

Финансите на държавата: отправна точка за пътя напред

Стабилна данъчна среда, овладяване ръста на разходите и премахване на дефицита

Материалът е част първа от предстоящата *Бяла книга на ИПИ „Отключване на растежа: пътят напред след изборите“*. Бялата книга дава възможна посока за развитие на България, като включва отделни глави за фискалната политика, демографията и човешкия капитал, върховенството на правото, инвестициите, конкурентоспособността и икономическия растеж.





FRIEDRICH NAUMANN
STIFTUNG Für die Freiheit.

*Докладът е изготвен с подкрепата на Фондация за свободата
„Фридрих Науман“*

Структурната промяна в бюджета след пандемията

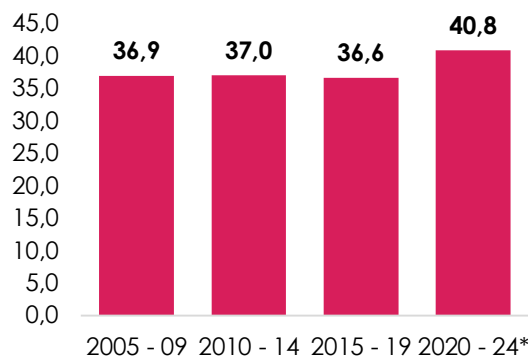
Фискалната политика играе централна роля в последните години на политическа нестабилност в страната. В период на по-високи публични разходи и бюджетен дефицит след пандемията, на два пъти държавата влиза в новата календарна година без приет държавен бюджет, а в парламента се наблюдава усилена работа и надпревара да се приемат текстове, които тежат на хазната дългосрочно. В края на 2024 г., на прага на поредните парламентарни избори, бюджетът отново е на фокус. Отчитайки, че устойчивостта на държавните финанси и стабилността на данъчната среда са ключови за конкурентоспособността и потенциала за растеж, формирането на средносрочен хоризонт за управление изисква трезва оценка на фискалната политика и ясен отговор на предизвикателствата пред бюджета.

Публичните разходи в България нарастват чувствително след

пандемията. Докато в периода 2005-2019 г. консолидираните публични разходи са устойчиво на нива от около 36-37% от БВП, в периода след пандемията (2020-2024 г.) разходите преминават границата от 40% от БВП. Върхлитаци кризи и политическата нестабилност в крайна

сметка водят до по-високи нива на преразпределение през бюджета. През 2023 и 2024 г. консолидираните публични разходи са точно под границата от 40% от БВП, но официалната прогноза на Европейската комисия е за увеличение до 41,6% през 2025 г.

Графика 1: Разходи по консолидираната фискална програма (% от БВП, 2005-2024 г.)



Източник: Евростат и прогноза на ЕК (2024 г.)

Фискалната политика през последните две десетилетия ясно показва, че разходи над границата от 40% от БВП означават бюджетен дефицит и натиск върху данъците.

За периода 2004-2023 г.

България отчита 11 години на бюджетен дефицит и 9 години на бюджетен излишък. Периодите на дефицит са дълги. Първият от 2009 г. до 2015 г. покрива глобалната финансова криза, последвалата европейска дългова криза и фалита на КТБ. Най-големият бюджетен дефицит в последните 20 години е заради фалита на КТБ, а не по време на пандемията.

Въпреки това, периодът след пандемията регистрира най-високо ниво на дефицит, като за целия 5-годишен период дефицитът е средно над 3% от БВП. Бюджетната прогноза, приета в края на 2023 г., залага дефицит в рамките на 3% поне до 2026 г. Въпреки ниското ниво на публичен дълг, правят впечатление както твърде дългите периоди на дефицит в бюджета, така и общият тренд на влошаване на бюджетните показатели след пандемията.

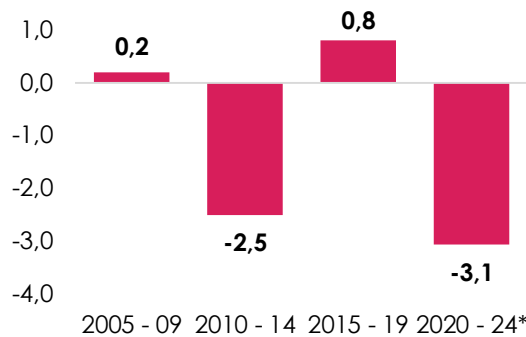
Въпреки това, периодът след

пандемията регистрира най-високо ниво на дефицит, като за целия 5-годишен период дефицитът е средно над 3% от БВП. Бюджетната прогноза, приета в края на 2023 г., залага дефицит в рамките на 3% поне до 2026 г. Въпреки ниското ниво на публичен дълг, правят впечатление както твърде дългите периоди на дефицит в бюджета, така и общият тренд на влошаване на бюджетните показатели след пандемията.

Фискалните правила се разхлабиха и често се заобикалят. През 2020 г. бяха приети изменения в Закона за публичните финанси, които позволиха отклонение от правилото за дефицита и държавните разходи в случаи на извънредни обстоятелства извън контрола на правителството, които сериозно влияят на фискалната позиция. В допълнение към тези текстове се гласува и промяна на тавана на бюджетния дефицит, изчислен на касова основа, от 2% на 3% от БВП, както и ефективно увеличение на максималния размер на разходите по консолидираната фискална програма, след като средствата от ЕС и националното съфинансиране бяха изключени от обхвата на разходите, ограничени от тавана от 40% от БВП. Ефективното отслабване на правилата за държавните разходи и дефицита промени планирането на бюджета. В последните години дефицитът се планира „по подразбиране“ на границата от 3% от БВП, а разходите с включени европейски средства и съфинансиране често надвишават 40% от БВП.

Цената на дефицита започва да става твърде висока. В периода 2024-2026 г. държавният дълг в България се очаква да се увеличи с близо 20 млрд. лв. и да достигне около 28% от БВП. Това е резултат от раздуването на държавните разходи, което предпоставя трайно

Графика 2: Бюджетно салдо по консолидираната фискална програма (% от БВП, 2005-2024 г.)



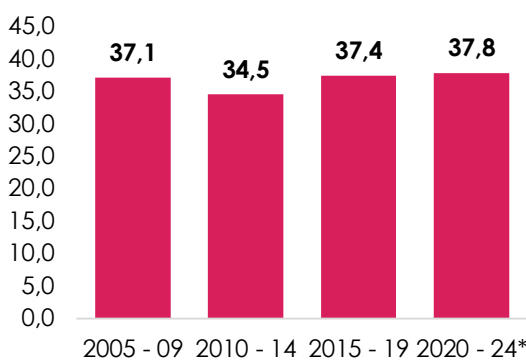
Източник: Евростат и прогноза на ЕК (2024 г.)

високия дефицит, заложен в средносрочната фискална рамка. Въпреки ниските нива на публичен дълг в страната, опитът на страните от Централна и Източна Европа показва, че изпускането на бюджетното салдо за дълг период води до трайно покачване на дълговите нива. Цената на публичния дълг също расте, като към 2026 г. се очаква разходите за лихви в бюджета да достигнат 2,3 млрд. лв.

Натискът върху приходната част и данъците се усилва.

Приходната част на бюджета се представя сравнително добре, въпреки връхлитащите кризи. Приходите в консолидираната фискална програма се запазват на нива от 37-38% от БВП през почти целия период в последните две десетилетия, като по-ниски нива на приходи се наблюдават

Графика 3: Приходи по консолидираната фискална програма (% от БВП, 2005-2024 г.)



Източник: Евростат и прогноза на ЕК (2024 г.)

единствено в периода след глобалната финансова криза.

Изключвайки помощите от ЕС, данъчните и неданъчните приходи в бюджета се запазват на нива от 34-35% от БВП след пандемията. Динамиката на приходите потвърждава тезата, че бюджетният дефицит е следствие от раздуването на разходната част, а не от слабо представяне в приходите. Въпреки това, дупката в бюджета се усилва от поредицата от набързо приети данъчни преференции и облекчения през пандемията и по време на кратковременните парламенти, например по отношение на различните ставки за ДДС.

Преките данъци се представят силно, подкрепени от ръста на

доходите. В последните години облагането върху труда, в т.ч. данък върху доходите на физическите лица и социални и здравни осигуровки, е подкрепено от високата заетост и ръста на възнагражденията. През 2024 г. за пръв път приходите от данъци и осигуровки върху труда се изравняват с общите приходи от косвени данъци, в т.ч. ДДС и акцизи. Въпреки щедрото данъчно облекчение за деца, което се превръща на практика в необлагаем минимум за семейства с деца, облагането на доходите се представя силно и подкрепя бюджета. Подоходният данък носи вече близо 3,5% от БВП след пандемията, като това е най-високата стойност в последните две десетилетия.

Фискалната устойчивост е поставена под риск с рамката на бюджета за 2025 г.

Прегледът на държавните финанси води до няколко притеснителни наблюдения. Първо, **увеличението на публичните разходи след пандемията не е еднократно, а има устойчиво влияние върху бюджета**. Държавни разходи в рамките на 40% от БВП и бюджетен дефицит в размер на 3% от БВП се превърнаха в норма за държавните финанси, а не в изключение. Второ, **средносрочната фискална рамка и поетите ангажименти дават тревожни сигнали за неконтролируемо покачване на държавните разходи** и поддържането на високо ниво на бюджетен дефицит. И двете наблюдения са подкрепени от свръхактивността на депутатите и приемането на редица текстове в последните години, които тежат на бюджета дългосрочно.

Това **поставя под риск фискалната устойчивост на страната и потенциално може да доведе до отклонение от изискванията на Пакта за стабилност и растеж** и влизане в процедура по прекомерен дефицит. Последното би означавало и неизпълнение на критерия за устойчивост на държавната финансова позиция, който се следи за присъединяването към еврозоната. Връщането към разумните държавни финанси изисква подход към бюджета, който отразява текущите икономически реалности и предизвикателства, както и насочени мерки за ограничаване на неконтролируемия ръст на държавните разходи.

Дискусията за приемането на държавния бюджет за 2025 г. е изключително важна. Представената прогнозна рамка от служебното правителство с огромен ръст на разходите (над 18 млрд. лв.) е абсолютно неизпълнима. Бюджетът за 2025 г. трябва не само да влезе в рамки, тоест да овладее разходите и да вкара дефицита под 3% от БВП, но и да предложи средносрочна рамка, която елиминира бюджетния дефицит и носи по-голяма ефективност на държавните разходи.

Средата е различна и парламентът трябва да ревизира свои решения

На първо място трябва да се отчита промяната в макроикономическата картина. **Инфлационният „бонус“ за публичните финанси свърши, а това трябва рязко да охладни намеренията за увеличаване на разходите.** За период от три години – от началото на 2021 г. до края на 2023 г. – натрупаното увеличение на индекса на потребителските цени е близо 32%. Номиналният ръст на

БВП през 2022 г. е бил 20,7% на годишна база, инфлацията към края на годината достига 16,9%, а цените на производител в преработващата промишленост през 2022 г. нарастват с 21%. В подобен период фискалното управление е улеснено от сериозния номинален ръст на приходите, съответно наличния ресурс за провеждане на нови или надграждане на политики в краткосрочен план.

В глобален план, в Европа и у нас изглежда епизодът на висока инфлация приключи – макроикономическата реалност е съвсем различна. За първите осем месеца на 2024 г. цените на производител нарастват едва с 0,8%, потребителските цени – с 2,7%, а инфлацията за еврозоната до септември е 1,8%. **Време е за връщане на разходните амбиции към среда на стабилни цени**, което ще означава и по-слаб номинален растеж на икономиката и данъчната база. Същевременно, при ниска инфлация реалната покупателна сила на доходите ще расте дори при едноцифрени темпове на растеж. Същото важи за разходите за текуща издръжка и инвестиции, когато горива, електроенергия, суровини и материали вече са със стабилни и дори спадащи цени.

За да се постигне по-висока ефективност на публичните разходи, наред с всички дългосрочни мерки, трябва **да се ревизират и редица решения на парламента от 2024 година:**

- През март 2024 г. в парламента беше приет текст в Закона за висшето образование, според който средствата за финансиране на висшето образование се планират в размер не по-малък от 0,9% от БВП. През 2025 г. това биха били средства в размер на близо 2 млрд. лв. Това е един от най-лошите фискални текстове в последните години, приет без публично обсъждане, без оценка на въздействието и без аргументи. Изходът от ситуацията е този текст да бъде отменен с преходните и заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет.
- През април 2024 г. парламентът прие текст в Закона за отбраната и военнослужещите, който обвързва заплатите на военнослужещите със средното възнаграждение в страната и задава допълнителни правила, които в крайна сметка водят до ръст на възнагражденията от 30 до 50%. През февруари 2024 г. се прие и правило за заплатите в МВР, което също оказва натиск върху бюджета. И двете правила подлежат на преразглеждане и могат да се коригират с разпоредбите на Закона за държавния бюджет.

- Продължава темата за ръста на публичните разходи в здравеопазването да се negliжира, като през 2024 г. общият размер на средствата ще надвиши 10 млрд. лв. На този фон частните болници продължават да разходват публичен ресурс за лекарства без да провеждат обществени поръчки. Последният опит в тази посока беше внесен законопроект в Народното събрание от септември 2024 г. Този промени спокойно могат да бъдат приети до края на годината, заедно със Закона за държавния бюджет.
- Държавата продължава да субсидира сметките за ток на бизнеса и да покрива риска от ръст на цените за сметка на бюджета. Това отново е на база решение на парламента от юли 2024 г., което задължава Министерски съвет да приеме програма за компенсирание на сметките за ток, като се субсидира всичко над цена от 180 лв. на мВтч. Тази политика също може да бъде прекратена, заедно с приемането на бюджета за следващата година.

Това са само няколко примера за решение на парламента, които тежат на бюджета. Очевидно в период на политическа нестабилност и плаващи мнозинства, парламентът е бил свръхпродуктивен в текстове, които фиксират ръст на бюджетни плащания и поемат дългосрочни ангажименти към различни сектори. Отделно, изглежда има и „неявни“ договорки – някои ведомства се държат като че ли вече е решено да получат повече средства, без това да е одобрено като част от законодателния или бюджетния процес. Повечето от тези текстове минават без много обсъждане, между първо и второ и четене, в някой случаен следобед в парламента. **Овладяването на разходите в държавния бюджет и влизането в нормални рамки, тоест дефицит до 3% и ясна програма за консолидация в средносрочен план, изисква преразглеждането на тези политики.**

Какво следва за държавния бюджет в периода 2025-2028 г.?

Заедно с проект на бюджет за 2025 г., правителството трябва да представи Национален средносрочен фискално-структурен план за 2025-2028 г. Плановете определят фискалния път на всяка държава-членка и са част от новата рамка на икономическо и финансово управление в ЕС. Тези политики следва да предпазват срещу нарастване на държавния дълг, да са насочени към постигане на устойчив икономически растеж, като се избягва проциклична

фискална политика. Плановете следва да включват и по-широкообхватни структурни реформи и инвестиции.

В краткосрочен план, трябва всяко предложение за увеличен разход в дадена сфера да се придружава с компенсираща мярка, намаляваща разход в друга дейност. Още повече, това съкращение трябва да е следствие от структурна промяна – оптимизация на работата, премахване на дейности и процеси, увеличаване на използване на дигитални технологии, опростяване на регулации и др. В противен случай рискуваме решенията на парламента да доведат до изпускане на бюджетното салдо.

Администрацията, а и публичният сектор като цяло трябва да се адаптират към демографските тенденции, реалностите на пазара на труда и технологичното развитие. За едно десетилетие, между двете преброявания, населението в България намалява с близо 850 хил. лица, като свиването при хората в работоспособна възраст е дори по-рязко – с 950 хиляди, или около 19%. Прогнозата на НСИ предвижда спад на населението до 2035 г. с още над 640 хил. души, като с близо 420 хиляди ще бъде свиването във възрастовата група от 15 до 64 години. Тези демографски процеси, съчетани с отворения пазар на труда в рамките на ЕС, разширяват недостига на работна сила и оказват сериозен натиск върху заплатите. За последните шест години средната заплата както в частния, така и в общественния сектор се удвоява, само за три години ръстът е 50%. И докато от 2017 до 2023 г. частният сектор свива наетите с над 120 хиляди, общественият сектор увеличава числеността си с над 15 хиляди, включително в администрацията. Това не е устойчиво и налага дълбока структурна промяна.

Намаляващото население означава по-малко ползватели на публични услуги. В съчетание с дигитализацията на регистри и процеси, това означава, че много по-малко служители ще са нужни за предлагане на дори по-добри, бързи и надеждни услуги – но това изисква реформи в организацията на работа. От една страна, може да се преосмисли съществуващото териториално разпределение на администрацията – възможни са обединявания на дейности, механизми за споделени услуги и т.н. От друга страна, много от това, което сега извършва държавната и общинската администрация може да се премахне и замени с автоматизирани процеси, разчитащи на регистри, бази данни, електронни записи и др. Точно както в частният сектор по-оскъден и по-скъп човешки ресурс стимулира инвестиции в технологично преобразяване и повишаване на производителността, така и в публичния сектор е нужна подобна философия за управление на дейността и услугите.

В структурно отношение през последните пет години пенсиите увеличиха тежестта си в общите фискални разходи. Ако в периода 2017-2019 г. разходите са пенсии са средно 8,6% от БВП, то през 2024 г. се очаква те да достигнат 10,5%, а през 2025 г. – 11%. Това структурно увеличение оказва натиск върху всички останали функции, и в крайна сметка – върху консолидираното бюджетно салдо. Ефектът на изпреварващ растеж на пенсиите вероятно ще се изчерпа след 2026 г. при значително свиване на инфлацията. При очаквано догонващо нарастване на заплатите в средносрочен план, и свързаното с това осъвременяване на пенсиите по швейцарското правило, ключово е номиналният растеж на БВП да надхвърля темпа на индексация. Обратно, при забавен растеж на икономиката, но продължаващ висок темп на нарастване на осигурителния доход, финансирането на пенсиите ще бъде все по-голяма тежест за бюджета и ще наложи допълнителни структурни мерки.

Социалните разходи трябва да станат много по-добре насочени.

Целта на социалните трансфери е да намаляват риска от бедност и социално изключване, като същевременно насърчават икономическа активност. В краткосрочен план това се постига чрез въвеждане на доходен критерий за всички програми, включително за семейства с деца, ученици в началото на учебната година, месечна подкрепа за хора с увреждания и др. Заедно с това трябва да се въведе ефективно подпомагане на енергийно бедните. В средносрочен план някои от програмите трябва да бъдат обединени или основно реструктурирани, като се отчита ефектът от подпомагането върху бедността и динамичните стимули за излизане от състоянието на уязвимост на включените лица.

Програмно бюджетирание предполага залагане на ясни цели, които осмислят допълнителните разходи. Вместо увеличаване на разходите по различни пера под натиск на бизнес лобита, синдикати или в условия на предизборна кампания, всяко предложение за увеличаване на бюджетите трябва да е в отговор на ясен и обективно съществуващ проблем или дисбаланс. Още повече – допълнителните разходи трябва да финансират процеси и ресурси, които да постигат цел, да решават проблем, и в крайна сметка да подобряват публичната услуга и качеството на живот.

Данъчното облагане трябва да насърчава предприемачеството, инвестициите и заетостта. В структурно отношение, това предполага запазване на ниските данъчни ставки върху печалбите и доходите. В същото време, общата данъчно-осигурителна тежест върху труда не е ниска в международно сравнение. Това означава, че идеите за увеличение на размера на вноските за социално или здравно

осигуряване допълнително ще влоши конкурентоспособността. Както с определянето на минималната работната заплата, така и за максималния осигурителен доход трябва да се намери устойчиво решение, което да отразява динамиката на икономиката и пазара на труда, дава предвидимост на работодателите и същевременно чертае траекторията на очакваните постъпления в осигурителните фондове в средносрочен хоризонт.

Устойчиво повишаване на приходите трябва да е резултат от висока събираемост, а не на повишаване на данъчните размери.

Иначе казано, да се поддържат сравнително ниски данъчни ставки при широка данъчна основа. Това включва мерки – регулаторни и технологични – срещу недекларираната заетост и доходи, укриване на обороти и търговия с акцизни стоки. Но заедно с това означава премахване на преференции и „пробиви“, които свиват данъчната основа за определени дейности и участници на пазара – от намалените ставки на данъка върху добавената стойност, през ведомствените бензиностанции до схемата за ваучери за храна, която носи със себе си такси и по същество е отстъпка само за част от работещите.