

**Дискреционните публични
разходи през 2016 и 2017 г.
– размер, произход и
предназначение**

Автор: Калоян Стайков

Редактор: д-р Десислава Николова

Февруари 2018 г.

Съдържание

Увод.....	3
1. Бюджетните разходи през 2016 г. и 2017 г.	3
2. Допълнителните бюджетни разходи по източник на финансиране.....	5
3. Допълнителните бюджетни разходи по време на отпускане	6
4. Допълнителните бюджетни разходи по получател на средствата	8
Заключение	9

Увод

Фискалната политика в България се сочи за един от стълбовете на макроикономическа стабилност, заедно с валутния борд, което е валидно както за периода преди икономическата криза от 2009 г., така и след нея. След дълга поредица от бюджетни дефицити в периода 2009-2015 г. публичният дълг на сектор „Държавно управление“ достига около 25% от БВП към края на септември 2017 г., което е най-ниското ниво сред страните от ЕС след Естония (около 9%) и Люксембург (около 23%), както и значително по-ниско от средноевропейското ниво от 82,5%.

Една от причините за сравнително скромното увеличение на публичните задължения в периода 2009-2015 г. бе наличието на значителен фискален резерв, натрупан в резултат на благоразумната и сравнително консервативна политика в периода на икономически бум до 2008 г. В резултат на тази политика България посрещна икономическата криза с фискален резерв в размер на над 7% от БВП и публичен дълг в размер на 13% от БВП към края на 2008 г.

Другият фактор, който спомогна за намаляване на публичните задължения през последната година, бе наличието на бюджетни излишъци през 2016-2017 г., благодарение на които се очаква нивото на дълга в края на 2017 г. да е по-ниско в сравнение с 2015 г. Средносрочната бюджетна програма за периода 2018-2020 г. предвижда запазване на тенденцията и намаление на нивото на задълженията допълнително до 21% от БВП, което е близо до нивата от края на 2013 г.

Въпреки положителните фискални новини от последните години, продължават да се наблюдават някои притеснителни тенденции по отношение на фискалната политика, които са налице както в периода на икономически бум до 2008 г., така и в последните две години (2016-2017 г.). Слабостите по отношение на фискалната политика са в две направления – нереалистични макроикономически прогнози и неравномерно изпълнение на бюджета през годината. Първата слабост е свързана с изготвяне на силно консервативни бюджетни прогнози, които водят до сериозно разминаване между очакваното и реалното изпълнение на бюджета. Втората слабост е свързана с твърде голямата дискреция при изпълнението на публичните разходи, която се изразява в:

- забавяне на разплащания и изкуствено увеличаване на бюджетните разходи в края на годината;
- прехвърляне на средства, предвидени за капиталови разходи, към други разходни пера като заплати и текуща издръжка;
- изпълнение на дейности без първоначално осигурено финансиране и др.

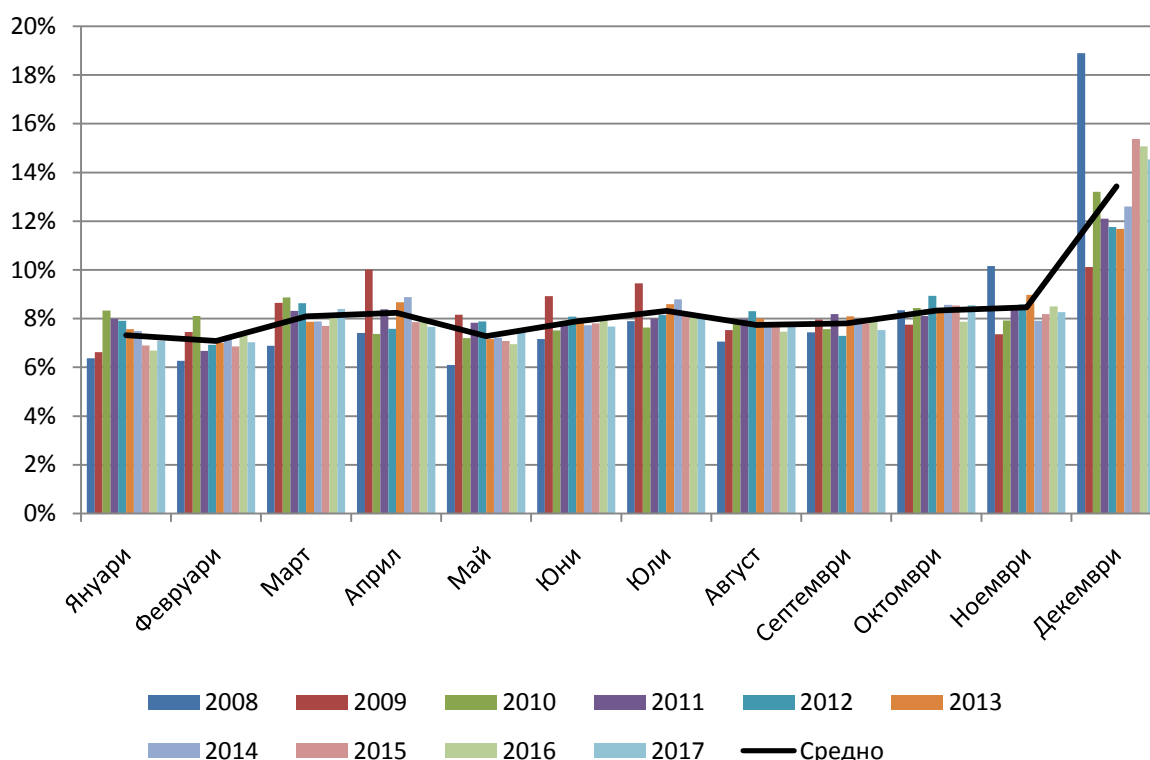
Фокусът на настоящия анализ е именно върху тази слабост – твърде голямата дискреция при изпълнението на публичните разходи. Разгледано е изпълнението на бюджета през 2016 г. и през 2017 г. като първите две години след кризата от 2009 г., в които липсват външни, негативни за бюджета, фактори. През 2013 г. се провеждат предсрочни парламентарни избори, които водят до срив в събираемостта на бюджетни приходи и увеличение на разходите. През 2014 г. отново се провеждат предсрочни парламентарни избори, които водят до същите негативни последствия за бюджета, а към тях се прибавя и отнемането на лиценза на КТБ и необходимостта от допълнителни публични разходи за изплащане на гарантираните депозити в банката. През 2015 г. приключва разплащането по европейски проекти от предходния програмен период, което води до рекордно високи капиталови разходи.

1. Бюджетните разходи през 2016 г. и 2017 г.

Въпреки че фискалната обстановка през 2016 г. се различава коренно от предходните няколко години, както вече отбелязахме, изпълнението на бюджетните разходи изглежда почти непроменено, както се вижда от Графика 1. Месечните бюджетни разходи се движат около 7-

8% от годишното изпълнение, а разходите през декември надминават 15%, което е близо до най-високата им стойност от 2008 г. Нещо повече – след възстановяването на икономиката до предкризисните си нива през 2013 г., икономическата активност първоначално е слаба (заради политическата криза от 2013-2014 г.), но набира инерция през 2015 г., когато реалният ръст на БВП достига 3,6%. През 2016 и 2017 г. годишният растеж на икономиката доближава 4%. С други думи, ако до 2015 г. са били налице предпоставки за консервативно изпълнение на разходите като възстановяване на икономиката до 2013 г. и плахия растеж през 2014 г., изплащане на стари публични задължения (2010-2011 г.), възникване на непредвидени разходи (2013-2015 г.) и политическата криза от 2013-2014 г., то през 2016 г. и 2017 г. липсват такива форсмажорни обстоятелства, което предполага и по-равномерно изпълнение на публичните разходи. Както се вижда от Графика 1, такова липсва, а изпълнението им се запазва каквото е било в предходните години.

Графика 1: Месечни разходи по консолидираната фискална програма (без вноската в бюджета на Европейския съюз) като дял от годишните консолидирани фискални разходи



Източник: Министерство на финансите, собствени изчисления

Прегледът на изпълнението на бюджета за 2016 и 2017 г. показва, че около 7% от разходите по консолидираната фискална програма (без вноската в бюджета на Европейския съюз) се отпускат с Постановление на Министерски съвет (ПМС), като този процент е значително по-висок през последните два месеца от годината. В периода януари-октомври и през двете години средномесечните разходи, отпуснати с ПМС, възлизат на около 80 млн. лв. Изпълнението им през месеците се различава, тъй като в началото на 2017 г. парламентът е разпуснат и е назначено служебно правителство, което води до по-ниски в сравнение с 2016 г. разходи, отпуснати с ПМС в периода февруари-април, както и след встъпването в длъжност на редовното правителство в началото на май. Въпреки това отпуснатите с ПМС разходи бързо наваксват това изоставане в периода юли-октомври, когато са с между 1,2 и 3,5 пъти по-високи в сравнение със същия месец на 2016 г. Те представляват около 3% от средномесечните

консолидирани бюджетни разходи, които са в размер на около 2,4-2,6 млрд. лв. Ситуацията значително се променя през ноември и декември, когато този дял нараства до съответно 9,4% и 23% през 2016 г. и 6,6% и 26% през 2017 г.

С други думи около една четвърт от консолидираните разходи през декември 2016 и 2017 г. са отпуснати дискреционно, без обсъждане и гласуване в парламента, както и без обществено обсъждане за необходимостта, целесъобразността и ефективността на тези разходи.

2. Допълнителните бюджетни разходи по източник на финансиране

Най-общо с ПМС се одобряват допълнителни разходи въз основа на:

- това, че те са предвидени в централния бюджет, който е част от държавния бюджет – 24% от дискреционните разходи през 2016 г. и 19% през 2017 г.;
- вътрешно компенсирани между бюджетни пера или програми – около 9% от дискреционните разходи през 2016 и 2017 г.;
- реструктуриране на разходите – над 67% от дискреционните разходи през 2016 г. и 72% през 2017 г.

Наричаме всички тези разходи дискреционни, тъй като те се отпускат с Постановление на Министерски съвет, вместо да са част от бюджетите на първостепенните и второстепенните разпоредители с бюджетни кредити. С други думи решението за извършването на тези разходи не се взема с приемането на закона за бюджета за съответната година, а от Министерски съвет.

Така например през ноември 2016 г. с ПМС са отпуснати 15,4 млн. лв., предвидени в централния бюджет, на Министерството на отбраната за финансиране на Проект за инвестиционен разход „Осигуряване на летателната годност на самолети МиГ-29“. Това поражда два въпроса:

- 1) Решението за приемане на инвестиционния проект е взето на 1-и април 2016 г., но разходът е предвиден в централния бюджет, което означава, че е бил известен още в края на 2015 г. Тогава защо не е включен в програмния бюджет на ведомството?
- 2) Въпреки че решението за приемане на инвестиционния проект е взето още в началото на април, средствата се отпускат едва в началото на ноември, което е разминаване във времето от осем месеца.

Към тях се добавя и трети въпрос относно друго Постановление, отново през ноември, с което за изпълнението на същия проект са отпуснати още 54,6 млн. лв. Защо е необходимо средствата за финансиране на един и същи проект да се отпускат два пъти в рамките на един и същи месец?

Ситуацията се повтаря и през 2017 г. Още през първи месец на годината с ПМС са отпуснати 9,3 млн. лв. на Министерството на отбраната за същия проект. Същото се повтаря и през декември, когато са отпуснати допълнително близо 20 млн. лв. След като за втора поредна година се изпълнява финансирането на същия инвестиционен проект, липсва обосновка защо тези средства не са предвидени в програмния бюджет на Министерството на отбраната, а вместо това се отпускат с Постановление на МС.

Вътрешнокомпенсирани разходи също са дискреционни, тъй като показват несъответствие между планирани и изпълнени разходи по съответните разходни пера и политики. Част от това разминаване е напълно нормално, тъй като са изготвени на база на прогнозни данни. Въпреки това размерът им се запазва непроменен през двете години, както в относително изражение – 9% от дискреционните разходи, така и в абсолютна стойност – малко над 200 млн. лв., което показва, че липсва адаптиране на фискалната рамка при приемането ѝ, вместо което се разчита

на оперативни изменения по време на изпълнението ѝ. Размерът им не е голям, но показва потенциални слабости при бюджетната процедура, както и при програмното бюджетиране. Наличието на подобни промени показва подценяване/надценяване на отделни програми и функции при бюджетното планиране. По-категорична оценка може да се направи при преглед на тези разходи в по-дълъг период.

Преструктурирането на разходите представлява прехвърляне от едно перо в друго. Така например през 2016 и 2017 г. част от по-ниските разходи за инвестиции и текуща издръжка се превръщат в по-високи текущи разходи за заплати, пенсии и субсидии. Предвид големия им размер, както и систематичния им характер – наблюдава се хронично неизпълнение на капиталовите разходи през годините за сметка на преизпълнение на текущите разходи, може да се твърди, че това е удобен механизъм за заобикаляне на гласувания закон за бюджета без това да влияе върху бюджетното салдо.

Така например през март 2016 г. с ПМС са отпуснати 50,5 млн. лв. за великденски добавки към пенсиите, като средствата са осигурени чрез преструктуриране на разходите по централния бюджет. Същия месец обаче са отпуснати и 20 млн. лв. за Министерството на здравеопазването за осигуряване на дейностите по задължителната имунопрофилактика в страната отново чрез преструктуриране на разходите. Тъй като става въпрос за задължителни дейности, би следвало средствата да са предвидени по централния бюджет, но от Постановлението става ясно, че това не е така.

Друг пример за разходи, които би следвало да са предвидени в централния бюджет, са тези за Националната програма за енергийна ефективност на многофамилни жилищни сгради, за която с ПМС са отпуснати по 850 млн. лв. чрез преструктуриране на разходите по централния бюджет и през двете разглеждани години. В [доклад](#) на Сметната палата за изпълнението на държавния бюджет през 2016 г. е обърнато внимание, че тези разходи не са предвидени в закона за държавния бюджет, което според чл. 119, ал. 2 от Закона за публичните финанси означава, че изпълнението на програмата не може да започне. Както през 2016 г., така и през 2017 г. пълно финансиране на тази програма не е предвидено в закона за бюджета за съответната година.

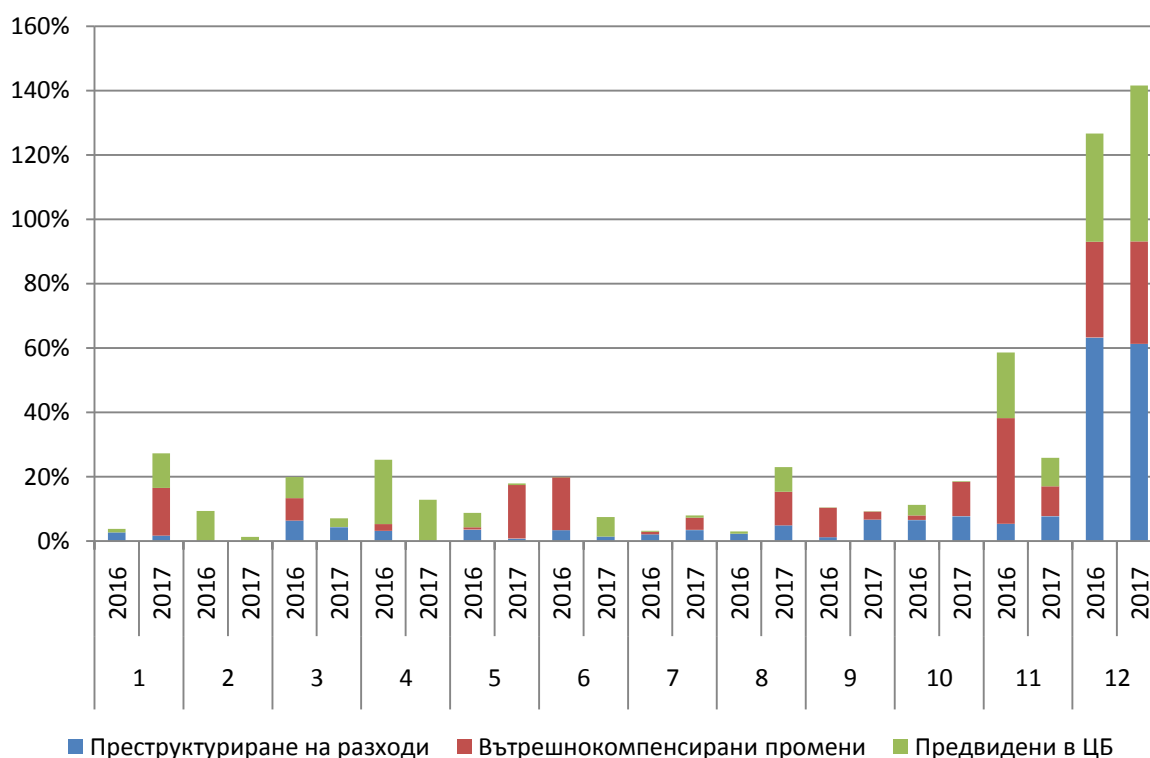
Както при разходите, отпускани чрез преструктуриране, така и при тези, които са предвидени по централния бюджет, изглежда има голяма доза предвидимост, която управляващите съзнателно игнорират. След като разходите не са свързани с форсмажорни обстоятелства, следва те да са част от програмните бюджети на съответните ведомства, а не да се отпускат с ПМС. По този начин би следвало да се направи предварителна оценка на очакваните ефекти от тези разходи, както и последваща такава, за да се оцени ефективността на съответната бюджетна програма. В противен случай програмното бюджетиране е въведено формално, но реално то не се използва, тъй като то нито води до повече прозрачност, тъй като не включва редица разходи, които се отпускат „в движение”, нито до по-висока ефективност, тъй като не се оценява ефектът от допълнително отпуснатите разходи, включително чрез вътрешнокомпенсирано преструктуриране.

3. Допълнителните бюджетни разходи по време на отпускане

Както изпълнението на консолидираните бюджетни разходи (Графика 1), така и самите ПМС са концентрирани в края на годината, както се вижда от Графика 2. Въпреки че има някои решения за отпускане на допълнителни разходи през годината, концентрирането на решения за допълнителни разходи в края на годината подсказва за няколко възможни обяснения. Първото е подценяване на изпълнението на отделни бюджетни програми и функции, което води до необходимост от преструктуриране на разходи от други програми и функции, чието изпълнение е било надценено. Второто е целенасочено отлагане на определени разплащания

за края на годината, когато има повече яснота за изпълнението на приходите и разходите по различните програми и функции. Това позволява по-голяма гъвкавост при изпълнението на бюджетните разходи, но също така ги прави непредвидими за частния сектор, който работи като доставчик за бюджетни организации, което естествено води до необходимост от по-висок оборотен капитал и затруднява работата на бизнеса. Нещо повече – този подход изцяло обезсмисля програмното бюджетиране, тъй като той е фокусиран повече върху счетоводни операции – придържане към фискалната цел, отколкото върху оценка на ефективността и ефикасността на публичните разходи. Разбира се, най-вероятно става въпрос за комбинация от двете причини, но наличието на ПМС за отпускане на над 50% от предвидените разходи по централния бюджет през последните два месеца на годината по-скоро навеждат на мисълта за целенасочено отлагане на разходите за тези месеци.

Графика 2: Дял на отпуснатите допълнителни разходи/трансфери с ПМС през 2016 и 2017 г. според начина, по който са осигурени, като дял от всички дискреционни разходи от съответната група по месеци



Източник: Министерски съвет, собствени изчисления

Графика 2 нагледно показва и влиянието на изборите върху отпускането на дискреционни разходи. В резултат на предсрочните парламентарни избори през 2017 г., политическо съгласие за които бе постигнато още в края на 2016 г., е назначено служебно правителство, което встъпва в длъжност на 27 януари 2017 г. Мандатът му продължава до 4 май, когато Народното събрание избира редовно правителство. По време на служебното правителство всички месечни дискреционни разходи са между 2 и 7,5 пъти по-ниски в сравнение със същите месеци на 2016 г. В същото време разходите точно преди встъпването в длъжност на служебното правителство през януари 2017 г. са около 9 пъти по-високи в сравнение с 2016 г. В първия месец след приключване на мандата на служебното правителство през май също се наблюдава рязко увеличение на дискреционните разходи, които са над два пъти по-високи в сравнение с май 2016 г.

Въз основа на тези наблюдения може да се твърди, че наличието на служебно правителство временно намалява дискреционните разходи, като се ограничава основно до предвидените такива в централния бюджет. Въпреки това редовните правителства преди и след разпускането на парламента компенсират това „неизпълнение“ чрез по-високи дискреционни разходи в останалите месеци от годината. В периода 2016-2017 г. годишните дискреционните разходи възлизат на малко над 2,2 млрд. лв., което не се влияе нито от политическата обстановка, нито от наличието на предсрочни парламентарни избори и служебно правителство. Това навежда на мисълта, че в този период това е, условно казано, свободен ресурс, който е на разположение на изпълнителната власт и който не се влияе от гласуваните бюджетни закони от Народното събрание.

4. Допълнителните бюджетни разходи по получател на средствата

Най-много средства са насочени към министерства – 71-75%, следвани от общини – 13-17%, Националният осигурителен институт (НОИ) – 4,5%, Държавен фонд „Земеделие“ (ДФЗ) – 3% (през 2016 г.) и ВСС – 4,7% (през 2017 г.). През 2016 г. допълнителни разходи са гласувани още на Комисията за финансов надзор (КФН), Висшия съдебен съвет (ВСС), Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР), Комисията за защита на конкуренцията (КЗК), Българската академия на науките и други.

Освен че отпуснатите допълнителни средства на министерствата са значителен дял от общо отпуснатите допълнително средства, те представляват и голям дял от програмните бюджети на първостепенните разпоредители с бюджетни средства – около 27-28%. Това означава, че Народното събрание приема програмните бюджети на ведомствата, а при изпълнението им Министерският съвет има влияние върху над една четвърт от годишните им разходи.

Същото, макар и в малко по-малък мащаб, се отнася и за финансирането на общините. Допълнително отпуснатите средства за тях през 2016 г. и 2017 г. представляват съответно 11 и 14% от трансфера за тях от държавния бюджет. От тези средства по-малко от 1% от годишния трансфер е предвиден по централния бюджет, като основната част от него е заложена в Резерва за непредвидени и/или неотложни разходи. Останалите допълнителни разходи са в по-голямата си част резултат от реструктуриране на други харчове, т.е. непредвидени разходи, а останалите се дължат на вътрешнокомпенсирани промени.

Таблица 1: Годишен бюджет по ведомства и отпуснати допълнителни разходи с ПМС през 2016 и 2017 г., млн. лв.

	2016			2017		
	Годишен бюджет	Допълнителни разходи	Дял	Годишен бюджет	Допълнителни разходи	Дял
Министерства	5 737	1 598	27,9%	6 421	1 700	26,5%
Общини (трансфер от държавния бюджет)	2 662	295	11,1%	2 881	394	13,7%
НОИ (трансфер от държавния бюджет)	5 066	101	2,0%	4 724	101	2,1%

ДФЗ	368	69	18,8%	368	2	0,6%
КФН	10	2	15,6%	11	-	-
ВСС	543	12	2,3%	598	108	18,0%
КЕВР	5	0,1	2,4%	6	-	-

Източник: Закон за държавния бюджет на Република България за 2016 и 2017 г., програмни бюджети на ведомствата, Постановления на Министерски съвет, собствени изчисления

Както вече обърнахме внимание, допълнителни средства се отпускат и за НОИ, което се дължи на решение за изплащане на великденски и коледни надбавки към пенсиите. Тези допълнителни плащания могат да бъдат предвидени още с приемането на бюджета, но могат и да бъдат взети като решение в зависимост от изпълнението му през годината. Основната част от отпуснати средства за ДФЗ обаче са за изплащане на ДДС на общини за предходния програмен период за проекти, финансирани с европейски средства. Тези разходи са предвидени в централния бюджет и не става ясно защо не са част от програмния бюджет на ведомството. Те се отпускат на два транша – през март и през ноември, като размерът им е над 18% от програмния бюджет, което отново повдига въпроса за прогнозируемостта на публичните разходи и негативните ефекти от липсата ѝ върху частния сектор.

Допълнителни разходи през 2016 г. са отпуснати на КФН за провеждане на стрес тестовете в застрахователния и осигурителния пазари, като средствата са осигурени през януари за сметка на реструктуриране на други разходи. При положение, че провеждането на стрес тестовете е ясно във времето, т.е. не е възникнало по време на изпълнението на бюджета, би следвало тези средства не само да са предвидени, но и да са заложили в бюджета на ведомството за годината, вместо да се осигуряват от централния бюджет. В подкрепа на това заключение е и времето на отпускането им – в първия месец на новата фискална година и само един месец след приемането на закона за бюджета.

Отпуснатите средства на КЗК и КЕВР през 2016 г. не са големи по размер и са за заплати. Това за пореден път поставя въпроса за финансовата независимост на формално независимите регулатори, тъй като очевидно разходите им за заплати зависят от изпълнителната власт, при това извън ежегодното одобрение на трансфера към тях от парламента. След изменение в Закона за енергетиката от 2015 г. членовете на КЕВР вече не се назначават от Министерски съвет, а се избират след изслушване в Народното събрание, което беше дадено като пример за повишаване на независимостта му. От отпуснатите допълнителни средства за заплати и за двата регулатора става ясно, че зависимостта от изпълнителната власт далеч не е изчезнала. Такава може да има само ако институциите, а оттам и техните решения, не зависят финансово от Министерски съвет, а имат ясна, адекватна и предвидима финансова обезпеченост на дейностите си.

Заключение

От направения преглед на бюджетното изпълнение през 2016 и 2017 г. става ясно, че то не зависи нито от развитието на икономиката – това са годините с най-висок икономически растеж след кризата, като през 2017 г. се постигна и рекордно висока заетост, нито от субективни фактори като непредвидени разходи, лоша събираемост на приходите и др. Напротив, изпълнението се характеризира с висок дял на дискреционни разходи, които са концентрирани през последните два месеца на годината. Тази практика е свързана както със съмнения за неефективност при тези разходи, така и със затрудняване работата на частния

сектор, работещ с държавни ведомства, който е принуден да поддържа по-високи нива на оборотен капитал.

С Постановления на Министерски съвет са отпуснати допълнителни разходи в размер на над 2,2 млрд. лв. годишно за всяка от двете години под формата на реструктуриране на първоначално одобрени разходи, вътрешнокомпенсирани промени по разходни пера и/или политики и предвидени средства по централния бюджет. Считаме дори първоначално предвидените средства за дискреционни, тъй като над половината от тях са отпуснати през последните два месеца на годината, което ги прави непредвидими, тъй като нито е ясно кога ще бъдат отпуснати средства за тях, нито дали изобщо ще бъдат направени през тази или през някоя от следващите години.

Прегледът на изпълнението на бюджета за 2016 и 2017 г. показва, че над 7% от разходите по консолидираната фискална програма (без вноската в бюджета на Европейския съюз) се отпускат с Постановление на Министерския съвет (ПМС), като през ноември този дял се увеличава до между 6,5-9,5% и декември – 23-26%. С други думи около една четвърт от консолидираните разходи през декември 2016 и 2017 г. са отпуснати дискреционно, без обсъждане в парламента и без обществено обсъждане за необходимостта, целесъобразността и ефективността на тези разходи.

Близо три четвърти от допълнително отпуснатите средства са за министерства, а около 13-17% са за общини. По този начин Министерският съвет има влияние върху над една четвърт от годишния размер на програмните бюджети на министерствата, което представлява сериозно дискреционно влияние върху управлението на публичните финанси. При общините допълнителните разходи представляват 11-14% от годишния бюджетен трансфер, което, макар и по-малко като размер, също представлява сериозен инструмент за влияние.

Практиката на ударни публични разходи в края на годината е силно изразена до 2008 г., макар че и през следващите години е налице, но в по-малки размери. Възстановяването ѝ през последните години е негативен сигнал за надеждността и предвидимостта на провежданата фискална политика, тъй като ясно илюстрира, че тя се управлява ръчно, т.е. дискреционно, вместо да почива на добри практики. На фона на непрозрачното правителствено харчене в края на годината, което не подлежи на никакъв контрол или надзор, не е изненадващо, че в международното изследване „Глобална конкурентоспособност“ България се нарежда на 76-о място от 137 страни по ефикасност на публичните разходи¹.

¹ World Economic Forum, 2017-2018, Global Competitiveness Report - <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>