



БЪЛГАРСКА НАРОДНА БАНКА

145 ГОДИНИ

Управител

Узв. №

ДО
Г-ЖА ЛЮДМИЛА ПЕТКОВА
ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-
ПРЕДСЕДАТЕЛ И МИНИСТЪР НА
ФИНАНСИТЕ

На Ваш № 91-00-685/09.12.2024 г. / На Ваш № 91-00-686/09.12.2024 г. /

Към наш № 155703/10.12.2024 г. / Към наш № 155704/10.12.2024 г.

ОТНОСНО: Проект на Решение на Министерския съвет за одобряване на законопроект за държавния бюджет на Република България за 2025 г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПЕТКОВА,

Във връзка с изпратения за становище проект на Решение на Министерския съвет за одобряване на законопроект за държавния бюджет за 2025 г. изпращаме бележките на Българска народна банка (БНБ).

I. ПРИНЦИПНИ БЕЛЕЖКИ

1. Обща препоръка за своевременна и трайна консолидация на фискалната позиция на страната

Българската народна банка изразява категорична позиция против предложения проект на държавен бюджет за 2025 г. и неговото приемане. Заложените параметри в разходната част на бюджета предполагат значително нарастване на преразпределителната роля на държавата в икономиката през 2025 г. при планирани общи бюджетни разходи по Консолидираната фискална програма в безпрецедентен размер от 46% от БВП, какъвто не е наблюдаван в периода от 1998 г. до сега. Същевременно текущите бюджетни разходи също се предвижда да достигнат изключително високия размер от 38.2% от БВП. Липсата на мерки, водещи до устойчива фискална консолидация, които да са фокусирани върху ограничаване на високия растеж на текущите бюджетни разходи, увеличава значително вероятността от наложително повишаване на данъчно-осигурителната тежест за фирмите и домакинствата. В резултат, предлаганата фискална рамка за 2025 г. представлява цялостна промяна в провежданата до момента икономическата политика в страната, основана на поддържането на ниски данъчни ставки на корпоративните данъци и на данъците върху доходите на физическите лица, които подкрепят икономическия растеж и имат положително влияние върху търсенето и предлагането на труд.

Продължаващото силно нарастване на текущи бюджетни разходи с постоянен характер и поддържането на бюджетни дефицити, които са близки до 3% от БВП, води и до значително нарастване на рисковете пред фискалната устойчивост на страната и също така застрашава постигането на целта за приемане на еврото в България във възможно най-кратки срокове, тъй като се създават рискове за изпълнението както на Маастрихтския критерий за бюджетен дефицит, така и на критерия за ценова стабилност.

БНБ изразява обща препоръка за своевременна и трайна консолидация на фискалната позиция на страната чрез прилагането на реалистични по отношение на очаквания ефект бюджетни мерки, които не оказват проинфлационно влияние, допълнителен натиск върху пазара на труда и не създават потенциални негативни ефекти за икономическия растеж. Същевременно голяма част от предвидените приходни мерки са с еднократен характер (като въвеждането на данъчна амнистия), а тези, които са с постоянен характер (като предвиденото увеличение на пенсионните

осигуровки) създават потенциални негативни ефекти върху конкурентоспособността на фирмите, ценовата стабилност и дългосрочния потенциал за растеж на българската икономика.

В допълнение считаме, че са налице значителни рискове пред изпълнението на приходната част на бюджета при реализиране на по-ниски от заложените ефекти от предвидените мерки и при по-неблагоприятно развитие на международната икономическа среда. При допускане за осъществяване на планираните капиталови разходи в проектобюджета за 2025 г., реализирането на значителните рискове по приходната част на бюджета ще доведат до надвишаване на границата за бюджетен дефицит от 3% от БВП.

2. Противоречие на чл. 108 от законопроекта с Договора за функциониране на Европейския съюз и със Закона за Българската народна банка

Предвиденото ограничение на чл. 108 от законопроекта е в явно противоречие с изричната забрана за парично финансиране, залегнала в член 123, параграф 1 от Договора за функциониране на Европейския съюз, както и с европейската правна рамка и доктрина, установяващи правилата за независимост на централната банка.

За БНБ е налице влязло в сила законово задължение да заделя средства от годишното превишение на приходите над разходите за увеличение на основния си капитал до достигане на размер от 1.9 млрд. лв. Законът за БНБ предвижда, че остатъкът от годишното превишение на приходите над разходите на банката се внася в приход на държавния бюджет след съответните отчисления за фонд „Резервен“ и след заделяне на необходимите суми за фондовете със специално предназначение, какъвто е и специално учредения фонд „Увеличение на основния капитал на БНБ“ в изпълнение на § 9 от Закона за Българската народна банка (обн. ДВ, бр. 13 от 2024 г.).

В този смисъл, въвежданото с чл. 108 от законопроекта ограничение демонстрира не само незаконосъобразно противоречие с устройствения закон на централната банка, но и пряка намеса във финансовата независимост на централната банка.

Европейската доктрина изрично предвижда забрана държавите членки да допускат техните национални централни банки да попадат в ситуация на недостатъчен нетен собствен капитал. Нещо повече, националните централни банки трябва винаги да са достатъчно капитализирани, без да се допуска продължителен период от време техният нетен собствен капитал да е под равнището на нормативно изискуемия капитал,

каквато би била последицата от приемането на чл. 108 от проекта на Закона за държавния бюджет.

Обръщаме внимание, че подобни законодателни предложения са предмет на задължително предварително съгласуване с Европейската централна банка на основание чл. 127 от Договора за функциониране на Европейския съюз.

Не на последно място, подчертаваме, че спазването на забраната за парично финансиране, предвидена в член 123, параграф 1 от Договора за функциониране на Европейския съюз и съблюдаване на правилата за независимост на централната банка, са предмет на самостоятелна, обстойна и съдържателна оценка в изготвяните от страна на Европейската централна банка и Европейската комисия конвергентни доклади. Правната конвергенция на страната ни вече бе положително оценена от Европейската централна банка и Европейската комисия и подобно противоречие с първичното европейско право компрометира напредналия процес на присъединяване към еврозоната.

II. ДОПЪЛНИТЕЛНИ БЕЛЕЖКИ

По-обстойното становище на БНБ по предоставените документи е представено по-долу, като за пореден път подчертаваме, че продължаващата тенденция на задаване на изключително кратки срокове от Министерството на финансите относно предоставянето на становище по важни бюджетни документи опорочава изцяло процеса по изготвянето на такива бележки.

1. Рискове за фискалната устойчивост на страната

През последните няколко години публичните финанси на страната са изправени пред неблагоприятна комбинация от структурни по своята същност фактори, които водят до значително повишение на рисковете за фискалната устойчивост. Тези фактори са свързани със силния растеж на трудно-обратими текущи бюджетни разходи, ангажименти за бъдещи инвестиционни разходи и едновременен натиск върху приходната и разходната част на бюджета, произтичащ по линия на застаряването на населението. Трайните увеличения на текущите нелихвени разходи касаят основно разходите за пенсии и за възнаграждения в публичния сектор, които имат основен принос за нарастването на общите бюджетни разходи в периода 2020-2024 г., и също така допринасят за нарастването на бюджетните разходи през 2025 г. Съществен натиск върху разходната част на бюджета в средносрочен план създава разширяващото се

прилагане на автоматични механизми за индексирание на бюджетните разходи. Например, освен индексирането на пенсиите по швейцарското правило, други социални плащания са обвързани с минималната работна заплата, а след приетите законодателни промени през 2024 г. заплатите на съществена част от заетите в публичния сектор вече са обвързани със средната работна заплата за страната. Същевременно страната ни е поела ангажимент за изпълнение на общи политики на ЕС и НАТО, които предполагат значително увеличение на капиталовите разходи в средносрочен план. Така например, изпълнението на приоритетите, свързани с подобряване на устойчивостта и конкурентоспособността на европейската икономика, както и политиките на ЕС за енергийна сигурност, граничен контрол и отбрана предполагат трайно по-високи публични разходи за инвестиции, в това число и за съфинансиране на проектите по политиките на ЕС с национални средства. Застаряването на населението е друг фактор, който ще се отразява негативно на приходната и на разходната част на бюджета както в средносрочен, така и в дългосрочен хоризонт, предвид прогнозираното съществено свиване на населението в работоспособна възраст и съпътстващото го увеличение на коефициента на икономическа зависимост (измерващ съотношението на броя на неактивните лица на възраст над 65 години и броя на активните лица на възраст 20-74 години).

Бихме искали също така да подчертаем, че с оглед на рисковете пред изпълнението на приходната част на бюджета и високата несигурност за развитието на международната среда, планирането на бюджетни дефицити близо до границата от 3% от БВП за продължителен период от време е вероятно да доведе до влошаване на доверието на инвеститорите към макроикономическата и финансовата стабилност на страната. Това би повлияло негативно върху кредитния рейтинг на българското правителство и би повишило разходите по обслужване и рефинансиране както на държавния, така и на частния дълг, с вторични негативни ефекти върху икономическата активност в страната. Подобни негативни последици биха създали предпоставки за бързо нарастване на държавния дълг отвъд устойчивото му равнище.

2. Рискове за неизпълнение на Маастрихтските критерии

Липсата на своевременна фискална консолидация създава значителни рискове пред изпълнението на целта за приемане на еврото в България във възможно най-кратки срокове. С оглед на минимизирането на рисковете пред изпълнението на Маастрихтския критерий за бюджетното салдо считаме, че в Закона за държавния

бюджет на Република България (ЗДБРБ) за 2025 г. следва да бъде заложен бюджетен дефицит под 3% от БВП с наличие на предпазен буфер, който да подсигурава изпълнението на критерия дори при реализиране на по-неблагоприятно от очакваното развитие на икономическата активност, евентуална по-ниска събираемост на данъчните приходи и неизпълнение в пълна степен на заложените мерки за повишение на бюджетните приходи. С цел минимизиране на рисковете пред изпълнението на Маастрихтския критерий за ценова стабилност, фискалната консолидация следва да бъде реализирана основно през разходната част на бюджета. С най-съществен принос за постигането на критериите биха били мерките по значително ограничаване на растежа на текущите нелихвени разходи и по-специално на разходите за издръжка в съчетание с рационализиране на разходите за персонал при ограничаване на нарастването на заетите лица в публичния сектор. Това рационализиране би позволило заплатите да нарастват в по-голяма степен на индивидуално ниво, като същевременно растежът на общите средства за компенсация на служителите в публичния сектор е съобразен с инфлационните развития и производителността на труда в сектора. Значителното нарастване на фонда за работни заплати в публичния сектор е един от факторите за запазване на устойчиво висока базисна инфлация в средносрочен план. От една страна, по-високите общи разходи за заплати в публичния сектор подкрепят растежа на частното потребление, а от друга – увеличението на заплатите в публичния сектор създават натиск за увеличение на заплатите и в частния сектор в текущите условия на хроничен недостиг на работна ръка. Актуални оценки на БНБ за връзката между заплатите и цените показват, че при 1% увеличение на разходите за труд на единица продукция фирмите повишават потребителските цени средно с 0.28%.

3. Препоръка за придържане към фискална политика, която допринася за предвидима макроикономическа среда и устойчив потенциал за растеж на икономиката

На първо място, заложената в ЗДБРБ за 2025 г. мярка за насърчаване плащането на просрочени или недекларирани данъчни и осигурителни задължения крие значителни рискове както за неизпълнение на поставената бюджетна цел за 2025 г., така и за последващо влошаване на данъчната събираемост с потенциален негативен ефект върху приходната част на бюджета в средносрочен план. Практиката показва, че често реализираните приходи от подобни данъчни амнистии са значително по-ниски от очакваното, особено след като от тях се приспадат разходите по администриране на

мярката, загубените завинаги приходи от опростени лихви и пропуснатите бъдещи данъчни постъпления в резултат на влошена данъчна дисциплина. Прибягването до данъчна амнистия би могло да намали доверието в ефективността на данъчната администрация, може да се възприеме като некоректно спрямо изрядните данъкоплатци и да влоши събираемостта на данъчните приходи в очакване на бъдещи данъчни амнистии. Резолюция на Европейския парламент (ЕП) от 26 март 2019 г. относно финансовите престъпления, данъчните измами и избягването на данъци (2018/2121(INI)) препоръчва подобни програми да се прилагат много ограничено и само след предварителна оценка от посочен от ЕП компетентен орган. Предвид липсата на публично налични данни както за натрупания баланс, така и за степента на събираемост на просрочените данъчни задължения, е трудно да бъде оценено до каква степен заложените приходи от тази мярка са реалистични.

На второ място, заложеното увеличение на осигурителните вноски за пенсия с общо 5 процентни пункта през периода 2026-2027 г. представлява съществено увеличение на разходите за труд, което би могло да има силен проинфлационен натиск по линия на по-високи разходи за производство и също така да доведе до загуба на конкурентоспособност на българската икономика. В допълнение, увеличенията на пенсионно-осигурителните вноски създават предпоставки за увеличаване на скритата заетост и биха могли да обезкуражат работници и работодатели да се включат в заложената за 2025 г. програма за данъчна амнистия.

По отношение на разходната част на бюджета препоръчваме да се обмисли структура на бюджетните разходи, която в най-голяма степен би благоприятствала средносрочния потенциален растеж на икономиката на страната. Наред с осигуряването на фискално пространство за необходимите публични инвестиции, отправяме препоръка за ограничаване на допълнителния натиск върху пазара на труда, произтичащ най-вече от политиката за увеличаване на заетите лица в публичния сектор и механизмите за определяне на минималната работна заплата и обвързване на част от заплатите в публичния сектор със средната работна заплата. Нарастването на заетите лица в публичния сектор (кумулятивно с близо 15% през последните 4 години) се реализира в условията на рекордно висок недостиг на работна ръка за частния сектор, породен от неблагоприятните демографски тенденции в страната. Същевременно устойчивото и автоматично обвързване на заплатите на голяма част от заетите в публичния сектор с нарастването на средната работна заплата би повлияло за продължаващо нарастване на заплатите в икономиката с темпове, които надхвърлят

тези на нарастването на производителността на труда, което би имало потенциални неблагоприятни ефекти върху конкурентоспособността на българската икономика и динамиката на потребителските цени в средносрочен и по-дългосрочен план.

4. Препоръка за по-добра координация на фискалната и паричната политика

С оглед на гореизложеното считаме, че е необходима по-добра координация на фискалната и паричната политика в страната с цел ограничаване на инфлационния натиск, произтичащ по линия на провежданата проциклична фискална политика през последните няколко години, който към момента продължава да се захранва от силен растеж на частното потребление и е подкрепян както от увеличението на минималната работна заплата (поради действащия автоматичен механизъм за определянето ѝ въз основа на средната работна заплата), така и от силното увеличение на общия фонд за заплати в публичния сектор в условията на силно затегнат пазар на труда. По-добрата координация между парична и фискална политика е важно условие за ефективността на предприетите от БНБ последователни мерки за поддържане на ценова стабилност и за ограничаване на рисковете от натрупване на дисбаланси в икономиката. В допълнение към въведените през предходните няколко години увеличения на антицикличния капиталов буфер и на ставката на задължителните минимални резерви на банките, през септември 2024 г. Управителният съвет на БНБ взе решение за въвеждането на допълнителни изисквания за показателите за кредитни стандарти при отпускане и при предоговаряне на кредити, обезпечени с жилищни недвижими имоти, които влязоха в сила от октомври 2024 г. Провеждането на антициклична фискална политика, която действа синхронизирано с антицикличните мерки на БНБ, би довело до ограничаване на вероятността от натрупването на дисбаланси в икономиката и до засилване на предвидимостта и доверието в общата рамка на провеждане на макроикономическата политика в страната.

5. Препоръка за спазване на текущата национална и европейска фискална рамка и за придържане към добрите процедурни практики за бюджетния процес

Отново обръщаме внимание, че планираните бюджетни разходи, бюджетно салдо по Консолидираната фискална програма и структурно салдо на сектор „Държавно управление“ не са заложили изцяло в съответствие с разпоредбите в Закона за публичните финанси във всяка една от четирите години, обхванати от Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза. Въпреки че сме наясно с ограниченията, които

произтичат от вече поети ангажменти за разходи, считаме че стриктното прилагане на съществуващите разпоредби в националното законодателство и също така в реформирания Пакт за стабилност и растеж е необходимо за запазване на доверието и предвидимостта в бюджетна рамка на страната. За целите на спазването на фискалните правила, *ex ante* и *ex post*, и предвид несигурността по отношение на очакваните бюджетни ефекти от планираните приходни мерки, препоръчваме да бъде заложен предпазен буфер при формулирането на бюджетните цели в Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза. В реформираната фискална рамка на ЕС, предпазен буфер в размер на 1.5% от БВП по отношение на структурния бюджетен дефицит би следвало да бъде включен в техническата информация, която Европейската комисия е необходимо да предостави при поискване от страните членки, които са с нисък фискален риск. Такъв предпазен буфер е задължително да бъде взет предвид при изготвянето на референтна траектория за нетните разходи от Европейската комисия за страните с дълг над 60% от БВП и/или бюджетен дефицит над 3% от БВП.

Също така, за пореден път бихме искали да подчертаем, че поради изключително краткия срок, поставен от Министерството на финансите, за предоставяне на становище по законопроекта за държавния бюджет за 2025 г. и материалите към него, който е по-малък от половин работен ден, извършването на подробен анализ на документите е технически невъзможно. Продължаващата тенденция на задаване на много кратки срокове от Министерството на финансите относно предоставянето на становище и бележки по важни бюджетни документи опорочава изцяло процеса по изготвянето на бележки. В тази връзка БНБ за пореден път подчертава, че би било уместно документите, по които Министерството на финансите изисква становище от БНБ, да бъдат получавани за бележки в срок от поне пет работни дни.

С УВАЖЕНИЕ

[подпис]

ДИМИТЪР РАДЕВ