



## Становище на КНСБ върху проект на ЗДБ на Република България за 2021 г.

### I. Макроикономическа среда и перспективи за 2020–2023 г.

Разпространението на COVID-19 през 2020 г. предизвика макроикономически шокове, както в развитите, така и в развиващите се икономики. Това бяха шокове на търсенето, шокове на предлагането, както и политически шокове. САЩ отчете рекорден спад на реалния БВП през второ тримесечие от 9% (спрямо същия период на предходната година), което е най-големият срив от световната финансова и икономическа криза в периода 2007 – 2009 г. ЕС също отбеляза най-големия си спад в целия следвоенен период (14% през второто тримесечие). Съизмерими бяха спадовете във всички останали страни, което постави глобалната икономика в състояние на рецесия. Прогнозите на МФ за развитието на световната и европейската икономика са подчинени изцяло на тази тенденция. Прави впечатление, че очакванията на МФ<sup>1</sup> през 2020 г. са европейската икономика да бъде по-силно засегната от кризата (изразено чрез по-голям спад на реалния БВП) спрямо световната икономика. Допусканията са основани изцяло на идеята за бързо възстановяване още през 2021 г., когато са предвидени положителни прирасти на реалния БВП и възстановяване на икономиката около базисното си равнище от края на 2019 г. (Европейска икономика 2021 г.: +5,8%, Световна икономика 2021 г.: +5,1%).

Според КНСБ, рисковете пред тази прогноза са свързани основно с възможност от задълбочаване на медицинската криза, както и с въздействието на индикатори, които имат лагов ефект върху реалната икономика. Според нас, все още не може категорично да се каже, дали крива с „V“-образен характер на възстановяване, каквато предвиждат от МФ, ще е най-реалистичния вариант. Допусканията на КНСБ са по-скоро и за възможно възстановяване от типа „W“ именно заради отчетените по-горе рискове.

По отношение на България, видно от данните, които МФ представя в АСБП 2021 - 2023, се прогнозира растежът на БВП да бъде отрицателна величина към края на 2020 г. (-3%), което в абсолютни стойности означава ок. 119 млрд. лв. Прогнозите за 2021 г. вече са за положителен растеж от 2,5%, за 2022 г. – 3% и за 2023 г. – 3,2%. В абсолютно изражение се очаква БВП на страната да достигне 137 млрд. лв. през 2023 г. по текущи цени<sup>2</sup>.

В структурен план, най-сериозен принос за поредна година има вътрешното потребление (+1%), макар и при отрицателен икономически растеж, този индикатор остава единственият с положителен принос за формирането на растежа. Дори в условията на рецесия, този компонент за пореден път се доказва като сигурен и устойчив източник на дългосрочен икономически растеж. На годишна база се очаква прираст на потреблението от 2,5% през 2021 г., 2,3% през 2022 г. и 2,9% към края на 2023 г.

<sup>1</sup> Европейска икономика: 2020 г.: -8,3% спад на БВП, Световна икономика: 2020 г.: -4,7% спад на БВП

<sup>2</sup> В публикуваната през м. октомври 2020 г. макроикономическа прогноза и БНБ коригира предходната си икономическа прогноза за България към по-оптимистична, като я ревизира по отношение на спада на БВП от 8,5% на 5,5%. Ревизираната прогноза на БНБ е в съответствие с променените прогнози на голям брой държави, които също са намалили спада на икономиките си за сметка на възстановяването.

Според КНСБ, като основна причина за положителното въздействие на потреблението в момент, когато всички останали индикатори отбелязват отрицателни стойности, е нарастването на заплатите в публичния сектор и политиката по доходите, която бе предприета от изпълнителната власт в рамките на предходните две бюджета. Две години по-късно, макар и в условията на икономически спад, все още могат ясно да се видят положителните ефекти върху икономическата конюнктура. КНСБ припомня, че нарастването на работните заплати дори може да се разглежда като дискреционна мярка, която скъсява негативната фаза на бизнес цикъла, в която се намираме. За сравнение, редица европейски икономики все още не са преминали фазата на „циклично дъно“, докато България е на път да излезе от него, предвид динамиката на основните макроикономически индикатори. КНСБ оценява положително факта, че МФ разчита на вътрешното потребление и неговото стимулиране, за да излезе страната ни по-бързо от рецесията.

Прави впечатление, че инвестициите са компонентът, който ще се възстановява най-бавно. Очакваното благоприятно развитие в основните търговски партньори на България ще доведе до пълно възстановяване на износа на стоки през 2021 г. Прогнозата е той да нарасне с 5,6% и да надвиши нивото си от 2019 г. по постоянни цени. Все пак, тези прогнози ще са резултат изцяло от екзогенни фактори, които не зависят от провежданата икономическа политика у нас. Повече подробности по отношение на величината на износа няма да бъдат излишни, защото стойността на нетния износ е ключов компонент за формирането на БВП на страната.

Динамиката на пазара на труда в България през 2020 г. бе повлияна от предприетите мерки срещу разпространението на COVID-19 и обявеното извънредно положение от средата на март до средата на май. Броят на заетите (ЕСС 2010) намалю с 2,4% на годишна база. Изхождайки от допусканията за “V”-образен характер на кризата, върху които МФ прави своите прогнози, допусканията са за допълнително подобрене на тези показатели през следващата година<sup>3</sup>.

Въпреки не толкова сериозните щети върху пазара на труда в България и очакваното бързо възстановяване на предкризисните равнища на много от индикаторите, КНСБ за поредна година алармира за нарастващ проблем по отношение на демографската структура на населението. Този проблем няма как да бъде отчетен с използваните методи за измерване на заетостта и безработицата, защото и през тази година България ще отчете спад на населението в трудоспособна възраст, което автоматично намалява стойността на знаменателя във формулите, които се използват за оценка на параметрите на пазара на труда. В този смисъл, тези тенденции не трябва да се разглеждат само в положителен контекст. Демографската политика трябва да бъде част от общата макроикономическа политика. КНСБ счита, че е необходимо в мотивите към законопроекта за държавния бюджет да бъдат включени и няколко индикатора, които показват структурното изменение на населението и демографски особености.

Инфлационните процеси през 2021 г. ще зависят преди всичко от степента на възстановяване на международните цени на суровините и на цените на петрола. В края на 2021 г. прогнозираната инфлация е 2,8% (измерена през ХИПЦ), а средногодишната инфлация е предвидено да бъде 2,1%. За 2022 г. и 2023 г. очакванията на МФ са около 2,5-2,6. През последните няколко години се забелязва по-висок ръст на инфлацията при онези стоки, които по-често се потребяват от домакинствата с по-ниски доходи, спрямо ръста на общата инфлация за икономиката, която НСИ отчита. По този начин реалната

<sup>3</sup> Коефициент на безработица 2021 г. – 5,2%, 2022 г. – 4,6%; Коефициент на заетост 2021 г. – 0,9%, 2022 г. – 1,5%; Компенсация на един нает 2021 г. – 5,9%, 2022 г. – 6,5%.

покупателна способност на населението с ниски доходи намалява повече от цитираните средни стойности на общия ИПЦ.

В крайна сметка, проведената политика в областта на доходите в Бюджет 2020 г., включително и през направените актуализации в контекста на COVID-19, дава своите резултати, макар и все още недостатъчни и с известен лаг във времето. КНСБ е на мнение, че доходите трябва да растат по-бързо от производителността на труда, защото България изхожда от много ниска база и необходимостта от реална конвергенция в това отношение налага подобна политика. В условията на стагнация правителствената политика трябва да бъде още по-активна и целенасочена. Тук е моментът да кажем, че величината на разходния мултипликатор е по-голяма от величината на данъчния мултипликатор, което автоматично прави правителствените разходи „първото най-добро решение“ за справяне с кризата и стимулиране на домакинствата и бизнеса.

КНСБ счита, че факторът труд за поредна година е подценен в обема на общата факторна производителност, а още по притеснителното е, че той продължава да бъде оценяван на нулеви стойности до края на 2023 г. Двупосочният ефект на връзката труд-капитал не е отчетен. Не разбираме как може приносът на труда към потенциалния растеж да бъде отрицателна величина, както е заложено от МФ за 2020 г. и 2021 г. КНСБ счита, че потенциалното равнище на БВП е по-скоро абстрактна величина, към която всяка икономика трябва да се стреми в условията на повтарящите се фази на икономическия цикъл. За да се дава каквато и да е оценка за това дали реалния БВП е равен на потенциалния, то МФ трябва да даде подробности за методологията, по която са направени тези изчисления за приноса на отделните фактори. Бихме искали да научим какви са относителните дялове на двата производствени фактора капитал и труд в коефициентите на еластичност в производствената функция, защото виждаме за поредна година в прогнозата да е заложен отрицателен принос на фактора труд

Представената макроикономическа прогноза от МФ е зависима от развитието на епидемичната обстановка както в страната, така и в глобален план. При увеличаване на мерките, целящи ограничение на пандемията и имащи задържащ ефект върху икономическата активност, може да се очакват отрицателни шокове както по линия на предлагането, така и по линия на потреблението и износа. Тези шокове биха имали негативен ефект върху БВП най-вече през края на 2020 и цялата 2021 г., но при липса на устойчиво решение за справяне с пандемията може да се очаква несигурността сред икономическите агенти да остане висока в средносрочен план и в резултат да се реализират по-ниски растежи от очакваните.

## **II. Фискална политика и параметри на Бюджет 2021 г.**

### **1. Средносрочни цели на фискалната политика: основни фискални параметри**

Необходимостта от увеличаване на разходите, свързани с укрепване на системата на здравеопазване, предоставянето на социални услуги и насърчаването на заетостта, нямаше как да не повлияе на фискалната рамка и на основните бюджетни параметри както през настоящата бюджетна година, така и през следващата. Въпреки това, КНСБ счита, че са налице редица финансови възможности, които правителството може да използва, за да се справи по максимално ефективен начин с рецесията и управлението на публичните финанси. Това е така, защото страната ни в продължение на няколко години изповядваше стръмна фискална консолидация, а бюджетното салдо беше или на излишък, или балансирано. Това позволи на страната да натрупа

достатъчно собствени ресурси под формата на буфери, както и се откриха допълнителни възможности по линия на европейското финансиране. Емитираният нов дълг на рекордно ниска за страната ни лихва, също може да се посочи като допълнителен източник на бюджетно финансиране на очертаващите се дефицити през тази и следващите години.

Предвид гореизложеното, КНСБ не счита, че балансирания бюджет трябва да бъде цел на икономическата политика в момента. Сама по себе си тази политика не допринася по никакъв начин за по-бързото излизане на българската икономика от кризата<sup>4</sup>. Точно затова оценяваме положително промяната в посоката на управление на публичните финанси, която се вижда от разчетите в АСБП 2021 – 2023 г., а именно: **дефицитно финансиране и провеждане на експанзивна фискална политика**. Това бе една от нашите основни критики през последните години, като отчитаме подобрението в настоящата ситуация.

Дефицитът по КФП<sup>5</sup> е предвиден да бъде в размер на 4,4% от БВП през 2020 г. (ревизирана оценка). **Ако от обхвата на бюджетното салдо се изключи ефектът от т.нар. временни COVID-19 мерки, предвидени за 2020 и 2021 г., дефицитът се задържа в рамките на ограничението на националните фискални правила, като варира между 1,5 и 2% от БВП**. Ако по този начин приключи бюджетната 2020 г., то България ще бъде страната в ЕС, чиито публични финанси са били най-малко засегнати от пандемията. Това би позволило, при равни други условия, по-бързо възстановяване на нашата икономика спрямо икономиките на останалите страни-членки на ЕС, и съответно приближаване на стандартите на живот в дългосрочен период. През 2019 г. се отчете номинално подобрение на бюджетното салдо, което се дължеше основно на извършени по-ниски от планираните разходи, докато параметрите по приходите са близки до разчета за годината. Тук е важно да се каже, че през изминалата година бяха извършени съществени по размер разходи с еднократен характер, свързани с реализирането на инвестиционен проект за придобиване на нов тип боен самолет за българските военновъздушни сили.

КНСБ припомня, че дефицитът освен че трябва да е резултат от конкретна икономическа политика, то той трябва да има за цел да намали неравенствата, да увеличи икономическия растеж и благосъстоянието на обществото. Бихме искали да видим по-конкретни политики за борба с неравенствата, тъй като и преди кризата България заемаше последното място в редица класации, които мерят количествено степента на доходна стратификация в обществото. Изразяваме опасение, че настоящата рецесия ще изиграе ролята на катализатор на тези неравенства<sup>6</sup>.

Параметрите на разходната част на бюджета за 2020 и 2021 г. надвишават 40% от БВП. Припомняме че миналата година изразихме своите притеснения по отношение на преразпределителната роля на Държавния Бюджет като дял от БВП на страната. Настояваме тази политика, която е заложена в Бюджет 2021, да продължи за по-дълъг период от време, защото средноевропейските стойности са с 11 пр. п. повече, отколкото България преразпределя средно през последните години (средноевропейската преразпределителна сила на бюджета – 46%). Ако прогнозите за реалния растеж на БВП се запазят, както и това съотношение на преразпределяне от около 39–40%, то страната ни ще може да си гарантира една активна правителствена политика, която да подпомогне растежа през елементите на разходния мултипликатор. Всъщност, ако

<sup>4</sup> Последният Фискален монитор на МВФ посочва, че не само тази година е нужно страните да попълнят това, което липсва в икономиката, чрез държавни средства, а и през следващите няколко години.

<sup>5</sup> Консолидираната фискална програма

<sup>6</sup> Коефициент на Джини за 2019 г. – 40.8% (Евростат), S80/S20 – 8,2 пъти (Евростат)



параметрите бъдат изпълнени, то през 2021 г. разходите от държавния бюджет на България за първи път в нашата история ще преминат границата от 50 млрд. лв. (52,5 млрд. лв. за 2021 г. при 42,2% преразпределяне от БВП).

По отношение на приходите по КФП се наблюдава ръст в номинално изражение. Като относителен дял от БВП те показват динамика, продиктувана от различни обстоятелства, влияещи на данъчните, респективно неданъчните приходи. Приходите за 2020 г. спрямо 2019 г. бележат спад, основно вследствие на ревизията на 2020 г., отразяваща негативния ефект върху данъчните приходи от икономическия спад в резултат на избухналата пандемия, а също и ефекта от неизпълнение на някои неданъчни приходи (такси).

Прогнозите за приходната част на националния бюджет са в размер на 35,1% от БВП за 2021 г. Очакванията са данъчно-осигурителните приходи за 2021 г. са в размер на 29,8% от БВП, като са отразени ефектите от мерките за повишаване на събираемостта и макроикономическите ефекти.

В АСБП 2021–2023 г. е отчетено и намаление на ставката за ДДС от 20% на 9% за периода 01.07.2020 г. - 31.12.2021 г. за доставки на определени стоки и услуги и освобождаване от ДДС и мита върху вноса на някои медицински стоки, необходими за борба с последиците от пандемията на COVID-19. **КНСБ категорично се противопостави на тази промяна**, още в момента на нейното анонсиране в публичното пространство. Негативният ефект сега се забелязва и по отношение на приходите в държавния бюджет. Икономическата практика е доказала многократно, че намаляването на ДДС на определени стоки и услуги не води задължително до намаляването на тяхната цена. Това съждение има по-скоро нормативен характер и се използва в теоретичните модели, но не и в практиката.

КНСБ припомня, че ДДС е косвен данък и по своята същност подлежи на плащане в крайната фаза на всеки продукт, където цялата тежест се понася от потребителите на стоката или услугата. Дори да бъде диференциран ДДС за отделни отрасли или икономически дейности, то цените на крайните продукти няма да се намалят, защото това не може да бъде контролирано. Точно по линия на очаквано неизпълнение на данъчните приходи бяха и нашите опасения, които за съжаление се сбъдват.

През 2021 г. номиналният ръст в приходната част на бюджета спрямо ревизираната оценка на програмата за 2020 г. е от около 4,4 млрд. лв., като ръстът на данъчно-осигурителните приходи е около 2,1 млрд. лв., което е в резултат както на положителната динамика на макроикономическите показатели, предприетите мерки от страна на приходните агенции за борба с данъчните измами и повишаване на събираемостта, така и на ефекта от разходните дискреционни мерки на правителството с положително въздействие върху приходите.

Значителен принос за ръста в приходите имат и средствата, предвидени за България от Механизма за възстановяване и устойчивост на ЕС. Изразени като процент от БВП, приходите за периода 2021 г. са в размер на 38,3% от БВП и бележат номинален ръст, както вече стана на въпрос, стигайки до 47,6 млрд. лв.

Разходите и трансферите по националния бюджет в средносрочен план е предвидено да бъдат в размер на 39,6% от БВП през 2021 г. до 36,6%, като в номинално изражение през 2021 г. нарастват също с 4,4 млрд. лв. Ръстът на разходите в проекта за 2021 г. спрямо ревизираната оценка за 2020 г. се дължи както на COVID-19 мерки, така и на разходи за други приоритетни политики на правителството в различни области. Ако елиминираме този ефект, също може да се отчете плавно покачване. Предвидените разходи са абсолютен рекорд за българската икономика.

В крайна сметка, постигнатото салдо през последните години бе много различно от планираното, като тенденцията бе към по-консервативно поведение от гледна точка на правителствените разходи. Силно се надяваме тази тенденция да спре, особено в настоящата ситуация на рецесия. Ако планираните дефицити и посоката на плавна консолидация бъдат реализирани, КНСБ счита, че са налице всички предпоставки за провеждането на активна, ефективна, антициклична и в същото време експанзивна фискална политика, която да подпомогне бизнеса и домакинствата.

Като критика относно управлението на публичните финанси в тази фаза на бизнес цикъла, КНСБ трябва задължително да открие наличието на максимално допустимо ниво на разходи по КФП в размер на 40% от БВП, съгласно Закона за публичните финанси. Това ограничение, според нас, не е основателно и поставя страната ни в лоша фискална възможност за реакция на допълнителни шокове в бъдеще. Доколкото ни е известно, подобни ограничения в другите страни членки липсват, или ако са налице, то таванът е значително по-висок. Страни, като Белгия, Франция и т.н. преразпределят по над 50% от БВП през своите държавни бюджети, без да е налице „изтласкващ“ ефект на инвестициите от реалната икономика. В България инвестициите са изключително ниски и в този смисъл подобна консервативност не е релевантна, още повече, когато ефектът на мултипликатора е много по-висок от ефекта на акселератора.

## 2. Мерките в отговор на кризата от Ковид-19

От началото на кризата бяха предложени два пакета от мерки – спешен и възстановителен, като извън тях бяха предприети и отделни действия – някои под натиска на обективните потребности, други под натиска на бизнес организации. Като цяло пакетите бяха добре балансирани в тяхната насоченост – социални и икономически. Трябва да отбележим обаче, че социалните мерки в подкрепа на хората и домакинствата сработиха много по-бързо и ефективно, докато една част от икономическите мерки бяха забавени поради организационни слабости и административни пречки.

Мерки, като разсрочването на подаването на годишните данъчни декларации за бизнеса, временната отмяна на общински наеми и такси за малките и средни предприятия, бяха приложени своевременно, но други като нисколихвените кредити за фирмите, грантовите схеми 3-10 хил. лв. за малки и микропредприятия се забавиха прекалено много и предизвикаха остро недоволство в работодателските среди и дребните предприемачи.

Много спорове и съмнения за нецелесъобразност предизвика намалението на ДДС върху определени стоки и услуги. Експериментът в тази област продължава до края на 2021 г., когато най-точно би било възможно да се отчетат резултатите и ефектите. При това те би следвало да се анализират в няколко посоки: подкрепа на бизнеса, увеличаване на заетостта, намаляване на потребителските цени, изсветляване на данъчните и социално-осигурителни плащания.

Според КНСБ, най-мощната мярка 60/40, която има двойна насоченост (запазване на заетостта и на получавания доход на работника) е в подкрепа както на бизнеса, така и на наемния труд. В този контекст тя може да бъде определена като успешна – в двете фази на приложение бяха спасени около 200 хил. работни места, а запазените доходи от труд допринесоха за сравнително добър номинален и реален ръст на СРЗ за страната. В ход е трета и предстои четвърта фаза на тази схема, която при всеки нов вариант е с променен дизайн и адаптирана към реалните потребности.

Като цяло общият обем на държавна подкрепа остана значително под нивата на останалите държави членки на ЕС, което безспорно е свързано с по-ограничените

възможности на страната и това е разбираемо. В такива случаи обаче, от изключителна важност е точното таргетиране на мерките, разпределението на финансовите потоци и оптималното съчетание между грантови и кредитни ресурси. Целта е да се подпомогнат най-рисковите групи от населението, тези фирми и предприятия, които реално се нуждаят от подкрепа, за да оцелеят и които могат да се върнат бързо по пътя на стабилен растеж.

През 2021 г. мерките, свързани с достъп до кредитни линии, ще продължат да функционират, част от мерките за фискална подкрепа също ще бъдат удължени. Открояват се три групи мерки – за хората и домакинствата, за бизнеса и за овладяване на кризата и последиците от Ковид-19. Общата сума от бюджета за тях е на стойност 2 972,9 млн. лв., а заедно с националното съфинансиране за мерки, свързани с Ковид-19, финансирани по оперативните програми на ЕС, бюджетните средства възлизат на 3 049,4 млн. лв. (2.45% от БВП).

КНСБ счита, че те биха могли да бъдат увеличени поне до 3-4% от БВП, с оглед настъпващата сериозна втора вълна на пандемията и предизвикателствата на икономическото възстановяване. Все пак отчитаме като добри намеренията за създаване на буфер от средства в размер на 5% от разходите, субсидиите и трансферите на част от първостепенните разпоредители с бюджет, с оглед осигуряването на ресурс при настъпването на форсмажорни обстоятелства.

По отношение на мерките през 2021 г. (компенсаторни и възстановителни) КНСБ изразява мнение, че:

- **Първо**, би било възможно по-добро таргетиране на бюджетните средства. Нужда от по-силна подкрепа имат малките и средни предприятия – за оцеляване в условията на евентуално по-продължителна епидемия. С 1 млрд. лв. по SURE трябва да бъде удължена мярката 60/40 до края на следващата годината.
- **Второ**, следва да се подобри съчетанието между навременност и продължителност на мерките, т.е. те да се прилагат тогава, когато има нужда, но да са временни и да се прецени правилно периода на тяхното прилагане. В този контекст периодът на първоначално адаптиране на всяка мярка следва да бъде максимално ограничен, но в същото време да са налице възможности за последваща „адаптация в ход“.
- **Трето**, от изключителна важност е да бъдат максимално добре и навременно усвоени европейските средства по Механизма за възстановяване и устойчивост на Next Generation EU. Реално те ще бъдат налични към втората половина на 2021 г., но разработването на Плана следва да се ускори и което е най-важно – с активното участие на социалните партньори, с оглед намирането на на-добрите решения. По този начин може да се компенсира по-ефективно сравнително ограниченото бюджетно финансиране.

### 3. Основни параметри на новите разходи за 2021 г.

В следствие на пандемията COVID-19 и с цел ограничаване на ефектите ѝ върху социално-икономическия живот в страната, бяха предприети редица мерки, които намериха своето отражение във фискалните параметри на сектор „Държавно управление“. По отношение на дискреционните мерки, които правителството прилага, може да се каже, че те са основно социално-икономически по своя характер.

Общата сума на дискреционните разходни мерки на начислена основа за следващата бюджетна 2021 г., е в размер на 3,2 млрд. лв., което е абсолютен рекорд в историята на планирането на държавните бюджети на Република България. КНСБ оценява положително голяма част от предвидените дискреционни мерки, като

мнозинството от тях вече бяха обсъдени под различна форма в най-различни двустранни и тристранни формати на социален диалог. **Настояваме за отпускането на допълнително 1 млрд. лв. за 2021 г. по мярката 60/40 за подпомагане на бизнеса и запазване на заетостта.** Според нас, дискреционните мерки всяка година разкриват в най-голяма степен посоката на фискална политика на властта. Обикновено се противопоставяме на идеята за постоянна актуализация на тези мерки, дори и по два пъти в годината, но предвид на ситуацията вероятно такава актуализация пак ще се наложи, с оглед въвеждането на допълнителни мерки през елементите на правителствените разходи.

**По отношение на политиката по управление на държавния дълг** - през 2019 г. консолидираният дълг на сектор „Държавно управление“ в номинално изражение възлизаше на **24,2 млрд. лв.**, а стойността на съотношението консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“/БВП беше на ниво **от 20,2%** или значително под максимално допустимата референтна стойност на **Маастрихтския критерий за конвергенция от 60%**. В условията на динамична ситуация, вследствие от разпространението на COVID-19 и влошените в тази връзка допускания, както за външната среда, така и за националната икономика, през 2020 г. се очаква значително нарастване в нивото на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ до **30,1 млрд. лв. или 25,3% от БВП**. Увеличението на дълга в номинално изражение е в резултат главно от:

- успешното пласиране на двоен транс еврооблигации на международните капиталови пазари, всеки от които от по 1,25 млрд. евро и матуритет, съответно от 10 и 30 години,

- пласираните ДЦК на вътрешния пазар, както и

- усвояванията на средства по вече договорените държавни заеми от Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и Банката за развитие към Съвета на Европа (БРСЕ) за съфинансиране на проекти, изпълнявани със средства от ЕС.

Освен очаквания ръст на дълга на сектора в номинално изражение, индикаторът дълг/БВП допълнително се повлиява неблагоприятно и от прогнозите за спад на БВП.

Оценката на КНСБ относно ефективността на управление на дълга за тази и следващите години е положителна. Независимо от влошените оценки за стойността на относителния дял на консолидирания дълг спрямо БВП, същите остават далеч под максимално допустимата референтна стойност на Маастрихтския критерий за конвергенция от 60%, което ще гарантира запазване на равнището на държавна задлъжнялост в устойчиви граници, респ. водещата позиция на Република България сред 28-те държави-членки на ЕС по отношение на ниска дългова тежест.

КНСБ винаги е споделяла мнението, че чрез емитирането на държавен дълг в разумни граници може да се стимулира финансирането на дългосрочни държавни капиталови разходи. Държавният дълг на България бе много нисък и е добра алтернатива, при наличието на подходящи и разумни идеи за дългосрочно инвестиране, да се използва като допълнителен източник на средства за редица реформи, **част от които би могла да бъде и въвеждането на необлагаем минимум за ДДФЛ.** **Надяваме се през следващата година да бъдат предприети стъпки в тази посока.**

Припомняме, че намаляващият дълг през годините назад не изглежда да е резултат от специфични дискреционни мерки в тази посока, а по-скоро резултат от механични пазарни процеси. Дори номиналният дълг да не намалява, ако БВП расте с по-бърз темп, задлъжнялостта на България ще намалява. Точно това прогнозира и МФ да се случи през следващите години до края на 2022 г., макар да има номинално покачване на заемните средства.



В крайна сметка, растежът на БВП до голяма степен ерозира значението на предишния дълг. КНСБ припомня, че страни с дълг към БВП над 30% и дори над 50% имат далеч по-ниски нива на неравенства, по-висок БВП на глава от населението и много по-добри икономически показатели за растеж и допълнително генерирана добавена стойност. За страни като България, не е особено ясно - какви са последствията и позитивите от сегашните много ниски нива на дълга и дали въобще има позитиви от неговото евентуално допълнително намаляване. В този смисъл оценяваме положително преоценката, която изпълнителната власт е направила през последната година относно ролята на този инструмент във формирането на БВП на страната.

### III. Приоритети на политиките и основни допускания

#### 1. Данъчна политика

КНСБ констатира, че промените в данъците чрез ЗИД на ЗДДС не предвиждат промяна на данъчната философия, за каквато настояваме вече от много години. Целта на предвидените промени за 2020 г. е по-скоро да подобри структурното събиране на данъчните приходи в обхвата на настоящата система на облагане, посредством транспонирането на няколко европейски директиви. Според нас, направените предложения за данъчни промени през 2021 г. в голямата си част са минимални и биха имали много слаб, дори незначителен ефект, върху подобрението на икономическата конюнктура. В този дух МФ за поредна година планира запазване на данъчния модел в страната.

Като основни цели на данъчната политика са посочени - подобряване на събираемостта на приходите, справяне със сенчестата икономика и намаляване на административната тежест и разходите на бизнеса и гражданите. Това ще се реализира чрез мерки за: ограничаване на данъчните измами, предотвратяване на възможностите за укриване и невнасяне на данъци и отклонение от данъчно облагане, както и цялостно подобро административно обслужване. Допълнителни мерки са включени спрямо миналата година и в отговор на COVID-19<sup>7</sup>. Запазват се ставките по корпоративния данък (10%) и данъка върху доходите на физическите лица (10%).

КНСБ представи подробно становище върху данъчните промени в НСТС и изрази своята принципна подкрепа за конкретните предложения, **но изказвахме разочарование от отказа за по-мощни данъчни реформи, които да са насочени към подобряване на съотношението преки/косвени данъци, както и въвеждането на необлагаем минимум и елементи на семейно подоходно облагане.**

Прогнозните приходи от корпоративен данък за 2021 г. са 2 805,4 млн. лв. от които 2 571,4 млн. лв. приходи от ЗКПО. Прогнозните приходи от данъци върху доходите на физически лица за 2021 г. са в размер на 4 429,0 млн. лв. За поредна година се вижда ясно изразено несъответствие в дела на двата основни преки данъка като източник на данъчни приходи в бюджета. Приносът на домакинствата е два пъти по-висок спрямо приноса на бизнеса в държавния бюджет. Прогнозните приходи от ДДС за 2021 г. са 11 220,0 млн. лв. при относителен дял от потреблението в размер на 11,4%. Прогнозните приходи от акцизи за 2021 г. са 5 580,0 млн. лв., като относителният дял на постъпленията от акцизи спрямо потреблението е 5,7%. Прогнозираните приходи от мита за 2021 г. са в размер на 234,2 млн. лв.

Въпреки отказа за поредна година от провеждането на данъчна реформа от страна на изпълнителната власт, ние считаме за нужно отново да напомним какви са

<sup>7</sup> стр. 70 от АСБП 2021 – 2023

нашите последователни и дългогодишни искания в тази посока. Високите данъчни норми ограничават стопанската активност, но пък твърде ниските не позволяват предлагането на качествени публични услуги, както и редица публични дейности ще останат недофинансирани<sup>8</sup>. Според КНСБ, все повече се налага мнението в обществото, че правителството чрез данъците изземва доходи, пропускайки факта, че трансферите и правителствените покупки инжектират в икономиката изнетите чрез данъци доходи, както в момента се случва. Точно върху този двуполосен характер на данъчния инструментариум се концентрираме, тъй като много често се разглежда само едната страна на нещата, без да се отчита цялото многообразие на данъчната система и възможностите, които тя може да ни предостави.

КНСБ счита, че пропорционалната система на данъчно облагане в този си вид не функционира ефективно у нас. Потребителската данъчна тежест към момента е твърде висока, на моменти непосилна за обикновения работник, а общата такава е непропорционално разпределена. Подобна данъчна структура няма в нито една европейска страна и тя по никакъв начин не спомага за преодоляване на неравенствата, бедността и социалното изключване, напротив – задълбочава ги. Структурата на данъчните приходи се е изменила по начин, който прехвърля данъчната тежест върху косвените данъци, които пък са обект на плащане от цялото общество. Изхождайки от идеята, че пределната полезност на парите за по-бедните хора е по-висока, то и тяхното потребление на стоки, обложени с ДДС, е по-голямо. В този смисъл, те са обект на двойно облагане и се отнема несправедливо част от дохода им заради сгрешената система. В крайна сметка, данъчната система в България не отговаря на традиционното схващане за ЕС, че задължението на заможните слоеве е да поемат по-висок дял в държавния бюджет, с което да подпомогнат публичните услуги и социалните разходи на държавата.

## **2. Политики в приходите и разходите на Бюджет 2021 г.**

### **2.1. Политики в приходите**

Данъчните приходи по традиция заемат най-висок дял от всички приходи в Държавния бюджет, като очакванията са към края на 2021 г. те да бъдат в размер на 53,4% от общите приходи. Очакваните приходи за 2021 г. от ЗКПО са както следва: 2,57 млрд. лв. (корпоративен данък), 79,8 млн. лв. (данък върху дивидентите) и 154,2 млн. лв. (други корпоративни данъци). Прогнозните приходи от ДДФЛ за 2021 г. са в размер на 4,42 млрд. лв. (с изкл. на постъпленията от патентен данък, които постъпват в местните бюджети). Очакваните приходи от ДДС са 11,22 млрд. лв.

Тези темпове на прираст на преките и основния косвен данък говорят за наличието на процес по все по-голямо задълбочаване на негативното съотношение между приходите от преки и косвени данъци. Това е проблем, за който КНСБ алармира вече повече от десетилетие. Видно от прогнозите за очакваните приходи, за поредна година приходите от ЗКПО ще бъдат по-малко като абсолютна стойност спрямо приходите от ЗДФЛ, макар ставките на облагане да се запазват на еднакви нива от 10%.

<sup>8</sup> Беев, И., Пешев, П. (2016). Анализ на пропорционалното данъчно облагане в България. [https://www.researchgate.net/publication/308966789\\_ANALIZ\\_NA\\_PROPORCIONALNOTO\\_DANCNO\\_OB\\_LAGANE\\_V\\_BLGARIA\\_ANALYSIS\\_OF\\_THE\\_PROPORTIONAL\\_TAX\\_SYSTEM\\_IN\\_BULGARIA/link/57fb397308ae91deaa63387e/download](https://www.researchgate.net/publication/308966789_ANALIZ_NA_PROPORCIONALNOTO_DANCNO_OB_LAGANE_V_BLGARIA_ANALYSIS_OF_THE_PROPORTIONAL_TAX_SYSTEM_IN_BULGARIA/link/57fb397308ae91deaa63387e/download)

Таблица 1: КФП за периода 2018 – 2023 г.

Консолидирана фискална рамка - Приходи (млрд. лв.)							
		2018 (Отчет)	2019 (Отчет)	2020 (оцакв. изпълнение)	2021 (Проект)	2022 (Прогноза)	2023 (Прогноза)
1	<b>Общо приходи</b>	39,65	44,04	43,22	47,64	49,21	52,42
1.1.	<b>Данъчно-осигурителни приходи</b>	32,23	35,28	34,93	37,08	39,65	41,99
1.1.1.	Приходи от преки данъци	6,13	6,71	6,58	7,10	7,65	8,15
1.1.1.1.	приходи от ДДЮЛ	2,46	2,69	2,48	2,65	2,82	2,99
1.1.1.2.	приходи от ДДФЛ	3,66	4,01	4,09	4,45	4,82	5,16
1.1.2.	Приходи от социално и здравно осигуряване	9,45	10,54	10,83	11,61	12,34	13,07
1.1.3.	Приходи от косвени данъци	15,53	16,84	16,32	17,08	18,32	19,36
1.1.3.1.	приходи от ДДС	10,06	11,08	10,64	11,22	12,29	13,17
1.2.	<b>Неданъчни приходи</b>	5,30	6,30	5,55	6,59	5,87	5,99
1.3.	<b>Помощи и дарения</b>	2,11	2,46	2,73	3,96	3,68	4,43
Консолидирана фискална рамка - Приходи (% на промяна спрямо предходната година)							
1	<b>Общо приходи</b>		11,07%	-1,86%	10,22%	3,29%	6,52%
1.1.	<b>Данъчно-осигурителни приходи</b>		9,46%	-0,99%	6,15%	6,93%	5,90%
1.1.1.	<b>Приходи от преки данъци</b>		9,46%	-1,93%	7,90%	7,74%	6,53%
1.1.1.1.	приходи от ДДЮЛ		9,34%	-7,80%	6,85%	6,41%	6,02%
1.1.1.2.	приходи от ДДФЛ		9,56%	1,99%	8,80%	8,31%	7,05%
1.1.2.	Приходи от социално и здравно осигуряване		11,53%	2,75%	7,20%	6,28%	5,91%
1.1.3.	Приходи от косвени данъци		8,43%	-3,08%	4,65%	7,25%	5,67%
1.1.3.1.	приходи от ДДС		10,13%	-3,97%	5,45%	9,53%	7,16%
1.2.	<b>Неданъчни приходи</b>		18,86%	-11,90%	18,73%	-10,92%	2,04%
1.3.	<b>Помощи и дарения</b>		16,58%	10,97%	45,05%	-7,07%	20,38%

Източник: Приложение 3 (стр. 247) АСБП 2021 – 2023г. и изчисления на ИССИ на КНСБ

**Следва да отбележим няколко основни тенденции в приходната част:**

- \* Приходите от ДДФЛ нарастват с по-висок темп от приходите от ДДЮЛ през целия период в АСБП;
- \* Делът на данъчно-осигурителните приходи към общите такива запазва относително еднаква тежест, макар номинално всички стойности да нарастват, според прогнозните данни на МФ;
- \* Данъчно-осигурителните приходи е предвидено да нараснат с 2,1 млрд. лв. за 2021 г. спрямо 2020 г., което представлява ръст от ок. 6,1%;
- \* Приходите от косвени данъци продължават да нарастват като темп на изменение, като все по-голям дял заема ДДС;

## 2.2. Политики в разходите

На следващата таблица са представени основните прогнозираните изменения в разходите по КФП, които изпълнителната власт е заложила в АСП 2021 – 2023г.

**Таблица 2: Консолидирана фискална програма – разходна част**

Консолидирана фискална програма - разходна част (млрд. лв.)							
		2018 (Отчет)	2019 (Отчет)	2020 (оцaкв. изпълнение)	2021 (Проект)	2022 (Прогноза)	2023 (Прогноза)
1.	Общо разходи с вноска в бюджета на ЕС	39,51	45,20	48,16	52,53	51,88	54,96
1.1	Текущи разходи	32,91	36,25	40,73	44,66	44,03	45,87
1.1.1	Персонал	8,78	10,04	11,16	12,36	12,26	12,31
1.1.1.1	Залати	5,84	6,66	7,48	8,47	8,44	8,46
1.1.1.2.	Други възнаграждения	0,96	1,13	1,19	1,03	0,98	1,01
1.1.1.3.	Осигурителни вноски	1,96	2,24	2,48	2,84	2,83	2,84
1.1.2.	Издръжка – общо	4,39	4,53	5,10	5,50	5,20	5,49
1.1.3.	Стипендии	0,10	0,09	0,09	0,13	0,13	0,13
1.1.4.	Социални и здравноосигурителни плащания	15,95	17,12	19,24	21,52	21,60	22,71
1.1.4.1.	Пенсии	9,49	9,90	11,22	12,40	12,74	13,48
1.1.4.2.	Текущи трансфери, обезщетения и помощи за домакинствата	2,82	3,13	3,73	4,35	3,79	3,84



1.1.4.3.	Здравноосигурителни плащания	3,64	4,01	4,28	4,77	5,07	5,38
1.2.	Капиталови разходи	5,29	7,49	5,74	6,12	6,07	7,23
<b>Процент промяна спрямо предходната година (%)</b>							
			2019	2020	2021	2022	2023
1.	Общо разходи с вноска в бюджета на ЕС		14,40%	6,54%	9,07%	-1,23%	5,93%
1.1	Текущи разходи		10,14%	12,35%	9,64%	-1,41%	4,17%
1.1.1	Персонал		14,35%	11,15%	10,75%	-0,80%	0,40%
1.1.1.1	Заплати		14,04%	12,31%	13,23%	-0,35%	0,23%
1.1.1.2.	Други възнаграждения		17,70%	5,30%	-13,44%	-4,85%	3,06%
1.1.1.3.	Осигурителни вноски		14,28%	10,71%	14,51%	-0,35%	0,35%
1.1.2.	Издръжка – общо		3,18%	12,58%	7,84%	-5,45%	5,57%
1.1.3.	Стипендии						
1.1.4.	Социални и здравноосигурителни плащания		7,33%	12,38%	11,85%	0,37%	5,13%
1.1.4.1.	Пенсии		4,32%	13,33%	10,51%	2,72%	5,80%
1.1.4.2.	Текущи трансфери, обезщетения и помощи за домакинствата		10,99%	19,16%	16,62%	-12,87%	1,31%
1.1.4.3.	Здравноосигурителни плащания		10,16%	6,73%	11,44%	6,28%	6,11%
1.2.	Капиталови разходи		41,58%	-23,36%	6,62%	-0,81%	19,11%

#### Основни изводи от Таблица 2:

- (1) Повече общи разходи в размер на 4,4 млрд. лв (2020 – 48,1 млрд. лв. спрямо 52,5 млрд. лв. за 2021 г.), което представлява ръст от точно 9%;
- (2) Капиталовите разходи са повече с 380 млн. лв. (5,7 млрд.лв. за 2020 г. спрямо 6,1 млрд. лв. за 2021 г), което представлява ръст от 6,6%. Прави впечатление високото ниво на капиталовите разходи. Това е предпоставка за нови пропуснати икономически ползи в бъдеще, ако тези стойности не бъдат изпълнени отново, тъй като неколкократно сме отбелязвали голямата разлика между планирани и реализирани капиталови разходи през последните години;
- (3) Разходите за „Персонал“ нарастват с 1,2 млрд. лв. за 2021 г. спрямо 2020 г., което е 10,7% ръст на годишна база. От тях, 1 млрд. лв. е предвиден за „Заплати“, което представлява ръст от 13,2%;
- (4) КНСБ оценява положително тенденциите във фискалните параметри, тъй като е значителна част от „перата“ са заложени сериозни ръстове не само като проценти, но и като абсолютна стойност;

(5) Освен предвидените увеличения на разходните тавани в отделните министерства<sup>9</sup>, е важно да се подчертаят няколко елемента на разходната част тази година по функции:

**Разходите за Образование за 2021 г. са в размер на 5,64 млрд. лв., което е с 820 млн. лв. повече спрямо 2020<sup>10</sup> г. (4,82 млрд. лв.). По този начин, разходите за образование като дял от БВП за 2020 г. ще достигнат 4,5%.**

**Разходите за социално осигуряване, подпомагане и грижи са с 2,35 млрд. лв. повече спрямо 2020<sup>11</sup> г. (18,19 млрд. лв. за 2021 г. спрямо 15,84 млрд. лв. за 2020 г.). Те представляват 14,6% от БВП.**

**Разходите за Образование са с 820 млн. лв. повече спрямо 2020<sup>12</sup> г. (5,64 млрд. лв. за 2021 г. спрямо 4,82 млрд. лв. за 2020 г.). По този начин, разходите за образование като дял от БВП за 2021 г. ще достигнат 4,5%.**

**Разходите за Здравеопазване са с 680 млн. лв. повече спрямо 2020<sup>13</sup> г. (6,43 млрд. лв. за 2021 г. спрямо 5,75 млрд. лв. за 2020 г.). По този начин, разходите за здравеопазване като дял от БВП за 2021 г. ще достигнат 5,2%.**

**Разходи за Общи държавни служби са със 320 млн. лв. повече спрямо 2020 г. (3,39 млрд. лв. за 2021 г. спрямо 3,07 млрд. лв. за 2020 г.) като се повишават спрямо БВП до 2,7% (при 2,4% за миналата година).**

**Разходите за отбрана и сигурност са с 210 млн. лв. повече спрямо 2020<sup>14</sup> г. (5,69 млрд. лв. за 2021 г. спрямо 5,58 млрд. лв. за 2019 г.). Проектът предвижда разходи за отбрана и сигурност за 2021 г. в размер на 4,6% от БВП.**

**Разходи за Култура, спорт, почивни дейности и религиозно дело са със 110 млн. лв. повече спрямо 2020 г. (893,2 млн. лв. за 2021 г. спрямо 783,1 млн. лв. за 2020 г.) като се оценяват спрямо БВП на 0,7%.**

КНСБ подкрепя така направените разчети за допълнителните средства по функции, като счита, че е много важно каква част от тези допълнителни разходи ще бъде отделена за повишаване на работните заплати в бюджетния сектор.

### **3. Финансово подпомагане на реалния сектор**

Основните приоритети на държавното финансово подпомагане на реалния сектор в областта на транспорта и съобщенията са насочени към предоставяне на средства под формата на субсидии, компенсации и капиталови трансфери за нефинансови предприятия. Със средствата от държавния бюджет за нефинансовите предприятия се покриват само необходимите разходи, възникнали при изпълнение на възложените им от държавата задължения, свързани с предоставяне на обществени услуги, с цел избягване на свръхкомпенсация на предприятията.

<sup>9</sup> Приложение 4 от АСБП 2021- 2023 г. на стр. 249

<sup>10</sup> Ревизирана оценка

<sup>11</sup> Ревизирана оценка

<sup>12</sup> Ревизирана оценка

<sup>13</sup> Ревизирана оценка

<sup>14</sup> Ревизирана оценка

### 3.1. Национална компания „Железопътна инфраструктура“ (НКЖИ)

В изпълнение на чл. 25, ал. 1 от Закона за железопътния транспорт държавата участва във финансирането на дейностите по изграждането, поддържането, развитието и експлоатацията на железопътната инфраструктура. Съгласно действащото законодателство, стопанисването и управлението на предоставените активи – публична и частна държавна собственост, изпълнението на посочените дейности е възложено на Националната компания „Железопътна инфраструктура“ (НКЖИ).

За разлика от предходни години, когато размера на субсидията бе замразена, то за 2021 г. са предвидени 195 млн. лв., което е с 50 млн. лв. спрямо средствата, които бяха на разположение до момента (145 млн. лв.). Исканията на КНСБ през миналата година бяха за ръст от 35 млн. лв. В този смисъл, изразяваме своето съгласие относно предвиденото увеличение за 2021 г., но настояваме тази тенденция да продължи и през 2022 г. и 2023 г., защото видно от разчетите, тогава е предвиден спад до 150 млн. лв., което ще бъде само 5 млн. лв. повече, спрямо заложената сума в Бюджет 2020 г. Това би отворило отново голяма разлика между нашите искания и отпусканите средства (минимум 30 млн. лв.).

Припомняме, че средствата по субсидията би трябвало да осигуряват не само финансирането и изпълнението на дейностите по текущо поддържане и експлоатация на железопътната инфраструктура, но и покриването на разходите за възнаграждения на заетите в националната компания, което към момента не се случва и за целта се използват средства от приходите от друга дейност в компанията. Именно затова, още през 2020 г. размерът ѝ трябваше да се повиши от 145 млн.лв. на 180 млн. лв. В този смисъл, провежданата политика е закъсняла и е необходимо догонващо финансиране за следващите години.

### 3.2. Субсидии за нерентабилни линии

В съответствие с § 4, ал. 1, т. 1 от заключителните разпоредби на Закона за автомобилните превози, в държавния бюджет се предвиждат и средства за субсидии за превоз на пътници по нерентабилни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони. За осъществяването на тези превози в бюджета за 2021 г. не е предвидено увеличение на субсидията, която миналата година бе увеличена с 8 млн.лв. спрямо равнището ѝ от 2019 г., но за 2021 г. е предвидена същата сума, а именно: общ размер от 36 млн. лв. (11 млн.лв. за Столична община и 25 млн.лв. за планински и други райони). Освен това, не е предвидена промяна и в средствата за Столична община – вътрешноградски транспорт (11 млн. лв.) и за превоз на пътници по нерентабилни автобусни линии във вътрешноградския транспорт и транспорта в планински и други райони (31 млн. лв.).

КНСБ счита, че липсата на предвидено увеличение е стъпка назад, особено в ситуацията на криза. Според нашите разчети, размерът на субсидията трябва да бъде увеличен с допълнителни 2 млн. лв., за да се покрият загубите на превозвачите, които изпълняват тази услуга.

### 3.3. „Български пощи“ ЕАД

На „Български пощи“ ЕАД се предоставят средства за субсидии чрез бюджета на Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията във връзка с изпълнението на задълженията за извършване на универсалната пощенска

услуга. За периода 2021 г. се предвиждат средства за субсидии за „Български пощи“ ЕАД в общ размер на 59,9 млн. лв. от които:

- За компенсиране на несправедливата финансова тежест от извършването на универсалната пощенска услуга през текущата година –26,9 млн. лв. за 2021 г.;
- За компенсиране на несправедливата финансова тежест от извършването на универсалната пощенска услуга, на основание § 66 от преходните и заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за пощенските услуги – 8,0 млн. лв. за 2021 г. ;
- От 2020 г. на „Български пощи“ ЕАД е възложено извършването на услугата по разпространение на периодични печатни издания (вестници и списания) с отстъпки на едро и дребно, директно или на абонаментна основа. Разчетените средства за компенсиране извършването на горепосочената услуга за 2021 г. са, 25,0 млн. лв.

#### IV. Социална компонента на Проекта за ЗБДБ 2021

Социалната компонента на проекта на ЗБДБ за 2021 година впечатлява, както с финансовите си измерения, така и с текстовата си част – подробно и детайлно описание на политиките и тяхното финансиране. За първи път в редицата от приоритети на разходните политики като първи приоритет е визирана политиката по доходите от всички източници. Този подход напълно съвпада и удовлетворява разбирането на КНСБ, че в трудната и доста непредсказуема пандемична обстановка и предизвиканата от нея сложна икономическа конюнктура най-разумната инвестиция е тази в потреблението. За повече разходи в подкрепа на населението и на фирмите, разбира се, са и съветите, които се отправят от международните финансови институциите и на ЕС. В такава насока са и очакванията на гражданите по отношение на параметрите и доходите, върху които може да влияе Правителството със своите политики.

**Въведените през 2020 г. промени в социалните мерки и политики по доходите** - за подкрепа на предприятията и на заетостта, за здравето на населението и за превенция на заразата **намират продължение и в параметрите на бюджета за следващата година.** Оценката на КНСБ е, че въпреки неприятните причини (пандемията), за да се предприемат тези извънредни политики, те предизвикаха позитивен тласък в усилията на Правителството по цялата палитра на мерки в социалната област. Затова и прегледът на преобладаващата част социални показатели, респективно разходи със социално предназначение в пректо-бюджет 2021 г., поражда удовлетворение.

Като основен акцент на социалните политики в проекта на ЗБДБ напълно естествено изпъква преодоляването на социално икономическите последици от пандемията. Такива усилия се проследяват както по отношение на мерките за запазване на заетостта, така и при политиките в общественото осигуряване, социалното подпомагане, здравеопазването и естествено образованието.

**Нарастването на общите разходи за социално осигуряване, подпомагане и грижи е с 2 милиарда 346 милиона лева** (от 15 847,7 млн.лв., очаквано за 2020 г. до 18 193) за следващата 2021 г., или **от 13,3 на сто от БВП на 14,6%.** В сферата на здравеопазването е планирано **увеличение на разходите със 678,5 млн. лева**, от 5 755,2 млн.лв. очаквано за 2020 г. на 6 433, 7 млн.лв. (от 4,8 % от БВП на 5,2%). За функция **образование** са заделени в повече почти **819 млн.лв.** (общо 5642,3 млн.лв.) в сравнение с 2020 година (4823,5 млн.лв. очаквано), като **делът от БВП нараства от 4,1 на 4,5 на сто.**



## **1. Политики в сферата на социалното подпомагане, за хората с увреждания и социално включване**

### **1.1. Социално подпомагане**

За тази политика проектът на бюджет 2021 г. планира да разходва **224,5 млн.лв.**, които ще финансират месечните парични помощи, програмата за отопление, финансирането на обществените трапезарии и подкрепата на пенсионери с пенсии между минималната (300 лв.) и официалната линия на бедност (369).

Програмата за целеви помощи за отопление ще бъде подкрепена с **допълнителни 10,0 млн. лв.**, което ще позволи да бъдат обхванати **15 хиляди случая повече** от 2020 г. Това е една традиционна правителствена политика на подпомагане на уязвимите групи, но според КНСБ, **все още е подценено нивото на натуралното измерение на потреблението на енергия**, което служи за основа при остойностяване на помощта за съответния отоплителен сезон.

Специално включени са в това перо на разходите **47 млн. лв.**, предназначени за оказване на подкрепа на пенсионерите с пенсии над новия минимален размер на пенсията за ОСВ (300,01) и до нивото на линията на бедност (369 лв.).

### **1.2. Хора с увреждания**

По отношение на хората с увреждания акцентът е върху създаването на предпоставки за социалното им приобщаване и предоставянето на интегрирана и индивидуално ориентирана подкрепа. За политиките към хората с увреждания бюджет 2021 предвижда **общи разходи на сума 703,1 млн. лв.** Тези средства включват месечната финансова подкрепа за лицата с увреждания, която е **увеличена с 21,4 млн.лв.** (за 14 хил.човека), **увеличениите със 122 млн.лв. разходи по Закона за личната помощ (за 13,1 хиляди човека в повече)**, а така също субсидията, предоставяна на представителните организации на и за хора с увреждания.

**79,7 млн.лв.** от това перо са предвидени и за социалната услуга „**Асистентска подкрепа**“, която в следващата година ще бъде финансирана като делегирана държавна дейност.

### **1.3. Подкрепа за семействата с деца и семейства, които полагат грижи за деца в риск.**

За мерките в тази част от социалната компонента на бюджет 2021 г. са предвидени **963,2 млн. лв.** в бюджета на МТСП, или **увеличение с 390,0 млн. лв.** спрямо 2020 г.

Увеличението на средствата по тази програма ще позволи през 2021 г. **месечната помощ за деца** до завършване на средно образование по ЗСПД да се превърне в универсално плащане за всички семейства (отпада доходния тест). Това е една мярка, която КНСБ приема, доколкото универсалността беше традиционна практика за България и превръщането на т.н. детска добавка в социална помощ не бе посрещнато добре. Но от материалите към проекта става ясно, че отпадането на доходния тест е временно и само за 2021 г. Това поражда сериозно безпокойство, че в края на годината ще се изправим пред скандална ситуация на отнемане на социална придобивка. Ето защо КНСБ настоява за яснота дали става дума за временна мярка, с оглед пандемичната обстановка и нарасналите разходи на всички семейства с деца или за трайна смяна на парадигмата на това плащане.

Посочената обща сума обезпечава необходимите средства за разширения чрез повдигане на доходния критерий (от 450 на 500 лв.) обхват на **еднократните помощи при бременност**, както и увеличаването на **месечни помощи за отглеждане на дете до 1 година от 100 на 200 лв.**

В рамките на тази сума ще се финансира и новата **еднократна помощ за ученици от 8 клас**, за изплащането на която няма да има подоходен тест, както и увеличаването помощта за учениците в първи клас от 250 на 300 лв., също без подоходен тест.

И през 2021 г. със 73 млн.лв. разход ще се прилага мярката в условията на извънредна епидемична обстановка - **родителите, чиито деца са до 14 г. и те не могат да работят дистанционно или да ползват платен отпуск да бъдат подпомагани от държавата с парични помощи**. Както е известно, тези помощи се прилагат при подоходен тест и са диференцирани по размер в зависимост от броя на децата в семейството. Доколкото подоходният тест беше установен на нивото на МРЗ за 2020 лв., **КНСБ счита, че би било редно той да се коригира с новия размер на същата, за да не се допусне ограничаване на обхвата на мярката.**

## **2. Пенсионна политика**

По параметрите на пенсионната политика КНСБ е предоставила отделно и подробно становище, изразено по проекта на бюджета на ДОО за следващата година, но доколкото връзката с консолидираните финанси на проекта на ЗБДБ, както чрез приходите, така и чрез разходите на осигурителната система, е очевидна, ще отбележим няколко най-важни, според КНСБ, постановки по въпроса. **Но веднага трябва да приветстваме, че за първи път разходите за пенсии като дял от БВП на страната надминават, макар и с малко, психологическата граница от 10 на сто.**

Най-напред, с оглед на връзката между осигурителните политики, които дефинират усилията за повишаване на приходите в пенсионната система, Синдикатът има доста по-малко основания да подкрепи вносителите, отколкото по отношение на разходните параметри на пенсионната политика в 2021 г. Особено нелогичен е заложеният за поредна година нулев ръст на минималния осигурителен доход за земеделските производители и тютюнопроизводителите. Доколкото тези две категории осигурени лица съответстват по статут на самоосигуряващите се лица, минимумът, който би трябвало да се наложи като ръст на МОД за тях е 6,6 на сто - съответно на ръста на МРЗ за страната, или 447,72 лв., т. е. **450 лв.**

**Минималните осигурителни доходи по икономически дейности са увеличени единствено там, където са били под новата МРЗ за 2021 г., а на практика актуалното съотношение между 650 лв. и фактическите средни осигурителни доходи, особено за групите персонал със средна и висока квалификация сочи, че такава възможност има и тя би трябвало да се използва като инструмент за борба със сивата заетост.**

Нивото на **максималния осигурителен доход** също остава непроменено – 3000 лв. КНСБ счита, че този осигурителен параметър, също трябва да се увеличи поне с ръста на МРЗ за страната (6,6%) и **да се установи на 3200 лв.** Задържането му за дълго време пречи също и на адекватността на пенсиите. В случая, повишаването на максималната пенсия (с преходна разпоредба в ЗБДОО), без обвързка с максималния осигурителен доход, както е предвидено в КСО, създава реална **опасност на 1 януари 2022 г. да се окажем в ситуация на намаляване размера на максимална пенсия на 1200 лв. (40 на сто от 3000 лв.), както всъщност повелява законът.**

По оценка на КНСБ, други решения по отношение на замразените параметри на осигурителните приходи, **биха повишили приходите на системата със стотина**

милиона на нетна основа. С толкова би се намалила и сумата, която Проекта на ЗБДБ предвижда за балансиране на проекта на ЗБДОО за 2021 г.

Тук е моментът да изтъкнем, че по отношение на приходите от осигурителни вноски законодателството се нуждае от радикална промяна, с която да се прекрати практиката да се декларира дължимост, т.е. невнасяне на осигурителни вноски за неограничен период от време. Досегашната практика не само развъртава и стимулира пренебрежително отношение към публичните вземания, но съдържа възможностите за подобряване финансирането на осигурителната система, в т.ч. здравното осигуряване. Освен това е аргумент за убеждаване и на някои от наемните работници, особено по-младите и неопитни от тях, да се примиряват с такова поведение на работодателите си. В тази връзка КНСБ убедено настоява в рамките на първото тримесечие на 2021 г. да се разработи и въведе нормативен регламент, който да ограничи дължимостта на осигурителните вноски (отнася се и за тези за здравното осигуряване, разбира се) за период не по-дълъг от 6 месеца. След изтичането на този период да се прилагат бързо и по най-строг начин всички мерки за принудително събиране, като до издължаването на дължимите суми върху тях се налага лихва на ниво ОЛП+10 пункта.

Що касае мерките в подкрепа на адекватността на пенсиите КНСБ има не малко основания да изкаже одобрение и удовлетворение. Все пак сме изкушени отново да обърнем внимание на мерките за текущо повишаване адекватността на пенсиите, които КНСБ счита за най-обективни и справедливи. Естествено едната от тях е осъвременяването, но периодично би трябвало да си позволяваме то да се провежда не само с минималния процент по т.н. Швейцарско правило. Но истинското поддържане на съотношението принос-права по отношение на всички пенсии, синдикатът вижда в последователното и планомерно увеличаване приноса на осигурителния стаж в размера на пенсиите за ОСВ до достигане на коефициента, който сега е 1,2 до ниво 1,5 за всяка година ефективен осигурителен стаж.

Отбелязваме увеличаването на минималната пенсия за стаж и възраст с 20 на сто от началото на годината, както и размера на максималната пенсия. Предвидено е и осъвременяване на пенсиите, съгласно закона от 1 юли. За жалост и през 2021 година това ще стане въз основа на минималния процент за осъвременяване по т.н. Швейцарско правило. КНСБ счита, че вместо допълнителните 50 лв. за всеки пенсионер, които през 2020 г. имаха свята обосновка от ситуацията с пандемията, с бюджета за следващата година осъвременяването на пенсиите би следвало по изключение да се приложи от началото на годината.

Не на последно място намираме за полезна и мярката за предоставяне на допълнителна подкрепа на пенсиите между минималната и националната линия на бедност, но обърщаме внимание, че не подкрепяме това да се проведе чрез предоставяне на ваучери. Най-евтиният и лесен метод е тази подкрепа да се предостави в пари и по реда на изплащане на пенсиите.

## V. ПАЗАР НА ТРУДА

Продължителното възстановяване на заетостта от кризата през 2008-2009 г. достигна своя връх през третото тримесечие на 2019 г., когато броят на заетите лица достигна 3299,2 хил. при коефициент на заетост (15+г.) от 55.3%. Всички благоприятни прогнози за устойчив ръст на БВП и на заетостта се сриваха с началото на Ковид-кризата. Спад в заетостта бе отбелязан още през първото тримесечие на 2020 г. - на годишна база с 1.3%, като коефициентът на заетост се намали с 0.3 п.п (от 52.7 на 52.4%). Много по-чувствителен беше той през второто тримесечие, когато заетостта

спадна с 5.6%, а коефициентът на заетост с 2.7 п.п. (от 54.7 на 52.0%). По аналогичен начин, след като националната цел по заетостта от *Стратегия Европа-2020* (76% във възрастовата група 20-64 г.) бе постигната през третото тримесечие на 2019 г. – 76.3%, през настоящата година коефициентът бележи чувствителен спад до 73.0% през първото и 72.2% през второто тримесечие.

Исторически най-ниското **ниво на безработица** за целия период на преход от 3.7% през третото тримесечие на 2019 г. (постигнато в условията на остър недостиг на работна сила, особено на квалифицирана), бе надхвърлено в ускоряващи се темпове, за да достигне 5.9% през второто тримесечие на 2020 г. От 142 хил. безработни през второ тримесечие на 2019 г. техният брой нарасна до 192.2 хил. през второ тримесечие на настоящата година, като по-бързо расте коефициентът на безработица в най-младата възрастова група (15-24 г.) – от 9.5 до 17.0%, а при останалите групи ръстът е по-ограничен.

Трябва да се отбележи обаче фактът, че при горепосочените негативни тенденции броят на **обезкуражените лица** бележи спад с 8.7 хил. през второто тримесечие на настоящата година в сравнение с първите три месеца - съответно от 69,2 хил. до 60,5 хил. Очевидно в случая това е повлияно от кризисната ситуация и засиленото търсене на регистрация в бюрата по труда. Неясната ситуация с продължителността на пандемията, липсата на сигурност извън обхвата на работната сила и своевременно предприетите компенсационни мерки са повлияли в положителна посока за намаляване броя на обезкуражените лица.

**Доходите от труд са повлияни едновременно от няколко фактора** – броя на наетите, силните междуотраслови различия в икономическото и финансово състояние на предприятията, номиналният ръст или намаление на работните заплати, преминаването на една част от наетите в режим на непълно работно време и не на последно място – от навременността на прилагане и степента на използване на антикризисните мерки (в това отношение най-голяма е ролята на схемата 60/40).

**Броят на наетите лица** по трудово и служебно правоотношение през юни 2020 г. достигна 2 239 910, което е с 4.7% по-малко от юни 2019 г., но пък е с 1.2% повече от май 2020 г. От началото на кризата през март започва намаление на броя на наетите, но темповете са силно ограничени от предприетите антикризисни мерки в областта на заетостта и доходите, а през юни спадът дори е преодолян.

Месец на 2020 г.	Януари	Февруари	Март	Април	Май	Юни
Брой наети	2 309 964	2 310 656	2 263 469	2 218 104	2 212 673	2 239 910

*Източник:* НСИ

**В отраслов разрез** най-силен е спадът на годишна база в Хотелиерство и ресторантьорство (-34.8%), Операции с недвижими имоти (-7.4%), Култура, спорт и развлечения (-7,2%), Преработваща промишленост (-6.2%), Други дейности (-5.7%), Административни и спомагателни дейности (-4.5%), Строителство (-4.1%). Единствените отрасли, при които има повишение на броя на наетите лица са Създаване и разпространение на информация и творчески продукти, далекосъобщения (+6.3%) и Хуманно здравеопазване и социална работа (+3.3%).

**Средният брой отработени часове** седмично на 1 заето лице намалява на годишна база, но спадът не е съществен – респективно за първо тримесечие той е от 39,9 на 39,6 часа и за второ тримесечие – от 39,1 на 38,7 часа. Това означава, че потенциалът на непълното работно време за запазване на заетостта не е използван в



максимална степен и предпочитанията към Схемата 60/40 наклоняват към варианта компенсации на пълно работно време.

Средната работна заплата за страната продължава да се увеличава през настоящата година, но темпът на номинален ръст на годишна база спада от 9.0% през първо тримесечие на 6.1% през второ тримесечие. На верижна база (спрямо предходния месец) СРЗ има противоречиво движение през първите 6 месеца на 2020 г., като това допълнително (извън влиянието на горепосочените фактори) се обуславя и от сезонния фактор.

Месец на 2020 г.	Януари	Февруари	Март	Април	Май	Юни
СРЗ – лв.	1323	1308	1321	1323	1333	1355
Ръст в % (предх. месец = 100)	-1.9	-1.1	+1.0	+0.1	+0.8	+1,6

*Източник: НСИ*

**В отраслов разрез** – през второто тримесечие на 2020 г. 5 икономически дейности показват номинален спад на СРЗ спрямо аналогичния период на предходната година: Хотелиерство и ресторантьорство (-17.3%), Култура спорт и развлечения (-9.4%), Други дейности (-2.3%), Селско, горско и рибно стопанство (-1.2%), Транспорт, складиране и съобщения (-0.4%). Около и над средния за икономиката ръст на работните заплати се регистрира в отраслите: Операции с недвижими имоти (+15.5%), Образование (+12.2%), Доставка на води, канализационни услуги, управление на отпадъци и възстановяване (+9.0%), Създаване и разпространение на информация и творчески продукти, далекосъобщения (+7.1%), Професионални дейности и научни изследвания (+6.1%).

Като цяло, нарастването на СРЗ в условията на криза се дължи най-вече на структурни промени в заетостта и прилаганата мярка за запазване на заетостта и дохода по мярката 60/40, но в определени случаи и на номинален ръст на работните заплати (образование, информационни технологии).

### 1. Заетост и безработица

Месечните данни за заетостта и безработицата през 2020 г. показват **силна реактивност по отношение на Ковид-кризата**. Влошаването започна още с появата на пандемията и първите ограничителни мерки през март. Тенденцията се задълбочи през април и май, но след това настъпи очаквания обрат, повлиян силно от предприетите мерки за запазване на заетостта и включването на значителен контингент безработни в заетостта на първичния пазар на труда. Този тренд допълнително бе подхранен от сезонния ръст в заетостта и той продължава до септември. От решаващо значение е, каква ще бъде динамиката в заетостта и безработицата през последното тримесечие на годината. Песимистичните нагласи са свързани с настъпването на втората вълна на пандемията, която би могла да осуети процеса на постепенно възстановяване на икономиката. Оптимистичните очаквания се базират на сравнително бързата адаптация и пренастройване на ограничителните мерки към осигуряването на среда и условия за работеща икономика в ситуацията на пандемия. Доколко това противоречиво съжителство е възможно остава да видим през следващите месеци на годината.

Данните за стопанската конюнктура от бизнес анкетите на НСИ през септември показват, че като цяло общият показател на бизнес климата се повишава с 0.8 пункта, но това е резултат преди всичко от силно позитивните очаквания в

търговията на дребно (ръстът на съставния показател в този сектор е 4.2 пункта). По-благоприятни са очакванията на стопанските ръководители в сектора за обема на продажбите и поръчките към доставчици през следващите три месеца. Съставният показател „бизнес климат в промишлеността“ запазва приблизително нивото си от предходния месец. Промислените предприемачи оценяват настоящата производствена активност като благоприятна, като и прогнозите им за дейността през следващите три месеца се подобряват. Подобна е нагласата и на ръководителите в сектора на услугите. Единствено в сектор строителство се отбелязва спад на съставния показател с 1 пункт в резултат на по-неблагоприятните оценки и очаквания на строителните предприемачи за бизнес състоянието на предприятията.

**Обзорното изследване на заетостта** за последното тримесечие на 2020 г. **ManpowerGroup** показва също противоречиви резултати и предпазливи нагласи на работодателите в България. Плановите за наемане на служители се подобряват с 9 п.п. спрямо предишното тримесечие, но намаляват с 8 п.п. в сравнение със същия период на миналата година. 6% от анкетираните работодатели очакват да увеличат заетостта, 8% предвиждат да я намалят, 79% не прогнозира промяна и 7% не са сигурни относно плановите си за наемане в периода октомври-декември. По отношение на настоящите служители, които са включени в различни програми за задържане на работа или са пуснати в отпуск, 16% от компаниите планират да ги върнат обратно на пълен работен ден, а 1% посочват, че ще ги освободят.

Въпреки че прогнозата за четвъртото тримесечие запазва бавното си темпо вследствие на пандемията, налице са някои окуражаващи сигнали, предвид че увереността за наемане на нови служители се подобрява в пет от седемте индустриални сектора<sup>15</sup>, включени в изследването. Още е рано тези подобрения да се възприемат като поврат на пазара на труда, но трябва да акцентираме също върху някои от дълготрайните трансформационни ефекти на епидемията върху работната сила и начина на работа. Над половината от работодателите (64%) планират да предложат работа от разстояние и гъвкави работни часове, а 10% очакват да осигурят на служителите си 100% дистанционна работа. Пазарът на труда се променя много динамично и той все повече ще се адаптира към променящите се условия.

Според КНСБ, **Бюджет-2021 стъпва върху оптимистичния сценарий** за развитие на икономическата активност и ефекта ѝ върху заетостта. Очакванията за 2020 г. са средногодишният брой на заетите да намалее с 2.6% спрямо предходната година, а средногодишното ниво на безработица да се повиши до 5.6%. Макроикономическата прогноза в средносрочен план свидетелства за плавен старт на възстановяване на заетостта през 2021 г. (+0.9%) и достигане броя на заетите от 2019 г. през 2022-2023 г. (съответно темпове от 1.5 и 0.4%). Заедно с процеса на възстановяване на заетостта се очаква и коефициентът на безработица да намалее първоначално до 5.2% през 2021 г., а през следващите години и до 4,6%, на което ниво да се стабилизира.

Въпреки, че са налице сериозни вътрешни и външни рискове по отношение реализирането на този сценарий, КНСБ счита, че при една **своевременна и силна държавна подкрепа на вътрешното търсене** (потребление и инвестиции), той не само би бил възможен, но и ще бъде добра база за посрещане на огромните

<sup>15</sup> Най-силно темпо на наемане се предвижда в сектор „Хотелиерство и ресторантьорство“, където нетната прогноза за заетостта е +7% и регистрира рязко увеличение от 23 процентни пункта в сравнение с предишното тримесечие. Работодателите от сектор „Финансови и бизнес услуги“ очакват скромно увеличение на служителите, като отчитат прогноза от +5%, а прогнозата на секторите „Промисленост“ и „Друго производство“ е +3%. Работодателите от сектор „Строителство“ предвиждат ограничени възможности за наемане с прогноза от +1%.

предизвикателства при осъществяването на „справедлив преход“ към дигитална и зелена икономика в дългосрочен план.

## 2. Политика по доходите от труд

КНСБ с удовлетворение отбелязва факта, че **политиката по доходи е изведена като водещ приоритет** на правителството в Бюджет 2021 и АСБП 2021-2023 г. Доходите от труд заемат важно място в тази политика. За 2020 г. номиналният темп на нарастване на компенсацията на 1 нает се очаква да спадне от 9.7% през 2018 г. и 6.9% през 2019 г. до 5%. От следващата година обаче се предвижда ускоряване на ръста, като през 2021 г. той ще достигне 5.9% и тази тенденция ще продължи през следващите две години – съответно 6.5% и 6.9%.

**Правителственият пакет по отношение на доходите от труд** включва следните мерки за 2021 г.:

- Увеличение на размера на минималната работна заплата от 1 януари 2021 г. на 650 лв., като този размер се предвижда да се запази през следващите две години - 2022 и 2023;
- Постигане на 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, 57,8 млн. лв. за непедагогическия персонал;
- Осигуряване със средства на увеличението с 30% през 2020 г. на разходите за персонал на системите на органи и администрации, които са натоварени с дейности по овладяване на пандемията и последствията от Ковид-19, в т.ч. за служители на първа линия, които бяха включени в социално-икономическия пакет на правителството;
- Увеличение с 10% на средствата за заплати и възнаграждения на персонала, нает по трудови и служебни правоотношения, включително и на средствата за осигурителни вноски, за всички структури, които не попадат в обхвата на пакета от социално-икономически мерки на правителството;
- Увеличение с 20% на работните заплати на заетите в общинските администрации;
- 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.

**Увеличението на МРЗ** за страната със 6.6% бе предвидено в управленската програма на правителството и в този контекст е резонно, но следва да отбележим, че то идва на фона на неспособността на социалните партньори да договорят вече 4 години взаимно приемлив механизъм за определяне размера на минималното трудово възнаграждение. През целия този период в Специфичните си препоръки към страната ЕК ежегодно в рамките на Европейския семестър изискваше от правителството заедно със социалните партньори да изработи и приеме механизъм с ясни критерии и прозрачни правила за определяне размера на МРЗ.

В хода на експертните преговори, а и след това на политическо ниво, КНСБ предложи и защитаваше модел с разписани процедури и фиксиран коридор за договаряне на МРЗ, но в крайна сметка не срещна подкрепа от работодателските среди, които поставяха нови и нови изисквания (вкл. отпадането на доплащането за трудов стаж и професионален опит). Поради бързо растящите и достигнали вече критични граници неравенства в доходите, **Конфедерацията настоява за предимствен ръст на МРЗ**, с оглед формирането на съотношение от поне 50% спрямо средната работна

заплата за страната. В този контекст считаме за неприемливо намерението на правителството за замразяване размера на МРЗ от 650 лв. през 2022 и 2023 г.

КНСБ напълно подкрепя целенасочената през последните години политика на **ускорено повишаване на заплатите на педагогическия персонал в средното образование**. Резултатите са видими и те са в посока издигане престижа на учителската професия. Убедени сме, че това ще се отрази, макар и с определен времеви лаг, в качеството на преподаване, в повишаване на знанията и уменията на подрастващото поколение.

В същото време държим да отбележим, че в редица бюджетно финансирани дейности заплатите са крайно недостатъчни, налице е системно подценяване на труда в тях, формират се трайно поддържани диспропорции между ведомства, професии, работни позиции. Такива могат да се констатират в държавното управление, работещи „на терен“ агенции, културата, системата на вътрешните работи, институти и агенции в селското стопанство, горите и т.н. Нашите конкретни претенции по сектори са отразени в специален документ – **Искания на КНСБ към Бюджет-2021**. Настояваме те да бъдат разгледани и обсъдени в хода на бюджетната процедура – от НСТС до зала в Народното събрание, като се разкрият допълнителни резерви за удовлетворяване поне на част от потребностите.

Освен това проектът на бюджет за 2021 г. **не предвижда увеличение на квотата за ваучери за храна** по чл. 209, ал. 7 и тя остава в размер на 350 млн. лв., колкото беше и през 2020 г. Макар към момента тази квота действително да не е изчерпана и да бъде достатъчна до края на годината, то според нас, тя не отразява настоящите нужди на пазара и икономическите реалности. Според МФ 2021 г. ще е година на възстановяване КНСБ припомня, че през 2021 г. е предвидено увеличение на МРЗ до 650 лв., като така ваучерите за храна ще представляват още по-малък дял от нея. **Сумата от 2,7 лв. на ден остава и най-ниската в ЕС**, както в абсолютна стойност, така и като дял от минималната работна заплата. За сравнение – **осреднената сума за ваучери за храна в Румъния е 4,2 евро на работен ден, в Гърция – 6 евро на ден, а в Молдова, която не е член на ЕС – между 7,5 евро и 9,6 евро на работен ден.**

КНСБ настоява за **увеличение на квотата за ваучери за храна за 2021 г. от 60 лв. на 100 лв.**, което в абсолютно изражение означава, че са необходими **допълнително 233 млн. лв.** над фиксирания размер от 350 млн. лв. (общо 583 млн. лв.). Тези разчети са валидни при условие, че обхватът на хората, които имат възможност да се възползват от тази мярка, се запази. Добра идея е и да се помисли в посока **увеличаване на данъчните облекчения за ваучери на стойност над 60 лв.** предвид динамиката в другите показатели, които измерват нивото на заплащане на работниците и служителите.

По повод на **инициативата на ЕК за „Справедливи минимални заплати“** и проведените две фази на консултации със социалните партньори, КНСБ очаква от правителството да заеме ясна позиция и да поеме конкретни ангажименти по насърчаване на колективното договаряне, справедливо заплащане на труда и възходяща конвергенция на заплатите в рамките на Европейския съюз. В процеса на консултиране и след това ние продължаваме да отстояваме нашата категорична позиция:

- КНСБ настоява за **Рамкова директива на ЕК по минималните работни заплати и колективното договаряне**. Това е единствената гаранция, че държавите членки ще предприемат необходимите действия, следвайки ясно определени цели, като включват социалните партньори в разработването и прилагането на национално специфични механизми и инструменти.
- КНСБ подкрепя анонсирания от ЕКП двоен праг **„МРЗ да не бъде по-малка от 60% от медианната и 50% от средната работна заплата“**, защото той дава



възможност всяка държава да прилага ефективно механизъм на обвързване, независимо от степента на диференциация и поляризация на работните заплати.

- Мерките, които се вземат по отношение на колективното трудово договаряне (особено на секторно ниво) и нарастване на МРЗ до нивото на „заплата за издръжка“ трябва да преследват **възходяща конвергенция на работните заплати и условията на труд**. В тази връзка настояваме и ще работим за две успоредни инициативи:
  - по-детайлна концептуална и практико-приложна интерпретация на „заплатата за издръжка“ в тясна връзка със спецификата на системите на социално осигуряване и социално подпомагане в отделните държави членки;
  - за гарантиране правото на „**еднакво заплащане на труд с една и съща стойност**“, при това този принцип да се прилага както от фирмено до национално ниво, така и по отношение на европейските транснационални компании и техните поделения в различни държави членки на ЕС.
- За да се повиши ефективността на колективното трудово договаряне, механизмите за неговото насърчаване и стимулиране трябва да бъдат обвързани с постигането на определена цел – **примерно минимум 60% покритие на работниците и служителите с КТД**. Държавите членки с по-ниска степен на покритие, вкл. и в отделни сектори, да бъдат задължени да набележат срокове и мерки за постигането ѝ – заедно, с общите усилия на социалните партньори.
- И не на последно място, **необходим е постоянен мониторинг**, както на колективното договаряне (особено на степента на покритие с КТД), така и на адекватността на МРЗ и нейното прилагане. Показателите за мониторинг логически следва да се конструират в **обща таблица за наблюдение и да бъдат неразделна част от Европейския семестър и Националния план за прилагане на ЕССП**.

## VI. Секторни политики

### 1. Средно образование

КНСБ и СБУ приемат принципите, върху които се гради философията на Бюджет 2021 за системата на предучилищното и училищното образование, а именно:

- Повишаване на обхвата и качеството в предучилищното образование, предвид неговата базисна значимост за постигане на по-висока образователни резултати в училище за формирането на високо образовани, иновативни и активни личности, способни да се реализират успешно като професионалисти и граждани и така да допринасят за личното си благоденствие и устойчивото развитие на всички социални сфери;
- Реализиране на устойчивите и последователни политики за повишаване привлекателността на учителската професия и социалния статус на българския учител, за стимулиране на професионалното развитие и за усъвършенстване на професионалните компетентности на педагогическите специалисти, включително за подкрепа на иновативното преподаване.

Това всъщност са политики, които произтичат и са в хармония със стратегическите цели на синдиката. Приемаме по принцип проекта за Бюджет 2021 в параметрите, свързани с предучилищното и училищното образование, оценявайки го като реалистичен и обезпечаващ финансово в голяма степен политиките в средното

образование, които ние защитаваме. В средносрочен план - през 2022 и 2023 г. настояваме да не се допуска намаляване на средствата за средно образование като дял от БВП.

## **2. Висше образование и наука**

В проекта за държавен бюджет в сектора на висшето образование и науката са осигурени допълнителни 65,9 млн. лв. за повишаване на възнагражденията на най-ниските академични длъжности (48,2 млн. лв.), увеличаване на средствата за стипендии на студентите (6,0 млн.лв.) и увеличаване на средствата за издръжка на обучението (11,7 млн. лв.). С тези мерки правителството цели задържането и мотивирането на младите преподаватели и обезпечаването на кадри в системата на висшето образование. Проектобюджетът прогнозира ръст на дела на гражданите между 30-34 години със завършено висше образование с 0.2 пункта през 2021 и с 0.6 пункта през 2022 г.

Ключовите индикатори за изпълнение и целевите стойности спрямо финансирането за научноизследователска и развойна дейност поставят изисквания инвестициите да се покачат до 1.6% през 2021 и до 1.7% през 2022 г., или с 0.1 пункта на година, което е далеч от поставената цел на Европейския съюз от 3%, по която България е далеч назад спрямо другите държави членки на ЕС.

Въпреки че тазгодишният проект за държавен бюджет предвижда увеличаване разходите за стипендии и за размера на възнаграждението на академичния състав, остават нерешени два основни проблема във висшето образование и науката.

За да бъдат постигнати част от посочените стратегически и оперативни цели на Министерството на образованието и науката за качествено развитие на системата на висшето образование, „генериране на иновативни научни разработки“ и „увеличаване на тяхната добавена стойност“, са нужни по-смели действия при финансирането на стипендиите на студенти и докторанти, които да предоставят повече финансова стабилност и възможности на обучаващите се и младите учени в България.

Дългосрочната тенденция за недофинансиране на НИРД продължава като реалното финансиране в страната е около два пъти под поставените цели от 1.5% за 2020 и 1.6% за 2021. Данните от Евростат показват, че през 2018 г. разходите за НИРД са били едва 0.76% от БВП в сравнение със 2.11% средни нива в ЕС за същия период.

## **3. Здравеопазване**

Съгласно Проект за бюджет на Министерство на здравеопазването се предвидени 123 млн.лв. повече спрямо Закона за бюджет на Р България за 2020г. Това, което следва да се отбележи като положителна оценка, е, че се увеличават средствата по всички параграфи. Основната задача остава стабилизиране и опазване на здравната система и най-вече персонала в лечебните и здравни заведения в условия на продължаваща пандемия на COVID- 19.

Увеличават се със 65,7млн.лв. средствата за възнагражденията на персонала в структурите в системата на Министерство на здравеопазването. В условията на пандемията на COVID-19 се видя значимата роля на структурите на пряко подчинение на Министерство на здравеопазването. Едва сега беше оценен труда на работещите в системата на РЗИ, Националният център по заразни и паразитни болести, Националният център за обществено здраве и анализ и други структури на МЗ.

Увеличават се с 48,9 млн.лв. субсидиите за болнична помощ за медицинските дейности извън обхвата на задължителното здравно осигуряване, в т.ч. за поддържане готовността на клиниките, отделенията по инфекциозни болести, психически

заболявания, активна туберкулоза, обслужени спешно болни без хоспитализация, както и за лечение в отдалечени и труднодостъпни райони за оказване на медицинска помощ. Тези средства ще дават възможност за увеличение на средствата постъпващи в Областните и Общинските многопрофилни болници.

Увеличение с 6,1млн.лв. за въвеждане на NAT технология за диагностика на дарената кръв ще даде възможност за качествени кръвни продукти и по-малка вероятност за заразяване на пациенти чрез кръвни продукти. Предвидени са 75,0 млн.лв. за осигуряване на ваксини за COVID- 19.

Увеличението на средствата за капиталови разходи с 14,9 млн.лв. за изграждане на информационни системи е предпоставка за подобряване на организацията за подобряване качеството на медицинските услуги.

В проектобюджета Общинско здравеопазване (ДУЗ) за 2021г. за делегираните от държавата дейности за здравеопазване по бюджета на общините са предвидени разходи 1 209,9 млн.лв., като те се увеличени с 39,9 млн. лв. (23%). Стандартите за медицинско обслужване в здравните кабинети са увеличени средно с 20%, а тези за яслени групи и детски ясли средно с 22%.

Трябва да отбележим обаче, че за да бъдат в съответствие с политиката по доходи, договорена на ниво отраслов колективен договор и нарастване на минималната работна заплата, средствата за 2021г. по стандартите за детско и училищно здравеопазване трябва да бъдат увеличени с 54 млн.лв. спрямо 2020 г. Освен това, според Федерацията на синдикатите в здравеопазването към КНСБ е необходимо:

Да се въведе стандарт за здравен кабинет – независимо от ниския брой деца и ученици в образователните институции в тях има разкрит и функциониращ здравен кабинет. Средствата по стандартите са крайно недостатъчни за осигуряване на възнаграждения на медицинските специалисти и разходите за осигурителни вноски от работодател. Затова е необходимо да се осигурят допълнително средства, които да осигурят повече средства за разходи за персонал.

Да се въведе нов стандарт за яслени групи в детските ясли - ежегодно да се наблюдава намаляването на брой деца в яслени групи в детските ясли. Средствата по стандартите са недостатъчно в по- голяма част от общините за достигане на началните основни заплати по категории персонал, съгласно договореностите в отрасловия колективен договор. С въвеждане на нов стандарт ще се гарантира ежегодно повече средства в дейност детски ясли.

#### **4. Култура**

В проектобюджета за 2021 г. правителството предвижда увеличаване размера на текущите разходи за делегираните от държавата дейности в областта на културата за общините в размер на 15,1 млн. лв. повече спрямо ЗДБРБ за 2020 г. Броят на субсидираните бройки на читалищата са увеличени с 40 бр. за новорегистрирани читалища, за тези с регионален характер – с 49 бр., от които 20 бр. са предвидени за Културен център „Епископската базилика на Филипопол“ – гр. Пловдив.

Сред ключовите индикатори за изпълнение и целеви стойности, бюджетът не предвижда ръст в броя на подкрепяни проекти на година, в това число влизат 150 броя проучвания, реставрации и консервация на недвижимо културно наследство, от 15 до 20 броя образователни програми в музеи и галерии, 36 броя български филми, от 20 до 45 броя проекти в областта на музейното дело и визуалните изкуства, 60 броя популяризиране на българско кино чрез участие на международни фестивали, 150 проекти в областта на сценичните изкуства, литературата, любителското изкуство, 28

броя изяви на български творци на международна сцена и фестивали, 22 броя събития и чествания с национално и международно значение.

Стандартите за музеите, художествените галерии и библиотеките с регионален характер са завишени с 10% и са разчетени средства за увеличение на заплатите с 10%. За държавните културни институти в областта на културното и аудиовизуалното наследство е предвидено увеличение на текущите разходи в размер на 1 млн. лв. и увеличението на стандарта за субсидирана бройка е увеличен с 10.9% спрямо 2020 г. Стандарта на Националната библиотека „Св.Св. Кирил и Методий“ е увеличен с 25.8%. Допълващите стандарти за закрити площи са променени диференцирано.

На практика предвидените ежегодно ръстове на стандартите в културните институти само на база „догонване“ на минималната работна заплата водят до изравняване на възнагражденията на квалифицираните специалисти и тези на неквалифицираните.

Не е посочено допълнително финансиране за разходи за труд в други сектори на културата, въпреки че заетите именно в културната сфера бяха едни от най-силно засегнатите от икономическата криза вследствие на Covid-19. Нещо повече, поставените целеви стойности в сектора не показват желание за ръст на броя финансирани проекти на година.

Сред приоритетите на политиката в областта на съвременните сценични изкуства в проектобюджета са посочени редица мерки, които комерсиализират тази сфера и намаляват тежестта на публичното финансиране. Някои от тези мерки са: повишаване на ефективността на маркетинга и атрактивността на предлаганите културни продукти, увеличаване на обвързването на изкуството с туристическите продукти, привличане на европейско финансиране и на донори, разширяване на гамата на предлаганите продукти в чужбина. Въпреки че и този проектобюджет предвижда финансиране на творчески проекти, ниското заплащане в сектора не може да бъде компенсирано по този начин.

## **VI. Управление на средствата от европейските фондове и програми за периода 2021-2023 г.**

Средствата от европейските фондове и програми като значим лост за устойчив икономически растеж следва да бъдат отговорно планирани и успешно **инвестирани** за по-висока и качествена заетост, социално включване, териториално сближаване и изграждане на конкурентоспособна и иновативна икономика. Първоначален тласък за преодоляване на последици от пандемичната криза и подготовка за **екологично, цифрово и устойчиво възстановяване на икономиката** може да бъде постигнат със заделения за България ресурс по инициативата на Европейския съюз REACT-EU чрез пет от действащите оперативните програми от програмен период 2014- 2020 г.

За КНСБ е изключително важно предложеният **обширен план за възстановяване на Европа** и многогодишната **финансова рамка за периода 2021-2027 г.** да подпомогнат преодоляването на икономическите и на социалните последици от корона-вирусната пандемия, задвижването на европейското възстановяване и запазването и създаването на **качествени работни места**.

**Механизъмът за възстановяване и устойчивост (Recovery and Resilience Facility)** като ключова програма на Инструмента за възстановяване на ЕС изисква прецизен **Национален план за възстановяване и устойчивост**. Финансовият пакет от 5,981 млрд. евро грантове и около 4,0 млрд. евро заеми очакваме да подпомогне



публичните инвестиции, особено в здравеопазване, НИРД, образование и обучение, селско стопанство и др.

КНСБ очаква приноса на новата инициатива **NEXT GENERATION EU** чрез нейните два механизма:

- **REACT-EU** (1,283 млрд. лв.) чрез приоритизиранияте оперативни програми да насочи инвестиции за възстановяване на пазарите на труда, подпомагане на системата за здравеопазване и превантивни мерки, подкрепа на ликвидността на малките и средните предприятия;
- **Механизъмът за възстановяване и устойчивост** да финансира до 31 декември 2022 г. грантово съществени за България **реформи и инвестиции**, с цел смекчаване на икономическото и социалното въздействие на пандемията и превръщането на икономиката ни в по-устойчива и издръжлива на сътресения и по-добре подготвена за предизвикателствата на екологичния и цифровия преход, в т.ч. чрез **нови форми на дистанционна работа** и въвеждане на ИКТ системи и приложения.

Наред с прецизното **планиране** за гарантиране на постъпленията към Република България през съответните години са важни **темповете на извършване на разходи** по програмите, които се сертифицират към ЕК и необходимостта от **текущо осигуряване на национални средства** за извършване на плащания във връзка с въведените правила за възстановяване на 90% от сертифицираните разходи преди годишното уравниване на сметките с ЕК на база представените от държавите членки годишни счетоводни отчети.

КНСБ подкрепя приоритетите в областта на **селскостопанската политика 2021-2023 г.**: осигуряване на стабилна пазарна среда, подкрепа на доходите на земеделските стопани и развитие на селските райони чрез: директните плащания и пазарната подкрепа на земеделските стопани (1-ви стълб на ОСП) и политиката за развитие на селските райони (2-ри стълб на ОСП). По схемите за директни плащания на земеделски стопани за сметка на ЕС през 2021 г. – 1 604,9 за 2022 г. и 2023 г. се предвижда да бъдат усвоявани по 1 567,4 млн. лв. годишно. Намираме за уместно допускането на различни механизми за пазарна подкрепа, с цел стабилизиране на пазара в сектори, като зърнени култури, ориз, мляко; помощи за повишаване на консумацията на някои продукти; пазарна подкрепа за лозаро-винарския сектор, пчеларство, плодове и зеленчуци и други.

По **Други сметки за средства от ЕС и средства по други международни програми и договори**, за които се прилага режимът на сметките за средства от ЕС е видно, че с актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2021-2023 г. в областта на регионалното развитие и транспорта (проекти по Механизма за свързване на Европа) са разчетени приходи, които са значително под предвидените разходи и съответното съфинансиране от държавния бюджет.

Изчисленията на **Вноската в общия бюджет на ЕС за периода 2021-2023 г.** е с много условности, поради зависимост от бъдещите Решение на Съвета относно системата на собствени ресурси на ЕС, Регламента за Многогодишната финансова рамка (МФР) на ЕС за 2021-2027 г. и множество показатели на държавите членки. При анализирания допускания прогнозният размер на вноската на Република България в общия бюджет на ЕС по години за периода 2021-2023 г. е: 1 462,6 млн. лв. за 2021 г., 1 484,0 млн. лв. за 2022 г. и 1 554,7 млн. лв. за 2023 г.

Прегледът на очакваните макроикономически ефекти от усвояването на средствата от ЕС за тригодишния период показва положителен резултат, като към 2023 г. **нивото на БВП** се очаква да бъде с **5,0% по-високо** в сравнение със сценария, при който тези средства не се оползотворят. Този ефект е резултат от увеличението в **инвестиционните разходи** с положителното влияние върху **производството** в

страната. Допълнителен импулс се генерира по линия на **частното потребление** поради допълнителен **8,0% ръст в заетостта** и **3,3% на средната работна заплата**. Позитивният ефект върху тези основни компоненти на БВП е прогнозиран да достигне 23,6% за частните инвестиции и 6,1% за частното потребление.

### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

КНСБ оценява проекта на Бюджет за 2021 г. като много по-добър спрямо миналогодишния, когато бяха отделени значително по-малко средства за повишаване на работните заплати. С оглед на изложените наши аргументи, към настоящия момент сме удовлетворени от по-голямата част от заложените компоненти и съдържащите се в тях политики, мерки и параметри в Бюджет 2021 г.

### **КНСБ подкрепя:**

Заложената тенденция за бързо възстановяване на икономически растеж (V-образно възстановяване), с основен принос на вътрешното търсене и в частност потреблението, което е единственият параметър и през 2020 г., който допринася положително за растежа.

Нарастващата преразпределителна роля на държавата в приходната и разходната част като дял от БВП.

Прилагането на сравнително добре балансиран анти-кризисен пакет от мерки, с предвидена допълнителна възможност (буфер) за аткивиране на ресурс при настъпване на форсмажорни обстоятелства.

Визираната като първи приоритет политика по доходите от всички източници в редицата от приоритети на разходните политики, нещо което се случва за пръв път.

Покачването размера на минималната работна заплата за страната, като важен инструмент за намаляване контингента на „работещите бедни“, ограничаване на неравенствата и преодоляване на речесията.

Поставянето на важни социални системи като приоритетни сфери на развитие и финансиране – образование, здравеопазване, подкрепа адекватността на пенсиите.

Усилията на правителството за повишаване на събираемостта на данъците и социално-осигурителните вноски.

Мерките за борба с данъчните измами и сивата икономика, които са предпоставка за намаляване на бюджетния дефицит.

### **КНСБ откроява следните слабости и дефицити:**

Подценяването на фактора труд на макро- и секторно равнище относно приноса му в създаването на крайната добавена стойност.

Липсата на реформа в съществуващата система на плоско данъчно облагане и в същото време необосновано допуснатите „изключения от единната ставка по ДДС“.

Липсата на достатъчно финансиране на няколко важни обществени сфери – култура, селскостопански структури.

Задържането на максималния осигурителен доход на ниво 3 000 лв. и заложеният за поредна година нулев ръст на минималния осигурителен доход за земеделските производители и тютюнопроизводителите.

Липсата на вслушване в социалните партньори по отношение на въпроси като – интегрирането на елементи на семейно доходно облагане и въвеждането на необлагаем минимум.

#### **Настояваме за:**

Постигането на по-пълна сходимост на ниво приоритетност на антикризисните и възстановителни мерки и източниците за тяхното финансиране (през бюджета, оперативните програми, SURE и инструментите на NextGeneration EU), с оглед по-добра синергия, допълване и възможности за надграждане.

Въвеждането на необлагаем минимум, като първа стъпка в реформирането на системата и въвеждане на семейно доходно облагане.

Ясно заявена визия за възходяща конвергенция и достигане в средносрочен план равнища на БВП и доходите в размер на 60% от средноевропейските нива (ППС).

Предприемане на конкретни ангажименти и политики с цел намаляване на нарастващите неравенства в страната ни и в контекста на стратегията за развитие на България 2030.

**В заключение** – оценяваме усилията на правителството и заложените допълнителни средства спрямо предходната година, които са рекордни по своя характер. Отчитаме негативната икономическа ситуация, породена от пандемията и смятаме, че Бюджет 2021 г. е доста експанзивен, като адресира голяма част от проблемите, които и КНСБ отбелязва. Бюджет 2021 г. допринася качествено за намаляване на отрицателните последици от кризата и ограничава спада на БВП до икономически и обществено приемливи граници. С този бюджет страната ни се връща отново към добрите тенденции в политиката по доходите, които започнаха с Бюджет 2019, но бяха частично нарушени в Бюджет 2020. **Всичко изброено до момента, ни дава основание да подкрепим проекта на Държавен Бюджет за 2021 г., въпреки констатираните на моменти недостатъци и критики.**