

EFFECTS OF THE CHANGE OF THE STATE BUDGET OF THE REPUBLIC OF BULGARIA FOR 2020, AS A RESULT OF THE COVID 19 PANDEMIC

DENITSA P. ZAGORCHEVA-KOYCHEVA

ABSTRACT: *The talk presents the amendment of the State Budget of the Republic of Bulgaria caused by the COVID 19 pandemic. The aim is, by reviewing the budget implementation as of 30.06.2020, to determine the effect of the change and the readiness of the state to ensure financial stability in the present situation. For this purpose, real data from the reports published by the Ministry of Finance were used. This talk is based only on an overview of the reported values for the individual budget items. A final analysis with an opinion can be made only in the final annual report of the implementation of the state budget.*

KEYWORDS: *Budget, State budget, Budget deficit, Budget surplus, COVID 19*

ЕФЕКТИ ОТ ПРОМЯНАТА НА ДЪРЖАВНИЯ БЮДЖЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА 2020 Г., ПРОВОКИРАНА ОТ ПАНДЕМИЯТА КОВИД 19*

ДЕНИЦА П. ЗАГОРЧЕВА-КОЙЧЕВА

АБСТРАКТ: *Докладът представя изменението на Държавния бюджет на Република България, породено от пандемията КОВИД 19. Целта е, чрез преглед на изпълнението към 30.06.2020 г. да се определи ефектът от промяната и готовността на държавата да осигури финансова стабилност в настоящата ситуация. За целта са ползвани реални данни от публикуваните от Министерство на финансите отчети. Настоящият доклад се основава само на преглед на отчетените стойности по отделните пера. Окончателен анализ с мнение може да бъде направен едва при окончателното годишно отчитане на изпълнението на държавния бюджет.*

Бюджетът на държавата е основния документ, представящ финансовите ангажименти, намеренията и участниците при провеждането на цялостната държавна политика.

Държавният бюджет представлява финансов план на приходите, разходите, бюджетните взаимоотношения и формираният резултат за една календарна година. При изготвянето му се наблюдава една специфична релация между изпълнението на текущи задачи и стратегически цели при условия, формиращи от текущата икономическа, социална и политическа обстановка. Влиянието от текущите условия допълнително се усилва, ако те се проявяват не просто на национално, а на световно ниво.

Устойчивостта на държавния бюджет е основен принцип при съставянето му. Чрез нея се гарантира, че бюджетът е съставен при разумно планиране на потребностите (разходите), реално планиране на възможностите (приходите), анализ на рисковите фактори и осигуреност за изпълнение на поетите държавни ангажименти.

* Докладът е частично финансирана по проект с вх.№ РД-08-93 от 28.01.2020 г. на тема "Икономика 2020: национални приоритети и стратегии", финансиран по НИХТД на ШУ „Епископ Константин Преславски“

Текущото изменение (актуализацията) на държавния бюджет не е необичайно, но следва да се основава на сериозни аргументи. Актуализацията на бюджета може да се прояви на две нива:

- Вътрешно-компенсирани промени – представляват актуализация на отделни пера от бюджета или разпоредители. При тези промени основната рамка на бюджета не се изменя;
- Изменение в рамката на бюджета – представлява изменение на основните пера от бюджета.

Държавният бюджет има строго определена форма, изградена на математически връзки в нея и включва пет основни пера:

- приходи, помощи и дарения;
- разходи и трансфери;
- вноска в общия бюджет на ЕС;
- бюджетно салдо;
- финансиране.



Фиг.1. Структура на държавния бюджет

Първия елемент в структурата са приходите, помощите и даренията по бюджета. Включват се всички приходи и други постъпления, които се записват с положителен знак.

Вторият елемент са **разходите и трансферите**. Те се отчитат винаги с отрицателен знак. Изключение се допуска само в случаи на възстановени разходи и трансфери.

Третият елемент е **вноската в общия бюджет на ЕС**. България като член на Европейския съюз има ангажимент да прави вноска в общия бюджет на ЕС, която се определя се по специален механизъм. Вноската в бюджета на ЕС представлява разход и се отчита винаги като отрицателна величина. Извеждането ѝ извън общите разходи и трансфери в отделено перо в рамката на бюджета е с цел осигуряване на постоянна отчетност и мониторинг върху размера ѝ и плащанията.

Бюджетното салдо е математически резултат на изписаните в горние елементи стойности. То може да бъде положително или отрицателно. Положителното бюджетно салдо определяме като „излишък”, а отрицателното бюджетно салдо, определяме като „дефицит”.

Финансирането на бюджетното салдо е механизъм за представяне на финансирането на дефицита или натрупването на остатъци при излишъка. Винаги този елемент е еднакъв по стойност с „бюджетното салдо”, но с обратен знак.

Правилно изравненият и балансиран общински бюджет, след натрупване на округнените стойности от петте елемента дава резултат **нула**. [1]

Пандемията КОВИД 19 предизвика икономическа и финансова криза в световен мащаб. Всички държави се оказаха неподготвени не само за проявата ѝ в лечебно-медицински аспект, но и за причинените дефекти от икономически, социален и политически характер. Ако можем изобщо да обобщим тези дефекти, ще ги определим като траен дискомфорт до пълен срив на трафика, търговията, туризма, заетостта и др.

Икономическите и финансови кризи, породени от икономически, демографски и политически фактори, се приемат като предвидими и може да се приложи съвременна превенция за преодоляването им или за намаляване на влиянието на последиците от тях. При кризите, породени от непредвидими събития (каквото е пандемията КОВИД 19) единственият вариант за всяка държава е да реагира на момента според конкретната икономическа обстановка. Проблемът се усилва и от това, че последиците от кризи, породени конкретно от пандемии, не могат да бъдат ограничени в конкретна крайна стойност или срок.

При условията на пандемията КОВИД 19 и въведеното Извънредно положение в България важно беше да се предприемат съответните мерки за справяне с икономическата криза. Въвеждането на мерките наложи значително да бъде изменен приетият вече държавен бюджет. В случая бяха променени всички основни пера от рамката на бюджета без вноската в общия бюджет на ЕС. Аргументите за промяната напълно съответстваха на видимите вече негативи от кризата: облекчаване на данъчната тежест за бизнеса, финансово поддържане и стимулиране на икономиката, обезщетения за домакинствата, поддържане на заетостта, недопускане на масова безработица и др.

Преглед на изменението на държавния бюджет за 2020 година

Промяната в Закона за държавния бюджет на Република България за 2020 г. [2] е направена със Закона за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2020 г. [3]

С промяната на Закона за държавния бюджет на Република България за 2020 г. се направи изменение в четири от петте основни пера в рамката на бюджета, а именно:

Таблица 1. Изменение на Закона за държавния бюджет за 2020 г. по основни пера

Основни пера на държавния бюджет	Закон 2020 г. ДБ (млн.лв.) първоначален	Закон 2020 г. ДБ (млн.лв.) изменен	Изменение (млн.лв.)
I. ПРИХОДИ, ПОМОЩИ И ДАРЕНИЯ	28 054,7	26 040,8	-2 013,8
II. РАЗХОДИ И ТРАНСФЕРИ	26 594,9	28 094,9	1 500,0
III. ВНОСКА В ОБЩИЯ БЮДЖЕТ НА ЕС	1 397,4	1 397,4	0,0
IV. БЮДЖЕТНО САЛДО (дефицит "-" / излишък "+") /I-II-III/	62,4	-3 451,5	-3 513,8
V. ФИНАНСИРАНЕ	-62,4	3 451,5	3 513,8

Източник: Министерство на финансите [4]

Общият преглед на изменението показва, че очакваните постъпления в приходите са намалени, увеличено е перото разходи и трансферни плащания, което пък от своя страна, води до сумарна промяна в бюджетното салдо като резултат. По-важно е в случая да се констатира, че промяната в бюджетното салдо не променя само неговата величина като стойност, но и го преобразува от излишък (положително бюджетно салдо) в дефицит (отрицателно бюджетно салдо).

Изменението във второто основно перо „разходи и трансфери“ е увеличение в общ размер 1.5 млрд.лв. Интересно е разпределението на тези средства – само 70 млн.лв. са разпределени в частта на разходите и то в едно единствено перо „лихви по вътрешни заеми“, а останалите 1430 млн.лв. са насочени като трансфер за социално осигурителни фондове. Тук аргументите отново се основават на предприетите от правителството мерки, насочени към поддържане трудовата заетост на населението и компенсиране с обезщетения на засегнатите лица.

Промяната между приходната и разходната част е в посока, която не осигурява компенсиране помежду им, а води до значително намаляване на бюджетното салдо.

Таблица 2. Изменение на Закона за държавния бюджет за 2020 г. /подробно/

Пера на държавния бюджет	Закон 2020 г. ДБ (млн.лв.) първоначален	Закон 2020 г. ДБ (млн.лв.) изменен	Изменение (млн.лв.)
I. ПРИХОДИ, ПОМОЩИ И ДАРЕНИЯ	28 054,7	26 040,8	-2 013,8
<i>Данъчни приходи</i>	25 039,9	23 026,0	-2 013,8
Корпоративен данък	2 731,1	2 410,6	-320,5
Данъци върху дивидентите, ликвидационни дялове и доходите на местни и чужд. юрид. лица	84,0	76,8	-7,2
Данъци в/у доходите на физически лица	4 358,5	4 074,6	-283,9
Данък върху добавената стойност	11 730,0	10 640,4	-1 089,6
Акцизи	5 695,2	5 450,0	-245,2
Данък върху застрахователните премии	44,8	44,2	-0,6
Мита и митнически такси	237,2	187,4	-49,8

Такса върху производството на захар и изоглюкоза			
Други данъци	159,1	142,1	-17,0
Неданъчни приходи	3 014,8	3 014,8	0,0
II. РАЗХОДИ И ТРАНСФЕРИ	26 594,9	28 094,9	1 500,0
Разходи	14 356,4	14 426,4	70,0
Персонал	5 783,2	5 783,2	0,0
Издръжка	2 455,0	2 455,0	0,0
Лихви - общо	621,6	691,6	70,0
Лихви по външни заеми	433,0	433,0	0,0
Лихви по вътрешни заеми	188,6	258,6	70,0
Социални разходи, стипендии	1 399,5	1 399,5	0,0
Субсидии	1 080,0	1 080,0	0,0
Предоставени текущи и капиталови трансфери за чужбина	28,5	28,5	0,0
Капиталови разходи	2 888,4	2 888,4	0,0
Прираст на държавния резерв - нето	19,2	19,2	0,0
Резерв за непредвидени и/или неотложни разходи:	81,1	81,1	0,0
Трансфери (нето)	12 238,5	13 668,5	1 430,0
Предоставени на:	12 257,5	13 687,5	1 430,0
ДВУЗ, БАН, ССА, БНТ, БНР и БТА	760,7	760,7	0,0
Общини	4 202,5	4 202,5	0,0
Социално - осигурителни фондове	5 929,5	7 359,5	1 430,0
Бюджети по чл.13 (4) от ЗПФ - нето	109,9	109,9	0,0
Други трансфери	1 254,8	1 254,8	0,0
Получени от:	18,9	18,9	0,0
Общини	0,0	0,0	0,0
Други трансфери	18,9	18,9	0,0
III. ВНОСКА В ОБЩИЯ БЮДЖЕТ НА ЕС	1 397,4	1 397,4	0,0
IV. БЮДЖЕТНО САЛДО			
(дефицит "-" / излишък "+") = /I-II-III/	62,4	-3 451,5	-3 513,8
V. ФИНАНСИРАНЕ	-62,4	3 451,5	3 513,8
Външно финансиране (нето)	-361,4	5 811,2	6 172,6
Вътрешно финансиране (нето)	209,0	-1 749,8	-1 958,8
Приватизация, придобиване на дялове и акции възмездни средства (нето)	90,1	-609,9	-700,0
в т.ч.: приватизация на дялове, акции и участия	3,1	3,1	0,0

Източник: Министерство на финансите [4]

Изменението в бюджетното салдо, като основен елемент на държавния бюджет, в случая, е сума от двете негативни изменения – намаление на приходите и увеличение на разходите. Първоначално със Закона за държавния бюджет на Република България за 2020г. е планирано бюджетното салдо да е „излишък“ в размер на 62,4 млн.лв. С изменението на закона се формира ново бюджетно салдо – „дефицит“ в размер на 3 451,5 млн.лв. или генерираното изменение на база първоначално планираното салдо е намалено с над 3,5 млрд.лв.

Финансирането на бюджетното салдо е бюджетен механизъм за осигуряване на формирания със салдото резултат с конкретни позиции в бюджета, които да се представят като източник на салдовата стойност (на формирания недостиг или наличност).

В първоначалният държавен бюджет за 2020 година е предвидено намаляване на външните заеми, за сметка на слабо увеличение на вътрешните заеми в нетен размер. В актуализираният държавен бюджет се наблюдава промяна в тази политика. Финансирането на целия недостиг, като бюджетно салдо е планирано чрез външно финансиране, а допълнително е планирано и значително намаляване на вътрешното финансиране, което също като стойност се компенсира чрез допълнително увеличение на външния дълг. Планираното външно финансиране с промяната на закона е над 5,8 млрд.лв.

Преглед на изпълнението на държавния бюджет към 30.06.2020 г.

Най-правилният начин да се отчете ефекта от направените промени в държавния бюджет е да се проследи неговото изпълнение.

Таблица 3. Изпълнение на държавния бюджет към 30.06.2020 г. /по месеци/

Бюджетни пера	Бюджет т 2020 г. (млн.лв.) първонач .	Бюдже т 2020 г. (млн.лв.) изменен	Отчет 01.2020 (млн.лв.)	Отчет 02.2020 (млн.лв.)	Отчет 03.2020 (млн.лв.)	Отчет 04.2020 (млн.лв.)	Отчет 05.2020 (млн.лв.)	Отчет 06.2020 (млн.лв.)
I. ПРИХОДИ, ПОМОЩИ И ДАРЕНИЯ	28 054,7	26 040,8	2 504,1	4 348,3	6 296,8	8 377,1	9 998,6	12 159,5
<i>Данъчни приходи</i>	<i>25 039,9</i>	<i>23 026,0</i>	<i>2 269,4</i>	<i>3 915,3</i>	<i>5 679,5</i>	<i>7 658,4</i>	<i>9 167,6</i>	<i>11 153,5</i>
Корпоративен данък	2 731,1	2 410,6	15,5	74,5	284,1	559,2	662,7	1 051,7
Данъци върху дивидентите, ликв. дялове и доходите на юрид. лица	84,0	76,8	20,4	21,7	21,1	34,9	35,0	37,8
Данъци в/у доходите на физич.лица	4 358,5	4 074,6	365,7	674,1	997,8	1 426,7	1 753,4	2 072,3
Данък върху добавената стойност	11 730,0	10 640,4	1 329,4	2 151,9	2 940,9	3 728,3	4 425,0	5 206,5
Акцизи	5 695,2	5 450,0	489,0	920,0	1 320,6	1 740,5	2 097,0	2 546,4
Данък върху застраховат.премии	44,8	44,2	9,2	12,3	12,0	19,2	23,0	22,8
Мита и митнически такси	237,2	187,4	21,4	39,6	54,6	69,4	86,8	104,2
Други данъци	159,1	142,1	18,8	21,1	48,3	80,1	84,6	111,9
<i>Неданъчни приходи</i>	<i>3 014,8</i>	<i>3 014,8</i>	<i>228,8</i>	<i>426,8</i>	<i>608,5</i>	<i>705,7</i>	<i>817,3</i>	<i>991,3</i>
II. РАЗХОДИ И ТРАНСФЕРИ	26 594,9	28 094,9	1 839,0	3 631,3	5 767,3	7 787,1	9 709,9	11 532,9
<i>Разходи</i>	<i>14 356,4</i>	<i>14 426,4</i>	<i>765,6</i>	<i>1 590,6</i>	<i>2 695,1</i>	<i>3 506,3</i>	<i>4 334,2</i>	<i>5 174,4</i>
Персонал	5 783,2	5 783,2	453,8	915,2	1 396,0	1 864,5	2 322,4	2 775,4
Издръжка	2 455,0	2 455,0	77,0	193,2	389,0	526,4	639,4	778,1
Лихви - общо	621,6	691,6	43,0	42,7	311,5	313,7	332,1	344,2
Социални разходи, стипендии	1 399,5	1 399,5	87,9	177,6	269,1	358,7	448,4	532,1
Субсидии	1 080,0	1 080,0	72,0	212,5	286,3	363,2	418,8	503,7
Предостав.трансфери за чужбина	28,5	28,5	0,2	0,5	0,7	3,0	3,9	4,5
Капиталови разходи	2 888,4	2 888,4	28,9	46,1	41,3	75,9	175,4	246,3
Прираст на държ. резерв - нето	19,2	19,2	2,8	2,7	1,3	0,9	-6,2	-9,8
Резерв за непредв. и неотп.разходи:	81,1	81,1						
<i>Трансфери (нето)</i>	<i>12 238,5</i>	<i>13 668,5</i>	<i>1 073,4</i>	<i>2 040,7</i>	<i>3 072,2</i>	<i>4 280,8</i>	<i>5 375,7</i>	<i>6 358,4</i>
<i>Предоставени на:</i>	<i>12 257,5</i>	<i>13 687,5</i>	<i>1 085,8</i>	<i>2 067,0</i>	<i>3 113,3</i>	<i>4 343,8</i>	<i>5 445,5</i>	<i>6 444,5</i>
ДВУЗ, БАН, ССА, БНТ, БНР и БТА	760,7	760,7	63,7	127,2	195,1	268,7	339,1	410,2
Общини	4 202,5	4 202,5	518,0	905,1	1 355,3	1 715,5	2 128,9	2 484,3
Социално - осигурителни фондове	5 929,5	7 359,5	486,8	978,6	1 455,8	2 176,2	2 745,3	3 306,6
Бюджети по чл.13 (4) от ЗПФ - нето	109,9	109,9	3,5	5,9	15,5	41,3	53,6	53,7
Други трансфери	1 254,8	1 254,8	13,8	50,2	91,6	142,1	178,6	189,8
<i>Получени от:</i>	<i>18,9</i>	<i>18,9</i>	<i>12,4</i>	<i>26,2</i>	<i>41,1</i>	<i>63,0</i>	<i>69,8</i>	<i>86,1</i>

Общини	0,0	0,0	2,2	7,3	9,5	10,8	12,7	14,7
Други трансфери	18,9	18,9	10,2	18,9	31,6	52,2	57,1	71,4
III. ВНОСКА В ОБЩИЯ БЮДЖЕТ НА ЕС	1 397,4	1 397,4	187,3	305,1	373,6	474,1	615,3	688,6
IV. БЮДЖЕТНО САЛДО (дефицит "-" / излишък "+") = /I-II-III/	62,4	-3 451,5	477,9	411,9	155,8	115,9	-326,6	-62,0
V. ФИНАНСИРАНЕ	-62,4	3 451,5	-477,9	-411,9	-155,8	-115,9	326,6	62,0
<i>Външно финансиране (нето)</i>	<i>-361,4</i>	<i>5 811,2</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,6</i>	<i>-15,7</i>	<i>740,1</i>	<i>683,6</i>	<i>641,8</i>
<i>Вътрешно финансиране (нето)</i>	<i>209,0</i>	<i>-1 749,8</i>	<i>-478,0</i>	<i>-411,7</i>	<i>-141,0</i>	<i>-682,1</i>	<i>1 341,1</i>	<i>1 110,8</i>
<i>Приватизация, придобиване на дялове и акции и възмездни средства (нето)</i>	<i>90,1</i>	<i>-609,9</i>	<i>0,2</i>	<i>0,4</i>	<i>0,9</i>	<i>-173,9</i>	<i>-1 698,1</i>	<i>-1 690,7</i>
<i>в т.ч.: приватизация на дялове, акции и участия</i>	<i>3,1</i>	<i>3,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,8</i>	<i>0,1</i>

Източник: Министерство на финансите [4]

От представените данни в таблица 3 ще проследим изпълнението в основните пера. В първото основно перо „приходи“ се наблюдава общо изпълнение на данъчните приходи е 48 % от вече променения план. Интересно констатация в случая е, че в неданъчните приходи изпълнението е значително по-ниско (32 %), а в това перо не е предвидена промяна със закона.

В частта на разходите припомняме, че промяната е само в перото „лихви“. В перото реалния разход за полугодieto, оправдава направената промяна. При прегледа на останалите разходи обаче се наблюдава, че същите имат значително по-ниско от планираното изпълнение. Тук остава въпросът дали промените в увеличение не можеше да се осъществят и като частично компенсирани промени между отделните разходи.

Най-интересно е отчетеното като изпълнение бюджетно салдо. До края на месец април България отчита положително бюджетно салдо. През м.май 2020 г. е отчетено вече отрицателно бюджетно салдо от 326,6 млн.лв., а през м. юни размерът на дефицита е намален до 62 млн.лв., което може да се приеме като незначителна величина в обемите на цялостния бюджет.

На база на формираното към 30.06.2020 г. бюджетно салдо е представено и последното основно перо в бюджета „финансиране на бюджетното салдо“. В него се наблюдава динамика в отделните подпера, но предвид, че тук се представят реалните източници на финансиране на недостига и съхранение най-реално е прегледа да се направи при цялостното отчитане на държавния бюджет, т.е. към 31.12.2020 г.

На база на направения преглед на изменението и изпълнението на държавния бюджет за 2020 г. могат да се направи обобщение, че държавата е направила необходимите промени, за да осигури финансова стабилност в условията, породени от пандемията КОВИД 19.

ЛИТЕРАТУРА:

- [1] Загорчева, Д., Основни проблеми при изготвяне на бюджетите на общините, Годишник на ШУ "Епископ Константин Преславски" - ФМИ, том XIX С, 2018, ISSN 1311-834X, с.81-90.
- [2] Закон за държавния бюджет на Република България за 2020 г., обнародван с ДВ бр.100 от 20.12.2019 г., изменен с ДВ бр.28 от 24.03.2020 г., изменен и допълнен с ДВ бр. 34 от 09.04.2020 г., изменен и допълнен с ДВ бр. 44 от 13.05.2020 г., изменен и допълнен с ДВ бр. 60 от 07.07.2020 г.
- [3] Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2020 г., приет на 06.04.2020 г., обнародван с ДВ бр.34 от 09.04.2020 г.

- [4] Официална интернет страница на Министерство на финансите, <https://www.minfin.bg/>, последно посетена на 22.07.2020 г.