

**ПРИОРИТЕТИ В ПОЛИТИКИТЕ ПО ДЪРЖАВНИ РАЗХОДИ
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ В УСЛОВИЯТА
НА ИЗВЪНРЕДНА ЕПИДЕМИЧНА ОБСТАНОВКА**

Цветелина Цанкова

докторант в СА „Д. А. Ценов“ – Свищов

Резюме: В представената статия на тема „Приоритети в политиките по държавни разходи на Република България в условията на извънредна епидемична обстановка“ е разгледан и анализиран проблемът за държавните разходи, в частност тяхната същност и националната разходна политика. Отделено е специално място и на актуалното състояние на политиката по държавните разходи на Република България в условията на COVID-19. Разгледани са и приоритетите при формирането на бюджета за 2021 г.

Ключови думи: държавни разходи, устойчивост, рискове на националната разходна политика, бюджет, COVID-19, Република България, икономика

**PRIORITIES IN THE PUBLIC EXPENDITURE POLICIES
OF THE REPUBLIC OF BULGARIA
IN AN EMERGENCY EPIDEMIC SITUATION**

Cvetelina Cankova

PhD candidate, D. A. Tsenov Academy of Economics, Svishtov

Summary: In the presented article on the topic: "PRIORITIES IN THE PUBLIC EXPENDITURE POLICIES OF THE REPUBLIC OF BULGARIA IN AN EMERGENCY EPIDEMIC SITUATION", key topics such as government expenditures – the essence, the national expenditure policy. There is also a place for

the current state of the state expenditure policy of Bulgaria in the conditions of COVID-19. The priorities of the 2021 Budget.

Keywords: government spending, sustainability, risks national spending, policy, budget, COVID-19, Bulgaria, economy

G Financial Economics, P Economic Systems

УВОД

Държавните разходи са техника за преразпределение на националния доход и на националния продукт. Чрез тях се въздейства глобално върху всички страни от обществените възпроизводствени процеси. Мащабът, с който се измерват разходите, символизира мощта и силата на държавата и нацията. Огромните като размер и специфика държавни разходи са показател за стопанския и духовния прогрес на дадена страна. Показателни са и за нейните широки възможности да участва на пазара при международното разделение на труда. Относителният дял на държавните разходи в крайното салдо на националния продукт има функцията да определя мястото на икономиката в държавата, в политиката, в социалния и духовния живот на нацията. Налагането, утвърждаването и развитието на националните потребности, които с времето непрекъснато се увеличават, определят този относителен дял. Необходимостта от държавни разходи най-често се свързва със стремежа за задоволяване на определени възникнали потребности на обществото, като например сигурност, защита на границите, образование, здравеопазване, правораздаване и др. Развитието на производителните сили увеличава държавните разходи и размера на разходите, непосредствено свързани с производството и потреблението на материални блага.

Същност на държавните разходи

Една от основните съставлящи на всяка финансова система са държавните разходи, израз на участието на правителството при решаването на социални,

икономически и политически задачи. Разпределението на разходите, осъществявано с финансовите методи и форми, е част от процеса на потребяване на натрупания в държавния бюджет финансов ресурс, както и самото отпускане на разходите, което се явява продължение и завършек на потребяването. От тази гледна точка държавните разходи могат да се определят като понятие от сферата на финансовото преразпределение, защото чрез тях събраният в централизирания бюджет финансов ресурс (чрез разпределение и преразпределение на националния доход чрез приходните форми) получава своето целево предназначение – за инвестиции, образование, култура, управление, технически прогрес и под.

Заедно с това държавните разходи отразяват и една специфична дейност на държавата – да въздейства върху всички страни от обществения и възпроизводствения процес, чрез преразпределението на финансовите ресурси. На практика държавата осигурява непрекъснатост на този процес. Обемът на държавните разходи е показателят, който определя каква част от националния доход се преразпределя и се насочва от държавата. При съвременните условия на развитие на финансовия сектор този обем варира между 50–60%, а в периоди на криза – и повече. От казаното дотук можем да направим извода, че държавата е основният регулатор, който се намесва активно в производството и във всички останали човешки дейности.

Най-общо държавните разходи могат да се характеризират по следния начин: *те са понятие на финансите и се преразпределят по методиката на националния доход и националния вътрешен продукт. Крайният резултат на преразпределението е процес на строго, отчетно и целево изразходване на паричните постъпления, натрупани в държавния бюджет – изразходване, характерно за и съотносимо само към финансовото разпределение.*

За държавата, направените разходи са основен инструмент за намеса в обществения и социален живот. Чрез тях се обезпечават цялостното

съществуването на държавата и възможността за изпълнението на нейните основни роли в икономиката, политиката, социалната и духовната сфера.

От гледна точка на икономиката държавните разходи са процент от националния доход, който се изземва и преразпределя в съответствие с интересите на цялото общество. Реализирането на държавните разходи е основна част от движението на парите по финансов път.

Разходи за развитието на националната икономика

Ролята на държавата в общественото ѝ възпроизводство се гарантира както чрез финансиране и организиране на конкретни производства и дейности в държавния сектор, така и чрез непосредствено съдействие и подпомагане на частните фирми, холдинги и компании. Държавата в повечето от случаи се насочва към развиването и укрепването на производства и отрасли, които са в определена степен нерентабилни от гледна точка на частния бизнес. Това са инфраструктура, съобщения, комуникации, атомна енергия, електроника, транспорт и пр. Често явление е държавата да национализира отделни предприятия и производства, за да стабилизира тяхното икономическо и финансово положение и отново ги предоставя на частния сектор. Това е явление, което има за основа финансирането от бюджета.

Основно държавната намеса се налага и осъществява в съответствие с предписанията на съответните националните програми за регулиране и развитие на икономиката на дадена страна.

Във връзка с тази намеса се използват и налагат:

– административни мерки в сферата на здравеопазването, социалното дело, образованието, политиката за ценообразуване и външната търговия. Това са мерки, в основата на които са заложили издаваните от държавата закони и подзаконови нормативни разпоредби;

– икономическите мерки, прилагани в прякото и непрякото субсидиране и подпомагането на отделните отрасли, браншове и производства в националната икономика.

Определящо значение има фактът, че държавата е главен клиент на частните фирми и компании. Разбира се, държавата не е обикновен клиент, тя не е само потребител и купувач, но и доста важен, представителен и платежоспособен гарант на сигурността и стабилността на ресурсите на фирмите.

Политика в областта на държавните разходи

Политиката в областта на държавните разходи обхваща преразпределителния процес между и в различните нива на управление, за да се изпълнят правителствените приоритети и да се постигнат по-високи нива на ефективно и ефикасно използване на бюджетните ресурси. Основната философия на националната разходна политика е гъвкаво управление на разходите, насочено към стратегическите аспекти в средносрочен план и ориентиран към постигането на крайните резултати.

Националната разходна политика се провежда в три основни направления:

„Първо: Финансирането на правителствените приоритети, реализирани чрез бюджетите на държавните органи и финансирането на самостоятелните и автономните бюджети. Оценка на ефективността и ефикасността на бюджетните предложения на държавните органи и самостоятелните и автономните бюджети. Координира предложенията и алтернативите, засягащи държавните разходи, като се оценява ефекта от евентуалното им финансиране.

Второ: Съставяне, изпълнение и отчитане на държавния бюджет в частта за общините, въз основа на разделение на финансираните чрез бюджетите на

общините дейности на местни и делегирани от държавата при организирането и предоставянето на публични услуги. По този начин, държавата осигурява равностоен достъп на населението до минимално равнище на публични услуги за всички общини.

Трето: Администриране на средствата от държавния бюджет за субсидии, компенсации и капиталови трансфери за нефинансовите предприятия от реалния сектор, разпределение на паричните постъпления по сделките за приватизация на държавните предприятия и паричните постъпления от концесии и дивиденди.“¹

Актуално състояние на политиката по държавните разходи на България в условията на COVID-19

„Министерство на финансите публикува законопроекта за държавния бюджет на Република България за 2021 г. и актуализираната средносрочна бюджетна прогноза (АСБП) за периода 2021–2023 г., която представлява мотивите към законопроекта. АСБП за периода 2021–2023 г. включва средносрочните икономически перспективи и основни допускания, фискалните цели и приоритети на правителството. Разчетите в нея отразяват тенденциите в есенната макроикономическа прогноза за развитието на националната икономика и оценките за ефекта от разходните дискреционни мерки, в т.ч. и от временните мерки в условията на извънредни обстоятелства.“²

Приходна и разходна политика

„При приходите за периода 2021–2023 г., изразени като процент от БВП, се наблюдава тенденция за спад от 38,3 % до 37,6 %, а в номинален размер те се

¹ Публични разходи. – <https://www.minfin.bg/bg/7>

² Проект на Решение на Министерския съвет за одобряване на законопроект за държавния бюджет на Република България за 2019 г. и Проект на актуализирана средносрочна бюджетна прогноза за периода 2019–2021 г. – <https://www.minfin.bg/bg/legislation1/197>

увеличават, като от 47 645,2 млн. лв. за 2021 г. се очаква да достигнат 52 423,8 млн. лв. през 2023 година. Разходите за периода 2021–2023 г., изразени като процент от БВП, бележат спад от 42,2 % до 39,6 % и имат основен консолидационен принос за по-стигане на целите за бюджетното салдо. В номинален размер разходите се увеличават, като от 52 532,2 млн. лв. за 2021 г. се очаква да достигнат 54 963,8 млн. лв. през 2023 г. В основните показатели³ се наблюдава тенденция на номинално увеличение както на приходите, така и на разходите, при условие че се изключат разходите през 2020 и 2021 г., свързани с преодоляване на негативните ефекти от пандемията. Независимо че параметрите на разходната част на бюджета за 2020 и 2021 г. надвишават 40 %-то правило по чл. 28, ал. 1 от ЗПФ, то след елиминиране на ефекта от временните разходи за COVID-19 мерки, те са в рамките на ограничението.“⁴

Държавните приходи по време на епидемия от COVID-19 са значително по-малко от държавните разходи.

В областта на данъчната политика в средносрочен план е предвидено да се запазят основните приоритети, свързани с подобряване на събираемостта на приходите, справяне със сенчестата икономика и намаляване на административната тежест и разходите за бизнеса и гражданите. Ниските данъчни ставки за корпоративните данъци и тези за данъците върху доходите на физическите лица също са запазени, тъй като са важна предпоставка за инвестиции, икономически растеж и заетост.

Приоритетите на Бюджет 2021 са *политиката по доходите, образованието, политиката в областта на здравеопазването, социалната политика, пенсионната политика и политиката в областта на отбраната.*

³ Публикувани са законопроектът за държавния бюджет на Република България за 2021 г. и актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2021–2023 г. – <https://www.minfin.bg/bg/news/11152>

⁴ <https://www.minfin.bg/bg/news/11152>

Политика по доходите

„АСБП за периода 2021–2023 г. предвижда увеличение на размера на минималната работна заплата от 1 януари 2021 г. на 650 лв., като размерът от 650 лв. ще се запази през 2022 и 2023 година. През 2021 г. ще бъде постигнато планираното удвояване на средствата за възнаграждения на педагогическите специалисти спрямо 2017 г., като за целта са разчетени 360,0 млн. лв. за издръжка на дейностите по възпитание и обучение на децата и учениците и увеличение на възнагражденията с 57,8 млн. лв. за непедagogическия персонал. За 2021 г. са планирани целогодишно средства за осигуряване на увеличението с 30 % от 01.08.2020 г. на разходите за персонал на системите на органи и администрации, които са натоварени с дейности по овладяване на пандемията и последствията от COVID-19, в т.ч. за служители на първа линия, които бяха включени в социално-икономическия пакет на правителството. Бюджет 2021 предвижда и увеличение с 10 % на средствата за заплати и възнаграждения на персонала, нает по трудови и служебни право-отношения, включително и на средствата за осигурителни вноски, за всички структури, които не попадат в обхвата на пакета от социално-икономически мерки на правителството. За 2021 г. е разчетено увеличение на средствата за заплати и възнаграждения на персонала за изборните длъжности и за заетите в системата на съдебната власт, за които законодателно е регламентиран механизъм за формиране на възнагражденията.“⁵

Образование

В периода 2021–2023 г. държавата ще продължава реализацията на мерките за повишаване на привлекателността на учителската професия и мотивирането на действащите учители. Залага се на качеството в

⁵ Публикувани са законопроектът за държавния бюджет на Република България за 2021 г. и актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2021–2023 г. – <https://www.minfin.bg/bg/news/11152>

предучилищното образование. За постигането на по-високи образователни резултати и прилагането на интегрирани методи и политики за превенция на изоставащите и отпадането от училище фокусът се насочва върху учениците и децата от уязвимите групи. Предвидените мерки имат за цел по-успешното реализиране на учещите на пазара на труда.

В областта на здравеопазването държавата насочва усилията си към осигуряване на бързо, качествено и ефективно посрещане на здравните нужди и потребности на гражданите. За целта се подобрява достъпността на средата, повишава се ефективността на системата и справедливо се разпределят ресурсите спрямо потребностите на населението. Основната цел е да се осигури адекватна готовност и издръжливост на здравната система в условията на продължаваща и нестихваща епидемична обстановка, причинена от разпространението на COVID-19. Целта е да се гарантира на пациентите предоставянето на необходимите медицинска и здравна грижа, като едновременно с това се предпази здравето на работещите в здравната система⁶.

Приоритетите и целите на държавата по отношение на социалната политика са насочени основно към преодоляване на социално-икономическите последици от пандемията от COVID-19. Стремешът е да се запази заетостта на хората, да се повиши полезността на работната сила и да се намали броят на безработните, особено сред една от най-засегнатите групи – младежите. Освен това приоритет са адекватността и устойчивостта на системите за социална закрила и социално включване, а посоката е отново към най-уязвимите групи от обществото.

Пенсионната държавна политика за периода 2021–2023 г. също се усъвършенства. Търсят се начини и мерки за подпомагане на пенсионерите с най-

⁶ Национална здравна стратегия 2020–2030 (проект) – https://www.mh.government.bg/media/filer_public/2020/12/29/proekt_na_natsionalna_zdravna_strategiia_2021-2030.pdf

ниски доходи, както варианти и възможности да отговори на предизвикателствата, пред които страната е изправена в условията на COVID-19. Усилията на държавата са съсредоточени към намирането на балансирани и трайни решения, с които се целят адекватността и устойчивостта на пенсионната система в борбата с демографските и социално-икономическите характеристики на страната. Сред приоритетите са и устойчивото нарастване и увеличаването на доходите от пенсии съобразно с настъпващите темповете на икономически растеж.

„В Бюджет 2021 са осигурени допълнителни средства, както следва: 474,0 млн. лв. за увеличение на размера на минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст от 250 лв. на 300 лв., считано от 1 януари 2021 г.; 94,0 млн. лв. за увеличение на максималния размер на получаваните една или повече пенсии от 1 200 лв. на 1 440 лв., считано от 1 януари 2021 г.; 884,2 млн. лв. за мерки, свързани с осъвременяване и изчисляване на пенсиите, в т.ч. за целогодишно изплащане на увеличените от 1 юли 2020 г. пенсии с 6,7 %, както и ново осъвременяване на пенсиите от 1 юли 2021 г. с 5 на сто; 318,0 млн. лв. за изплащане на добавки към пенсиите на всички пенсионери до месец март 2021 г. включително.“⁷

Политика в областта на отбраната

Държавата осигурява средствата за поддържане и развитие на националните отбранителни способности и способностите, свързани с колективната отбрана, вкл. средствата за изпълнение на одобрените от Народното събрание инвестиционни проекти за модернизация на Българската армия, както следва: придобиване на многофункционален модулен патрулен кораб за ВМС и основна бойна техника за изграждане на батальонни бойни групи

⁷ Публикувани са законопроектът за държавния бюджет на Република България за 2021 г. и актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2021-2023 г. – <https://www.minfin.bg/bg/news/11152>

от състава на механизирани бригади. „Допълнително са предвидени средства за изграждане на интегрирана система и инфраструктура за усвояване, експлоатация и осигуряване на новия тип боен самолет. За 2021 г. разходите за отбрана възлизат на 1,69 на сто от БВП, което е с 0,05 % от БВП повече от референтния процент на разходите към БВП по Националния план за повишаване на разходите за отбрана на 2 на сто от БВП на Република България до 2024 г.“⁸

Бюджетни взаимоотношения с общините

„В Бюджет 2021 са предвидени еднократни трансфери за подпомагане на общини с население под 30 000 жители, които нямат достъп до общата изравнителна субсидия, съгласно механизма за нейното разпределение през 2021 г. Това са основно общини, при които е отчетено намаление на приходите от данък върху недвижимите имоти с повече от 5 на сто и на приходите от туристически данък с повече от 15 на сто по данни от отчета за касово изпълнение на бюджетите им към деветмесечието на 2020 г. спрямо отчета им за същия период от предходната година.“⁹

Държавен дълг

Въз основа на допусканията и прогнозното нетно дългово финансиране през 2021–2023 г. очакванията са в края на периода държавният дълг да достигне нивото от 38,9 млрд. лв., което означава, че съотношението на държавния дълг спрямо БВП ще нарасне от 25,6 % към края на 2021 до 28,2 % в края на 2023 г. Предвидено е нарастването на консолидирания дълг на сектор „Държавно

⁸ Законопроект за държавния бюджет на Република България за 2021 г., № 002-01-59, внесен от Министерски съвет на 29.10.2020 г. – <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/2576/reports/12040>

⁹ Публикувани са законопроектът за държавния бюджет на Република България за 2021 г. и актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2021–2023 г. – <https://www.minfin.bg/bg/news/11152>

управление“ да бъде в диапазона от 27,5 % от БВП през 2021 до 29,4 % от БВП в края на 2023 г. Повишената стойност на относителния дял на консолидирания дълг спрямо БВП обаче не означава, че той ще бъде далеч под максимално допустимата референтна стойност на Маастрихтския критерий за конвергенция от 60 %. Това, от своя страна, ще гарантира запазване на равнището на ниска държавна задлъжнялост на Република България сред 28-те държави членки на ЕС.

Към законопроекта за държавния бюджет за 2021 се предлагат и промени на показателите по държавния бюджет за 2020 г. От една страна, става дума за намаляване на неданъчните приходи по държавния бюджет в нетен размер на 895,0 млн. лв., а от друга – за увеличаване на разходите по държавния бюджет в размер на 840,7 млн. лв. По този начин бюджетното салдо по държавния бюджет за годината се предвижда да бъде отрицателно в размер на 5 187,2 млн. лв. (4,4 % от прогнозния БВП). Предварително подготвените разчети по основните параметри на консолидираната фискална програма предвиждат бюджетното салдо да бъде отрицателно в размер на 5 249,5 млн. лв., или 4,4 % от прогнозния БВП¹⁰.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение ще обобщим, че мерките, предприети от държавата и свързани с пандемията от COVID-19 за сметка на националния бюджет, пренасочват ресурс от Оперативните програми на ЕС и в рамките на годината са в размер на около 2,4 % от прогнозния БВП. Тези разходи, както и загубата на приходи са пряко следствие на извънредните обстоятелства, при които се изпълнява бюджетът през 2020 г. Ако елиминираме влиянието на мерките, свързани с пандемията от COVID-19, ще видим, че дефицитът по

¹⁰ Законопроект за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2021 г. – <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164211>

консолидираната фискална програма за 2020 г. възлиза на 2 % от прогнозния БВП.

През 2021 г. приоритет за страната остава и успешното усвояване на средствата от европейските фондове и програми, чрез които да се постигнат устойчив икономически растеж, висока заетост, социално включване, социално, икономическо и териториално сближаване и изграждане на конкурентоспособна и иновативна икономика.

Използвана литература

1. **Адамов, В. и А. Ангелов.** Публични финанси (методическо ръководство). Свищов: АИ „Ценов“, 2014.

2. **Адамов, В. и Р. Лилова, Т. Димитрова.** Публични финанси. Свищов: АИ „Ценов“, 2009.

3. **Брусарски, Р. и А. Захариев и Г. Манлиев.** Въведение във финансите (Финансова теория). Свищов: АИ „Ценов“, 2022.

4. **Брусарски, Р. и А. Захариев и Г. Манлиев.** Финансова теория (учебно пособие за дистанционно обучение). Свищов: АИ „Ценов“, 2019.

Интернет базирани източници

<https://www.minfin.bg/> – Министерство на финансите

<https://www.mh.government.bg/> – Министерски съвет

<https://www.parliament.bg/> – Народно събрание