

ТЕМАТИЧНИ ИЗСЛЕДВАНИЯ И АКЦЕНТИ

ВЛИЯНИЕ НА КРИЗАТА, СВЪРЗАНА С COVID-19,
ВЪРХУ ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ

(ИЗВАДКА ОТ „ИКОНОМИЧЕСКИ ПРЕГЛЕД“,
БРОЙ 1/2020 Г.)



БЪЛГАРСКА НАРОДНА БАНКА

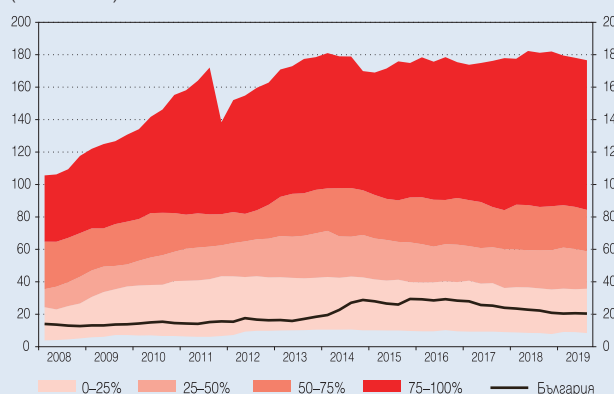
Влияние на кризата, свързана с COVID-19, върху публичните финанси

Вследствие на кризата, свързана с COVID-19, би могло да се очаква значително влошаване на бюджетното салдо както в резултат на ефектите от действието на автоматичните стабилизатори, така и в резултат на допълнителните дискреционни разходи на правителството, предприети след въвеждането на извънредното положение на 13 март 2020 г. Потенциален неблагоприятен ефект върху публичните финанси би могъл да се реализира по линия на евентуално повишение на лихвените разходи на правителството при сценарий на по-трайно запазване на тенденцията към повишение на доходността на ДЦК на България, произтичаща от засилената колебливост на финансовите пазари и бягство на инвеститорите към така наречените „безрискови ценни книжа“, емитирани от страни с най-висок кредитен рейтинг. Такъв ефект върху публичните финанси би възникнал при необходимост от издаване на нов дълг за рефинансиране на дълг на правителството с настъпил падеж, за финансиране на бюджетния дефицит или за изграждане на фискални буфери. Предвид благоприятните първоначални условия по отношение на публичните финанси в България, сред които достигнатите към март

Графика 1. Първоначални условия по отношение на публичната задлъжнялост, ликвидните финансови активи и доходността по дългосрочни ДЦК

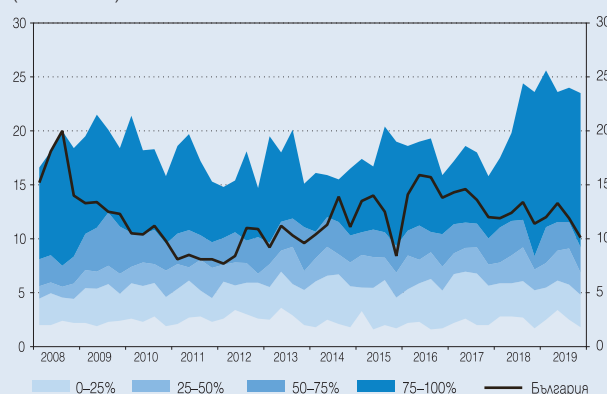
Консолидиран дълг на сектор „държавно управление“ – кватилна графика въз основа на данни за страните от ЕС

(% от БВП)



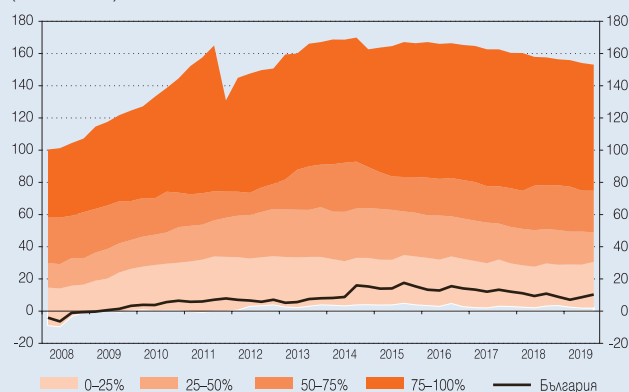
Ликвидни активи на сектор „държавно управление“¹ – кватилна графика въз основа на данни за страните от ЕС

(% от БВП)



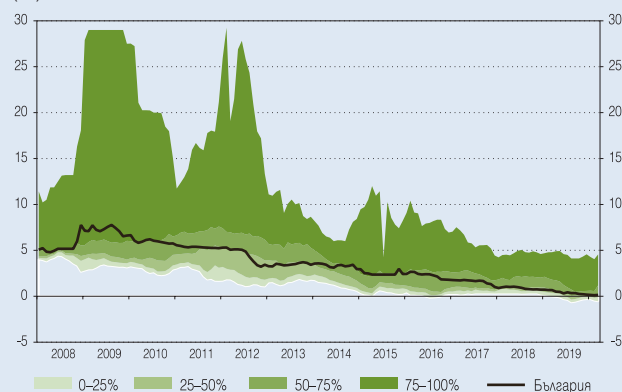
Нетен дълг на сектор „държавно управление“² – кватилна графика въз основа на данни за страните от ЕС

(% от БВП)



Доходност по десетгодишни ДЦК – кватилна графика въз основа на данни за страните от ЕС

(%)



¹ Ликвидните активи на сектор „държавно управление“ включват налични парични средства и средства по депозити.

² Нетният дълг е дефиниран като превишение на консолидирания дълг над ликвидните активи на сектор „държавно управление“.

Източници: Евростат, МФ, БНБ.

2020 г. исторически най-ниски лихвени равнища по гържавния дълг, преобладаващ дял на гържавния дълг с фиксиран лихвен процент и с матуритет над 1 година, както и ниско ниво на гържавния дълг и на нетните финансови задължения (виж графика 1), този канал би имал ограничено отрицателно влияние върху фискалната позиция на страната.

Наличните към средата на май 2020 г. данни дават знак, че най-осезаеми по размер ще са негативните ефекти върху бюджета от действието на автоматичните стабилизатори. Тези ефекти се изразяват в едновременно намаление на данъчните приходи и увеличение на обезщетенията за безработица и други социални трансфери в резултат на предизвиканото от пандемията влошаване на макроикономическата среда. Размерът на тези ефекти зависи както от продължителността и дълбочината на кризата, свързана с *COVID-19*, така и от поведението на икономическите агенти в условията на извънредно положение и извънредна епидемична обстановка в страната. Дискреционните мерки на правителството също ще окажат влияние върху действието на автоматичните стабилизатори, като в зависимост от ефективността на мярката за субсидирана заетост е възможно ефектите върху нивото на безработица и разходите за обезщетения за безработица да бъдат донякъде смекчени.

Негативно влияние върху приходната страна на бюджета ще окажат очакваното понижение на заетостта, доходите, потреблението на домакинствата, инвестициите и влошаването на финансовото състояние на фирмите и самоосигуряващите се лица. В резултат на потиснатата икономическа активност може да се очаква намаление на приходите от всички категории данъци, като то ще зависи от моментната еластичност на всеки един от данъчните приходи спрямо приложимите данъчни бази. Последната налична оценка на дългосрочната еластичност на данъчните приходи в България от 2014 г.¹ предполага близка до единица еластичност както на преките, така и на косвените данъци, и по-ниска от единица еластичност единствено по отношение на изменението на социално-осигурителните вноски спрямо нарастването на средните доходи от труд. Същевременно както през 2019 г., така и средно за предходните пет години растежът на данъчните приходи надвишава този на съответните им данъчни бази, което показва подобряване на данъчната събираемост в допълнение към благоприятните ефекти върху бюджета от някои промени в политиката по доходите и социалното осигуряване (виж графика 2)². Според оценки от редовните доклади на Европейската комисия³ отклонението на реално събраните приходи от ДДС спрямо теоретично дължимите (*VAT gap*) се е свило от 25% през 2009 г. до 13% през 2018 г., като само за периода 2014–2018 г. този индикатор се подобрява с 9 процентни пункта. Въпреки тази положителна тенденция в краткосрочен план може да се очаква влошаване на събираемостта на данъчните приходи, подобно на съпътстващото спада на икономическата активност влошаване на събираемостта през 2009 г. Друг фактор, който би могъл да повлияе за по-голям спад на косвените данъци, е значителното намаление на цената на петрола, наблюдавано през първите месеци на годината.

Значителна част от неданъчните приходи също ще бъдат негативно засегнати поради очаквания грастичен спад на използваните публични услуги в резултат на мерките за ограничаване на пандемията от *COVID-19*, както и на приходите от наеми и дивиденди,

¹ Виж Price, R. W., T.-T. Dang, and Y. Guillemette (2014): 'New Tax and Expenditure Elasticity Estimates for EU Budget Surveillance,' OECD Economics Department Working Papers 1174.

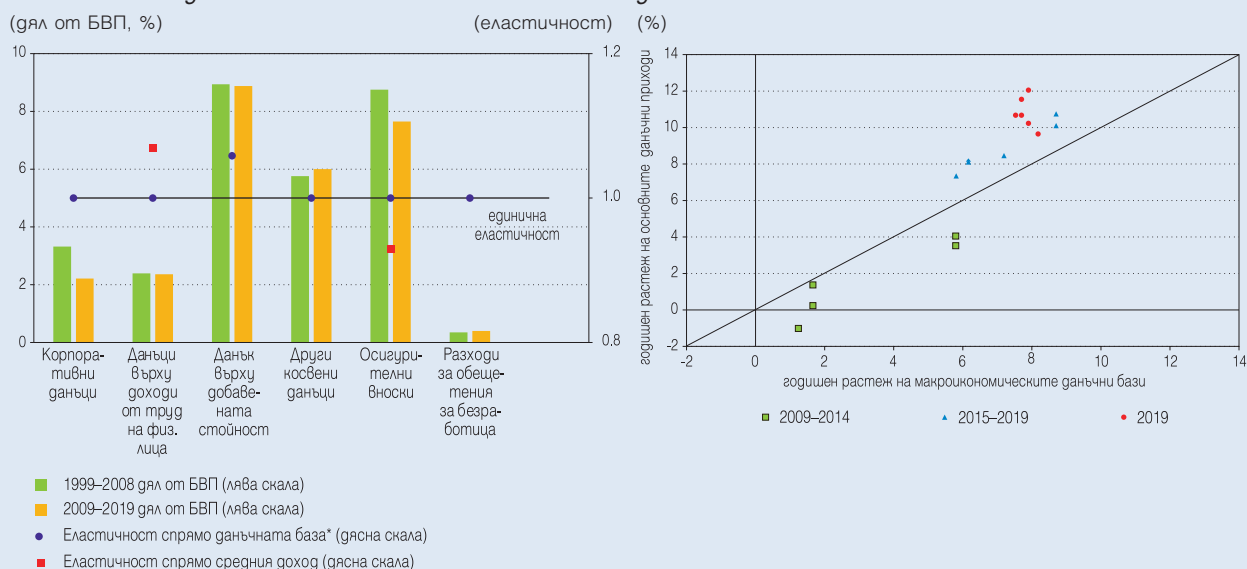
² Тези промени включват увеличаването на пенсионната вношка през 2017 г. и 2018 г., както и поетапното увеличение на минималната работна заплата, минималните осигурителни приходи и увеличението на максималния осигурителен праг през 2019 г.

³ Виж European Commission (DG TAXUD) (2013): 'Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States', September 2013 и European Commission (DG TAXUD) (2019): 'Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2019 Final Report', September 2019.

Графика 2. Изходни условия по отношение на чувствителността на данъчните приходи към промени в макросредата

Еластичност на цикличните компоненти на бюджета (според доклад на ОИСР от 2014 г.) и относителен дял на тези компоненти в БВП

Среден годишен растеж на данъчните приходи, съпоставен с растежа на съответните им данъчни бази



* При данъците върху доходите на физическите лица и осигурителните вноски еластичността е спрямо броя на заетите лица. Източници: Евростат, ОИСР, изчисления на БНБ.

които държавата и местните власти събират⁴. Много е вероятно кризата, предизвикана от разпространението на *COVID-19*, да се отрази отрицателно на средствата, усвоени по програми на ЕС от бенефициенти извън неправителствения сектор, поради ограничената възможност на тези бенефициенти да осигурят нужното съфинансиране.

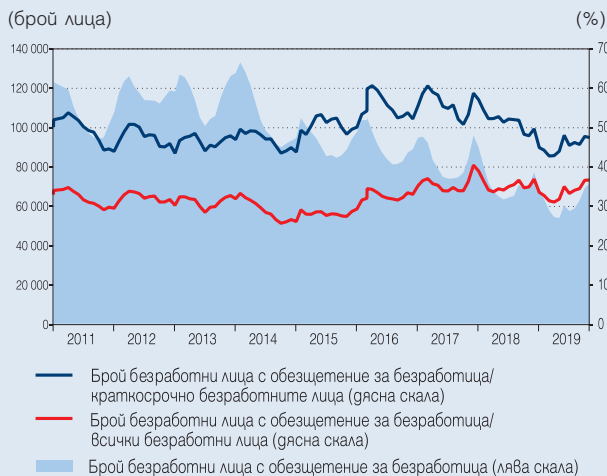
По отношение на разходната част на бюджета основните ефекти ще бъдат по линия на социалните плащания. Ограничителните мерки, наложени върху голяма част от икономическите дейности в страната, в комбинация с намаленото външно търсене водят до по-малко търсене на работна ръка, като същевременно карантината, наложена на отделни лица, ограничава и предлагането на работна сила. При подобен значителен негативен шок върху пазара на труда най-силно би следвало да реагират бюджетните разходи за обезщетения за безработица, но може да се очаква и увеличение на други социални плащания, включително обезщетения за временна нетрудоспособност и пенсионни плащания при евентуално по-ранно пенсиониране. Увеличаването на бюджетните разходи за обезщетения за безработица зависи от обхвата на осигурените лица във фонд „безработица“, както и от размера на средното обезщетение за безработица. Средно за 2019 г. обезщетения за безработица са получавали 62.9 хиляди лица, които представляват 45.7% от краткосрочно безработните и 33.9% от всички безработни. До края на 2018 г. се наблюдава постепенно увеличение на средното обезщетение за безработица, съотнесено към средния осигурителен доход, като тази тенденция е преустановена през 2019 г., когато това съотношение възлиза на 50.1% (виж графика 3)⁵.

⁴ В Конвергентната програма на Република България за 2020–2023 г. ефектът от дискреционните политики за опроцаване или намаляване на дължимите наеми върху държавни и общински имоти, както и от пропуснатите приходи от туристически данък и различни такси се оценява на 100 млн. лв. (0.1% от БВП).

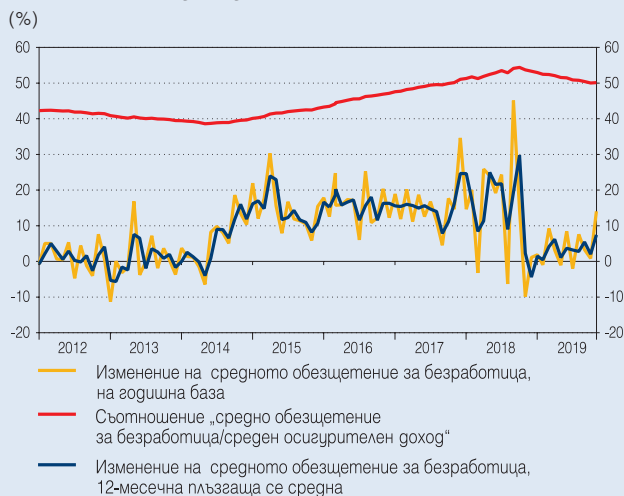
⁵ Дневното парично обезщетение за безработица е в размер на 60% от среднодневния осигурителен доход, върху който са внесени осигуровки за последните 24 календарни месеца, предхождащи прекратяването на осигуряването, и не може да бъде по-малко от минималния и по-голямо от максималния дневен размер на обезщетението за безработица, определено ежегодно със Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване (съответно 9.0 лв. и 74.3 лв. за 2019 г.).

Графика 3. Основни параметри, определящи бюджетните разходи за обезщетения за безработица

Брой на безработните с право на обезщетения за безработица



Средно обезщетение за безработица и среден осигурителен доход в страната



Източници: НОИ, Агенция по заетостта, изчисления на БНБ.

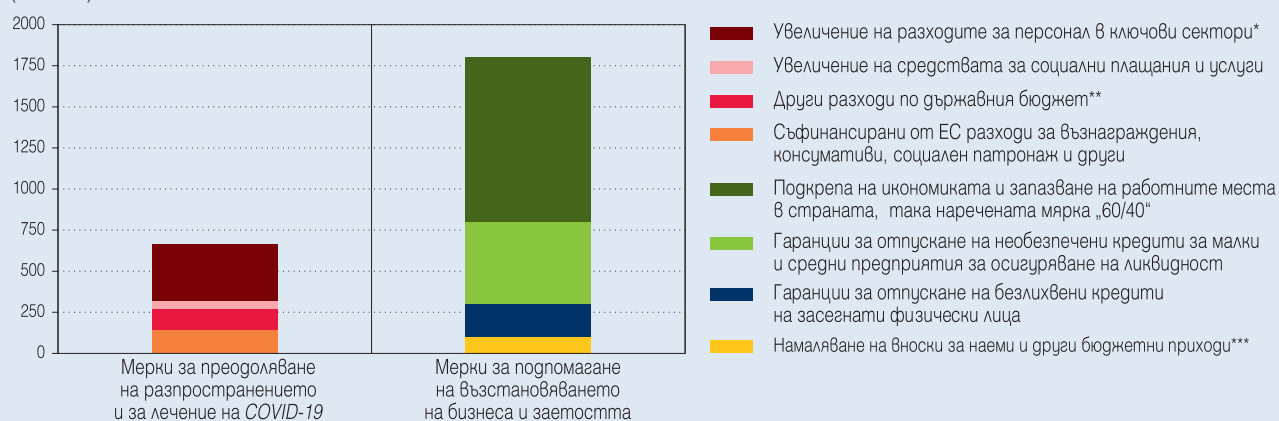
При допускане за запазване без промяна на политиката, провеждана от правителството, негативните ефекти върху бюджета от мерките за ограничаване на разпространението на *COVID-19* биха се ограничили до действието на автоматичните стабилизатори. Предприети бяха обаче редица дискреционни мерки, целящи смекчаване на негативните икономически ефекти, произтичащи от мерките срещу *COVID-19*. Първата част от тези мерки с очакван общ обем 0.7 млрд. лв. целят осигуряването на нужните допълнителни средства за функциониране в условията на пандемия на системата за здравеопазване и на други ключови системи като вътрешната сигурност. Втората част мерки с общ обем 1.8 млрд. лв. са насочени към подпомагане на юридическите и физическите лица, които са най-засегнати във финансово отношение от мерките за ограничаване на *COVID-19*. Графика 4 обобщава одобрените дискреционни мерки по тези две направления на базата на информация, съдържаща се в Конвергентната програма на Република България за 2020–2023 г. По-голямата част от разходите по първото направление са разходи за допълнителни възнаграждения на заетите в здравеопазването и вътрешната сигурност. Преобладаващата част от разходите по първото направление се планира да бъдат финансирани или от ограничаването на други разходи по държавния бюджет или от неизползвани средства по фондове на ЕС. Затова тези мерки би следвало да имат ограничен отрицателен ефект върху бюджетното салдо. По-трудно е да се оцени ефектът им върху икономическата активност в страната до степен, в която те заместват други разходи по националния бюджет и осъществяването на програми, финансирани чрез фондовете на ЕС. Към средата на май все още съществува значителна несигурност по отношение на обема на мерките, които ще бъдат приложени и при по-продължителна епидемична обстановка, като при евентуално продължаване на действието им размерът на тези разходи би бил по-голям и вероятно би довел до допълнително влошаване на бюджетното салдо.

Второто направление от мерки целят подпомагане на фирмите и домакинствата, засегнати от мерките срещу разпространение на *COVID-19*. Сред тях с най-значителен очакван обем от 1.0 млрд. лв. е мярката за запазване на работните места в страната чрез субсидирана заетост (така наречената мярка „60/40“). Ефективността на тази мярка до голяма степен определя и влияе на действието на автоматичните бюджетни стабилизатори по линия на изплащаните обезщетения за безработица. Друг инструмент,

целящ подпомагане на бизнеса и заетите, са гарантираните от Българската банка за развитие заеми за фирми и физически лица, за които са предвидени общо 0.7 млрд. лв. под формата на увеличен капитал на държавната банка⁶. При прилагането на второто направление от мерки също е налице значителна несигурност както по отношение на очаквания отрицателен ефект върху бюджета, така и по отношение на ефективността им за смекчаване на последиците от пандемията върху икономическата активност. Тази несигурност се предопределя, от една страна, от неизвестността относно продължителността на кризата с COVID-19, а от друга – от склонността и бързината, с която засегнатите икономически агенти биха се включили в различните програми.

Графика 4. Мерки за преодоляване на последиците от COVID-19

(млн. лв.)



Забележки: На графиката са показани само окончателно одобрените от правителството мерки към 28 април 2020 г., като съответно не са включени съфинансираните от ЕС мерки за краткосрочни схеми за заетост и за подпомагане на ликвидността в малките и средните предприятия с различни финансови инструменти с общ обем 0.7 млрд. лв. Не са включени и допълнителните финансови инструменти, които биха били финансирани от Европейския инвестиционен фонд и от други програми, по които бенефициент е Фондът мениджър на финансови инструменти в България.

* Включително необходимият финансов ресурс за работещите на първа линия в борбата с разпространението на вируса – здравни работници и служители в секторите „вътрешен ред и сигурност“ и „отбрана“.

** Включително разходи за профилактика и противоепидемични мерки, попълване на държавния резерв, дистанционно обучение и др.

*** Включително ефекти от намален размер на вноските за наем за ползване на имоти – държавна или общинска собственост, от намаление на постъпленията от туристическия данък, данъка върху недвижимите имоти, таксите за ползване на пазари и тържища, за технически услуги и за детски градини.

Източник: Конвергентна програма на Република България, 2020–2023 г.

⁶ Средствата, отпуснати за увеличение на капитала на Българската банка за развитие, би следвало да се отразят като финансова трансакция както според методологията за отчетността на касова основа, така и по методологията на ECC 2010 за отчетността на начислена основа. Съответно тези средства не би трябвало да окажат влияние върху бюджетното салдо на касова и на начислена основа.

ХУДОЖЕСТВЕННОТО ОФОРМЛЕНИЕ НА КОРИЦАТА Е РАЗРАБОТЕНО ВЪЗ ОСНОВА
НА СКУЛПТУРНАТА ГРУПА „ХЕРМЕС И ДЕМЕТРА“, ДЕЛО НА КИРИЛ ШИВАРОВ,
РАЗПОЛОЖЕНА НА ЮЖНАТА ФАСАДА НА СГРАДАТА НА БНБ