

КЪДЕ ИЗТИЧАТ ПАРИТЕ НА ДАНЪКОПЛАТЦИТЕ

Кризите пред които е изправена България като възможност за реформи

Процедурата по прекомерен дефицит - възможност за фискална консолидация

Препоръки на ЕК

Административна реформа

Пламен Орешарски, д-р по икономика

София, юни 2026

Влошаване на фискалната позиция на страната

- Разрив във фискалната политика в периода 2020 – 2025 година – динамика на реализираните бюджетни дефицити и натрупани публични дългове

Година	Бюджетни дефицит (%)	Публичен дълг (%)	Публичен дълг (млрд. €)
2020	-4.0%	24.7%	16.3
2021	-4.0%	23.8%	17.0
2022	-2.9%	22.5%	19.4
2023	-2.0%	22.9%	21.7
2024	-3.0%	23.8%	25.0
2025	-3.5%	29.9%	34.6

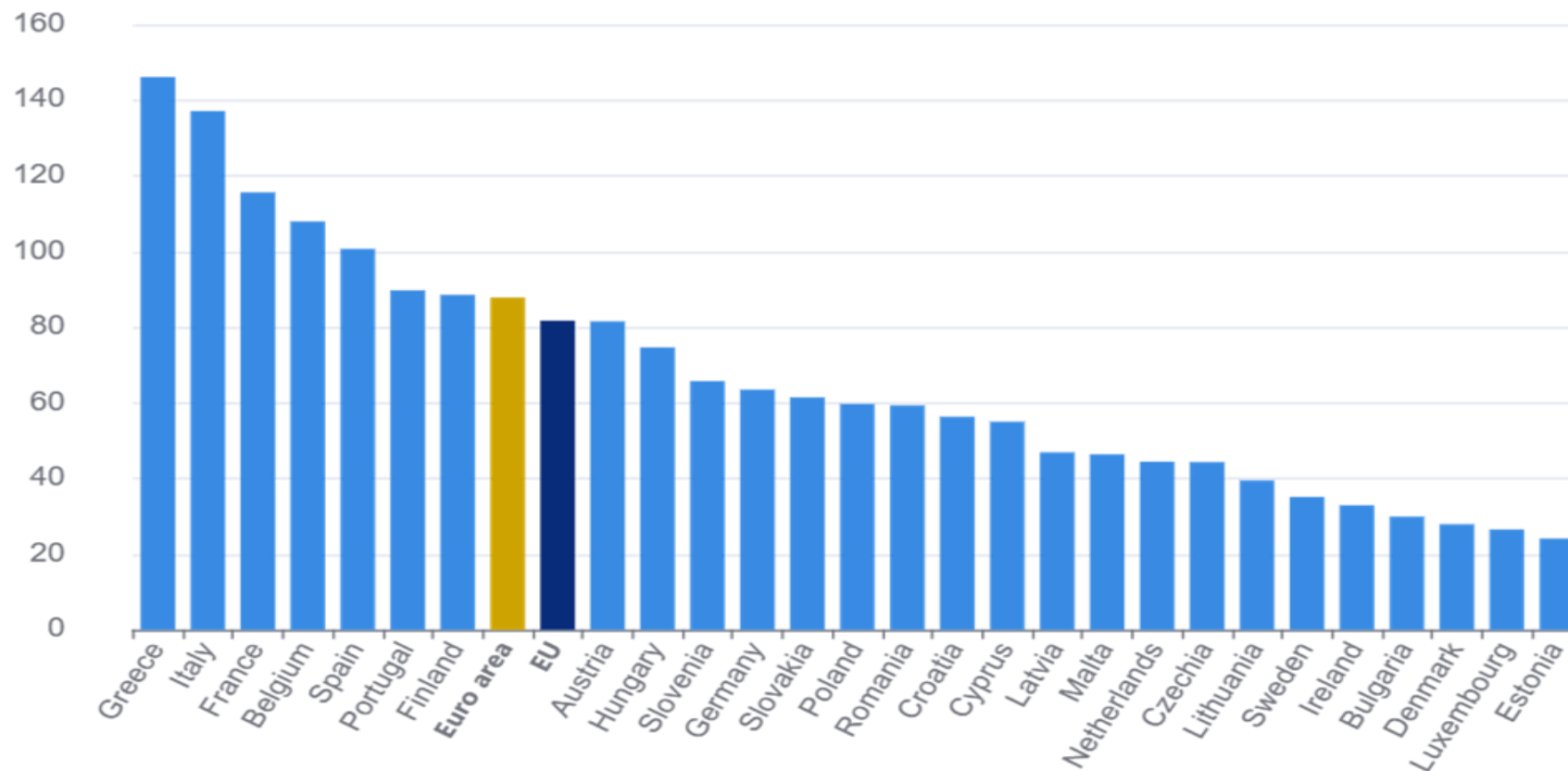
Параметри на фискалното разпускане

- Номиналният държавен дълг се увеличава от 12.4 до 34.6 млрд. € - ръст от 22.2 млрд. € за последните 6 години
 - Само през 2025 г. публичният дълг нараства с 9.6 млрд. €.
 - България все още запазва статута си на ниско задлъжняла страна, но влошаването протича доста бързо (виж следващите графики)
- Бюджетният дефицит за 2025 година надхвърля референтната стойност от 3%
 - Поне 12 други страни членки са в сходна позиция
- Увеличението на публичния дълг за последните 6 години надвишава сумата на реализираните бюджетни дефицити с близо 6 млрд.€
 - Увеличение на дълговете – 22,2 млрд. €, при сумарни дефицити – 16,4 млрд. €
 - Преобладаваща част от разликата - ръст на фискалните резерви – около 4,4 млрд.€

Публични дългове по страни членки - 2025 г.

General government gross debt to GDP ratio, 2025Q4

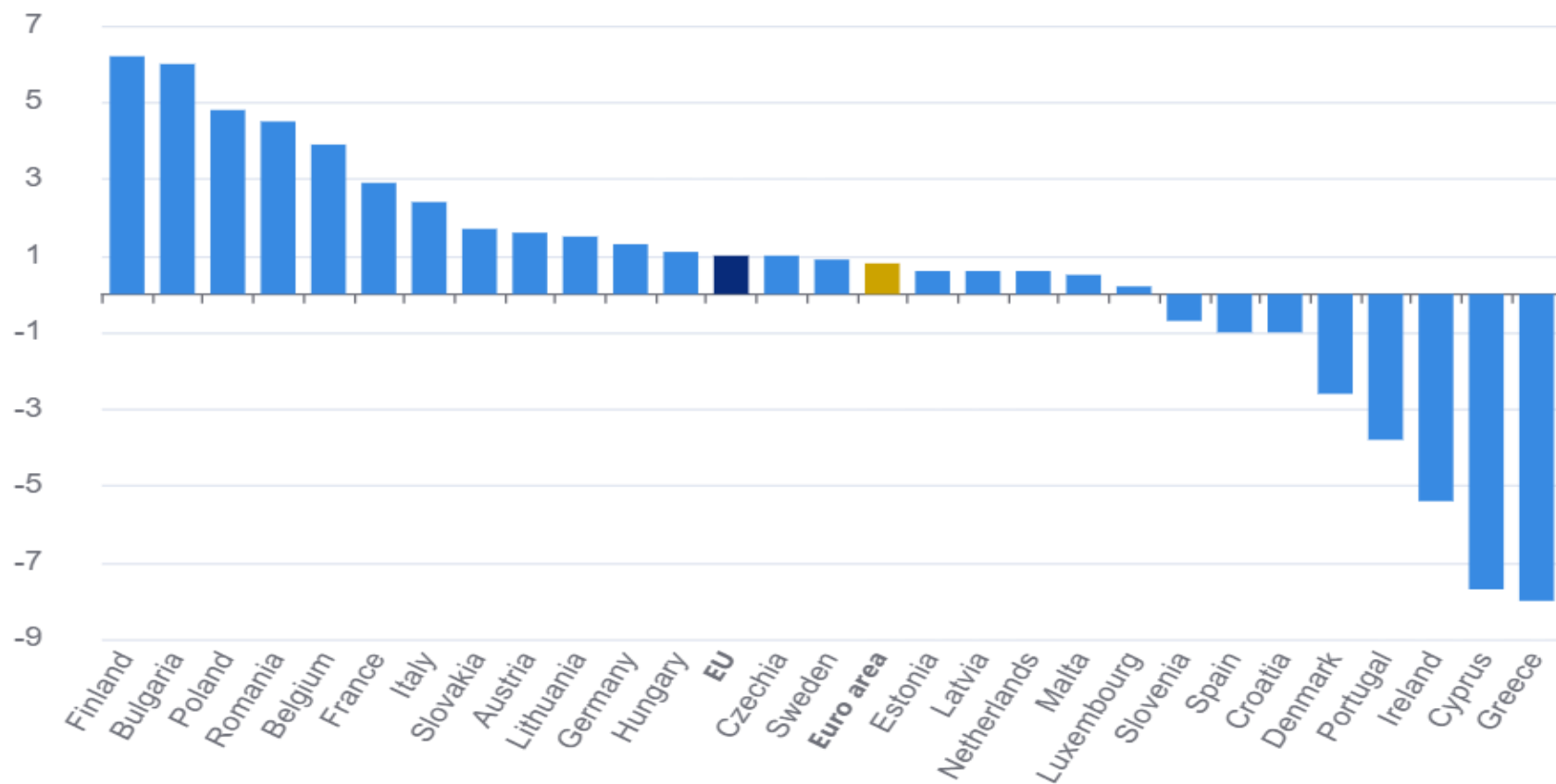
In percentage



Ръст на публичните дългове по страни членки за 2025 г.

Changes in general government gross debt to GDP ratio, 2025Q4 compared to 2024Q4

In percentage points



Направления на дефицитното финансиране

- Сумарни бюджетни дефицити за 2020-2025 година – около 16,4 млрд.€
 - Проследяването на структурното увеличение на разходите за периода позволява обобщаване на следната ориентировъчна картина:

Разходно направление	Дял от сумарния дефицит
Пенсии	45–55%
Заплати в бюджетния сектор	25–35%
Други социални плащания	10–15%
Останали фактори	5–15%

- Преобладаваща част от увеличените разходи са с постоянен характер, които не са покрити с текущи приходи – източник на дефицити и натрупване на дългове

Увеличения на основни бюджетни разходи

- Разходи за пенсии – за периода 2020-2025 г. е реализирано увеличение от над 125 %

- COVID-добавки
- Преизчисляването на пенсиите;
- Ежегодни осъвременявания;
- Увеличаване на минималната пенсия

Година	Разходи за пенсии
2020	около 10.6 млрд. лв.
2025	около 24.1 млрд. лв.

- Разходи за персонал – реализирано увеличение от близо 120 % за същия период

- Високи ръстове в сектори сигурност и отбрана
- Автоматизъм в индексирането

Година	Разходи за персонал
2020	около 11,1 млрд. лв.
2025	около 24.3 млрд. лв.

- Сумарно разходите за пенсии и персонал са нараснали от близо 22 млрд. лв. до около 48,5 млрд. лв. което е повече от удвояване и заема 50 % от целия ДБ

(виж следващата таблица)

Динамика на основни бюджетни показатели

- Сравнителен анализ на основни бюджетни приходни и разходни показатели за периода 2020 – 2025 години

Показател	2020	2025	Увеличение
Номинален БВП	~120 млрд. лв.	~232 млрд. лв.	+93%
Данъчно-осигурителни приходи	~39 млрд. лв.	~ 68 млрд. лв.	+75%
Разходи за пенсии	10.6 млрд. лв.	24.1 млрд. лв.	+128%
Разходи за персонал	11.1 млрд. лв.	24.3 млрд. лв.	+120%
Общи разходи по КФП	47.9 млрд. лв.	96.7 млрд. лв.	+102%

- Бюджетните разходи нарастват малко над 2 пъти при по-нисък ръст на икономиката.
- Отчетливо е разминаването между ръста на данъчно-осигурителните приходи (75%) и осезаемото увеличение на разходите за пенсии и персонал (близо 125 %)

България в Процедура при прекомерен дефицит

- Процедура при прекомерен бюджетен дефицит (Excessive Deficit Procedure - EDP)
 - Инструмент на Пакта за стабилност и растеж (ПСР), който цели стабилност на публичните финанси.
- Основания за откриване на Процедурата: трайно влошаване на фискалната позиция на страна членка под формата на:
 - Перманентни бюджетни дефицити над референтната стойност от 3%
 - Публични дългове над референтната стойност от 60 %, които не намаляват
- Основание за откриване на Процедура за България:
 - Реализиран бюджетен дефицит за 2025 г. от 3,5 %
 - Прогнозни бюджетни дефицити за следващите две години от над 4 %
 - Извод: наличие на **структурен**, а не еднократен дефицит

Основни стъпки на Процедурата

- Основна цел: да подтикне държавата членка да коригира дефицита си в рамките на определен срок:
 - Доклад от ЕК – оценка на характера на бюджетния дефицит и предпоставките за неговото допускане
 - Мнение/становище на Икономическия и финансов комитет – представители на държавите членки
 - Решение и препоръки от Съвета на ЕС – министрите на финансите ECOFIN се произнасят въз основа на доклада и становището
 - Препоръки за ефективни коригиращи действия – мерки и политики в рамките на определен срок - средносрочен **План за корекции**
- Мониторинг на предприетите от държавата мерки и действия
- Предупреждения – когато не се предприемат действия или същите са формални
 - Съветът издава официално известие с последващи по-строги мерки

Потенциални финансови санкции

- Процедурата при прекомерен дефицит не се характеризира като наказателна, но може да придобие такива характеристики при неспазване на препоръките и отказ да се провежда политика на фискална консолидация
- Основна финансова санкция:
 - Глоба в размер до 0,05% от БВП (натрупваща се на всеки шест месеца) за държави от Еврозоната
 - До момента не е налагана финансова санкция
- Замразяване на плащания на средства от фондовете на ЕС.

Новите фискални правила от 2024 г.

- Реформа на Пакта за стабилност и растеж с промени в процедурите и санкционните правила
- Индивидуализиран средносрочен план за всяка страна, съобразен с конкретните ѝ фискални особености и дългови нужди
- Индивидуален фискален път – средносрочен персонализиран подход за фискална консолидация и най-вече за намаляване на публичния дълг
 - Договаряне с ЕК и одобряване от Съвета
- Автоматично задействане на Процедурата при прекомерен дефицит, при запазени компетенции на Съвета да отлага санкциите
 - Намаляване на санкциите до 0,01 % от БВП
- По-строго третиране на разходите за отбрана, за разлика от предходни периода, когато същите бяха основание страни-членки да избягват Процедурата

Страни-членки в Процедура при прекомерен дефицит

- Действаща Процедура за 10 страни-членки:
Австрия, Белгия, Финландия, Франция, Италия, Унгария, Малта, Полша, Румъния и Словакия.
 - Нови страни потенциални участници в Процедурата:
България, Германия, Естония, Латвия и Словения.
 - България : Комисията вече публикува доклад по член 126(3) от Договора с констатация за поставяне на страната в Процедурата
 - Процедура на излизане от Процедурата – Малта
- Изпълнение на мерките – констатациите на ЕК са, че повечето държави в Процедура са предприели „ефективни действия“ за коригиране на дефицитите
- Предизвикателства пред България – необходимост да се изготвят мерки за фискална консолидация

Констатации в Доклада на ЕК

- ЕК подчертава няколко основни причини за влошаване на фискалната позиция:
 - Увеличенията на **възнагражденията в публичния сектор** - секторите сигурност и отбрана имат повишаване на разходи за персонал само за 2025 година с нетен фискален ефект – 2,1 млрд. лв.
 - Покачванията на **пенсиите**, ежегодната им автоматична индексация и нарастване на **социалните разходи**
 - Определени капиталови и инвестиционни субсидии - държавни предприятия, общини, частни компании, енергийни дружества...
 - Най-вероятно ЕК се фокусира върху компенсациите за цените на електроенергията, подкрепа за държавни предприятия (БДЖ), национални инвестиции, субсидии към публични организации
 - ЕК често поставя акцент върху непродуктивните инвестиции, за разлика от тези в инфраструктура, образование, иновации и т.н.

Препоръки на ЕК по разходните политики

- Водещата препоръка на ЕК е ограничаване на **Нетните първични разходи**
 - Нетни първични разходи – общи разходи – лихви, разходи по европейски програми, разходи, произтичащи от икономическия цикъл (безработица) и др.
 - Да се намали темпа на тези разходи, да не се поемат нови, без осигурен ресурс и да се ограничат политическите решения с траен бюджетен ефект
- Контрол върху **разходите за персонал** – в индиректна форма се препоръчва да се направи административна реформа:
 - Обвързване на увеличенията на РЗ с производителността – това е мярка, близка до замразяване на заплатите
 - Преструктуриране на администрацията
 - Дигитализация и намаляване на дублиращи функции.

Препоръки на ЕК по разходните политики (2)

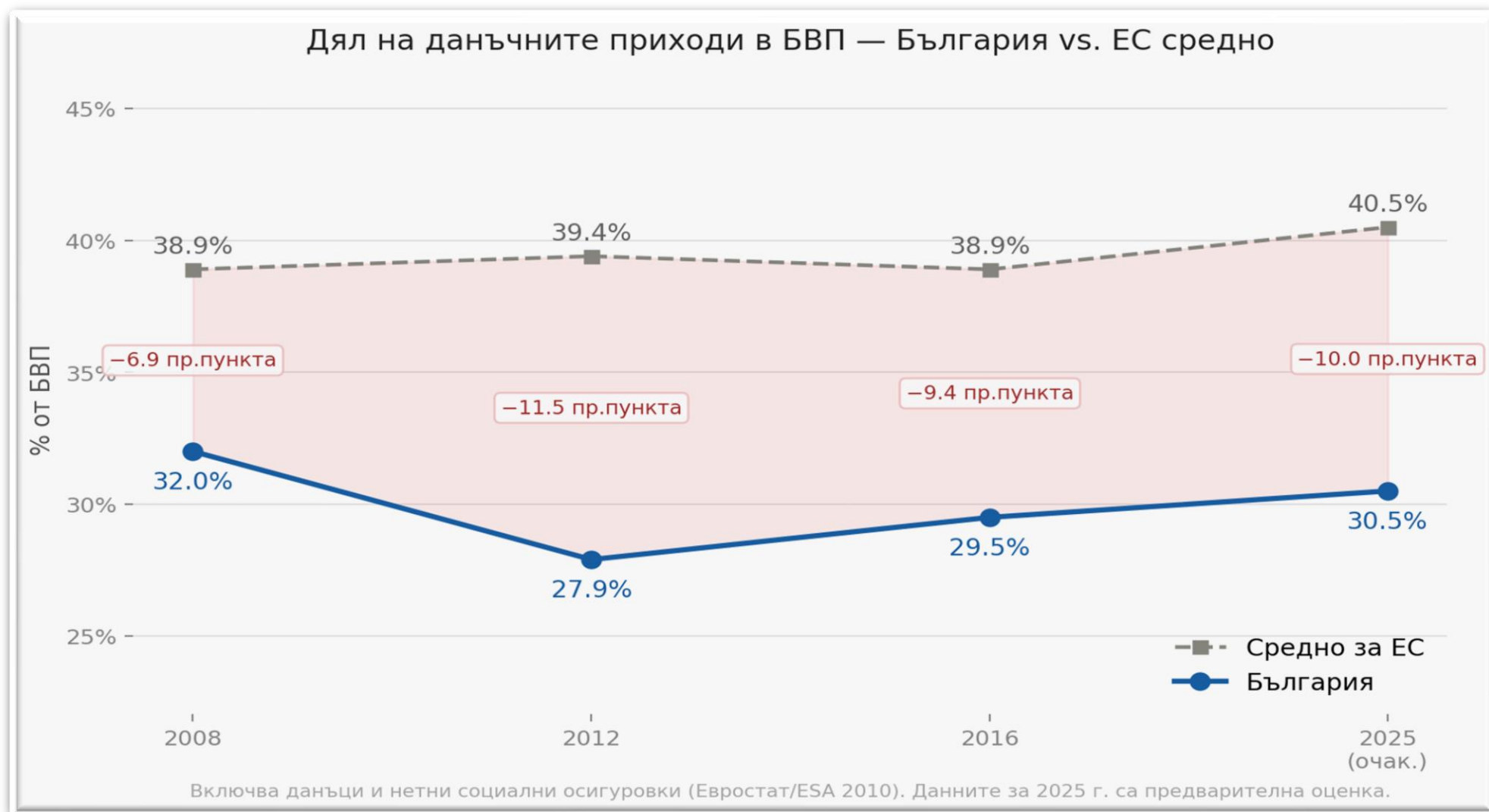
- Повишаване на **ефективността** на социалните разходи
 - По добро таргетиране на социалните помощи
 - Ограничаване на плащания към групи, които не са уязвими (Пример: компенсации по 20 евро за всеки за повишените цени на петрола)
 - Подобряване на контрола върху достъпа до социални програми
- Запазване на **публичните инвестиции** – изрично подчертаване, че фискалната консолидация не следва да ограничава продуктивните инвестиции:
 - Инфраструктурни проекти
 - Образование и иновации
 - Проекти по Плана за възстановяване
- Извод: За целите на фискалната консолидация да се **ограничават текущите**, а не инвестиционни разходи, за да не се възпрепятства растежа и развитието

Препоръки на ЕК по приходните политики

- Водеща препоръка на ЕК е подобряване на **събираемостта** на държавните приходи
 - Борба със сивата икономика и ограничаване на данъчните измами
 - По-добър контрол върху ДДС
 - По-нататъшна дигитализация на приходната администрация
- Намаляване на данъчните изключения с цел разширяване на данъчната база
 - Намалени ставки на ДДС – фискални загуби без полза за потребителите...
 - Данъчни облекчения на доходното облагане
 - Преференциални режими за някои дейности – земеделци, акцизни облекчения...
- По високо облагане на имуществото
 - В сравнителен аспект, България има едни от най-ниските приходи от имуществени данъци и местни данъци и такси
- България е между страните с най-ниски данъчни приходи като дял от БВП

(Виж следващата графика)

Динамика на данъчните приходи като дял от БВП



Мерки, които ЕК не препоръчва

- В публикувания Доклад по член 126(3) от Договора с констатация за поставяне на страната в Процедурата при прекомерен дефицит ЕК не отправя конкретни препоръки и не измества компетенциите на българските власти в следните направления:
 - Премахване на плоския данък и/или увеличение на неговата ставка
 - Увеличение на основната ставка на ДДС
 - Увеличение на ставката на корпоративния данък
 - Намаляване или замразяване на трудовите възнаграждения
 - Намаляване или отказ от индексации на пенсиите
 - Орязване на социални плащания, когато те са насочени към уязвими групи от населението

Плоският данък в коментарите и препоръките на ЕК

- Данъчната политика в ЕС – компетентност на националните власти
 - Отсъствие на общоевропейски правила, извън двойното данъчно облагане и минимални нива на акцизите
 - ЕК не издава препоръки за данъчни правила и ставки в страните членки
- Ежегодният Европейски семестър – механизма на ЕК за оценка на икономическите политики и формулиране на насоки за реформи –
 - Документът дискутира два аспекта на данъчната система – генериране на приходи и разпределение на данъчната тежест
 - Плоският подоходен данък от 10% се прилага без необлагаем минимум, което води до регресивен ефект - ниските доходи понасят относително по- висок а данъчна тежест
 - Данъчните приходи като дял от БВП остават под средните за ЕС
 - Насоки за реформи – въвеждане на необлагаем минимум и по-висока ставка, без насочване към прогресивен данък (Необлагаемият минимум превръща пропорционалния данък в мека прогресия)

За ползите от плоския данък

- **Прилаганият плосък данък** върху персоналните доходи създава благоприятни предпоставки в следните направления:
 - Привличане на инвестиции и капитал – ниската единна ставка намалява пределната данъчна тежест върху доходите от капитал и труд, **поевтинява разходите за персонал** и предпоставя по-висока конкурентоспособност
 - Стимули за труд и човешки капитал
 - Елиминира **дестимулиращия ефект** на пределната данъчна ставка (marginal tax rate) – лица с високи доходи не губят интереса да работят
 - Намалява "данъчната клопка" или клопката на бедността (poverty trap) - лица с ниски доходи са склонни да губят социални помощи и да **влизат в пазара** при нисък данък
 - Административна простота и ниски транзакционни разходи
 - Данъчна съответственост и разширяване на базата
- Извод: **Плоският данък поддържа конкурентоспособността на икономиката**

(Виж следващата графика)

Плосък данък — предпоставка за конкурентоспособност

Привличане на инвестиции

По-ниска пределна данъчна тежест

Предвидима и стабилна данъчна среда

Привличане на ПЧИ и капитал

Трудов пазар и мобилност

По-силен стимул за работа

Намалена данъчна клопка

Привличане на квалифициран труд

Административна простота

По-ниски разходи за съответност

По-малко данъчни изкривявания

Намалени разходи на администрацията

Данъчна съответност

По-малко стимули за укриване

По-широка данъчна база

По-устойчиви бюджетни приходи

Засилена икономическа конкурентоспособност

Ръст · Производителност · Износ · Иновации

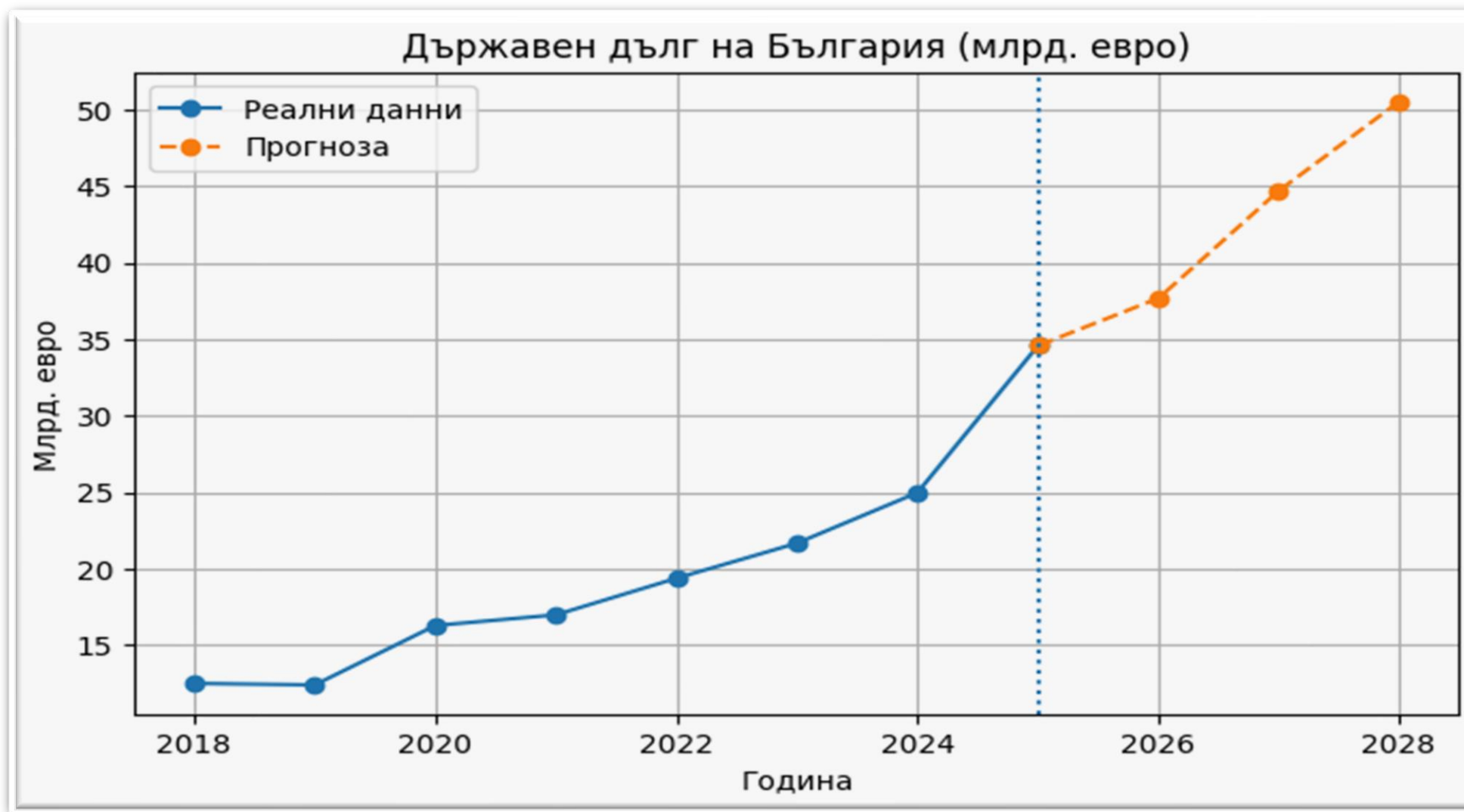
Claude

Бюджетни дефицити и дългове през 2026 - 2028 г.

- В наскоро представения проект на ДБ за 2026 година се официализира наличието на огромен **свръх дефицит** от 7,2 млрд. € или 5,7 % от БВП, който се предвижда да се свие до 3 % през 2028 година.
 - Въпреки това размерът на публичният дълг ще нарастне до внушителните 50,5 млрд.€ в края на 2028 година или 35,5 % от БВП – **противоречие**: ако дефицита ще намалява, защо ръста на дълга се ускорява ?!
 - Прогнозите показват, че държавният дълг се покачва от 12,4 млрд. € през 2019 г. до **50,5 млрд.€** през 2028 година !!!
 - При реализиране на прогнозата България окончателно ще напусне групата на ниско задлъжнелите страни и ще се присъедини към групата на **средно задлъжнелите**
(виж следващата графика)

Година	Дълг (млрд. €)	Дълг (% от БВП)
2025	34.6	29.9%
2026	37.7	31.1%
2027	44.7	33.2%
2028	50.5	35.2%

Динамика на публичния дълг 2018 - 2028 г.



Фискалната консолидация се отлага

- Обявените стъпки за фискална консолидация са твърде плахи :
 - Държавните служители постепенно да започнат да плащат част от осигуровките си.
 - Увеличение на максималния осигурителен доход.
 - По-високи винетни такси.
 - Разширяване на тол системата.
 - Мерки срещу сивата икономика.
 - Подобряване на събираемостта в хазартния сектор.
- Оценка – фискалният ефект на тези мерки може да се оцени в прогнозни сценарии в диапазона между 350 млн.€ - 1 млрд.€ на годишна база
 - Този ефект избледнява допълнително, ако компенсират държавните служители за поемането на осигурителната тежест

Средносрочен план за корекции

- Доклада за откриване на Процедура при прекомерен дефицит, както и други коментари на ЕК подсказват определени очаквания на ЕК по Плана за корекции
- Контрол върху Нетните първични разходи – осезаемо намаление на ръстовете на тези разходи
- Повишаване на данъчната събираемост и борба със сивата икономика
 - Справедливост на данъчната система
- Изпълнение на реформите по ПВУ и еврофондовете
 - Ускоряване на изпълнението на програмите по политиката на сближаване
- Публична администрация, антикорупция и правосъдие
 - Ефективност и дигитализация на администрацията, антикорупционни мерки, независимост и ефективност на съдебната система и регулаторите, подобряване на обществените поръчки
- Структурна фискална корекция – увеличаване на първичното салдо, т.е. намаляване на неговия дефицит

Административна реформа

Динамика на администрацията за периода 2020-2024 година

Година	Администрация (хил.души)	Население (млн. души)	Служители на 1000 души
2000	86	8.15	10.6
2005	93	7.72	12
2010	108	7.5	14.4
2015	136	7.15	19
2020	134	6.92	19.4
2024	146	6.45	22.6

- Разрастването на администрацията е трудно обяснимо на фона на осезаемото свиване на населението за разглеждания период и протичащата, макар и с бавни темпове, дигитализация

Забележка: Числеността е по Закона за администрацията – министерства, агенции, държавни комисии, областни и общински администрации. Данните за ранните години са приблизителни поради промени в методологията на отчитане на администрацията. (Chat GPT)

Административна реформа – натрупани проблеми

➤ Обхват и структура на администрацията:

- Хаотично разрастване с появата на нови функции, но без свиване при отпадане на изпълнявани задачи – роене на множество агенции и комисии, преобладаваща част от които по същество са департаменти на съответните министерства
 - Агенциите осезаемо разширяват състава си.
- Сериозни диспропорции при трудовите възнаграждения, особено между звената в министерствата и изнесените от тях агенции.
- Порочна практика на подържане на незаети щатни бройки (8-12%) – източник на допълнителни трудови възнаграждения и резерв при изисквани съкращения
- Следната работна заплата в сектора на държавното управление за 2024 година достигна 2 735 лв. (НСИ) при 2 400 лв. за целия публичен сектор и 2 297 лв. за частния сектор.
 - Изтегляне на квалифицирани кадри от частния сектор

Административна реформа – насоки

- Какво не трябва да се прави – механично съкращаване с X % на административния състав, никога не е водело до реализиране на крайните цели.
- Какво трябва да се направи – преглед и реорганизация на цялата административна система в сектор „Държавно управление“
 - Закриване на агенции и комисии след прехвърляне на функциите им на съответните министерства, без да се разширява щатния им състав
 - Окрупняване на звена в самите министерства и централни ведомства
 - Дигитализация на административните услуги
- Довършване на деполитизирането на администрацията
 - Отстраняване на фигурите на зам. министри – сегашният им политически статут влиза в противоречие с техните административни компетенции
 - Въвеждане на позицията държавен секретар, като висша административна длъжност
 - Министърът се подпомага от ограничен кръг политически съветници

Обобщения

- Външен натиск - ключово условие за извършване на реформи с исторически примери:
 - Преструктуриране на икономиката и публичния сектор 1997-2000 (МВФ)
 - Рационализиране на публичния сектор 2005-2006 (ЕК)
- Процедурата при прекомерен дефицит – възможност за възстановяване на фискалната консолидация и оптимизиране на структурата и функциите на публичния сектор, без сериозни вътрешни възражения
- Средносрочен план за корекции:
 - Необходимост да разработим и приложим мерки от системен характер, с които да преодолеем структурния дефицит – превантивно отнемане на инициатива от ЕК
 - При слаб и неубедителен План за корекции предоставяме инициатива на ЕК (и на страните-членки) за препоръки с потенциална опасност за намеса в политики от национална компетентност, вкл. данъчни правила и ставки