

АНАЛИЗ НА ДЪРЖАВНИЯ ДЪЛГ НА БЪЛГАРИЯ

Резюме

Въпреки ръста от последните години, държавният дълг на България все още е на сравнително ниски нива. За разлика от други държави членки на ЕС, увеличените задължения не са резултат от социални плащания, а от осигурената подкрепа за банковия сектор след фалита на четвъртата по големина българска банка. Презапасяването с дълг се обяснява с необходимостта да се гарантира ликвидност, при евентуални следващи финансови трусове, както и с благоприятния пазарен лихвен процент. Източници за погасяването му обаче не се посочват. Няма и планове за значими публични инвестиции, които впоследствие да се превърнат в източник на средства за връщането за заетите средства. Консервативният подход на българските правителства създава илюзорна представа за стабилност, която не може да гарантира реална устойчивост на българската икономика и общество.

Ваня Григорова, Росица Кратункова

Юли 2017



This document is part of the project CSOs as equal partners in monitoring public finance which is financed by the European Union, IPA Civil Society Facility (CSF) Programme and it does not reflect the views of the European Commission.



**BALKAN
MONITORING
PUBLIC
FINANCES**

Въведение

България е сред държавите членки на ЕС с най-нисък държавен дълг. Въпреки световната финансова криза, която беше усетена чувствително през 2009 г., заемите не се увеличиха, което е резултат от наложените мерки на остеритет, замразяването на минималната работна заплата, ограничените социални плащания.

Първият значим ръст на дълга е от 2014 г., следващият беше резултат от фалита на четвъртата по големина българска банка, предизвикан от злоупотреба с вътрешна информация. Правителството осигури ликвидност на друга българска банка с допълнителен дълг, който тя върна в рамките на една година. Въпреки стабилната понастоящем банкова система, беше взет заем за гарантиране на ликвидността при нужда, който е във фискалния резерв.

Така замразените средства не създават възможности за икономическо оживление и повишаване на потреблението. Консервативният подход засега създава стабилност, но на ниски нива. Това не дава положителна перспектива на страната. Знак за това са и становищата на европейски комисари, които подчертаха, че финансовата стабилност не създава социална такава, поради което се въздържат да окуражат България да пристъпи към влизане в Евронзоната.

I Правна рамка

Правителственият дълг е регулиран в два основни правни инструмента- Закона за държавния дълг от 2002 и Закона за публичните финанси. Член 2 на първия гласи, че всички финансови задължения, поети от името и за сметка на държавата при спазване изискванията на Конституцията, съставляват държавния дълг и представляват задължение на държавата.¹ Законът още съдържа още една категория, наречена държавногарантиран дълг, която включва всички финансови задължения, за които Министерски съвет е издало гаранции от името и за сметка на държавата при спазване изискванията на Конституцията.² Законът за публичните финанси допълва дефиницията за държавен дълг с това, че последният включва още и други форми на дълг съгласно Регламент на Съвета (ЕО) № 479/2009 от 25 май 2009 г. за прилагане на Протокола за процедурата при прекомерен дефицит, приложен към Договора за създаване на Европейската общност, който се поема и изплаща от централния бюджет и от лицата, чиито бюджети са част от държавния бюджет, включително чрез сметките им за средствата от Европейския съюз.³

Законът за държавния дълг очертава няколко случая, в които държавата може да взима заем от международните финансови пазари:

- за финансиране на бюджетния дефицит;
- за финансиране на инвестиционни проекти и специфични програми, когато са одобрени от Народното събрание;

¹ Закон за държавния дълг, чл.2

² Закона за държавния дълг, чл.18

³ Закон за публичните финанси, параграф 1, точка 15 от Допълнителните разпоредби.

- за рефинансиране на държавния дълг в обращение на датата на падежа или преди тази дата;
- за осигуряване на плащанията по изискуеми държавни гаранции;
- за подкрепа на платежния баланс на страната.
- за финансиране на проекти чрез финансови инструменти по смисъла на чл. 2, т. 11 от Регламент 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година.⁴

Самото вземане на заем се изпълнява от Министъра на финансите, който подписва от името на правителството договорите за държавни заеми въз основа на решение на Министерския съвет по реда на Закона за международните договори. Министърът още подготвя годишния доклад за състоянието на държавния дълг, който се обсъжда от Министерски съвет и се представя пред Народното събрание заедно с доклада за изпълнението на държавния бюджет за текущата година. За да осигури прозрачност Министерството на финансите поддържа официален регистър за държавния и държавногарантирания дълг.⁵

Пактът за стабилност и растеж обвързва всички държави членки да поддържат стабилна фискална политика и координация, като определя цел на бюджета известна като средносрочна бюджетна прогноза (СБП), която се стреми към устойчиви нива на дълга. За тази цел Министерство на финансите развива Стратегия за управлението на държавния дълг за дадения средносрочен период от 3 години, която трябва да бъде одобрена от Министерски съвет.⁶ Тя съдържа информацията относно статуса на държавния и държавногарантирания дълг, икономическите прогнози за периода и анализ на риска, както и цели за постигане.⁷ Всяка година Закона за държавния бюджет определя граница на максималния нов държавен дълг, който може да бъде взет през годината.⁸ Общинския дълг не е гарантиран от държавата и не е задължение на правителството освен в случаи, когато е издадена държавна гаранция.⁹

II Характеристика на държавния дълг

В продължение на шест години (2008-2013 г.) България е на второ място в ЕС по най-нисък държавен дълг като дял от БВП след Естония¹⁰. През 2014 г. делът на дълга се увеличи значително със седем процента до 26,9% в края на годината. Оттогава продължава да расте с по-умерени темпове, като към края на отчетната 2016 г. е 29,5%. Макар все още да е сред най-ниските в Съюза, отказът от инвестиране в ключови проекти, умереният икономически растеж и високият дял на сивата икономика поставят под въпрос устойчивостта на българския държавен дълг. Задължениостта на страни като Германия например е далеч по-висока (68,3%), но икономическата и социалната структура на тези държави предполага завишени възможности за обслужване на дълга в сравнение с българските, поради което техният дълг е значително по-устойчив.

⁴ Закон за държавния дълг, чл.5

⁵ Закон за държавния дълг, чл.38

⁶ Закон за държавния дълг, чл.16

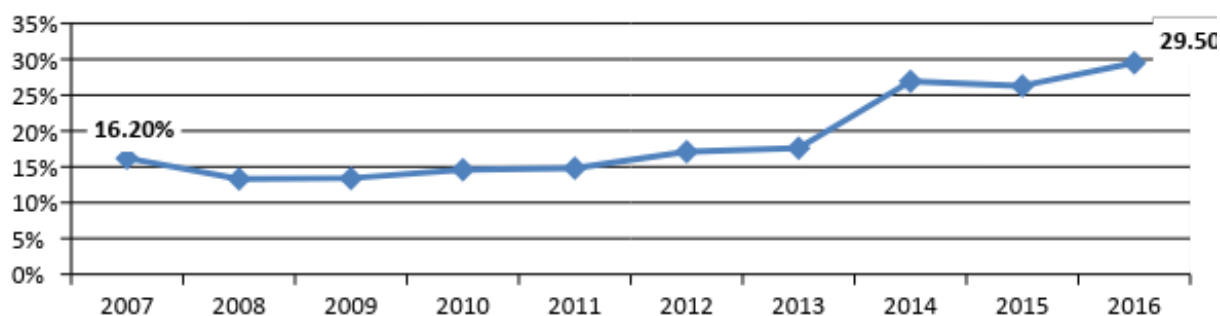
⁷ Стратегия за управлението на държавния дълг 2017-2019

⁸ Закона за публичните финанси, чл.37(1), т.1

⁹ Закон за общинския дълг, чл.7

¹⁰ General government gross debt - annual data, Eurostat

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=teina225>



Източници: „Обзор на държавния дълг“ на Министерство на финансите ¹¹ и данни на Българската народна банка ¹²

Последното увеличение на дълга се дължи основно на необходимостта да бъде гарантирана ликвидността на банките. След фалита на една от най-големите банки, беше планиран цялостен независим одит на системата. В очакване да се разкрият още слаби места, които ще наложат да се гарантира ликвидността на банките, правителството предложи и беше гласувана средносрочна програма за държавни заеми, която допуска взимането на допълнителни 8 млрд. евро ¹³. Стрес тестовете не показаха необходимост от допълнителна ликвидност, поради което средствата останаха във фискалния резерв. Към месец май 2017 г. в него има 6855 млн. евро ¹⁴ – значително над минимално изискуемия по закон. План за разходването на резерва няма. Няма съмнение, че в период с изключително ниски лихвени равнища е изгодно да се взимат заеми. Притеснителна е обаче липсата на информация за плановете на правителството как ще разходва тези средства, за които се плащат лихви.

В България съществува и т.нар. гарантиран държавен дълг. Гаранции, които може да се активизират, а може и да не се, затова се нарича още условен дълг. Последните издадени гаранции през септември 2016 г. са три: два по 300 млн. евро във връзка с Проекта за укрепване на гарантирането на влогове и един в размер на 150 млн. евро за частично финансиране на Националната програма за енергийна ефективност на многофамилните жилищни сгради. В края на 2016 г. държавногарантираният дълг е в размер на 1,8% от БВП ¹⁵. Най-голямото предизвикателство са държавните компании в енергийния сектор. Пример за такъв проект е АЕЦ Белене. След като страната взе решение за прекратяване на проекта, беше осъдена да плати 601 млн. евро. Съществуват обаче и „скрити“ гарантирани дългове. Пресен пример за това са двата ТЕЦ-а, които са собственост на чужди компании, като при предсрочно прекратяване на договорите България е заплашена от санкции в размер на над 1,5 млрд. евро ¹⁶. Според клаузите на техните договори, Националната електрическа компания трябва да изкупува произведената от тези ТЕЦ енергия на преференциални, непазарни цени. След продължителни преговори с чуждестранните инвеститори да намалят цената доброволно, това беше постигнато – на подписването на споразумението присъства американският посланик в България, но се наложи НЕК да вземе заем от 535 млн. евро ¹⁷, за

¹¹ <http://www.minfin.bg/bg/statistics/2>

¹² <http://www.bnb.bg/Statistics/StMacroeconomicIndicators/index.htm>

¹³ Закон за ратифициране на Договора за дилърство за издаване на облигации на стойност 8 млрд. евро
<http://parliament.bg/bills/43/502-02-3.pdf>

¹⁴ Fiscal Reserve Account (FRA) by months as on 31.05.2017 <https://www.minfin.bg/document/20072:2>

¹⁵ Central Government Debt and Guarantees Monthly bulletin May 2017 <https://www.minfin.bg/document/20066:2>

¹⁶ Отговор на министъра на енергетиката
http://www.dnevnik.bg/biznes/2017/06/16/2990380_neustoiki_ot_3_mlrld_lv_sa_zalojeni_v_dogovorite_s/

¹⁷ Отговор на министъра на енергетиката по поставения от народен представител въпрос

да изплати натрупаните до момента задължения. Макар и не официално гарантирани от държавата, тези средства бяха взети от национална компания със съдействието на Министерство на енергетиката. Т.е. при нужда, компанията най-вероятно ще бъде подпомогната от държавния бюджет, което прави заема държавен.

По-голямата част от държавния дълг е към външни кредитори. Огромната част от него е получен чрез емисии на облигации, остатъка са кредити от международните финансови институции (ЕИБ и Световната банка).

Структура	В млн. евро	Процент от БВП
Вътрешен държавен дълг	3507,7	7,4%
Външен държавен дълг	10273,7	21,7%
Държавногарантиран дълг	855,5	1,8%

Лихвеният процент на емисиите на държавни ценни книжа в обръщение през последната отчетна година се движи между 0,5% и 6%. Поради общия срив на лихвите, последните емитирани облигации през 2017 г. са с лихва 0,3% и доходност от едва 0,14%. Годишните разходи за лихви през последната отчетна година са в размер на 375 млн. евро или 0,8% от БВП¹⁸.

Според Стратегията за управление на държавния дълг 2017-2019 г.¹⁹ задълженията ще нарастват, но с оглед на очакванията за ръст на БВП, в процентно отношение прогнозите са за спад до 25,1% през последната година.

2.1. Наличност на информация и достъп до данните

Българското Министерство на финансите публикува месечен бюлетин на държавния дълг, както и годишен обзор. На сайта на министерството може да се намери и информация за гарантирания държавен дълг, фискалния резерв и просрочените задължения (които се публикуват на тримесечие). Въпреки това е трудно да се правят собствени анализи на динамиката, тъй като основните данни са в pdf формат. Единствените файлове с данни за предишни години, които позволяват обработка, са тези за държавногарантирания дълг и Консолидираната фискална програма, последният обаче съдържа само размера на лихвените разходи.

Затруднение създават и леките различия между публикуваните данни за БВП и размера на държавния дълг в сайта на Министерство на финансите и Българската народна банка.

На сайта на Националното сдружение на общините в Република България, в което членуват всички български общини и е легитимен техен представител, може да се намери статистика за приходите и разходите на местната власт. Но тя се публикува със закъснение (в момента има данни само до 2015 г.) и съдържа информация само за временните безлихвени заеми на общините.

<https://www.me.government.bg/bg/themes/vapros-otnosno-dogovor-za-mostovi-zaem-v-razmer-na-535-mln-evro-1708-0.html>

¹⁸ Expenditures by Function 1998-2016 <https://www.minfin.bg/document/3044:20>

¹⁹ <https://www.minfin.bg/document/19352:1>

Трудно се открива информация за конкретни разходи по отделни проекти, финансирани чрез дългове, както и за гарантирани държавни дългове по различни направления. Често за целите на анализа може да се използват единствено направени изявления от министри и експерти в отделни държавни институции.

2.2. Съвместност на официалните данни с фискалната политика

Официалните данни за дълга в България в общи линии отговарят на правителствената фискална политика. Единствените неясноти са относно начина и целите, за които ще се използват заемите от последните две години. Понастоящем те са във фискалния резерв.

Стратегията за управление на държавния дълг 2017-2019 г. и годишният доклад на Европейската комисия сочат устойчивост на дълга. За разлика от тях докладите на Международния валутен фонд посочват и някои предизвикателства във финансовата сфера, като високия дял на необслужваните кредити. Подчертават и нуждата от засилен контрол на сделките между свързани лица и кредитната концентрация. Според МВФ при следваща банкова криза, трудно ще бъде осигурена спешна ликвидност в достатъчна степен, което налага реструктуриране и оздравяване на отделни банки.²⁰

2.3. Основни етапи в увеличението на държавния дълг

Първото рязко увеличение държавния дълг беше през 2014 г. Макар и от начални ниски нива, дългът нарасна с около 50% до 26,9% от БВП. Средствата от емитираните облигации и заема бяха използвани за финансиране на дефицита в държавния бюджет, за погасяване на облигации с падеж през януари 2015 г., за предоставяне на заем на Фонда за гарантиране на влоговете в банките (ФГВБ) и за обезпечаване на ликвидност в банковия сектор.

Най-значителен е делът на средствата, които бяха нужни за гарантиране на влоговете, тъй като през годината фалира Корпоративна търговска банка, а наличните средства се оказаха недостатъчни. Банковият трус се отрази и на друга банка – Първа инвестиционна. С държавния дълг беше отпуснат заем на въпросната финансова институция.



²⁰ IMF Executive Board Approves Bulgaria's 2017 Financial System Stability Assessment

<http://www.imf.org/en/News/Articles/2017/05/24/PR17190-Bulgaria-IMF-Executive-Board-Approves-2017-Financial-System-Stability-Assessment>

През 2015 г. Народното събрание одобри поемането на допълнителни 8 млрд. евро дълг, който трябва да се вземе в следващите три години. Трябва да се отбележи, че в мотивите се съдържат недопустими от законова гледна точка цели, като увеличаване на фискалния резерв²¹. Решението за дълга беше оспорено от опозицията пред Конституционния съд с мотив, че двете гласувания в Народното събрание са били извършени прибързано, без да се даде възможност на депутатите да правят предложения между първо и второ четене. Искът беше отхвърлен.

При поемането на последния транш от одобрения обем облигации управляващите признаха, че целта е да се гарантира устойчивостта на банковата система във връзка с одита на българските банки през 2016 г. Тъй като последващи сринове нямаше, средствата от поетия допълнително дълг бяха насочени към фискалния резерв, който в момента е значително над установения законов минимум. Все още не са емитирани всички предвидени облигации, правителствените планове засега предвиждат да не се поема пълният размер на одобрения дълг.

На следващите графики може да се проследи динамиката на държавния дълг през последните десет години, както и на извършените лихвени разходи по обслужването му.



Източник на данните: Министерство на финансите



През последната година отчетливо се е увеличил гарантирания държавен дълг.

²¹ Закон за ратифициране на договора за дилърство между Република България и дилъри за издаване на облигации в размер на 8 млрд. евро <http://parliament.bg/bills/43/502-02-3.pdf>

Интерес представляват частните пенсионни дружества, които инвестират в държавни ценни книжа. Така нареченият втори стълб в пенсионната система на България е допълнителен, но задължителен. Т.е. освен в солидарния стълб, всеки работещ е задължен да се осигурява и в частен пенсионен фонд. Преди две години беше дадена възможност за прехвърляне на цялата осигурителна вноска в Националния осигурителен институт, но поради непознаването на правилата и финансовите резултати на частните дружества, все още малко осигурени лица са се възползвали.

По същество осигурените лица, чрез техните вноски в частни фондове, финансират държавния бюджет, от който се изплащат и голяма част от пенсиите на днешните пенсионери. Срещу това бюджетът изплаща лихви, които нямаше да дължи, ако тези вноски постъпваха в Националния осигурителен институт – солидарния стълб. Този механизъм би имал някакъв финансов смисъл, ако поне работещите получават по-висок доход, след като се пенсионират. Анализи на комисия към Народното събрание обаче доказаха, че за десет годишен период (2004-2014) реалната доходност на частните пенсионни фондове е отрицателна. Ситуацията в момента се подобрява, но никой не гарантира финална положителна доходност на тези средства след края на трудовия живот на осигуреното лице. Гарантирани са единствено лихвените разходи на бюджета по ДКЦ.

*Стойността на ДКЦ в пенсионноосигурителни
дружества на българския пазар за 2016 г. е в
размер на 325 млн. евро.*

III Независими регулаторни и надзорни органи

Сметната палата е органът, който осъществява контрол над изпълнението на бюджета и други публични ресурси. Основната ѝ задача е да контролира надеждността и достоверността на финансовите отчети на бюджетните организации, законосъобразното, ефективно, ефикасно и икономично управление на публичните средства. Тя е независима при изпълнение на тези функции и докладва резултатите на Народното събрание. Предмет на одита са държавният бюджет, бюджета на НОИ, на НЗОК, общинските бюджети, сметки на еврофондовете. Сметната палата също прави одит на произхода и управлението на държавния и държавногарантирания дълг, на общинския дълг и използването на дългови инструменти.

Сметната палата изготвя доклад и препоръки до одитираният орган, който е задължен да предприеме мерки за изпълнение на препоръките. Тъй като самата Сметна палата няма

санкциониращи правомощия, в случай на неизпълнение, тя праща доклада с предложения за наказания на Народното събрание, Министерски или Общински съвет.

До 2005 година вътрешният одит и финансовата инспекция на публичния сектор бяха централизирани в ръцете на Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол. След реформа по примера на добрите европейски практики двете функции бяха разделени и сега вътрешният одит се извършва от отдел във всяка организация, докато последващата инспекция се извършва от Агенцията за държавна финансова инспекция към Министерството на финансите. Основната ѝ задача е да защитава публичния финансов интерес и за разлика от Сметната палата, агенцията има правомощието да налага административни и финансови санкции в случай на нарушение.²²

През 2013 година България ратифицира Договора за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз, чийто фискален компонент е Фискалният пакт. Съгласно този договор фискалната дисциплина трябва да бъде наблюдавана от независима национална институция. За тази цел през 2015 година парламентът прие Закон за Фискалния съвет и автоматични корективни механизми. Основната цел на този съвет е да идентифицира отклонения от средносрочната бюджетна прогноза и да осигури връщане на фискалната позиция в рамките на 2 години. Съветът изготвя мнения за пролетните и есенни макроикономически прогнози на Министъра на финансите и на проектозакона за държавния бюджет.

IV Управление на държавния дълг

До 2011 г. в годишния обзор на дълга има отделна част за обслужването му. В последващите доклади плащанията са вградени в цялостния текст, но стратегия за издължаването му не се откроява. В Стратегията за управление на държавния дълг са посочени размерите, законовите ограничения, евентуални санкции за непубликувана информация, икономическите очаквания, рисковете, но и там не са посочени източниците за връщане на заетите средства.

Прогнозите включват постепенно намаляване на държавния дълг до 25,15% от БВП до 2019 г. Ако ги разгледаме в абсолютна стойност обаче, заемите се очаква да се редуцират значително през настоящата 2017 г., след което постепенно отново да нарастват. Всъщност намаления дял на дълга от БВП се очаква да е резултат основно от прогнозирания ръст на brutния вътрешен продукт – 2,7% през 2018-2019 г. Очаква се и възстановяване на преките чуждестранни инвестиции.

Повод за оптимизъм дават данните за бюджетното салдо от края на 2016 г. За пръв път от 2008 г. насам бюджетът отчете излишък в размер на 750 млн. евро. Това обаче е за сметка на замразени социални плащания и хронично недофинансиране на публичните системи.

Стратегията предвижда новите заеми да се взимат при необходимост от рефинансиране на дълга, покриване на ликвидните нужди на бюджета и в зависимост от текущото състояние на фискалния резерв. В допълнение към тези фактори, ясно посочените цели на държавния дълг са две – финансиране на Националната програма за енергийна ефективност на многофамилни жилищни сгради (саниране на сгради) и съфинансиране на проекти, изпълнявани със средства от фондовете на Европейския съюз. Този консервативен подход е обоснован с нуждата от „пазарно-ориентирано дългово финансиране“. Стратегията наподобява план за развитие на пазарно финансово дружество, не на държава. Стабилността се основава основно на по-ниска активност, както и на факта, че при наличие

²² Закон за държавната финансова инспекция, чл.2

на валутен борд възможностите за провеждане на монетарна политика са значително ограничени.

Предизвикателствата пред този подход включват:

- ❖ Висок дял на сивата икономика – различни изследвания сочат, че размерът на неформалния сектор е 30-35%. Според последни проучвания тя бележи лек спад, но с оглед на различната методология резултатите между отделните анализи са несравними. В сивата икономика се включва нерегистрирана бизнес дейност и полагане на труд без договор – практики, които са извън държавен контрол и от които не постъпват приходи в бюджета.
- ❖ Укриване на данъци – в последните години бяха публикувани редица практики за прикриване на данъци. Големи мултинационални компании, с милиардни приходи, показват счетоводна загуба, поради което дейността им не се облага с данък. Плащане на огромни консултантски хонорари, отчисления за компаниите-майки под формата на такси за ползване на търговски марки и пр. са част от похватите на едрия бизнес.
- ❖ Крехка данъчна система – основните приходи в бюджета са от косвени данъци. От една страна това рефлектира върху устойчивостта на държавната хазна, тъй като по-ниското потребление води до по-ниски приходи. От друга страна плоското данъчно облагане за физическите лица без необлагаем минимум натовазва непропорционално по-уязвимите домакинства. Доскоро корпоративния данък в България беше и най-нисък в целия Европейски съюз. Минимизирането на данъчните ставки беше представено като най-ефективния начин за изсветляване на икономиката и привличане на чужди инвеститори. Нито една от двете поставени цели не беше постигната, но това отслаби приходите в държавния бюджет, поради което дефицитите трябваше да се покриват с поемане на държавен дълг.

Устойчивостта на държавния дълг може да се гарантира с истинско икономическо оживление, не с поддържането му на ниски нива. Това включва публични инвестиции в значими обществени икономически проекти. Единственият такъв към момента е санирането на многофамилни жилищни сгради, което вероятно ще доведе до спестяване на енергия, но няма да се превърне в двигател на растежа. Останалите задължителни стъпки са налагане на контрол на нерегламентираните икономически дейности; преосмисляне на данъчната система, след като данните доказаха, че данъчният дъмпинг не води до икономически разцвет; реални санкции за укриване на социални и данъчни плащания. Най-сигурният път към устойчивост на дълга е устойчивото нарастване на бюджетните приходи.