

**Становище относно Отчет за изпълнението  
на държавния бюджет на Република България за 2020 г.,  
Годишен отчет за състоянието на държавния и  
държавногарантирания дълг към 31.12.2020 г. и  
Отчет за дейността на Държавния фонд за гарантиране  
устойчивост на държавната пенсионна система за 2020 г.**



## СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Въведение .....	2
2.	Оценка на основните макроикономически показатели през 2020 г. ....	3
3.	Анализ на измененията при показателите в Консолидираната фискална програма .....	7
4.	Анализ на изпълнението на Консолидираната фискална програма през 2019 г. ....	12
5.	Изпълнение на дискреционните приходи и разходи през 2019 г. ....	15
6.	Изпълнение на държавния бюджет за 2020 г. ....	16
6.1.	Приходи .....	16
6.2.	Разходи .....	16
6.3.	Салдо по държавния бюджет за 2019 г. ....	17
7.	Държавен дълг .....	17
7.1.	Размер и динамика на държавния дълг .....	17
7.2.	Изпълнение на дълговите ограничения, заложи в ЗДБРБ за 2020 г. ....	19
7.3.	Структура на държавния дълг .....	19
7.4.	Лихвени разходи по държавния дълг .....	20
8.	Съответствие с фискалните правила .....	21
8.1.	Фискални правила за структурния дефицит на сектор „Държавно управление“ .....	22
8.2.	Фискално правило за дефицита на сектор „Държавно управление“ .....	24
8.3.	Фискално правило за ръста на бюджетните разходи .....	24
8.4.	Фискално правило за салдото по консолидираната фискална програма .....	25
8.5.	Фискално правило за максималния размер на разходите по консолидираната фискална програма .....	25
8.6.	Фискално правило за консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ .....	27
9.	Изводи и препоръки .....	28

## 1. Въведение

Съгласно Закона за Фискален съвет и автоматични корективни механизми (ЗФСАКМ) Фискалният съвет на България изготвя мотивирани становища по стратегически документи, относими към спазването на числовите фискални правила. Сред тези документи са:

- 1) Отчет за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2020 г.;
- 2) Доклад по отчета за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2020 г.;
- 3) Годишен отчет за състоянието на държавния дълг и държавногарантирания дълг към 31.12.2020 г.;
- 4) Годишен доклад и отчет за дейността на държавния фонд за гарантиране на устойчивостта на държавната пенсионна система за 2020 г.

Дейността по фискално наблюдение предполага анализ и оценка на основни бюджетни и отчетни документи и прогнози, изготвяни от Министерството на финансите, и мотивиране на определени коригиращи действия при необходимост. ЗФСАКМ изисква дейността на Фискалния съвет да се базира на принципите на независимост, публичност, обективност и прозрачност.

В изпълнение на своите задължения съгласно чл. 6., ал. 1. от ЗФСАКМ Фискалният съвет изготвя настоящото становище. Освен изпълнение на задълженията на закона, чрез него Фискалният съвет има за цел да допринесе за разширяване на обхвата на фискална информация и бюджетния анализ. Споделянето на информация, анализи и идеи подпомага властите да предприемат ефективни решения, които се отнасят до въздействие върху икономиката и икономическия цикъл. Целта на настоящия документ е насочена и към повишаване на информираността на българското общество и европейските партньори за фискалното управление на страната и към повишаване на качеството на бюджетната процедура.

Всички становища, оценки, заключения и препоръки се базират върху независима и професионална експертиза въз основа на публично достъпни документи на национални институции и международни организации, сред които са: Министерство на финансите на Република България, Българска народна банка, Национален статистически институт, Европейската комисия, Световната банка, Международния валутен фонд, Организация за икономическо сътрудничество и развитие и др.

## 2. Оценка на основните макроикономически показатели през 2020 г.

БВП на България през 2020 г. достигна 118 605 млн. лв., което представлява минимално свиване под 1% от предходната година (през 2019 г. номиналният размер на БВП е 119 772 млн. лв. и нараства с над 9% спрямо 2018 г.). Годината обаче премина в условията на безпрецедентен и непредвидим икономически шок в условията на пандемията от COVID-19, който преустанови трайната тенденция на икономически растеж.

Следва обаче да се подчертае, че през първите два месеца на 2020 г. българската икономика се развиваше при благоприятни условия. През втората половина на февруари и началото на март неблагоприятните тенденции в световен план започнаха да намират своето отражение и у нас. Извънредното положение, обявено от 13 март, обаче се проявява като фактор, който оказва рязък неблагоприятен ефект върху икономиката. Въпреки това, на тримесечна база, България е една от малкото държави, които отбелязват реален икономически растеж, обусловен от силните първи два месеца

Предвид гореизложените обстоятелства **от по-съществено значение е отклонението при отчетните фискални и макроикономически параметри, съпоставени с прогнозните им стойности в текущите актуализации през 2020 г.**, отколкото с тези, заложи в АСБП 2020-2022 при първоначалното приемане на бюджета. Въпреки това Фискалният съвет анализира и двата аспекта с оглед промяната в посоката на икономическо развитие.

Заложеният номинален размер в АСБП 2020-2022 при приемането на ЗДБРБ за 2020 г. е на стойност 126 769 млн. лв. Това означава, че **пандемията е довела до негативно отклонение в размер на 8 164 млн. лв. спрямо очакванията преди настъпването ѝ.** В реално изражение БВП се свива с 4,2% при първоначално прогнозиран растеж от 3,3% - Табл. 1.

**Табл. 1. Икономически растеж за периода 2018-2020 г.**

	Прогноза 2018 г. <sup>1</sup>	Отчет за 2018 г. <sup>2</sup>	Откл. (пр.п.)	Прогноза 2019 г. <sup>3</sup>	Отчет за 2019 г. <sup>2</sup>	Откл. (пр.п.)	Прогноза 2020 г. <sup>4</sup>	Отчет 2020 г. <sup>5</sup>	Откл. (пр.п.)
<b>България</b>	3,9%	3,1%	-0,8	3,7%	3,4%	-0,3	3,3%	-4,2%	-7,5
<b>ЕС</b>	2,8%	2,0%	-0,8	2,0%	1,5%	-0,5	1,7%	-6,2%	-7,9

Източник: ФС, по данни на МФ

В условията на криза в прогнозните документи на Министерството на финансите както през 2020 г., така и през 2021 г. **липсват ключови параметри, което възпрепятстват осъществяването на пълноценни макроикономически и фискални анализи.** Първата прогноза на Министерството за развитието на икономиката в условията на криза е от края на месец март 2020 г. и служи като мотив за предложената актуализация на Държавния бюджет на Република България за 2020 г. На този етап е необходимо осигуряването на ресурси за финансирането на всички социално, здравни и икономически мерки за посрещане на пандемията и преодоляване на последиците от нея.

Във въпросната икономическа прогноза обаче липсват данни относно предвиждания номинален растеж, затова не е възможно да бъде оценено отклонението от него. По тази причина Фискалният съвет разглежда единствено очакваните от Министерството на финансите стойности за реалния растеж, които се запазват непроменени през годината – Табл. 2.

**Табл. 2. Прогнозни и отчетни данни за реалния растеж през 2020 г.**

Източник	Реален растеж
Есенна макроикономическа прогноза към октомври 2019 г.	3,3%
Макроикономическа прогноза към март 2020 г.	-3,0%
Макроикономическа прогноза към октомври 2020 г.	-3,0%
Отчетни данни на НСИ към март 2021 г.	-4,2%

Източник: ФС, по данни на МФ и НСИ

<sup>1</sup> АСБП 2018-2020 при приемане на ЗДБРБ за 2018 г.

<sup>2</sup> Доклад по Отчета за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2019 г.

<sup>3</sup> АСБП 2019-2021 при приемане на ЗДБРБ за 2019 г.

<sup>4</sup> АСБП 2020-2022 при приемане на ЗДБРБ за 2020 г.

<sup>5</sup> Доклад по Отчета за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2020 г.

Още към март 2020 г. в своето становище по актуализацията на бюджета, **Фискалният съвет изрази позиция, че прогнозата е оптимистична** и свиването на икономиката от 3% е подценено. В такава посока бяха и очакванията на преобладаващата част от националните и международните организации. Неточното прогнозиране на растежа по принцип оказва силно влияние върху планирането и отчитането на приходите и разходите в бюджета, като въздейства върху изпълнението им както в номинална стойност, така и спрямо дела от БВП. Високата степен на несигурност през годината на пандемия до известна степен обосновава неточността на прогнозите. Все пак следва да се подчертае, че **очакванията на Министерството на финансите остават непроменени дори при навлизането в последното тримесечие на 2020 г., в резултат на което се наблюдава отклонение от 1,2 пр. п. между отчетните данни и предвиждания растеж.**

Икономическото развитие у нас е повлияно от редица фактори – мерките за физическа дистанция, които затварят определени бизнеси, влошаването на очакванията на бизнеса и домакинствата, прекъсването на международните вериги за доставки и др. Тези особености се отразяват и на съответните компоненти в структурата на БВП.

Най-съществен за динамиката на БВП е приносът на публичното потребление, което нараства със 7,5% в резултат на различните предприети антикризисни мерки. В общ план потреблението е подкрепено от повишаването на располагаемия доход – увеличаване на възнагражденията в публичния сектор като цяло (включително допълнителните възнаграждения за работещите на първа линия), а също и непланираната първоначално добавка от 50 лв. към пенсиите, която продължава към момента, макар и заложена като краткосрочна.

Влошаването на очакванията оказва негативен ефект върху частните инвестиции, който е частично компенсиран от публичните. Износът е ограничен вследствие на понижението на търсенето и прекъсване на веригите за доставки.

Пандемията засегна в различна степен отделните сектори. В резултат в българската икономика през 2020 г. се установяват условия, които предполагат структурни промени. Този аспект не е анализиран в разглежданите документи, доколкото не е толкова пряко свързан с тях. Необходим е обаче по-задълбочен и разширен анализ в такава посока. Подобни явления, от една страна, са свързани с дългосрочното прогнозиране на публичните приходи, а от друга – с евентуална

необходимост от намеса на държавата за стимулиране на останалите. **И към момента икономическите мерки се реализират до голяма степен без да се отчита спецификата на отделните сектори и динамиката при тяхното развитие.**

В световен план пандемията оказва изключително силен ефект върху пазара на труда. В България обаче безработицата се задържа на относително ниско ниво, достигайки сходни стойности (5,1%) с 2018 г. (5,2%), но далеч под 2017 г. (6,2%). По-съществено влошаване се наблюдава при броя на заетите – с 2,3%. Развитието на пазара на труда у нас е повлияно от два основни фактора. На първо място, неблагоприятната демографска тенденция, която оказва силно въздействие през последните няколко години. Второ, предприятиите от правителството редица мерки за поддържане на заетостта смекчават ефектите от пандемията. Въпреки това производителността на труда намалява, а компенсацията на наетите се увеличава, което обуславя ускоряването на разходите за труд до 7,9% в номинално изражение през 2020 г. спрямо 3,5 % през предходната година. **С оглед общата картина на икономическо развитие това явление предполага риск от инфлация в средносрочен план.**

В краткосрочен план инфлацията през 2020 г. се забави под влияние на потиснатото търсене. В най-висока степен този ефект се реализира върху пазара на суровините. Рязкото повишаване на търсенето им в условията на възстановяване обаче обуславя риск от ускоряване на инфлацията, което се наблюдава и в момента. Понижената ставка на ДДС до 9% очаквано доведе до увеличаване на рентабилността на бизнесите в сектор ресторантьорство, а не до намаляване на крайните цени за потребителите. Налице е съществен риск възстановяването на ставката до 20% да бъде прехвърлено върху крайните клиенти, което допълнително ще покачи общото равнище на цените в сектора.

Фискалният съвет счита, че към настоящия момент повишаването на инфлацията е сред основните рискове, които изискват прецизна политика от страна на държавата. Рязкото нарастване на цените на суровините вследствие на ускореното възстановяване, продължаващите антикризисни (фискални и монетарни) мерки и цялостната политика по повишаване на доходите с темп, който изпреварва значително реалния икономически растеж биха се проявили като проинфлационни фактори. Доколкото повишаване на цените се наблюдава като цяло в еврозоната,

рисковете в това направление не са свързани дотолкова с покриването на критерия за конвергентност, колкото с **риска от потискане на икономическия растеж**.

### 3. Анализ на измененията при показателите в Консолидираната фискална програма

Изменението на приходите, разходите и дефицита в КФП по години за периода от 2015 г. до 2020 г., в абсолютна стойност и като процент от БВП, е представено в Табл. 3. и Табл. 4.

Табл. 3. Приходи, разходи и дефицит по КФП (в млн.лв.) за периода 2015-2020 г.

<i>Приходи и разходи по КФП (млн. лв.)</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Приходи и помощи	32 199,5	33 959,4	35 316,6	39 650,9	44 048,6	44 317,7
<i>Годишно изменение (%)</i>	<b>9,5%</b>	<b>5,5%</b>	<b>4,0%</b>	<b>12,3%</b>	<b>11,1%</b>	<b>0,6%</b>
Данъчни приходи	24 855,6	26 902,7	29 581,3	32 235,6	35 280,6	35 848,2
Неданъчни приходи	3 697,1	4 150,1	4 214,6	5 302,3	6 303,3	5 773,1
Помощи	3 647,7	2 906,6	1 520,6	2 113,0	2 464,7	2 696,4
Общо разходи	34 684,8	32 494,3	34 471,1	39 515,8	45 201,0	47 850,4
<i>Годишно изменение (%)</i>	<b>6,8%</b>	<b>-6,3%</b>	<b>6,1%</b>	<b>14,6%</b>	<b>14,4%</b>	<b>5,9%</b>
Лихвени разходи	698,3	734,3	792,4	688,2	648,8	623,9
Нелихвени разходи	33 986,5	31 760,0	33 678,5	38 827,6	44 552,2	47 226,6
Първично салдо	-1 786,9	2 199,4	1 638,0	823,3	-503,6	-2 908,8
Касов дефицит(-) )/излишък(+)	-2 485,2	1 465,1	845,6	135,1	-1 152,4	-3 532,7
Държавен и държавногарантиран дълг	23 300,4	27 424,3	25 530,8	23 942,1	23 755,3	29 248,0

Източник: ФС, по данни на МФ



Табл. 4. Приходи, разходи и дефицит по КФП (в % от БВП) за периода 2015-2020 г.

Приходи и разходи по КФП (% от БВП)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Приходи и помощи	36,4	36,1	35,0	36,1	36,8	37,4
Данъчни приходи	28,1	28,6	29,3	29,4	29,5	30,2
Неданъчни приходи	4,2	4,4	4,2	4,8	5,3	4,9
Помощи	4,1	3,1	1,5	1,9	2,1	2,3
Общо разходи	39,2	34,5	34,1	36,0	37,7	40,3
Лихвени разходи	0,8	0,8	0,8	0,6	0,5	0,5
Нелихвени разходи	38,4	33,7	33,3	35,4	37,2	39,8
Първично салдо	- 2,0	2,3	1,6	0,8	-0,4	-2,5
Касов дефицит (-)/излишък (+)	- 2,8	1,6	0,84	0,12	-0,96	-2,98

Източник ФС, по данни на МФ

Въпреки внезапното прекъсване на възходящото развитие на икономиката и реализираното свиване през изминалата 2020 г. в резултат на кризата, предизвикана от разпространението на коронавируса, продължава тенденцията за ежегодно увеличение на приходите, но с много по-слаб темп. При увеличение в рамките на 11-12% през 2018 г. и 2019 г., през 2020 г. то е по-малко от 1%. Освен в номинално изражение, като дял от БВП също се отчита увеличение с 3 пр. п., което се дължи повече на свиването на размера на БВП. Приходите като дял от БВП през 2020 г. достигат 37,4%, което е **най-високата стойност за последните шест години**. Коефициентът на данъчната тежест също продължава да нараства като през 2020 г. вече превишава 30% от БВП.

Неданъчните приходи намаляват дела си в БВП до равнището от 2018 г. Приходите от помощи варират между 1,5% и 4% като дават индикация за темповете на усвояване на средствата от ЕС. През 2020г. те са малко над 2% от БВП, което е ниска стойност за последната година от програмния период 2014-2020 г.

Приходите по КФП през 2020 г. са малко повече от сумата им през 2019 г. и достигат 44,3 млрд. лв. (Табл. 5). По отношение на касовото салдо по КФП през 2020 г. е очаквано реализирането на дефицит, въпреки че първоначалните планове предвиждаха излишък в размер на 1,1 млрд. лв. Реализираният дефицит възлиза на 3

532,7 млн. лв. (2,98% от БВП) и е с 1,7 млрд. лв. по-малък от заложения в актуализацията на бюджета за 2020г.

**Табл. 5. Изменение на приходите по КФП през 2020 г. спрямо 2019 г.**

<b>КОНСОЛИДИРАН ДЪРЖАВЕН БЮДЖЕТ (млн. лв.)</b>	<b>Отчет 2019</b>	<b>Отчет 2020</b>	<b>Изменение (млн. лв.)</b>	<b>Изменение (%)</b>
<b>Приходи и помощи</b>	44 048,6	44 317,7	269,2	0,61
<b>Данъчни приходи</b>	35 280,6	35 848,3	567,7	1,61
<b>Преки данъци</b>	17 261,8	17 921,9	660,1	3,82
<b>Данъци върху печалбата</b>	2 695,2	2 714,9	19,7	0,73
<b>Данък върху доходите на физическите лица</b>	4 019,7	4 198,7	179,0	4,45
<b>Социално и здравно- осигурителни вноски</b>	10 546,9	11 008,4	461,5	4,38
<b>Косвени данъци</b>	16 847,7	16 722,4	-125,3	-0,74
<b>Данък върху добавената стойност</b>	11 086,1	11 021,0	-65,1	-0,59
<b>Акцизи и пътна такса</b>	5 486,0	5 444,5	-41,5	-0,76
<b>Мита и митнически такси</b>	230,9	209,9	-21,0	-9,09
<b>Други данъци</b>	1 171,1	1 203,9	32,9	2,81
<b>Данък върху застрахователните премии</b>	44,7	47,0	2,3	5,14
<b>Неданъчни приходи</b>	6 303,1	5 773,1	-530,2	-8,41
<b>Помощи</b>	2 464,7	2 696,4	231,7	9,40

Източник: ФС по данни на МФ

Събрани са 568 млн. лв. повече данъчни приходи през 2020 г. спрямо 2019 г. Ръстът в данъчните приходи е 1,6% през 2020 г., при 9,45% през 2019 г., а същевременно при БВП се наблюдава 1% номинален спад. От макроикономическа гледна точка повишаването на приходите в период на криза не изглежда обосновано, но ако погледнем отделните данъци, ще видим, че причината за ръста на данъчните постъпления са приходите от данъците и осигуровките върху доходите на

физическите лица, в основата на които стои повишаването на средния осигурителен доход. Така, въпреки по-ниската заетост заради въведените ограничителни антиепидемични мерки, в хазната са постъпили 4,4% повече приходи от ДДФЛ и социални и здравни осигурителни вноски. Приходите от корпоративния данък са почти като тези от 2019 г. При косвените данъци също е изненадващо, че постъпленията остават почти на нивото от предкризисната 2019 г., като се има предвид, че бяха въведени данъчни облекчения в режима на облагане с ДДС и бе редуцирана данъчната ставка от 20% на 9% за редица стоки и услуги.

Отчита се повишаване на данъчната тежест от 29,5% през 2019 г. до 30,2% от БВП, което се обяснява по-скоро със спада в стойността на БВП. Променя се леко съотношението на основните групи приходи в данъчната структура на България, като косвените данъци запазват своя дял от 14,1% от БВП, а преките данъци и осигуровките го увеличават съответно с 0,2 и 0,5 пр. п. Повишаването на дела на преките данъци е положително явление в данъчната ни структура, която е предимно потребителска.

Неданъчните приходи намаляват в номинално изражение с 530 млн. лв. (8,4% спад спрямо 2019 г.). Така техният дял в БВП се свива от 5,3% до 4,9%. Основен принос за свиването на неданъчните приходи имат приходите от тол системата, която бе въведена в експлоатация през март 2020 г.

Приходите от помощи и дарения също растат в сравнение с предходната година, но със забавен темп – през 2019 г. усвояването на еврофондовете се забави до 14% (при 40% през 2018 г.), но през 2020 г. ръстът е само с 9%, което не е добър знак в края на програмния период. Делът им в БВП си остава нисък – увеличава се от 2,1% до 2,3%.

Разходите по КФП през 2020 г. се увеличават спрямо предходната 2019 г. – в абсолютна сума с 2 649,4 млн. лв. или с 5,9%, като достигат 47 850 млн. лв. (Табл. 6). От тях 4,2 млрд. лв. са отчетени като антикризисни разходи, т.е. свързани с изпълнението на мерките за борба с пандемията и намаляване на негативните социално-икономически последици (2,1 млрд. лв. за подкрепа на бизнеса, 1,2 млрд. лв. за подкрепа на домакинствата и 0,9 млрд. лв. за администрацията на първа линия в борбата с пандемията).

**Табл. 6. Изменение на разходите по КФП през 2020 г. спрямо 2019 г.**

<b>КОНСОЛИДИРАН ДЪРЖАВЕН БЮДЖЕТ (млн. лв.)</b>	<b>Отчет 2019</b>	<b>Отчет 2020</b>	<b>Изменение (млн. лв.)</b>	<b>Изменение (%)</b>
<b>Общо разходи , вкл. вноска в ЕС</b>	45 201,0	47 850,4	2 649,4	5,86
<b>Общо разходи, без вноска в ЕС</b>	44 007,9	46 555,0	2 547,1	5,79
<b>Текущи разходи</b>	36 402,7	41 405,5	5 002,8	13,74
<b>Текущи нелихвени разходи</b>	35 753,9	40 781,6	5 027,7	14,06
<b>Персонал</b>	10 042,2	11 371,3	1 329,1	13,24
<b>Издръжка</b>	4 649,2	5 203,0	553,8	11,91
<b>Субсидии</b>	3 813,3	5 032,7	1 219,4	31,98
<b>Лихви</b>	648,8	623,9	-24,9	-3,85
<b>Външни лихви</b>	445,0	441,2	-3,8	-0,85
<b>Вътрешни лихви</b>	203,8	182,6	-21,2	-10,39
<b>Социално осигуряване, подпомагане и грижи</b>	17 249,2	19 174,6	1 925,4	11,16
<b>Капиталови разходи и приръст на държавния резерв</b>	7 605,2	5 149,5	-2 455,7	-32,29
<b>Вноска в общия бюджет на ЕС</b>	1 193,1	1 295,5	102,4	8,58

Източник: ФС по данни на МФ

Най-съществен принос за увеличението на разходите имат социалните трансфери (пенсии, помощи, обезщетения), разходите за персонал и субсидиите. Разходите за социално осигуряване, подпомагане и грижи се увеличиха с 11% през 2020 г. За растежа на социалните трансфери допринасят основно увеличените пенсионни плащания и обезщетенията за безработица. През 2020 г. разходите за персонал са се увеличили с 13%, като малка част от тях са временните доплащания за работа на „първа линия“ в борбата с COVID-19.

Темпът на ръст на разходите съществено изпреварва ръста на приходите (0,6%). **Делът на разходите по КФП в БВП се увеличава** с 2,6 пр.п. – от 37,7% през 2019 г. до 40,3% през 2020 г. Увеличението се дължи изцяло на текущите разходи, докато при капиталовите разходи се отчита сериозен спад от 32% спрямо миналата година.

Забележителен ръст отчитат разходите за субсидии (32%) и размерът им надвишава 5 млрд. лв.

**На второ място по относителен ръст са разходите за персонал с 13%.** При тях нарастването спрямо 2019 г. се дължи на разходите, свързани с увеличаването на възнагражденията в бюджетната сфера с 10%, на педагогическия персонал с 20%, на работещите на първа линия в борбата с COVID-19 с 30%.

Социалните разходи са на трето място по относителен растеж, но в номинално изражение се увеличават с 1,9 млрд. лв., при което техния дял в БВП се увеличава от 14,4% на 16,2%. Предпоставка за това увеличение са предприетите от правителството мерки за провеждане на антикризисна политика, която в голямата си част е насочена към увеличаване на доходите на пенсионерите, и запазване на заетостта.

#### **4. Анализ на изпълнението на Консолидираната фискална програма през 2020 г.**

Фискалната политика на България през 2020 г. бе сериозно повлияна от кризата с COVID-19, която ще продължи да оказва влияние на бюджетните параметри и през следващите години. В отговор на променената икономическа реалност бяха преосмислени първоначалните бюджетни политики за 2020 г., което доведе до актуализацията на бюджета за 2020 г. два пъти – през април и през октомври. При новите очаквания за величината на приходите и на разходите по бюджета изпълнението на бюджетните цели, поставени със Закона за държавния бюджет на Република България за 2020 г. изглеждаше нереалистично. Правителството одобри спешни икономически мерки в рамките на повече от 2 млрд. лв. на заседанието си на 25.03.2020 г., което представляваше около 2% от очаквания преди ревизията БВП. В края на месец март в Народното събрание бе внесен от правителството проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на РБългария за 2020 година, с който се предвиждаше бюджетен дефицит в размер на 3,5 млрд. лв. или 3% от БВП. При приемането на бюджета за 2021 г. бе извършена втора актуализация на бюджета за 2020 г., с която дефицитът на касова основа по КФП бе увеличен до 5,2 млрд. лв. или 4,4% от БВП.

Фискалната 2020 г. се характеризира с преизпълнение на приходната част, докато в разходната част се реализира неизпълнение, в резултат на което дефицитът е по-малък от планирания. Салдото по КФП е отрицателно в размер на 3,5 млрд. лв. (2,98% от БВП). Това показва, че **фискалната позиция на България през 2020 г. е**

**антициклична**, т.е. в условия на икономическа криза тя е насочена към стимулиране на икономическия растеж (респ. ограничаване на неговия спад) чрез реализиране на бюджетен дефицит и увеличаване на държавния дълг.

Размерът на фискалният резерв към 31.12.2020 г. е 8,6 млрд. лв., което надхвърля определения по чл. 66. на ЗДБРБ за 2020 г. минимален размер от 4,5 млрд. лв.

**Табл. 7. Изпълнение на приходите по КФП през 2020 г.**

<b>КОНСОЛИДИРАН ДЪРЖАВЕН БЮДЖЕТ (млн. лв.)</b>	<b>План 2020</b>	<b>Актуал. План 2020</b>	<b>Отчет 2020</b>	<b>Отклонение, млн. лв.</b>	<b>Отклонение, %</b>
<b>Приходи и помощи</b>	43 227,5	43 497,7	44 317,7	819,9	1,88
<b>Данъчни приходи</b>	34 932,2	34 915,9	35 848,3	932,4	2,7
<b>Преки данъци</b>	17 419,8	17 384,4	17 921,9	537,5	3,1
<b>Данъци върху печалбата</b>	2 487,4	2 487,4	2 714,9	227,5	9,1
<b>Данък върху доходите на физическите лица</b>	4 093,8	4 093,8	4 198,7	104,9	2,6
<b>Социално и здравно-осигурителни вноски</b>	10 838,6	10 803,2	11 008,4	205,2	1,9
<b>Косвени данъци</b>	16 322,0	16 322,0	16 722,4	400,4	2,5
<b>Данък върху добавената стойност</b>	10 640,4	10 640,4	11 021,0	380,6	3,6
<b>Акцизи и пътна такса</b>	5 450,0	5 450,0	5 444,5	-5,5	-0,1
<b>Мита и митнически такси</b>	187,4	187,4	209,9	22,5	12,0
<b>Други данъци</b>	1 190,4	1 209,5	1 203,9	-5,6	-0,5
<b>Данък върху застрахователните премии</b>	44,2	44,2	47,0	2,8	6,3
<b>Неданъчни приходи</b>	5 556,4	5 887,7	5 773,1	-114,6	-1,9
<b>Помощи</b>	2 738,9	2 694,2	2 696,4	2,2	0,1

Източник: ФС по данни на МФ

През 2020 г. са събрани 820 млн. лв. повече приходи от планираните, което е **близо 2% преизпълнение, при положение, че през октомври бе направена актуализация на бюджета.** Повечето от приходните компоненти са преизпълнени. Отклонението е по-съществено при преките данъци, като при корпоративния данък

то е над 9%. **Фискалният съвет препоръчва да се обърне внимание на планирането на приходната част, тъй като всяка година се отчитат преизпълнения.** Приходите от ДДФЛ са преизпълнени с 2,6%, а при социалните осигуровки преизпълнението е 1,9%. Според данните в доклада при социалните осигурителни вноски по бюджета на ДОО е отчетено преизпълнение с 3,4%, а здравните осигурителни вноски по бюджета на НЗОК са изпълнени на 98,2%.

При неданъчните приходи са събрани 115 млн. лв. 324 млн. лв. по-малко – отклонение от плана с -1,9% (през 2019 отклонението беше -4,9%). Основната причина отново е тол системата и по-ниските приходи от нея.

Най-точно са планирани помощите – изпълнението е 100,1%.

**Табл. 8. Изпълнение на разходите по КФП през 2020 г.**

<b>КОНСОЛИДИРАН ДЪРЖАВЕН БЮДЖЕТ (млн.лв.)</b>	<b>План 2020</b>	<b>Актуал. План 2020</b>	<b>Отчет 2020</b>	<b>Отклонение, млн. лв.</b>	<b>Откло- нение %</b>
<b>Общо разходи , вкл. вноски в ЕС</b>	43 532,5	48 747,3	47 850,4	-896,9	-1,8
<b>Общо разходи, без вноски в ЕС</b>	42 135,1	47 349,9	46 555,0	-794,9	-1,7
<b>Текущи разходи</b>	40 737,7	40 340,4	41 405,5	1 065,1	2,6
<b>Текущи нелихвени разходи</b>	40 012,8	39 616,5	40 781,6	1 166,1	2,9
<b>Лихви</b>	724,9	724,9	623,9	-101,0	-13,9
<b>Външни лихви</b>	452,1	452,1	441,2	-10,9	-2,4
<b>Вътрешни лихви</b>	272,8	272,8	182,6	-90,2	-33,1
<b>Социално осигуряване, подпомагане и грижи</b>	19 243,8	19 572,6	19 174,6	-398,0	-2,0
<b>Капиталови разходи и прираст на държавния резерв</b>	5 806,9	7 008,5	5 149,5	-1 859,0	-26,5
<b>Вноски в общия бюджет на ЕС</b>	1 397,4	1 397,4	1 295,5	-101,9	-7,3

Източник: ФС по данни на МФ

Изпълнението на разходите е 98,2%, спрямо актуализирания разчет за 2020 г. Текущите нелихвени разходи са преизпълнени на 102,9%, докато капиталовите разходи са реализирани само на 73%. Инвестициите падат под нивото им от 2018 г. и като дял от БВП се свиват от 6,3% до 4,3%.

**В доклада не е посочено на какво се дължи слабото изпълнение на капиталовите разходи. Не е представена и детайлна информация за изпълнението на текущите разходи по компоненти. Това затруднява анализа на причините за преизпълнението на текущите разходи, въпреки че разчетите бяха актуализирани в края на октомври.**

Изпълнението на социално-осигурителните разходи е на 98% от планираното. Отчетените разходи възлизат на 19 174,6 млн. лв., като 11 185,1 млн. лв. от тях са за пенсии.

## **5. Изпълнение на дискреционните приходи и разходи през 2020 г.**

За втора поредна година в доклада по отчета за изпълнението на държавния бюджет след препоръка на Фискалния съвет е включена и информацията за изпълнението на дискреционната политика на правителството. Реализираните дискреционни приходи са в размер на 490 млн. лв., които в основната си част се формират от допълнителни данъчно-осигурителни приходи заради ръста на МРЗ и осигурителните прагове, както и на увеличението на заплатите в бюджетната сфера. Спрямо планираните 892 млн. лв. е отчетено изпълнение в рамките на 53%. **Огромното неизпълнение на дискреционните приходи се дължи на нереализираните приходи от тол системата**, която беше въведена в експлоатация през март 2020 г. Очакваните приходи от тол такси възлизаха на 450 млн. лв., но са постъпили само 77 млн. лв. Неизпълнението е обосновано със затрудненията в транспортния сектор в условията на извънредната обстановка, промяната на обхвата и ценообразуването. Добавени са допълнителни дискреционни мерки в резултат на актуализациите на бюджета, свързани с антипандемичните мерки като увеличени заплати в някои сектори, редуциране на ДДС ставката и освобождаване от облагане с ДДС и мито на лекарствени средства срещу COVID-19.

Реализираните дискреционни разходи са в размер на 2 969 млн. лв., повече от половината от които са свързани с антикризисните мерки (1 644 млн. лв.). Те са и причината за преизпълнението на дискреционните разходи с 63%. От планираните



1826 млн. лв. (без антиковид мерките) дискреционни разходи са изпълнени 72% (1 310 млн. лв.). Отново причината за niskия коефициент на изпълнение са по-ниските приходи от тол такси, които е трябвало да финансират съответните разходи.

## 6. Изпълнение на държавния бюджет за 2020 г.

### 6.1. Приходи

Номиналният размер на отчетените през 2020 г. приходи по държавния бюджет възлизат на 25 854 млн. лв. при планирани в ЗИД на ЗДБРБ 25 145,8 млн. лв., т.е. налице е **преизпълнение в рамките на 2,8%**, което се дължи изцяло на данъчните приходи.

Постъпленията от данъци по държавния бюджет за 2020 г. са в размер на 23 770 млн. лв., което представлява изпълнение от 103,2 % на планираните нива за 2020 г. В сравнение с 2019 г. данъчните постъпления са почти същата сума. Постъпленията от косвени данъци за 2020 г. възлизат на 16 722,4 млн. лв. или 102,45 % спрямо предвидените в ЗДБРБ за 2020 г. Приходите от преки данъци за 2020 г. са в размер на 6 898,7 млн. лв. или 105,3 % спрямо актуализирания разчет за годината. Постъпленията от други данъци са в размер на 149 млн. лв. или 104,8 % от разчета за годината.

Неизпълнение на планираните неданъчни приходи се отчита през 2020 г. – събраните приходи възлизат на 2 065,2 млн. лв., което е 97,4% спрямо плана.

Постъпилите помощи и дарения по държавния бюджет през 2020 г. са в размер на 18,7 млн. лв. и са по бюджетите на министерствата и ведомствата.

### 6.2. Разходи

Разходите по държавния бюджет (вкл. трансферите за др. бюджети и вноската в бюджета на ЕС) за 2020 г. са в размер на 29 986,8 млн. лв., което представлява **98,9 % изпълнение на разчетите** в ЗИД на ЗДБРБ за 2020 г. При съпоставяне на разходите по държавния бюджет през 2020 г. с предходната година се наблюдава **ръст на разходите с 11 %** или с над 3 млрд. лева, като основната причина за това са антикризисните правителствени мерки.

Размерът на нелихвените разходи по държавния бюджет (без трансферите за др. бюджети и вноската в ЕС) през 2020 г. е 13 754,6 млн. лв. Тази сума се равнява на 90%

от планираните средства. Текущите нелихвени разходи са изпълнени на 98,2% от планираните и са в размер на 11 674,8 млн. лева. Капиталовите разходи и нетният прираст на държавния резерв са в размер на 2 042,6 млн. лв. и изпълнението при тях е 62,5%. За сравнение през 2019 г. отчетените капиталови разходи бяха 4 361 млн. лв.

Лихвените плащания по държавния бюджет за 2020 г. са в общ размер на 585,3 млн. лв.

Изплатената вноска на България в общия бюджет на ЕС за 2020 г. възлиза на 1 295 млн. лв. и е със 102 млн. лв. по-малка от очакваната.

Предоставените трансфери/субсидии от държавния бюджет за други бюджети възлизат на 14 935,7 млн. лв. и са изпълнени на 109,3%. В тях се включват:

1. нетни трансфери/субсидии и временни безлихвени заеми, предоставени на общините, в размер на 5 468,9 млн. лв.
2. здравни и социалноосигурителни фондове – 7 789,3 млн. лв., което е с 1 млрд. лв. повече от миналата година и представлява 106 % от годишния разчет;
3. други автономни бюджети (ДВУ, БАН, ССА, БНТ, БНР и БТА) – 898 млн. лева;
4. сметки за средства от ЕС – 726,6 млн. лв., в т. ч. общият размер на трансферите от ЦБ е 490,5 млн. лв. - за Национален фонд са предоставени 312.5 млн. лв. и за Държавен фонд „Земеделие” – Разплащателна агенция – 178 млн. лева.

### **6.3. Салдо по държавния бюджет за 2019 г.**

Държавният бюджет за 2020 г. приключва с дефицит в размер на 4 132,8 млн. лв. (3,48% от БВП), което е с 1 054,3 млн. лв. по-малко от предвидения с актуализацията на бюджета дефицит в размер на 5 187,2 млн. лв.

## **7. Държавен дълг**

### **7.1. Размер и динамика на държавния дълг**

В края на 2020 г. размерът на държавния дълг е на стойност 27,5 млрд. лв., като отбелязва номинално повишение с 5,5 млрд. лв. спрямо 2019 г. (22,0 млрд. лв.). То се равнява на нарастване в размер на 25%. Като дял от БВП той се увеличава с 4,8 пр. п. – от 18,4% до 23,2%, което се равнява на ръст от 26%. По-бързия темп на повишаване на

дълга като дял от БВП спрямо номиналния му размер се дължи на свиването на БВП с 1% през 2020 г.

Максималният размер на държавния дълг, който може да бъде поет през 2020 г., първоначално е определен в размер на 2,2 млрд. лв. при приемането на бюджета. Икономическият шок, който здравната криза предизвиква, обуславя необходимостта още с първата актуализация, предложена към края на март, таванът да бъде повишен със 7,8 млрд. лв. – до 10 млрд. лв. **Пандемията преустановява тенденцията от последните години за понижаване на дълга, като възпрепятства и средносрочните планове за допълнителното му намаляване.** Като позитивно развитие може да се отчете, че поетият дълг е в размер на 7,1 млрд. лв., т.е. 71% спрямо максималния размер. Така дългът запазва ниво (приблизително 77,5%) значително под максималния размер от 31,5 млрд. лв.

През 2020 г. годишните разходи по обслужване на дълга са в размер на 1 946,2 млн. лв. (със 137,6 млн. лв. или 7,6% повече спрямо предходната година), в т.ч. главници в размер на 1 361,9 млн. лв. (161,5 млн. лв. или 13,5% повече спрямо 2019 г.) и лихви – 584,3 млн. лв. (23,9 млн. лв. или 4,3% по-малко спрямо 2019 г.).

Динамиката на размера на държавния дълг към края на 2020 г. се обуславя от:

- Поемане на дълг в размер на 7,1 млрд. лв.:
  - в т.ч. 4,8 млрд. лв. емитирани облигации на МКП,
  - 1,2 млрд. лв. емитирани ДЦК на вътрешния пазар и
  - усвоявания по заеми на институционалните единици от подсектора в размер на 1,1 млрд. лв.
- Плащания по вътрешния дълг – 1 174,7 млн. лв. (1 012,8 млн. лв. погашения и 161,9 млн. лв. лихви);
- Плащания по външния дълг – 771,5 млн. лв. (349,1 млн. лв. погашения и 422,4 млн. лихви).

## 7.2. Изпълнение на дълговите ограничения, заложи в ЗДБРБ за 2020 г.

Управлението на държавния дълг следва да се осъществява в съответствие с предвидените дългови ограничения в Закона за държавния бюджет на Република България. За 2020 г. те са:

- съгласно чл. 67. от ЗДБРБ за 2020 г. след актуализацията максималният размер на държавния дълг към края на годината е 31,5 млрд. лв. (при ограничение съответно от 22,2 млрд. лв. за 2019 г., 23,5 млрд. лв. за 2018 г. и 23,9 млрд. за 2017 г.);
- съгласно чл. 68., ал. 1. от ЗДБРБ за 2019 г. максималният размер на новия държавен дълг, който може да бъде поет през годината, е до 10 млрд. лв. (при 1 млрд. лв. за 2019 г. и 2018 г., и 1,2 млрд. лв. за 2017 г.);
- съгласно чл. 71. от ЗДБРБ за 2020 г. максималният размер на новите държавни гаранции, които могат да бъдат поети през годината е 1845,1 млрд. лв. (при ограничение съответно от 0,2 млрд. лв. за 2019 г., 0,7 млрд. лв. за 2018 г. и 0,9 млрд. за 2017 г.).

**Държавният дълг към края на 2020 г. е в размер на 27,5 млрд. лв. и е под прага на предвиденото в актуализирания ЗДБРБ за 2020 г. дългово ограничение от 31,5 млрд. лв.** Той представлява 77,5% от ограничението. През 2019 г. нивото му е 99,0% от лимита, през 2018 г. – 94%, а през 2017 г. – 98,3%. Повишението на държавните гаранции във връзка с антикризисните мерки.

## 7.3. Структура на държавния дълг

От общия номинален размер на държавния дълг (27,5 млрд.лв.) външният дълг се равнява 21,9 млрд. лв., а вътрешният – на 5,6 млрд. лв. След като се поддържат нива от около 25% на вътрешния дълг от общия, през 2020 г. неговият дял намалява до 20,5%. Тази промяна се дължи както на погашения по вътрешния дълг, така и по

поемане на нов външен дълг. В резултат, делът на вътрешния дял намалява, а на външният се увеличава с 4,4 пр.п.

През 2020 г. се наблюдава намаление с 2,2 пр. п. на дълга, деноминиран в лева – от 20,0% до 17,8% (изменение с -11%). Дългът в други валути също намалява, съответно в евро се увеличава.

Продължава трайната тенденция за повишаване на дела на дълга с фиксирани лихвени проценти – от 96,9% през 2019 г. до 98,1% през 2020 г. Този ефект се дължи на погасяването на дълг с плаващи лихви и поемането на нов с фиксирана.

През 2019 г. се реализира изменение в матуритетната структура на дълга, като водещ дял зае дългът с матуритет от 1 до 5 години (спрямо 2018 г., при която преобладава дългът с матуритет от 5 до 10 години). През 2020 г. делът на този дълг продължава да бъде водещ (39,2%), но отбелязва намаление от 6,3 пр. п. В средносрочен план това явление ще намали натиска върху необходимостта от ликвидност. Делът на дълга с матуритет над 10 г. се увеличава от 19,0 % за 2019 г. до 26,6 % за 2020 г. (т.е. със 7,6 пр. п.).

При структурата по видове инструменти се запазва тенденцията за повишаване на дела на ДЦК, който достига 85,5%. 65% са облигациите, емитирани на международните капиталови пазари, а 20,5% са тези на вътрешен.

В структурата на държавния заем по видове кредитори с най-голям относителен дял е дългът към Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), който се повишава от 65,4% за 2018 г. през 67,0% за 2019 г. до 71,0% за 2020 г. Той е следван от Международната банка за възстановяване и развитие (МБВР). При него продължава тенденцията за значително намаляване. Наблюдава се понижение от 22,6% до 15,2%. Дългът към други кредитори бележи ръст от 7,7% за 2018 г. през 10,4% за 2019 г. до 13,8% за 2020 г.

#### **7.4. Лихвени разходи по държавния дълг**

Лихвените плащания по държавния дълг през 2020 г. са в общ размер на 584,3 млн. лв. – 84,5% от заложените в ЗДБРБ. В следващата таблица е представена динамиката на лихвените плащания за периода 2016-2020 г.

**Табл. 9. Изменение на лихвените плащания по държавния дълг за периода 2016-2020 г. (млн. лв.)**

млн. лв.	2016	2017	2018	2019	2020
Лихвени плащания по държавния дълг	692,7	755,6	649,8	608,2	584,3
Заложени лихвени плащания в ЗДБРБ	773,9	792,9	684,3	633,3	691,6
Изпълнение на разходи за лихви	89,5%	95,3%	95,0%	96,0%	84,5%
Лихвени разходи към БВП	0,74%	0,75%	0,60%	0,51%	0,49%
<b>БВП</b>	<b>94 130</b>	<b>101 043</b>	<b>107 925</b>	<b>119 089</b>	<b>118 605</b>

Източник: ФС по данни на МФ

И през четирите години на анализ, лихвените плащания като дял от БВП остават значително под 1%, като тенденцията в момента е към трайно намаляване. В края на 2020 г. съотношението се понижава под 0,5%.

## 8. Съответствие с фискалните правила

Представените в Табл. 10. фискални правила са регламентирани в Закона за публичните финанси и Фискалният съвет следи за тяхното спазване. Трябва да имаме предвид, че ЕК допусна временно отклонение от фискалните правила за 2020 и 2021 г. като активира клаузата за дерогация, предвидена в Пакта за стабилност и растеж. По този начин се позволи на държавите-членки да използват възможностите на фискалните си инструменти за бърза и категорична реакция на пандемията от COVID-19.

През 2020 г. правителството инициира промяна в някои от фискалните правила. Целта бе да се увеличи фискалното пространство за реакция при кризи без да се налага нарушаване на въведените ограничения. Разхлабването на правилата дава възможност за временно отклонение от тях в случай на извънредни ситуации и ограничаване на евентуалното им проциклично влияние. Някои промени обаче, бяха направени без оглед на извънредната ситуация и съответно нямат временен характер, напр. промяната в правилото, което ограничаваше публичния сектор до 40% от БВП.

От неговия обхват бяха извадени средствата по европейските програми и необходимото за тях национално съфинансиране.

**Табл. 10. Съответствие с фискалните правила през отчетната 2020 г.**

Фискално правило	Нормативна регламентация	Изискване	Отчет за 2020 г.	Заклучение
Фискално правило по отношение на структурния баланс на сектор „Държавно управление“	Чл. 23., ал. 2 от ЗПФ	> -1% от БВП	0,8% от БВП	Спазено
Фискално правило по отношение на салдото на сектор „Държавно управление“	Чл. 25., ал. 2 от ЗПФ	> -3% от БВП	-3,4% от БВП	<b>Отклонение</b>
Фискално правило по отношение на ръста на бюджетните разходи	Чл. 26. от ЗПФ	< референтния растеж на потенциалния БВП		България изпълнява СБЦ и не е длъжна да спазва това правило
Фискално правило по отношение на салдото по КФП	Чл. 27., ал. 4 от ЗПФ	> -3% от БВП	-3% от БВП	Спазено
Фискално правило по отношение на максималния размер на разходите по КФП	Чл. 28. от ЗПФ	< 40% от БВП	40,3% от БВП	Спазено*
Фискално правило по отношение на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“	Чл. 29. от ЗПФ	< 60% от БВП	24,7% от БВП	Спазено

\* Посочената стойност от 40,3% включва средствата по европейски програми и проекти, които са извън обхвата на правилото след промяната му през 2020 г., поради което то се счита за спазено.

Източник: ФС по данни на МФ

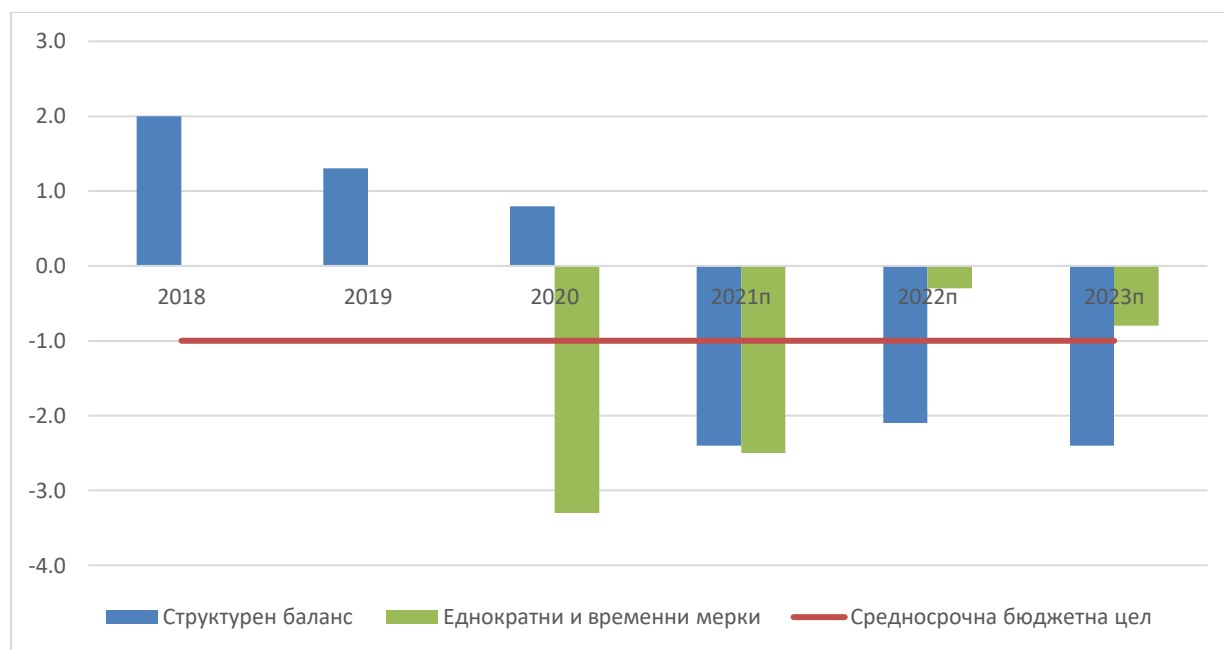
## 8.1. Фискални правила за структурния дефицит на сектор „Държавно управление“

Съгласно чл. 23. на ЗПФ средносрочната бюджетна цел за структурния дефицит на сектор „Държавно управление“ на годишна основа може да надхвърля 0,5 на сто от БВП, но не повече от 1 на сто, при условие че размерът на консолидирания дълг на сектор "Държавно управление" е под 40 на сто от brutния вътрешен продукт и

рисковете от гледна точка на дългосрочната устойчивост на публичните финанси са ниски. Поради ниския размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ (под 40% от БВП) се приема, че СБЦ на България е -1% от БВП.

Неизпълнение на СБЦ за структурния дефицит се допуска при извънредни обстоятелства и при условие, че не се застрашава устойчивостта на публичните финанси. Структурното салдо е по-точен измерител на правителствената политика от общия бюджетен баланс, защото е изчистено от цикличните колебания на икономиката и от ефекта на еднократните мерки. Тъй като разходите за мерките срещу COVID-19 са отчетени като еднократни мерки, това позволява структурният бюджетен баланс на сектор „Държавно управление“ през 2020 г. да премине на положителна територия (виж графиката). Отчетен е излишък в размер на 0,8% от БВП, което е **значително над средносрочната бюджетна цел**, определена в чл. 23., ал. 2 на ЗПФ.

Граф. 1. Структурен баланс на сектор „Държавно управление“ 2018-2023 г.



Източник: ФС, данни на МФ



## 8.2. Фискално правило за дефицита на сектор „Държавно управление“

Съгласно чл. 25., ал. 2 на ЗПФ дефицитът на сектор "Държавно управление" на годишна основа, изчислен въз основа на методологията на Европейската система от национални и регионални сметки на Общността, не може да надвишава 3 на сто от БВП. Съгласно чл. 27., ал. 4 от ЗПФ годишният бюджетен дефицит по консолидираната фискална програма, изчислен на касова основа, не може да надвишава 2 на сто от брутния вътрешен продукт. Съгласно данните в априлските Нотификационни таблици за дефицита и дълга на сектор „Държавно управление“ бюджетното салдо за 2020 г. е отрицателно в размер на 3,4 % от БВП. **Налице е отклонение от разпоредбите на чл. 25., ал. 2.** на Закона за публичните финанси по отношение на салдото на сектор „Държавно управление“, но законът го допуска в условия на извънредни обстоятелства и когато няма риск за дългосрочната устойчивост на публичните финанси.

Спрямо актуализираните разчети по ЗИД на ЗДБРБ за 2020 г. от края на годината, които предвиждаха дефицит в размер на 5,2 % от БВП, се отчита подобрене с 1,8 пр. п., което се дължи на по-добро изпълнение на приходите и по-ниско усвояване на разходите спрямо разчета.

## 8.3. Фискално правило за ръста на бюджетните разходи

Ограничението за ръст на разходите е дефинирано като фискално правило в ЗПФ, чл. 26., съгласно който годишният ръст на разходите не следва да надхвърля референтния растеж на потенциалния брутен вътрешен продукт, като обхватът на разходите и методологията за изчисляване на референтния растеж на потенциалния брутен вътрешен продукт се определят съгласно изискванията на ЕК. Дефинирани са и определени изключения, които допускат по-висок растеж на разходите спрямо референтния.

Според изчисленията на ЕК, представени в Ръководството към Пакта за стабилност и растеж, референтният растеж на потенциалния БВП за 2020 г. възлиза на 2,7 %. В доклада е посочено, че ръстът на публичните разходи в реално изражение през 2020 г. възлиза на 8,2%, което многократно превишава референтната стойност. България продължава да преизпълнява заложената средносрочна бюджетна цел и през 2020 г., следователно не е длъжна да спазва ограничението за ръста на разходите, но все пак значителните отклонения следва да бъдат коригирани своевременно, за да се поддържа фискалната устойчивост.

#### **8.4. Фискално правило за салдото по консолидираната фискална програма**

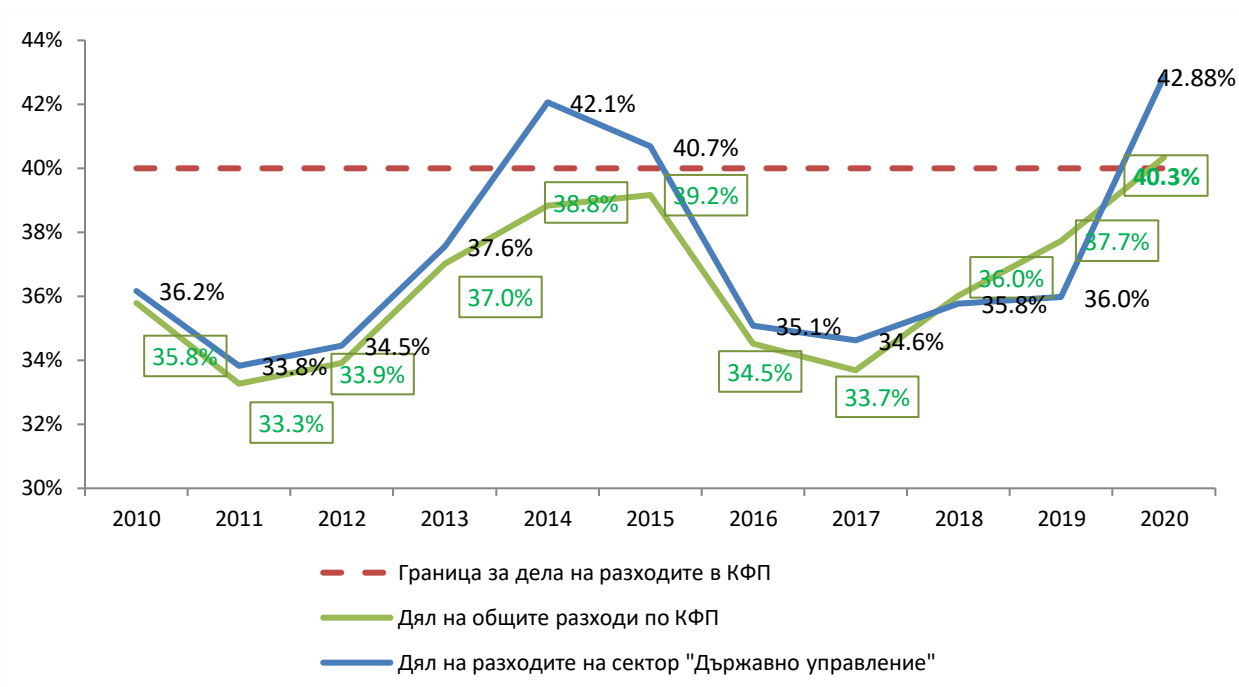
Разпоредбите на чл. 27., ал. 4. на Закона за публичните финанси по отношение на салдото по КФП изискваха дефицит не повече от 2% от БВП, но бяха променени и ограничението се увеличи до 3% от БВП. По този начин при отчетен дефицит по КФП на касова основа в рамките на 2,98% от БВП през 2020г. се спазват изискванията на правилото. Следва да се отбележи, че съгласно втората актуализация на бюджет 2020 г. предвижданията бяха за касов дефицит в размер на 5 249 млн. лв., което бе 4,4% от БВП, но се отчита подобрение от 1,4 пр. п.

#### **8.5. Фискално правило за максималния размер на разходите по консолидираната фискална програма**

Това правило ограничава т. нар. „размер на държавата“ или размера на публичния сектор. Според икономическата теория по-големият размер на държавата намалява потенциала за икономически растеж и ограничава икономическата активност. Поради това прекалено големият размер не е желателен. Ограничението за размер на държавата в чл. 28. от ЗПФ е наложено единствено за общите разходи по КФП, а не за сектор „Държавно управление“. Фискалният съвет е на мнение, че е

необходимо да се следят и двата показателя. На граф. 2 е представена динамиката им през последното десетилетие.

Граф. 2. Дял на публичните разходи в БВП за периода 2010-2020 г.



Източник: ФС по данни на МФ

Съгласно разпоредбите на чл. 28. от Закона за публичните финанси разходите по консолидираната фискална програма не могат да надвишават референтната стойност от 40 на сто от БВП. На база на обобщените годишни отчети за касовото изпълнение на бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет общите разходи (вкл. вноската на Република България в общия бюджет на ЕС) по КФП за 2020 г. представляват 40,3 на сто от БВП, което е над дефинираното ограничение. Но, за да се даде възможност да се извършат по-големи разходи без да се нарушава закона, през 2020 г. това правило беше коригирано като от обхвата му бяха извадени средствата по европейски програми и проекти с аргумент да не се ограничава тяхното усвояване. Като приспадне европейските средства, които възлизат на над 2% от БВП за 2020 г. би трябвало правилото да е спазено. В тази връзка Фискалният съвет препоръчва на Министерство на финансите да включи в доклада информация както за общите

разходи по КФП, така и на тези без европейските средства, които ще се използват за проверка на съответствието с това правило.

По отношение на разходите на целия сектор „Държавно управление“ се забелязва значителен ръст от 36% до 43% от БВП. Въпреки изваждането на европейските средства от обхвата на правилото, увеличението на публичния сектор със 7 пр.п. от БВП само за една година (макар и кризисна) обуславя риск от трайното му увеличаване, доколкото и значителна част от антикризисните разходи могат да се трансформират в постоянни и да продължат след преодоляване на кризата. Фискалният съвет препоръчва при изготвянето на бюджета за 2022 г. и прогнозите за следващите години Министерството на финансите да предвиди мерки за редуциране на държавната намеса до оптимални равнища.

## 8.6. Фискално правило за консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“

През 2020 г. фискалното правило по чл. 29. от Закона за публичните финанси относно номиналния размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“, който към края на всяка година не може да надвишава 60 на сто от brutния вътрешен продукт е спазено, запазвайки се далеч под горния праг на Маастрихтския критерий за конвергенция. По предварителни данни, съгласно априлските Нотификационни таблици за дефицита и дълга към края на 2020 г. стойността на индикатора, определящ степента на държавна задлъжнялост и един от основните критерии за конвергенция – показателят „консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“/БВП“ достига до ниво от около 24,7 % (при 20,2 % през 2019 г.). На база на отчетените данни за показателя **изискванията на чл. 29. от ЗПФ са изпълнени.**

## 9. Изводи и препоръки

1) Високата степен на несигурността относно развитието на пандемията през 2020 г. обуславя в значителна степен и неточността на макроикономическите прогнози за реалния растеж на БВП на Министерството на финансите. **Въпреки това следва да се отбележи, че дори към последното тримесечие те останаха значително по-оптимистични спрямо тези на други организации. Фискалният съвет счита, че несигурността не може да оправдае липсата на ключови параметри в прогнозите.**

2) Икономическите сектори са засегнати в различна степен от пандемията. В известна степен може да се приеме, че през 2020 г. приоритетите на правителството в друга посока, но **Фискалният съвет счита, че е необходимо в процеса на възстановяване тези мерки да бъдат насочени към засегнатите сектори.** В противен случай се рискува потискането на растежа в определени сектори или прегряването в други.

3) Условието през 2020 г. обусловило значително забавяне на инфлацията. Същевременно възникнаха редица обстоятелства, които биха оказали проинфлационен натиск в средносрочен аспект. **Фискалният съвет препоръчва при провеждането на фискалната политика да се обърне особено внимание на този риск.**

4) Пазарът на труда в България е засегнат в по-ниска степен спрямо средното ниво за Европа или света. От една страна, това се дължи на негативните демографски тенденции, които характеризират неговото развитие у нас през последните години. От друга страна, положителен е ефектът от програмите за поддържане на заетост, които правителството провежда като антикризисна мярка. **Универсалното им прилагане за продължителен период във всички сектори обаче крие гореизложените рискове.**

5) Въпреки кризата през 2020 г. постъпилите приходи на сектор „Държавно управление“ се увеличават с почти 1 пр.п. от БВП спрямо 2019 г. (за което принос има по-ниския номинален БВП), докато разходите увеличават своя дял в БВП с 6,9 пр.п. и

достигат почти 43% от него. Това означава, че **фискалният отговор на кризата с пандемията е посредством разходните политики** през 2020 г., въпреки, че някои мерки бяха насочени и към данъчни облекчения.

6) В становището си относно Конвергентната програма на Република България за периода 2021-2023 г. Фискалният съвет препоръчва обосновка на класифицирането на определени разходи като част от антикризисната държавна политика за преодоляване на пандемията и нейните последици, които имат временен характер и след отминаване на кризата ще бъдат преустановени. Сред класифицираните като такива разходи има някои, при които характерът изглежда постоянен. За целите на фискалните правила обаче те се третираат като временни. **Фискалният съвет настоява за ясно прецизиране на разходите, свързани с COVID-19, посочването им на отделен ред в отчетите и аргументиране на еднократния (временен) характер.**

7) Слабото изпълнение на капиталовите разходи през 2020 г. изисква по-задълбочен анализ от страна на Министерството на финансите. **Фискалният съвет препоръчва предприемане на мерки за подобряване на тяхното планиране и изпълнение.**

8) Фискалният съвет оценява положително добавянето на т. 5 към Раздел I в Доклада по отчета за изпълнението на държавния бюджет за 2020 г. с обобщена информация за изпълнението на мерките за намаляване на макроикономическите дисбаланси и други на база на одобрените препоръки на Съвета на Европейския съюз относно Националната програма за реформи и Конвергентната програма.

9) Данните в предоставените за съгласуване документи показват, че одобрените с последната актуализация бюджетни параметри са изпълнени в достатъчна степен. **Допуснати са отклонения от изискванията на числовите фискални правила, което макар и допустимо в режим на временна дерогация, е възможно да предпостави рискове за дългосрочната фискална устойчивост.**

10) Включената информация за изпълнението на планираните дискреционни приходи и разходи в доклада по отчета за изпълнението на държавния бюджет подобрява информираността на обществото за ефектите от водената

целенасочена фискална политика на правителството, което беше и една от препоръките на Фискалния съвет в предходни становища.

**11)** Символичният ефект на намалената ДДС ставка за сектор ресторантьорство върху приходите от този данък индикира съществени проблеми със събираемостта в сектора. **Фискалният съвет препоръчва те да бъдат анализирани с оглед предприемането на мерки.**

**12)** Към настоящия момент динамиката на държавния дълг не предполага съществена степен на риск. Нивото на дълга спрямо БВП се запазва относително ниско и значително под ограничението от 60%, като през 2020 г. не е изпълнен целият размер на дълга, който може да бъде поет. **Въпреки това дългът нараства с бързи темпове. Разхлабването на фискалната политика рискува тази тенденция да продължи, поради което Фискалният съвет ще осъществява постоянен мониторинг.**

**13)** През 2020 г. правителството инициира промяна в някои от фискалните правила, регламентирани в Закона за публичните финанси. Целта бе да се увеличи фискалното пространство за реакция при кризи без да се налага нарушаване на въведените ограничения. Разхлабването на правилата даде възможност за временно отклонение от тях в случай на извънредни ситуации и ограничаване на евентуалното им проциклично влияние. **Някои промени обаче, бяха направени без оглед на извънредната ситуация и съответно нямат временен характер,** например промяната в правилото, което ограничаваше разходите в публичния сектор до 40% от БВП. От неговия обхват бяха извадени средствата по европейските програми и необходимото за тях национално съфинансиране.

**14)** Структурата на бюджетните разходи през 2020 г. показва увеличение на дела на текущите разходи в БВП с 4,4 пр. п., които имат условно-постоянен характер (заплати, пенсии) за сметка на инвестиционните разходи, които намаляват с 2 пр. п. Това създава предпоставки за трайно повишаване на публичните разходи, поради което **Фискалният съвет препоръчва предприемане на действия за ограничаване на неефективните разходи и преразглеждане на разходните политики като цяло.**

**15)** До 2020 г. фискалната политика на България може да се определи като по-скоро консервативна, което обуславя и ниския риск за устойчивостта на

публичните финанси. Промяната в посоката ѝ с оглед преодоляването на пандемията обаче създава условия за дългосрочно разхлабване и трайно повишение на държавните разходи. В значителна степен този риск се обуславя от запазване за постоянно на въведените като временни антикризисни мерки. Фискалният съвет счита, че е необходимо бъдещите решения, свързани с посоката на фискалната политика и ефектите от нея, да бъдат задълбочено анализирани и аргументирани.

На база гореизложеното Фискалният съвет на България съгласува предложените от Министерство на финансите:

Отчет за изпълнението на държавния бюджет за 2020 г., както и свързания с него Доклад;

Годишен отчет за състоянието на държавния и държавногарантирания дълг към 31.12.2020 г. и

Годишния доклад и отчет за дейността на Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система за 2020 г.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ:**

**ПРОФ. Д-Р БОРИС ГРОЗДАНОВ**