



WORLD BANK GROUP

Преглед на публичните финанси в България 2023



декември 2023 г.



© 2023 Международна банка за възстановяване и развитие / Световна банка
1818 H Street NW Washington DC 20433
Тел.: 202-473-1000
www.worldbank.org

Настоящата разработка е изготвена от служителите на Световната банка със съдействието на външни сътрудници. Констатациите, тълкуванията и заключенията, изразени в настоящата разработка, не отразяват непременно възгледите на Световната банка, нейния съвет на директорите или правителствата, които те представляват.

Световната банка не гарантира точността на данните, включени в настоящата разработка. Границите, цветовете, деноминациите и останалата информация, показана на картите в настоящата разработка, не отразяват възгледите от страна на Световната банка относно правния статут на която и да е територия или одобрението или приемането на подобни граници.

Права и разрешения

Материалът в настоящата разработка е обект на авторско право. Тъй като Световната банка насърчава разпространението на своите знания, тази разработка може да бъде възпроизвеждана изцяло или частично с нетърговска цел, стига настоящата разработка да се посочи като източник.

Всички запитвания относно права и лицензи, включително субсидиарни права, следва да бъдат адресирани до:
World Bank Publications, The World Bank Group,
1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA;
fax: 202-522-2625; e-mail: pubrights@worldbank.org

Съдържание

Благодарности	vi
Списък на съкращенията	vii
Резюме	ix
Глава 1. Развитие и предизвикателства пред фискалната политика	1
Макроикономически контекст	2
Общи фискални тенденции	5
Държавни приходи	10
Държавни разходи	13
Държавен дълг	19
Фискални рискове	21
Експлицитни преки задължения	21
Експлицитни косвени задължения	21
Имплицитни преки задължения	23
Непреки имплицитни задължения	24
Рискове, произтичащи от динамиката на бизнес цикъла	26
Глава 2. Тенденции в държавните приходи и анализ на недостига в събираемостта на ДДС	31
Тенденции в общия размер на приходите	32
Оценка „отдолу-нагоре“ на недостига в събираемостта на ДДС в България	43
Методология за оценка на разликата в ДДС за България	45
Описание на данните	46
Резултати от оценката на недостига в приходите от ДДС	46
Изводи за бъдещи политики от проучването по метода „отдолу-нагоре“ на разликата в приходите от ДДС	49
Глава 3: Ефективност и ефикасност на бюджетните разходи	51
Динамика на бюджетните разходи	52
Бюджетни разходи: Анализ на ефективността	56
Специален фокус 3.1. Ефективност и ефикасност на разходите за образование	60
Специален фокус 3.2. Ефективност и ефикасност на социалните разходи, в т. ч. и разходите за справяне с детската бедност	64
Приложения	71
Приложение 1: Модел за анализ на дълговата устойчивост на България	72
Приложение 2: Оценка на производствения разрив	73
Приложение 3: Методологическа бележка относно изследването на ефективността на разходите за образование	75
Приложение 4: Класификация на бюджетните разходи според степента им на негъвкавост	80

Приложение 5: Оптимизиране на разходите при възлагане на обществени поръчки в България: Стратегически анализ на източниците	81
Приложение 6: Матрица за анализ на фискалния риск	90
Приложение 7: Резултати от симулациите на здравни данъци	91

Списък на графиките

Графика Р.1.	Бюджетно салдо на сектор „Държавно управление“ на касова (МФ) и начислена основа (Евростат)	ix
Графика Р.2.	Дълг на сектор „Държавно управление“	ix
Графика 1.1.	Принос към растежа на България	3
Графика 1.2.	Месечна ХИПЦ инфлация в България, г/г, %	3
Графика 1.3.	Увеличените приходи спомогнаха за поддържане на фискалния баланс и отчасти компенсираха отрицателния ефект от по-високите разходи	7
Графика 1.4.	Правителствата заделиха финансиране за защита на домакинствата и предприятията от енергийната криза, като България бе една от страните, предоставили голям пакет помощи (септември 2021 г. – ноември 2022 г.)	7
Графика 1.5.	Недостиг в приходите от ДДС като процентен дял от общото действително данъчно задължение по ДДС (VTTL) в държавите членки на ЕС-27, 2019 г. и 2020 г	12
Графика 1.6.	Данъци и осигуровки по децили, ПДПП	13
Графика 1.7.	Разходи в сектор „Държавно управление“	14
Графика 1.8.	Съотношение между висока липса на гъвкавост и доходи	15
Графика 1.9.	Динамика по категории на разходните пера според степента им на негъвкавост	16
Графика 1.10.	Динамика по видове функционални разходи	16
Графика 1.11.	Цикличност на фискалната позиция, 2016-2021 г	17
Графика 1.12.	Разходи на сектор „Държавно управление“ – компоненти от националния бюджет и фондовете на ЕС	17
Графика 1.13.	Месечни бюджетни разходи	18
Графика 1.14.	Брутен държавен дълг	19
Графика 1.15.	Първично салдо	19
Графика 1.16.	Декомпозиция на промяната в съотношението на държавния дълг към БВП	20
Графика 1.17.	Държавно гарантиран дълг	22
Графика 1.18.	Сценарий за брутния държавен дълг на България при отчитане на нарастващите разходи, свързани със застаряване на населението	23
Графика К1.1.1.	Оценки на фискалните мултипликатори	28
Графика 2.1.	Общи приходи на сектор „Държавно управление“, 2022 г.	33
Графика 2.2.	Структура на приходите, 2022 г.	33
Графика 2.3.	Данъчни приходи, 2022 г.	34

Графика 2.4.	Законоустановени данъчни ставки, 2021 г.	34
Графика К2.1.1.	Декомпозирана средно-претеглена цена (WAP) и достъпност на цигарите в България, 2013-2022 г.	36
Графика К2.1.2.	Приходи от акциза върху тютюневите изделия в България, 2012-2021 г.	36
Графика К2.1.3.	Акцизи върху дестилираните спиртни напитки в държавите членки на ЕС (40% ABV за 750 мл), 2023 г.	37
Графика К2.1.4.	Приходи от акциз върху алкохола в България, 2012-2021 г.	37
Графика К2.1.5.	Здравни данъци – резултати от симулацията: продажби	39
Графика К2.1.6.	Здравни данъци – резултати от симулацията: данъчни приходи	39
Графика 2.5.	Данъчна структура, 2021 г.	41
Графика 2.6.	Данъчна структура, 2021 г.	41
Графика 2.7.	Имплицитни данъчни ставки (ИДС), 2021 г.	42
Графика 2.8.	Декомпозиция на ИДС върху потреблението, 2020 г.	42
Графика 2.9.	Разлика в приходите от ДДС, 2019 и 2020 г.	42
Графика 2.10.	Данъкът върху добавената стойност (ДДС) съставлява около една трета от данъчните приходи в България – вторият най-висок дял в ЕС след Хърватия	44
Графика 2.11.	Промяната в компонентите на действителните приходи от ДДС (в %, 2020 г. спрямо 2019 г.) показва подобрене в спазването на данъчното законодателство през 2020 г.	45
Графика 3.1.	Разпределение на годишните фискални разходи, средно за периода 2015-2022 г.	53
Графика 3.2.	Бюджетни разходи, държавен бюджет	54
Графика 3.3.	Структура на разходите по функции на държавно управление, средно за 2015-2022 г.	55
Графика В3.1.1.	Общи спестявания, свързани с всяка от интервенциите, България 2007-2022 г.	57
Графика В3.1.2.	Общи спестявания, свързани с всяка от интервенциите, България 2007-2022 г.	57
Графика В3.1.3.	Въздействие на броя на участниците в тържните процедури върху относителните цени, България 2007-2022 г.	58
Графика В3.1.4.	Въздействие на продължителността на периода на обявяване в дни върху относителните цени, България 2007-2022 г.	58
Графика В3.1.5.	Въздействие на осреднения период на вземане на решение върху относителните цени, България 2007-2022 г.	59
Графика В3.1.6.	Въздействие на пазарната концентрация върху относителните цени, България 2007-2022 г.	59
Графика СФ3.1.1.	Ефективност на разходите за образование по избрани показатели за изпълнение, граничен анализ по метода DEA	60
Графика СФ3.1.2.	Ефективност на разходите за образование по избрани показатели за изпълнение, граничен анализ по метода DEA	61
Графика СФ3.1.3.	Качество на образователната система	61
Графика СФ3.1.4.	Потенциални подобрения в качеството на образователната система	61
Графика СФ3.2.1.	Базирано на доходите равнище на бедност, линия на бедност за страните с по-висок среден доход (6,85 щ. д. на ден, ППС за 2017 г.), избрани държави от ЕС, 2020 г.	64

Графика СФЗ.2.2.	Относителен дял на застрашените от бедност лица (по AROP), деца спрямо възрастни, по възраст и пол, 2021 г.	65
Графика СФЗ.2.3.	Разходи за социална закрила, средно за периода 2016-2021 г.	65
Графика СФЗ.2.4.	Разходи за социална закрила, средно за периода 2016-2021 г.	65
Графика СФЗ.2.5.	Промяна в коефициента на Джини в резултат на данъци и трансфери, България спрямо други държави от ЕС (2020 г., освен ако не е посочено друго)	67
Графика СФЗ.2.6.	Въздействие на отделните мерки на фискалната политика върху детската бедност, 2020 г.	69
Графика СФЗ.2.7.	България 2020 г.: бедност според броя на децата в семейството	69
Графика ПЗ.1.	Динамично въздействие на промяната в правилата за разпределение на трансферите върху разходите на ученик	77
Графика ПЗ.2.	Динамично въздействие на промяната в правилата за разпределяне на трансферите върху резултатите от тестовете по математика и български език за учениците в 7-ми клас	78
Графика ПЗ.3.	Динамично въздействие на промяната в правилата за разпределяне на трансферите върху резултатите от теста по БЕЛ за учениците в 12-ти клас	78
Графика П5.1.	Общ размер на спестявания, свързани с всяка интервенция, България 2007-2022 г.	85
Графика П5.2.	Общ процент на спестяванията, свързани с отделните интервенции, България 2007-2022 г.	85
Графика П5.3.	Въздействие на продължителността на периода на обявление (в дни) на ОП върху относителните цени, България 2007-2022 г.	86
Графика П5.4.	Въздействие на средната продължителност на периода за вземане на решение (в дни, за възложител/годишно) върху относителните цени, България 2007-2022 г.	86
Графика П5.5.	Въздействие на броя на участниците в тръжни процедури върху относителните цени, България 2007-2022 г.	87
Графика П5.6.	Разпределение на договорите по брой (категории) участници в тръжните процедури, България, 2007-2022 г	87
Графика П5.7.	Въздействие на пазарната концентрация върху относителните цени, България 2007-2022 г	88

Списък на таблиците

Таблица 2.1.	Размер на извадката и популацията по одитен статус и големина на фирмата	46
Таблица 2.2.	Разбивка на базовата оценка на пропуските в отчитането на ДДС по статус на възстановяване/дебитно салдо и размер на данъкоплатеца, суми в млн. лева (% несъответствие в скоби)	47
Таблица 2.3.	Разбивка на базовите оценки на пропуските в отчитането на ДДС по статус на възстановяване/дебитно салдо и региони, суми в млн. лева (процент на несъответствие в скоби)	49
Таблица ПЗ.1.	Връзка между разходите на ученик и обучението на седмокласниците на общинско равнище	75

Таблица ПЗ.2.	Връзка между разходите на ученик и обучението на учениците в 12-ти клас на общинско равнище	76
Таблица ПЗ.3.	Въздействие на промяната в правилата за трансфер на бюджетни ресурси а образование върху социално-икономическите характеристики на учениците, положили стандартизирани изпити в 7-ми и 12-ти клас	79
Таблица ПЗ.4.	Социодемографски характеристики на учениците	79
Таблица П5.1.	Обобщение на интервенциите за спестявания	84
Таблица П7.1.	Резултати от симулацията на акциза върху цигарите	91
Таблица П7.2.	Резултати от симулацията на акциза върху алкохола	91

Списък на каретата

Каре 1.1.	Оценка на фискалните мултипликатори за България	26
Каре 2.1.	Здравните акцизи в България	35
Каре 3.1.	Фискални разходи за неконкурентни обществени поръчки	57

Благодарности

Прегледът на публичните финанси в България е изготвен в съавторство от Десислава Николова (старши икономист, ЕЕСМ2) и Колет Мари Уилър (старши икономист, DECPG). За направените в доклада констатации допринесоха посочените по-долу информационни бележки и анализи, които ще бъдат публикувани като отделни документи или приложения към основния доклад:

1. Оценка отдолу-нагоре на несъответствието в приходите от ДДС в България, изготвена от Брайън Ерард (консултант);
2. Оценка на въздействието на фискалната политика на България върху благосъстоянието през призмата на детската бедност, с автори Моника Робайо (старши икономист, ЕЕСРV) и Мейнър Кабрера (консултант);
3. Акцизите върху алкохолни и тютюневи изделия в България – преглед, тенденции и резултати от симулациите за потенциално оптимизиране на нивата на т.нар. здравни данъци, изготвен от Еван Харолд Блечър (консултант);
4. Оптимизиране на разходите при обществените поръчки в България: Анализ на стратегическото снабдяване, с автори Михали Фазекаш (консултант), Бенце Тот (консултант), Здравко Велянов (консултант) и Виктория Полторацкая (консултант);
5. Разходи за образование и обучение в България, изготвен от Хуан Бедоя (консултант);
6. Оценки на производствения разрив и фискалните мултипликатори, с автори Франц Улрих Рух (старши икономист, ЕМФТХ), Сергей Касяненко (икономист, ЕСАСЕ), Лорез Кехая (консултант) и Калтрина Темадж (анализатор, DECPG).

Глава 3, озаглавена „Ефективност и ефикасност на фискалните разходи“, бе изготвена в тясно сътрудничество с Масимо Маструци (старши икономист, ЕМФТХ) и Джон Нана Дарко Франсоа (икономист, ЕМФТХ), които предоставиха ценни данни по отделни показатели и данни за сравнителен анализ със структурно сходни държави въз основа на фискалната база данни BOOST¹.

Връзките с обществеността бяха ръководени от Ивелина Тодорова Таушанова (старши експерт комуникации), а Силвия Стойнова (проектен координатор) помогна за осъществяване на вътрешния процес. Адела Иванова Делчева Начкова (оперативен асистент) осигури логистична и административна подкрепа. Проектът бе ръководен от Галина Винселет (бивш регионален директор, ЕССЕСU), Марина Вес (регионален директор, ЕССЕСU), Ласе Мелгаард (постоянен представител за страната, ЕССБG), Ясмин Чакъри (ръководител на практиката, ЕЕСМ2), както и от звеното към постоянното представителство в страната и премина както през вътрешни, така и през външни прегледи. Екипът е благодарен за приноса на Националната агенция за приходите, направил възможна оценката по метода „отдолу-нагоре“ на несъответствието в приходите от ДДС в България, както и за обратната връзка, получена от Министерството на финансите (МФ), която спомогна за прецизиране на окончателния обобщен доклад.

¹ Портал за отворени бюджетни данни BOOST: Улесняване на достъпа и използването на микро-фискални данни (<https://www.worldbank.org/en/programs/boost-portal>)

Списък на съкращенията

АОБ	Анализ на отклоненията от бюджета
АСГ	Анализ на стохастичната граница
БВП	Брутен вътрешен продукт
ГМД	Гарантиран минимален доход
ГФК	Глобална финансова криза
ДДС	Данък върху добавената стойност
ДДФЛ	Данък върху доходите на физическите лица
ДП	Държавно предприятие
ЕБВР	Европейска банка за възстановяване и развитие
ЕК	Европейска комисия
ЕМП	Единен механизъм за реструктуриране
ЕНМ	Единен надзорен механизъм
ЕС	Европейски съюз
ЕЦБ	Европейска централна банка
ИВУ	Инструмент за възстановяване и устойчивост
ИДС	Имплицитна данъчна ставка
МБВР	Международна банка за възстановяване и развитие
МВФ	Международен валутен фонд
МНП	Многонационално предприятие
МСП	Малки и средни предприятия
МФ	Министерство на финансите
НАП	Национална агенция за приходите
НМК	Метод на най-малките квадрати
НПВУ	Национален план за възстановяване и устойчивост
НПРИ	Нововъзникващи пазари и развиващи се икономики
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ОЦД	Относителна цена спрямо дохода
ПДПП	Пазарни доходи плюс пенсии
ПЗН	Подсладена със захар напитка
ППС	Паритет на покупателната способност
ППФ	Преглед на публичните финанси
РИ	Развита икономика
СИФ	Световен икономически форум
УПИ	Управление на публичните инвестиции

ХИПС	Хармонизиран индекс на потребителските цени
AMECO	Годишна макроикономическа база данни на Европейската комисия
AROP	Застрашени от бедност
CEQ	Ангажимент за равенство
COFOG	Класификация на функциите на държавно управление
DEA	Граничен анализ на данните
DSA	Анализ на дълговата устойчивост
EDIS	Европейска схема за застраховане на депозитите
GCS	Проучване на глобалната конкурентоспособност
HCI	Индекс на човешкия капитал
NACE	Класификация на икономическите дейности
TED	Електронни търгове (ежедневник)
UMI	По-висок среден доход
UMIC	Страни с по-висок среден доход
VAR	Векторна авторегресия
VTTL	Общо действително данъчно задължение по ДДС
WAP	Среднопретеглена цена
WDI	Показатели за световно развитие
WEO	World Economic Outlook (Доклад за перспективите пред световната икономика)

Резюме

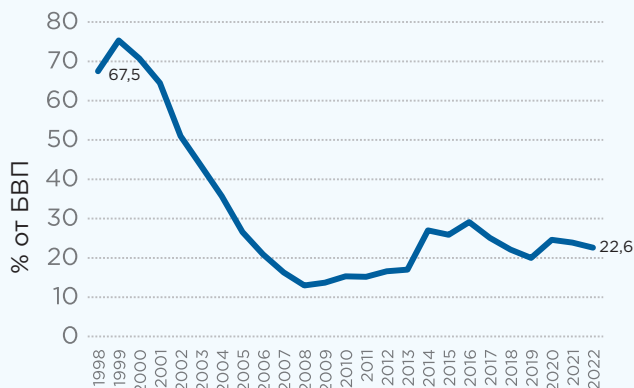
От въвеждането на валутен борд в средата на 1997 г. насам България традиционно се придържа към фискална дисциплина и следва разумна фискална политика. След като отбеляза постепенно намаляване през първото десетилетие на 21 век, държавният дълг на страната остана сред най-ниските в ЕС, като през последните десет години се движеше в тесен диапазон между 17 и 29 процента от БВП (Графика Р.1 и Р.2). Ниското равнище на публичния дълг бе подкрепено от сравнително ниски фискални дефицити и дори излишъци през някои години. Това помогна на фискалната система да остане сравнително невредима след преживените неотдавна сътресения и осигури достатъчно фискално пространство за справяне с възникващите кризи и ограничаване на последиците за икономическата активност, пазара на труда и доходите.

Графика Р.1. Бюджетно салдо на сектор „Държавно управление“ на касова (МФ) и начислена основа (Евростат)



Източници: Евростат, Министерство на финансите, НСИ, собствени изчисления
 Бележка: МФ = Министерство на финансите. Данните за изпълнението на бюджета на МФ се изготвят по методологията на касова основа, а статистиката на Евростат – на начислена основа.

Графика Р.2. Дълг на сектор „Държавно управление“



Източници: Европейска система от интегрирани икономически сметки (ESA 2010); Евростат.

Подобно на своите аналози от ЕС, България влоши фискалната си позиция след епидемията от COVID-19 и последвалата руска инвазия в Украйна, което наложи мерки за фискална подкрепа с оглед смекчаване на последиците от пандемията и шоковете, свързани с разходите за живот. Независимо от това, влошаването на фискалната позиция беше умерено по стандартите на ЕС, тъй като дефицитът не надхвърли 4 процента от БВП през нито една от годините на кризата. В същото време обаче, бавното прекратяване на някои мерки за смекчаване на последиците от кризата задържа фискалния дефицит на отно-

сително високо равнище през 2022 г. (2,9 процента от БВП) и се очаква да продължи да оказва натиск и през 2023 година. Занапред фискалната политика ще трябва да остане предпазлива с оглед на средносрочната цел на България за присъединяване към еврозоната и фискалните правила в ЕС в по-широк план.

Публичните финанси на България ще трябва да бъдат поставени на по-здрава основа, за да могат да се справят с настъпващото рязко забавяне на растежа и да изпълнят фискалните цели, свързани с присъединяването към еврозоната. Средносрочните планове за консолидация обаче ще трябва да бъдат внимателно балансиращи с по-дългосрочните нужди от развитие и публични услуги. За тази цел консолидацията в средносрочен план ще изисква не само бързо оттегляне на оставащите мерки за бюджетна подкрепа, но и подновяване на вниманието към събираемостта на приходите и ефективността на разходите. Ускореното усвояване на значителните средства от ЕС за България по линия на инструмента „Следващо поколение“ и Многогодишната финансова рамка също би спомогнало за генерирането на така необходимите ресурси за публични инвестиции в области като зеления преход и цифровизацията, в които нуждите от инвестиции са високи. В България постигането на целите за фискалния дефицит често е за сметка на капиталовите разходи, което вероятно е повлияло негативно върху развитието на обществото и удължило сближаването на доходите с ЕС. В по-дългосрочен план фискалната политика в България ще бъде изправена пред предизвикателства, свързани със забавянето на икономическия растеж и неблагоприятните демографски тенденции, което ще изисква по-дълбоки структурни реформи, за да се поддържат нарастващите разходи в някои от най-скъпите публични сектори като разходопокривната пенсионна система, здравеопазването, дългосрочните грижи и образованието. Материализирането на някои от източниците на фискални рискове – като например мащабни природни бедствия – също би могло да породи опасения за фискалната устойчивост и да наложи спешно въвеждане в действие на системи за превенция, ранно предупреждение и управление.

Настоящият доклад предоставя актуални данни за фискалната среда в България и за някои от ключовите въпроси, които фискалната политика може да се наложи да решава в бъдеще. Като начало в доклада се разглеждат възможностите за повишаване на събираемостта на приходите, като се обръща специално внимание на две теми – недостига в събираемостта на данъка върху добавената стойност (ДДС) и т.нар. здравни данъци (акцизите върху тютюневите и алкохолните изделия). Ново проучване „отдолу-нагоре“ на несъответствието в приходите от ДДС в България показва, че оценките за недостига в събираемостта на разликата в ДДС по метода „отгоре-надолу“ може да са твърде ниски и че е възможно да са налице по-големи възможности за увеличаване на приходите от ДДС чрез подобряване на одитния процес и други дейности, насочени към спазване на законодателството. Оценките „отдолу-нагоре“ предоставят данни за групите данъкоплатци, при които делът на неспазване на изискванията за ДДС е относително висок. Така например при данъкоплатците, които отчитат дължимо нетно салдо по ДДС, се наблюдава по-висок прогнозен процент на неспазване на правилата, отколкото при тези, които подават искане за възста-

новяване на ДДС. Сред тези, които отчитат нетно дължимо салдо, приблизителният процент на неспазване е особено висок сред средните предприятия и дружествата, които извършват дейности в определени сектори (вкл. различни услуги, професионални, научни и технически дейности, селско, горско и рибно стопанство, както и дружествата, които не са докладвали сектор на дейност). Проучването „отдолу-нагоре“ показва, че одитите вече ефективно се справят с някои случаи на неспазване на изискванията за ДДС, въпреки че съществуват допълнителни възможности за усъвършенстване на програмите за ревизии и други мерки за спазване на законодателството, насочени както към постигане на по-висока степен на доброволно съответствие, така и към събиране на по-голям дял от недеklarирани данъци.

Здравните данъци представляват друг източник на данъчни приходи, който понастоящем не се използва оптимално в България. Въпреки че здравните данъци имат сравнително голям принос към данъчните приходи в България – 2,3 процента от БВП и 7,1 процента от общите данъчни приходи – България се нарежда на последно място в ЕС по отношение на акцизните ставки върху тютюневите изделия, спиртните напитки и бирата и нулевото си облагане на виното. Освен това ръстът на реалните доходи и малкото промени в акцизните ставки през последните години доведоха до повишаване на достъпността на тези продукти, което подкопава здравните цели на тези данъци. Резултатите от разработените сценарии показват, че при сценарий за амбициозна данъчна реформа реформираните здравни данъци могат да донесат 0,3 процента от БВП повече приходи, същевременно намалявайки потреблението на алкохол и тютюневи изделия.

Успоредно с потенциалните мерки за повишаване на събираемостта на данъчните приходи, управлението на публичните финанси в България би могло да извлече ползи и от подобряване на ефикасността и ефективността на разходите. Един от значимите източници на неефективност и разхищение на публични ресурси са неконкурентните практики в областта на обществените поръчки. Нов анализ на Световната банка сочи потенциални икономии в размер на 5,3 процента от общата стойност на договорите за обществени поръчки (2007-2022 г.) при засилване на конкуренцията при обществените поръчки и оптимизиране на тръжните процедури. Най-голямо въздействие по отношение на потенциалните икономии може да се постигне чрез увеличаване на броя на кандидатите, участващи в тръжния процес. Други политически интервенции, които биха могли да спомогнат за увеличаване на конкуренцията и постигане на по-ниски цени при обществените поръчки, са увеличаване на участието на малки и средни предприятия (МСП), премахване на кратките срокове на обявяване, оптимизиране на сроковете за вземане на решения и разширяване на пула от потенциални доставчици чрез разбиване на пазарната концентрация.

В допълнение към ограничаване на пилеенето на обществен ресурс, фискалната политика трябва да подобри ефективността на разходите в ключови публични сектори като образованието. Ново проучване на ефективността на фискалните разходи от гледна точка на образователните резултати на учениците показва отрицателна връзка между оценките от ученическите тестове и раз-

мера на фискалните разходи за образование (на глава от населението). Този резултат подкрепя някои по-ранни констатации относно подхода, фокусиран върху входящите ресурси (inputs) при разходите за образование в България, в противовес на концепцията за основано или ориентирано към резултати (outputs) финансиране на образованието. Схемата за трансфери към общините, коригирана през 2018 г. с цел преодоляване на неравнопоставеността, се основава на критерии, които отразяват предизвикателствата при предоставянето на образователната услуга (подход на входящите ресурси). В резултат на това общините с най-големи социално-икономически затруднения са тези, които получават най-голям размер на средства за един ученик. Освен това, социално-икономическите характеристики на учениците са солидни обяснителни променливи за резултатите от обучението, което означава, че учениците в общини с повече предизвикателства при предоставянето на образователната услуга са и ученици със средно по-ниски образователни резултати. Проучването показва също така липсата на подобрение в постиженията на учениците въпреки неотдавнашното увеличение на разходите за образование, като този извод е устойчив за различните използвани показатели за образователни резултати.

Ефективността на социалните разходи за намаляване на бедността сред населението и по-специално на детската бедност също изисква спешно внимание от страна на политиците. Актуализираният анализ на въздействието на фискалните разходи показва, че освен че има ограничено въздействие върху общата бедност, фискалната система на България е неефективна и по отношение на детската бедност, тъй като я намалява само с 0,3 процентни пункта. Някои типове домакинства са по-уязвими, тъй като изглежда не получават оптимална подкрепа чрез фискалните мерки, включително домакинствата с три или повече деца и домакинствата на самотни родители, особено такива, оглавявани от самотни жени. И все пак някои социални програми, например програмите, насочени към семействата и децата, играят важна роля за намаляване на детската бедност. Разгледаните сценарии за възможни реформи показват, че увеличаването на данъчните облекчения за деца за родителите с ниски доходи и усъвършенстването на социална програма за отглеждане на деца с цел да се подобри адекватността на техния размер и таргетирането им към най-нуждаещите се могат значително да допринесат за намаляване на детската бедност.

Глава 1.

Развитие и
предизвикателства
пред фискалната
политика



Макроикономически контекст

Възстановяването на България от пандемията забави темп през 2022 г. успоредно с отслабването на външното търсене, затягането на световните финансови условия, високата инфлация, неблагоприятните вторични въздействия от руската инвазия в Украйна и базовите ефекти. След като през 2020 г. отбеляза свиване с 4 процента на фона на пандемията, през 2021 г. производството нарасна със 7,7 процента (Графика 1.1) – най-бързият темп на растеж в България от края на 80-те години на миналия век. Растежът бе подкрепен от силен скок на потреблението, дължащ се на относително благоприятните макроикономически политики и на стабилния растеж на заплатите в условията на възстановяващ се пазар на труда. Засилената политическа несигурност обаче предизвика рязък спад на инвестициите и оказа значително отрицателно въздействие върху възстановяването. След нахлуването на Русия в Украйна растежът на България спадна почти наполовина, достигайки 3,9 процента през 2022 година.

Прогнозните очаквания са растежът допълнително да се забави през 2023 г., тъй като икономиката на България продължава да изпитва значителни странични ефекти от забавения растеж в еврозоната и строгите финансови условия в основни търговски и инвестиционни партньори. Прогнозата за растежа е той да се забави още повече през 2023 г. до 1,4 процента, което е под базовия потенциален растеж на България и представлява значително влошаване в сравнение с 3,8-те процента, прогнозирани преди инвазията през януари 2022 година.² Понижената

краткосрочна перспектива отразява продължаващите ефекти от затягането на паричната политика в еврозоната, където Европейската централна банка (ЕЦБ) води борба за укротяване на нестихващата инфлация, както и от високата (макар и забавяща се) инфлация в България (Графика 1.2). Въпреки че неблагоприятното въздействие на високата инфлация върху реалния разполагаем доход се очаква да окаже влияние върху частното потребление в краткосрочен план, през следващата година то би трябвало постепенно да отслабне, тъй като продължаващата устойчивост на пазара на труда (дължаща се най-вече на недостига на работна ръка) позволява догонващо нарастване на реалните заплати. Слабият растеж в краткосрочен план отразява също така и крехката глобална среда, характеризираща се със затягане на условията за финансиране, повишена несигурност и бавен ръст на търговията. Тези тенденции продължават да оказват влияние върху българската икономика чрез по-слабото външно търсене на български стоки и услуги в еврозоната, като наред с това износът на стоки от България е негативно повлиян от кризата в световното производство и настъпилото в по-широк план преориентиране на потреблението от стоки към услуги в процеса на нормализиране на търсенето след пандемията. Положителен аспект е, че съставянето на правителство в средата на 2023 г. след близо две години на политическа безизходица би трябвало да подкрепи растежа чрез стабилизиране на бизнес средата, което би позволило провеждане на реформи, както и изпълнение на Националния план за възстановяване и устойчивост (НПВУ) и плана за присъединяване към еврозоната.

² Световна банка, 2021 г. „Европа и Централна Азия: Макропрогноза за бедността“ (Europe and Central Asia: Macro Poverty Outlook). Доклад от Годишните срещи през 2021 г.; Световна банка, Вашингтон, окръг Колумбия.

Графика 1.1. Принос към растежа на България



Източници: Световна банка и Национален статистически институт на България (НСИ).

В средносрочен план икономическият растеж на България постепенно ще се възстановява, успоредно с намаляване на несигурността, отслабване на натиска върху цените на енергийния пазар, преодоляване на оставащите затруднения в доставките и подобряване на външните перспективи. Предвижда се растежът в България да се ускори след рязкото забавяне през 2023 г. и да достигне средно равнище от около 3 процента през 2024-2025 г., т. е. над потенциалния темп на растеж за страната, което вероятно ще задържи производствения разрыв (output gap) в положителни граници. Очакванията са икономическата активност да се подобри успоредно с възстановяване на вътрешното търсене в условия както на повишаващо се частно потребление в резултат на отслабващ инфлационен натиск и по-високи заплати, така и на подкрепа за инвестициите от наличието на политическа стабилност и от фондовете на ЕС. Ползи за икономиката на България ще донесе и укрепването на външното търсене, при което растежът на износа ще достигне средно 6,2

Графика 1.2. Месечна ХИПЦ инфлация в България, г/г, %



Източници: Световна банка.

Бележка: ХИПЦ = Хармонизиран индекс на потребителските цени; г/г = на годишна база.

процента през 2024-2025 г. и ще спомогне за възстановяване на положителното салдо по текущата сметка в средносрочен план. Провеждането на значими реформи и политическата стабилност – наред с ефективното усвояване на средства от множеството фондове на ЕС за инвестиции в страните членки – ще бъдат от решаващо значение да се гарантира, че потенциалният растеж на България ще бъде стимулиран през оставащата част от десетилетието.

Без структурни реформи икономическият растеж ще се забави до 1,25 процента към 2050 година. Проведена неотдавна симулация с помощта на Модела за дългосрочен растеж на Световната банка показва, че при сценарий без реформи икономическият растеж на България ще се забави значително, достигайки 1,25 процента към 2050 г., което ще се дължи най-вече на намаляващия дял на населението в трудоспособна възраст и връщането на растежа на общата факторна производителност към средните си стойности.³ И все пак, с амбициозни реформи, които да стимулират производител-

³ За повече подробности относно симулациите на растежа вж. Световна банка, „Икономически меморандум за България: Път към високи доходи“ (Bulgaria Country Economic Memorandum: A Path to High Income), 2022 г.

ността и инвестициите в частния сектор, усвояването на средствата от ЕС и растежа на човешкия капитал, дългосрочният темп на растеж на България може да се повиши до над 4 процента средно за периода до 2050 година. Симулирането на бъдещия път на растеж на българската икономика показва, че подобренията в производителността носят най-голям дивидент за растежа. То разкрива също така, че инвестициите в натрупване на човешки капитал днес ще помогнат за преодоляване на недостига на квалифицирани кадри в икономиката и ще стимулират растежа в дългосрочен план, докато по-големите инвестиции на частен капитал ще стимулират растежа предимно през следващите няколко години. Увеличаването на частните инвестиции обаче изисква нови, по-продуктивни инвестиционни възможности и благоприятна институционална среда, която да гарантира прилагането на нормативната уредба и равни условия за всички участници на пазара.

Предвид влошаващите се перспективи за растежа на България и бързото застаряване на населението, оптимизирането на бюджетното управление на страната е от решаващо значение. Ако правителството не успее да повиши събираемостта на приходите – чрез мерки за подобряване на спазването на данъчното законодателство и оптимизиране на данъчните политики – и да подобри ефективността и ефикасността на разходните си програми, бюджетът ще се сблъска

с нарастващи дефицити и хронично недофинансирани публични системи. Последното ще доведе до по-нататъшно влошаване на достъпа до публични услуги, особено в селските и отдалечените райони и до по-лошо качество на предоставяните публични услуги. В някои системи – например пенсионната система, образованието, здравеопазването – трябва да се предприемат структурни реформи възможно най-скоро, тъй като подобен род мерки обикновено отнемат години преди да започнат да дават резултат по отношение на бюджетните параметри. В краткосрочен и средносрочен план ще бъде необходима бюджетна консолидация, за да може България да се присъедини към еврозоната. Предвид понижените прогнози за растеж през периода 2023-2025 г. средносрочната фискална корекция ще изисква политическа решителност и непопулярни политики, включително постепенно прекратяване на оставащите мерки за фискална подкрепа, въведени в отговор на кризите, породени от COVID-19 и нарасналите разходи за живот през 2020-2022 година. Целта на настоящия доклад е да предостави допълнителни данни и препоръки за подобряване на бюджетната политика на България, така че страната да е в състояние в краткосрочен и средносрочен план да поддържа ниски дефицити в съответствие с Маастрихтския критерий за влизане в еврозоната, както и да постави бюджета на стабилна основа, за да може да се противопостави на нарастващия натиск върху разходната част в дългосрочен план.

Общи фискални тенденции

Фискалният дефицит на България през 2021 г. остана почти непроменен спрямо 2020 г., възлизайки на 3,9 процента от БВП (при 3,8 процента през 2020 г.), тъй като увеличените разходи за справяне с пандемията компенсират по-високите приходи. За разлика от повечето останали икономики в ЕС, където фискалните дефицити намаляха през 2021 г., дефицитът на България дори нарасна незначително до 3,9 процента от БВП, тъй като продължаващата подкрепа за фирмите и домакинствата във връзка с пандемията компенсира увеличаването на приходите от силния икономически растеж и ускоряването на инфлацията (Графика 1.3). Дефицитът на България в размер на 3,9 процента от БВП през 2021 г., макар и скромнен в сравнение със средния за ЕС, остана с почти 6 процентни пункта от БВП по-висок, отколкото през 2019 година. Що се отнася до разходите, в първоначалния бюджет за 2021 г. бяха планирани мерки, свързани с COVID-19, в размер на около 2,5 процента от БВП, но вместо това те достигнаха 5 процента от БВП (МВФ 2022 г., член IV)⁴. Въпреки че разходите, свързани с пандемията, се оказаха по-високи от очакваното, фискалният дефицит през 2021 г. беше по-нисък от заложените в бюджета. Това до голяма степен отразява недостатъчните публични инвестиции, тъй като правителството не изразходва достатъчно средства по проекти, финансирани от ЕС. Комбинацията от сравнително стабилен, макар и забавен растеж и умерен дефицит успя да задържи публичния дълг стабилен на ниво от 23,9 процента от БВП през 2021 г. (спрямо 24,6 процента от БВП през 2020 г.), макар и с почти 4 процентни пункта от БВП по-висок от нивото през 2019 г. (сред най-ниските в ЕС).

Точно когато икономическото възстановяване от пандемията в България набираше скорост, позволявайки постепенно оттегляне на мерките за преодоляване на последствията от COVID-19, през февруари 2022 г. Русия нахлу в Украйна. Преди инвазията в Украйна се очакваше постепенната фискална консолидация, подкрепена от прекратяването на свързаните с пандемията разходи, да намали фискалния дефицит и да укрепи средносрочната устойчивост на дълга. Вместо това икономиката и бюджетът на България бяха засегнати от множество сътресения. Нахлуването в Украйна доведе до по-високи цени на енергийните носители, засили инфлационния натиск и предизвика забавяне на растежа в голяма част от Европа, включително и в България. В същото време инфлацията в най-големите икономики надхвърли целевите стойности, предизвиквайки по-бързо от очакваното затягане на глобалните финансови условия, което заедно с войната доведе до рязко увеличаване на лихвените проценти по кредитите. В отговор на тези неблагоприятни събития, през 2022 г. правителството на България въведе нови или удължи срока на действие на мерките за подкрепа, което доведе до увеличаване на разходите и намаляване на приходите. Между септември 2021 г. и януари 2023 г. българското правителство отдели цели 5,7 процента от БВП, за да защити домакинствата и фирмите от скока на цените на енергийните носители (Графика 1.4, Сгаравати и др., 2023 г.).⁵ Освен това някои свързани с пандемията мерки, включително еднаквата по размер и безусловна месечна добавка към пенсиите на всички пенсионери, бяха прехвърлени от 2020-2021 г. към 2022 година. В резултат на всичко това фискалният дефицит остана сравнително висок – 2,8 процента от БВП на начислена база през 2022 г. (Евростат)

4 Международен валутен фонд (МВФ), 2022 г. „Консултации по член IV за 2022 г. – съобщение за пресата и доклад на службата за България“ (2022 Article IV Consultation-Press Release and Staff Report for Bulgaria). Доклад на МВФ за страната No. 22/190, Международен валутен фонд, Вашингтон, окръг Колумбия.

5 Сгаравати, Дж., С. Талаяпиев, К. Траси и Дж. Захман. 2023 г. „Реакции на националните фискални политики спрямо енергийната криза“ (National fiscal policy responses to the energy crisis). Аналитичен център Bruegel, Брюксел. Вж. на Интернет страница: <https://www.bruegel.org/dataset/national-policies-shield-consumers-rising-energy-prices>.

Прогнозираното забавяне на растежа през 2023 г. предполага, че фискалната политика ще трябва да остане гъвкава, но консервативна в краткосрочен план, особено като се има предвид, че режимът на валутен борд ограничава обхвата на действие на паричната политика. Политиците трябва внимателно да балансират между нуждата от осигуряване на адекватна икономическа подкрепа и необходимостта от избягване на допълнителен инфлационен натиск и осигуряване на фискална устойчивост. Независимо от това бюджетът ще бъде подложен на натиск от продължаващите мерки за смекчаване на въздействието на високите цени на енергията и храните и от увеличенията на пенсиите, въпреки постепенното прекратяване на други свързани с пандемията помощи.

Фискалната позиция на България се запазва сравнително стабилна, но салдото вероятно ще остане на червено в краткосрочен план, тъй като ръстът на приходите ще бъде потиснат от рязкото забавяне на растежа, а разходите ще останат високи поради продължаващото действие на някои от мерките за смекчаване на въздействието на високите цени на енергията и храните. Мерките за фискална подкрепа, имащи за цел ограничаване на инфлацията и възлизащи на 5,7 процента от БВП за периода септември 2021 г. – януари 2023 г. (Клайс, Дж. и др., 2023 г.)⁶, ще поддържат бюджетния дефицит за 2023 г. повишен, тъй като част от тези мерки останаха в сила в началото на 2023 г., а други се предвижда да бъдат преустановени едва през 2024 година. По-конкретно, освобождаването от акциз на електроенергията, природния газ и втечените нефтени газове беше отменено от 1 август 2023 г., докато преференциалната 9-процентна ставка на ДДС за природен газ и парно отопление изтече на 30 юни 2023 година. Нулевата ставка на ДДС върху хляба и брашното се планира да изтече в края на 2023 година. Въпреки това тези мерки са свързани с го-

леми фискални разходи, особено поради факта, че повечето помощи за домакинствата не са целеви (Клайс, Дж. и др., 2023 г.). В същото време обаче, макар и скъпи, тези мерки вероятно ще се окажат недостатъчни да покрият неблагоприятните въздействия върху бедните. По-бедните домакинства се сблъскват с по-висока инфлация в сравнение с останалите домакинства, като инфлационното неравенство между най-ниския и най-високия доходен квинтил в България нарасна до 3,9 процентни пункта през септември 2022 г. и остана на ниво от 3,3 процентни пункта през март 2023 г. (Клайс, Дж. и др., 2023 г.).

Очакванията са фискалната позиция на България да се засили в средносрочен план, когато фискалната консолидация се очаква да бъде подкрепена от намаляване на разходите и засилване на приходите. Очаква се, че фискалната позиция ще се засили в средносрочен план, а фискалният дефицит ще намалее от около 3 процента от БВП през 2023-2024 г. до 2,4 процента от БВП към 2025 г. (на касова основа поради наличността на данни; Световна банка, 2023 г.)⁷. Прогнозите за подобряване на бюджетното салдо до голяма степен се дължи на увеличените приходи. Очаква се приходите да бъдат подкрепени от икономическото възстановяване, като през 2024-2025 г. ръстът на приходите ще изпреварва този на разходите. Очаква се разходите да се стабилизират през 2024-2025 г., но на ниво, по-високо от това преди пандемията, тъй като някои мерки за фискална подкрепа, имащи за цел противодействие на свързаните с COVID-19 сътресения и скока на цените на енергията, бяха удължени, вместо да бъдат постепенно прекратени. Очаква се държавният дълг спрямо БВП да нарасне умерено в средносрочен план, но до 2025 г. да не надхвърля 27 процента от БВП. В краткосрочен план обаче нарастването на държавния дълг може да бъде по-малко от очакваното, ако правителството успее да усвои по-добре големите

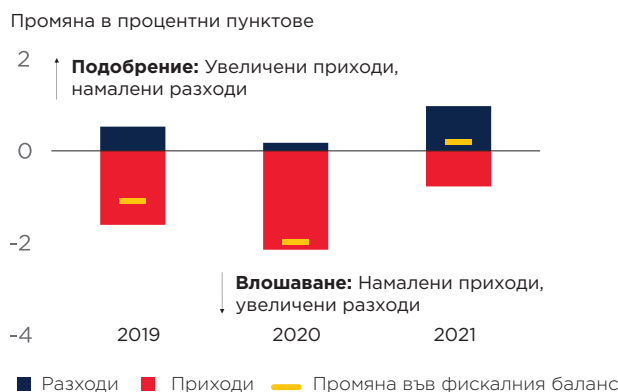
6 Клайс, Дж., Л. Гета-Жанрено, К. Маккафри и Л. Веслау. 2023 г. „Инфлационното неравенство в Европейския съюз и неговите движещи сили“ (Inflation Inequality in the European Union and Its Drivers). Брюксел: Аналитичен център Bruegel. Вж. на Интернет страница: <https://www.bruegel.org/dataset/inflation-inequality-european-union-and-its-drivers>.

7 Световна банка. 2023 г. „Европа и Централна Азия: Макроикономически перспективи за бедността“ (Europe and Central Asia: Macro Poverty Outlook). Световна банка, Вашингтон, окръг Колумбия.

парични плащания по Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ), при условие че всички основни цели на Националния план за възстановяване и устойчивост (НПВУ) бъдат задоволително изпълнени. За разлика от това, една подновена политическа нестабилност може да отслаби програмата за реформи и да намали способността на страната да усвоява изцяло средствата от ЕС, като

окаже натиск върху фискалния баланс и нуждите от финансиране на дефицита. В този контекст политиките, които укрепват управлението на публичните инвестиции, качеството на институциите и човешкия капитал, биха могли да спомогнат за засилване на капацитета за усвояване на средства в дългосрочен план и да създадат условия за увеличаване на инвестициите в икономиката.

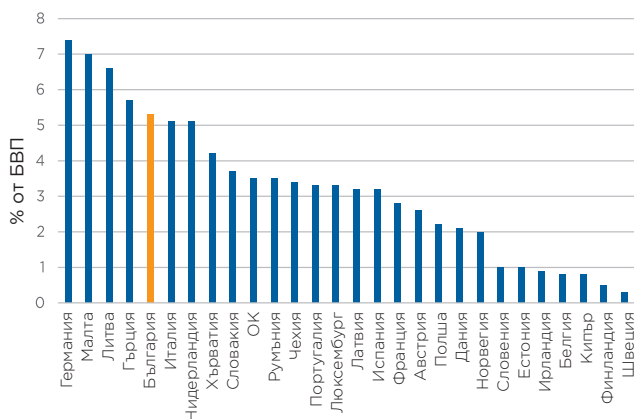
Графика 1.3. Увеличените приходи спомогнаха за поддържане на фискалния баланс и отчасти компенсират отрицателния ефект от по-високите разходи



Източници: Световна банка и Национален статистически институт на България.

Освен цикличните фактори, съществуващите структурни слабости продължават да ограничават фискалната политика в България, а събираемостта на данъчните приходи остава под оптималните нива. Бюджетните приходи, възлизали на около 38 процента от БВП през 2021-2022 г.,⁹ продължават да бъдат ограничавани от данъчната структура на България и трайно ниските приходи от данъци. Макар законоустановената ставка на ДДС в България да е близо до долната граница в ЕС, тя остава в рамките на 1,5 процентни пункта от средната за Съюза. За сметка на това от 2008 г. насам Бъл-

Графика 1.4. Правителствата заделиха финансиране за защита на домакинствата и предприятията от енергийната криза, като България бе една от страните, предоставили голям пакет помощи (септември 2021 г. – ноември 2022 г.)



Източник: Bruegel; Сгаравати, Таляпиетра и Захман, 2021 г.⁸

гария поддържа сравнително ниска плоска данъчна ставка от 10 процента върху доходите на физическите лица и дружествата, което води до сходно ниски приходи от преки данъци (като процент от БВП) по стандартите на ЕС и измества тежестта на данъчните приходи в посока към ДДС и акцизите (за повече подробности вж. Глава 2). Наред с това приходите от данъци върху собствеността също са ниски – 0,8 процента от БВП през 2021 г., особено спрямо средната за ЕС стойност от 2,2 процента от БВП.¹⁰ За разлика от други държави в ЕС, данъчните разходи, т. е. загубата на данъчни приходи от законови данъчни

8 Сгаравати, Дж., С. Таляпиетра, Дж. Захман (2021 г.) „Национални политики за защита на потребителите от нарастващите цени на енергията“ (National Policies to Shield Consumers from Rising Energy Prices). База данни на мозъчния тръст Bruegel, публикувано за първи път на 4 ноември 2021 г., достъпно на Интернет страница <https://www.bruegel.org/dataset/national-policies-shield-consumers-rising-energy-prices>.

9 Евростат (набор от данни). 2023 г. „Държавни приходи, разходи и основни статистически агрегати“ (Government revenue, expenditure and main aggregates). Люксембург.

10 Европейска комисия. 2023 г. „Данъчно облагане и митнически съюз“ (Taxation and Customs Union). Брюксел.

стимули, които намаляват данъчните задължения (включително, но не само, по-ниски законоустановени ставки за печалби и дивиденди, данъчни облекчения, данъчни ваканции, данъчни кредити за инвестиции, ускорена данъчна амортизация и пренасяне на данъчни загуби в бъдещи периоди с цел намаляване на бъдеща печалба), представляват малък дял от пропуснатите приходи – едва 2 процента от данъчните приходи или 0,6 процента от БВП (Доклад на Министерството на финансите на България за данъчните разходи за 2019 г.). По-ниските данъчни разходи в България в сравнение с други държави от ЕС отразяват широката данъчна основа на страната и по-малкия брой данъчни стимули, което е обща характеристика за държавите с нисък плосък данък.¹¹ Въпреки това, корпоративните данъци (независимо от ниската плоска данъчна ставка от 10 процента) формират почти 40 процента от данъчните разходи, което представлява най-голям дял сред общата съвкупност от данъци.

Ефективността и ефикасността на разходите в България също могат да бъдат подобри. Едно неотдавнашно проучване на МВФ¹² в което се разглеждат по-конкретно разходите за социална защита, здравеопазване и образование, както и публичните инвестиции, стига до заключението, че има възможност за подобряване на ефективността и качеството на бюджетните разходи. В областта на социалната закрила проучването препоръчва увеличаване на общите средства и паралелно с това извършване на преглед на насочването и елементите на програмите за подпомагане. В областта на образованието МВФ констатира, че заделените в България бюджетни средства са близки до тези в структурно сходните държави, но вижда потенциална възможност за повишаване на ефективността на тези разходи в подобряването на качеството и достъпа до образование. Разходите за здравеопазване, макар и до голяма степен недостатъчни,

могат да бъдат оптимизирани чрез изместване на тежестта на здравните грижи от скъпоструващата болнична помощ към по-евтините профилактика и извънболнична помощ, като същевременно се намалят разходите за лекарства чрез реформиране на механизма за определяне на цените. В областта на публичните инвестиции проучването вижда значителни възможности за подобряване на качеството и ефективността на разходите и потвърждава констатациите, до които стига една по-раншна оценка на управлението на публичните инвестиции, също извършена от екип на МВФ,¹³ особено що се отнася до управлението и организацията на публичните инвестиции. По-конкретно авторите отбелязват, че процесът на възлагане на обществени поръчки може да бъде подобрен чрез редовно публикуване на плановете за възлагане на обществени поръчки, въвеждане на санкции за неоснователни обжалвания и гарантиране на пълното спазване на всички правила за възлагане на обществени поръчки. Укрепването на управленската отчетност в областта на обществените поръчки би могло да спомогне за намаляване на корупционната уязвимост.

Основно предизвикателство пред фискалната политика в бъдеще ще бъде укрепването на устойчивостта на публичните финанси, включително чрез постепенно премахване на мерките за всеобщо подпомагане и вместо това поставяне на акцент върху предоставянето на целенасочена фискална подкрепа в краткосрочен план. В краткосрочен и средносрочен план правителството трябва да предприеме мерки в подкрепа на фискалната консолидация и намаляването на публичния дълг. Като първа стъпка то трябва внимателно да преразгледа всички съществуващи помощи в отговор на пандемията и предизвикания от войната инфлационен шок и постепенно да преустанови прилагането на всеобщи, зле насочени или остарели мерки, като същевременно гаранти-

11 Докладът на Министерството на финансите за данъчните разходи на България за 2019 г. включва анализ на данъчните системи на други държави-членки на ЕС и показва, че държавите с по-високи ставки на преките данъци обикновено имат значителен брой данъчни стимули и облекчения, намалени данъчни ставки и освобождаване от данъци на определени категории доходи и печалби.

12 Халерт, Й. и К. Примус, „Укрепване на ефективността на публичните разходи – инвестиции и социални разходи в България“ (Strengthening Public Expenditure Efficiency Investment and Social Spending in Bulgaria), Международен валутен фонд, WP 22/100, май 2022 г.

13 МВФ, отдел „Фискални въпроси“, „България: Управление на публичните инвестиции“ (Bulgaria: Public Investment Management), PIMA (непубликувано); ключови препоръки на PIMA, цитирани в Доклада на службите на МВФ за консултациите по член IV за 2020 г.

ра, че нуждаещите се, т. е. жизнеспособните предприятия, които изпитват временни затруднения (причинени от обстоятелства извън техния контрол) и уязвимите домакинства ще продължат да получават адекватна подкрепа.

В средносрочен и дългосрочен план е необходимо да се подобри събираемостта на приходите и да се повиши ефективността и ефикасността на разходите, включително чрез подобряване на основаното на резултати бюджетиране, за да се възстановят фискалните буфери и да се гарантира, че разходите са тясно свързани със стратегическите приоритети на политиката. The Бързото застаряване на българското население ще оказва все по-голям натиск върху най-скъпите публични системи – разходопокривния пенсионен стълб и здравеопазването, и ще има пряко или косвено въздействие и върху други области като дългосрочните грижи, образованието и социалните услуги. Държавният дълг, за който се предвижда да намалее с течение на времето и да се задържи на нива между 20 и 30 процента от БВП, вместо това може бързо да нарасне поради въздействието на свързания със застаряването на населението натиск върху разходите и ограничените фискални ресурси. Симулираните сценарии за увеличаване на свързаните със застаряването на населението разходи без компенсиращо увеличение на приходите (или спестяване на разходи) биха могли да тласнат траекторията на публичния дълг нагоре – до над 70 процента от БВП към 2050 г. (Гийомет и др., 2017 г., ОИСР 2021 г.)¹⁴. Следователно е налице спешна необходимост от структурни реформи, които да допълнят мерките на фискалната политика и да намалят този натиск, за да може фискалната политика да се постави на по-устойчива основа. Такива мерки биха могли да включват например изместване на тежестта на публичните разходи за здравеопазване от скъпите болнични услуги към по-голям акцент върху превенцията и амбулаторните грижи или по-бързо увеличаване на законоустановената и действителната

пенсионна възраст и намаляване на укриването на данъци върху труда. Освен това високоприоритетните програми за цифров и зелен преход на ЕС изискват съпътстващо преразглеждане на фискалните рамки в държавите членки, както и силен капацитет за усвояване и оптимално използване на целевото финансиране по инструмента „Ново поколение ЕС“ и 7-годишната финансова рамка на ЕС.

Макар че в момента действието на фискалните правила на ЕС е временно преустановено поради неотдавнашните кризи, ЕК представи план за нова рамка на ЕС за икономическо управление, която може да влезе в сила от 2024 година. По-конкретно, на 9 ноември 2022 г. Европейската комисия прие Комюнике относно Насоките за реформа на рамката на ЕС за икономическо управление. Основната цел на насоките е фискалните правила да станат по-ефективни от гледна точка на спазването им и по-благоприятни за растежа, отчитайки инвестициите и реформите, които насърчават приобщаващия и устойчив растеж. В новата рамка референтните прагове за дефицита и дълга остават непроменени – съответно 3 и 60 процента (България като цяло се очаква да спазва и двата прага, съдейки по средносрочните прогнози), но са променени правилата, определящи необходимото намаляване на съотношението на дълга към БВП. Премахва се т. нар. правило 1/20, което изискваше от държавите със съотношение на дълга към БВП надхвърлящо 60 процента ежегодно да намаляват това съотношение с 1/20 от разликата между действителното съотношение и прага от 60 процента, в противен случай се задействаше процедурата при прекомерен дефицит. Вместо това рамката ще бъде по-гъвкава, като правилата ще се определят за всяка държава поотделно, което предполага по-силен акцент върху средносрочното развитие и устойчивостта на дълга – с последното изискване България се справя добре предвид ниските нива на нейния дълг. Наред с това ЕК предлага нетните първични разходи да бъдат оперативен показател/критерий

14 ОИСР, 2021 г. „Икономическа оценка на България за 2021 г.: Общ преглед“ (Economic Assessment of Bulgaria: Overview). Януари 2021 г., вж. на <https://www.oecd.org/economy/surveys/bulgaria-2021-OECD-economic-survey-overview.pdf> и Гийомет, Й. и др., 2017 г. „Преразгледан подход към сближаването на производителността в дългосрочните сценарии“ (A revised approach to productivity convergence in long-term scenarios). Работни документи на Икономическия отдел на ОИСР, No. 1385. Издателство на ОИСР, Париж. Вж. на <https://doi.org/10.1787/0b8947e3-en>.

(вместо т. нар. средносрочни цели, свързани с разумно ниво на структурните баланси), който да гарантира намаляването на публичния дълг. Освен това се предвижда процедурата при прекомерен дефицит да се задейства, когато държава членка с дълг над 60 процента от БВП се отклони от договорения разходен курс. Тази основана на дълга процедура при прекомерен дефицит ще бъде въведена в действие и засилена, като финансовите глоби бъдат разширени, така че да включват допълнителни санкции. Клаузите за дерогация, основаващи се на макроикономическите условия, ще бъдат запазени, но се отдава по-голямо значение на инвестициите и реформите, които подкрепят дългосрочния растеж. Тъй като България като цяло се придържа както към благоразумна фискална политика, заложена в националните фискални правила, така и към поетия дългогодишен политически ангажимент за фискална дисциплина, съобразен с въведения валутен борд и стремежа на страната към членство в еврозоната, предложените фискални правила на ЕС едва ли ще имат голямо въздействие върху България или ще предизвикат съществено отклонение от начина, по който фискалната политика се провежда понастоящем в страната.

Държавни приходи

Ограничените фискални приходи възпрепятстват способността на България да отговори на обществените нужди, които са значителни, като се има предвид, че България остава най-бедната страна в ЕС. Държавните приходи на България, възлизали на около 38 процента от БВП през 2021-2022 г. поставят страната в долната четвърт на държавите членки на ЕС. Ниските приходи намаляват способността на правителството да преразпределя доходите, което допринася за високото равнище на неравенство в България. В контекста на бързото застаряване на населението в България ниските данъци и осигурителни вноски спрямо БВП могат да доведат до значителен фискален натиск в по-дългосрочен план.

Способността на България за значително увеличение на общите държавни приходи е ограничена от данъчната структура, която се характеризира с ниски преки данъци върху доходите. Данъчните приходи на България, включително от осигурителни вноски, през 2021 г. възлизат на едва 30,7 процента от БВП – третото най-ниско ниво в ЕС (след Румъния и Ирландия) и с 11 процентни пункта под средното за ЕС-27.¹⁵ Ниската плоска данъчна ставка върху доходите в България (10 процента за данъка върху доходите на физическите лица (ДДФЛ) и за корпоративния данък) ограничава държавните ресурси, генерирани от данъци и осигурителни вноски. България, наред с Румъния, прилага най-ниската в ЕС горна граница на законоустановената данъчна ставка за доходите на физическите лица (10 процента), като през 2021 г. средната ставка в ЕС достига 38,9 процента.

Стандартната ставка за ДДС в България в размер на 20 процента е близо до долната граница на разпределението на ставките в ЕС, но все пак е по-малка само с няколко процентни пункта от средната стойност за ЕС, което предполага, че голяма част от разликата в данъчните приходи се дължи на разликите в ставките на подоходните данъци, както и на проблеми със събираемостта и спазването на данъчното законодателство. В средата на 2020 г. бяха въведени временни намаления на ставките на ДДС за някои стоки като мляко за подкрепа във връзка с пандемията от COVID-19. Тези намаления на ставките на косвените данъци бяха удължени до края на 2023 г., като поне някои от тях (напр. преференциалната ставка от 9 процента за ресторантьорски и кетъринг услуги) вероятно ще останат в сила и след този срок поради липсата на съгласие в управляващата коалиция за тяхната отмяна. Освен това в средата на 2022 г., в отговор на рязкото покачване на инфлацията, бяха одобрени допълнителни намаления на ДДС и освобождаване от данъка на избрани стоки, както и освобождаване от акциз на енергийните източници. Всички тези мерки доведоха до нецеленасочена фискална

¹⁵ Евростат, gov_10a_taxag.

подкрепа, пропуснати приходи и повишена регресивност на данъчната система (МВФ, 2022 г.)¹⁶.

Предвид ограничените възможности за значително увеличение на законоустановените данъчни ставки върху доходите или потреблението в близко бъдеще, за повишаване на приходите ще са необходими допълнителни реформи с цел укрепване на административния капацитет в областта на данъчното облагане. Като се има предвид дългосрочният ангажимент на правителството да поддържа ниски данъци и предвидима данъчна среда, в България са налице ограничени възможности в краткосрочен план за увеличаване на ставките на преките данъци върху доходите на физическите лица и на корпоративните данъци. Въпреки че България е подписала глобалното споразумение за минимален корпоративен данък,¹⁷ споразумението се отнася до ефективната, а не до законоустановената ставка на корпоративния данък. В зависимост от начина на прилагане на споразумението, настоящата данъчна структура на България може вече да отговаря на този стандарт, след като се вземат предвид другите данъци върху корпоративния доход, включително 10-процентната ставка върху печалбата и 5-процентната ставка върху дивидентите. Нещо повече, при липса на реформи, които да подобрят капацитета за събираемостта на данъците и да намалят укриването им, повишаването на законоустановените данъчни ставки може да не доведе до очакваното увеличение на приходите, а по-скоро да даде тласък на сивата икономика. Преди данъчната реформа от 2008 г. системата на прогресивното подоходно облагане генерираше по-малко приходи от данъци върху доходите в сравнение с тези, генерирани след въвеждането на единна (и по-ниска ефективна) ставка, главно поради широко разпространените данъчни измами и укриване на данъци.¹⁸

Следователно, повишаването на законоустановената данъчна ставка върху доходите на физическите лица (и корпоративните доходи) ще изисква на първо място последователно провеждане на допълнителни реформи за подобряване на данъчния капацитет и администрация, тъй като в противен случай старите проблеми с данъчните измами и укриването на данъци могат отново да се появят и да потиснат или обърнат в обратна посока евентуалния ръст на приходите, което от своя страна ще намали способността на правителството да преразпределя доходи (за повече подробности вж. Глава 2). И не на последно място, моментът не е подходящ за повишаване на ставките на подоходните данъци в краткосрочен план предвид продължаващото забавяне на икономиката.

Недостигът в събираемостта на данъчните приходи в България като цяло съответства на средната стойност за ЕС въпреки ниските законоустановени данъчни ставки върху доходите, като отчасти е отражение на дългогодишни структурни недостатъци и допринася за намалените бюджетни ресурси. Законоустановените данъчни ставки върху доходите в България са сред най-ниските в ЕС, докато данъчните облекчения и възможностите за освобождаване от данък са ограничени, което на теория би трябвало да намали разходите за спазване на законодателството и да доведе до слаб недостиг на данъчни приходи. Въпреки че България не е сред страните от ЕС с най-висок недостиг на приходите от данъчно облагане, тя е близо до горната граница на класацията в едно неотдавнашно проучване на Конрад Рачковски (2015 г.).¹⁹ Нейното общо данъчно несъответствие (въз основа на данни за 2014 г.) се оценява на 8,4 процента от БВП, което поставя страната на 12-то място сред 28-те държави членки на ЕС по това време.

16 МВФ (Международен валутен фонд). 2022 г. „Консултации по член IV за 2022 г. – съобщение за пресата и доклад на службата за България“ (2022 Article IV Consultation-Press Release and Staff Report for Bulgaria). Доклад на МВФ за страната No. 22/190. Международен валутен фонд. Вашингтон, окръг Колумбия.

17 Като част от този план, Стълб 2 установява глобална минимална ефективна ставка на корпоративния данък от 15 процента за големите мултинационални компании (МНК), което има важни последици за използването на данъчни стимули по света (ОИСР, 2022 г.).

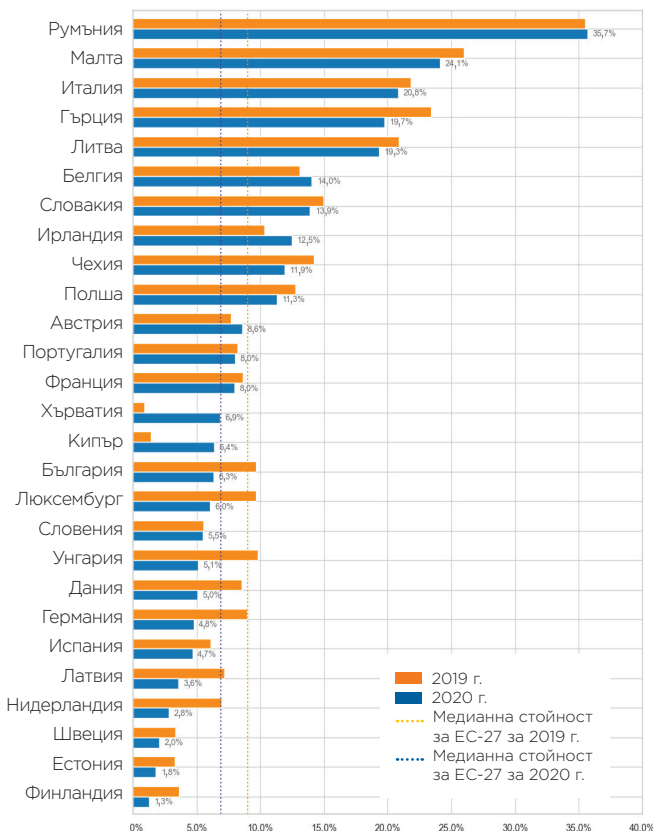
18 Вж. на Интернет страница <https://ime.bg/var/The-Flat-Tax-in-Bulgaria.pdf>

19 Рачковски, К. 2015 г. „Измерване на несъответствието в данъчните приходи в европейската икономика“ (Measuring the Tax Gap in the European Economy), статия в списание „Икономика и управление“ (Journal of Economics and Management), 24 (3): 58–72, октомври 2015 г.

За сравнение, страната с най-голяма разлика между дължими и събрани данъци – Италия, се характеризира с недостиг от 13,8 процента, докато страната с най-ниска данъчна разлика – Люксембург, се отличава с недостиг от едва 1,6 процента от БВП. Нещо повече, годишната оценка на ЕК за недостига в събираемостта на приходите от ДДС показва, че България е близо до медианната стойност за ЕС (2020 г.) с недостиг от 6,3 процента от общото данъчно задължение при медианна стойност от 6,9 процента за годината, което е 13-та най-добра позиция в ЕС и далеч от най-добре представящата се Финландия с едва 1,3 процента (Графика 1.5). Задълбочен анализ на несъответствието в приходите от ДДС в България е представен в Глава 2 на настоящия преглед.²⁰ Въпреки наличието на множество фактори, които допринасят за несъответствията в данъчното облагане, възприятията за слабости в управлението и в контрола на корупцията продължават да играят важна роля за спазване на законодателството в България. Тези ограничения сочат към необходимостта от реформи, които да укрепят административния капацитет, правоприлагането, спазването на законодателството, прозрачността и комуникационните стратегии за информиране на обществеността (с което да се подчертае значението на плащането на данъци).

Отделно от това преразпределителната сила на фискалната система на България е сравнително ниска по стандартите на ЕС. Като цяло фискалната система на България е прогресивна, независимо от факта, че данъчната ѝ система е регресивна поради доминиращия дял на косвените данъци в общите данъчни приходи. Тази регресивност се дължи на цялостната архитектура на данъчната система в България, при която косвените данъци са гръбнакът на данъчните приходи, докато данъците върху доходите на физическите лица и корпоративните печалби са пропорционални (плоски) и относително ниски по стандартите на ЕС (10 процента). Делът на косвените данъци в общите данъчни приходи на

Графика 1.5. Недостиг в приходите от ДДС като процентен дял от общото действително данъчно задължение по ДДС (VTTL) в държавите членки на ЕС-27, 2019 г. и 2020 г.



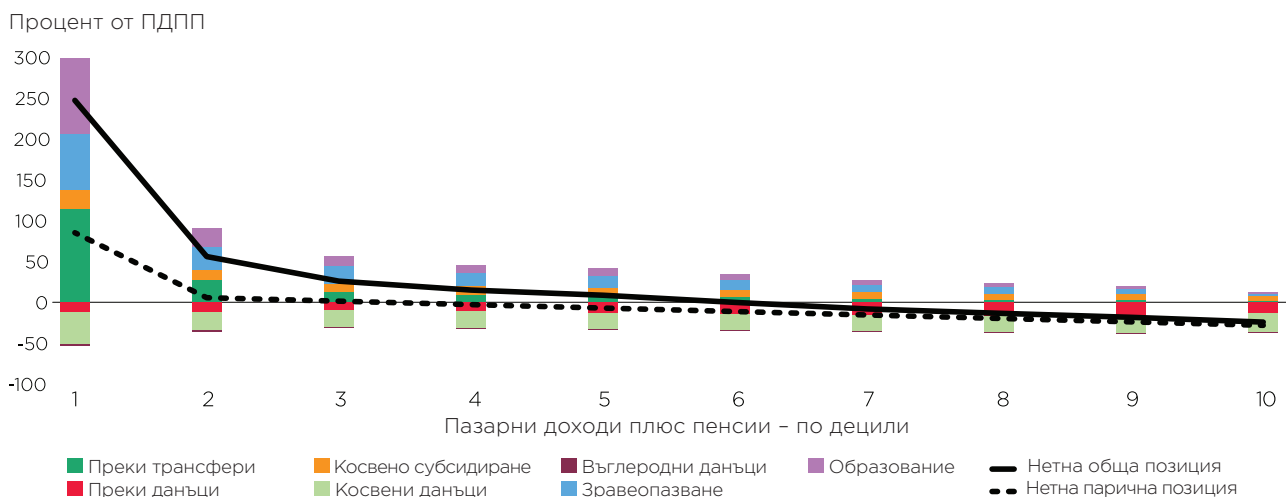
Източници: Европейска комисия, ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“, Несъответствието в приходите от ДДС в ЕС, доклад за 2022 г.
Бележка: VTTL = Общо действително данъчно задължение по ДДС.

бюджета на централното правителство е от порядъка на 68 процента (въз основа на данни за бюджета за 2021 г.). От тях 47 процента са приходи от ДДС и 21 процента – приходи от акцизи. **Въпреки това, повечето компоненти на фискалната система на България са прогресивни**, като най-бедните са нетни получатели на социални помощи, за което свидетелства тяхната положителна нетна парична позиция (Графика 1.6).²¹ От третия децил нататък обаче българите са нетни платци към фискалната система, т. е. платените преки и косвени данъци надвишават получаваните парични помощи.

20 Европейска комисия, Генерална дирекция „Данъчно облагане и митнически съюз“ (TAXUD), „Несъответствието в приходите от ДДС в ЕС“ (VAT Gap in the EU), Доклад за 2022 г.

21 За по-подробно обсъждане на разпределителното въздействие на фискалната система на България вж. Световна банка, „Разпределителното въздействие на данъците и социалните разходи в България с приложение към зелените фискални политики“ (The Distributional Impact of Taxes and Social Spending in Bulgaria with an application to Green Fiscal Policies), юни 2022 г.

Графика 1.6. Данъци и осигуровки по децили, ПДПП



Източници: Световна банка, 2022 г. „Разпределителното въздействие на данъците и социалните разходи в България с приложение на зелените фискални политики“ (The Distributional Impact of Taxes and Social Spending in Bulgaria with an Application to Green Fiscal Policies).

Бележка: ПДПП = пазарни доходи плюс пенсии; COB = социално-осигурителни вноски. Нетната обща позиция е разликата между крайния доход и ПДПП. Нетната парична позиция е разликата между дохода за потребление и ПДПП.

Макар данъчната система да допринася за намаляване на неравенството, приносят ѝ е сред най-ниските в Централна и Източна Европа. Фискалната система като цяло (вкл. преки данъци и трансфери, косвени данъци и трансфери, както и трансфери в натура) води до намаляване на коефициента на Джини от 0,451 за пазарния доход плюс пенсията (ПДПП)²² до 0,327 за крайния доход. Въпреки това преразпределението чрез бюджета и по-конкретно преразпределителното въздействие на преките данъци и трансфери са сред най-ниските в Европа, което допринася за високите равнища на подоходно неравенство в България. Общите държавни разходи са 41,5 процента от БВП (2021 г., Евростат), което е третото най-ниско равнище в ЕС след Литва и Румъния. Освен това България, която е на второ място само след Унгария (която също има структура на плосък данък върху доходите, но по-висока законоустановена ставка от България), е една от страните с най-ниско преразпределение чрез преки данъци и трансфери (с изключение на пенсията, за които се плащат осигурителни вноски). Коефициентът на Джини намалява с 0,04 поради

въздействието на преките данъци и трансфери – за сравнение в Ирландия, страната с най-голямо преразпределително въздействие на преките данъци и трансфери, коефициентът на Джини намалява с 0,16 пункта (Проучване за доходите и условията на живот EU SILC за 2019 г., въз основа на данни за фискалната 2018 година).²³

Държавни разходи

Бюджетните разходи на България са сравнително ниски, като правителството се придържа към ограничено фискално преразпределение в сравнение с повечето сходни държави от ЕС. ВБългария традиционно се придържа към сравнително ограничено преразпределение на средства от бюджета в сравнение с повечето държави членки на ЕС, което отчасти се дължи на необходимостта да поддържа благоразумна фискална политика поради режима на валутен борд. Въпреки значителното увеличение на разходите в сектор „Държавно управление“ през 2020-2021 г. в отговор на кризата,

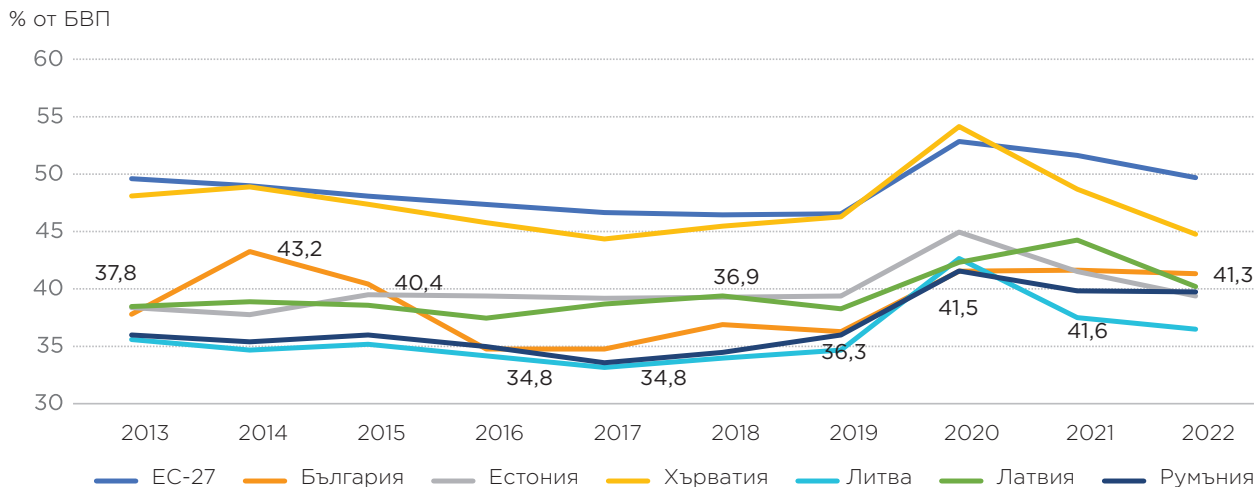
²² В тази оценка пенсията, за които се правят осигурителни вноски, се разглеждат като пазарен доход, а не като трансфери.

²³ Световна банка, 2022 г.

предизвикана от COVID-19, съотношението на разходите към БВП – 41,6 процента от БВП през 2021 г. (Графика 1.7) – остава сред най-ниските в ЕС. Машабните мерки за подпомагане, които допринесоха за смекчаване на предизвикания от пандемията

шок за предприятията и домакинствата, бяха обичайни за целия ЕС и България не беше изключение, като скокът на разходите в България през 2020 г. (5,2 процентни пункта от БВП) беше близък до средния за ЕС (6,2 процентни пункта от БВП).²⁴

Графика 1.7. Разходи в сектор „Държавно управление“



Източник: Евростат, GOV_10A_MAIN, изтеглено на 31.08.2023 г.

България не прекрати поетапно действието на някои от свързаните с пандемията мерки за смекчаване на въздействието върху разходите за живот, което задържа фискалните разходи на високи нива през 2022 година. След като нараснаха от 36,3 процента от БВП през 2019 г. до 41,6 процента от БВП през 2021 г., разходите на България останаха повишени на ниво от 41,3 процента от БВП през 2022 г. поради продължаването на мерките за фискална подкрепа в отговор на пандемията и рязкото нарастване на разходите за живот. Докато много държави членки на ЕС още през 2021 г. започнаха постепенно оттегляне на мерките, свързани с пандемията, България запази повечето от тях в сила през 2021-2022 г., включително най-скъпите

недиференцирани добавки към пенсиите на всички пенсионери и преференциалната ставка на ДДС от 9 процента за избрани стоки и услуги (ресторанти и кетъринг услуги, книги, бебешки стоки, спортни съоръжения).²⁵ По този начин докато общите разходи спрямо БВП средно за ЕС отбелязваха низходяща тенденция през 2021-2022 г., бюджетните разходи на България продължиха да бележат възходяща тенденция през 2021 г. и едва помръднаха надолу през 2022 г., което подкопава амбицията на страната да се присъедини към еврозоната в краткосрочен до средносрочен план и създава допълнителни рискове за устойчивостта на публичните финанси в дългосрочен план, освен ако не бъде предприета бърза фискална консолидация.²⁶

24 Евростат, 2023 г. „Държавни приходи, разходи и основни статистически агрегати“ (Government revenue, expenditure and main aggregates). Люксембург.

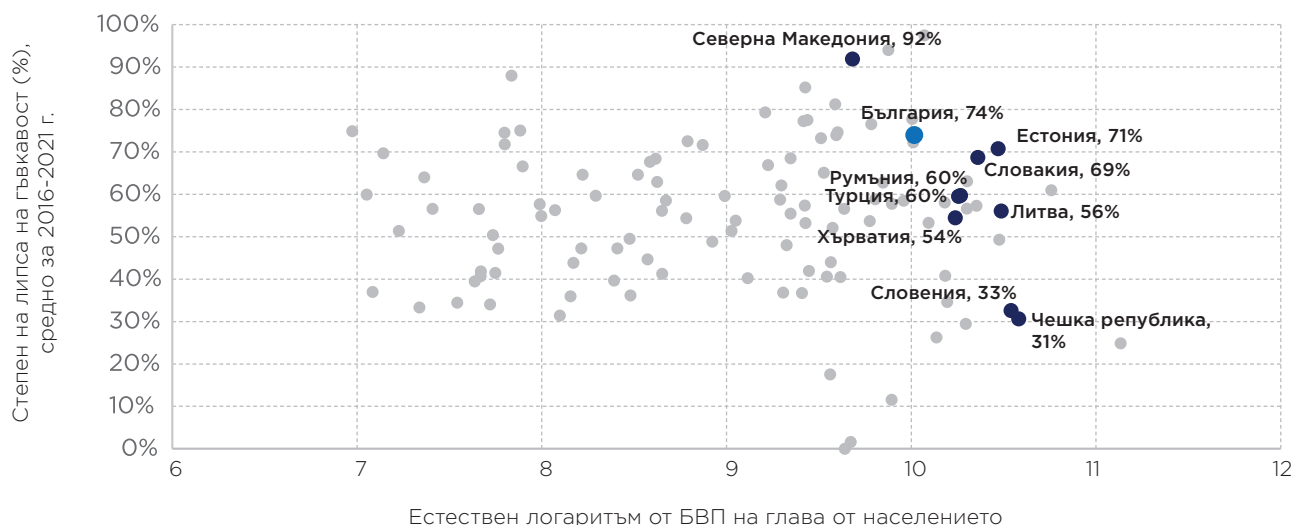
25 Добавките към пенсиите бяха интегрирани в пенсиите, а пенсиите бяха допълнително увеличени през 2022 г. Намалената ставка на ДДС от 9 процента върху горепосочените стоки и услуги първоначално трябваше да действа само временно – до края на 2021 г., но продължава да се прилага и през 2023 г.

26 Официалната цел на правителството за присъединяване към еврозоната – 1 януари 2024 г. беше изоставена в началото на 2023 г., след като стана ясно, че страната няма да може да изпълни нито Маастрихтския критерий за нивото на инфлация, нито някои от ангажиментите си за реформи най-късно до пролетта на 2023 г., за да може да се присъедини от началото на 2024 година. Новото правителство определи 2025 година като нова цел за приемане на еврото. Дали страната е готова да се присъедини тогава ще стане ясно през пролетта на 2024 г., когато ЕК ще публикува редовните си доклади за конвергенцията.

Липсата на фискална гъвкавост в България се засили по време на пандемията. Увеличението на фискалната негъвкавост (rigidity) се дължи на нарасналия дял в общите разходи на разходните пера със средна степен на негъвкавост, тъй като някои от ключовите мерки за реагиране на пандемията – например предназначенията за предприятията субсидии за запазване на работните места – увеличиха дела на тези разходи през 2021 година. Все пак тази ситуация се обърна през 2022 г., когато субсидиите, свързани със запазване на заетостта, бяха постепенно преустановени след оттеглянето на предизвиканите от пандемията мерки за социално дистанциране. В сравнителен план, по липса на фискална гъвкавост България се нарежда близо до горната граница в групата на аналозите от Евро-

па и Централна Азия (за които са налични съпоставими данни от базата фискални данни BOOST, Графика 1.8), като единствено Северна Македония се отличава с много по-висок дял на разходите с висока степен на негъвкавост. В България разходните пера с висока степен на негъвкавост съставляват над 60% от общите разходи, което поставя страната доста над равнището на сходните по доходи държави. Повишената и трайно високата липса на гъвкавост може да ограничи способността на политиките за адаптация към нуждите и стресенията, и принуждава правителствата да съкращават повече дискреционни разходни компоненти, като например публичните инвестиции, което може значително да намали дългосрочните перспективи за растеж.

Графика 1.8. Съотношение между висока липса на гъвкавост и доходи



Източник: Фискална база данни BOOST на Световната банка.

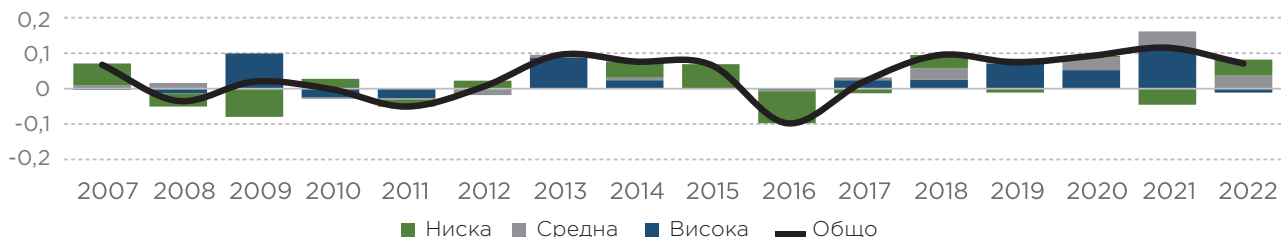
Фискалният натиск върху ръста на разходите идва от разходните позиции с висока липса на гъвкавост, в частност пенсиите. Прилагането на анализа на силите и тяхната динамика²⁷ показва, че фискалният натиск върху ръста на разходите през 2019-2021 г. произтича главно от разходни по-

зиции с висока липса на гъвкавост като пенсиите. Това е в контраст с периода отпреди пандемията (2014-2018 г.), когато ръстът на разходите се дължеше предимно на позиции с ниска степен на негъвкавост (Графики 1.9 и 1.10).

²⁷ Динамиката се изчислява като произведение от относителния размер и темпа на растеж на всеки компонент. Тя представлява относителния принос на отделните компоненти за общия растеж на разходите. Силата се изчислява като разлика между динамиката в период t и $t-1$ и отразява ускорението/забавянето на приноса на всеки компонент. Големите, устойчиви положителни нива на динамиката на определен компонент могат да сигнализират за необходимост от забавянето му, така че относителният му принос към растежа на разходите да се забави преди този натиск да доведе до макрофискални проблеми.

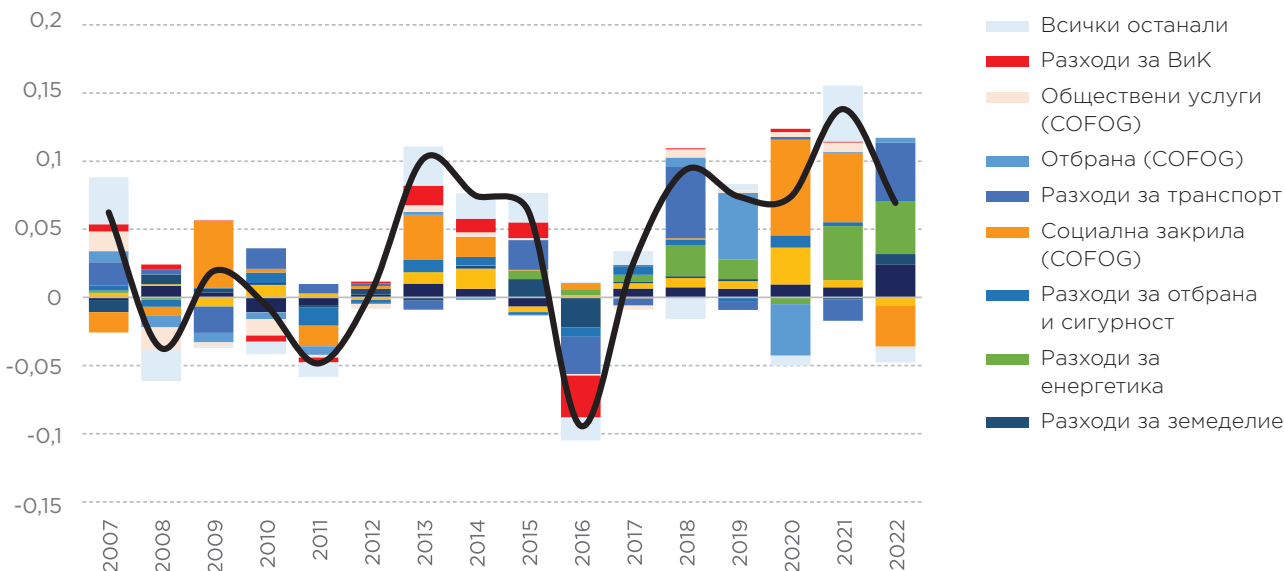
Графика 1.9. Динамика по категории на разходните пера според степента им на негъвкавост

Процентни пунктове



Източник: Фискална база данни BOOST на Световната банка.

Графика 1.10. Динамика по видове функционални разходи



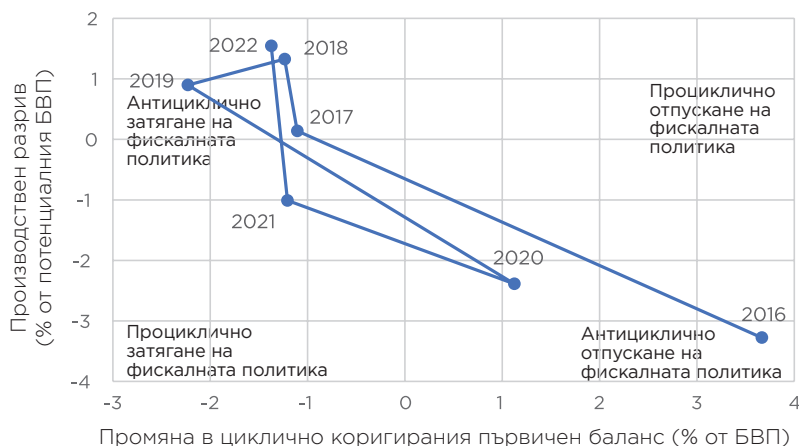
Източник: Фискална база данни BOOST на Световната банка.

Независимо от относително високата липса на разходна гъвкавост, фискалната позиция на България остава до голяма степен антициклична. През периода 2016-2022 г. фискалната позиция на страната, измерена чрез съпоставяне на промяната в циклично коригираното първично салдо (като процент от БВП) с производствения разрыв, остана антициклична през всички години с изключение на

2021 г., когато се наблюдаваше проциклично затягане на фискалната позиция (съчетано с временно повишаване на фискалната негъвкавост). Като цяло антицикличността на фискалната позиция е положителна тенденция, тъй като показва способността на бюджета да стабилизира икономиката при негативни сътресения и да предотвратява прегръването по време на икономически подем.²⁸

²⁸ Досега са направени малко на брой изследвания на цикличността на фискалната позиция на България. И. Тодоров и К. Дурова (2020 г.) намират доказателства в полза на хипотезата, че дискреционната фискална политика на България е проциклична. Констатацията им се основава на изчислените корелации между производствения разрыв, от една страна, и промените в трендовите дялове на общите държавни разходи и общите държавни приходи спрямо БВП, от друга, за периода 1999-2019 година. По подобен начин Месеа, О. Е. (2013 г.), който изследва цикличността на фискалната политика в ЕС въз основа на времеви редове за периода 1995-2011 г., установява, че развитите икономики в ЕС се характеризират с антициклична политика (при отчитане на общите разходи, което включва автоматичните стабилизатори), докато нововъзникващите пазарни икономики в ЕС (включително България) се отличават с проциклична позиция (Месеа, О. Е. 2013 г. „Анализ на цикличното поведение на фискалната политика в държавите членки на ЕС“ (Analysis on the Cyclical Behaviour of Fiscal Policy in the EU Member States). Сп. Procedia Economics and Finance, бр. 6, стр. 645-653; Тодоров, И., Дурова, К. 2020 г. „Фискалната политика на България от гледна точка на бизнес цикъла и хипотезата за двойните дефицити“. Списание „Данъчна реформа“, бр. 6 (3), стр. 256-269.

Графика 1.11. Цикличност на фискалната позиция, 2016-2021 г.



Източници: Оценки на екипа на СБ, изчислени с помощта на данни от WEO и Hodrick-Prescott (HP) филтри в Stata. Циклично коригираното първично салдо използва методология на Световната банка, данни на WEO за първичния баланс, производствения разрыв, получен с помощта на HP филтър и параметър на бюджетната чувствителност от 0,5 (равен на оценката на СБ за страните с по-висок среден доход).

Въпреки че като цяло фискалната позиция на България се отличава с антицикличност, разходите на касова основа на сектор „Държавно управление“ се влияят силно от седемгодишните цикли на фискалната рамка на ЕС. Това влияние може да се види ясно в рязкото нарастване на разходите през 2014-2015 г. – последните две години, през които можеха да се усвояват средства от ЕС по предходния програмен период (2007-2013 г.).²⁹ На практика делът на средствата от ЕС в общите разходи нарасна от 3 процента през 2008 г. до

18,6 процента през 2015 г. (Графика 1.12). Очевидно администрацията е положила всички усилия да усвои максимално средствата от ЕС в рамките на разрешенния срок, тъй като всички неусвоени средства в крайна сметка се губят. Подобен скок на разходите, финансирани от структурните и инвестиционните фондове на ЕС за периода 2013-2020 г., се очаква и през 2023 г., която е последната година за усвояване на тези средства съгласно приложимото правило $n+3$.³⁰

Графика 1.12. Разходи на сектор „Държавно управление“ – компоненти от националния бюджет и фондовете на ЕС



Източник: Министерство на финансите, месечни отчети за изпълнението на бюджета (национална методология), данни с натрупване към декември всяка година. Бележка: Отчети за изпълнението на бюджета, разбити по национален бюджет и фондове на ЕС, започнаха да се публикуват от началото на 2008 г.

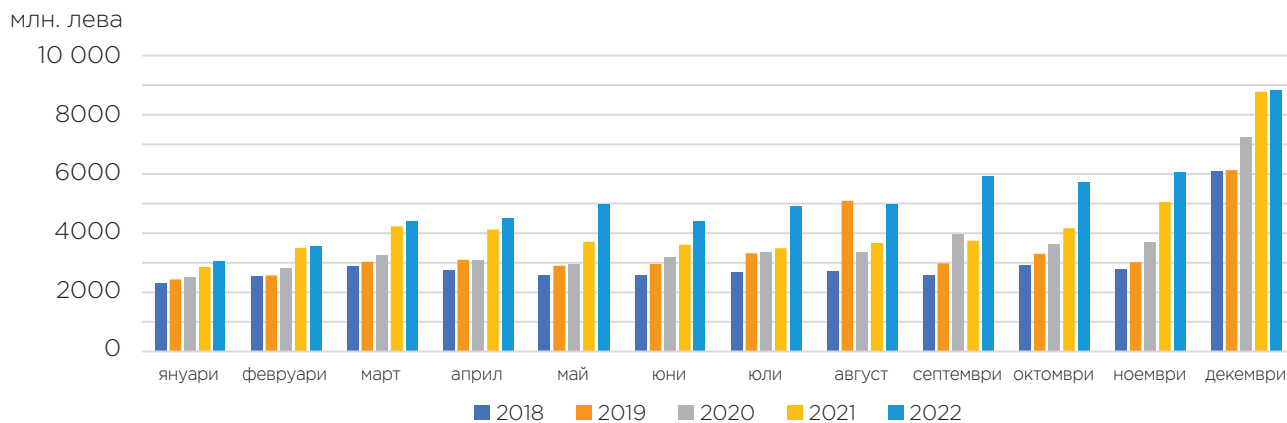
²⁹ Съгласно правилото $n+2$ за изразходване на средства от ЕС, средствата по даден програмен период могат да бъдат усвоявани до 2 години след края на периода.

³⁰ Вж. Икономическата прогноза на ЕК от пролетта на 2023 г.

Наблюдава се и отчетлива месечна цикличност на разходите на касова основа в рамките на финансовата година. Данни за последните пет години показват сериозно нарастване на разходите през последните 3-4 месеца на календарната година и ясно изразен скок на разходите през месец декември. Макар че това важи за разходите на сектор „Държавно управление“, следва да се отбележи, че по-голям принос за тази месечна цикличност има националният бюджет, който има както много по-голяма тежест в общия размер, така и по-изразен пик на разходите през последните няколко месеца на годината. Нещо повече, пикът на разходите през м. декември – съдейки по дела на разходите през декември спрямо общите годишни разходи, е бил по-голям между 2018 и 2020 г., отколкото през последните две години – 2021 и 2022 г. (Графика 1.13). Това би могло да се обясни с политическите сътресения, които България преживява от 2021 г. насам, както и с намалената скорост, с която администра-

цията работи, включително при сключването на договори и плащанията по големи проекти за капиталови разходи. Обичайна практика на редовните правителства са (мощабните) неразплатени или авансови плащания към изпълнителите през декември, веднага след като са станали ясни годишните бюджетни разходи по останалите разходни пера. Скокът на разходите в края на годината е широко признат като вредна бюджетна практика, тъй като води до разточително харчене, включително със значително по-ниско качество на (непланираните нови) разходи в сравнение с качеството на разходите в по-ранната част на годината.³¹ Освен това тази практика води и до по-ниска прозрачност и отчетност на бюджетните разходи, тъй като пренареждането на разходите между различните пера в края на годината, за което не се счита, че води до съществени отклонения от одобрения бюджет, се решава с постановления на Министерския съвет и без санкция на Народно събрание.

Графика 1.13. Месечни бюджетни разходи



Източник: Собствени оценки на СБ, базирани на редовната месечна статистика за изпълнението на бюджета на Министерство на финансите, представяща кумулативни данни за бюджетното изпълнение до съответния месец, въз основа на националната методология за отчитане на изпълнението на бюджета.

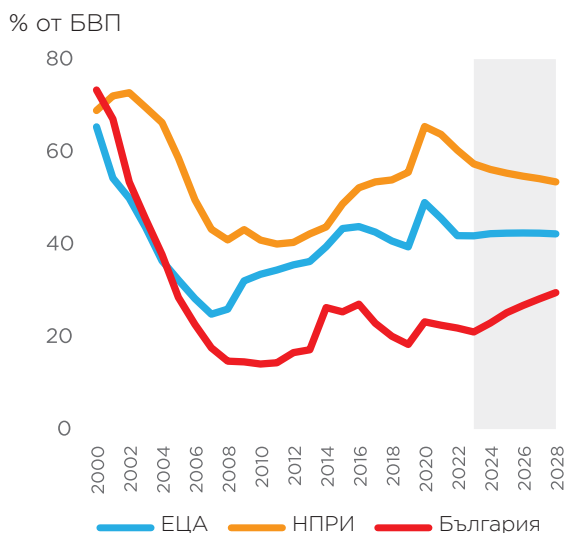
31 Либман, Дж. и Н. Махони. 2017 г. „Водят ли изтичащите бюджети до разточителни разходи в края на годината? Данни от федерални обществени поръчки“ (Do Expiring Budgets Lead to Wasteful Year-End Spending? Evidence from Federal Procurement), Сп. Американски икономически преглед, 2017 г., бр. 107(11), стр. 3510–3549.

Държавен дълг

След настъпилия бърз спад на брутният държавен дълг от 2000 г. насам България поддържа благоразумна и консервативна дългова позиция. Макар че в края на 2000 г. достига 73 процента от БВП, държавният дълг намалява до около 15 процента през 2010-2011 г. (Графика 1.14). След това започва плавно да расте, достигайки 24,6 процента от БВП в края на 2020 г., след което отново се свива до умерените 22,6 процента от БВП в края на 2022 г. (Евростат). Независимо от неотдавнашното си нарастване, държавният дълг на България

остава много нисък по стандартите на ЕС. България е сред трите държави в ЕС с най-нисък държавен дълг след глобалната финансова криза (2009 г.), като през 2022 г. се нарежда на второ място след Естония. Същият извод се потвърждава и при сравнение със средните стойности за по-широкия регион на Европа и Централна Азия (ЕЦА), както и с групата на Нововъзникващите пазари и развиващите се икономики (НПРИ)³² – публичният дълг на България е близо наполовина от средния за групата на НПРИ и е значително по-нисък в сравнение със средния за ЕЦА.

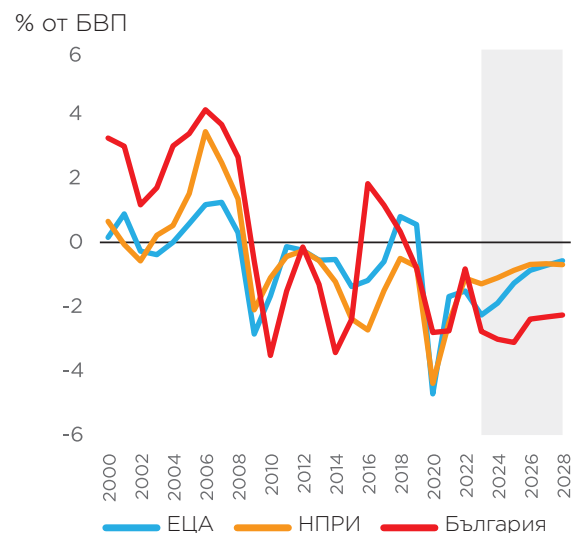
Графика 1.14. Брутен държавен дълг



Източници: МВФ, Световна банка.

Бележка: Оцветените в сиво зони показват прогнозата на МВФ (WEO, октомври 2023 г.). За целите на съпоставимостта Графиката използва данни на МВФ.

Графика 1.15. Първично салдо



Източници: МВФ, Световна банка.

Бележка: Оцветените в сиво зони показват прогнозата на МВФ (WEO, октомври 2023 г.). За целите на съпоставимостта Графиката използва данни на МВФ.

Ниските нива на публичния дълг в България се дължат на рестриктивната фискална политика и стабилния растеж. Придържането към сравнително ниски нива на публичния дълг може да се отдаде на рестриктивната фискална политика, поддържана след въвеждането на режима на валутен борд в средата на 1997 г., както и на стабилния икономически растеж от 1998 г. насам. След 1998 г. фискалната позиция като цяло се характеризира с

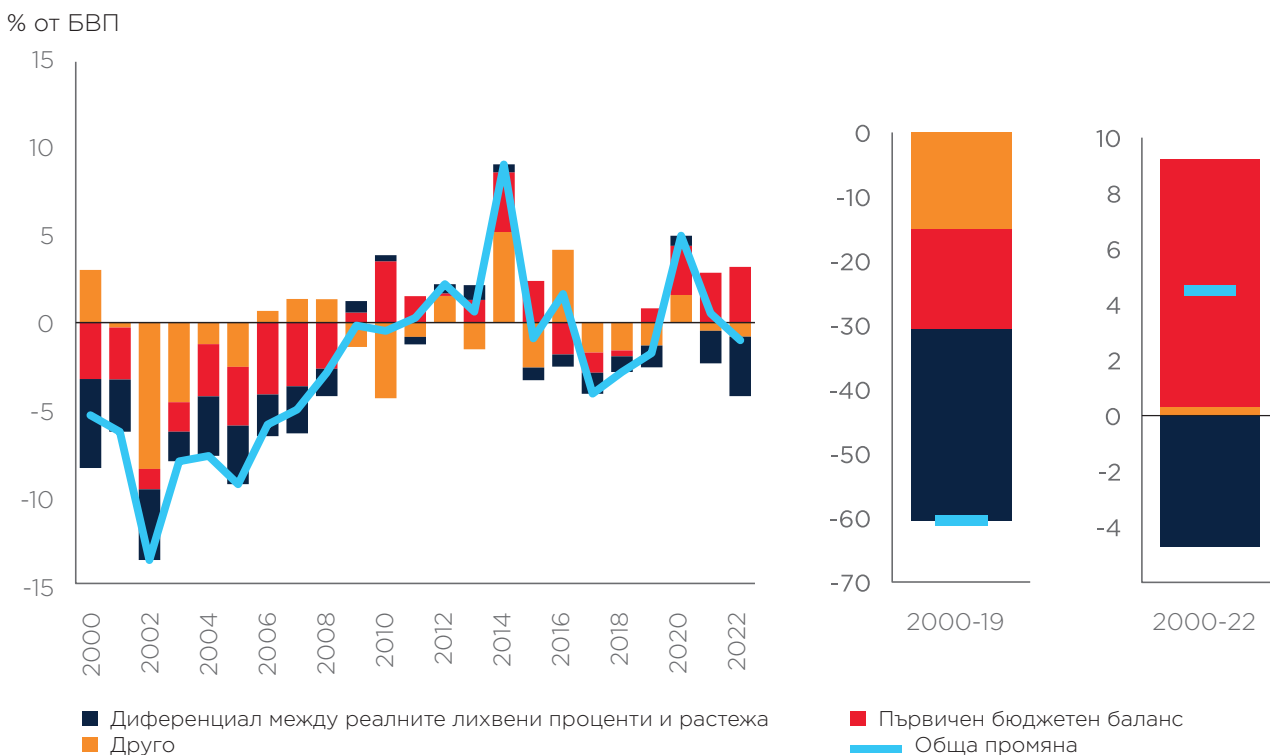
ниски дефицити и дори излишъци, с изключение на няколко кратки кризисни епизода, когато дефицитът надхвърли 3 процента от БВП (2009-2010 г., 2014 г. и 2020-2021 г.). Първичното салдо беше на излишък през десетилетието, предшестващо ГФК, което допринесе за бързото намаляване на задлъжнялостта на сектор „Държавно управление“ (Графика 1.15). Освен това приходите от приватизация, концесии и лицензи след 2000 г., както и го-

³² Сравнението с други страни от регион „Европа и Централна Азия“ (ЕЦА) и от групата „Нововъзникващи пазари и развиващи се икономики“ (НПРИ) използва данни на МВФ за целите на съпоставимостта и по този начин се различава от данните на Евростат за дълга на сектор „Държавно управление“, използвани на други места в текста.

лемият фискален резерв, натрупан през годините на фискален излишък, спомогнаха за ограничаване на равнището на дълга дори през годините на държавен дефицит. Фискалната позиция и тенденцията на държавния дълг се промениха значително след началото на пандемията от COVID-19. Докато през периода 2000-2019 г. държавният дълг

намаляваше благодарение на съвкупния принос на благоприятния лихвен диференциал, първичния излишък (средно за периода) и други фактори, възходящата тенденция през периода 2020-2022 г. се дължеше на отрицателното първично салдо въпреки отрицателния реален лихвен диференциал (Графика 1.16).³³

Графика 1.16. Декомпозиция на промяната в съотношението на държавния дълг към БВП



Източници: Световна банка, МВФ.

Държавният дълг се очаква да нарасне умерено и след това да се стабилизира в средносрочен план. Според прогнозите на Световната банка публичният дълг се очаква да нарасне през периода 2023-2025 г. преди да достигне връх от 28,7 процента от БВП през 2025 г. и след това постепенно да намалее до 26,4 процента от БВП през 2027 година. Макар че диференциалът между лихвените проценти и растежа се очаква да остане благоприятен, неговото въздействие върху намаляването на дълга вероятно ще отслабне, тъй като затегнатите финансови усло-

вия увеличават лихвените разходи, а номиналният растеж на БВП отслабва, отчасти поради намаляващата инфлация в средносрочен план. Изготвеният от Световната банка „Анализ на дълговата устойчивост“ (АДУ) показва, че първичното салдо на България – при допускане на специфичните за страната условия на финансиране и прогнози за растежа – е в рамките на прага за стабилизиране на brutния държавен дълг на ниво от 27 процента от БВП през 2022 година. Въпреки това се очаква първичното салдо да се влоши през 2023 г. поради разгръщането

³³ Вж. Приложение 1 за подробности относно анализа на устойчивостта на дълга, включително използваните променливи.

на схемите за фискална подкрепа, целящи да запазят домакинствата и фирмите от високите цени, след което да се свие в средносрочен план с постепенното оттегляне на мерките за фискална подкре-

па. Предвижданата в средносрочен план фискална консолидация – при липса на шокове за растежа или лихвените проценти – се очаква да задържи държавния дълг на България в устойчива траектория.

Фискални рискове

Въпреки че фискалните рискове за България остават ниски, материализирането на някои източници на неблагоприятни рискове би могло да породи опасения за фискалната устойчивост. Въпреки че фискалните рискове за България като цяло могат да бъдат определени като ниски, което се дължи най-вече на историята на фискална дисциплина с ниски номинални и структурни дефицити (и дори излишъци в някои години след 2000 г.) и ниски нива на държавния дълг, съществуват определени източници на рискове, които могат да подкопаят устойчивостта на фискалната позиция, в случай че настоящите тенденции се запазят или се материализират определени рискове. При анализа на фискалните рискове за България по-долу е използвана аналитичната рамка за фискални рискове на Хана Полачкова³⁴ от МВФ (вж. Приложение 6), която разграничава фискалните задължения на преки и условни, експлицитни и имплицитни.

Експлицитни преки задължения

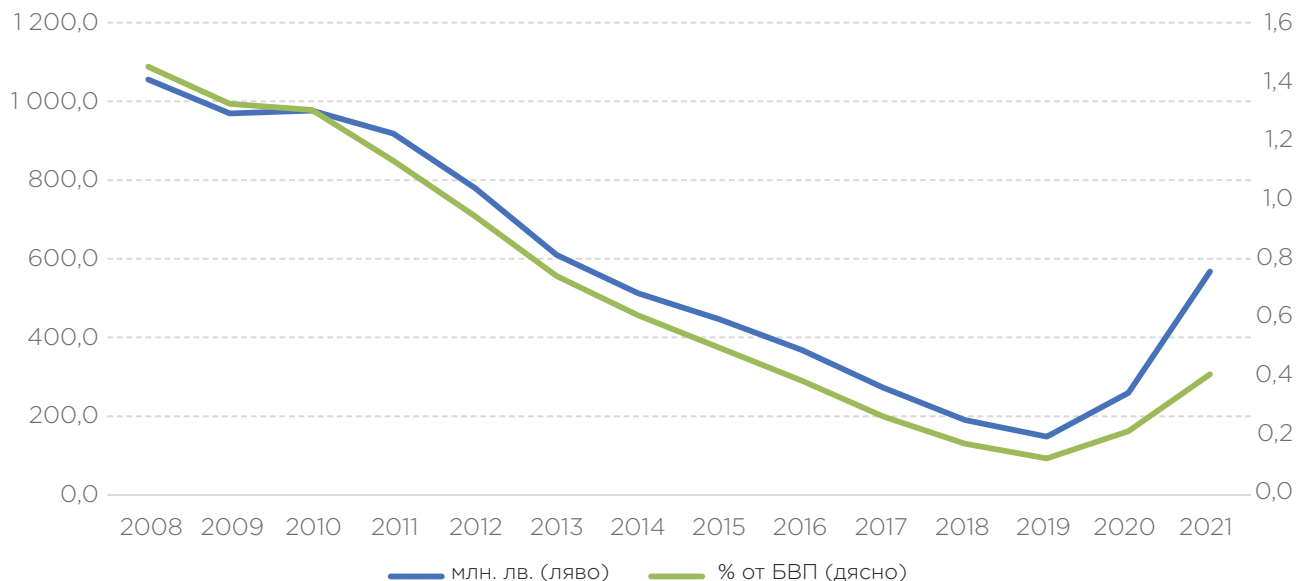
Като цяло равнището на публичния дълг на България е сравнително ниско по стандартите на ЕС и не представлява източник на сериозен фискален риск. Фискалната дисциплина се поддържа повече от две десетилетия, а бюджетните разходи се финансират изцяло или почти изцяло с приходи поради рестриктивната разходна позиция, сравнително широката приходна база и добре функциониращата приходна администрация. Това е довело до ниски (структурни и номинални) дефицити, а през някои години дори до излишъци в бюджета на сектор „Държавно управление“.

Експлицитни косвени задължения

Държавните гаранции по дълга са ограничени и също не представляват съществен източник на фискален риск. Въпреки умереното нарастване на държавногарантирания публичен дълг, който включва гарантиран дълг за секторите на централното правителство и местните власти, през 2020 и 2021 г. нивото му остава ниско – 556 млн. лв. (284 млн. евро) или 0,4 процента от БВП в края на 2021 г. (Графика 1.17). Лекото нарастване през 2020-2021 г. може да се отдаде на пандемичния шок, при който една от мерките за фискална подкрепа бяха именно държавните гаранции по заеми за предприятия и физически лица. Като цяло най-голямото перо сред гарантираните дългове са дълговете на публичните (държавни и общински) предприятия, които представляват около една трета от всички гарантирани дългове към края на 2021 година. Почти всички от тях (99,4 процента) са гарантирани дългове на държавни предприятия, а останалите са на общински предприятия. Второто по големина перо сред гарантираните дългове са гарантираните дългове на финансовите институции, които към края на 2021 г. представляват 21 процента от всички гаранции. Като цяло обаче тези суми са сравнително малки на фона на размера на държавата и нейния капацитет за генериране на приходи, така че дори всички гаранции да бъдат изискани едновременно, това няма да е в състояние да предизвика значителни проблеми за фискалната позиция на страната.

³⁴ Полачкова, Хана, „Условни държавни задължения: Скрит фискален риск“ (Contingent Government Liabilities: A Hidden Fiscal Risk), МВФ, Финанси и развитие, март 1999 г.

Графика 1.17. Държавно гарантиран дълг



Източник: Министерство на финансите.

Рискове за бюджета обаче съществуват от гарантирането на влоговете в банките, но те са умерени. Като член на ЕС България е част от европейската схема за гарантиране на влоговете в банките, при която всички банкови депозити на физически и юридически лица до равностойността на 100 000 евро са гарантирани и подлежат на възстановяване в случай на банков фалит. За тази цел Държавният фонд за гарантиране на влоговете събира (рисково претеглени) вноски от всички банки, работещи в страната.³⁵ Към края на 2022 г. общият размер на активите на Фонда за гарантиране на влоговете възлиза на 1,5 млрд. лева, от които 89,4 процента са във високо ликвидни активи, а размерът на гарантираните влогове (до гарантирания размер) е 78,5 млрд. лева. Очевидно сумата във Фонда за гарантиране на влоговете най-вероятно би била достатъчна за покриване на гарантираните влогове в една средна или по-малка банка (или няколко по-малки банки), но не би била достатъчна в случай на фалит на една от най-големите банки или при мащабна банкова криза. В последния случай може да се наложи държавата да се намеси и да се задейства имплицитната отговорност. Всъщност неотдавна

страната вече преживя такъв епизод, когато четвъртата по големина банка – Корпоративна търговска банка – фалира през 2014 година. По време на законовия срок за възстановяване на гарантираните влогове – 5 години след фалита на банката – Фондът за гарантиране на влоговете изплати 99,8 процента от всички гарантирани влогове или 3,7 млрд. лева. По време на фалита фондът не разполагаше с цялата сума и взе заем от държавата в размер на 1,7 млрд. лева. Този заем беше погасен до края на 2019 г., но това се случи до голяма степен с финансовата подкрепа на ЕБВР и МБВР, след като през 2016 г. Държавният фонд за гарантиране на влоговете взе заем в размер на 300 млн. евро от всяка от двете финансови институции, а след това използва получените средства, за да погаси частично дълга си към държавата. Към края на 2022 г. фондът все още дължи главници в размер на близо 558 млн. лева на МБВР и 440 млн. лева на ЕБВР. Изплащането на главниците по двата заема вече започна през 2022 година.

Очаква се предстоящият трети стълб на Европейския банков съюз – т. нар. стълб за гарантиране на депозитите – да намали фискалните

³⁵ Държавният фонд за застраховане на депозитите събира вноски от местните банки и дъщерните дружества на чуждестранни банки, с изключение на клоновете на чуждестранни банки, които са обект на схемите за застраховане на депозитите в страната, в която е седалището на тяхната организация майка (ако има такива).

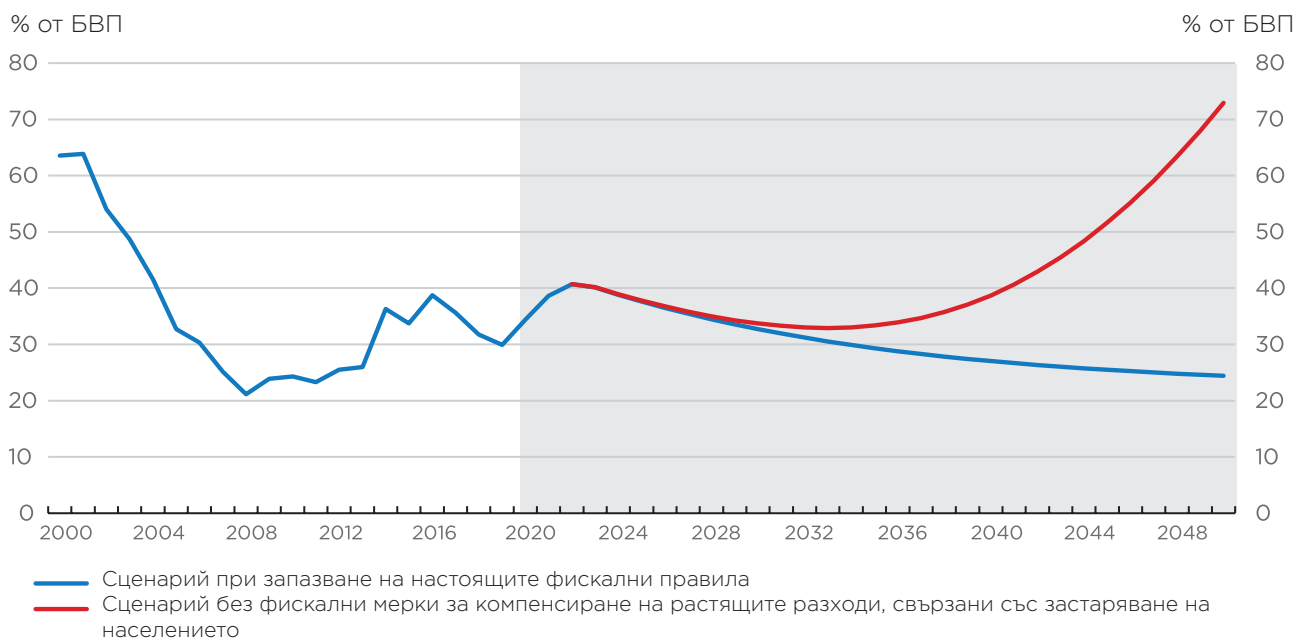
рискове, произтичащи от потенциалното задействие на системата за гарантиране на банковите влогове в държавите членки. Макар и извън еврозоната, България кандидатства и беше приета в Европейския банков съюз през октомври 2020 година. За момента обаче банковият съюз функционира само с първите си два стълба – Единния надзорен механизъм (ЕНМ) и Единния механизъм за реструктуриране (ЕМП), докато третият стълб – Европейската схема за гарантиране на депозитите (ЕСЗД) – предстои да влезе в сила, но сроковете за това остават неясни. Очакванията са, че ЕСЗД ще осигури по-силно гаранционно покритие в еврозоната, като по този начин ще намали уязвимостта на националните схеми за гарантиране на депозитите към големи трусове на местно ниво и ще отслаби връзката между банките и държавата.

Имплицитни преки задължения

Имплицитните (неявни) преки задължения на България, особено по отношение на бъдещите пенсионни и здравни плащания, са сериозен из-

точник на безпокойство и на рискове за бюджета. Както вече бе посочено в предходните раздели, България е сред страните от ЕС с най-бързи темпове на намаляване на броя и застаряване на населението. Това оказва пряко негативно въздействие върху бюджета по две направления: а) отслабване на потенциала за икономически растеж, тъй като населението в трудоспособна възраст намалява, което пък подкопава приходната база на бюджета; и б) увеличаване на определени разходни пера (за пенсии, здравеопазване, дългосрочни грижи), някои от които са с висока степен на негъвкавост, особено разходите по основния, разходопокривен стълб на пенсионната система. Непосредствените резултати от тези неблагоприятни тенденции ще се изразят в това, че разходната част на бюджета ще се разшири при потенциално по-ниска приходна база и събираемост, което може да доведе до по-високи (и дори неустойчиви) структурни дефицити в средносрочен и дългосрочен план. Наред с това ще се увеличи липсата на гъвкавост на бюджета, което ще го направи по-малко способен да реагира на бъдещи сътресения.

Графика 1.18. Сценарий за брутния държавен дълг на България при отчитане на нарастващите разходи, свързани със застаряване на населението



Източник: Икономически проучвания на ОИСР, „Икономическа оценка на България за 2021 г.“ (2021 Economic Assessment of Bulgaria: Overview), януари 2021 г.

С цел да илюстрира голямото потенциално въздействие на натиска върху разходите, свързани със застаряване на населението, ОИСР наскоро разработи и публикува сценарий за динамиката на дълга на сектор „Държавно управление“,³⁶ включително за ефекта от увеличаване на разходите, свързани със застаряване на населението, без компенсиращо увеличение на приходите и/или икономии на разходи. Дори началната точка на прогнозата (2020 г.) да е над действителното равнище на държавния дълг за 2020 г. (24,6 процента от БВП), сценарият показва значително възходящо изместване на траекторията на държавния дълг, при което равнището му почти се удвоява и към 2050 г. надхвърля 70 процента от БВП. Тази симулация илюстрира значителните разходи, които бъдещите преки имплицитни задължения, произтичащи от застаряването на населението, биха причинили на бюджета в дългосрочен план, освен ако междуременно не бъдат предприети компенсиращи мерки (Графика 1.18).

Непреки имплицитни задължения

Непреки имплицитни задължения са най-трудният за количествено определяне и прогнозиране източник на фискален риск. Това е така, защото те могат да бъдат свързани с неочаквани събития³⁷ (напр. банкови фалити) и форсмажорни обстоятелства (екологични катастрофи, войни, терористични атаки), които са непредвидими по дефиниция. Въпреки че вероятността от възникване на последната група събития е сравнително малка, щетите и свързаните с тях фискални разходи могат да бъдат потенциално значими. Банковите фалити и потенциалните произтичащи от тях фискални разходи, извън обсъдената по-горе подкрепа за схемите за гарантиране на влоговете, са донякъде смекчени, тъй

като България вече е част от Единния механизъм за реструктуриране (ЕМП) в ЕС. В рамките на този механизъм, ако банка в Европейския банков съюз фалира, ЕМП позволява реструктурирането на банката да бъде ефективно управлявано чрез единен фонд за реструктуриране, който се финансира от банковия сектор. По този начин ЕМП осигурява управлявано разрешаване на случаите на фалиращи банки с минимални разходи за данъкоплатците и за реалната икономика.

Що се отнася до негарантираните дългове на местните власти и държавните предприятия, общото им равнище е ниско до умерено, въпреки че са концентрирани в няколко сектора, което повишава свързания с тях фискален риск. Края на 2022 г. дългът на местните власти е едва 0,8 процента от БВП, докато дългът на държавните предприятия, включително тези общинска собственост, е по-голям, макар и все още умерен – 11,6 процента от БВП (последни данни от края на 2021 г., Национален статистически институт). Те обаче са концентрирани в няколко сектора – енергетика, транспорт, пощенски услуги и национална отбрана, което увеличава фискалните рискове.³⁸ Дълговете на държавните предприятия се колебаят в тесен диапазон откакто Националният статистически институт започна да публикува тези данни през 2013 г. – между 10 и 13 процента от БВП през отделните години, което показва, че тези нива остават сравнително стабилни.³⁹

На последно място, фискални рискове могат да произтекат от настъпването на природни бедствия като пожари, наводнения, свлачища, градушки и други. Общите оценени щети от тях от 2010 г. насам варират всяка година в доста широк диапазон – от 35 млн. лева през 2019 г. до 487 млн. лева през 2011 г. или между минимум 0,03 и мак-

36 ОИСР, „Икономическа оценка на България за 2021 г.“ (2021 Economic Assessment of Bulgaria: Overview), януари 2021 г.

37 Бова, Е., М. Руиз-Аранц, Ф. Дж. Тоскани и Х. Е. Тюре. 2016 г. „Фискални разходи за условни задължения: Нова база данни“ (The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset). Работен документ, 2016/14, Международен валутен фонд, Вашингтон, окръг Колумбия.

38 За повече подробности вж. Световна банка, „България: Интегрирана рамка за оценка на държавните предприятия (iSOEF)“ (Bulgaria: Integrated State-Owned Enterprises Framework (iSOEF) Assessment), 2021 г.

39 Останалите потенциални източници на непреки имплицитни задължения, посочени в таблицата на МВФ по-горе, като напр. пасиви, свързани с изчистването на дългове на приватизирани дружества, задължения на централни банки, дългове, произтичащи от обратен приток на частен капитал или дългове на незастраховани трудови, пенсионни или социалноосигурителни фондове, са или неприложими, или твърде хипотетични, за да бъдат обсъждани.

симум 0,6 процента от БВП. Фискалните разходи за тези събития са по-малки от общия размер на оценените щети, тъй като не всички щети са били покрити, нито пък всички разходи са били поети от бюджета (напр. застрахователи, финансирани от ЕС програми, дарения и пр. също са допринесли за облекчаване на последствията от бедствията). През периода 2010-2020 г. свързаните с най-високи разходи и най-често срещани природни бедствия са били наводненията и (свързаните с тях) свлачища и бури. Макар рискът от мащабни земетресения да не се е материализирал през последните години, голяма част от страната (включително двата най-големи града – София и Пловдив) се намира в зона с висок земетръсен риск, което означава, че винаги съществува потенциална опасност от катастрофално земетресение, макар и с ниска степен на вероятност.

Рискове, произтичащи от динамиката на бизнес цикъла

Въпреки че се очаква структурният дефицит да започне да намалява от 2025 г. нататък, повишената несигурност около очертаната перспектива увеличава риска от проциклично затягане на фискалната политика. Фискалната консолидация е свързана с краткосрочни загуби за съвкупното производство, но размерът им зависи от позицията на икономиката в бизнес цикъла и от прилаганите политики (вж. Приложение 2). Внезапна преоценка на перспективите за растежа или промяна в пазарните условия може значително да увеличи нуждите от фискална корекция. В България едно стандартно отклонение под медианния растеж и над медианния номинален лихвен процент би изисквало корекция на първичния баланс в размер на 2,4 процентни пункта от БВП, за да се стабили-

зира държавният дълг на равнище от 27 процента от БВП – много по-голяма фискална корекция от заложената в базовия сценарий. Материализирането на рисковете за понижаване на растежа и затягането на условията за финансиране, съчетано с несигурността около оценката за производствения разрыв в България, може да доведе до непреднамерено преминаване от антициклично към проциклично затягане на фискалната политика.

Постигането на баланс между необходимостта от устойчивост на дълга и нуждата от подкрепа за възстановяване на икономиката ще изисква приоритизиране на публичните разходи, с което да се гарантира, че фискалната политика ще носи силни дивиденди под формата на допълнителен растеж. Оценките на фискалните мултипликатори (Каре 1.2), които измерват реакцията на реалното производство към екзогенни промени в държавните разходи или данъците, могат да помогнат при избора на такава политика, с някои важни уговорки. Бизнес цикълът може допълнително да увеличи загубите на производство във връзка с фискалните корекции, тъй като фискалните мултипликатори обикновено са по-големи по време на рецесия (Жорда и Тейлър, 2016 г.⁴⁰; Риера-Крайтън, Вей и Вулетин, 2016 г.⁴¹). Мултипликаторите на фискалните разходи са чувствителни и към структурата на фискалната политика. Размерът на загубите на производство в резултат на фискална консолидация може да зависи от структурата на фискалната корекция. Така например, в държавите от ОИСР се оценява, че фискални корекции, основани на разходите – напр. при прекратяване на мерките за фискална подкрепа – генерират по-малък спад в производството в сравнение с фискални корекции, основани на данъците (Алесина и Арданя, 2013 г.⁴²; Алесина, Фаверо и Джиавизи, 2015 г.⁴³).

40 Жорда, О. и А. Тейлър. 2015 г. „Време за строги икономии: Оценкаване на осреднения ефект от корекциите на фискалната политика“ (The Time for Austerity: Estimating the Average Treatment Effect of Fiscal Policy), Списание за икономика (Economic Journal), бр. 126, стр. 219-55.

41 Риера-Крайтън, Д., К. А. Вей и Г. Вулетин. 2015 г. „Проциклични и антициклични фискални мултипликатори: Данни от страни-членки на ОИСР“ (Procyclical and Countercyclical Fiscal Multipliers: Evidence from OECD Countries). Списание за международни пари и финанси (Journal of International Money and Finance), бр. 52, стр. 15-31.

42 Алесина, А. и С. Арданя. 2013 г. „Дизайн на фискалните корекции“ (The Design of Fiscal Adjustments). Списание за данъчна политика и икономика (Tax Policy and the Economy), бр. 27 (1), стр. 19-68.

43 Алесина, А., К. Фаверо и Ф. Джиавизи. 2015 г. „Ефект на изхода на плановете за фискална консолидация“ (The Output Effect of Fiscal Consolidation Plans). Списание за международна икономика (Journal of International Economics), бр. 96, стр. S19-S42.

Оценките на фискалните мултипликатори за България показват, че фискалната политика има скромно, но устойчиво въздействие върху производството. Загубите на производство в резултат на фискална консолидация се оценяват като ясно изразени в България и други икономики от Централна и Източна Европа (ЦИЕ). Мултипликаторите на правителствените разходи за България са оценени с помощта на Байесов структурен VAR модел и варират от 0,1 – 0,6 в краткосрочен до 0 – 0,3 в дългосрочен план, което е близо до нивата в други икономики от ЦИЕ и надхвърля тези в някои държави от еврозоната. Дългосрочните мултипликатори на капиталовите разходи са по-големи от мултипликаторите на общите държавни разходи – резултат, установен в други държави от групата на Нововъзникващите пазари и развиващи се икономики (НПРИ). Едно по-ранно проучване на Световната банка⁴⁴ за фискалните мултипликатори на фондовете на ЕС показва сходни резултати, като не открива достатъчно доказателства за големи (с други думи над 1) относителни мултипликатори на БВП за разходите по фондове-

те на ЕС както на национално, така и на поднационално ниво (NUTS2) – това вероятно е отражение на факта, че въздействието на фондовете на ЕС е насочено към насърчаване на дългосрочния растеж, докато фискалните мултипликатори се измерват в по-кратък период. Това по-ранно проучване на СБ оценява регионалните краткосрочни мултипликатори като използва актуални данни за разходите по фондовете на ЕС и прогнозна (моделна) оценка за реалния график на плащанията с едно изключване. Оценените мултипликатори варират за различните извадки, но всички статистически значими оценки са по-малки от единица, въпреки силната реакция на регионалните инвестиции към средствата от фондовете на ЕС, при което увеличението често е евро за евро. Тези резултати предполагат известно смекчаване на очакванията за използване на структурните и инвестиционните фондове на ЕС като инструмент за краткосрочно регионално фискално стимулиране и съсредоточаване върху дългосрочните ползи от фондовете на ЕС в съответствие с първоначалното им предназначение.

Карта 1.1. Оценка на фискалните мултипликатори за България

Оценката на фискалните мултипликатори за България показва, че фискалната политика има значително въздействие върху производството, като фискалната консолидация (експанзия) води до намаляване (увеличаване) на произведената продукция. Величината обаче е предмет на голяма несигурност, както се вижда от големите доверителни интервали (Графика К1.2.1.А). В общи линии може да се обобщи, че мултипликаторът на разходите в България е малко по-скромен по отношение на въздействието, но нараства в краткосрочен план и е устойчив в дългосрочен план.

Общият мултипликатор на държавните разходи в България е относително голям и устойчив в срав-

нение с други икономики от Централна и Източна Европа (ЦИЕ). При използване на метод за локално прогнозиране общият мултипликатор на държавните разходи в България се оценява на 0,07 в момента на въздействието. Това означава, че увеличение на разходите със 100 евро увеличава произведената продукция със 7 евро. След една година мултипликаторът на разходите се оценява на 27 евро. Кумулативният мултипликатор достига най-високата си стойност от 0,3 шест тримесечия след направения разход и остава устойчив в дългосрочен план. Предишни оценки на мултипликатора на фискалните разходи в България, базирани на векторни авторегресионни модели (VAR),

44 Пенингс, С., Ф. Фурати, М. Шифбауер и Д. Николова. Предстоящо издание. „Големи ли са регионалните фискални мултипликатори на разходите по европейските структурни и инвестиционни фондове? Преоценка на доказателствата“ (Are Regional Fiscal Multipliers on EU Structural and Investment Fund Spending Large? A Reassessment of the Evidence), поредица работни документи на Световната банка.

установяват, че държавният дълг и отвореността на икономиката намаляват ефективността на фискалната политика, а размерът на разходните мултипликатори зависи от фазата на бизнес цикъла (Георгиева, 2021 г.⁴⁵). В останалите държави от ЦИЕ общите разходни мултипликатори обикновено са по-големи в момента на разхода в сравнение с България, но намаляват средно с по-бърз темп.

Текущият мултипликатор на държавните разходи в България е умерен. Той се оценява на 0,2 в момента на разхода, докато кумулативният мултипликатор достига най-високата си стойност от 0,3 през второто тримесечие след отчитането на разходите и остава положителен и статистически значим шест тримесечия след разхода (Графика К1.2.1.Б). В другите държави от ЦИЕ кумулативните мултипликатори на текущите разходи са средно по-големи и стават отрицателни след две години. Оценените кумулативни мултипликатори на текущите разходи за извадка от държави от еврозоната остават слаби, отрицателни и статистически незначими, макар и със значителни различия между отделните държави (например оцененият кумулативен мултипликатор на текущите разходи достига най-високата си стойност от 1,8 в Гърция седем тримесечия след разходния шок).

Мултипликаторът на държавните капиталови разходи е слаб по въздействие, но след три тримесечия достига ниво от 0,4, тъй като положителният тласък върху производството се натрупва с течение на времето. Оцененият фискален мултипликатор за капиталовите разходи на правителството в България е по-малък в момента на въздействието в сравнение с мултипликатора на текущите раз-

ходи, но показва тенденция да достига своя връх в краткосрочен план и надхвърля кумулативния мултипликатор на текущите разходи три тримесечия след разходния шок (Графика К1.2.1.В и Г).

Реформите в политиката могат да повлияят на размера на мултипликаторите на фискалните разходи. Като цяло фискалните мултипликатори са по-големи за развитите икономики (РИ), отколкото за нововъзникващите пазари и развиващите се икономики (НПРИ), по-големи за публичните инвестиции, отколкото за текущите разходи и по-големи по време на рецесия, отколкото по време на икономическа експанзия. Освен това изглежда, че преките разходи са по-ефективни (т.е. с по-голям мултипликатор) в сравнение с намаляването на данъците и трансферите (Гехерт, 2015 г.⁴⁶). Засилването на ефективността на публичните разходи изглежда е свързано с по-нататъшно подобряване на разходните мултипликатори (Хори, 2016 г.⁴⁷). Често се установява, че държавите със силни фискални позиции имат големи фискални мултипликатори, докато дългосрочните мултипликатори в държавите с висок дълг и слаби фискални позиции могат да бъдат отрицателни поради очаквания за бъдеща фискална консолидация и/или слаби инвеститорски нагласи и възприятия за висок държавен риск (Хюидром и др., 2020 г.⁴⁸). Размерът на фискалните мултипликатори би могъл да бъде намален и от разпространението на неформалната икономика, което означава, че ефективността на публичните разходи в държавите с висок дял на сивата икономика би могла да се повиши със структурни реформи, които насърчават изсветляването на фирмите и заетостта (Фурсери и др., 2022 г.⁴⁹).

45 Георгиева, С. 2021 г. „Фискалните мултипликатори в България и страните от Централна и Източна Европа“ (Fiscal Multipliers in Bulgaria and Central and Eastern Europe Countries). Списание „Икономически изследвания“ (Economic Studies journal), бр. 1, стр. 131-167.

46 Гехерт, С. 2015 г. „Коя фискална политика е най-ефективна? Метарегресионен анализ“ (What fiscal Policy is Most Effective? A Meta-Regression Analysis). Сп. „Оксфордски икономически доклади“ (Oxford Economic Papers), бр. 67(3) стр.553-580.

47 Хори, М. 2016 г. „Фискалните мултипликатори в нововъзникващите пазарни икономики: Можем ли да научим нещо от напредналите икономики?“ (Fiscal Multipliers in Emerging Market Economies: Can We Learn Something From Advanced Economies?). Международен икономикс (International Economics), бр. 146, стр. 59-84.

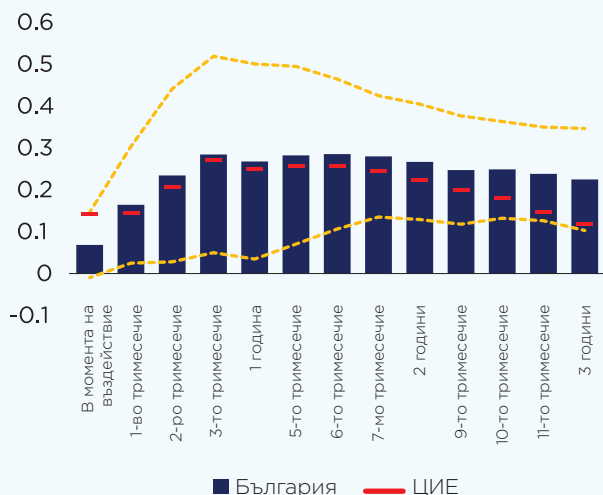
48 Хюидром, Р., А. Коце, Дж. Лим и Ф. Онсорж. 2020 г. „Защо фискалните мултипликатори зависят от фискалните позиции“ (Why Do Fiscal Multipliers Depend on Fiscal Positions). Списание за монетарна икономика (Journal of Monetary Economics), бр. 114, стр. 109-125.

49 Фурсери, Д., П. Пицучо, Е. Коломбо и П. Тирели. 2022 г. „Фискални мултипликатори и сива икономика“ (Fiscal Multipliers and Informality). Работни документи на МВФ 2022/082. Международен валутен фонд. Вашингтон, окръг Колумбия.

Графика K1.1.1. Оценки на фискалните мултипликатори

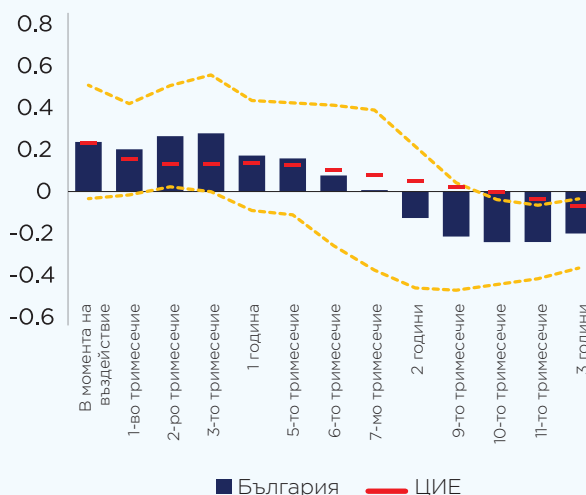
А. Общ размер на държавните разходи

Фискален мултипликатор



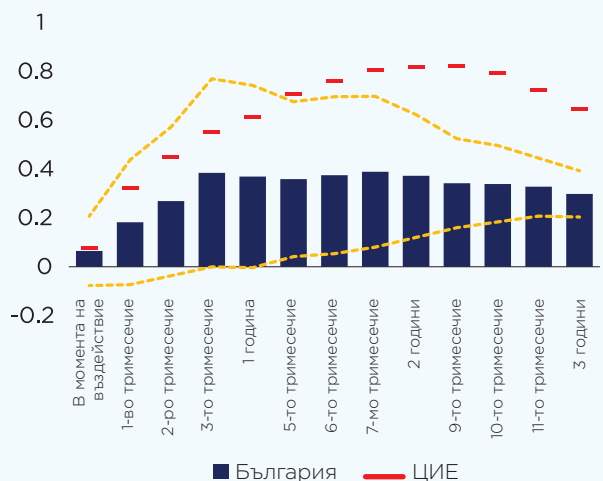
Б. Текущи разходи

Фискален мултипликатор



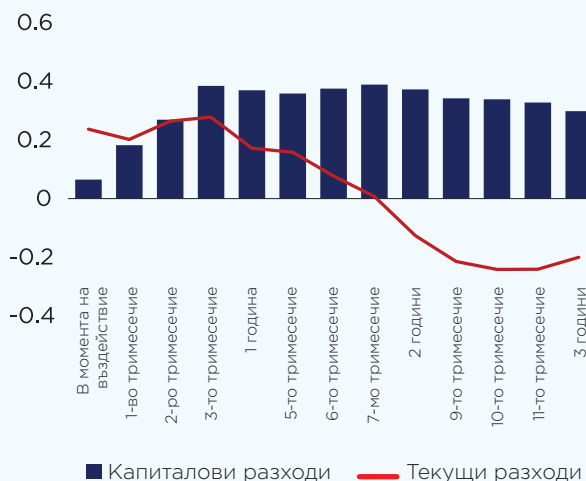
В. Капиталови разходи

Фискален мултипликатор



Г. Мултипликатори на текущите разходи спрямо мултипликатори на капиталовите разходи в България

Фискален мултипликатор



Източник: Световна банка.

Бележка: Графиките представят кумулативните фискални мултипликатори, които показват кумулативната реакция на БВП за h тримесечия след разходния шок в тримесечие t . Общите държавни разходи се определят като общите консолидирани държавни разходи без лихвените плащания и социалните помощи; текущите разходи представляват сумата от държавните разходи за възнаграждения на наетите лица и междинното потребление; капиталовите разходи са бруто образуването на основен капитал в публичния сектор. С ЦИЕ се обозначава средната стойност на изчислените разходни мултипликатори за Хърватия, България, Унгария, Полша, Румъния, Латвия и Литва. Прекъснатите линии показват 90-процентни доверителни интервали.

Неотдавнашните сътресения, свързани с епидемията от COVID-19 и войната в Украйна, разкриха общата необходимост от по-гъвкава фискална политика, при което автоматичните стабилизатори да се допълват от дискреционни фискални мерки – особено в страни, в които силното управление и административният капацитет позволяват дискреционните разходи да бъдат обвързани със срокове и да се използват целево.⁵⁰ Предимството на автоматичните стабилизатори е че са навременни, целенасочени и с временно действие за изглаждане на икономическия цикъл.⁵¹ В ЕС по-големите автоматични стабилизатори обикновено са свързани с пониска колебливост на производството (Карас и Янг, 2022 г.)⁵² и могат да намалят необходимостта от дискреционни разходи. Симулациите на модели за еврозоната сочат, че автоматичните фискални стабилизатори смекчават около 10-30 процента от стандартен шок върху БВП според оценките на ЕЦБ (Буабдала и др., 2020 г.)⁵³ Шоковете от пандемията и инвазията в Украйна обаче не бяха стандартни по своя характер – и двете сътресения бяха екзогенни и засегнаха както каналите на търсенето, така и на предлагането (вместо традиционните макроикономически дисбаланси). През първата фаза на пандемията правителствата въведоха строги ограничения на социалните и икономическите дейности, за да ограничат разпространението на вируса – затварянето на границите наруши световните вериги за доставки, затварянето на фабриките изчерпа запасите от продукти, а блокирането на достъпа до услуги доведе до ограничаване на услугите. В резултат на това стабилизирането на доходите, подкрепено както от автоматични стабилизатори, така и от дискре-

ционни мерки на правителството, не успя да стабилизира потреблението и инвестициите в същата степен, както при предишни спадове, а вместо това доведе до временно повишаване на нормата на спестяване в частния сектор. След като тези ограничения бяха премахнати, натрупаното търсене се отприщи и икономическото възстановяване набра скорост.

В случая с България дългогодишните структурни предизвикателства и нецеленасочената, всеобща подкрепа ограничиха ефективността и ефикасността на дискреционните разходи. Едновременно с това, макар и да помагат за смекчаване на колебанията в производството, автоматичните стабилизатори са доста ограничени по своя обхват и размер поради недостига на ресурси, а мрежата за социална защита е с недостатъчно дълбоко покритие. Въпреки че 88 процента от населението е обхванато от поне едно обезщетение, получаваните обезщетения са недостатъчно големи, за да стабилизират осезаемо доходите. България изразходва 16,4 процента от БВП за мерки за социална защита (с включено здравеопазване и около 12 процента от БВП без включено здравеопазване), което е по-малко в сравнение със сходни държави в ЕС като Полша и Хърватия, които изразходват над 20 процента от БВП, или Германия, която харчи 28 процента от БВП (МОТ, 2022 г.)⁵⁴. Предвид структурните предизвикателства, свързани с управлението и административния капацитет, много от дискреционните мерки за подкрепа бяха безусловни по своя характер и обхващаха както уязвими, така и неуязвими субекти. Преориентирането на дискреционната подкрепа към отказ от широки (нецеленасочени) мерки може да освободи ресур-

50 Автоматичните фискални стабилизатори се отнасят до елементи, заложен в държавните приходи и разходи, които намаляват колебанията в икономическата активност, без да е необходимо правителството да предприема дискреционни действия.

51 Освен това те не страдат от някои от недостатъците на дискреционните фискални мерки, като например необходимостта от измерване на позицията в икономическия цикъл или на лага във въздействието.

52 Георгиос Карас, Майкъл К., Й. Янг. 2022 г. Георгиос Карас, Майкъл К., Й. Янг (2022 г.) „Фискалната политика през XXI век: Доказателства за автоматичните стабилизатори в Европейския съюз“ (Fiscal Policy in the 21st Century: Evidence on Automatic Stabilizers in the European Union). Списание за управление и икономика (Journal of Government and Economics), бр. 6.

53 Буабдала, О., Чекерита-Вестфал, К., Фрейер, М., Нерлих, К., Славинска, К. 2020 г. „Автоматичните фискални стабилизатори в еврозоната и кризата, предизвикана от COVID-19“ (Automatic Fiscal Stabilisers in the Euro Area and the COVID-19 Crisis). Икономически бюлетин (бр. 6), ЕЦБ.

54 МОТ (Международна организация на труда). 2022 г. „Доклад за социалната закрила по света 2020-2022 г.“ (World Social Protection Report 2020-22). Международна организация на труда, Женева.

си, които да бъдат пренасочени към разширяване на автоматичните стабилизатори и мерките за социална защита (Бридъл и др., 2018 г.⁵⁵). В случаите, в които е оправдана допълнителна дискреционна подкрепа, политиките могат вместо това да предоставят на уязвимите домакинства парични помощи, обвързани с доходите, което означава по-малко разходи в сравнение с нецеленасочената безусловна подкрепа, особено когато се прилагат с клаузи за автоматично прекратяване на действието (Световна банка, 2022 г.⁵⁶). Гарантирането на разходите за сфери като здравеопазване, климат и образование е от решаващо значение предвид негативните въздействия поради пандемията, увеличените разходи поради инфлацията и големите инвестиционни нужди.

Макар че автоматичните стабилизатори показва ограничена способност за реакция в началната фаза на пандемията (поради естеството на шока), щедрите дискреционни фискални пакети предпазиха от сътресения активността в България, но влошиха фискалната позиция след 2019 г. и допринесоха за инфлационния натиск.

Щедрите фискални пакети в отговор на двойната криза – епидемията от COVID-19 и последвалата война в Украйна – влошиха фискалната позиция на България и изместиха тежестта на бюджетните разходи в посока към текущи за сметка на капиталови разходи. За последното допринесоха и недостатъчният капацитет за изпълнение на амбициозни програми за публични разходи и други слабости в управлението на публичните инвестиции (УПИ), както показват и последните анализи на МВФ.⁵⁷ Освен това дискреционната подкрепа за домакинствата и фирмите за справяне с по-високите цени на енергията, която беше до голяма степен нецеленасочена, може да засили инфлационния натиск и да действа в разрез със затагането на паричната политика, зададено от ЕЦБ (предвид режима на валутен борд в България). Освен че са високоразходни, нецеленасочените намаления на данъците и субсидиите за изкопаемите горива подкрепят търсенето на вредни за околната среда енергийни източници с висока степен на въглеродни емисии, като подкопават стимулите за икономии на енергия и дългосрочните цели в областта на климата.

55 Брайдъл, Р., Л. Мерил, М. Халонен, А. Зинекер и П. Томила. 2018 г. „Замяна на субсидиите за изкопаеми горива с устойчива енергия“ (Swapping Fossil Fuel Subsidies for Sustainable Energy). Скандинавски съвет на министрите, Дания.

56 Световна банка. 2022 г. Редовен икономически доклад за ЕС: „Енергизиране на Европа – Част 1: Приобщаващ растеж – Инфлацията намалява доходите“ (EU Regular Economic Report: Energizing Europe—Inclusive Growth: Inflation Chipping Away Income Gains). Световна банка, Вашингтон, окръг Колумбия.

57 Вж. Халерт, Ж. Ж. и К. Примус, „Укрепване на ефективността на държавните разходи, инвестициите и социалните плащания в България“ (Strengthening Public Expenditure Efficiency, Investment and Social Spending in Bulgaria), МВФ, Вашингтон ОК, Работен документ 22/100.

Глава 2.

Тенденции
в държавните
приходи и анализ
на недостига
в събираемостта
на ДДС



Тенденции в общия размер на приходите

България е най-бедната държава членка на ЕС и ще се нуждае от значителни ресурси, за да отговори на големите нужди за ускоряване на развитието, да посрещне разходите, свързани с бързото застаряване на населението и да се справи с високите нива на неравенство. След края на световната финансова криза сближаването на доходите в България изостава в сравнение с други по-нови държави членки на ЕС, което отразява слабостта на основните двигатели на дългосрочния растеж, тъй като развитието на човешки капитал се забавя, трайната политическа несигурност затруднява инвестициите, а дългогодишните структурни пречки намаляват растежа на производителността. В резултат на това БВП на глава от населението по ППС в България остава най-ниският в ЕС, достигайки през 2022 г. едва 59 процента от средния за ЕС. За тази цел мобилизирането на бюджетните приходи е от решаващо значение за създаване на необходимото фискално пространство за посрещане на нуждите за ускоряване на развитието на България и ще изисква допълнителни политики, които да увеличат производителността, да повишат жизнения стандарт, да намалят неравенствата и да подкрепят зеления преход.

Въпреки че се възстановиха до нивата отпреди пандемията, общите държавни приходи на България остават ниски в сравнение както със средното за ЕС, така и с нивата в някои структурно сходни държави в ЕС. Пандемията от COVID-19 предизвика спад на общите държавни приходи в България с 0,7 процентни пункта до 37,7 процента от БВП, което се дължеше главно на ефектите от намаляването на данъците с цел смекчаване на негативните икономически последици от пандемията и в много по-малка степен – на автоматичните стабилизатори. Въпреки че през 2020 г. 12 държави членки на ЕС отбелязаха подобен спад на общите

държавни приходи като дял от БВП, средната стойност за ЕС леко се повиши, тъй като спадът на БВП беше по-рязък от този на приходите. Впоследствие общите бюджетни приходи на България се възстановиха до 38,5 процента от БВП през 2022 г. – което ги приближи до предпандемичното равнище от 38,4 процента от БВП през 2019 г. – благодарение на нарастването на събираемостта на данъка върху добавената стойност (ДДС) успоредно с по-силния икономически растеж и бързия ръст на цените (Графика 2.1). Въпреки отбелязаното напоследък циклично подобрене, държавните приходи в България остават структурно по-ниски в сравнение с много други държави членки на ЕС, като през 2022 г. България е сред 6-те държави-членки на ЕС с най-ниско ниво на приходите и изостава от средното за Съюза с около 8 процентни пункта от БВП, макар че показателите за приходите на страната са като цяло изравнени или дори по-добри от тези на структурно сходните страни от Европа и Централна Азия (ЕЦА) с близки нива на доходите на глава от населението.⁵⁸ Въпреки това ниските общи държавни приходи в България до голяма степен отразяват слабата събираемост на данъчните приходи на фона на ниските законоустановени данъчни ставки върху доходите и предизвикателствата, свързани с правоприлагането. Законоустановените данъчни ставки върху богатството, включително върху недвижимото имущество, остават ниски в България – тенденция, която е характерна за много икономики в ЕС, особено за по-новите държави членки от Централна и Източна Европа, както ще бъде разгледано в следващото издание на Прегледа на публичните финанси (ОИСР, 2023 г.).⁵⁹ Ниските общи публични приходи на България ограничават способността на страната да харчи за ключови обществени сфери, което от своя страна възпрепятства по-бързото развитие и догонването на средния стандарт на живот в ЕС.

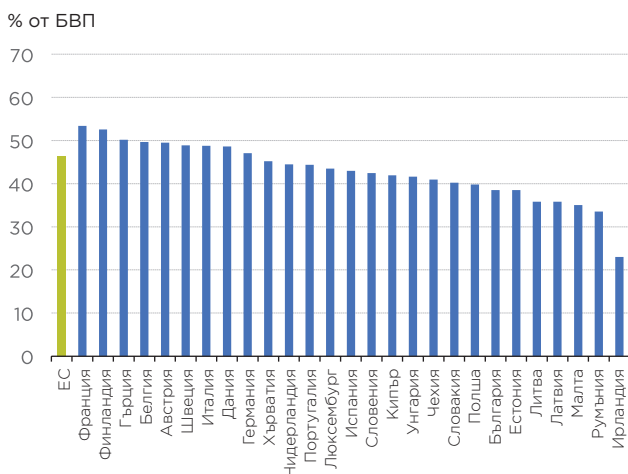
58 В сравнение с други държави от ЕЦА, които имат сходни нива на доход на глава от населението (по ППС), приходите на България като дял от БВП са на нивото или по-високи от тези на Казахстан, Русия и Турция.

59 Блохлигер и Диан. 2023 г. „Имуществени данъци в Централна и Източна Европа и Балтийските страни: защо и как да ги увеличим?“ (Property taxes in Central and Eastern Europe and Baltic countries: why and how to increase them?). ОИСР, Париж. Вж. на Интернет страница <https://oecdecoscope.blog/2023/02/16/property-taxes-in-central-and-eastern-europe-and-baltic-countries-why-and-how-to-increase-them/>.

Структурата на общите държавни приходи в България до голяма степен съответства на тази в ЕС, но само по отношение на двата най-големи източника на приходи – данъци и нетни осигурителни вноски. Данъчните приходи са най-големият източник на общи държавни приходи както в България, така и в ЕС, като през 2022 г. те възлизат на около 58 процента от общите приходи във всяка от двете икономики. Въпреки че нетните осигурителни вноски са втората по големина категория след данъците както в България, така и в ЕС, те възлизат на едва около 22 процента от общите приходи в България в сравнение с около 30 процента от общите приходи в ЕС (Графика 2.2). Третият по големина източник на общи държавни приходи в България се формира от други приходи извън да-

нъците, нетните осигурителни вноски, пазарната продукция (продажби, такси и капиталообразуване за собствена сметка) и доходите от собственост. Като цяло другите източници на приходи съставляват близо 13 процента от общите приходи на България – най-високият дял в ЕС, което отчасти се дължи на значителните безвъзмездни средства от ЕС, тъй като относителният дял на отпусканите средства е по-голям за по-бедните държави членки на ЕС.⁶⁰ За разлика от България, третият по големина източник на общи държавни приходи средно за ЕС е от пазарна продукция, която съставлява 6,8 процента от общите приходи през 2022 година. Въпреки тези разлики, по-голямо предизвикателство за България е по-скоро ниското равнище, отколкото структурата на общите държавни приходи.

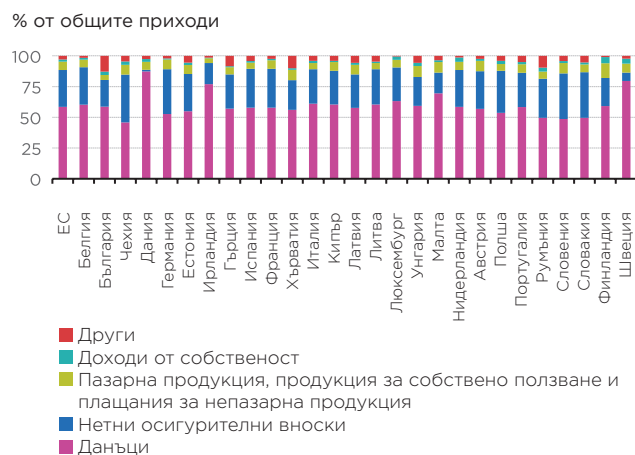
Графика 2.1. Общи приходи на сектор „Държавно управление“, 2022 г.



Източник: Евростат.

Въпреки че данъците са най-големият източник на общи държавни приходи за България, данъчните приходи като дял от БВП остават ниски. Данъчните приходи, включително нетните осигурителни вноски, остават относително стабилни през последните няколко години въпреки пандемията, като през 2022 г. възлизат на около 31 процента

Графика 2.2. Структура на приходите, 2022 г.



Източник: Евростат.

от БВП на България.⁶¹ Относително стабилните данъчни приходи по време на пандемията в България и в целия ЕС вероятно отразяват ефекта от значителните пакети за икономическа подкрепа, които спомогнаха да се запазят жизнеспособността на предприятията и работните места, като по този начин подкрепиха потреблението и повишиха

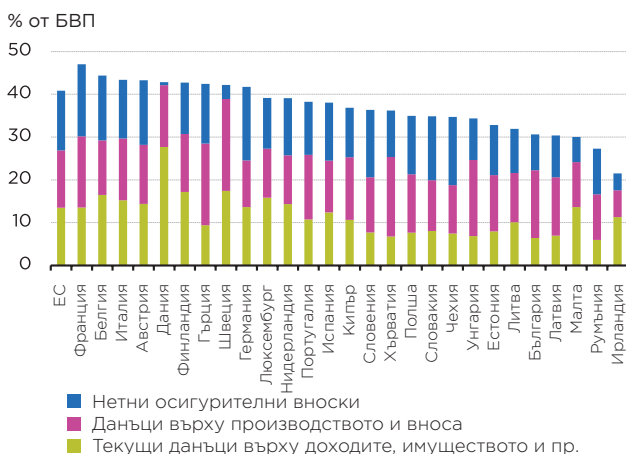
60 Исторически погледнато обаче, степента на усвояване на средствата от ЕС в България изостава от средната за ЕС, което ограничава способността ѝ да получава приходи от този източник.

61 Данъчните приходи в български левове обаче леко намаляват през 2020 г. в резултат на пандемията.

приходите от косвени данъци. Независимо от това обаче данъчните приходи на България, включително нетните осигурителни вноски, останаха петият най-нисък показател сред държавите членки на ЕС и доста под средния за ЕС от близо 41 процента от

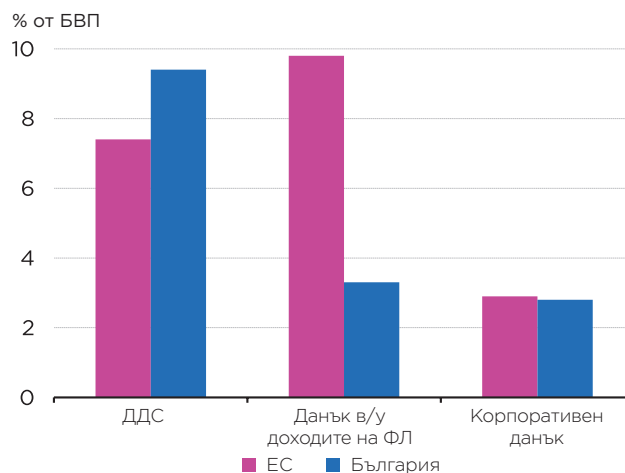
БВП през 2022 г. (Графика 2.3). Без нетните осигурителни вноски данъчните приходи достигат приблизително 22 процента от БВП през 2022 г. или с около 5 процентни пункта от БВП по-ниско от средното за ЕС.

Графика 2.3. Данъчни приходи, 2022 г.



Източник: Евростат.

Графика 2.4. Приходи от избрани данъци



Източник: Евростат.

Ниската събираемост на данъчните приходи в България може да се обясни до голяма степен с ниските фиксирани законоустановени ставки на подоходните данъци. България поддържа плоска ставка на данъка върху доходите на физическите лица и корпоративния данък в размер на 10 процента (най-ниската законоустановена ставка в ЕС)⁶² в сила от 2008 г. за физическите и от 2007 г. за юридическите лица, като част от поредица от реформи след присъединяването към ЕС, имащи за цел справяне с предизвикателствата, свързани с укриването на данъци и наличието на голям сив сектор в икономиката – фактори, довели до намаляване на данъчната основа (Графика 2.4).

Въпреки че системата на плоски данъци може да бъде привлекателна в държави, в които сивата икономика е силно изразена или данъчната администрация е слаба, прогресивната структура на данъчните ставки е за предпочитане за решаване на проблемите, свързани със справедливостта и равенството. На практика обаче тези ползи за благосъстоянието могат да бъдат размити от данъчни вратички и изключения, които обикновено облагодетелстват по-заможните физически лица и големите предприятия.⁶³ Конкретно за България, преходът от прогресивна към пропорционална система на подоходно облагане изглежда е увеличил данъчната основа чрез намаляване на размера на

62 Най-високата законоустановена ставка на данъка върху доходите на физическите лица в България е 10 процента, което е с 28,7 процентни пункта под средната стойност за ЕС от 38,7 процента въз основа на данните за 2022 г.; при корпоративните данъци най-високата законоустановена ставка в България от 10 процента е с 11,2 процентни пункта под средната за ЕС стойност от 21,2 процента. Източник: Европейска комисия. 2022 г. "Тенденции в данъчното облагане в Европейския съюз". Брюксел.

63 Въпреки това емпиричните анализи показват сложна връзка между структурите на данъчно облагане на доходите и неравенството; за преглед на литературата вж. Стивенсон, А. 2018 г. „Въздействие на структурата на данъка върху доходите на физическите лица върху неравенството в доходите в Белгия, България, Германия, Литва и Полша: Сравнение на структурите на плоския и прогресивния подоходен данък“ (The Impact of Personal Income Tax Structure on Income Inequality for Belgium, Bulgaria, Germany, Lithuania, and Poland: A Comparison of Flat and Graduated Income Tax Structures). Atlantic Economic Journal, бр. 46, стр. 405-417 (2018 г.). Вж. на Интернет стр.: <https://doi.org/10.1007/s11293-018-9601-y>.

сивата икономика,⁶⁴ но ефектите върху благосъстоянието не са толкова очевидни, тъй като някои емпирични резултати сочат повишаване на благосъстоянието⁶⁵ докато други показват влошаване на неравенството.⁶⁶

Друго обяснение за относително ниската данъчна тежест в България са ниските данъци върху вредните за здравето продукти, по-специално акцизите върху тютюневите изделия и алкохола. В България акцизите върху тютюневите изделия, алкохола и алкохолните напитки, които са в съответствие с данъчните директиви на Европейския съюз (ЕС) (Каре 2.1).⁶⁷ допринасят значително за данъчните приходи, като през 2021

г. представляват 7,1 процента от общите данъчни приходи (2,3 процента от БВП). Въпреки това България прилага най-ниската минимална акцизна ставка, както се изисква от директивите на ЕС. Освен това, високата инфлация в последно време ерозира данъчната основа, а незаконната търговия я намалява допълнително.⁶⁸ Симулациите на Световната банка показват, че при амбициозен сценарий за т.нар. здравни данъци, при които се увеличават акцизните ставки върху тютюневите и алкохолните изделия, България би могла да повиши приходите от тези данъци с около 0,3 процента от БВП, които биха могли да се използват за увеличаване на здравните и други разходи или за намаляване на други данъци.

Каре 2.1. Акцизите върху вредни продукти в България

Т.нар. здравни данъци са акцизи, с които се облагат продукти, генериращи отрицателни преки и непреки въздействия, свързани със здравето, по-специално тютюна, алкохола и подсладените със захар напитки (ПЗН). Освен че коригират пазарни провали, здравните данъци са източник на данъчни приходи за правителствата, предоставящ значителни възможности за ефективно събиране на сериозни допълнителни приходи.⁶⁹ България има добре развита акцизна система за тютюневите изделия и алкохола, която е в съответствие с данъчните директиви на Европейския съюз (ЕС).⁷⁰ Засега няма акцизни директиви на ЕС за ПЗН и следователно България не прилага акцизи върху тях.

Предвид предизвикателната макроикономическа среда, характеризираща се със забавяне на растежа, по-висока и по-трайна инфлация и ограничено поле за провеждане на политики, здравните данъци предоставят възможност за съгласуване на здравните приоритети с фискалните цели чрез повишаване на цената на тютюневите изделия и алкохола и по този начин намаляване на достъпността и стимулите за потребление на тези продукти, като същевременно се увеличават данъчните приходи. В България здравните данъци имат значителен принос към данъчните приходи, като през 2021 г. те представляват 7,1 процента от общите данъчни приходи (2,3 процента от БВП). Въпреки че здравните данъци, включително тези върху тютю-

64 Дянков, С. 2022 г. „Реформа на плоския данък в Украйна: Уроци от България.“ VoxEU, CEPR, Брюксел

65 Василев, А. 2015. „Ефекти върху благосъстоянието от реформата на плоския данък върху доходите: случаят с България“. Сп. Икономика на Източна Европа, бр. 53(3), стр. 205-220.

66 Танчев, С. 2021 г. „Как пропорционалното подоходно облагане увеличава неравенството в България“. Списание „Данъчна реформа“ (3): 7, стр. 244-254.

67 С директивите се създават задължения за държавите членки по отношение на определенията на продуктите, данъчните структури, минималните данъчни ставки и референтните стойности, както и данъчната администрация.

68 Размерът на незаконния пазар на цигари в България в момента е неизвестен. Независимо проучване, стъпващо върху данни от 2010 г. съобщава, че близо 18 процента от консумацията на цигари в България е незаконна (Жусенс и др., 2015 г.). Оттогава насам единствените налични оценки са изготвени от KPMG с финансиране от тютюневата индустрия. Те посочват сравнително ниски нива на незаконната търговия с цигари, които представляват само 1,6 процента от общия пазар (KPMG, 2022 г.), въпреки че тези оценки като цяло са ненадеждни (Галагар и др., 2018 г.).

69 Тези усилия обаче могат да бъдат подкопани от незаконната търговия.

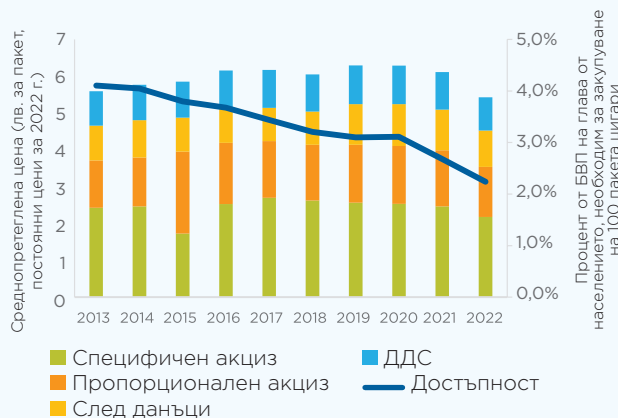
70 Директивите създават задължения за държавите членки по отношение на определенията на продуктите, данъчните структури, минималните данъчни ставки и референтните стойности, както и данъчната администрация.

тюна, допринасят значително за общите данъчни приходи на България, данъците върху тютюневите и някои алкохолни изделия са най-ниски сред всички държави членки на ЕС. Освен това неотдавнашната висока инфлация ерозира данъчната основа и стойността на специфичните данъци, като законодателно определените увеличения на данъците не са в крак с нея. Структурни предизвикателства като незаконната търговия, особено с цигари, също допринасят за допълнително намаляване на данъчните приходи.

През последното десетилетие акцизните ставки върху цигарите в България бяха повишавани двукратно – през 2017 г. и 2023 г., главно за да се поддържа съответствие на акцизите с минималното равнище в ЕС. Въпреки че след повишаването на данъчната ставка през 2017 г. доходността от акциза върху цигарите леко се увеличи, това отразяваше и номиналното увеличение на пропорционалния (ad valorem) акциз на фона на увеличението на цените. Съвсем наскоро – през 2022 г. – високата инфлация ерозира специфич-

ния акциз, което доведе до спад в общата доходност от акциза (Графика K2.2.1). В резултат на това през 2022 г. акцизната доходност на България за 1000 къса цигари спрямо среднопретеглената цена (СПЦ) остана най-ниската в ЕС.⁷¹ България постига целите на ЕС с относително голяма зависимост от пропорционалния компонент, който формира почти 40 процента от акцизната доходност. Това допринася за по-широки вариации в цените, което дава на пушачите по-големи възможности да избегнат увеличението на данъка/цената чрез преминаване към по-евтини марки.⁷² Освен това през последното десетилетие цигарите в България станаха по-достъпни, като за закупуването на 100 кутии цигари са необходими едва 2,2 процента от БВП на глава от населението в сравнение с 4,1 процента през 2013 г., което вероятно е допринесло за постоянното нарастване на продажбите на тютюневи изделия на глава от населението и за номиналното увеличение на приходите от акциз върху тютюневите изделия (Графика K2.2.2).

Графика K2.1.1. Декомпозирана среднопретеглена цена (WAP) и достъпност на цигарите в България, 2013-2022 г.



Източник: Европейска комисия, Евростат.
Бележка: RIP = относителна цена спрямо дохода; измерва се като процент от дохода на глава от населението, необходим за закупуването на 100 кутии цигари. Повишаването на RIP показва намаляване на достъпността.

Графика K2.1.2. Приходи от акциза върху тютюневите изделия в България, 2012-2021 г.



Източник: Европейска комисия, Евростат.

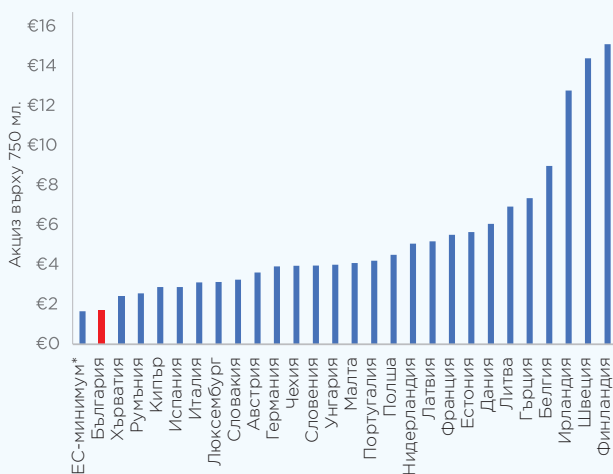
71 Тук обаче все още не се отчита увеличението на данъците в България през 2023 г.

72 Лейн, Кристофър; Блечър, Еван Харолд; Наги, Янош; Озер, Церен; Блум, Даниела Елена; Принц, Даниел. „Защо здравните данъци имат значение: Механизъм за подобряване на резултатите в областта на здравеопазването и приходите“ (Why Health Taxes Matter: A Mechanism to Improve Health and Revenue Outcomes). Поредица от информационни бележки за здравните данъци в рамките на Глобалната данъчна програма, бр. 1, Вашингтон ОК, Група на Световната банка.

Акцизните ставки върху алкохола в България отговарят на изискванията за минимални данъчни ставки в ЕС, но са най-ниските в сравнение с всички останали държави членки на ЕС (Графика K2.2.3). Макар че данъчните ставки за тютюневите изделия също са най-ниски, варирането в по-широки граници при данъчните ставки за алкохола в ЕС подчертава колко ниски са те в България, което предполага възможност за тяхното повишаване.⁷³ Тъй като България е постигнала съответствие с изискванията за минималните данъчни ставки в ЕС, акцизите върху алкохола не са увеличавани поне от 2011 г. насам.⁷⁴ Липсата на увеличение на акцизите, съчетана с неотдавнашната инфлация, е намалила реалната стойност на акцизите върху алкохола в България с 25 процента от 2011 г. досега. Тази ерозия на реалната данъчна печалба

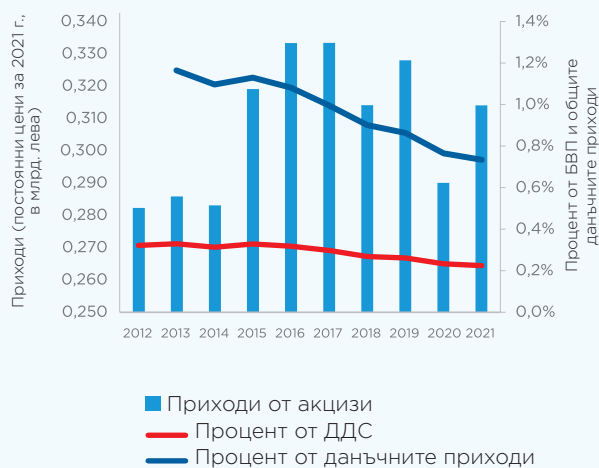
е допринесла за това алкохолът в България да стане по-достъпен през последното десетилетие. Спиртните напитки, които са най-широко купуваният алкохол в България (40 процента от общите продажби през 2021 г.), са с 25 процента по-достъпни, отколкото през 2011 г., виното (34 процента от общите продажби), което не се облага с акциз, е с 30 процента по-достъпно, а бирата (25 процента от общите продажби) е с 39 процента по-достъпна. Тъй като алкохолът в България е станал по-достъпен, продажбите на алкохол на глава от населението са се увеличили с 15 процента от 2011 г. насам, което от своя страна е увеличило приходите от акциз върху алкохола с 11 процента в реално изражение въпреки спада в реалните приходи от акциз (Графика K2.2.4).

Графика K2.1.3. Акцизи върху дестилираните спиртни напитки в държавите членки на ЕС (40% ABV за 750 мл, 2023 г.



Източници: Изчисления на Световната банка по данни на Европейската комисия.
Бележка: ABV = Обемна концентрация на алкохола.

Графика K2.1.4. Приходи от акциз върху алкохола в България, 2012-2021 г.



Източници: Европейска комисия, Евростат.

73 Данъците върху бирата в България са по-малко от половината от медианната и една четвърт от средната стойност за ЕС. Най-високите данъци са във Финландия – 19 пъти по-високи от тези в България. Данъците върху спиртните напитки в България са по-малко от половината от медианната и приблизително една трета от средната стойност за ЕС. Най-високите данъци върху спиртните напитки също са във Финландия – 10 пъти по-високи от тези в България.

74 Вероятно дори и по-рано от 2011 г., но наличните данни, използвани за целите на настоящия преглед, са само от 2011 г. насам.

Симулациите на Световната банка за България показват здравните и фискалните ползи от повишаването на данъците върху цигарите и алкохола, макар и без да отчитат слабостите или подобренията в данъчната администрация.⁷⁵ Базовият сценарий (А) оценява въздействието върху цените на цигарите (алкохола), продажбите и данъчните приходи, ако няма промени в данъчната политика, но отчита ефектите от инфлацията, икономическия растеж и демографските промени, които ще доведат до продължаващо намаляване на реалните цени, увеличаване на продажбите на цигари и алкохол и намаляване на реалните данъчни приходи.⁷⁶ Сценарий (Б) симулира ефектите от увеличението на данъка върху цигарите през 2023 г. и съпоставя акцизите с инфлацията (за цигарите – специфичния данъчен компонент), което защитава реалните данъчни приходи, но има слабо въздействие върху намаляването на потреблението на цигари (алкохол) на глава от населението. Сценарий (В) симулира по-амбициозна програма за увеличаване на специфичния данък върху цигарите с

25 процента. Що се отнася до алкохола, този сценарий удвоява акциза върху бирата и спиртните напитки, въвежда акциз върху виното (сравнен с този върху бирата), а останалите акцизи са коригирани спрямо инфлацията. Както е показано на долните графики, базовият сценарий подчертава начина, по който ерозията на инфлацията ще допринесе за увеличаване на продажбите и намаляване на реалните приходи. Един амбициозен подход за значително повишаване на данъците обаче би имал потенциала да намали продажбите и въпреки това да увеличи приходите от акцизи, като увеличи последните спрямо базовия сценарий с 0,2 процентни пункта от БВП за цигарите и с 0,1 процентни пункта от БВП за алкохола, което ще позволи на правителството да увеличи разходите за здравеопазване на глава от населението или да намали други данъци. Освен това може да се очаква, че потреблението на цигари и алкохол ще намалее, което ще доведе до положителни ефекти върху здравето в средносрочен и дългосрочен план (вж. Приложение 5 за допълнителни подробности).

Таблица K2.1.1. Симулационни сценарии за реформа в т.нар. здравни данъци

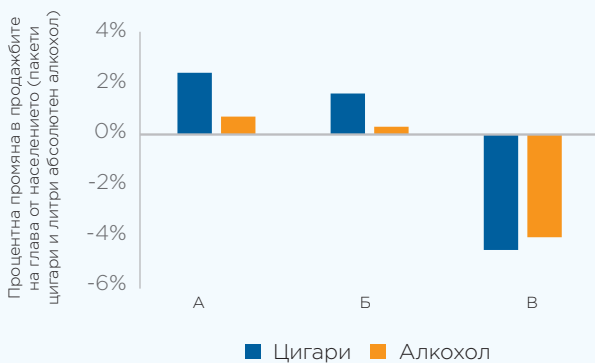
Сценарий	Описание	Детайли
А	Базов сценарий	Без промяна в данъците; инфлацията и икономическият растеж оказват влияние върху базовия сценарий
Б.1	Коригиране на специфичните данъци спрямо инфлацията с цел запазване на реалната стойност във времето	Повишаване на данъците с очакваната инфлация през всяка година
Б.2	Оценка на нов базов сценарий с отчитане на увеличението на данъка върху тютюна през 2023 г.	Същото като Б.1, но с включване на увеличението на данъка върху тютюна през 2023 г., за да се оцени въздействието върху базовия сценарий с оглед на бъдещи предложения за данъчна политика

75 Подробности за методологиите за симулация, данните и параметрите на моделирането ще бъдат представени в предстоящ придружаващ анализ. Размерът на пазара на незаконни цигари в България не е известен. Независимо проучване, използващо данни за 2010 г., съобщава, че приблизително 18 процента от потреблението на цигари в България е незаконно (Жусенс Л., А. Луго, К. Ла Векия, А. Гилмор, С. Галу, 2014 г. "Незаконни цигари и ръчно свит тютюн в 18 европейски държави: кръстосано проучване" (Illicit Cigarettes and Hand-Rolled Tobacco in 18 European Countries: a Cross-Sectional Survey). Контрол върху тютюна, 23 (e1), стр. 17-23.

76 Базовият сценарий подчертава как реалните данъци ерозират с течение на времето поради инфлацията. Това е особено важно в настоящия момент предвид по-високите темпове на инфлация през последните няколко години.

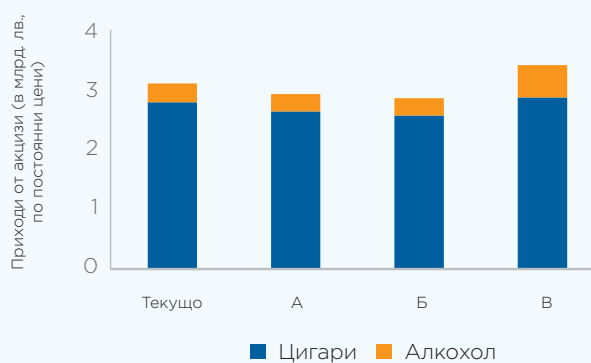
Сценарий	Описание	Детайли
В.1	Повишаване на данъка върху бирата и спиртните напитки, корогирани на акциза на други продукти спрямо този на бирата и спиртните напитки въз основа на съдържанието на алкохол	Увеличаване на акциза на 7,50 лева за алкохолен градус на хектолитър при бирата, на 2 200 лева за хектолитър чист алкохол при спиртните напитки и на 330 лева за хектолитър при междинните продукти
	Въвеждане на акциз върху виното и други ферментирани напитки, като виното се облага с една четвърт от алкохолната ставка за бирата	Въвеждане на акциз от 16,41 лева за хектолитър вино и 25,78 лева за хектолитър други ферментирани напитки
В.2	Повишаване на данъците върху цигарите до очакваната нова референтна стойност за ЕС	Повишаване на специфичните данъци върху цигарите с 25 процента

Графика K2.1.5. Здравни данъци – резултати от симулацията: продажби



Източник: Световна банка

Графика K2.1.6. Здравни данъци – резултати от симулацията: данъчни приходи



Източник: Световна банка

България се характеризира и с относително ниски данъци върху богатството, както сочат данъците върху недвижимото имущество. По данни на Европейската комисия данъците върху недвижимото имущество в България представляват едва 0,3 процента от БВП през 2021 година. Ниският им дял в общите данъчни приходи се дължи на данъчните основи, които в много населени места са по-ниски от пазарните цени. Същевременно обаче, според едно проучване на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР,

2010 г.)⁷⁷. данъците върху недвижимото имущество се оказват най-малко изкривяващите данъчни инструменти по отношение на въздействието им върху дългосрочния БВП на глава от населението, следвани от данъците върху потреблението, другите имуществени данъци и данъците, свързани с околната среда, в този ред. Корпоративните данъци и данъците върху доходите на физическите лица са от своя страна най-изкривяващи. Предвид това съществува неизползван потенциал за повишаване на имуществените данъци, което би позволило

77 ОИСР (Организация за икономическо сътрудничество и развитие). 2010 г. „Реформа на данъчната политика и икономически растеж“ (Tax Policy Reform and Economic Growth), Париж.

намаляване на прякото данъчно облагане или разширяване на фискалното пространство за други политики.⁷⁸

Екологичните данъци в България са сравнително високи, но са необходими допълнителни екологични фискални реформи, които да играят решаваща роля в осъществяването на зеления преход, при което ценообразуването на въглеродните емисии чрез налагане на данъци да е ключова политика за смекчаване на изменението на климата. Макар общите екологични данъци, включително данъците върху използването на енергия, да са сравнително високи – 2,8 процента от БВП през 2021 г. (в сравнение със средната за ЕС стойност от 2,2 процента от БВП, Европейска комисия), България не налага значителни налози върху явното замърсяване и емисиите от CO₂. Въпреки това използването на енергийни данъци в България покрива частично емисиите, най-малкото имплицитно, тъй като данъчната основа се формира от енергийните продукти, използвани както за стационарни, така и за транспортни цели. Въглеродните данъци подпомагат зеления преход чрез промени в относителните цени. Те спомагат за повишаване на цените на изкопаемите горива, електроенергията, както и на стоките и услугите, които се произвеждат с помощта на въглеродно интензивни продукти, в сравнение с тези с по-ниско съдържание на въглерод. Тази промяна в относителните цени дава възможност за преминаване към по-чисти технологии и стимулира пестенето на енергия. Увеличените държавни приходи чрез повишаване на данъците върху въглеродните емисии могат да бъдат пренасочени за компенсиране на негативното въздействие на по-високите данъци върху растежа и заетостта. По-високите данъци върху въглеродните емисии водят и до съпътстващи ползи, като например по-добри здравни показатели за населението поради по-ниското замърсяване на въздуха, както и намаляване на за-

дръстванията по пътищата (за повече подробности вж. частта от изследването на Световна банка (2022б),⁷⁹ посветена на фискалните инструменти, които могат да подкрепят зеления преход в Европейския съюз).

Предвид ниските ставки на данъка върху доходите на физическите лица и на корпоративния данък в България данъчните приходи се основават предимно на косвени данъци, при което потреблението формира голям дял от данъчната основа. В България структурата на данъчните приходи е силно изкривена по посока на косвените данъци, които се състоят до голяма степен от ДДС, но също и от данъци върху вноса и други данъци върху производството. Косвените данъци представляват почти половината от данъчните приходи през 2021 г. – един от най-високите дялове в ЕС, възлизащ на 15,2 процента от БВП или с 1,4 процентни пункта от БВП над средната стойност за ЕС от 13,8 процента от БВП (Графика 2.5). Взети отделно приходите от ДДС съставляват почти една трета от данъчните приходи на България. Високият дял на косвените данъци в данъчните приходи на България отразява комбинацията от ниска законоустановена ставка на данъка върху доходите и около средната за ЕС ставка на ДДС, тъй като стандартната ставка на ДДС в България от 20 процента (9 процента за намалената ставка) в общи линии съответства на средната за ЕС от 21,5 процента. В резултат на това почти половината от данъчната основа се състои от данъци върху потреблението, които обикновено са по-регресивни от другите форми на данъчно облагане, но са по-малко деформиращи от данъците върху труда и капитала, тъй като не демотивират полагането на труд и са по-малко вредни за инвестициите. Преките данъци съставляват по-малко от 22 процента от данъчните приходи (6,7 процента от БВП), а социалноосигурителните вноски – само 29 процента (8,9 процента от БВП), което поставя България в долната петица в ЕС по отношение на

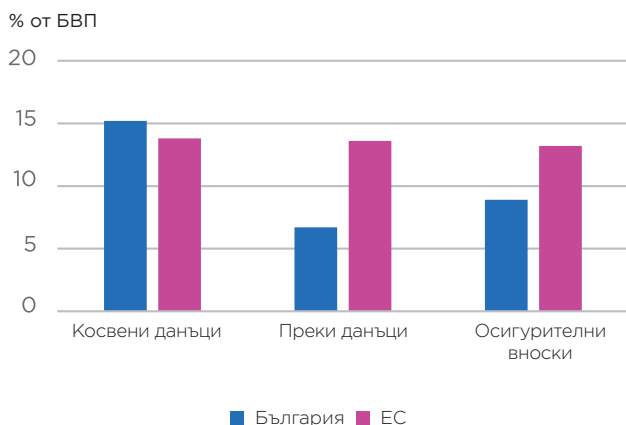
78 Задълбочено проучване на местните данъци върху недвижимите имоти ще бъде направено в рамките на предстоящия „Преглед на поднационално ниво на публичните финанси на България“, който ще бъде публикуван от Световната банка в края на 2024 г.

79 Световна банка. 2022б. „Редовен икономически доклад за ЕС 7: Зелени фискални реформи“ (EU Regular Economic Report 7: Green Fiscal Reforms).

тези източници на данъци като дял от БВП. В България разчитането главно на данъците върху потреблението отразява необходимостта от запазване на данъчната основа, като същевременно се въведе благоприятстваща растежа система на преки данъци (пропорционален 10-процентов корпоративен данък и данък върху доходите на физическите лица), която да насърчава инвестициите, заетост-

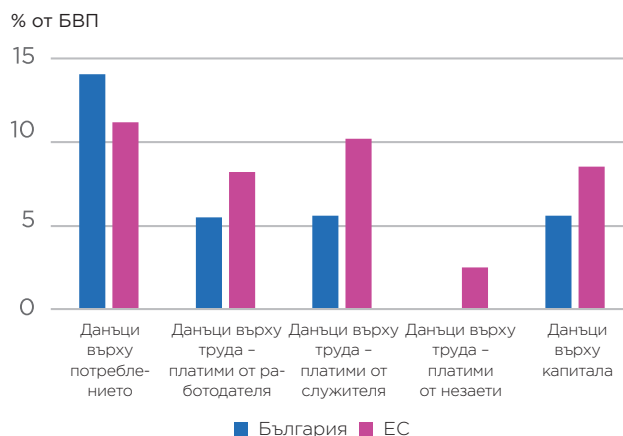
та и по-бързото сближаване с напредналите европейски икономики, особено като се има предвид, че България има най-ниския БВП на глава от населението в ЕС.⁸⁰ In contrast, the EU's composition of tax revenues is roughly balanced between direct taxes (13.6 percent of GDP), indirect taxes (13.8 percent of GDP), and social contributions (13.2 percent of GDP) (figure 2.6).

Графика 2.5. Данъчна структура, 2021 г.



Източници: Европейска комисия, ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“, въз основа на данни на Евростат.

Графика 2.6. Данъчна структура, 2021 г.



Източници: Европейска комисия, ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“, въз основа на данни на Евростат.

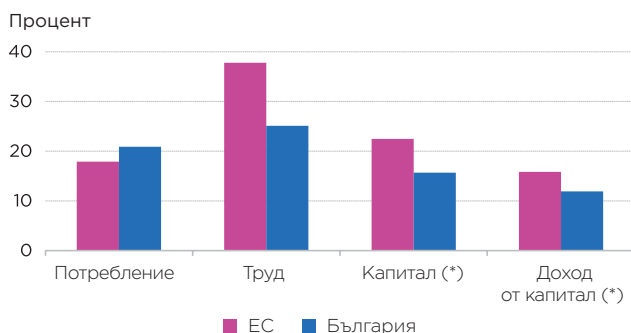
В България данъчната тежест пада най-вече върху потреблението и трудовите доходи, а не върху доходите от капитал, но привидно голямата тежест на данъците върху труда отразява по-скоро осигурителните вноски, отколкото данъците върху доходите на физическите лица. В България данъчните ставки, с които се облага потреблението, са високи в сравнение с тези върху капитала и някои форми на трудови доходи. Въз основа на оценката на Европейската комисия за 2021 г. имплицитната данъчна ставка (ИДС)⁸¹ в България е 20,9 процента върху потреблението,

11,9 процента върху доходите от капитал (въз основа на данните за 2017 г., които са последните налични) и 25,1 процента върху трудовите доходи, което поставя страната в долната трета в ЕС (средно 37,8 процента) (Графика 2.7). По-голямата част от данъчната тежест върху трудовите доходи (около 75 процента) обаче се дължи на социалноосигурителните вноски, а не на данъците върху доходите на физическите лица, като за последните имплицитната ставка в България през 2020 г. е едва 6,3 процента (последни налични данни) или около половината от средната стойност за ЕС.

80 Институт за пазарна икономика. 2016 г. „Плоският данък в България: история, въвеждане, резултати“.

81 Имплицитните (косвени) данъчни ставки са по-добър показател за ефективното ниво на данъчно облагане, тъй като при различните прагове на доходите могат да се прилагат различни законоустановени ставки, а облекченията, освобождаването от данък и данъчните кредити могат значително да намалят действителната сума, която трябва да се плати. Тук косвените данъчни ставки са изчислени от ЕК, която използва подхода „отгоре надолу“, за да измери какъв процент от потенциалната съответна данъчна основа действително се събира като приходи. Например косвената данъчна ставка върху потреблението показва съотношението между приходите от данъци върху потреблението и прогнозната база. Техническите подробности за оценката на този показател са представени в публикацията от 2022 г. „Тенденции в данъчното облагане на ЕС“ (Европейска комисия, 2022б), раздел Е от Приложение Б.

Графика 2.7. Имплицитни данъчни ставки (ИДС), 2021 г.

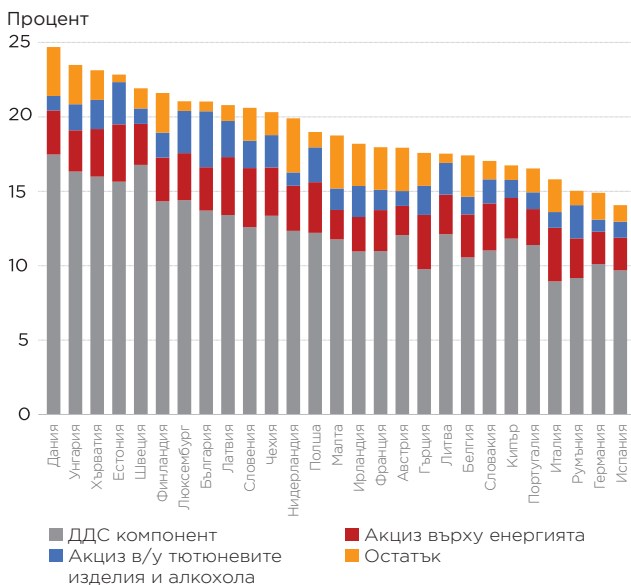


Източник: Евростат.
 Бележка: Със звездичка са обозначени данните за 2017 г. за имплицитните данъчни ставки върху капитала в България, предвид наличието на данни за това. Средната стойност за ЕС е изчислена като проста средна стойност за имплицитните данъчни ставки върху капитала.

Имплицитните данъчни ставки (ИДС) върху потреблението в България са по-високи от средните за ЕС. Имплицитната данъчна ставка върху потреблението в България, която претърпя увеличение от Глобалната финансова криза насам, възлиза на 20,9 процента – десетата най-висока в ЕС и значително над средната за ЕС от 17,9 процента. На ДДС се падат около две трети от общата ИДС върху потреблението в България, което се дължи на ви-

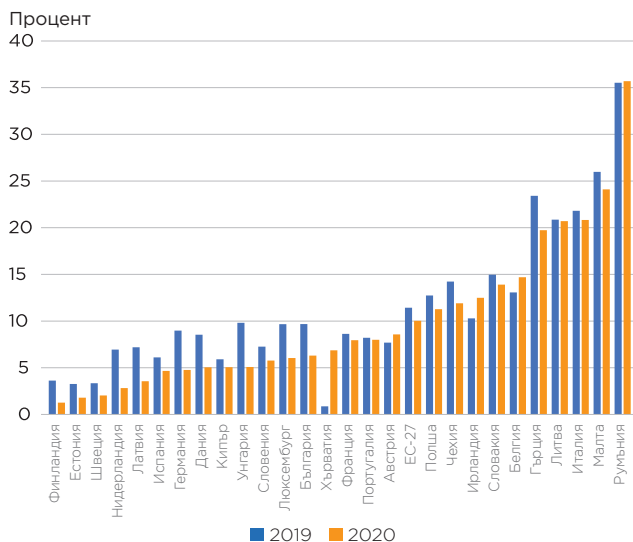
соката зависимост на страната от ДДС в данъчния микс (Графика 2.8). До началото на пандемията от COVID-19 в страната имаше много малко изключения от законоустановената ставка от 20 процента за ДДС (най-голямото от тях беше 9-процентната ставка за туристически пакети) поради последователната политика срещу преференциалните ставки на ДДС, които биха могли да подкопаят най-големия източник на бюджетни приходи и да застрашат модела на плосък подоходен и корпоративен данък. Други компоненти освен ДДС като акцизите върху енергията и тютюневите изделия също допринесоха за общата ИДС върху потреблението през 2021 година. Приносът на данъците върху тютюневите изделия и алкохола към ИДС върху потреблението в България беше над средния за ЕС. Като цяло изглежда, че сравнително високите данъчни ставки върху потреблението не водят до значително избягване и укриване на ДДС. Нещо повече, въз основа на последните оценки на Европейската комисия за недостига в събираемостта на данъка, която измерва общата разлика между очакваните приходи от ДДС и реално събраната сума,⁸² недостигът в събираемостта на ДДС в България остава под средната стойност за ЕС през 2020 г. (вж. следващия раздел).

Графика 2.8. Декомпозиция на ИДС върху потреблението, 2020 г.



Източник: Европейска комисия, ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“, въз основа на данни на Евростат.

Графика 2.9. Разлика в приходите от ДДС, 2019 и 2020 г.



Източник: Европейска комисия, Център за социални и икономически изследвания.

82 За повече подробности вж. „Разлика в приходите от ДДС в ЕС, 2022 г.“, Европейска комисия и Център за социални и икономически изследвания, Варшава.

Оценка „отдолу-нагоре“ на недостига в събираемостта на ДДС в България

Като се има предвид, че приходите от ДДС съставляват една трета от общите данъчни приходи на България, фокусът на тази глава е да анализира недостига в събираемостта на приходите от ДДС, която представлява разликата между очакваните и действително събраните приходи. Недостигът в събираемостта на данъка е разликата между съвкупното реално данъчно задължение и сумата, която действително е отчетена и платена. Недостигът в събираемостта на ДДС се обуславя от няколко фактора, включително данъчни измами и укриване на данъци, практики за избягване и намаляване на данъчни задължения, фалити и финансова несъстоятелност, както и неправилни изчисления и административни грешки. Причините за недостига в събираемостта обикновено се разделят по следния начин: пропуски в декларирането (данъци, дължими от лица, които не подават декларации), пропуски в отчетането (данъци, занижени от лицата, подаващи декларации) и пропуски в плащането (отчетени данъци, които не са платени). Пропуските в отчетането са причина за по-голяма част от недостига в събираемостта и е във фокуса на настоящия анализ (Графика 2.10).⁸³

Освен че определя размера на пропуснатите приходи, оценката на недостига в събираемостта на ДДС е полезна и за оценяване на резултатите от работата на данъчната администрация, за подобряване на прозрачността и отчетността, както и за сегментиране на данъкоплатците и за идентифициране на проблеми в събираемостта, с цел по-нататъшен анализ и

управление на риска, свързан със спазване на законодателството. Пропуснатите приходи са особено вредни в страни като България поради големите нужди от средства за обществените сфери – намаляването на недостига на ДДС би могло да осигури допълнителни ресурси за обществени блага, което би спомогнало за намаляване на неравенството и подобряване на преразпределението на доходите. Допълнителните приходи биха могли да се използват и за намаляване на равнището на дълга след неотдавнашните неблагоприятни сътресения, свързани с пандемията и руската агресия срещу Украйна, а също така биха могли да се използват за финансиране на целите в областта на климата и зеления преход. Оценките на мащаба на недостига на ДДС могат да помогнат за разработването на добре насочени мерки и за наблюдение на тяхната ефективност.

Недостигът в събираемостта на ДДС обикновено се оценява чрез прилагане на подхода „отгоре надолу“, който се основава предимно на данни от националните сметки. Въпреки че методологиите за оценка „отгоре-надолу“ дават приблизителна представа за общите тенденции и равнищата на неспазване на законовите изискванията за ДДС, те са до голяма степен неспособни да предоставят по-полезна детайлизирана информация за различните компоненти на недостига.⁸⁴ Въз основа на изследване, придружаващо настоящия доклад, се въвежда нов подход за оценка по метода „отдолу-нагоре“ на недостига в събираемостта на ДДС в България, която позволява изготвянето на разбивки на несъответстви-

83 В по-широк смисъл пълният размер на разликата в приходите от ДДС включва не само „пропуски в отчетността“, но и задълженията за ДДС на фирми, които не са подали необходимите данъчни декларации, както и задълженията за ДДС, които са отчетени в данъчните декларации, но не са изцяло платени. Тези последни компоненти на недостига на ДДС, които обикновено представляват само малък дял от общия недостиг в събираемостта на ДДС, не се разглеждат в настоящата глава.

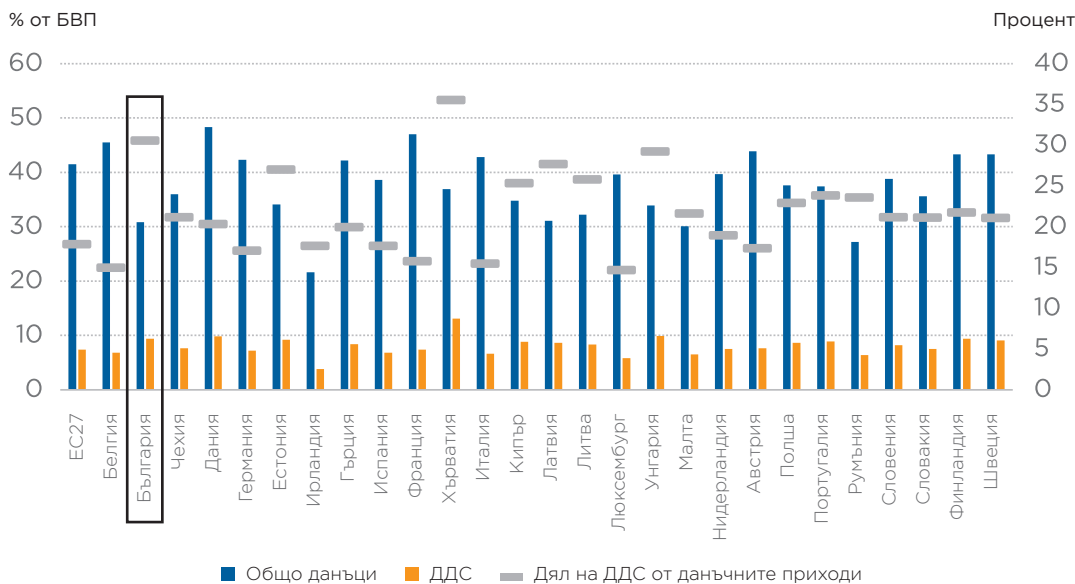
84 Точността на всеки от тези подходи „отгоре-надолу“ зависи от качеството на наличните данни от националните сметки, както и от залегалите в основата им допускания при моделирането. Някои ключови източници на информация, като например таблиците „ресурс-използване“, може да са остарели, а други важни статистически данни да се основават на предварителни оценки. Степента, в която транзакциите в сивия сектор се отчетат в официалната статистика, също може да буди безпокойство, особено при икономики с голяма сива икономика. Вследствие на това измерванията „отгоре-надолу“ на недостига в ДДС обикновено е по-добре да се разглеждат като приблизителни стойности, отколкото като точни оценки.

ето по икономически сектори, региони и размер на предприятията поотделно за данъкоплатците, които отчитат нетно дължимо салдо по ДДС и за тези, които представят искане за възстановяване. Подходът за оценка „отдолу-нагоре“ разчита на екстраполация на резултатите от базираните на риска одити на ДДС върху цялата популация от ДДС данъкоплатци, при което оценките могат да са чувствителни към основните допускания при моделирането. В тази глава се илюстрира как оценките „отгоре-надолу“ на недостига в събираемостта на ДДС могат да се използват за калибриране на оценките „отдолу-нагоре“.

Европейската комисия оценява недостига в събираемостта на ДДС в ЕС като използва макроикономическия подход „отгоре-надолу“, който дава само едно обобщено число. Според оценките на Европейската комисия недостигът на ДДС в България е намалял от 9,7 процента от дължи-

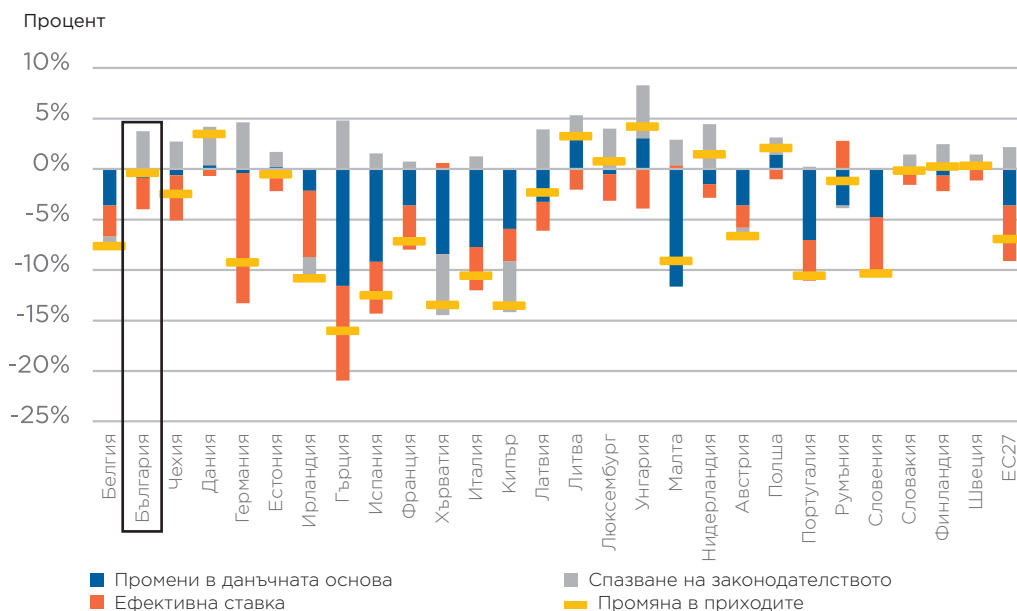
мите приходи от ДДС през 2019 г. до 6,3 процента от дължимите приходи от ДДС през 2020 г. (Графика 2.9). Подобно подобрене в спазването на данъчното законодателство през 2020 г. е характерно за повечето държави членки на ЕС и вероятно отразява до известна степен ефекта от свързаните с пандемията мерки за държавна подкрепа, обвързани с плащането на данъци. В България изчисленото действително данъчно задължение по ДДС (VTTL) е намаляло с 3,9 процента (до голяма степен поради намаляване на ефективните ставки, но също така и поради промени в данъчната основа), като в същото време приходите от ДДС са намалели само с 0,4 процента, което бележи подобрене в съответствието с 3,7 процента (Графика 2.11). Като цяло разликата в приходите от ДДС в България от 6,3 процента отговаря в общи линии на медианната стойност за ЕС, където разликата варира от 1,3 процента във Финландия до 35,7 процента в Румъния.

Графика 2.10. Данъкът върху добавената стойност (ДДС) съставлява около една трета от данъчните приходи в България – вторият най-висок дял в ЕС след Хърватия



Източник: Евростат.

Графика 2.11. Промяната в компонентите на действителните приходи от ДДС (в %, 2020 г. спрямо 2019 г.) показва подобрене в спазването на данъчното законодателство през 2020 г.



Източник: Доклад на Европейската комисия за недостига в събираемостта в ДДС през 2022 г.

Целта на тази част от анализа е да се представи оценка на недостига в събираемостта на ДДС чрез прилагане на микроикономическия подход „отдолу-нагоре“, който би предоставил на управляващите допълнителни инструменти за увеличаване на приходите и би допълнил макроикономическия подход „отгоре-надолу“ на ЕК. Проучванията за недостига в събираемостта на ДДС по метода „отдолу-нагоре“ са сравнително редки. Подобни проучвания се опитват да оценят недостига чрез екстраполиране на резултатите от ревизиите на ДДС на ниво фирма върху цялата популация от данъкоплатци с ревизия и такива без. Подобно на методите „отгоре-надолу“, подходите „отдолу-нагоре“ стъпват върху различни допускания при моделирането, а резултатите обикновено са с голям марж на грешка, поради което следва да се разглеждат по-скоро като приблизителни, отколкото като точни оценки. В държави с достатъчно качествени системи за национални сметки те дават възможност да се потвърдят оценките „отго-

ре-надолу“. Благодарение на това, че се основават на данни на микроикономическо ниво, методите „отдолу-нагоре“ също така предоставят възможност за декомпозиране на оценения недостиг в събираемостта по различни полезни начини, което позволява един по-детайлен поглед върху него.

Методология за оценка на разликата в ДДС за България

За целта на изследването бе разработен и приложен качествено нов подход за оценка чрез подбор на наблюдаеми величини с цел да се оцени недостига в събираемостта на ДДС в България през 2019 година. Стратегията за оценка на недостига в събираемостта на ДДС чрез подбор на наблюдаеми величини включва прилагането на набор от балансиращи тежести към членовете на популацията от одитирани данъкоплатци, което да отрази съответните характеристики на популацията от неревизирани данъкоплатци.⁸⁵

⁸⁵ За повече подробности относно избраната методология и пълния текст на проучването вж. Световна банка, „Оценка „отдолу-нагоре“ на разликата в отчитането на ДДС в България“ (Bottom-Up Estimation of the VAT Reporting Gap in Bulgaria), 2023 г.

След това претеглената сума на наблюдаваните корекции на ДДС в рамките на популацията на одитираните данъкоплатци служи като оценка на недостига в събираемостта на ДДС в рамките на популацията на данъкоплатците без ревизия, докато непретеглената сума на тези корекции на ДДС служи като оценка на недостига в рамките на популацията на ревизираните данъкоплатци. Като се има предвид времевата разлика между подаването на декларациите за ДДС и приключването на процеса на ревизия, за оценките беше избрана 2019 г., която е последната година, за която процесът на данъчни ревизии до голяма степен е приключил.

Описание на данните

Възприетият дизайн на извадката включваше 100-процентова извадка от всички ревизираните данъчни декларации, 100-процентова извадка

от всички неревизирани декларации, подадени от средни и големи предприятия,⁸⁶ и 3,89-процентова случайна извадка от декларации, подадени от неревизирани малки предприятия. Популацията на подаващите декларации включва всички фирми, които са подали поне една месечна декларация за 2019 г., а популацията на ревизираните лица включва всички данъкоплатци, при които е извършена ревизия, обхващаща поне един месечен период за тази година. Извадката включва 22 851 данъкоплатци от популация от 309 786 данъкоплатци, включително 7 474 ревизираните данъкоплатци и 15 377 неревизирани данъкоплатци (Таблица 1). Над 160 потенциални обяснителни променливи за целите на процедурите по класифициране на риска, балансиране на ентропията и статистическо съпоставяне бяха конструирани въз основа на първичните данни, предоставени от Националната агенция за приходите (НАП).

Таблица 2.1. Размер на извадката и популацията по одитен статус и големина на фирмата

	Малко предприятие		Средно предприятие		Голямо предприятие		Общ брой	
	Ревизирано	Неревизирано	Ревизирано	Неревизирано	Ревизирано	Неревизирано	Ревизирано	Неревизирано
Размер на извадката	7 373	11 906	75	2 390	26	1 081	7 474	15 377
Размер на популацията	7 373	306 315	75	2 390	26	1 081	7 474	309 786

Резултати от оценката на недостига в приходите от ДДС

Подходът „отдолу-нагоре“ показва, че вероятно оценката по метода „отгоре-надолу“ на недостига в събираемостта на приходите от ДДС в България е твърде занижена. Оценките на недостига при ДДС „отдолу-нагоре“ са за 2019 година – по ди-

зайн базовите данни дават същата горна прогнозна стойност на недостига в ДДС за посочената година, както оценката на Европейската комисия. Базовата оценка на недостига в събираемостта на ДДС в България през 2019 г. е калибрирана така, че да съответства приблизително на официалната горна оценка на разликата в ДДС в размер на 1 185 млн. лева. Така базовата оценка от 1 189 млн. лева е близка по стой-

⁸⁶ Определянето на размера на фирмата се основава на данни от териториалната дирекция, в която е регистриран съответният данъкоплатец (дирекция “Големи данъкоплатци”, дирекция “Средни данъкоплатци” или друга дирекция). Този подход се различава от определянето на размера на фирмите в Европейския съюз.

ност и представлява 10,4 процента от съвкупните нетни отчетени задължения по ДДС – мярка, която се нарича “процент на несъответствие“. Обикновено използваната алтернативна мярка за общото несъответствие в събираемостта на ДДС е съотношението на оценените недостиг в събираемостта на ДДС към съвкупното реално данъчно задължение по ДДС (VTTL). За тази мярка оцененото равнище е 9,4 процента.⁸⁷ Макар че общото число, получено за 2019 г. при използване на макроикономическия подход, може наистина да е твърде ниско, главният принос на анализа „отдолу-нагоре“ в настоящия доклад е разлагането на общата разлика по отрасли, региони, размер на фирмите и дали е подадено искане за възстановяване.

Базовата оценка показва, че процентът на несъответствие сред данъкоплатците, които съобщават за дължимо салдо (3,17 процента), е значително по-висок от този на подалите искане за възстановяване (1,46 процента). На последната група се падат приблизително 22 процента от общото несъответствие. Общият процент на несъответствие е много по-висок от съответните проценти за групите на данъкоплатците, подали заявление за възстановяване и тези на данъкоплатците с дължим данък. Това се дължи на факта, че базата, спрямо която се сравняват некоректните отчети при обединяването на групите, е равна на разликата между базите на втората и първата група. Така, поради факта, че групата на лицата, които подават искане за възстановяване, завишават в малка степен размера на възстановяванията, на които имат право (1,46 процента), а групата на лицата, които отчитат дължимо салдо, занижават в малко по-голяма степен размера на дължимите от тях суми (3,17 процента), въздействието на тяхното неправилно отчитане по отношение на общите нетни данъчни приходи (10,39 процента) е доста съществено.

В някои случаи по-малките данъкоплатци демонстрират по-високи нива на неспазване на

изискванията. Като цяло оцененият процент на неспазване е много по-висок при малките данъкоплатци (12,65 процента), отколкото при средните (2,86 процента) или големите данъкоплатци (0,72 процента). Тази обща закономерност обаче не се запазва, когато се обърне внимание на заявките искане за възстановяване. В рамките на тази подгрупа оцененият процент на неспазване е значително по-висок за средните данъкоплатци (4,77 процента), отколкото за малките (1,74 процента), въпреки че при големите данъкоплатци той продължава да е най-нисък (0,12 процента).

Таблица 2.2. Разбивка на базовата оценка на недостига в събираемостта на ДДС по искане за възстановяване/дължим данък и размер на данъкоплатеца, суми в млн. лева (% на несъответствие в скоби)

Размер	Възстановяване на данък	Дължим данък	Общо
Малки	240,7 (1,74%)	913,6 (3,98%)	1,154,3 (12,65%)
Средни	15,8 (4,77%)	8,1 (0,70%)	24,0 (2,86%)
Големи	4,3 (0,12%)	6,4 (0,12%)	10,7 (0,72%)

Оценките на недостига в събираемостта на ДДС сочат, че общите оценени проценти на несъответствие се различават значително между отделните сектори съгласно Класификацията на икономическите дейности (КИД)⁸⁸. Изключително високи проценти се наблюдават при недвижимите имоти (107,83 процента), професионалните, научните и техническите дейности (52,15 процента) и данъкоплатците, за които липсва информация по NACE (146,09 процента). До известна степен тези констатации отразяват факта, че възстановяванията, заявени от групата за въз-

⁸⁷ Те се основават на приблизителна оценка на съвкупния нетен ДДС, отчетен в нашата претеглена извадка за оценка, в размер на 11,445 млрд. лева, която е малко по-висока от съответната оценка в официалния доклад на ЕК за разликата в ДДС за 2019 г., публикуван през 2022 г. (11,061 млрд. лева). Съответните статистически данни въз основа на по-ниската оценка на съвкупните отчетени нетни задължения по ДДС, използвана в този доклад, са съответно 10,7 и 9,7 процента.

⁸⁸ КИД = Класификация на икономическите дейности.

становяване на платен данък, компенсират доста значителен дял от приходите, получени от групата с дължим данък, което води до малка база за изчисляване на процента на несъответствие. При категорията с „липсващ код по КИД“ исканията за възстановяване на суми компенсират малко повече от приходите, получени от групата с дължим данък. Въпреки че не е толкова екстремен, колкото резултатите за тези три промишлени сектора, общият изчислен процент на несъответствие е доста висок и за комбинираната категория услуги по кодове К, Р, Q, R и S на NACE (17,49 процента).

Сред подалите искане за възстановяване оцененият процент на несъответствие е особено висок за сектора на професионалните, научните и техническите дейности (20,52 процента). Одитираните данъчни декларации съставляват 92,8 процента от общата оценена разлика в този сектор, което показва, че програмата на НАП за данъчни ревизии по ДДС се справя доста ефективно с известните рискове, свързани със съответствието в този сегмент от популацията на заявителите за възстановяване.⁸⁹ Сравнително високи прогнозни нива на несъответствие се наблюдават и в някои други сектори на услугите, включително хранително-вкусовата промишленост (7,91 процента) и административните и спомагателните дейности (8,37 процента). Оцененият процент на несъответствие в сектора на строителството също е доста висок (8,56 процента). Особено ниски са оценените равнища на несъответствие сред искащите възстановяване в първичния икономически сектор – селско, горско и рибно стопанство (0,62 процента), минно дело, електроснабдяване и водоснабдяване (0,75 процента), в преработващата промишленост (0,14 процента), както и в сектора на информационните и комуникационните услуги (0,48 процента). Сред тези, които отчитат дължимо салдо, оценените проценти на несъответствие са доста сходни с тези, наблюдавани при комбинираните групи, с едно изключение – оцененият процент за

сектора на недвижимите имоти е много по-нисък (3,54 процента).

Резултатите показват, че програмата на НАП за данъчни ревизии по ДДС работи активно за преодоляване на известните рискове пред спазване на законодателството, свързани с различни сегменти от популацията с дължим данък. Най-високите прогнозни проценти на несъответствие в рамките на популацията с дължим данък са за комбинираната категория услуги по кодове К, Р, Q, R и S на КИД (7,48 процента), сектора на селското, горското и рибното стопанство (11,22 процента), професионалните, научните и техническите дейности (17,36 процента) и особено за данъкоплатците с липсваща информация по КИД (67,61 процента). В рамките на тези четири сектора ревизираните данъчни декларации съставляват съответно 32,3, 14,9, 19,1 и 49,9 процента от цялата прогнозна разлика в рамките на категорията.

В България процентът на несъответствие варира също и по региони, като по-слабо развитите Северен централен и Северозападен райони демонстрират особено висок процент на недостиг в събираемостта. В Таблица 2.3 са представени базовите оценки на недостига в събираемостта на ДДС по региони. Изключително високите общи проценти на несъответствие в Северния централен (41,71 процента) и особено в Северозападния район (212,35 процента) се дължат отчасти на факта, че заявените за възстановяване суми от групата с искане за възстановяване на данък слабо надвишават приходите от групата с дължим данък, което оставя малка база за оценка на общия процент на несъответствие. И в двата региона обаче се наблюдават относително високи равнища на несъответствие и в рамките на отделните групи – за възстановяване и за дължими суми, което предполага, че в тези региони несъответствието наистина е сравнително високо. Възможно обяснение би могло да бъде по-ниското ниво на развитие на тези регио-

⁸⁹ Съгласно разбивката на прогнозната недостиг в събираемостта на ДДС в Приложение Б, основан на по-високата оценка за недостига, 78,1 процента от прогнозната недостиг, свързан с лицата, подали искания за възстановяване в този сектор, се дължи на данъкоплатци с ревизия. Макар че този резултат е по-нисък от базовия, той все пак подсказва, че програмата за ревизии на НАП ефективно адресира проблемите със спазването на законодателството в този сектор.

ни – те се нареждат сред най-бедните в ЕС по отношение на БВП на глава от населението в ППС, което обикновено е в положителна корелация с по-високото ниво на неспазване на данъчното законодателство, но също така води до силно неблагоприятни демографски тенденции и недостиг на работна ръка, което от своя страна поражда проблеми с подбора на кадри в регионалните офиси на НАП.

Таблица 2.3. Разбивка на базовите оценки на недостига в събираемостта на ДДС по статус на искане за възстановяване/дължим данък и региони, суми в млн. лева (процент на несъответствие в скоби)

Регион	Искане за възстановяване	Дължим данък	Общо
Северо-източен	12,19 (0,61%)	58,94 (1,65%)	71,14 (4,52%)
Северен централен	17,23 (0,73%)	144,03 (7,34%)	161,26 (41,71%)
Северо-западен	21,56 (1,78%)	204,27 (18,52%)	225,83 (212,35%)
Юго-източен	3,65 (0,30%)	23,16 (1,18%)	26,80 (3,62%)
Южен централен	20,41 (0,41%)	68,84 (0,91%)	89,25 (3,50%)
Югозападен	185,83 (3,04%)	428,90 (3,25%)	614,73 (8,69%)

Изводи за бъдещи политики от проучването по метода „отдолу-нагоре“ на разликата в приходите от ДДС

Приходните органи биха могли да оптимизират програмите си за повишаване на събираемостта, за да се справят по-ефективно с популациите от данъкоплатци, които се отличават с относително висок риск по отношение на спазване на законодателството. Резултатите от проучването на недостига в приходите от ДДС по метода „отдолу-нагоре“ показват, че публикуваните

от Европейската комисия оценки „отгоре-надолу“ на недостига на ДДС за България може да са твърде ниски и че прогнозният рязък спад на недостига като дял от дължимите данъци през последните години е потенциално подвеждащ. Следователно е възможно да са налице по-големи възможности, отколкото се отчиташе от досегашните оценки, за увеличаване на приходите от ДДС чрез подобряване на процесите за данъчни ревизии и други дейности, насочени към спазване на законодателството.

Оценките „отдолу-нагоре“ предоставят данни за групите данъкоплатци на ДДС, при които процентът на несъответствие е относително висок. Така например данъкоплатците, които отчитат нетен дължим данък, обикновено имат по-висок оценен процент на несъответствие, отколкото тези, които търсят възстановяване. Сред тези, които отчитат нетно дължимо салдо, оцененият процент на несъответствие е особено висок при средните по размер предприятия и дружествата, които извършват дейност в определени сектори (включително различни услуги; професионални, научни и технически дейности; селско, горско и рибно стопанство), както и дружествата, които не отчитат своя сектор на дейност. Оценените проценти на несъответствие са сравнително високи и сред подалите искане за възстановяване на ДДС в някои сектори, включително професионални, научни и технически дейности, строителство, както и различни дейности в сферата на услугите. От географска гледна точка данъкоплатците, които са регистрирани в Северозападния, Северния централен и в по-малка степен в Югозападния район, имат относително високи проценти на неспазване на изискванията за ДДС.

Ревизиите вече ефективно се справят с концентрацията на случаи на несъответствие по отношение на ДДС, включително в някои от секторите, които се характеризират с особено висок риск за спазването на изискванията. Съществуват обаче потенциални начини за усъвършенстване на програмите за ревизии и други дейности по спазване на законодателството, за да се постигне по-висока степен на доброволно съответствие и

събиране на по-голям дял от недекларираните данъци. Така например, въпреки че НАП използва автоматизирани периодични оценки на риска, които помагат за насочване на ресурсите за ревизии към областите с висок риск за съответствието сред искащите възстановяване, съответни оценки за риска не се приписват на данъкоплатците, които отчитат дължим данък. Предвид сравнително високите нива на несъответствие в популацията на данъкоплатците с дължим данък, изглежда полезно да се проучат начини за разработване на подходящи оценки на риска и за тази група данъкоплатци. В по-общ план, потенциално повишение в събиремостта на приходите от ДДС може да бъде постигнато чрез по-систематичен подход към подбора на ревизиите по ДДС и други дейности по спазване на законодателството, който да се ръководи в по-голяма степен от анализа на данни.

Глава 3.

Ефективност и ефикасност на бюджетните разходи



Динамика на бюджетните разходи

Държавните разходи на България са сравнително ниски в сравнение с тези на повечето сходни страни от ЕС. България се придържа към сравнително ограничено преразпределение на средства от бюджета в сравнение с повечето държави-членки на ЕС. Това е свързано с необходимостта от провеждане на разумна фискална политика поради режима на валутен борд, а през последните години – и във връзка с официално обявената цел за присъединяване към еврозоната в близко бъдеще. Въпреки значителното увеличение на консолидираните разходи през 2020-2021 г. в отговор на кризата, предизвикана от COVID-19, съотношението на разходите към БВП в размер на 41,6 процента от БВП през 2021 г. остава сред най-ниските в ЕС.⁹⁰ Въпреки че фискалната дисциплина и предпазливост са едно от безспорните макроикономически предимства на България, ограниченото преразпределение, съчетано с неефективност, води до сериозно недофинансиране на някои публични системи и програми, което застрашава постигането на по-ускорено развитие.

Разпределението на фискалните разходи по икономически елементи в България до голяма степен съвпада с това на структурно сходните страни, но пенсиите имат значително по-голяма тежест. Средногодишните фискални разходи на България по икономически елементи са до голяма степен сходни както с тези на структурните аналози, така и на страните от групата по ниво на доходи, към които принадлежи и България (страни с по-висок среден доход – UMIC) и страните от регионалната група (Европа и Централна Азия – ЕЦА), въпреки наличието на някои забележими различия (Графика 3.1). Двете най-големи пера в разходната част на бюджета на България са заплатите на

заетите в публичния сектор (средно 8,5 процента от БВП за периода 2015-2022 г.) и пенсиите (9,2 процента от БВП). Но докато разходите за заплати имат сходен дял с този на структурните, регионалните и подоходните аналози, пенсиите имат много по-голяма тежест в бюджета на България в сравнение с всички останали групи за сравнение. Големият дял на бюджетните разходи за пенсии се дължи на значително по-лошата демографска ситуация в България и на почти несъществуващия капиталов стълб на пенсионната система⁹¹ което прави финансираната от бюджета разходопокривна система основен източник на пенсионни доходи. Нещо повече, една от фискалните мерки в отговор на пандемията (2020-2021 г.) и последвалия инфлационен шок (2022 г.) бяха пенсионните добавки и последвалото значително увеличение на пенсиите, което разшири общия разход за пенсии – между 2020 и 2022 г. разходите за пенсии нараснаха от 9,3 процента (2020 г.) на 10,3 процента от БВП (2021 г.), като последната стойност е най-високата за разглеждания период (2006-2022 г.).

Относително ниският дял на капиталовите разходи в България също е основен източник на различия в сравнение със средните стойности за групата на страните с по-високи средни доходи (UMIC) и региона на Европа и Централна Азия (ЕЦА). Делът на капиталовите разходи в България е особено нисък от началото на епидемията от COVID-19 (съответно 4,2, 2,9 и 3,6 процента от БВП през 2020, 2021 и 2022 г.), въпреки приближаващия край на програмния период 2014-2020 г. за фондовете на ЕС (които обикновено финансират значителен дял от капиталовите разходи на България), както и стартиралото през 2022 г. изпълнение на Националния план за възстановяване и

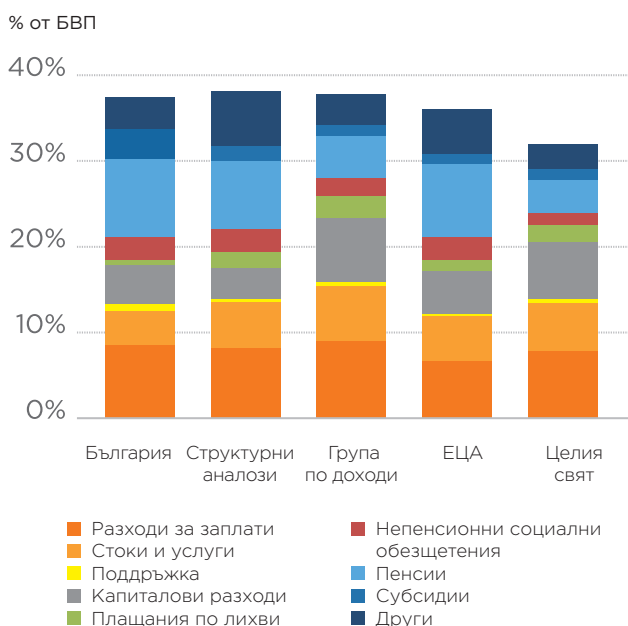
⁹⁰ Евростат (набор от данни). 2023 г. „Държавни приходи, разходи и основни статистически агрегати“ (Government revenue, expenditure and main aggregates). Брюксел.

⁹¹ България има едно от най-бързо застаряващите населения в ЕС, като прогнозите са, че коефициентът на зависимост на населението в напреднала възраст (съотношението между лицата над 65 години и тези на възраст 20-64 години) ще се влоши рязко – от 36 процента през 2019 г. до 60,8 процента през 2070 според последния доклад за застаряването на населението (2021 г.) на Европейската комисия.

устойчивост (НПВУ). Относително ниският дял на капиталовите разходи през 2020-2022 г. може да се отдаде както на шока от пандемията върху бюджета, когато редица правителства преминаха от капиталови към текущи разходи в подкрепа на домакинствата и фирмите, така и на политическата нестабилност през 2021-2022 г. (Графика 3.2). Поредицата от предсрочни избори и честата липса на парламент и редовно правителство от пролетта на 2021 г. нататък доведоха до забавяне на подготовката и изпълнението на публични инвестиционни проекти по програмите и мерките, финансирани от ЕС. Неоптималното усвояване на средствата от ЕС е пропусната възможност да се повиши потенциалът за растеж на страната и да се подкрепят нейната конкурентоспособност, приобщаване, екологизация и цифровизация.

Анализът на бюджетните отклонения (АБО) показва, че капиталовите разходи в България често са значително под заложените. Анализът на бюджетните отклонения⁹² за периода 2016-2022 г. показва, че действителните общи разходи на България обикновено се придържат плътно към одобрените бюджети⁹³ като действителните разходи никога не надвишават планираните суми. Въпреки това разбивката на разходите по икономически елементи разкрива, че цялостното изпълнение на заложените разходи крие значително неизпълнение и преизпълнение на разходите по повечето пера. Най-голямо внимание заслужава разминаването между заложен и действителен разход при капиталовите разходи, където изпълнението се колебае в широк диапазон между 31 процента (2021 г.) и 94 процента (2019 г.) от планираните разходи. Едва през 2018 г. действителните капи-

Графика 3.1. Разпределение на годишните бюджетни разходи, средно за периода 2015-2022 г.



Източник: Фискална база данни BOOST на СБ.
 Бележка: Сходните държави са Полша, Естония, Чешката република, Словашката република, Словения, Хърватия, Румъния, Северна Македония, Турция и Литва.

талови разходи по държавния бюджет надхвърлят планирания размер (111 процента), като е важно да се отбележи, че капиталовите разходи по консолидирания бюджет са 88 процента от планираното.⁹⁴ АБО потвърждава скритата роля на капиталовите разходи като бюджетен буфер, но също така наемква за потенциални проблеми по отношение на капацитета на публичните органи да изпълняват проектите за капиталови разходи в рамките на планираните срокове.

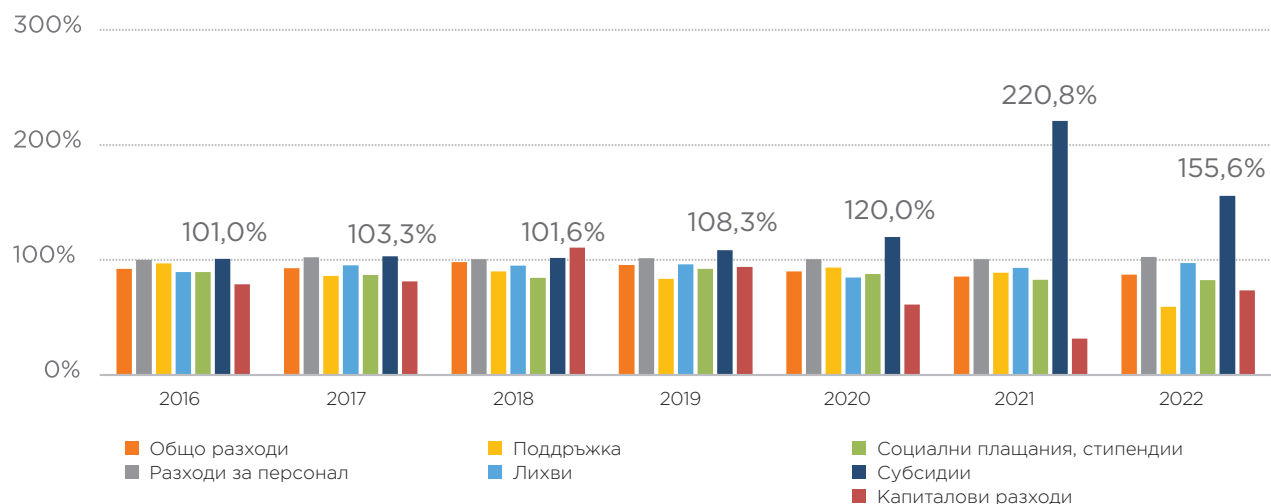
92 Анализът на бюджетните отклонения (АБО) е друг полезен подход за оценка на качеството на бюджетното планиране, управлението на публичните финанси и надеждността на бюджета като цяло. Той сравнява действителните резултати от изпълнението на приходите и разходите с първоначалните бюджетни планове.

93 За този анализ използваме бюджета на централното правителство (известен още като държавен бюджет) поради липсата на пълна и последователна информация за одобрените консолидирани правителствени бюджети.

94 Вж. Отчет за изпълнението на бюджета – накратко, 2018 г., Министерство на финансите, на Интернет страница minfin.bg.

Графика 3.2. Бюджетни разходи, държавен бюджет

Процент от планираното



Източник: Министерство на финансите, бюджетна статистика на държавата (централно правителство).

Неизпълнението на капиталовите разходи е компенсирано от преизпълнението на някои позиции по текущите разходи, по-специално тези за субсидии и за персонал. И ако значителното превишаване на разходите за субсидии през 2020-2022 г. може да се отдаде до голяма степен на субсидирането на дружествата в отговор на кризата с COVID-19 и скока в енергийните разходи след руската инвазия в Украйна през 2022 г., периодът преди пандемията също показва, че действителните разходи за субсидии надвишават планираните суми. Това важи и за разходите за персонал (заплати и осигурителни вноски за работещите в публичния сектор), при които се отчита превишение за целия период, вариращо от ниските 0,2 процента над планираното (2016 г.) до 2,4 процента над планираното (2022 г.). Макар това вътрешно прехвърляне на разходи между различните пера да е спомогнало за това общите разходи да се държат под контрол (т. е. под или в съответствие с първоначално планираните), пренасочването на част от капиталовите разходи като текущи разходи в течение на годината срива доверието в бюджета. Освен това икономистите от капиталови разходи обикновено се правят за сметка на забавени или спрени

мащабни инфраструктурни проекти, което подкова потенциала на страната за икономически растеж.

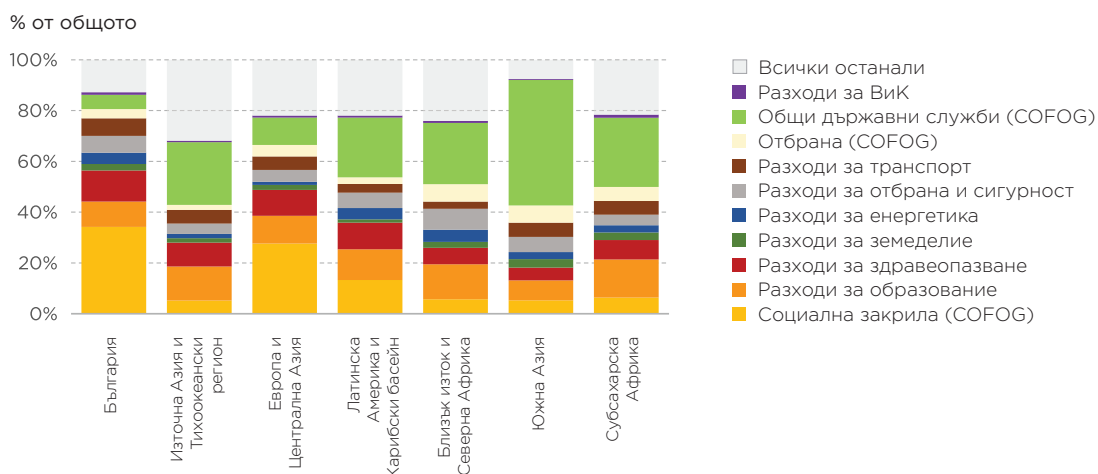
Разпределението на фискалните разходи по функции на държавното управление в България е сходно със средното за региона на Европа и Централна Азия, макар че са налице няколко важни отлики. Разпределението на фискалните разходи по функции (осреднено за периода 2015-2022 г.) показва, че България има разпределение, което е сходно със средното за ЕЦА, макар че са налице няколко важни разлики. Най-значимата от тях е по-големият дял на разходите за социална защита, но е важно да се отбележи, че в тези разходи са включени и пенсиите. Последните имат основен принос за високия дял на фискалните разходи за социална защита, тъй като за периода 2006-2022 г. представляват между 21,3 процента и 26,8 процента от годишните консолидирани разходи. Спрямо БВП разходите за пенсии през периода 2006-2022 г. се колебаят между 7,4 процента (през 2007 г.) и 10,3 процента от БВП (през 2021 г.).

Здравеопазването, отбраната и сигурността, енергетиката и транспортът също имат по-висок от средния дял в бюджета на България

главно за сметка на относително по-ниските разходи за администрация (т. е. общи държавни служби) и образование. Разходите за здравеопазване (5,8 процента от БВП през 2021 г.) са доста под средните за ЕС (8,1 процента от БВП); относително по-ниският им дял в общите разходи може да се отдаде на слабо преразпределение чрез бюджета в страната. За разлика от това обаче разходите за отбрана и сигурност, които възлизат на 2,7 процента от БВП, са не само много по-ви-

соки от средните за ЕС (1,7 процента от БВП през 2021 г.), но и са категорично най-високите в ЕС (Графика 3.3). Последното може в голяма степен да се отдаде на проявите на неефективност в Министерството на вътрешните работи и по-конкретно на значителната (гражданска) администрация в министерството, която е основната причина за прекомерните разходи за заплати, които натежават значително върху бюджетните разходи за отбрана и сигурност.⁹⁵

Графика 3.3. Структура на разходите по функции на държавното управление, средно за периода 2015-2022 г.



Източник: База данни BOOST на Световната банка, Евростат - GOV_10A_EXP, актуализирана на 28 април 2023 г.

95 За повече подробности вж. Световна банка, „България: Преглед на разходите за полиция и противопожарна охрана“ (Bulgaria: Spending Review on Policing and Firefighting), 2018 г.

Бюджетни разходи: Анализ на ефективността

Анализът на ефективността на публичните разходи е ключов за идентифициране на потенциални възможности за подобрения на съотношението качество/цена и разпределението на обществени ресурси. Във времена на ограничени фискални възможности или на засилена фискална консолидация подобен анализ може да помогне за генерирането на допълнителни ресурси за посрещане на социални и икономически нужди. От макроикономическа гледна точка анализът на ефективността е равнозначен на анализ на производителността на публичния сектор, тъй като при него се изследват избрани резултати или показатели за ефективност спрямо дадено ниво на вложените ресурси (или обратното) и/или се прави сравнителен анализ на разглежданата държава спрямо най-добре представящите се сред структурно сходните страни. Като се има предвид, че публичните разходи заемат значителен дял от БВП (средно 51,5 процента от БВП за ЕС през 2021 г., например), повишаването на производителността в публичния сектор би позволило значително намаляване на вложените ресурси и разумно управление на разходите, без да се прави компромис с резултатите, или обратно, би довело до подобряване на резултатите при същите нива на разходи.

Слабостите в процеса на възлагане на обществени поръчки могат да бъдат източник на значителна неефективност. Подобни слабости в крайна сметка водят до неоптимални резултати по отношение на съотношението качество-цена за публичните средства. Това е особено важно за нововъзникващите пазари и развиващите се страни с институционални и управленски слабости и България не прави изключение. Една публикувана неотдавна информационна бележка относно неконкурентните практики в областта на обществените поръчки в България⁹⁶ показва, че България се характеризира с относително висок риск от неконкурентни практики и корупция в областта на обществените поръчки в сравнение с нейните аналози от ЕС и тези рискове са се увеличили през последните години. Като след-

ваща стъпка в опит за количествено определяне на фискалната цена на неконкурентните обществени поръчки, екипът на Световната банка наскоро приключи изготвянето на стратегически анализ на доставките, който предлага аналитична рамка, помагача да се идентифицират потенциалните икономии при възлагане на обществени поръчки. По-конкретно анализът оценява потенциалните икономии за изследвания период (2007-2022 г.) на 5,3 процента от общата стойност на сключените договори за обществени поръчки или около 1,3 млрд. лева (0,7 млрд. евро) (за подробности вж. Каре 3.1 по-долу). Най-голямо въздействие по отношение на потенциалните икономии може да се постигне чрез подобряване на броя на кандидатите, участващи в тръжните процедури. Ако броят на търговете, в които участват само един или двама оференти, бъде намален с 60 процента и вместо това при симулациите се включат поне трима (до 6-ма оференти), могат да бъдат постигнати икономии в размер на около 580 млн. лева. Други мерки, които биха могли да спомогнат за увеличаване на конкуренцията и постигане на по-добри цени при обществените поръчки, са увеличаване на участието на малки и средни предприятия (МСП), премахване на кратките периоди на обявяване на ОП и оптимизиране на периодите за вземане на решения, както и разширяване на базата на доставчиците чрез разбиване на пазарната концентрация.

Анализът на фискалната цена на неконкурентните обществени поръчки показва, че най-големият нетен ефект ще дойде от насърчаването на повече потенциални оференти, включително МСП, да участват в тръжните процедури. Други мерки като например предлагане на програми за обучение на представители на дружествата за това как да се подготвят за подаване на оферти или да получат помощ при изготвянето на необходимата документация, биха могли да доведат до значителни икономии, тъй като може да се очаква, че ще намалят дела на търговете с един участник. Освен това премахването на много кратките (или много дълги-

⁹⁶ Вж. Михали Фазекаш, Тот, Б. и Полторацкая, В., Корупционни рискове и завладяване на държавата при обществените поръчки в България (Corruption Risks and State Capture in Bulgarian Public Procurement), Работен документ за изследване на политиката, Световна банка, 10444, май 2023 г.

те) срокове за подаване на офerti и увеличаването на участието на по-малките дружества в търговете за обществени поръчки също е свързано с по-ниска цена на поръчките. Въпреки че по-голяма част от

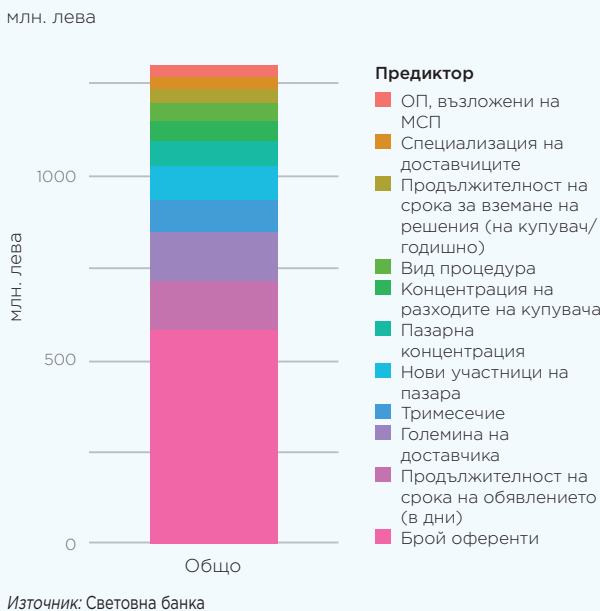
поръчките се провеждат чрез открита процедура,⁹⁷ е налице възможност да се увеличи допълнително използването на открити процедури за сметка на другите видове процедури.

Карe 3.1. Фискални разходи за неконкурентни обществени поръчки

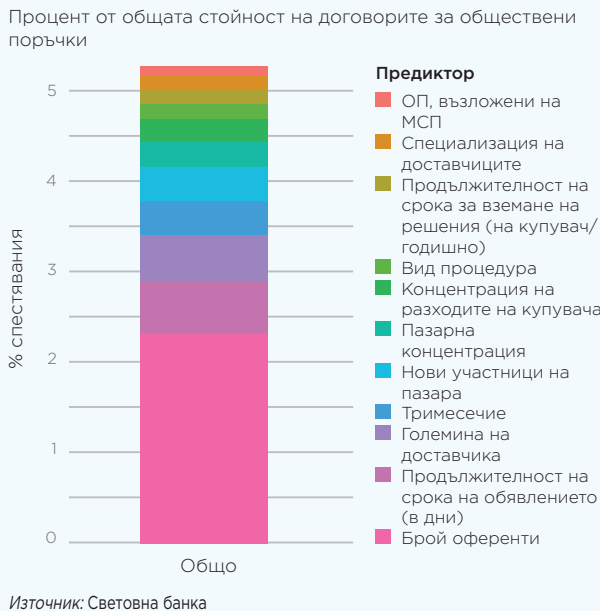
С помощта на традиционни методи за стратегически анализ на източниците и прилагане на съвременни техники за анализ на данни, екипът на Световната банка разработи аналитична рамка (за повече подробности вж. Приложение 5), която помага да се разберат по-добре решенията за възлагане на обществени поръчки, очертава потенциалните стратегии за икономии и изчислява очакваните спестявания при договарянето на обществени поръчки. Въз основа на данните от договорите за обществени поръчки в България за периода 2007-2022 г., потенциалните фискални икономии в резултат на подобряването на процеса на възлагане на обществени поръчки и повишаването на неговата конкурентоспособност се

оценяват на около 5,3 процента от общата стойност на договорите, или приблизително 1,3 млрд. лева (Графики К3.1.1 и К3.1.2). Поради ограничения в данните, например липсваща информация за изпълнението на договорите, тези стойности могат да се считат за консервативни. В подобен анализ на относителните цени в Северна Македония Фазекаш и др. (2023 г.)⁹⁸ оценяват значително по-високо потенциалните спестявания – близо 14 процента. Абду и др. (2022 г.) констатирали сходни резултати за Румъния, където потенциалните икономии възлизат на 4,4 процента от общите разходи за обществени поръчки, макар и да разглеждат само по-тесен набор от прогнозни фактори (предиктори), свързани с корупционните рискове.

Графика К3.1.1. Общи спестявания, свързани с всяка от интервенциите, България 2007-2022 г.



Графика К3.1.2. Общи спестявания, свързани с всяка от интервенциите, България 2007-2022 г.



⁹⁷ По-малко от една четвърт от всички обществени поръчки се възлагат чрез процедури, които не са открити.

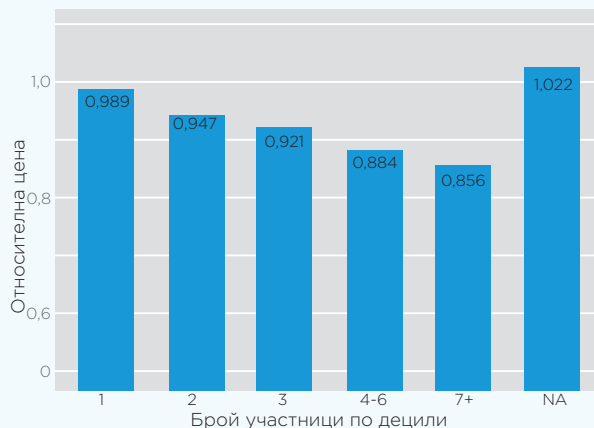
⁹⁸ Фазекаш, Михали, Нора Регош, Бенц Тот и Здравко Велянов. 2023 г. „Стратегическо обезпечаване и екологизиране на обществените поръчки в Северна Македония“ (Strategic Sourcing and Greening Public Procurement in North Macedonia). Световна банка, предстоящо издание.

Най-голямо въздействие по отношение на потенциалните икономии чрез намаляване на относителните цени може да се постигне чрез увеличаване на броя на участниците в тръжните процедури. Почти една четвърт от цялата стойност на поръчките, възложени през анализирания период, или 12,8 млрд. лева са разпределени чрез процедури с единствен участник (Графика К3.1.3). Намаляването с 60 процента на броя на тръжните процедури, в които участват само един или двама оференти и замяната им със симулиран брой от поне 3-ма (до 6-ма) оференти ще доведе до икономии, които възлизат на приблизително 580 млн. лева или 2,37 процента от общата стойност на поръчките за анализирания период. Потенциалните стратегии за увеличаване на броя на оферентите могат да включват разработване на програми за обучение, които могат да бъдат насочени към определени групи доставчици или улесняване на достъпа до документацията и процесите на кандидатстване.

Други мерки, които да увеличат участието на по-малките дружества в търговете за обществени поръчки, могат да доведат до допълнителни икономии. Малките компании се асоциират с по-ниски относителни цени в сравнение със средните и големите дружества. Прехвърлянето на половината от поръчките от последните две групи към групата на малките компании може да доведе до икономии в размер на 129 млн. лева или 0,53 процента от стойността на договорите за обществени поръчки.

Два прогнозни фактора (предиктора) със силно въздействие са свързани с качеството на организация на тръжния процес – броя на дните за обявяване на дадена тръжна процедура и броя на дните за вземане на решение от купувача. Подобрения като премахване на твърде кратките периоди на обявление и предоставяне на потенциалните участници в търга на средно поне 29 дни преди подаването на оферти водят до икономии, които се изчисляват на 137 млн. лева (Графика К3.1.4 и К3.1.5). И все

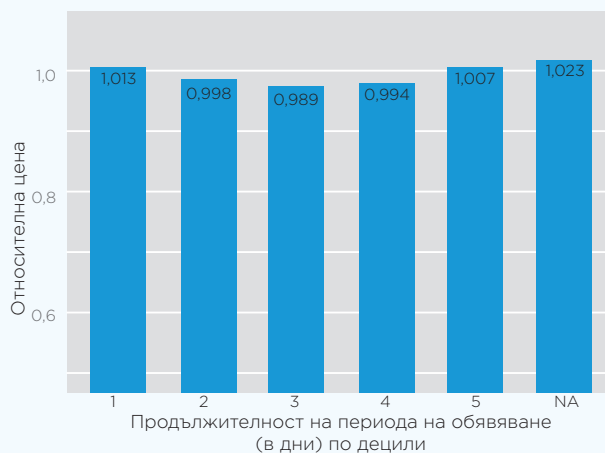
Графика К3.1.3. Въздействие на броя на участниците в тръжните процедури върху относителните цени, България 2007-2022 г.



Източник: ЕК, Евростат.

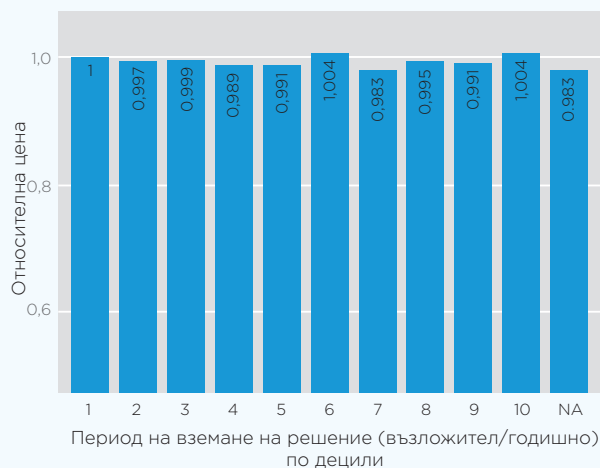
пак политиките трябва да внимават, когато удължават твърде много периодите на обявяване, тъй като прекалено дългите срокове за подаване на оферти (от средно 60 или повече дни), също са свързани с по-лоши резултати в смисъл на по-високи относителни цени. Такива практики могат да бъдат резултат от евентуален спор или обжалване на тръжната процедура, лошо подготвяне на тръжната процедура или потенциални нередности.

Графика К3.1.4. Въздействие на продължителността на периода на обявяване в дни върху относителните цени, България 2007-2022 г.



Източник: ЕК, Евростат.

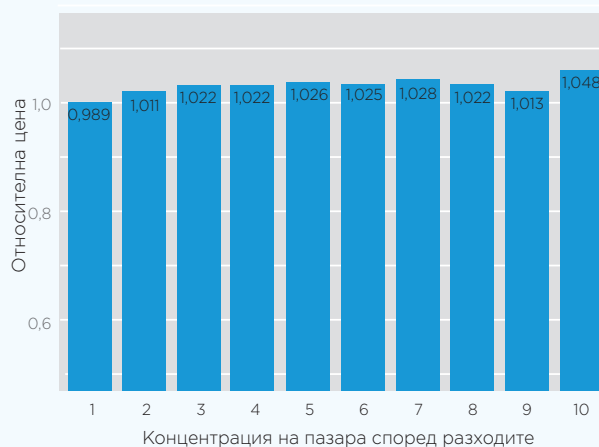
Графика КЗ.1.5. Въздействие на осреднения период на вземане на решение върху относителните цени, България 2007-2022 г.



Източник: ЕК, Евростат.

Концентрацията на пазарно ниво също оказва съществено влияние върху относителните цени. Пазарите, които са силно концентрирани, т. е. доминирани от един или няколко доставчици, показват по-високи относителни цени (Графика КЗ.1.6). При разбиване на най-големите монополи и олигополи и диверсификация на базата на доставчиците биха могли да се реализират приблизителни икономии в размер на 67 млн. лева. Например двете най-високо концентрирани категории с най-малко доставчици са получили почти 40 процента от общата стойност на поръчките. Въпреки че се изискват някои технически спецификации, наличие на патенти или по-добър контрол на спецификациите, резултатите показват, че е налице потенциал за постигане на икономии, който би могъл да оправдае подобни действия.

Графика КЗ.1.6. Въздействие на пазарната концентрация върху относителните цени, България 2007-2022 г.



Източник: ЕК, Евростат.

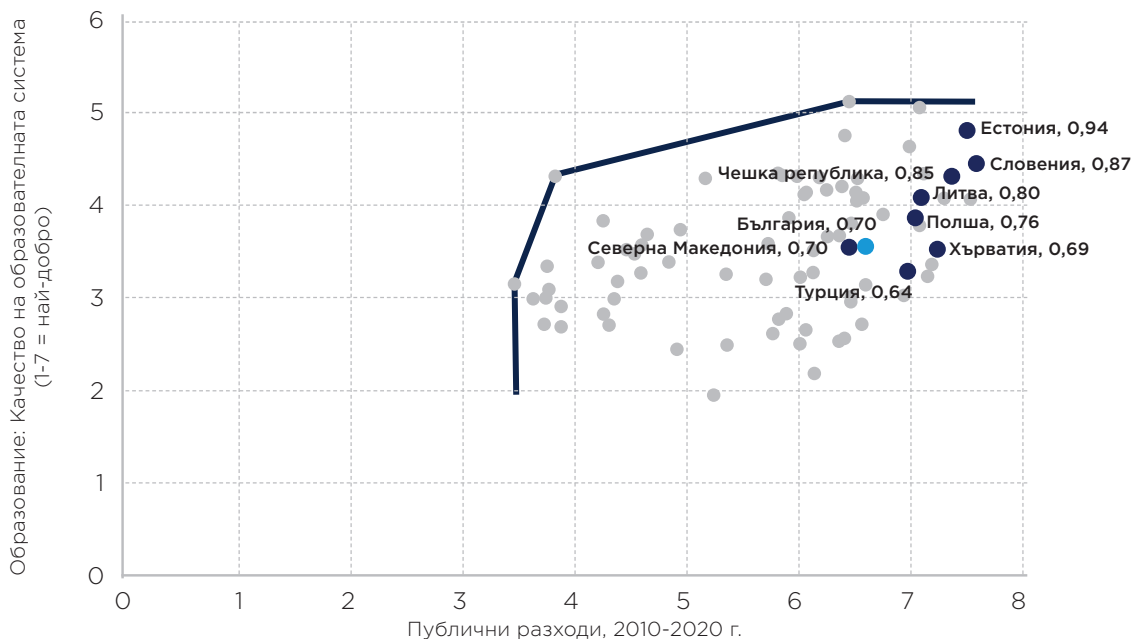
Тези констатации сочат, че е налице необходимост от въвеждане на систематичен и непрекъснат мониторинг на изпълнението на обществените поръчки. Използването на инструменти за мониторинг, като например инструмент за разработване на възможни сценарии, би позволило да се тестват различни пакети и мащаби на интервенциите, да се правят прогнози за очакваните икономии и да се проверяват действителните резултати, когато постъпят данни за обществени поръчки, проведени след интервенциите. Освен това намаляването на броя на търговете, в които участват само един (или двама) оференти, има най-голям потенциал за икономии при обществените поръчки.

Специален фокус 3.1. Ефективност и ефикасност на разходите за образование

Ефикасността на разходите за образование се нуждае от подобрене. Задълбоченото проучване на ефикасността на основните разходни пера по публични сектори показва, че България изостава по отношение на обема на разходите в сектора на образованието и би могла да има ползи от подобрената ефикасност на тези разходи. Традиционният анализ на ефикасността на разходите, базиран на граничен анализ на данните по метода DEA (Data Envelopment Analysis)⁹⁹ показва, че разходите за образование в България са далеч от тези на най-добре представящите се структурно сходни страни от региона по отношение на различни мерки за ефикасност (Графика СФ3.1.1 и СФ3.1.2). Така например, по отношение на постигнатото цялостно качество на образователната система¹⁰⁰ за даденото ниво на публични

разходи за образование, България стои далеч под границата на ефикасност за повечето си структурно близки страни (за които са налични сравними данни в базата данни BOOST) – Полша, Литва, Чехия, Словения и Естония. Северна Македония и Хърватия показват резултат за ефикасност сходен на този на България, докато Турция изостава. По подобен начин, по отношение на коригираните спрямо обучението години училищно образование¹⁰¹ като показател за ефикасност, България е изпреварена от всички свои структурно близки страни от Централна и Източна Европа, като само Северна Македония и Турция се представят по-слабо. Същото важи и за качеството на образованието по природни науки, измерено от Световния икономически форум (СИФ) в неговия Доклад за глобалната конкурентоспособност.

Графика СФ3.1.1. Ефикасност на разходите за образование по избрани показатели за изпълнение, граничен анализ по метода DEA



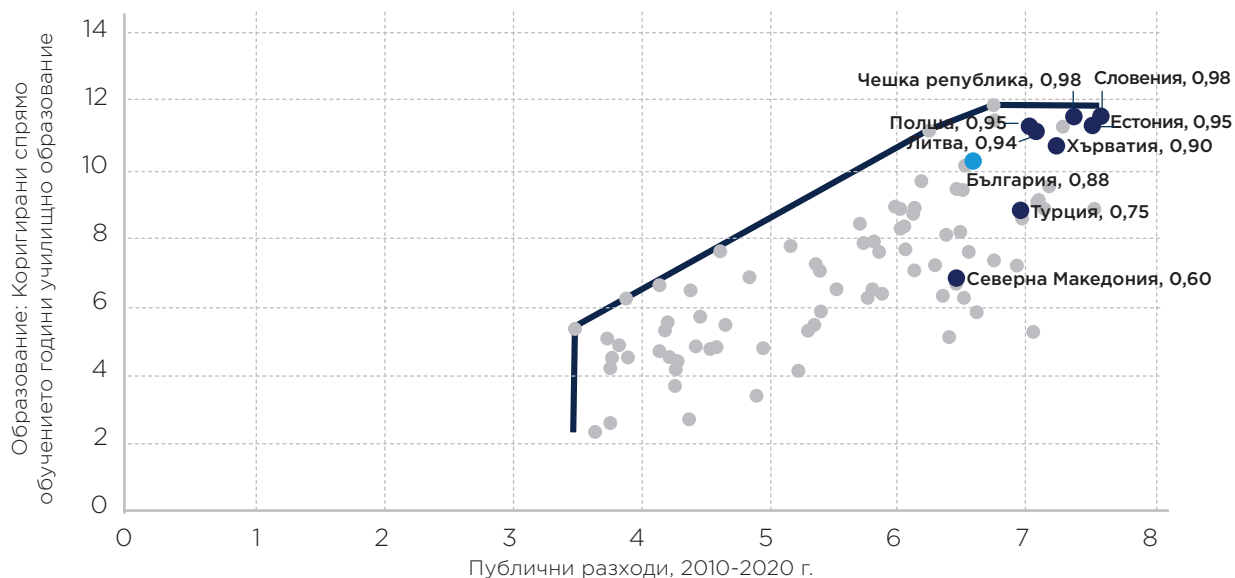
Източници: Световен икономически форум (СИФ), Индикатори за световното развитие (WDI), Индекс на човешкия капитал (HCI), база данни BOOST, изчисления на екипа. Бележка: Тъмносините точки са страните за сравнение (за които има налични стандартизирани данни в базата данни BOOST) и включват Полша, Естония, Чешката република, Словения, Хърватия, Северна Македония, Турция и Литва.

⁹⁹ DEA (Data Envelopment Analysis), Граничен анализ на данните е непараметричен, детерминистичен подход, при който границата се генерира въз основа на наблюдаваните стойности, а оценките за ефикасност се определят от отдалечеността на наблюденията за отделните страни от най-добре представилите се за дадено ниво на вложените ресурси или произведената продукция.

¹⁰⁰ Измерено от Световния икономически форум (СИФ) в неговото проучване на глобалната конкурентоспособност (GCS), средна стойност на показателите за периода 2010-2021 г.

¹⁰¹ Измерени от Индекса на човешкия капитал, публикуван в базата данни на Световните индикатори за развитие (WDI).

Графика СФ3.1.2. Ефикасност на разходите за образование по избрани показатели за изпълнение, граничен анализ по метода DEA



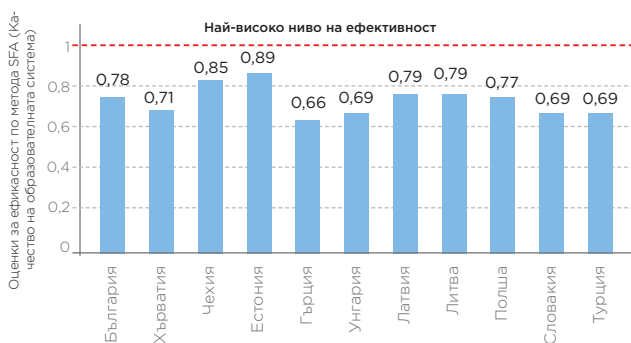
Източници: Световен икономически форум (СИФ), Индикатори за световното развитие (WDI), Индекс на човешкия капитал (HCI), база данни BOOST, изчисления на екипа. Бележка: Тъмносините точки са страните за сравнение (за които има налични стандартизирани данни от базата данни BOOST) и включват Полша, Естония, Чешката република, Словения, Хърватия, Северна Македония, Турция и Литва.

Стохастичният граничен анализ също показва, че България е далеч от най-високото ниво на ефикасност в образованието. Стохастичният граничен анализ (SFA)¹⁰² до голяма степен потвърждава констатациите за неоптимална ефикасност на българската образователна система. Съответно България не е сред страните с най-високи резултати в региона, а по-скоро се нарежда около средното ниво.

Не е изненадващо, че балтийските страни (Естония, Латвия и Литва) се открояват сред сходните на България държави с най-високо качество на образованието за даденото ниво на публични разходи, заедно с Чешката република и Полша. Ако България трябва да достигне най-високото ниво на ефикасност, това би означавало повишаване на ефикасността с 23,06 процента (Графики СФ3.1.3 и СФ3.1.4).

Графика СФ3.1.3. Качество на образователната система

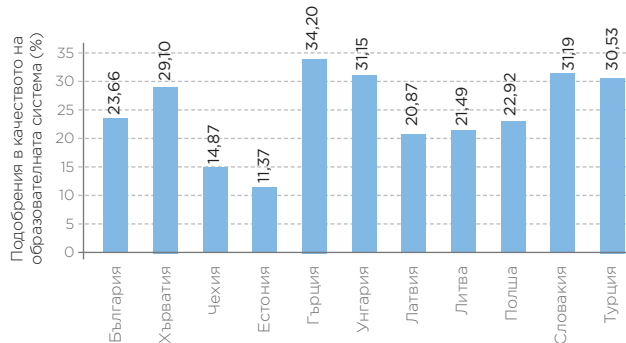
Резултат от образованието: Качество на образователната система



Източници: Световен икономически форум (WEF), Индикатори за световното развитие (WDI), Индекс на човешкия капитал (HCI), база данни BOOST, изчисления на екипа. Бележка: Горизонтална ос: средни публични разходи за образование за периода 2010-2020 г.

Графика СФ3.1.4. Потенциални подобрения в качеството на образователната система

Повишаване на качеството на образователната система (%)



Източници: Световен икономически форум (WEF), Индикатори за световното развитие (WDI), Индекс на човешкия капитал (HCI), база данни BOOST, изчисления на екипа. Бележка: Горизонтална ос: средни публични разходи за образование за периода 2010-2020 г.

¹⁰² За разлика от DEA, стохастичният граничен анализ (SFA) е параметричен подход, който оценява производствената функция на границата на производствените възможности въз основа на наблюдаваните стойности.

Ефективността на разходите за образование от гледна точка на резултатите от обучението също е източник на сериозна загриженост и се нуждае от вниманието на управляващите. Иконометричният анализ на Световната банка за ефективността на разходите за образование по отношение на резултатите от обучението за периода 2018-2022 г. в България (вж. Приложение 3) показва, че ефективността на бюджетните разходи за начално и средно образование от гледна точка на резултатите от обучението също се нуждае от спешно внимание от страна на управляващите. Разглеждайки (1) съществуващата връзка между разходите на ученик и резултатите от обучението на общинско ниво; и (2) потенциалното причинно-следствено въздействие на разходите на ученик върху резултатите от обучението на индивидуално ниво, анализът на Световна банка прави следните констатации:

1. Връзката между разходите на ученик и резултатите от обучението на общинско ниво е отрицателна и е преобладаващо статистически незначима. Рза да се изследва връзката между разходите за ученик и обучението на общинско равнище, са приложени техники за анализ на панелни данни на общинско равнище, като са използвани резултатите от националното външно оценяване по български език и литература и по математика за 7-ми клас и държавните зрелостни изпити по български език и литература за 12-ти клас. Анализът показва, че при най-простия модел връзката между разходите за един ученик и резултатите от обучението е отрицателна и значима със стойности между -0,6 и -0,3 стандартни отклонения, свързани с 1 процент увеличение на разходите за един ученик, в зависимост от индикатора за резултатите от обучението (т. е. от конкретния използван изпит). Въпреки това, тъй

като системата за финансиране на образованието е базирана на прогнозни разходи, след като се въведат общинските характеристики, които не се променят във времето и социално-икономическите характеристики на полагащите изпитите, величината на коефициента силно намалява, а статистическата значимост отслабва или всъщност се губи в повечето случаи.¹⁰³

Важно е да се уточни, че тази връзка не може да се тълкува като причинно-следствена. Резултатите са в съответствие с тези, установени от Христова и Зондергард (2020 г.)¹⁰⁴ и показват фокуса на разходите за образование в полза на бедните. Схемата на държавните субсидии за образование към общините е основана на критерии, които отразяват предизвикателствата при предоставянето на образователни услуги (подход на входящите ресурси). В резултат от това общините с най-големи социално-икономически затруднения са тези, които получават най-голям размер на средствата за един ученик. Като се има предвид, че социално-икономическите характеристики на учениците и тяхната среда са значими прогнозни фактори (предиктори)¹⁰⁵ на резултатите от обучението, учениците в общините с повече трудности при предоставянето на образователни услуги са също така ученици с по-ниски средни нива на обучение.

2. Не се наблюдава въздействие на разходите на ученик върху резултатите от обучението. При този анализ е използван моделът на „разлика в разликите“, който стъпва върху вариациите в разходите на ученик между отделните общини след промяната през 2019 г. на правилото за разпределяне на субсидиите за образование. Целта е да се направи приблизителна причинно-следствена оценка на въздействието на разходите за един ученик върху

103 Резултатите от обучението в 12-и клас са представени в Таблица 2 и следват същата логика на отслабване на коефициента за връзката между разходите на ученик и обучението, след като се включат променливи за контрол на наблюдаемите и ненаблюдаемите характеристики на общините.

104 Вж. Христова, А. и Л. Зондергард. 2020 г. Глава 9: Проучване за България в „Ролята на бюджетните трансфери между централното правителство и местните власти за подобряване на резултатите от образованието“ (The Role of Intergovernmental Fiscal Transfers in Improving Education Outcomes) под редакцията на Самер Ал-Самарай и Блейн Люис. Световна банка.

105 Като се използват данните за учениците от 7-ми и 12-ми клас през периода 2018-2022 г. може да се отбележи, че само полът на ученика, образователното равнище на родителите (образователното равнище на родителя/настойника с по-високо равнище) и трудовият статус на родителите (трудовият статус на родителя/настойника с по-висок статус) обясняват около 20 процента от наблюдаваната дисперсия в резултатите от обучението.

обучението. През 2018 г. бяха въведени промени във формулата, използвана за разпределяне на средствата от националния бюджет към общините. С тази реформа броят на групите общини за разпределение на средствата беше увеличен от 7 на 8, като освен това бяха включени нови критерии с аргумента, че някои общини се нуждаят от повече средства, за да предоставят образователни услуги. Резултатите сочат, че обучението на учениците, записани в училища в общини, в които е имало увеличение на разходите за един ученик, не се е подобрило. Тези резултати остават устойчиви при различните показатели за резултатите от обучението.

За потвърждаване на тези резултати моделът беше оценен и като се включиха социално-демографските характеристики на учениците като резултативни променливи. Като се има предвид, че социално-демографските условия на учениците са много добър прогностичен фактор за резултатите от обучението, беше изследвано дали в общините, в които е имало промяна в разходите на ученик в резултат на новите правила за отпускане на субсидиите, са настъпили промени в социално-демографските характеристики на учениците. Резултатите разкриват, че такива промени не са настъпили, което би могло да обясни защо увеличението на разходите на ученик не е ока-

зало влияние върху резултатите от обучението.

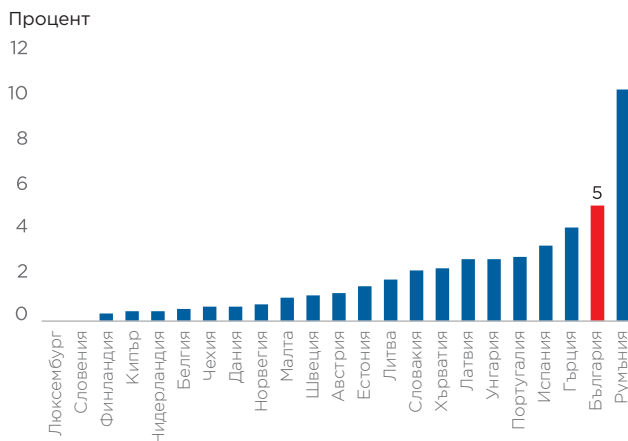
Горният анализ показва, че подобряването на ефективността и ефикасността на разходите за образование ще изисква цялостно преосмисляне на начина, по който се разпределят бюджетните средства за образование. По-конкретно, това би изисквало преминаване от сегашния подход, основан на входящите ресурси (разходите), при който средствата са обвързани предимно с броя на учениците, броя на класовете и училищата, както и с разходите за тях, към подход, ориентиран към резултатите, при който бюджетните разходи – или поне част от тях – са все повече обвързани с конкретни показатели за ефективност. При такъв подход на учителите, чиито ученици постигат по-добри резултати – измерени чрез външни обективни показатели като например национални тестове, международни оценявания или резултати от състезания – следва да бъде увеличено трудовото възнаграждение и/или останалите придобивки. Същият принцип следва да се прилага и към бюджета на разпоредителите с бюджетни средства (т. е. директорите) на училищата, които, взети средно, показват подобряване на резултатите – тези училища следва да бъдат възнаградени с финансови и други стимули за постигнатия напредък.

Специален фокус 3.2. Ефективност и ефикасност на социалните разходи, в т. ч. и разходите за справяне с детската бедност

България е една от най-бедните страни в ЕС. През 2020 г. България е втората най-бедна страна в ЕС, измерено чрез основано на доходите равнище на бедност, като се използва линията на бедност за страните с по-висок среден доход (6,85 долара на ден, 2017 г., ППС, Графика СФ3.2.1). По подобен начин данните на Евростат за относителната по-доходна бедност, използващи за праг на бедност 60 процента от изравнения медианен разполагаем доход (след социалните трансфери), показват, че България е най-бедната страна в ЕС през 2020 г. (23,8 процента) и 2022 г. (22,9 процента) и третата най-бедна през 2021 година.

Нещо повече, въпреки някои предприети мерки на равнище ЕС и на национално равнище, детската бедност продължава да бъде сериозен проблем в България. България прилага различни политики за справяне с детската бедност, включително помощи, обвързани с имущественото състояние като социално подпомагане и помощи за отглеждане на дете, за да защити бедните и тези, които са изложени на риск от бедност (Тасева, 2016 г.)¹⁰⁶. През 2021 г.,¹⁰⁷ 25,9 процента от децата (на възраст под 18 години) в България са били застрашени от бедност спрямо 22,3 процента при възрастните (на възраст 18 и повече години). Това е един от най-високите проценти в ЕС, заедно с Испания и Румъния, който е значително по-ви-

Графика СФ3.2.1. Базирано на доходите равнище на бедност при линия на бедност за страните с по-висок среден доход (6,85 щ. д. на ден, ППС за 2017 г.), избрани държави от ЕС, 2020 г.



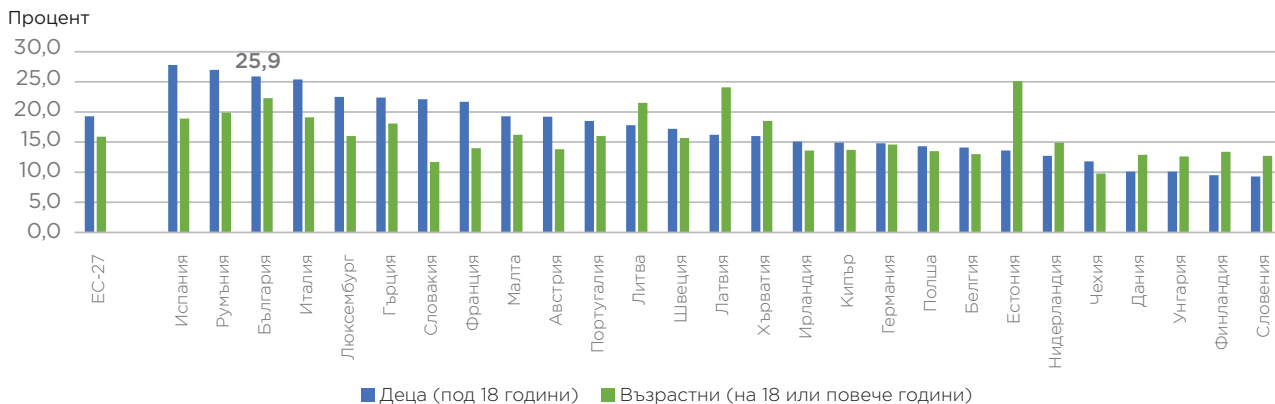
Източник: Световна банка. 2023 г. „Оценка на въздействието на българската фискална политика върху благосъстоянието през призмата на детската бедност“ (Reassessing Welfare Impacts of Bulgarian Fiscal Policy through a Child Poverty Perspective).

сок от средния за ЕС (19,3 процента) (Графика СФ3.2.2). Подобни разлики се наблюдават и при разглеждането на риска от бедност и социално изключване, където процентите достигат 33,9 при децата и 31,8 процента при възрастните (на 18 и повече години) (Евростат, Статистика за доходите и условията на живот, 2022 г.).

¹⁰⁶ Тасева, И. В. 2016 г. „Оценка на ефективността на обезщетенията, обвързани с имущественото състояние, в България“. (Evaluating the Performance of Means-Tested Benefits in Bulgaria). Journal of Comparative Economics, бр. 44(4), стр. 919–935. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2016.02.003>

¹⁰⁷ 2021-ва фискална година, година на проучването – 2022 г.

Графика СФ3.2.2. Относителен дял на застрашените от бедност лица, деца спрямо възрастни, 2021 г.



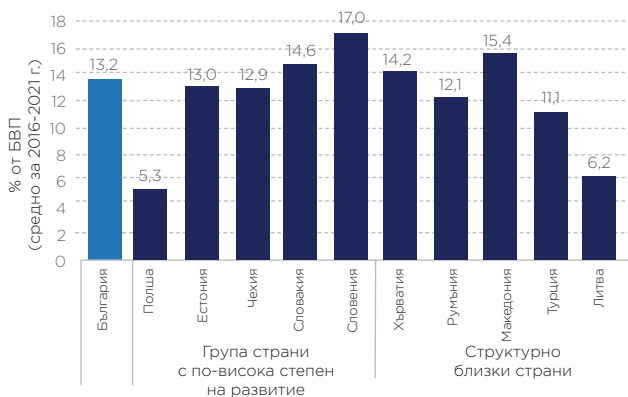
Източник: Евростат, ILC_LI02_custom_6710772

Бележка: AROP = в риск от изпадане в бедност. В графиката са използвани данни за 2021 г. като година на доходите и 2022 г. като година на провеждане на изследването.

В същото време разходите за социална закрила като процент от БВП са близки до средните стойности за групата от държави, към чиято степен на развитие България се стреми, и се приближават до тези на по-добре представящите се сред структурно близките страни. Въз основа на осреднените данни на Евростат от Класификацията на функциите на държавно управление (COFOG) за периода 2016-2021 г. разходите за социална закрила в България са 13,2 процента при 13 процента в Естония, 12,9 процента в Чехия, 14,6 процента в Словакия и 17 процента в Словения (Графика

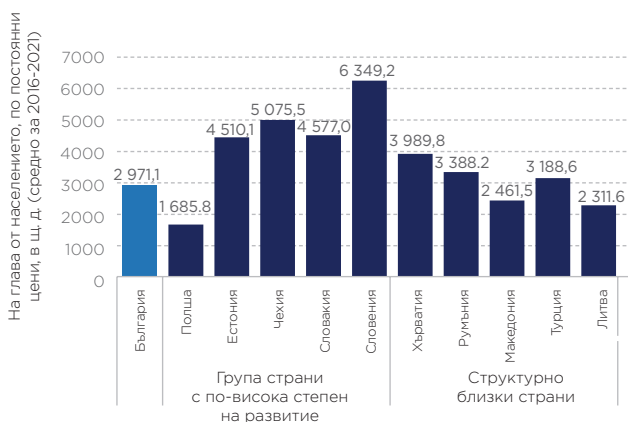
СФ3.2.3). Сред структурно близките държави само Хърватия и Северна Македония леко превъзходат България. По-осезаемо обаче е изоставането на България, когато се използва размерът на социалните разходи на глава от населението по постоянни цени (Графика СФ3.2.4). По този показател България се нарежда близо до дъното сред групата държави с по-висока степен на развитие и около средното ниво сред структурно близките страни. Това може да се дължи на цялостното по-ниско равнище на развитие на страната и на ограниченото преразпределение чрез бюджета.

Графика СФ3.2.3. Разходи за социална закрила, средно за периода 2016-2021 г.



Източник: База данни Boost на Световната банка, базирани на сериите COFOG на Евростат.

Графика СФ3.2.4. Разходи за социална закрила, средно за периода 2016-2021 г.



Източник: База данни Boost на Световната банка, базирани на сериите COFOG на Евростат.

Предвид високите равнища на бедност и неравенство в България е важно да се оцени до каква степен фискалните политики успяват да ги адресират. За да придобие по-задълбочено разбиране за цялостното въздействие на фискалните политики на България върху справянето с бедността и неравенството, Световната банка проведе първия си обхванат анализ на въздействието на фискалните политики в България за 2020-2021 г. („Ангажимент за равнопоставеност“, SEQ), използвайки данни за 2018 година. Анализът беше актуализиран през 2022-2023 г. с данни за 2020 г., за да може по-ясно да се открият ефектите от пандемията.¹⁰⁸ В допълнение към актуализацията, екипът на Световната банка разшири анализа, включвайки в него и оценка на въздействието на фискалната политика върху детската бедност.

Фискалната система на България изглежда увеличава бедността, ако при измерване на бедността се приложи линията за риск от изпадане в бедност. Фискалната система продължава да увеличава бедността при измерване на бедността с линията за риск от изпадане в бедност,¹⁰⁹ като при това бедността нараства с 3,8 процентни пункта – от 25,3 на 29,1 процента (2020 г.). Най-голямото увеличение на бедността се дължи на разликите между разполагаемия доход и дохода за потребление, дължащи се на косвените данъци, които не се компенсират напълно от трансферите. Косвените данъци и трансфери увеличават бедността с цели 6,9 процентни пункта, докато преките данъци и трансфери я намаляват само с 3,1 процентни пункта. В сравнение с 2018 г. (годината, в която бе извършен първият SEQ анализ за България) субсидиите към пазарните доходи плюс пенсии (ПДПП) имат по-слабо въздействие върху бедността, а косвените данъци имат сходен ефект.

Все пак, както и при предходния анализ, фискалната система е в състояние да намалява

бедността при използване на по-ниски линии за бедност, което показва, че домакинствата от децилите с по-ниски доходи продължават да са нетни бенефициенти на фискалната система. Като цяло фискалната система намалява бедността с 3,8 процентни пункта, когато за измерването се използва линията на бедност на държавите с по-високи средни доходи (6,85 щатски долара 2017 г. по ППС на ден). Това се дължи на преките данъци и трансфери, които намаляват бедността с 4,6 процентни пункта, което надделява над въздействието на непреките данъци и трансфери, които увеличават бедността с 0,8 процентни пункта. Нетният ефект е намаляване на бедността от 9,2 на 5,4 процента.¹¹⁰

Фискалната система на България е сравнително успешна в усилията за намаляване на неравенството. Най-значителен принос за това имат преките трансфери, както и трансферите в натура в образованието и здравеопазването. Когато се вземат предвид всички данъци и трансфери (преките данъци и трансфери, субсидиите, косвените данъци и паричната стойност на материалните придобивки в здравния и образователния сектор), коефициентът на Джини намалява от 0,454 на 0,322 или с 13 пункта на Джини (Графика СФ3.2.5). При изключване на монетаризираната стойност на образователните и здравните услуги подобрението по отношение на неравенството е все още значително, като коефициентът на Джини намалява от 0,454 на 0,384 или със 7 пункта на Джини. Общият ефект от преките трансфери, особено помощите за отглеждане на дете (които не са обвързани с осигурителна история, но имат подоходен критерий), обезщетенията за безработица, помощите за инвалидност и други социални плащания, необвързани с осигуровки, но с подоходен критерий, както и от преките данъци и осигурителните вноски (различни от пенсионните), намалява коефициента на

¹⁰⁸ Аналитичната рамка „Ангажимент за равенство“ (SEQ) помага да се изследва как фискалната система като цяло и нейните компоненти влияят върху бедността и неравенството в дадена страна. Подходът SEQ позволява да се направи оценка на нетните ефекти от различните политики и програми от фискалната рамка на страната.

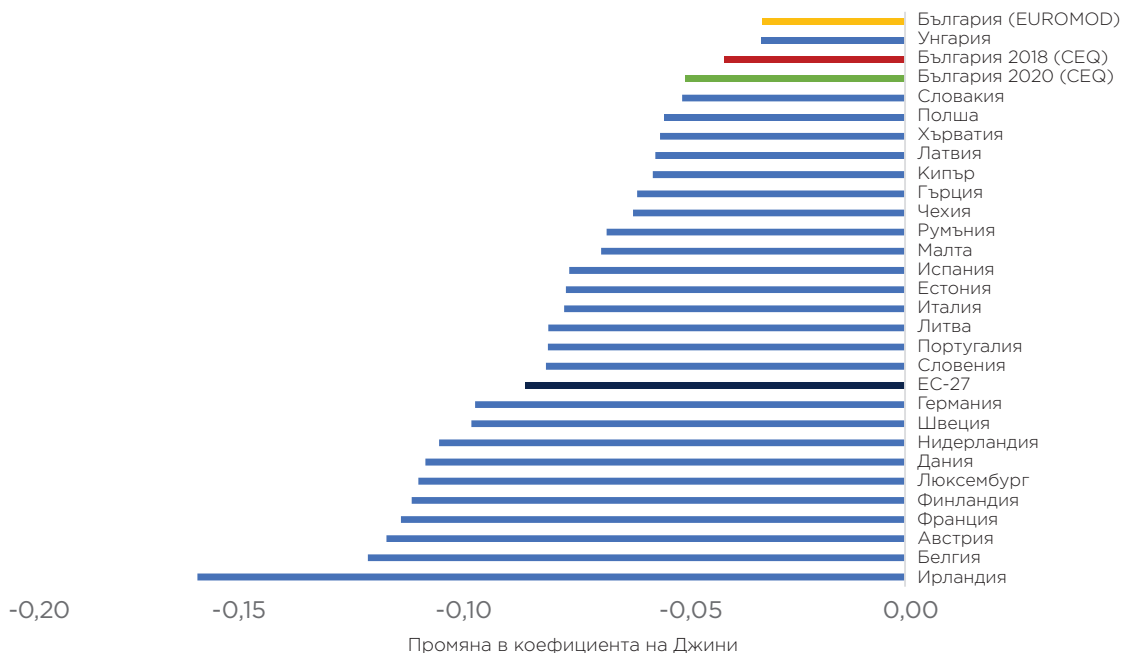
¹⁰⁹ Линията на бедност AROP се равнява на 20,5 щатски долара 2017 г. по ППС на ден през 2020 г.

¹¹⁰ Разликата във въздействието върху бедността се дължи на факта, че линията за риск от изпадане в бедност – като горна линия – обхваща повече нетни платци във фискалната система, тъй като е по-висока линия, докато линията от 6,85 щатски долара обхваща повече домакинства, които са нетни получатели на фискалната система.

Джини с 5 пункта, при което пазарният доход плюс пенсии (ПДПП) се изравнява с разполагаемия доход. Ефектът на преките данъци е несъществен по отношение на намаляване на неравенството, докато субсидиите и косвените данъци намаляват коефициента на Джини с 2 пункта при съотноше-

нието разполагаме към доход за потребление, с индивидуален положителен ефект от ДДС. От своя страна трансферите в натура (за здравеопазване и образование, особено средно образование) спомагат за намаляване на неравенството с 6,2 пункта по Джини.

Графика СФ3.2.5. Промяна в коефициента на Джини в резултат на данъци и трансфери, България спрямо други държави от ЕС (2020 г., освен ако не е посочено друго)



Източник: Световна банка. 2023 г. „Преценка на въздействието на българската фискална политика върху благосъстоянието през призмата на детската бедност“ (Reassessing Welfare Impacts of Bulgarian Fiscal Policy through a Child Poverty Perspective).

Що се отнася конкретно до социалните разходи, трансферите за социална защита (преки трансфери) оказват значително въздействие върху бедността и неравенството, когато се разглеждат в тяхната съвкупност, но разглеждани поотделно ефектът им е скромен. Когато се разглежда всяка интервенция поотделно, пределният ефект на всички семейни и детски добавки е малък, но комбинираният ефект на тези преки трансфери е значителен. Преките трансфери намаляват коефициента на Джини с 0,056, а равнището на бедност – с 10,0 процентни пункта, когато се използва линията за риск от изпадане в бедност. Най-значително въздействие оказват други, обвързани с проверка на доходите, помощи за се-

мействата и помощи за отглеждане на деца, както и трансферите за хора с увреждания, които намаляват бедността с по над един процентен пункт, а неравенството – съответно с 0,012 и 0,011 пункта на Джини. Други семейни трансфери и трансфери за деца (като тези за майки следващи висше образование, помощи при раждане на дете и за деца в първи клас) и социалните пенсии за старост, за които не се дължат осигурителни вноски, имат най-малък ефект върху бедността и неравенството. Програмите за социално подпомагане, които включват основната програма за намаляване на крайната бедност – Гарантиран минимален доход (ГМД) и помощите за отопление, имат незначително въздействие върху неравенството, а само

помощите за отопление имат малко въздействие върху бедността (0,1 процентни пункта). Размерът на трансферите е от съществено значение за приноса им за намаляване на бедността – например обезщетенията за неработоспособност и безработица не са от най-прогресивните преки трансфери, но приносът им е сред най-високите; ГМД и пенсиите за старост, за които не се дължат осигурителни вноски, са най-прогресивни, но въздействието им върху бедността е незначително; помощите за отопление и семейните помощи за деца (обвързани с проверка на получаваните доходи) са сравнително малки програми, но имат значителен ефект върху намаляването на бедността.

Данъчната система на България изглежда има незначителен ефект върху намаляването на детската бедност. През 2020 г. детската бедност достигна 30,7 процента преди отчитане на фискалната политика и 30,4 процента след отчитане на фискалната политика. Едно от обясненията за това е, че косвените данъци, например ДДС, се отразяват негативно върху намаляването на бедността, макар въздействието на ДДС да е по-ниско при децата, тъй като за стоки, потребявани от деца, като например бебешки храни и памперси, училищни пособия и книги, се прилагат намалени ставки. От друга страна, преките трансфери имат положително въздействие върху намаляването на бедността. Това е така, защото те са в полза на домакинствата с ниски доходи, включително на децата. В случая с България програмите за семейни и детски помощи, обвързани с проверка на получаваните доходи, значително намаляват детската бедност. От всички преки трансфери съвкупността от други семейни програми, за които се изисква проверка на дохо-

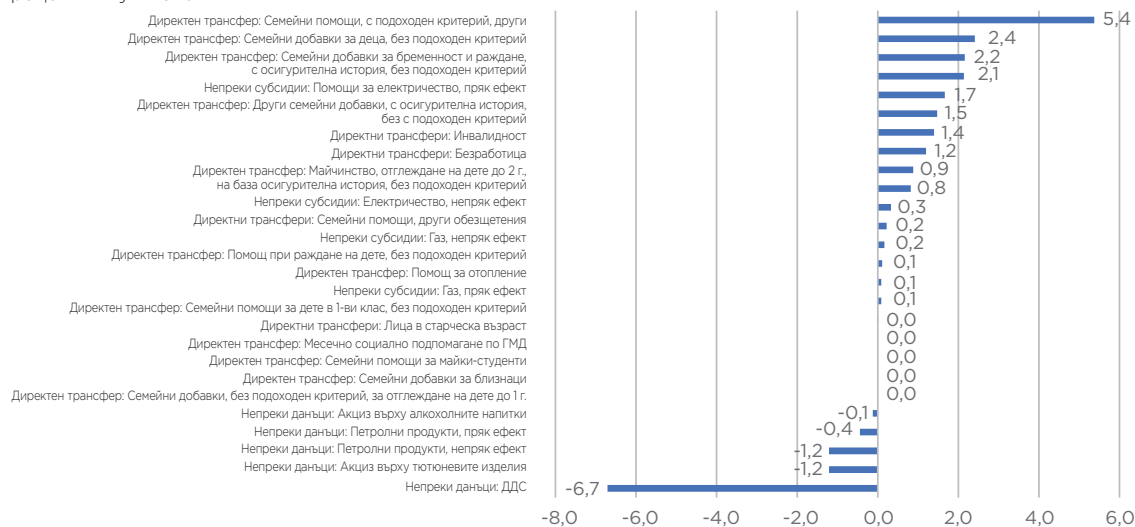
дите, има най-голям пределен принос за намаляване на детската бедност,¹¹¹ следвана от месечните помощи за отглеждане на дете, за които също има подходящ критерий и които допринасят за намаляване на детската бедност с два пункта. Периодичното обезщетение за бременност и раждане (на база на осигурителна история и без проверка на доходите), което служи за подкрепа на доходите преди и след раждането, има третото най-голямо въздействие, тъй като допринася за намаляване на бедността с близо два процентни пункта. Обезщетението за отглеждане на дете до 2-годишна възраст има ефект за намаляване на детската бедност с повече от един процентен пункт. Като цяло обезщетенията с по-голямо въздействие по отношение на намаляването на бедността са обвързани с подходящ критерий и/или са периодични.

Други програми, които косвено подпомагат децата, също допринасят за намаляване на бедността (вж. Графика СФЗ.2.6). Субсидиите за електроенергия, с пряк и косвен ефект, намаляват сметките за електроенергия на домакинствата с ниски доходи, което може да им помогне да задоволят други свои основни нужди. Това обаче се дължи най-вече на големия им размер, а не на ефективността и прогресивността на тяхното насочване. Трансферите за хора с увреждания и безработни осигуряват подкрепа за доходите на домакинства с деца, които са с увреждания или са безработни. За разлика от тях ДДС, акцизът върху тютюневите изделия и данъците върху горивата увеличават бедността, като отнемат повече доходи от домакинствата с по-ниски доходи. Тези данъци увеличават цените на стоки и услуги, потребявани от домакинствата с ниски доходи, което намалява тяхната покупателна способност и жизнен стандарт.

¹¹¹ Тези програми не са индивидуализирани в проучването като специфични програми и включват еднократна помощ за бременност, финансова подкрепа за отглеждане на дете от роднини или приемно семейство и други семейни и детски трансфери, за които не се дължат вноски.

Графика СФЗ.2.6. Въздействие на отделните мерки на фискалната политика върху детската бедност, 2020 г.

Процентни пунктове



Източник: Световна банка. 2023 г. „Проценка на въздействието на българската фискална политика върху благосъстоянието през призмата на детската бедност“ (Reassessing Welfare Impacts of Bulgarian Fiscal Policy through a Child Poverty Perspective).

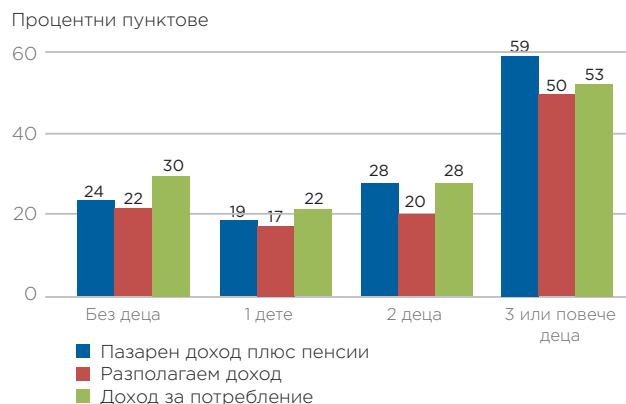
Бележка: Положителната стойност показва намаляване на детската бедност със съответните процентни пунктове, а отрицателната стойност означава увеличаване.

Заслужава да се отбележи, че въздействието на фискалната политика върху бедността зависи от структурата на домакинствата и техните членове.

Така например, макар че домакинствата с деца изпитват по-високи равнища на бедност по отношение на пазарния доход в сравнение със семействата без деца, те успяват да постигнат по-ниски равнища на бедност, след като се отчетат интервенциите на фискалната политика. Подкрепата, оказвана от фискалната политика, е минимална за домакинствата без деца в сравнение с домакинствата с деца, отчасти поради наличието на помощи за социална закрила на семействата и децата, макар че други фактори, напр. намалената ставка на ДДС за детски храни и памперси, книги и учебници, също играят роля. Отделно от това домакинствата с един родител също са особено уязвими. Домакинствата с двама родители и деца започват с по-ниска бедност и се възползват в по-голяма степен от социалната закрила, отколкото домакинствата със самотен родител, тъй като равнището на бедност (въз основа на доходите за потребление) е по-високо за самотните родители поради комбинирания ефект на косвените данъци и субсидиите. Както домакинства със самотен родител жена, така и тези със самотен родител мъж са по-бедни от домакинствата с двама родители, но социалната закрила облагодетелства жените самотни родители в сравнение с мъжете. И накрая,

данъчната система изглежда насочена към подпомагане на домакинствата с деца на възраст до 2 години за сметка на всички останали възрастови групи за децата. Макар че домакинствата с деца във възрастовата група от 0 до 2 години показват най-високи равнища на бедност преди отчитане на фискалните политики, тази група се характеризира с най-ниска бедност след отчитане на фискалните политики в сравнение с останалите възрастови групи след прилагането на фискалните интервенции. За сравнение, при децата от всички останали възрастови групи бедността нараства (Графика СФЗ.2.7).

Графика СФЗ.2.7. България 2020 г.: бедност според броя на децата в семейството



Източник: Въз основа на статистически данни на ЕС за доходите и условията на живот за 2021 г. и Проучването на домакинските бюджети за 2021 г., като се използва методологическата рамка CEQ.

Симулациите на различни политики показват, че ефективността на фискалната политика, включително социалните разходи, по отношение на намаляването на детската бедност може да бъде повишена. Симулациите на СБ на промени в политиките – по-конкретно за обвързване на данъчните облекчения за деца с размера на доходите и за намаляване на обхвата, но подобряване адекватността на детските добавки, обвързани с размера на доходите – показват, че детската бедност може да бъде допълнително намалена с помощта на прецизиране на съществуващите инструменти на фискалната политика. Първият сценарий намалява данъка върху доходите, плащан от уязвимите домакинства (тези с облагаеми доходи¹¹² до 7 процента¹¹³ от линията на бедност AROP през 2020 г.), в резултат на по-високи данъчни облекчения, приложими само за тези домакинства. Това води до намаляване както на общата, така и на детската бедност – съответно с 1,1 и 2,7 процентни пункта. Въпреки това тази мярка не е фискално неутрална, тъй като намалява бюджетните приходи от (подоходния) данък със 176 млн. евро (9 процента по-малко от приходите, изчислени по базовия сценарий). Вторият сценарий – при който с помощта на анализ на чувствителността се увеличава с 50 процента размерът на месечните помощи за отглеждане на дете, които са обвързани с подоходен критерий, но се намалява обхватът на бенефициентите чрез намаляване на подоходния критерий до 70 процента от сегашния – изглежда по-ефективен от гледна точка на съотношението между разходите и ползите. Общото намаление на детската бедност е с 0,46 процентни пункта. Нетните разходи за тази мярка са относително малки в сравнение с първия сценарий и възлизат само на 12,1 млн. евро, което означава увеличение на разходите за програмата с около 9 процента. По-амбициозният трети сценарий, който може да бъде определен така заради поставената висока цел за значително

намаляване на детската бедност, съчетава първия сценарий за обвързано с доходите данъчно облекчение по Закона за данъците върху доходите на физическите лица (ЗДДФЛ) с по-щедра програма за месечни помощи за отглеждане на деца. Общите фискални разходи при този сценарий са 570 млн. евро, което е следствие както от събирането на по-малко данъци от физически лица, така и от по-щедрите и целенасочени помощи за отглеждане на деца, които са увеличени почти три пъти (със 184 процента). В резултат на това детската бедност намалява с 8 процентни пункта до 22,4 процента, а общата бедност се свива с повече от 3 процентни пункта.

Резултатите от микросимулациите задават обещаваща посока за политическите инициативи, имащи за цел намаляване на детската бедност.

С увеличаването на данъчните облекчения за деца за домакинствата с по-ниски доходи и повишаването на ефективната целенасоченост и щедростта на помощите за отглеждане на дете ясно се разкрива потенциалът за благоприятни резултати по отношение на намаляването на детската бедност. Значителното повишаване на благосъстоянието в резултат на промените в данъчните облекчения за деца може да облагодетелства сегмента от населението с по-ниски доходи при минимални фискални разходи. Въпреки че усилията на българското правителство за борба с детската бедност са похвални, изследването на променените параметри на по-добре насочените помощи за отглеждане на дете подчертава потенциала им за значително ограничаване на детската бедност, макар влиянието им върху общото равнище на бедност в страната да е сравнително умерено. Това подчертава значението на целенасочените и добре обмислени промени в политиката за справяне със сложния проблем на детската бедност.

112 За доходите от трудов договор облагаемият доход е равен на brutното възнаграждение, намалено с вноските за социално осигуряване (ВСО). За доходите от самостоятелна заетост облагаемият доход е равен на brutния доход минус нормативно признатите разходи и ВСО.

113 Прагът от 7 процента е определен чрез анализ на чувствителността. За тази цел бяха анализирани няколко прага, така че да се определи равнището, водещо до приблизително същото намаляване на детската бедност като при това, което се получава с реформата на данъчните облекчения за деца от 2022 г.

Приложения



Приложение 1: Модел за анализ на дълговата устойчивост на България

D_t е държавният дълг в национална валута.

Стандартно уравнение на динамиката:

$$D_t = (1 + \epsilon_t)D_{t-1}^F + D_{t-1}^d + I_t - PB_t + Other_t$$

$$d_t = (1 + \epsilon_t) \frac{d_{t-1}^f}{(1+g_t)(1+\pi_t)} + \frac{d_{t-1}^d}{(1+g_t)(1+\pi_t)} + d_{t-1} \frac{(1+i_t^e)}{(1+g_t)(1+\pi_t)} - pb_t + \epsilon_t$$

където:

- d_t е съотношението на държавния дълг към БВП.
- ϵ_t е промяната в номиналния обменен курс.
- d_{t-1}^f е съотношението на държавния дълг към БВП, деноминиран в чуждестранни валути.
- d_{t-1}^d е съотношението на държавния дълг към БВП, деноминиран в национална валута.
- i_t^e е ефективният номинален лихвен процент по държавния дълг.
- g_t е растежът на реалния БВП.
- π_t е дефлаторът на БВП.
- pb_t е съотношението на първичния баланс към БВП.
- ϵ_t е остатъкът от разликата между поток и равнище на дълга (Брейди облигации на България, заеми от Европейския механизъм за стабилност (ЕМС) и еврозоната).
- $r_t = (1 + i_t^e)/(1 + \pi_t^d)$ е реалният лихвен процент.
- $r_t = (1 + i_t^e)/(1 + \pi_t^d)$ е промяната в реалния валутен курс.

$$\Delta d_t = \frac{z_t d_{t-1}^f}{(1+g_t)(1+\pi_t^f)} + d_{t-1} \frac{r_t - g_t}{1+g_t} + d_{t-1}^f \frac{\pi_t^d - \pi_t^f}{(1+g_t)(1+\pi_t^f)(1+\pi_t^d)} - pb_t + \epsilon_t$$

- $d_{t-1} \frac{r_t - g_t}{(1+g_t)}$ е диференциалът между реалния растеж и лихвите.
- pb_t е първичният дефицит.

Стабилизиращ дълга първичен баланс:

$$pb_t = \frac{d_{t-1}}{1+g_t} \left[\frac{\pi_t^d - \pi_t^f}{1+\pi_t^d} \alpha_t^f + r_t - g_t \right] \approx d_{t-1} \frac{r_t - g_t}{1+g_t} \rightarrow pb^* = d^* \frac{r-g}{1+g}$$

- α_t^f е делът от държавния дълг в чуждестранна валута.

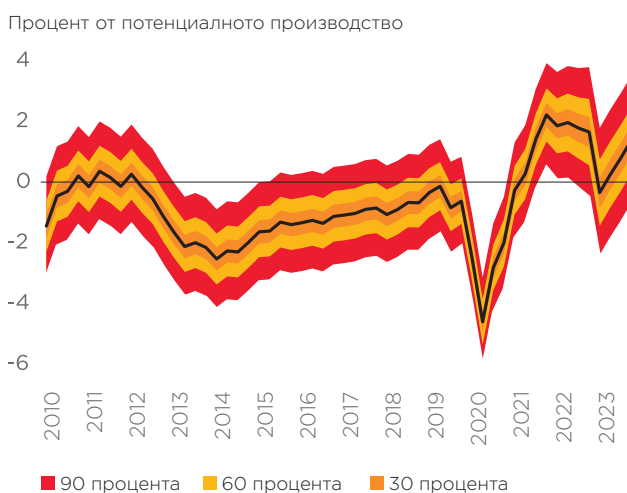
Приложение 2: Оценка на производствения разрыв

Оценката на фискалната цикличност е чувствителна към измерването на производствения разрыв (output gap). За оценка на цикличността на фискалната политика е необходимо измерване на производствения разрыв, за да се прецени фазата на бизнес цикъла. Измерването на производствения разрыв на национално равнище е сложно, тъй като става дума за ненаблюдавана променлива. Независимо от това, производственият разрыв може да бъде оценен чрез редица методи. Едновариантните филтри – които обикновено разлагат тримесечните производствени редове на компоненти на тренда и на цикъла – често се разширяват до многовариантни филтри, които включват инфлацията, безработицата, различни финансови показатели и цените на суровините. Филтриращите техники разграничават краткосрочните отклонения в производството от тренда, което е от най-голямо значение при оценката на цикличността на фискалната политика. Техниката, използвана в настоящия анализ, е многовариантен филтър, който включва по-скоро икономическа информация, отколкото едномерните филтри.

Измерването на производствения разрыв е обект на големи колебания, особено в среда, характеризираща се с висока степен на несигурност, което поставя предизвикателства пред оценката на цикличността на фискалната политика. За периода 2010-2013 г. оценката на производствения разрыв на България, измерена чрез техниката на многовариантния филтър, е статистически различна от нула само през три години (2013, 2014 и 2020 г.) при 90 процента доверителен интервал (приложение Графика П2.1). В резултат на това посоката на цикличността на фискалната политика извън тези три години не може да бъде лесно определена, тъй като интервалът на производствения

разрыв варира от отрицателни до положителни стойности, което не позволява да се направи стабилна оценка на цикличната позиция на икономиката. В допълнение към широките доверителни интервали при оценките на производствения разрыв, измерванията се различават между отделните институции и поради различията в подхода за моделиране и основните допускания за потенциалния растеж.¹¹⁴ Освен това цикличността на фискалната политика в икономиките от Централна и Източна Европа може да бъде асиметрична при различните фази на бизнес цикъла – по време на икономическа експанзия фискалната политика има склонност да бъде антициклична, докато в периодите на рецесия тя е по-скоро проциклична и ациклична (Арджабич и Банич, 2021 г.¹¹⁵).

Графика П2.1. Оценка на производствения разрыв, техника на многовариантния филтър



Източник: Годишна макроикономическа база данни (AMECO), ЕК, Евростат и Световна банка.

Бележка: Производственият разрыв се изчислява чрез подхода на многовариантния филтър и представлява разликата между фактическия и потенциалния БВП по постоянни пазарни цени.

114 Оценките на дългосрочното потенциално производство се основават на структурни модели на производствената функция или на дългосрочни очаквания за растежа. За повече подробности вж. Световна банка, 2023 г.

115 Арджабич, В. и Ф. Банич. 2021 г. „Характеристики на фискалната политика в Хърватия: Зависи ли тя от фазата на бизнес цикъла?“ (Characteristics of Fiscal Policy in Croatia: Does It Depend on the Phase of the Business Cycle?) Икономика на публичния сектор, бр. 45 (4), стр. 433-457.

Високата степен на несигурност и повишените рискове пред перспективите за растеж поставят предизвикателства пред оценката на състоянието на бизнес цикъла и съответно пред калибрирането на фискалната политика. Въздействието на материализираните рискове върху растежа е твърде несигурно, отчасти поради забавянето на данните и сложните икономически връзки. Високата несигурност по отношение на икономическата позиция (с други думи, размера на производствения разрыв) може да доведе до трудности при калибрирането на фискалната политика.¹¹⁶ На свой ред вместо да изглади биз-

нес цикъла, фискалната позиция може да засили съпротивлението (стимула) от негативните (позитивните) шокове за растежа – това подчертава необходимостта от своевременно наблюдение на бизнес цикъла и гъвкава фискална политика. Рисковете от влошаване на прогнозите за растежа също пораждат отрицателни ефекти, както беше случаят след глобалната финансова криза, когато разочарованията от растежа се изразиха в по-слаби фискални позиции и накараха много държави от ЕС, включително България, да предприемат по-строги фискални мерки, което от своя страна задълбочи икономическия спад.

¹¹⁶ Тази задача се превръща в още по-голямо предизвикателство в случаите, когато бюджетите са много строги.

Приложение 3: Методологическа бележка относено изследването на ефективността на разходите за образование

Въз основа на базата данни BOOST на Световната банка за фискалните разходи през периода 2018-2022 г. и резултатите от националното външно оценяване по български език и математика в 7-ми клас и държавните зрелостни изпити в 12-ти клас, връзката между разходите на ученик и обучението на общинско ниво се изследва по следния модел:

$$Y_{mt} = \alpha + \theta Exrc_{mt} + \pi X_{mt} + \gamma_m + \varepsilon_{mt} \quad [1],$$

където Y_{mt} представлява средния стандартизиран резултат от тестовете за ученици за община m през периода t ; $Exrc_{mt}$ представлява естествения логаритъм на разходите за образование на ученик без средствата от европейските фондове по цени от

2010 г. в община m през периода t ; Y_{mt} представлява вектор, включващ дела на момичетата, дела на учениците, чиито родители са със средно или по-ниско образование и дела на безработните родители за положилите тестовете в община m през периода t ; а γ_m е фиксираният ефект за общината, обхващащ всички характеристики на общините, които са неизменни във времето. Параметърът, който представлява интерес в уравнение [1] и е представен от θ , се интерпретира като промяната в стандартните отклонения на показателя за резултат от обучението (Y) свързана с 1 процент увеличение на разходите на ученик t ($Exrc$).

Резултатите от оценката на модела са представени в Таблицы ПЗ.1 и ПЗ.2.

Таблица ПЗ.1. Връзка между разходите на ученик и обучението на седмокласниците на общинско равнище

Разходи на ученик	Математика			Български език и литература (БЕЛ)		
	−0,281*** (0,045)	−0,070* (0,036)	−0,045 (0,037)	−0,351*** (0,059)	−0,121*** (0,039)	−0,078** (0,034)
Наблюдения	1 021	1 021	1 021	1 021	1 021	1 021
R-квадрат	0,045	0,831	0,834	0,040	0,901	0,915
Фиксирани ефекти за общината	Не	Да	Да	Не	Да	Да
Контроли	Не	Не	Да	Не	Не	Да

Бележка: Робустираните стандартни грешки са дадени в скоби.

Тези резултати показват връзката между разходите на ученик и резултатите от обучението на общинско ниво. Разходите на ученик се отнасят до естествения логаритъм на всички извършени разходи без европейските фондове, разделен на общия брой ученици (от 1-ви до 12-ти клас). Резултатите от обучението се отнасят до резултатите на учениците от 7-ми клас от националното външно оценяване.

Тестовете са нормализирани към разпределение със средна стойност 0 и стандартно отклонение 1 в рамките на всяка година. Контролите включват дела на момичетата, дела на учениците с родители със средно или по-ниско образование и дела на безработните родители. Всички контролни променливи са построени въз основа на участниците в оценяването в 7-ми клас.

Таблица П3.2. Връзка между разходите на ученик и обучението на учениците в 12-ти клас на общинско равнище

	БЕЛ	БЕЛ	БЕЛ
Разходи на ученик	-0,596***	-0,055	-0,019
	(0,064)	(0,050)	(0,046)
Наблюдения	917	917	917
R-квадрат	0,096	0,865	0,887
Фиксирани ефекти за общината	Не	Да	Да
Контроли	Не	Не	Да

Бележка: Робустираните стандартни грешки са дадени в скоби.

Тези резултати показват връзката между разходите на ученик и резултатите от обучението на общинско ниво. Разходите на глава от населението се отнасят до естествения логаритъм на всички извършени разходи без европейските фондове, разделен на общия брой ученици (от 1-ви до 12-ти клас). Резултатите от обучението се отнасят до резултатите на учениците от 12-ти клас от държавните зрелостни изпити по български език и литература (БЕЛ). Резултатите от изпитите са нормализирани към разпределение със средна стойност 0 и стандартно отклонение 1 в рамките на всяка година. Контролите включват дела на момичетата, дела на учениците с родители със средно или по-ниско образование и дела на безработните родители. Всички контролни променливи са построени въз основа на участниците в изпитите в 12-ти клас.

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Като втора стъпка беше използван модел за сравняване на разликите (метод „разлика в разликите“), който използва вариациите в разходите на ученик след промяната през 2019 г. в правилото за разпределяне на субсидиите за образование между общините. Целта беше да се направи приблизителна причинно-следствена оценка на въздействието на разходите на ученик върху обучението. През 2018 г. бяха направени промени във формулата, използвана за разпределяне на сред-

ствата от националния бюджет към общините. С тази реформа броят на групите общини за разпределение на субсидиите за образование беше увеличен от 7 на 8, като освен това бяха включени нови критерии въз основа на аргумента, че някои общини се нуждаят от повече средства от други, за да предоставят образователни услуги.

Първата стъпка от анализа на въздействието на разходите на ученик върху резултатите от обучението започва с установяване дали реформата в правилата за разпределяне на трансферите е оказала въздействие върху разходите на ученик.

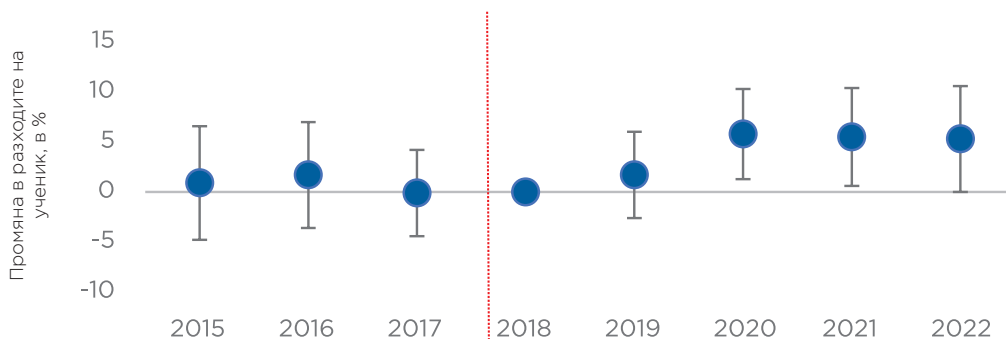
$$Exp_{cmt} = \gamma_m + \varphi_t + \sum_{r \neq 2018} 1[R_{mt} = r] \beta_r + \varepsilon_{mt} \quad [2]$$

Моделът в уравнение [2] представлява приближение на „разликата в разликите“, за да се измери въздействието на промяната в правилата за разпределяне на трансферите към общините върху разходите за образование на ученик. Exp_{cmt} представлява разходите на ученик в община m през периода t , R_{mt} съответства на фиктивна променлива (dummy variable) за година, които приемат стойност 1 за тези общини, които са били преразпределени в нова група при промяната в правилата за разпределяне на трансферите, и 0 в останалите случаи. β_r съответства на коефициента за оценка на промяната в разликата в разходите на един

ученик за тези общини, които са били преразпределени в нови групи съгласно промяната в правилата за разпределяне на трансферите, и тези, които не са били преразпределени, в сравнение

със съществуващата разлика през 2018 година. γ_m съответства на фиксирания ефект за общината, а φ_t – на фиксирания времеви ефект.

Графика ПЗ.1. Динамично въздействие на промяната в правилата за разпределение на трансферите върху разходите на ученик

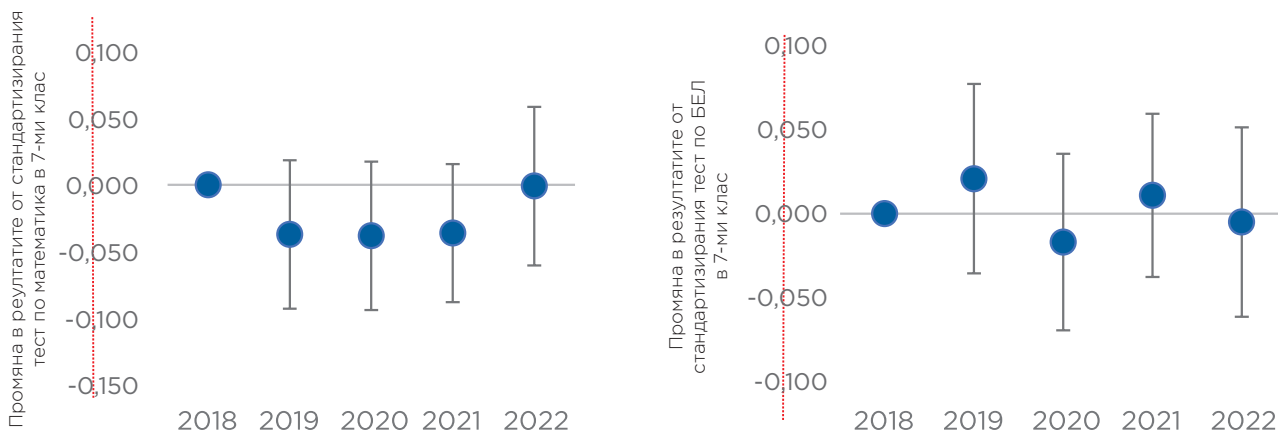


Графика ПЗ.1 представя оценената стойност на коефициентите β_r на модел [2]. Първият елемент, който се откроява, е че промяната в правилата за разпределение на средствата генерира устойчиво въздействие от 5,5 процента годишно между 2020 и 2022 г. върху разходите на един ученик по отношение на тези общини, които не са променили групите по новото правило за разпределение на трансферите. Коефициентите β_r оценени за периода 2015-2017 г., потвърждават използваната иконометрична стратегия. Съществуващата разлика в разходите на ученик между общините, които са били преразпределени в нови групи, и тези, които не са били преразпределени, остава непроменена спрямо периода преди промяната в правилата за разпределение (паралелни тенденции). Освен това резултатите разкриват, че в една група общини разходите за един ученик са се увеличили поради реформата. Този сценарий ни дава възможност да оценим дали това трайно увеличение на разходите на ученик с около 5,5 процента е оказало въздействие върху обучението на учениците.

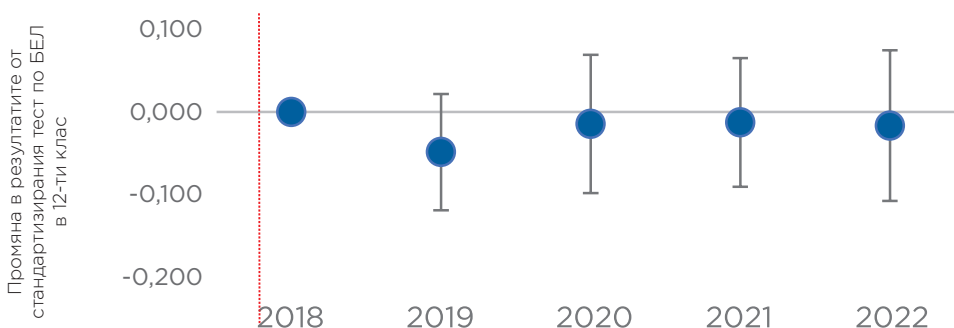
Моделът в уравнение [3] използва резултатите от Графика АЗ.1 като отправна точка и се фокусира върху оценката на това дали наблюдаваното въздействие върху разходите на ученик се е пренесло върху обучението на учениците. Y_{imt} представлява резултата от стандартизирания тест на ученик i в община t през периода t , R_{mt} съответства на фиктивни променливи за всяка година, които приемат стойност 1 за лица, принадлежащи към училища в тези общини, които са били разпределени в нова група при промененото разпределение на трансферите, и 0 в противен случай. ϑ_r съответства на алгоритъма за оценка на промяната в разликата в обучението между общините, които са били преразпределени в нови групи съгласно промяната в правилата за разпределяне на трансферите, и тези, които не са били преразпределени, в сравнение със съществуващата разлика през 2018 година. γ_m съответства на фиксирания ефект за общината, а φ_t – на фиксирания времеви ефект.

$$Y_{imt} = \gamma_m + \varphi_t + \sum_{r \neq 2018} 1[R_{mt} = r] \vartheta_r + \varepsilon_{imt} \quad [3]$$

Графика П3.2. Динамично въздействие на промяната в правилата за разпределяне на трансферите върху резултатите от тестовете по математика и български език за учениците в 7-ми клас



Графика П3.3. Динамично въздействие на промяната в правилата за разпределяне на трансферите върху резултатите от теста по БЕЛ за учениците в 12-ти клас



Графики П3.2 и П3.3 представят оценената стойност на коефициентите θ_7 на модел [3] за различни мерки за обучение. Резултатите разкриват, че устойчивото увеличение на разходите за един ученик с 5,5 процента не е оказало влияние върху обучението на учениците. Това показва, че съществуващата разлика по отношение на обучението между учениците в общините, които са имали увеличение на разходите на ученик поради промяната в правилата за трансфери, и тези, които не са имали такова увеличение, е останала постоянна във времето, така че допълнителните разходи не са оказали въздействие върху обучението на учениците.

И накрая, за да се подсилят тези резултати, моделът беше оценен и с отчитане на социодемографските характеристики на учениците (вж. Таблица П3.4) като резултативни променливи. Като се има предвид, че социално-демографските условия на учениците са много добър фактор за прогнозиране на обучението, беше проучено също така дали общините, в които се наблюдава въздействие върху разходите на ученик в резултат на промяната в правилата за трансфери, са били свидетели на промени в социално-демографските характеристики на учениците. Резултатите обаче разкриват, че не са настъпили промени в социално-икономическите характеристики на лицата, което би могло да обясни защо увеличението на разходите на ученик не е оказало влияние върху обучението.

Таблица ПЗ.3. Въздействие на промяната в правилата за трансфер на бюджетни ресурси а образование върху социално-икономическите характеристики на учениците, положили стандартизирани изпити в 7-ми и 12-ти клас

	Ученици в 7 клас			Ученици в 12 клас		
	Пол	Родители с ниско образование	Безработни родители	Пол	Родители с ниско образование	Безработни родители
2019* Промяна в групата (= = 1)	0,019**	0,002	-0,003	0,006	0,003	0,006
	(0,009)	(0,010)	(0,006)	(0,010)	(0,009)	(0,004)
2020* Промяна в групата (= = 1)	0,001	0,000	0,002	0,011	0,012	0,007
	(0,009)	(0,010)	(0,006)	(0,013)	(0,008)	(0,005)
2021* Промяна в групата (= = 1)	0,000	-0,001	-0,001	-0,003	0,012	0,010
	(0,011)	(0,010)	(0,007)	(0,012)	(0,009)	(0,007)
2022* Промяна в групата (= = 1)	-0,000	0,013	0,005	0,013	0,004	0,010
	(0,010)	(0,010)	(0,007)	(0,011)	(0,011)	(0,007)
Наблюдения	272,028	272,028	272,028	208,186	208,186	208,186
R-квадрат	0,001	0,191	0,079	0,005	0,116	0,043

Бележка: Тези резултати показват влиянието на промяната в групата за разпределение на трансферите върху характеристиките на лицата, полагащи стандартизирани тестове. Променливата пол придобива стойност 1, ако изпитваният е жена и 0 в противен случай. Променливата ниско образование на родителя приема стойност 1, ако родителят има средно или по-ниско образование и 0 в противен случай. Променливата безработен родител има стойност 1, ако родителят е безработен и 0 в противен случай. Робустните стандартни грешки са дадени в скоби.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Таблица ПЗ.4. Социално-демографски характеристики на учениците

Пол	мъжки/женски
Образователна степен на родителя с по-високо образование	Коефициент
Висше образование (докторска степен, магистърска степен, бакалавърска степен, професионална бакалавърска степен)	6
Средно образование (8-12 клас)	5
Основно образование (5-7 клас)	4
Начално образование (до 4-ти клас)	3
Посещавал училище, но няма официална диплома за завършена образователна степен (вкл. завършен начален клас, курс за ограмотяване)	2
не е посещавал училище	1
Заетост на родителя с по-висока степен на заетост по скалата по-долу	Коефициент
Работещ, домакин/домакиня, студент, пенсионер	6
Краткосрочно безработни – търсеци работа	5
Дългосрочно безработни – търсеци работа	4
Безработни – нетърсеци работа	3

Източник: Данни, предоставени от Министерството на образованието и науката съгласно картите за самоотчет, попълнени от родителите.

Приложение 4: Класификация на бюджетните разходи според степента им на негъвкавост

Степени на липса на гъвкавост на бюджетните разходи

Ниска	Други разходи с ниска липса на гъвкавост
	Разходи: Потребление на стоки и услуги
	Разходи: Капиталови разходи
Средна	Други разходи със средна липса на гъвкавост
	Разходи за субсидии
	Разходи: Други стоки и услуги (образование + здравеопазване)
	Разходи: Капиталови разходи (образование + здравеопазване)
Висока	Други разходи с липса на гъвкавост
	Социални обезщетения (пенсионни вноски)
	Поднационално ниво: Общи трансфери
	Социални обезщетения (пенсии)
	Социална защита (с изкл. на пенсиите)
	Разходи: Лихви по дълга
	Разходи за стоки и услуги (основни услуги)
	Разходи за стоки и услуги (договори за заетост)
Разходи: Заплати	

Приложение 5: Оптимизиране на разходите при възлагане на обществени поръчки в България: Стратегически анализ на източниците¹¹⁷

Въведение

Обществените поръчки са мощен инструмент на националните правителства за постигане на целите им програми и съответно представляват голяма част от националния бюджет. Ето защо, тъй като възможностите за бюджетно маневриране стават все по-ограничени, а общественият контрол върху разпределянето на държавните средства – все по-интензивен, правителствата са все по-склонни да обръщат по-голямо внимание на това как могат да постигнат максимални резултати за своите граждани чрез направените от тях разходи. В настоящия анализ на обществените поръчки представяме обхватна и качествено нова рамка, която може да помогне за идентифициране на потенциални икономии при възлагането на обществени поръчки (и да препоръча възможни промени в политиките). Рамката съчетава традиционни методи за стратегическо използване на източници, икономическа теория и прилагане на съвременни техники за анализ на данните, така че да се разберат по-добре решенията за възлагане на обществени поръчки, да се очертаят потенциални стратегии за икономии и да се изчислят прогнозните спестявания от възложените договори. В анализа са използвани административни данни за възложени поръчки за закупуване на стоки, строителство и услуги от правителството на България за периода 2007-2022 година.

Анализът има за цел да допринесе за по-доброто разбиране на факторите, които водят до завишаване на цените на обществените поръчки в България, както и на потенциалните стратегии и политики за

постигане на икономии. За да се подпомогнат политическите решения, обяснителните фактори са групирани в две основни групи: а) фактори, които могат да бъдат повлияни пряко чрез политиката, като например продължителността на периода за обявяване на търга или какъв вид процедура се използва за неговото провеждане, и б) фактори, които могат да бъдат повлияни непряко чрез политиката, като например прилагането на мерки, които могат да насърчат по-голям брой участници в търговете, да увеличат дела на МСП или да повлияят на това дали поръчките да се възлагат на купувачи с по-висока концентрация на разходите. Методологията предоставя на вземащите решения конкретни препоръки, които могат да бъдат приложени в рамките на действащото законодателство.

Данни и методология

За целите на анализа са използвани два източника на информация за обществените поръчки. Първо, събрахме данни за всички търгове и договори от стария национален портал за електронни обществени поръчки <http://www.aop.bg>. Второ, събрахме и всички публикации на новия национален портал за електронни обществени поръчки, <https://app.eop.bg>. Данните са събрани с помощта на автоматични уеб скрепери, които са адаптирани към спецификата на уебсайтовете и хранилищата на данни. Окончателният ни набор от данни се състои от 163 857 обществени поръчки за периода януари 2007 г. – декември 2022 г.

Наред с това събрахме данни за търговете за обществени поръчки в България и от общоевропей-

¹¹⁷ Михали Фазекаш (Централноевропейски университет и Институт за прозрачност на управлението), Бенце Тот (Университетски колеж Лондон и Институт за прозрачност на управлението), Здравко Велянов (Централноевропейски университет и Институт за прозрачност на управлението), Виктория Полторацкая (Централноевропейски университет и Институт за прозрачност на управлението).

ския портал Tenders Electronic Daily (TED). Преди да пристъпим към анализа и с цел да избегнем дублирането на обявленията за обществени поръчки, публикувани както на националните портали, така и на TED, изчистихме нашата съвкупност от данни от повторенията.

За да оценим потенциалните спестявания, първо използваме регресионен модел на най-малките квадрати (НМК). Моделът НМК ни позволява да правим прогнози за цените и да симулираме алтернативни сценарии. За оценка на нашия регресионен модел се използва следното уравнение:

$$Pr_i = \alpha_i + \beta_1 * X_{1i} + \beta_2 * X_{2i} + \beta_3 * X_{3i} + \dots + \beta_{13} * X_{13i} + \epsilon_i$$

Нашата зависима променлива, относителната цена Pr_i , беше ограничена между 0,2 и 5 и трансформирана в логаритмична стойност, за да се избегнат потенциални грешки от голям мащаб, които не могат да бъдат адресирани.¹¹⁸ Оценяваме относителната цена, като разделяме действителната стойност на поръчката на прогнозната стойност на ниво ОП (само за търгове с 1 лот) или ниво лот.

Относителна цена = действителна стойност на договора / прогнозна стойност на ОП или лота

Нашите основни прогнозни и контролни променливи, $X_{1i} - X_{13i}$, са извлечени от литературата по икономическа теория и теория на публичната администрация и се считат за релевантни на политиката. Включваме, наред с другото, броя на участниците в търга, вида на използваната процедура и организационните качества на търга, като например продължителността на обявлението или периода за вземане на решение. Контролите

за структурните фактори включват пазар, година и местоположение. Анализът на Фазекаш и др. (2022 г.) на обществените поръчки в Полша идентифицира набор от фактори, като например броя на оферентите, които участват в търга, или вида на процедурата, използвана за възлагане на поръчката, които помагат да се определят стратегиите за икономии. Освен това, фокусирайки се върху фармацевтичния сектор в Латинска Америка и Карибския басейн (ЛАК), Фазекаш и др. (2021 г.) показват значението на това потенциалните оференти да разполагат с достатъчно време, за да подготвят офертите си – продължителността на периода на обявяване като политика, върху която може да се окаже пряко влияние за постигане на икономии. Определящата характеристика на този анализ е използването на единичните цени като зависима променлива, която е по-точен ценови показател от относителните цени, макар и приложим само за силно стандартизирани стоки с известни количества. При липсата на такива данни за изчисляване на единичните цени в настоящия анализ се използват относителните цени като втори най-добър вариант. Това предполага консервативен подход, който води до по-ниска оценка на потенциалните спестявания. Подобни анализи, при които се използват относителни цени, включват неотдавнашната статия на Абду и др. (2022 г.), които оценяват потенциалното въздействие на корупцията върху относителните цени в 5 държави (Румъния, Грузия, Парагвай, Уганда и Индонезия). Басдеван и Фазекаш (2023 г.)¹¹⁹ на свой ред разработват инструмент за проследяване на разходите за корупция¹²⁰ с който демонстрират ползите от реформата за икономии при обществените поръчки (пак Фазекаш и др., 2020 г.)¹²¹.

118 За да проверим качеството на данните и потенциалните грешки в тях, изследвахме относителни цени, които са по-високи от 5 или по-ниски от 0,2. Стигнахме до заключението, че подобни отклоняващи се стойности вероятно са грешки, свързани с начина на въвеждане или обработка на данните. Трансформираме относителните цени в логаритмични стойности за регресионния анализ, тъй като разпределението на цените е силно изкривено и не следва нормално разпределение. В двата края на разпределението има по-малко стойности. За сценариите за икономии преобразуваме обратно логаритмичните относителни цени в относителни цени, за да осигурим по-добра сравнимост между групите.

119 Басдеван, Оливие и Михали Фазекаш. 2023 г. „Проследяване на разходите за корупция: Онлайн инструмент за оценка на корупционните рискове при обществените поръчки“ (The Corruption Cost Tracker: An Online Tool to Assess Corruption Risks in Public Procurement).

120 <https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/Corruptioninpublicprocurement/Overviewofcountries?publish=yes>.

121 Фазекаш, Михали, Елизабет Дейвид-Барет, Али Абду и Оливие Басдеван. 2020 г. „Проследяване на разходите за корупция: Количествено определяне на разходите за корупционно възлагане на обществени поръчки и спестяванията, които могат да бъдат реализирани с потенциална реформа“ (The Corruption Cost Tracker: Quantifying the Costs of Corrupt Contracting and the Savings to Be Made from Reform). Доклади на Института за прозрачност на управлението, GTI-R/2020:02.

Сценарии за спестявания

Използваме усъвършенствани техники за статистическо моделиране, за да оценим цените при алтернативни сценарии на политиката. Резултатите, получени от тези оценки, ни позволяват да преценим колко би платило правителството, ако беше използвало по-икономична стратегия за закупуване на стоки, услуги и доставки. Оценката се основава на регресионен модел на цените, като се опитва да обясни относителната цена със съответните фактори, като например броя на участниците в търга или вида на процедурата за възлагане на обществена поръчка и пр. Целта е да се обхване връзката между различните релевантни фактори на политиката и относителните цени.

Общите прогнозни спестявания се получават чрез най-лесно повлияващите се фактори, т. е. приемаме, че тези промени в политиката не изискват сложни законови изменения или съществени процедурни промени. По-скоро нашият подход се основава на промени в политиката, които могат да бъдат лесно постигнати. Поради това разчитаме на по-малки промени в структурата на процеса на възлагане на обществени поръчки, като например стимулиране на по-голямо участие на оференти, както и на прилагането на решения, като например вида на използваната процедура или колко дни да се рекламира обявлението за обществена поръчка. При липсата на по-точни данни за единичните цени, които могат да осигурят по-точни прогнози, оценките, основани на използването на относителни цени, най-вероятно представят само долната граница на въздействието на предложените промени, т. е. биха могли да представляват консервативна оценка на икономииите.

Предложените интервенции за реализиране на спестявания са насочени към фактори, които могат да бъдат пряко или косвено повлияни чрез политиката. Факторите, върху които може да се окаже пряко влияние, включват интервенции като например вида на процедурата, използвана в процеса на възлагане на обществени поръчки, броя на дните за рекламиране на обявлението за обществена поръчка, или броя на дните, които са необходими на органите за покупки, за да оценят всички оферти и да вземат решение (период за вземане на решение). Факторите, върху които може да се окаже непряко влияние, използвани в нашето моделиране, включват интервенции като броя на оферентите, които участват в тръжната процедура, дела на поръчките, възложени от купувачи с висока концентрация на поръчките, или дела на офертите, получени от малки и средни предприятия (МСП). Пълен списък на всички интервенции и модификации, свързани със спестяванията, е представен в Таблица 1. Степента на промените по всяко измерение е изведена от разпределенията на променливите и представлява не-големи промени в общия набор от данни (въпреки че промените в рамките на конкретни категории може да са значителни). Избраните сценарии са по-скоро показателни за това какво е възможно да се направи, отколкото да се преценява какъв мащаб на промяна трябва да се цели. Препоръчаният в края на статията инструмент за разработване на сценарии би позволил по-всеобхватно и гъвкаво проучване на различни осъществими сценарии.

Таблица П5.1. Обобщение на интервенциите за спестяване на разходи при обществените поръчки

	Прогнозни фактори, които могат да бъдат повлияни	Интервенция
Могат да бъдат пряко повлияни чрез политики	Вид процедура	Преминаване на 70 процента от договорите по всички видове процедури, които не са открити, към напълно конкурентни процедури.
	Продължителност на периода на обявяване (период на подаване)	Увеличаване на продължителността на рекламния период: премахване на кратките обявления (1-27 дни) чрез преместването им в категория, в която средната продължителност на рекламния период е 29 дни.
	Продължителност на периода за вземане на решение (срок за решение)	Увеличаване на продължителността на периода за вземане на решение: премахване на кратките срокове за решение чрез преместването им в категория, в която периодът за вземане на решение е средно 58 дни.
Могат да бъдат непряко повлияни чрез политики	Брой оференти	Преминаване на 60 процента от търговете от категории с 0-2-ма оференти към категории с 3-ма до 6-ма оференти
	Концентрация на разходите на купувачите ¹²²	Преминаване на 70 процента от поръчките от купувачи с по-висока концентрация на разходите (7-10-ти децил) към купувачи с по-ниска концентрация на разходите (4-ти децил)
	Пазарна концентрация	Преминаване на 80 процента от договорите от пазара с най-висока концентрация – 10-ти децил, към пазари с по-ниска концентрация (9-ти децил)
	Дял на офертите, получени от МСП	Увеличаване на дела на участващите МСП с 50 процента.
	Специализация на доставчиците	Преминаване на 50 процента от поръчките, изпълнявани от високоспециализирани доставчици (най-нисък децил – категория 1), към по-малко специализирани доставчици (6-ти децил)
	Големина на доставчиците	Увеличаване на участието на по-малките дружества: Преминаване на 50 процента от поръчките, възлагани на средни и големи дружества, към по-малки дружества

Източник: Световна банка.

Бележка: Специфичните параметри на сценария са избрани въз основа на ефектите, идентифицирани от регресионния модел, както и от съображения за осъществимост (напр. увеличаването на средния брой участници в търговете от 2 на 10 не е осъществимо въз основа на международната практика).

¹²² Buyer spending concentration is calculated as the share of contract value that is awarded to the same supplier by the same buyer in a year. Based on the distribution of buyer concentration, we group them into 10 categories for more informative and comparable analysis

Общ размер на спестяванията

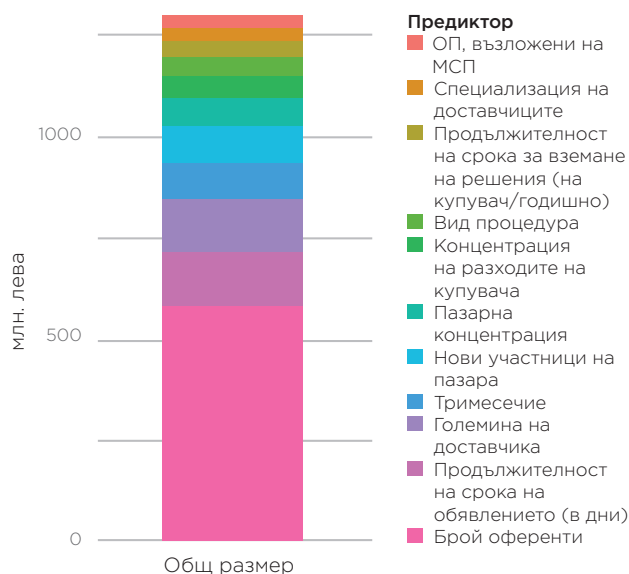
Въз основа на нашата извадка от данни и в тяхната времева рамка потенциалните спестявания се оценяват на около 5,3 процента (Графика П5.2) или приблизително 1,3 милиарда лева (Графика П5.1).

Най-голямо въздействие по отношение на потенциалните икономии може да се постигне чрез увеличаване на броя на участниците в тържната процедура. Ако намалим с 60 процента броя на търговете, в които участват само един или двама кандидати и вместо това успеем да стимулираме за участие поне трима кандидати (до 6-ма кандидати), можем да постигнем икономии, които възлизат на приблизително 580 млн. лева за разглеждания период. В рамките на тези две категории – с един или двама оференти, някои видове процедури, като преговори без публикуване, пряко договаряне или възлагане без публикуване, са много по-чести в сравнение с другите категории на прогнозния фактор „брой на оферентите“.

Свързана с това мярка е съсредоточаването върху по-малките дружества, което може да доведе до допълнителни икономии. Малките компании се асоциират с по-ниски относителни цени в сравнение със средните и големите компании. При прехвърляне на половината от договорите от последните две групи към групата на малките дружества, ние изчисляваме икономии в размер на 129 млн. лева. Освен това два прогнозни фактора, които имат силно въздействие, са свързани с организационното качество на тържния процес, т. е. с броя на дните за обявяване на търга и броя на дните за вземане на решение от възложителя. Например подобрения като премахване на твърде кратките периоди на обявяване и предоставяне на потенциалните участници в търга средно поне 29 дни преди подаване на офертата водят до икономии, които възлизат на 137 млн. лева.

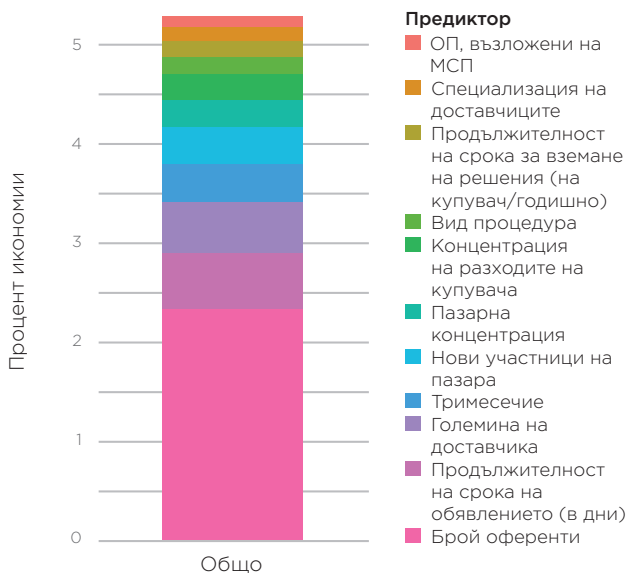
Графика П5.2 илюстрира дела на спестяванията в процентни пунктове, които са свързани с всяка интервенция. Прогнозата е, че увеличаването на броя на участниците в търговете ще доведе до икономии в размер на 2,37 процента от общата стойност на договорите за обществени поръчки. Въпреки че размерът на ефекта на другите прогнозни фактори е по-малък, все пак могат да се генерират значителни икономии. Например преминаването на половина-

Графика П5.1. Общ размер на спестявания, свързани с всяка интервенция, България 2007-2022 г.



Източник: Световна банка.

Графика П5.2. Общ процент на спестяванията, свързани с отделните интервенции, България 2007-2022 г.



Източник: Световна банка.

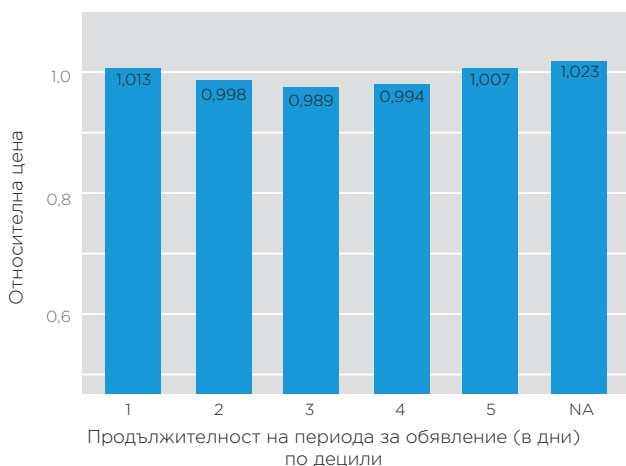
та от възложените търгове от средни и големи доставчици към малки дружества се свързва с икономии от 0,53 процента. Като цяло, съвкупността от всички интервенции би могла да доведе до 5,3 процента икономии.

Ефекти от отделни неконкурентни практики за възлагане на обществени поръчки

В раздела, посветен на сценариите за спестявания, бяха представени два вида фактори, които могат да бъдат повлияни при алтернативни сценарии за реформи: фактори, върху които може да се окаже пряко влияние чрез политиката и фактори, върху които може да се окаже непряко влияние чрез политиката. В този раздел илюстрираме индивидуалното въздействие на всяка отделна интервенция върху относителната цена. Нашата отправна точка е разбирането, че промените в параметрите на политиката могат да доведат до икономии в договорените цени. Възложителите, обявите за чиито търгове са със средно по-дълга продължителност, което дава възможност на повече потенциални оференти да се подготвят и да участват в процеса, също така възлагат поръчки на по-ниски относителни цени. Премахването на кратките периоди

за обявяване на търгове, чийто максимален брой предвидени дни е 27, и вместо това предоставянето на средно 29 дни може да доведе до 0,56 процента или 137 млн. лева икономии за периода на анализа. Графика П5.3 представя нагледно влиянието на продължителността на периода на обявяване върху относителните цени. Категория 3 представлява групата на търговете, при които участниците са имали средно 29 дни за подаване на офертите си. В сравнение с категории 1 и 2, които се характеризират с много кратки срокове, поръчките в тази категория се възлагат на по-ниски относителни цени. По подобен начин много дългите срокове от средно 60 или повече дни също са свързани с по-високи относителни цени. Подобни практики могат да бъдат резултат от потенциални спорове или обжалвания на тръжната процедура, лошо планиране на тръжната процедура или потенциални нередности. Както много кратките, така и много дългите срокове за подаване на оферти са статистически значими и съществени в сравнение с референтна категория 3 (средно 29 дни за подаване на оферти).

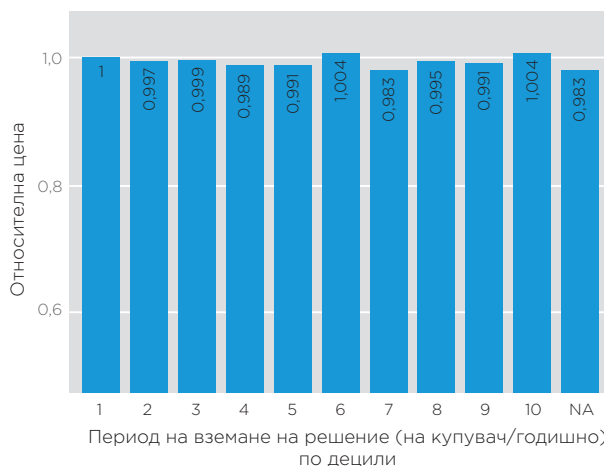
Графика П5.3. Въздействие на продължителността на периода на обявление (в дни) на ОП върху относителните цени, България 2007-2022 г.



Източник: Световна банка.

В допълнение към политиките, които могат да окажат пряко въздействие върху относителните цени, съществуват и фактори, които могат да допринесат за спестяванията чрез непряко въздействие. Такива стратегии обикновено са свързани с разработване-

Графика П5.4. Въздействие на средната продължителност на периода за вземане на решение (в дни, за възложител/годишно) върху относителните цени, България 2007-2022 г.



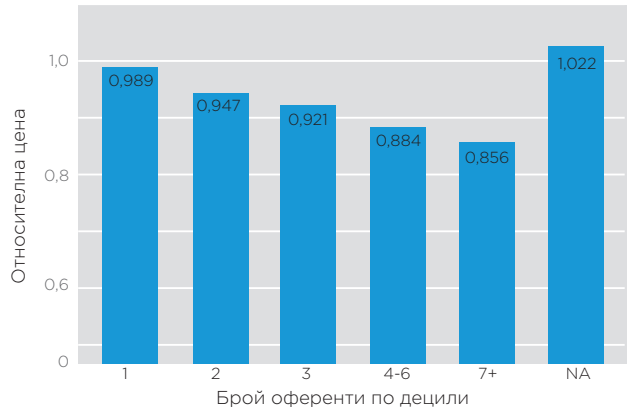
Източник: Световна банка.

то на програми за обучение, които могат да бъдат насочени към определени групи доставчици, или с улесняване на достъпа до документацията и процесите на кандидатстване. Графика П5.5 за влиянието на броя на участниците в търга върху относител-

ните цени показва, че колкото повече участници участват в процеса на възлагане на обществени поръчки чрез подаване на оферта, толкова по-ниски са относителните цени на поръчките. Нашият алтернативен сценарий разглежда възможността за намаляване с 60 процента на броя на тръжните процедури, в които участват само 1 или 2 оференти, като вместо това се заменят с такива, в които участват поне трима оференти. Само това е свързано с икономии в размер до 580 млн. лева или 2,37 процента.

Категорията с единствен участник е най-голямата категория по отношение на общия брой оферти (десен панел, Графика П5.6) и втората по големина категория, що се отнася до общата стойност на възложените договори (ляв панел, Графика П5.6). Почти една четвърт от цялата стойност на договорите, възложени през анализирания период, или 12,8 милиарда лева, е разпределена чрез договори с единствени оференти. От всички

Графика П5.5. Въздействие на броя на участниците в тръжни процедури върху относителните цени, България 2007-2022 г.

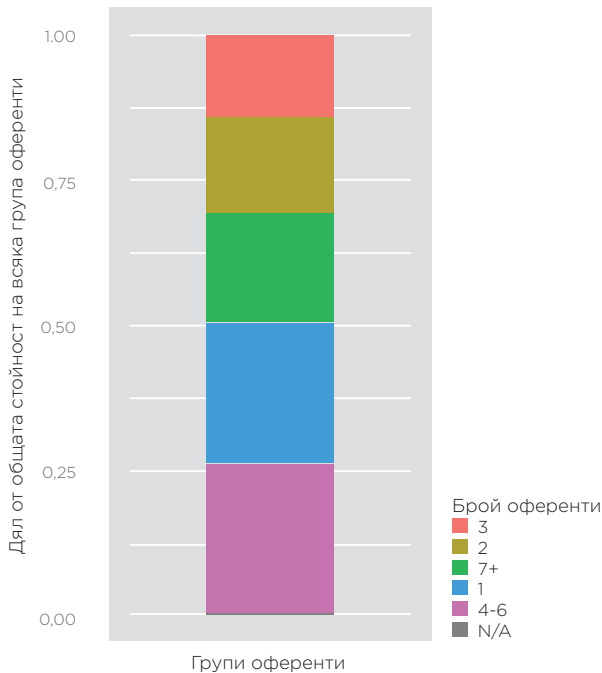


Източник: Световна банка.

анализирани интервенции увеличаването на броя на участниците в търговете води до най-голям размер на потенциалните икономии.

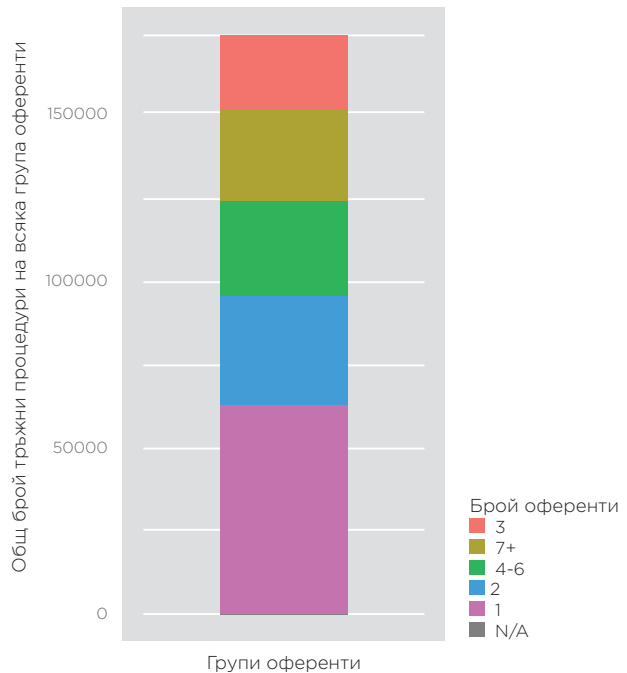
Графика П5.6. Разпределение на договорите по брой (категории) участници в тръжните процедури, България, 2007-2022 г.

А. Разпределение на общата стойност на договорите, възложени на отделните групи оференти



Източник: Световна банка.

Б. Разпределение на общия брой обществени поръчки, възложени на отделните групи оференти



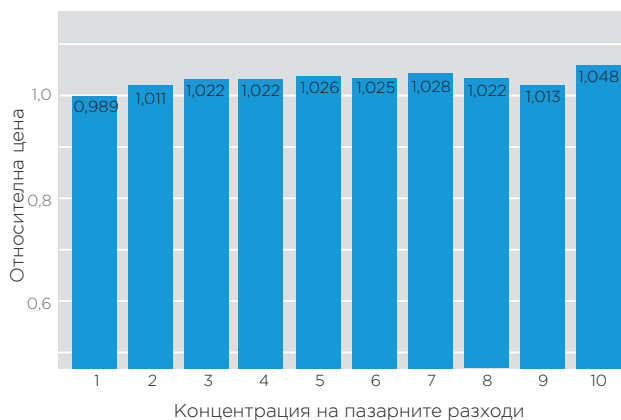
Концентрацията на пазарно ниво също оказва съществено влияние върху относителните цени. Пазарите, които са силно концентрирани, т. е. доминирани от един или няколко доставчици, показват по-високи относителни цени. При разбиване на най-големите монополи и олигополи и диверсифициране на базата на доставчиците биха могли да се реализират приблизителни икономии в размер на 67 млн. лева. Така например 2-те най-концентрирани категории с най-малко доставчици са получили почти 40 процента от общата стойност на поръчките. Въпреки че са необходими някои технически спецификации, наличие на патенти или по-добър контрол на спецификациите, тези резултати показват, че има потенциал за постигане на икономии, които биха могли да оправдаят подобни действия.

Заклучение и препоръки за бъдещи политики

Въз основа на емпиричните резултати могат да бъдат направени редица препоръки за бъдещи политики. Преди да навлезем в детайлите на интервенциите с голямо въздействие, ние предлагаме една по-широка препоръка: да се въведе систематичен и непрекъснат мониторинг на изпълнението на обществените поръчки въз основа на горния анализ. Такъв инструмент за мониторинг, например за разработване на сценарии, би позволил да се тестват различни пакети и мащаби на интервенциите, да се правят прогнози за очакваните икономии от цените и да се проверяват действителните резултати, когато постъпят данни за търговете, проведени след интервенциите.

Нашият анализ установи потенциални икономии в размер на около **5,3 процента** от общата стойност на анализиранияте договори за обществени поръчки в България. Тази обща стойност на спестяванията до голяма степен съвпада с констатациите на Фа-

Графика П5.7. Въздействие на пазарната концентрация върху относителните цени, България 2007-2022 г.



Източник: Световна банка.

зекаш и др. (2022 г.)¹²³ за Полша, които използват сходни предиктори, за да оценят потенциални спестявания в размер на 5 процента или 24 млрд. злоти. Въпреки това поради ограниченията на данните, като например липсваща информация за изпълнението на договорите, тези оценки могат да се считат за консервативни. В подобен анализ на относителните цени в Северна Македония Фазекаш и др. (2023 г.) оценяват значително по-високи потенциални спестявания от приблизително 14 процента. Констатациите на Абду и др. (2022 г.) за Румъния също дават сходни резултати за потенциални спестявания в размер на 4,4 процента от общите разходи за обществени поръчки, макар и да разглеждат само по-тесен набор от предиктори, свързани с корупционните рискове. Това, което свързва всички тези изследвания, е общата мярка за цените при обществените поръчки: относителните цени. По-точна оценка на цените може да се постигне, ако единичната цена е налична като зависима променлива, макар че единичните цени са значими само за стандартизирани стоки и услуги,

123 Фазекаш, Михали, Барбара Циолковска и Нора Регош. 2022 г. „Глава 4. Обществени поръчки: Спестявания и екологизиране“ (Chapter 4. Public Procurement: Saving and Greening). В доклада „Преглед на публичните финанси в Полша“. Световна банка, Вашингтон ОК.

при които могат да се сравняват количества. Фазакаш и др. (2021 г.)¹²⁴ изследват потенциалните икономии за фармацевтични продукти в региона на Латинска Америка и Карибите, като използват единични цени и оценяват потенциалните икономии на 14 процента от общите разходи.

Следвайки сходни подходи с тези на горепосочените проучвания, бяха разгледани алтернативни сценарии, които се основават на определени подобрения в политиката. **Премахването на много кратките (или много дългите) периоди за подаване на тръжни документи може значително да допринесе за икономии.** Нашият анализ показва, че тези групи тръжни процедури, които се характеризират или с много кратки, или с много дълги срокове, са свързани с по-високи цени. Това са показатели, върху които може да се окаже пряко влияние чрез политики и като такива могат да доведат до подобряване на организационното качество на тръжния процес, като например средното време, определено за оценка на офертите, или времето, предоставено за подаване на оферти (период за вземане на решение и подаване на оферти).

Участието на **по-малки дружества в тръжните процедури е свързано с по-евтини поръчки.** И двата показателя – относителни цени на поръчките при участие на МСП в тръжната процедура и относителни цени на по-малките дружества (в сравнение със средните и големите дружества) – показват значителен ефект. Насърчаването на участието или разработването на програми за подпомагане, които да увеличат участието на МСП, би могло да доведе до значителни икономии и при двата обяснителни фактора.

Други фактори, които са използвани в нашия модел, се отнасят до вида на процедурата. Въпреки че в по-голямата част от тръговете се използва откри-

та процедура,¹²⁵ все още има потенциал за генериране на икономии чрез по-нататъшно подобряване на използването на тази процедура. Някои видове процедури като тръговете с покана или процедурите с пряко договаряне без публикуване са свързани с по-високи цени на тръговете. Резултатите показват, че все още има потенциал за **по-нататъшно увеличаване на използването на откритата процедура за сметка на видовете процедури, които не са открити.**

Противно на теоретичните очаквания, поръчките с използване на електронно възлагане или рамкови споразумения са свързани с по-високи относителни цени. Броят на наблюденията, за които има информация, не е достатъчно голям, за да се изследва допълнително този въпрос, но анализът показва възможност за **по-нататъшно подобряване на разработването и прилагането на тези процедури и методи.**

И накрая, въз основа на нашия анализ може да се постави постижима политическа цел – **да се работи за намаляване на броя на тръговете, в които участват само един (или двама) оференти.** Този фактор показва най-голям потенциал за икономии в областта на обществените поръчки. Като се има предвид, че единичните оферти са най-голямата група в общия брой възложени поръчки и втората по големина група по отношение на общата стойност на поръчките, работата по стратегии за ограничаването им би била много ефикасен път към по-големи икономии. Това може да включва разработване на по-добри стратегии за възлагане на обществени поръчки от страна на органите за покупки, потенциални програми за обучение относно подготовката за подаване на оферти или съдействие за изготвяне на необходимата документация.

124 Фазакаш, Михали, Александър де Оливейра и Нора Регош. 2021. „Намаляване на цените на фармацевтичните продукти, медицинските консуматици и оборудването. Изводи въз основа на голям набор от данни за по-добри стратегии за обществени поръчки в Латинска Америка“ (Lowering Prices of Pharmaceuticals, Medical Supplies, and Equipment. Insights from Big Data for Better Procurement Strategies in Latin America). Работен документ за политически изследвания: WPS 9689, Вашингтон ОК, Световна банка.

125 По-малко от една четвърт от всички поръчки се възлагат чрез процедури, които не са открити.

Приложение 6: Матрица за анализ на фискалния риск

Матрица на фискалния риск

Задължения	Преки (Задължения при всички случаи)	Условни (задължения в случай на настъпване на определено събитие)
<p>Експлицитни Държавно задължение по силата на закон или договор</p>	<ul style="list-style-type: none"> • външен и вътрешен държавен дълг (договорени заеми и ценни книжа емитирани от централното правителство) • бюджетни разходи • бюджетни разходи, които са правно обвързващи в дългосрочен план (заплати на държавни служители и пенсии) 	<ul style="list-style-type: none"> • държавни гаранции по недържавни заеми и облигации, издадени на поднационални органи на управление и субекти от публичния и частния сектор • рамкови държавни гаранции за различни видове заеми (ипотечни, студентски, земеделски, за малък бизнес и пр.) • търговски гаранции и гаранции срещу неблагоприятна динамика на обменните курсове • държавни гаранции на частни инвестиции • държавни схеми за застраховане (гарантиране на влоговете, гарантиране на доходите от частни пенсионни фондове, застраховане на реколтата, застраховане срещу наводнения, застраховане срещу военни рискове)
<p>Имплицитни Морално задължение на правителството, отразяващо искания на обществото и групи по интереси</p>	<ul style="list-style-type: none"> • задължения за бъдещи пенсии от държавната пенсионна система (различни от пенсиите на държавните служители) • схеми за социално осигуряване, когато няма правно задължение • бъдещо финансиране на здравни грижи, когато няма правно задължение • бъдещи периодични разходи за публични инвестиции 	<ul style="list-style-type: none"> • неплатежоспособност на поднационални органи на управление или публични и частни субекти по негарантирани дългове или други задължения • погасяване на задължения на приватизирани субекти • банкови фалити (подкрепа отвъд държавното гарантиране) • фалит на негарантиран пенсионен фонд, фонд за заетост или осигурителен фонд (защита на малки инвеститори) • неплатежоспособност на централната банка по изискуеми задължения (валутни договори, валутна защита, стабилност на платежния баланс) • спасителни мерки след отлив на частен капитал • възстановяване на околната среда, помощ при бедствия, военно финансиране

Източник: Полачкова, 1999 г.

Приложение 7: Резултати от симулациите на здравни данъци

Таблица П7.1. Резултати от симулацията на акциза върху цигарите

		Преди	А	Б.2	В
Средна претеглена цена	Лева за пакет (номинал)	5,43	5,55	5,68	6,67
Продажби	Млн. пакети	783,1	800,1	793,8	746,1
	Пакети на глава от населението	113,8	116,6	115,6	74,7
Постъпления от акцизи	Лева (номинал, млн.)	2,787	2,864	2,957	3,361
	Процент от БВП	1,69	1,57	1,62	1,84
Процентни промени					
Средна претеглена цена	Номинални		2,3	4,6	22,8
	Реални		-5,9	-3,8	13,0
Продажби	Общо		2,2	1,4	-4,7
	На глава от населението		2,4	1,6	-4,5
Постъпления от акцизи	Номинални		2,8	6,1	20,6
	Реални		-5,5	-2,4	10,9

Таблица П7.2. Резултати от симулацията на акциза върху алкохола

		Преди	А	Б1	В
Продажби	ЛАА, млн.	67,5	67,6	67,3	64,5
	ЛАА на глава от населението	9,8	9,9	9,8	9,4
Постъпления от акцизи	Лв. (номинал, млн.)	316	315	343	614
	Процент от БВП	0,19	0,17	0,19	0,34
Процентни промени					
Средна претеглена цена					
Бира	Номинални		8,0	8,7	16,3
	Реални		-0,6	0,0	7,0
Вино	Номинални		8,7	8,7	10,5
	Реални		0,0	0,0	1,6
Спиртни напитки	Номинални		7,2	8,7	25,2
	Реални		-1,4	0,0	15,2
Продажби	ЛАА		0,2	0,3	-3,0
	ЛАА на глава от населението		0,7	0,3	-4,0
Постъпления от акцизи	Номинални		-0,2	8,5	94,4
	Реални		-8,2	-0,2	78,9

Източник: Световна банка.
Бележка: ЛАА = литър абсолютен алкохол



Преглед на публичните финанси в България 2023
декември 2023 г.