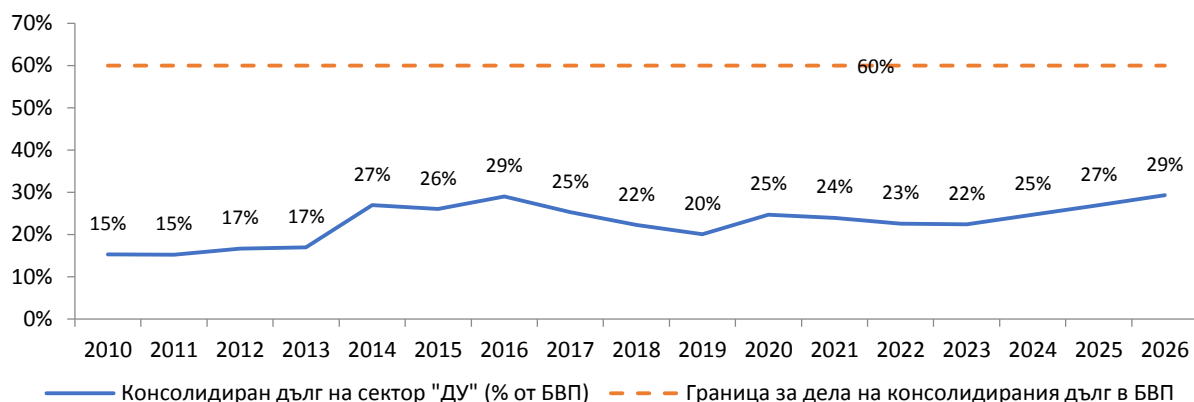
Вследствие на по-консервативната фискална политика през последното десетилетие, нивото на дълга у нас запазва нива, които са далеч по-ниски от ограничението. В допълнение, след 2016 г. беше установена трайна тенденция за неговото понижаване, като се достигна до 20% през 2019 г.

Разхлабването на фискалната политика през последните години и прогнозните дефицити през следващите периоди води до значително нарастване в номинално и реално отношение на дълга.

Въпреки, че относителния дял на консолидирания дълг спрямо БВП расте, показателят запазва стойности далеч под максимално референтната стойност на Маастрихтския критерии за конвергенция от 60%.

Фискалният съвет обаче неколkokратно отбеляза, че темповете на нарастването му от началото на пандемията бяха твърде интензивни, а при реализиране на прогнозните бюджетни дефицити дългът ще се увеличи до близо 30% от БВП, с тенденция да премине тази психологическа граница.

Граф. 7. Консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Следва да се подчертае, че при разглеждането на динамиката на дълга като дял от БВП, важността на нарастването му в номинален размер може да бъде подценена (особено предвид факта, че България е далеч от ограничението за 60 на сто). Това е така, защото успоредно с дълга значително се повишава и номиналният размер на БВП. Тази тенденция обаче е обусловена в много по-висока степен от инфлацията, отколкото от реален растеж.

Покачване на дълга през прогнозния период се осъществява с ръстове от по два процента от БВП на година, което в номинално отношение има сериозно изражение.

Значителното номинално нарастване на дълга води и до повишаване на разходите за лихви до 4 738,9 млн. лв.: 966,8 млн. лв. за 2024 г., 1 512,7 млн. лв. за 2025 г. и 2 259,4 млн. лв. през 2026 г. **В реален размер това означава разходите за лихви да нараснат от нива около 0,5% от БВП на около 1,8% от БВП в края на прогнозния период, намалявайки възможността за инвестиции, или други продуктивни разходи.**

III. Анализ на приходите и разходите по КФП

Традиционно данъчната политика на Република България е ориентирана към осигуряване на макроикономическа и бюджетна

стабилност в средносрочен и дългосрочен план, както и на необходимия финансов ресурс за изпълнение на фискалната политика на правителството, като е заложена предвидимост с цел да се насърчи инвестиционната активност чрез запазване на ниски данъчни ставки. Тази тенденция беше нарушена след настъпването на пандемията, като бяха въведени и изменяни множество мерки. Най-съществен пример в това отношение е допълнителното диференциране на ставката на ДДС. Неколкократно се разшири обхвата на стоките услугите с намалена ставка от 9%, като се въведе и нулева ставка. Част от тези временни мерки практически бяха трансформирани в постоянни. В резултат се понижи предвидимостта относно данъчното управление, както и постъпленията в държавния бюджет.

През 2022 г. приходите нараснаха значително под влияние както на реалния растеж на БВП, така и на високата инфлация (номиналният растеж на БВП е приблизително 20,7%), която поддържаше нива значително над средните в Европейския съюз. През 2023 г. темпът на нарастване на приходите се забави, като към момента се наблюдава неизпълнение спрямо предварително заложения план. От една страна, това се дължи на забавянето на инфлацията, а от друг – на по-ниския от планирания икономически растеж. Въпреки тази тенденция, за 2024 г. се предвижда общо увеличение на приходите в размер на приблизително 10,5 млрд. лв. спрямо 2023 г. За сравнение, очакваният ръст през 2023 г. спрямо 2022 г. е под 2,5 млрд. лв. От своя страна, размерът на неизпълнението е около 2,3 млрд. лв. **Фискалният съвет счита, че също както и за 2023 г., приходите за 2024 г. са надценени.**

Аргументирането на по-високите приходи се осъществява въз основа на очаквания за по-висока събираемост. С оглед данните за 2023 г. обаче изглежда, че тези резерви са изчерпани. Правителството предлага много широк пакет от мерки в данъчните закони, който следва да донесе допълнителни приходи. Първата част от тях са насочени към идентифициране на нови източници – като таксата за руски газ. Втората – към изсветляване на сивия сектор – например чрез намаляване на

границата за плащане в брой; възможността за неплащане при липса на фискален бон; стимула за сигнали относно нарушаване данъчно-осигурителните практики от определени субекти. Част от тях са насочени най-вече към ресторантьорския сектор, който продължава да се ползва с намалена ставка за своите услуги. Сред тях е например въвеждането на задължителен ПОС терминал в голяма част от обектите, облагането на т.нар. „предварително неопределени допълнителни парични плащания“ и т.н.

Третата група от мерки повишава данъчно-осигурителната тежест. Сред нея попада предложението за приравняване на облагането на извънтрудови правоотношения (т.нар. граждански договори, сключвани по реда на ЗЗД, а не на Кодекса на труда) с това по трудови правоотношения. Както и планираното увеличение на максималния осигурителен доход с над 30% в рамките на следващите 3 години – до 4430 лв.

Фискалният съвет е резервиран по отношение на мерките за изсветляване на икономиката и повишаване на събираемостта, доколкото не е ясно и категорично уточнено как ще се прилага контрол по тяхното спазване. Според Съвета при част от тях това няма да бъде възможно. В проекта не е аргументирано как през 2024 г. събираемостта ще се повиши след спада, който се регистрира през 2023 г. От такава гледна точка не може да се аргументира значителното повишение на приходите с предложените промени.

За поредна година продължава и политиката за определяне на 100% дивидент за държавните предприятия. Фискалният съвет нееднократно е изразявал негативна оценка за това решение. Подобна мярка значително ограничава ликвидността на тези предприятия – особено предвид че се прилага за трета поредна година, а следва такъв подход да бъде инцидентен. В дългосрочен план това понижава потенциала за развитие на предприятията и респективно – за генерирането на по-висока печалба занапред. Следва също да се има предвид, че финансовият резултат е разликата между приходите и разходите на начислена база. Паричните потоци обаче са на касова база и е вероятно средствата да постъпват след

отчитането на приходите. Това означава, че печалбата невинаги гарантира наличие на свободни средства. В резултат колкото по-дълъг период от време се прилага въпросната мярка, толкова по-силен е негативният ефект върху предприятията от нея.

Цялостният ефект от предложените мерки, които са съществени както по своя брой, така и по строгостта си, би довел до значително повишаване на административната тежест за дребния бизнес. Това е демотивиращо по отношение на предприемаческата активност и може да доведе до загуба на работни места или забавяне на икономическия растеж. Фискалният съвет подчертава, че в теорията и практиката е доказано по-същественото значение за бюджета на средните и едрите данъкоплатци спрямо дребните. С едно и също вложение на ресурси от страна на приходната администрация, позитивният ефект при събираемостта би бил много по-висок при първите. В допълнение, следва да се отчете, че значителното повишаване на административната тежест, която се предлага спрямо дребния бизнес, би имало множество негативни отражения. Съществува значителен риск, мерките да окажат проинфлационно влияние.

На последно място, ефектът от предложените мерки за повишаване на събираемостта не може да бъде оценен надеждно предварително. При планиране на границата на фискалното правило, всяко надценяване на този ефект, би довело до нарушаването му. Фискалният ефект на част от мерките е разгледан в последващото изложение в частта за дискреционните приходи и разходи.

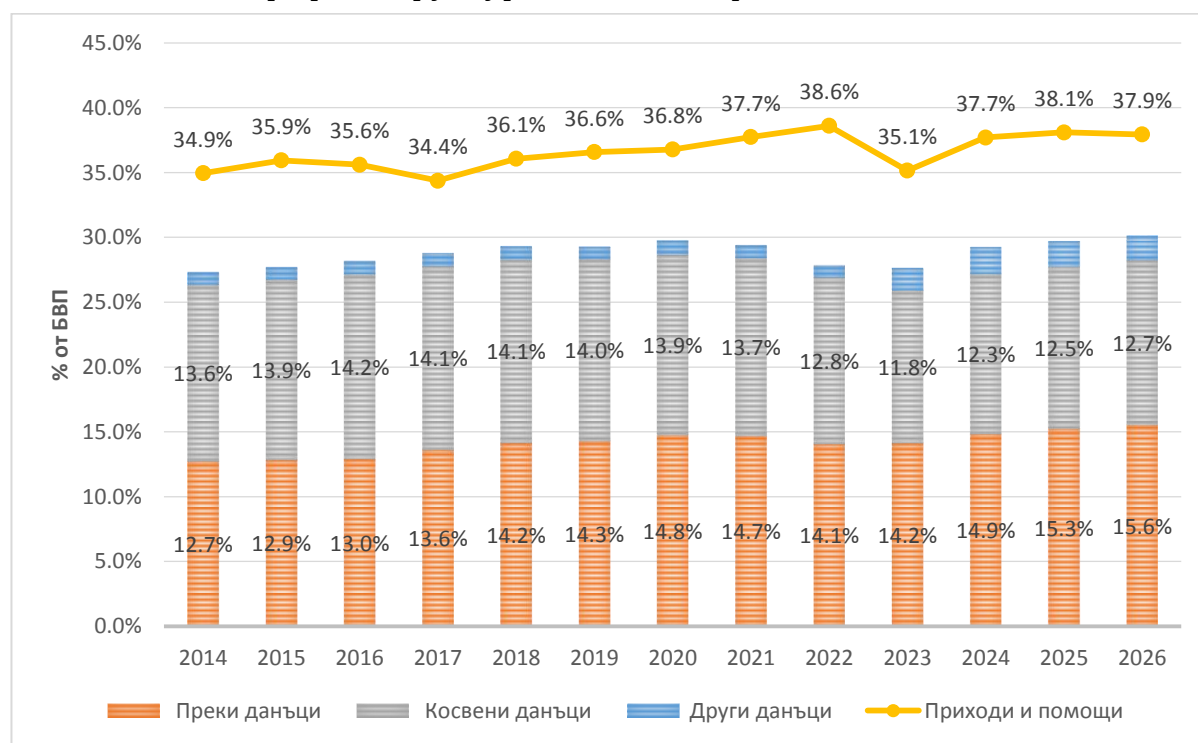
Наблюдава се относително постоянно ниво на приходите като дял от БВП за целия прогнозен период 2024-2026 г. в диапазона около 38% от БВП. Очакванията са обаче до края на 2023 г. те да достигнат 67,5 млрд. лв., което се явява 35,1% от БВП спрямо заложените по план 37,7% БВП. Това означава, че в следващите години приходите ще се повишават като дял от БВП. За 2024 г. са планирани 77,6 млрд. лв. или 37,7% от БВП. В края на прогнозния период се залага ниво от 87,8 млрд. лв. (37,9% от БВП).

За 2024 г. приходите от косвени данъци се увеличават с 12,6% или с над 2,4 млрд. лв. до 25,4 млрд. лв. спрямо едва 4,6% или под 1 млрд. лв.

растеж през 2023 г. спрямо 2022 г. Същевременно макроикономическата прогноза залага забавяне на потреблението и по-висок ръст на инвестициите. Съветът счита, че приходите от косвени данъци изглеждат надценени.

Делът на преките данъци от БВП (14,9%) за 2024 г. продължава тенденцията за повишение спрямо този на косвените (12,3%). Предвижда се тази тенденция да продължи, като първите се очаква да нараснат до 15,6% от БВП в края на прогнозния период, докато вторите се задържат на ниво от 12,7% от БВП.

Граф. 8. Структура по видове приходи в дял от БВП



Източник: ФС по данни на МФ

Граф. 9. Дял на преките и косвените данъци в данъчните приходи



Източник: ФС по данни на МФ

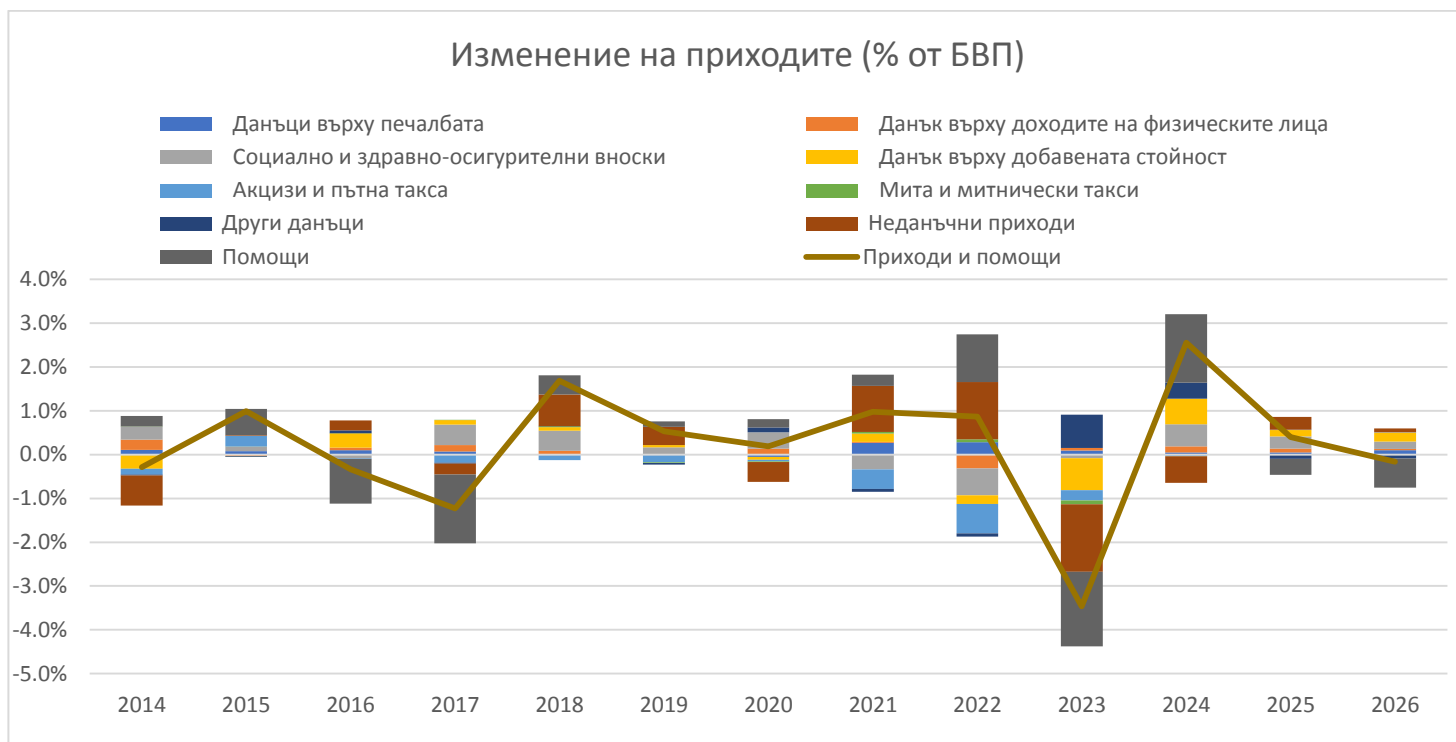
Изменението на приходите по видове данъци в абсолютна стойност и като дял от БВП е представено на Граф. 10. и Граф. 11.

Граф. 10. Изменение на приходите по видове данъци, млн. лв.



Източник: ФС по данни на МФ

Граф. 11. Изменение на приходите по видове данъци като дял от БВП



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

В номинално изражение държавните разходи нарастват през всяка година от планирания период, като сумарното увеличение за трите години възлиза на почти 22 млрд. лв., като в края на периода държавните разходи ще бъдат близо 94,7 млрд. лв. Планираните разходи по КФП само за 2024 г. възлизат на 83,8 млрд. лв., което спрямо очакваното изпълнение на разходите за 2023 г. представлява ръст от почти 11 млрд. лв. или 14,8%. Планираният ръст на разходите съществено изпреварва очаквания ръст на приходите, което задълбочава бюджетния дефицит в номинално изражение.

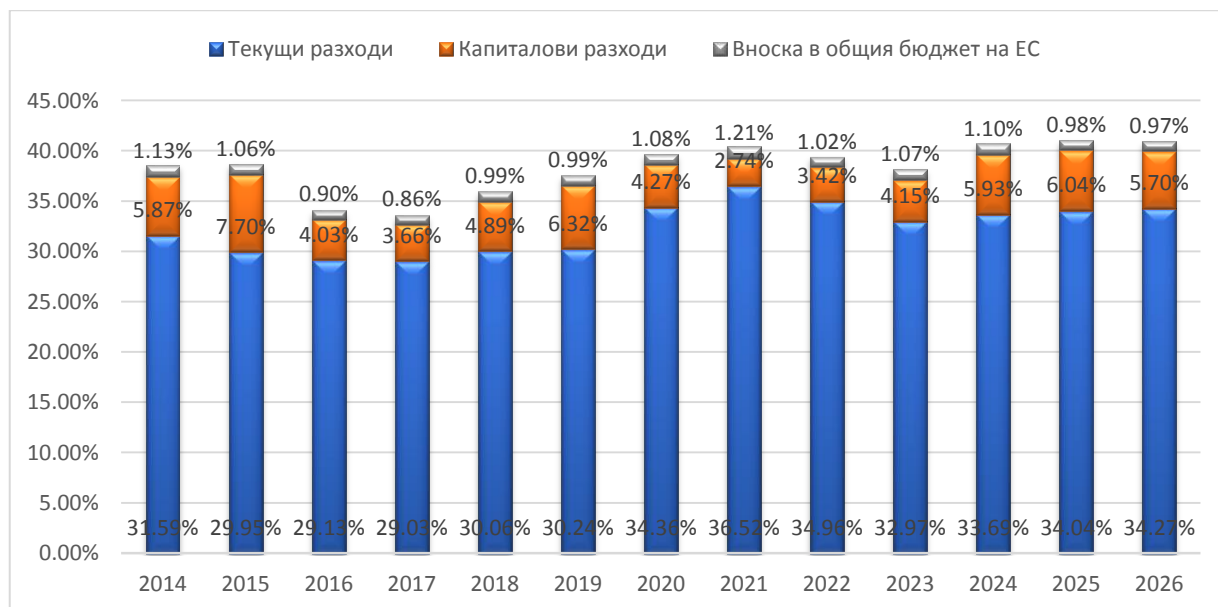
Забележителен е поредният ръст на пенсиите с близо 2,5 млрд. лв. вследствие на заложеното увеличение от 11% в изпълнение на швейцарското правило. Политиката по повишаване на пенсиите започна през 2021 г. като продължение на т.нар. COVID-19 добавка. От средата на 2021 г. до средата на 2024 г. общо са реализирани 5 съществени повишения. Приложението на швейцарското правило води до допълнително съществено увеличение поради динамичното нарастването на

осигурителния доход, мотивирано от усилията за запазване на реалния разполагаем доход на домакинствата като противодействие на инфлацията.

Не се наблюдава съществено изменение на разходите по функции в държавния бюджет. Водещ фактор при представянето на данните обаче продължава да бъдат икономическите елементи. Съветът счита, че с оглед повишаването на обществената осведоменост и ангажираност с управлението на публичните финанси, е възможно качествено подобрене чрез разширяване на представяната информация.

Структурата на разходите по икономически елементи е представена на граф. 12.

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



Източник: ФС по данни на МФ

При капиталовите разходи се наблюдават повишение както в номинален размер, така и като дял от БВП. При тях обаче се наблюдава системно неизпълнение. При планирането на всяка следваща капиталова програма за съответните години се предвижда наваксване за неизпълнението през предходните. То обаче се случва частично, поради което неизпълнението през годините се акумулира. В резултат капиталовите разходи нарастват, но само план.

В контекста на изброените съображения, **Съветът отново препоръчва на Министерство на финансите да се предприемат необходимите законови промени за въвеждането на капиталово бюджетиране, отделно от това на текущите разходи.** То е продължителен процес и изисква дълъг период на подготовка, оценка и приоритизиране на проекти. Към настоящия момент трудно може да се анализират капиталовите разходи без информация какви проекти са предвидени за реализация и на какъв етап е проектирането им. **Също така Съветът препоръчва с изготвянето на проекта на бюджет да се прилага списък с по-съществените проекти и информация за тях, които правителството планира да реализира.**

В обобщение Фискалният съвет не счита, че структурният проблем в бюджета е адресиран, доколкото разходните политики остават непроменени, а мерките в приходната част са ограничени, със слаб и отложен във времето ефект. Напротив, продължава опита за провеждане на политиката от последните години. Данните обаче показват, че към момента тя е неуспешна. Приходите се оказват съществено надценени (събираемостта през 2023 г. се понижава, отлагат се постъпленията по Плана за възстановяване и устойчивост). Неизпълнението на капиталовите разходи продължава, запазва се тенденцията за повишаване на пенсиите, но без реформи, които да гарантират дългосрочната устойчивост на системата. Продължава политиката за поддържане на съществени дефицити, което води до повишаване на държавния дълг в номинален размер и значително нарастване на разходите за лихви. Съветът счита, че тази фискална политика оказва и косвено проинфлационно влияние,

поради което поставя под риск спазването на критерия за ценова стабилност с оглед присъединяването на България към еврозоната.

IV. Дискреционни мерки по приходите и по разходите

Дискреционни мерки по приходите

Дискреционните приходни мерки за 2024 г. имат положително нетно изражение т.е. водят до увеличение на приходите в размер на 1 994,4 млн. лв. Нетно увеличение по приходите се очаква и през 2025 г. и 2026 г., съответно 564,0 млн. лв. и 353,3 млн. лв. Положителният нетен ефект за периода 2024-2026 г. е в размер на 2 913,7 млн. лв.

Основната причина за този положителен нетен ефект идва по линия на въведените през 2024 г. енергийни вноски върху вноса и транзитния пренос на природен газ с произход Русия. Приходите, които се очаква да генерира тази дискреционна мярка са в размер 2 млрд. лв. **Фискалният съвет е съгласен с тази иновативна мярка с потенциал за бюджетни постъпления в особено голям размер.**

На второ място за 2024 г. се откроява ефектът от осигурения пакет от мерки за повишаване на събираемостта на приходите от ДДС и корпоративен данък. Затягането на фискалния контрол на стоки с висок фискален риск се очаква да доведе до допълнителни постъпления в размер на 740 млн. лв. в държавната хазна. **Фискалният съвет подкрепя продължаващите усилия за превенция и борба с данъчните престъпления и изсветляване на бизнеса.**

Третият по значимост бюджетен ефект от дискреционните приходни мерки се отнася до вдигането на максималния осигурителен доход на 3 750 лв. от началото на 2024 г. Очакваните допълнителни приходи от пенсионни и здравни вноски в следствие на тази мярка се оценяват на 302,5 млн. лв.

През целия прогнозен период се предвиждат ръстове на максималния осигурителен доход с бюджетен ефект съответно 278,7 млн. лв. и 192,9 млн. лв. за 2025 г. и 2026 г.

Следващата по големина мярка с положителен ефект върху приходите се явява в изпълнение на Директива 2022/2523 на Съвета за осигуряване на глобално минимално ниво на данъчно облагане за групите на мултинационалните предприятия и големите местни групи в ЕС. Чрез директивата се въвежда национален допълнителен данък, чийто ефект МФ оценява на 220 млн. лв. за 2024 г.

Като значителен приходоизточник сред дискреционните мерки се откроява ефектът върху приходите от ДДС и акцизи от повишаване акцизната ставка на пури и пурети, на тютюн за пушене, на нагреваемо тютюнево изделие и на течността за електронната цигара (считано от 1.03.2023г.). Ефектът за 2024 г. е в размер на 140, 1 млн. лв. и нараства до 168, 5 млн. лв. за 2025 г. и още 162 млн. лв. за 2026 г. Кумулативният ефект за прогнозния период е в размер на 470,6 млн. лв. **Фискалният съвет напълно подкрепя предприетата мярка предвид високите размери на приходите, които тя акумулира и същността на облагаемия продукт.**

Редица приходни дискреционни мерки са свързани с отпадането на намалени ставки, за което Фискалният съвет неведнъж е призовавал в своите становища.

На първо място тук следва да се отбележи отпадането на нулевата ставка на ДДС за доставка на хляб и брашно, чийто кумулативен бюджетен ефект за 2025г. и 2026г. се оценява на 64,8 млн. лв. т.е. по 32,4 млн. лв. допълнителен приход на година. Като своя критика Фискалният съвет посочва закъснялото отпадане на тази мярка, запланувано за втората половина на следващата година (след 30.06.2024г.), съответно загубата на допълнителни приходи от ДДС.

Прилагането на мярката за нулева ставка на ДДС за хляб и хлебни изделия през 2022 г. изначално не успя да постигна целта, заради която бе въведена, съответно доведе до загуби за държавната хазна. В своя Позиция относно инфлацията и икономическия растеж от 31.05.2022г. (представена на кръгла маса, организирана от Комисията по бюджет и

финанси) Фискалният съвет предвиди и сигнализира за неефективността на тази мярка.

Друга мярка, която Фискалният съвет многократно е препоръчвал да се преразгледа и отмени, с оглед на нейната неефективност и неактуалност, е намалената ставка за доставка на ресторантьорски и кетъринг услуги. В настоящата АСБП 2024-2026 г. действието на тази дискреционна мярка се удължава за цялата 2024 г. без МФ да предоставя обосновка за това.

Ефектът от удължения срок на действие на намалената ставка от 9% на ДДС за ресторантьорски и кетъринг услуги е представена съвкупно с ефекта от отпадането на намалената ставка от 9% на ДДС за доставка на туристически услуги и услуги за използване на спортни съоръжения, считано от 1.01.2024 г. Очакваните приходи са съответно 10 млн. лв. за 2024 г. и 299 млн. лв. за 2025 г.

Фискалният съвет отново препоръчва да се преразгледа и отмени намалената ставка от 9% на ДДС за ресторантьорски и кетъринг услуги още от началото на следващата година, вместо да се отлага очаквания приходен ефект за 2025г.

В дискреционните приходни мерки са отбелязани още две мерки, свързани с отпадането на намалени ставки от 9% на ДДС: за природен газ, чийто ефект за 2024г. се оценява на приходи от 175 млн. лв. и за централно отопление с ефект 14,8 млн. лв. Намалените ставки на ДДС и за двете услуги са отпаднали, считано от второто полугодие на настоящата година.

На приблизително една и съща стойност - 75 млн. лв. допълнителен приход са оценени приетите законодателни промени в облагането на хазарта (считано от 01.01.2024 г.) и ефекта от акцизи от освобождаването от акциз на ел. енергия, природен газ и втечен нефтен газ (считано от 31.07.2023г.)

Приходите от оперирането на ТОЛ системата се оценяват на 66,2 млн. лв. С отрицателен ефект върху приходите са предложението за повишаване на прага на регистрация по ЗДДС от 100 хил. лв. на 166 хил.лв. годишен оборот. Мярката предполага загуби в размер на 215 млн. лв. през 2025 г.

Друга мярка с отрицателен приходен ефект от 482,5 млн. лв. за 2024 г. произтича от измененията в параметрите на дивидентната политика. Това е свързано с очакваните по-ниски финансови резултати на публичните предприятия за 2023 г.

Отрицателен ефект през 2024 г. ще има и прекратяването на времената солидарна вноска на страната по Регламент ЕС 2022/1854 на Съвета, свързана със спешната намеса за справяне с високите цени на енергията. Тъй като за 2023 г. ефектът ѝ е предвиден да възлезе на приходи в размер на 375,9 млн.лв., прекратяването на вноската автоматично води до загуба от 375,9 млн. лв. през 2024 г.

С най-голям отрицателен ефект по отношение на приходните дискреционни мерки се отличават Програмите за смекчаване на икономическите последици от нестабилността на цените на ел. енергия и природен газ. През 2023 г. те се оценяват на 982,8 млн. лв. Тъй като действието на програмите приключва в края на настоящата година, стойността на мярката за 2023 г. е въведена с отрицателен знак през 2024 г.

Дискреционни мерки по разходите

Дискреционните разходни мерки за 2024 г. имат отрицателен нетен ефект в размер на 545,4 млн. лв. Кумулативният ефект на тези мерки в трите разглеждани години на прогнозния период също е отрицателен – 375 млн. лв. т.е. имаме намаляване на разходите.

Най-големите дискреционни разходи за 2024 г. и за 2025 г. се формират от увеличения размер на т. нар. „вдовишки добавки“ към пенсиите (чл. 85 от КСО), считано от 1-ви юли 2024 г. Ефектът им е в размери от по 104,8 млн. за всяка една от годините или общо 209,6 млн. лв.

На второ място по размер на разходите е мярката, която води до увеличение на броя новоотпуснати пенсии при зачитане за действителен стаж на периодите на наборна или мирновременна алтернативна служба и на периодите на претърпяна репресия за право на пенсия (чл. 68, ал.3 и чл. 74 от

КСО), считано от 1-ви януари 2023 г. По тази мярка разходите за 2024 г. се предвиждат да достигнат 85 млн. лв. за 2024 г.

На трето място със 77 млн. лв. увеличение на разходи за 2024 г. е мярката, с която отпада задължението за осигурителите да изплащат обезщетение за осигурените лица за третия работен ден от временната неработоспособност, считано от 01.01.2024 г.

На следващото място са допълнителните разходи за оперирането на ТОЛ-системата – 66,2 млн. лв. за 2024г.

Следва ефектът от увеличението на размерите на месечните помощи за отглеждане на дете с трайно увреждане (чл. 8д от Закона за семейните помощи за деца) – 40,6 млн. лв. за 2024 г. **Фискалният съвет подкрепя тази мярка като социално отговорна и крайно необходима.**

Предвидените ръстове на максималния осигурителен доход в прогнозния период – 3 750 лв. за 2024 г., 4 130 лв. за 2025 г. и 4 430 лв. за 2026 г. води до допълнителни осигурителни разходи в размер на 35,9 млн. лв., 38,9 млн. лв. и 30,7 млн. лв. за съответните години. Общият кумулативен ефект тук възлиза на 105,5 млн. лв.

Еднократната помощ за ученици от 2-ри, 3-ти и 4-ти клас, въведена през 2023 г. без доходен тест генерира 23,4 млн. лв. разходи за 2024 г. **Фискалният съвет изразява резерви по отношение на тази мярка поради липсата на доходен критерий за отпускане на средствата.**

Ефектът от увеличените размери на еднократните помощи при бременност и при раждане възлиза на 12 млн. лв. **Фискалният съвет подкрепя тази дискреционна мярка предвид тежката демографска ситуация в страната.**

Програмите за смекчаване на икономическите последици от нестабилността на цените на електрическата енергия и природния газ достигат до 982,8 млн. лв. през 2023 г. Тъй като действието на тези програми приключва до края на настоящата година, ефектът влиза с отрицателен знак през 2024г. – т.е. разходите намаляват с 982,8 млн. лв.

V. Изводи и препоръки

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

1. Очакванията за реален растеж за 2024 г. изглеждат високи при сравнение с други актуални макроикономически прогнози. Неточното прогнозиране на БВП компрометира оценката за всички други фискални показатели – приходи, разходи, салдо, ниво на дълга, размер на държавата в икономиката и т.н.

2. На фона на рязкото влошаване на структурния дефицит през 2023г., за следващата година не се предвижда подобряване. Фискалният съвет е на мнение, че за да се подобри структурният баланс е необходимо провеждането на значителни структурни реформи. Фискалната позиция за 2024г. е проциклична. Съветът припомня, че с оглед гарантиране на макроикономическата стабилност и устойчива дългосрочна тенденция за развитие, позицията следва да бъде антициклична или в краен случай – неутрална.

3. Високият темп на инфлация в България изпреварва средния за Европейския съюз. Овластяването на инфлацията следва да бъде сред основните цели на фискалната политика за предстоящите години, тъй като това е и един от критериите, който трябва да бъде изпълнен за присъединяването на страната към Еврозоната. В комбинация с политики, имащи проинфлационно въздействие, високият темп на инфлация поставя под риск реализирането на тази цел в близко бъдеще. В тази посока е необходим синхрон между фискалната и паричната политика, провеждана глобално.

4. Бюджетът може да подпомогне овластяването на инфлацията чрез структурни политики, насочени към висока ефективност и конкурентност на бизнеса. Ефективността на институциите остава съществено предизвикателство, особено в условията на различни по характер шокове.

5. Бюджетните разходи следва да се реструктурират в посока, която подкрепя икономическия растеж. За тази цел трябва да се гарантира необходимото фискално пространство за инвестиции и да се пристъпи към консолидация на текущите разходи. Необходими са видими реформи в капиталовото бюджетиране. Препоръчва се представяне на приложение към Закона за държавния бюджет за 2024 г., с поименен списък с значими проекти, чието реализиране се планира през следващите години.

6. Продължаващата трайна тенденция за разширяване на публичния сектор и държавните разходи поставят отново на преден план проблема за необходимостта от провеждането на структурни реформи в сектора, а програмното бюджетиране следва да осигури ефективни механизми за планиране, програмиране и реализация на публичните разходи.

7. Повишените приходи при идентично икономическо развитие не са достатъчно добре аргументирани. Основните фактори за растеж на приходите се характеризират с висока степен на несигурност. Предвид високия риск те да не се реализират в планирания размер, е налице риск от неспазване на фискалните правила.

8. Наблюдава се очакване за значително подобряване на събираемостта, което обаче остава неаргументирано. През 2023 г. се установява забавяне на събираемостта включително съществено неизпълнение на приходите. От такава гледна точка, очакванията за 2024 г. изглеждат нереалистични.

9. Събирането на 100% дивидент от държавните предприятия за трета поредна година поставя управлението им в средносрочен и дългосрочен план под риск, свързан както с липсата на ликвидност, така и с невъзможността за развитие и поддържане на конкурентоспособност.

10. Политиката по повишаването на доходите, макар и безспорно необходим процес, следва да отчита рисковете от допълнителен проинфлационен натиск, който генерира, когато ускорените ѝ темпове превишават значително производителността на труда.

11. Фискалният съвет подчертава, че генерирането на дефицити в такъв размер следва да бъде изолирана практика при необходимост. В целия прогнозен период дефицитите се задържат на гранично ниво по отношение спазването на фискалното правило. Същевременно те се дължат предимно на текущи, а не на капиталови разходи. В резултат от тези особености възможността за реакция на бюджета в случай на развитие, различно от прогнозираното, е изключително ограничена.

12. Темповете на нарастване на държавния дълг в абсолютна стойност се ускоряват изключително бързо, което е обезпокоително, независимо от сравнително ниското му равнище като процент от БВП. За всяка година от прогнозния период консолидираният дълг на сектор „Държавно управление“ се увеличава с около 9 млрд. лв. Необходимостта от поемането на нов дълг следва да е предмет на по-задълбочена аргументация и анализ. Разходите за лихви нарастват до 1% от БВП в края на прогнозния период, намалявайки възможността за инвестиции, или други продуктивни разходи.

13. Проектът на бюджет не предлага реални структурни реформи и оптимизации – нито по отношение на приходите, нито на разходите. В средносрочен план се залага единствено на поддържане на 3% дефицит с очакване икономическото развитие да навакса нивото, необходимо за поддържане на текущи разходи в подобен размер. Този подход до момента се доказва като неуспешен. Това ограничава възможността на страната за ефективно фискално управление и реализиране на конкретни политики.

14. През 2020 г. от обхвата на правилото за дела на разходите в КФП бяха изключени разходите, извършвани от сметки за средства от Европейския съюз с мотива да не се ограничава усвояването на средствата. Според Фискалния съвет изключението за европейски сметки, следва да отпадне и да бъде променен ЗПФ поради противоречие с икономическата логика на това правило да ограничава фискалната експанзия и влиянието на бюджетните разходи върху макроикономическите агрегати.

15. Необходимо е цялостно качествено подобрене на представяната информация в бюджетните документи – по съдържание, обем и структура, с цел повишаване на обществената осведоменост, гарантиране на прозрачност и ангажиране на обществото в управлението на публичните финанси.

VI. Заключение

С оглед заложеното спазване на фискалните правила Фискалният съвет на България съгласува Проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за 2024 г., Проекта на Актуализирана средносрочна бюджетна прогноза за периода 2024-2026 г. като мотиви към законопроекта и есенната макроикономическа прогноза.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ:

ПРОФ. Д-Р БОРИС ГРОЗДАНОВ