

Анализ на публичните инвестиционни разходи в България 2015-2024



Съдържание

Държавен бюджет	Error! Bookmark not defined.
2015 г	5
2016 г	6
2017 г	7
2018 г	7
2019 г	8
2020 г	9
2021 г	9
2022 г	10
2023 г	11
2024 г	12
КФП/Сектор ДУ	14
2015.....	15
2016.....	15
2017.....	16
2018.....	16
2019.....	17
2020.....	17
2021.....	18
2022.....	19
2023.....	19
2024.....	20
Заключение.....	21
Източници	25

Въведение

Проучването разглежда публичните инвестиционни разходи в България за периода 2015-2024 г., като фокусът е върху планираните и отчетените капиталови разходи, отклоненията между тях и причините за неизпълнение и пренасочване на средства. Данните показват, че през по-голямата част от изследвания период капиталовите разходи остават под заложените с годишните разчети, като отделни изключения са годините с по-високи разплащания по европейските проекти от програмните периоди 2014-2020 и 2021-2027 или други фактори на национално ниво. Изключенията са през 2015, 2018 и 2023 г. Често срещани причини за отклоненията са забавени или обжалвани обществени поръчки, административни препятствия, промяна на бюджетните приоритети, пренасочване на средства към текущи разходи или капиталови трансфери, както и забавяне при изпълнението на европейски проекти и плащанията по НПВУ. След 2020 г. допълнително влияят кризата от пандемията, повишаването на строителните цени и прекъснатите вериги на доставки. Важно е да се има предвид, че удължителните бюджети през 2022 и 2023 г. допълнително затрудняват инвестиционната програма, ограничавайки разходите за инвестиционни проекти и отдалечавайки предвидените средства за изпълнение от предвидените капиталови цели.

Анализът разделя данните по държавния бюджет (ДБ) и тези по КФП, заради различията в обхвата им – тенденцията на моменти е сходна, а в други случай – дори противоположна. При ДБ сравнението е между актуализирания план (с най-новото изменение на ЗДБРБ за годината) с отчетените капиталови разходи по данни на МФ и Сметната палата. Одитните доклади на Сметната палата дават по-конкретни данни за неизпълнението на разходите по ДБ, докато в доклада по отчета за изпълнението на ДБ, МФ описва предимно КФП и съответно неизпълнението в по-всеобхватен план, включвайки данни за общините и средствата от ЕС. Анализът за 2016 г. например дава възможността да се отдели ефектът на пренасочени средства от реално неизпълнените, но за всички останали години ефектът на тези два фактора е по-трудно разделим.

Където е възможно, анализът е подкрепен и от данни за сектор „Държавно управление“, обхватът на който е съпоставим с този на КФП.

Агрегиране на данните за всички анализирани години дава резултат от общо 6 383.3 млн. лв. неизпълнение на капиталовите разходи за периода по разчетите от ДБ и 15 296 млн. лв. неизпълнение по КФП. Значителна част от тези суми са пренасочени спрямо променените приоритети на различните нива на държавно управление, като голям процент се реструктурират в текущи разходи, особено във второто полугодие и последните месеци на годината. Тези реструктурирания не само са проблем сами по себе си, заради липсата на предвидимост и целенасоченост на средствата, а и заради алтернативния разход, който носи със себе си всяко отклонение на средства от капиталови инвестиции и съответния икономически растеж, свързан с тях.

Към анализа в табличен вид (в приложенията) е добавена и допълнителна колона при данните по КФП, която индикира какво би било салдото по КФП, ако капиталовите разходи са били усвоени на 100% за съответната година. Тази колона дава индикативен/приблизителен резултат, тъй като той трябва да се разгледа със забележката, че някои неизпълнени капиталови разходи са пренасочени и съответно част от неизпълнената сума вече е включена в салдото по КФП, но в друго разделение на разходите. От друга страна, колоната не взема предвид потенциалните вторични ефекти на

неизпълнените капиталови разходи, а именно мултиплициращият ефект на подобен тип държавни разходи, които водят след себе си верижна реакция от други разходи и приходи в икономиката.

Държавен бюджет



Фигура 1 - Изпълнение на капиталовите разходи по ДБ за периода 2015-2024

За по-голямата част от периода капиталовите разходи по ДБ остават под годишните разчети, като изключения са 2018 и 2023 г., когато е отчетено преизпълнение (Фигура 1). Най-често отклоненията са свързани със забавени, обжалвани или неприключили обществени поръчки, нереализирани инвестиционни проекти, промени в бюджетните приоритети и реструктуриране на средства към текущи разходи или капиталови трансфери. След 2020 г. влияние оказват и пандемията, ръстът на цените на строителните материали и труда, както и забавянето на отделни проекти. При интерпретацията на разликата между план и отчет следва да се има предвид, че тя не винаги представлява чисто неизразходван ресурс: в редица години значителна част от първоначално планираните капиталови средства е пренасочвана към други бюджетни пера.

Във Фигура 2 се представят отчетените капиталови разходи като процент от общите разходи по ДБ, давайки по-ясна картина за тяхната значимост през изследвания период. Най-голяма част от общите разходи представляват капиталовите разходи през 2019 г. – близо 30%, което до голяма степен се дължи на закупуването на нови военни самолети F-16. Годици със сравнително по-малък дял на инвестиционните разходи са 2015, 2021 и 2024, предимно заради по-голямото им неизпълнение спрямо заложения план.



Фигура 2 – Отчетени капиталови разходи като процент от общите разходи по ДБ за периода 2015-2024

Приложение 1 представя по-конкретна числова информация, като включва в табличен вид първоначалния и актуализирания план на капиталовите разходи, отчетените в номинално изражение капиталови разходи, процентът на изпълнение, както и измененията, включени в последвали обновявания на ЗДБРБ. Таблицата включва и делът на отчетените капиталови разходи от общите разходи, а също и частта им от БВП.

Приложение 2 дава подробна информация за изпълнението на двете основни пера на капиталовите разходи по ДБ за всяка година – за придобиване на дълготрайни активи и основен ремонт и капиталови трансфери.

2015 г

През 2015 г. отчетените капиталови разходи по ДБ се отклоняват значително от плана в закона – от предвидените 858.6 млн. лв. са реализирани 638.8 млн. (74.4%), оставяйки останалите 219.8 млн. неизпълнени или пренасочени. Според одитния доклад по отчета на ЗДБРБ неизпълнението е главно в частта придобиване на дълготрайни активи и основен ремонт – 198 млн. лв. разлика, и по-малка част в капиталовите трансфери – 21.8 млн. лв. Сметната палата също обръща внимание за извършените над 1200 промени по бюджетите на ПРБ по време на годината (голяма част от тях в последните два месеца), но конкретна информация за промените и тяхното отражение върху капиталовите разходи не е публикувана.

За сметка на резерва за непредвидени и/или неотложни разходи са отпуснати 83 млн. лв. за капиталови разходи за ДФ „Земеделие“.

Предоставените трансфери от ДБ към НКЖИ, „БДЖ - Пътнически превози“ ЕООД и ДП „Пристанищна инфраструктура“ са почти изцяло усвоени, като минимално изключение правят средствата за последното предприятие – там от предвидените 11 млн. лв. се усвояват 9.9 млн. за основен ремонт и рехабилитация на пристанища, а разликата се обяснява със забавени процедури за избор на изпълнител по обектите в инвестиционната програма.

2016 г

По държавния бюджет първоначално планираните капиталови разходи са 2 511.9 млн. лв., а отчета на МФ показва изпълнение от близо 79% или 537 млн. лв. неизпълнение. От първата сума 2 102 млн. лв. са планирани в централния бюджет с цел последващо разпределение. Такова преразпределение се отчита чрез решения на МС за промени по ЦБ на стойност 1 882.3 млн. лв., от които 1 690.9 млн. лв. - насочени към ПРБ, а останалите – към общините. След тези операции по ЦБ остава салдо от 220 млн. лв. за капиталови разходи, от които изпълнени са 68% съгласно отчета. Важно допълнение е, че след тези разпределения и уточнения на бюджетните отношения, обновеният план на капиталовите разходи по ДБ е 2 098 млн. лв.

Едно от най-значителните увеличения е това по бюджета на МРРБ, което е координатор за предоставянето на безвъзмездна финансова помощ на домакинствата по „Национална програма за енергийна ефективност на многофамилните жилищни сгради“. Заради непредвидения интерес към програмата, в първоначалния вид на ЦБ са предвидени 100 млн. лв. за изпълнението ѝ, като към ноември 2016 г. сключените договори между изпълнителите и общините възлизат на почти 1 млрд. лв., което налага увеличение на капиталовия план на МРРБ с 1 096.5 млн. лв. По частта на ПРБ, използващи програмен формат, част от които е МРРБ, усвояването на предоставените средства за капиталови разходи е голяма – 98%, което може да се свърже с висока ефективност на предоставените средства за програмата за енергийна ефективност. При ПРБ без програмен бюджет изпълнението е едва 41%, а отчетът дава обяснение главно чрез Висшия съдебен съвет, който въпреки увеличението на капиталовите разходи през годината до близо 18 млн. лв., отчита само 32% от тях. Непълното усвояване се дължи на забавяне на процедури по ЗОП и открити, но неприключили процедури.

Тези данни разшифроват причините зад 537-те млн. лв. неизпълнение за 2016, споменати по-рано. Преразпределенията съставляват 77% от отклонението, а реалното неизпълнение на разходите възлиза на стойност 123.89 млн. лв. или 23%.

С близо 100% ниво на изпълнение се характеризират капиталовите разходи от държавния бюджет за НКЖИ (105 млн. лв.), „БДЖ – Пътнически превози“ ЕООД (30 млн. лв.) и ДП „Пристанищна инфраструктура“ (11 млн. лв.).

Одитният доклад на Сметната палата също доказва преразпределенията, описани по-горе, именно чрез данните за изпълнението на компонентите на капиталовите разходи – заложената сума за придобиване на дълготрайни активи и основен ремонт е изпълнена едва на 32.4%, което е в контраст с изпълнението на капиталовите трансфери – при тях изпълнението е 510% . Това се дължи главно на големия трансфер по бюджета на МРРБ, но данни за неизпълнението на сумата за придобиване на дълготрайни активи липсват.

Така 2016 г. се характеризира със значителни реструктурирания на ресурсите от ДБ и тяхното последвало сравнително по-ефективно усвояване.

2017 г

В контекста на ДБ изпълнението е 81.2% от заложената сума по ЗДБРБ, което се равнява на близо 391 млн. лв. неизпълнение. Подобно на 2016, през 2017 компонентът „Придобиване на дълготрайни активи и основен ремонт“ е с критично ниското ниво от 23.9%, докато капиталовите трансфери са изпълнени на 504.7%. Това показва огромен размер на пренасочени средства, но за разлика от 2016 г. за текущата година Сметната палата обяснява разминаването при „Придобиване на дълготрайни активи и основен ремонт“ с нереализирани инвестиционни проекти и забавяне на процедури за обществени поръчки. Надвишаването на капиталовите трансфери спрямо разчетите с близо 1 млрд. лв. се дължи предимно на допълнително одобрени средства по бюджета на МРРБ в полза на „Национална програма за енергийна ефективност на многофамилните жилищни сгради“. За програмата чрез ПМС от декември 2017 г. са одобрени допълнително 1 млрд. лв., като първоначално планираните разходи са в размер на 150 млн. лв. Така от ЦБ се пренасочват разходи и трансфери в размер на 850 млн. лв., с които се увеличава бюджетното взаимоотношение на ЦБ с МРРБ. Отявлено е разминаването в предвиденото и реалното финансиране на тази програма. През 2016 г. то е обяснено с липса на предвидимост, но повторното разминаване през 2017 г. поставя въпроси относно предвидимостта, още повече предвид факта, че първоначално предвидените суми и последвалите значителни корекции са с приблизително еднакви суми за 2016 и 2017 г.

Общото отклонение в трансферите от близо 1 млрд. лв. се дължи също на одобрени допълнителни разходи и трансфери за закупуване на апаратура и изграждане на структура по кардиология в МБАЛ – Силистра. Предоставени са и 35 млн. лв. на ДП „НКЖИ“ за приключване на проекти по ОП „Транспорт 2007-2013 г.“, а към министерството на икономиката са одобрени допълнителни разходи за дължими плащания към бенефициенти в следствие на съдебни решения.

Подобно на предходните години, капиталовите трансфери от ДБ към „НКЖИ“, „БДЖ“ и „Пристанищна инфраструктура“ на стойности съответно 105 млн., 35 млн. и 11 млн. лв. са усвоени почти на 100%.

2018 г

Според данните на Сметната палата капиталовите разходи за годината завършват на 110.2% изпълнение спрямо актуализирания план на ДБ (от 2 243 млн. лв.), като общо отчетените разходи се сумират на 2 471.8 млн. лв. Преизпълнението се дължи на частта за придобиване на дълготрайни активи и основен ремонт, където отчетената сума е 12.1% над планираната. Капиталовите трансфери по ДБ изостават с около 13 млн. лв. за годината.

Номиналният ръст на заложените и изпълнените капиталови разходи през 2018 г. се дължи основно на изграждането на инфраструктурни проекти и инвестиционни проекти в сферата на отбраната. Значителна част от капиталовите разходи по ДБ са във връзка с доизграждането на магистрала „Хемус“, като по данни на МФ с ПМС от декември 2018 г. е одобрена сумата от 1.3 млрд. лв. към МРРБ. В одитния доклад Сметната палата обяснява трансфер от ЦБ на стойност 1 149 млн. лв. за сметка на предвидените капиталови разходи от ЦБ в резултат на изпълнението на същото ПМС за одобрени допълнителни разходи за изграждане на обход на гр. Габрово и за изграждане на АМ „Хемус“.

За изпълнението на годишните капиталови разходи по ДБ Сметната палата допълва и със следните причини:

- Одобряване на допълнителни разходи за обезпечаване на българското председателство на Съвета на ЕС;
- Допълнителни разходи по бюджета на МО за осигуряване и възстановяване на летателна годност на МиГ-29 и Су-25, както и други пера за поддръжка, ремонт и строителни дейности – общо изплатените чрез бюджета на МО капиталови разходи възлизат на 331.8 млн. лв.;
- Допълнителни трансфери за МВР, ДКСИ, МВНР, МТСП, МОН, МОСВ, Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“ и други промени по бюджетите на ПРБ. Точните суми не се посочват. Отчетените капиталови разходи на ПРБ са в размер на 223,48 млн. лв., което е с 13,4 млн. лв. по-малко от планираното.

Традиционните капиталови трансфери за „НКЖИ“, „БДЖ - Пътнически превози“ ЕООД и ДП „Пристанищна инфраструктура“ на стойности 115, 35 и 11 млн. лв. са изпълнени изцяло.

2019 г

Наблюдава се значителен ръст на капиталовите разходи в уточнения план на ЗДБРБ от юли, което се дължи на разходите за закупуване на нови военни самолети F-16. С това се обяснява разликата от близо 2 млрд. лв. в капиталовите разходи между първоначалния и изменения план. От обновената сума от 4 593 млн. лв. отчетните данни показват 4 307 млн. лв. реално усвоени. Това изпълнение се равнява на 93.8%, или 286 млн. лв. неизпълнени. По-осезаеми са разликите в изпълнението на придобиването на дълготрайни активи и капиталовите трансфери – по първото перо са изпълнени 88.7% (като за неизпълнената сума от 470 млн. лв. не се дава конкретно обяснение), а в частта на трансферите изпълнението е с 42.4% над обновения разчет.

За последното Сметната палата посочва няколко причини, например предоставени по бюджета на МТИТС средства за „НКЖИ“ за погасяване на възмездна финансова помощ, допълнителни разходи за медицинска апаратура по бюджета на МЗ и допълнителни плащания към бенефициенти по съдебни решения в МИ.

По-детайлен анализ на капиталовите разходи по ДБ показва, че за най-същественото перо за годината, а именно чрез бюджета на МО, са изплатени 2 335.4 млн. лв. за придобиване на първия транш от 8 броя бойни самолети F-16 block 70, също и за осигуряване на летателна годност на МиГ-29, поддръжка и ремонт на авиационна техника и пр. Чрез МРРБ, в т.ч. АПИ са изплатени 902 млн. лв. предимно за ремонт на пътища от I-ви, II-ри и III-ти клас от републиканската пътна мрежа (186.6 млн. лв.) и за изграждане на нови инфраструктурни обекти (591.5 млн. лв.).

Трансферите за НКЖИ, БДЖ и ДП „Пристанищна инфраструктура“ – на стойности 120, 39 и 211 млн. лв. (ръстът при последното предприятие е от 200 млн. лв. спрямо разгледаните дотук години) са изпълнени на близо 100%. Сумата за ДП „Пристанищна инфраструктура“ е усвоена за изграждане и капиталов ремонт на пристанища с национално значение.

2020 г

Силно засегната е инвестиционната активност през 2020 г., заради пандемията, като в числово изражение данните изглеждат така – увеличен актуализиран план през годината, но неизпълнение дори до стойност под първоначалния план; изпълнението се равнява на 61.2% от уточнения ЗДБРБ или изпълнени близо 2 млрд. лв. при предвидени 3.248 млрд. В голяма степен неизпълнението се дължи на перо „Придобиване на ДМА и основен ремонт“, където са изпълнени едва 56.3%, а разликата в номинална стойност е над 1.2 млрд. лв. При капиталовите трансфери неизпълнението е минимално от около 25 млн. лв.

Сметната палата дава причини за неизпълнението при двете пера, като по първото компонентите включват:

- Възстановени разходи от 2019 г. за въздухоплавателно средство, което не е закупено;
- Преструктурирани разходи в полза на противоепидемичните мерки за сметка на разходи по бюджетите на МТИТС, МЕ, ДАЕУ, КПКОНПИ, КЕВР и ДКСИ;
- Неусвояване на средства при въвеждане на Единна информационна система в съдилищата и препятствия при провеждане на обществени поръчки във ВСС;
- Пренасочени капиталови разходи към издръжка и текущи разходи за МЕ, към подкрепа на засегнати от кризата артисти през бюджета на МК и към субсидии за държавни помощи през ДФЗ;
- Нереализирани разходи в областта на електронното управление при КФН.

Относно трансферите реструктурирани са средства за изпълнение на годишната програма за 2020 г. за дейността „Радиоактивни отпадъци“ и за трансфер към общини в тази връзка, както и за противоепидемични цели за сметка на бюджетите на ПРБ.

Относно реализираната инвестиционна дейност по ДБ значителна сума е разплатена чрез бюджета на МРРБ (в частност АПИ) за финансиране на основен ремонт на пътища и изграждане на нови инфраструктурни обекти (общо 883.4 млн. лв.). Чрез бюджета на МО са изплатени 346.6 млн. лв. за различни цели по придобиване, модернизация и основен ремонт на съоразения.

Ежегодните трансфери към НКЖИ, БДЖ и ДП „Пристанищна инфраструктура“ в размери съответно от 120, 139 и 110 млн. лв. не са изпълнени изцяло за първа година от изследваните досега. Трансферът към НКЖИ е усвоен изцяло, докато този към БДЖ изостава с 50 млн. лв. от годишния план. ДП „Пристанищна инфраструктура“ успява да реализира 93.6 млн. лв. за основен ремонт и рехабилитация на пристанища, които представляват 84.3% от уточнения годишен план.

2021 г

Годината отбелязва критично ниско изпълнение на капиталовите разходи по ДБ. То се равнява на 31.5% и е най-ниското ниво за изследвания период. От сумата 2 444 млн. лв. по актуализирания план на ЗДБРБ са реализирани само 770 млн. лв. Причините са дадени от МФ и Сметната палата, като пониското изпълнение на инвестиционните разходи за 2021 г. се наблюдава на всички нива на консолидация на държавното управление. Неизпълнението по ДБ идва предимно от подразделението „Придобиване на дълготрайни активи и основен ремонт“, което е изпълнено на

18.7%. Отклонението при капиталовите трансфери е значително по-малко (88.1%), а в номинален план се изразява в 53.5 млн. лв. Отявленото разминаване по първото перо се дължи на следните фактори, предоставени от Сметната палата:

- Възстановени разходи за изграждане на АМ „Хемус“;
- Пренасочени капиталови разходи от МФ, КРС, КПКОНПИ и СП в полза на ДОО;
- Допълнителни разходи и трансфери по бюджета на МЗ за сметка на разходи за придобиване на ДА и основен ремонт на ПРБ;
- Ограничаване на разходите на някои ПРБ (Мин. на земеделието, МЕ и ДАТО);
- Промени по бюджетите на второстепенни разпоредители с бюджет (МОН);
- Забавени проекти и договори заради пандемията (МФ, ДАР, ДАТО и ДФЗ);
- Забавени процедури за обществени поръчки (ВСС, МТС и ДАТО);
- Отказ от изпълнение на проекти поради ръст на цените на строителните материали и труда (ММС);
- Промени по бюджета на МЗ за осигуряване на средства за медицинско оборудване за овладяване на пандемията.

Капиталовите трансфери по ДБ не се доизпълняват заради реструктуриране в полза на дейността на ДП „Радиоактивни отпадъци“ (МЕ), пренасочвания вследствие на липса на одобрени за финансиране проекти за спортни обекти при ММС и одобрени допълнителни разходи по бюджета на МЗ за сметка на капиталови разходи за нефинансови предприятия от ЦБ.

От отчетените инвестиционни дейности значим дял на капиталовите разходи е финансирал проекти по бюджета на МО (381 млн. лв.). Планираният трансфер от ДБ за НКЖИ е на стойност 140 млн. лв., от които усвоени са 137.8 млн. лв. Трансферът за БДЖ е планиран в размер на 109 млн. лв., като усвоените средства са 84.1 млн. лв., а за ДП „Пристанищна инфраструктура“ планираната сума от 148.5 млн. лв. е усвоена едва на 69.5% или 103.2 млн. лв. Това показва занижена инвестиционна активност, причините за която се коренят в обясненията към гореспоменатите отклонения.

2022 г

През 2022 г. не се забелязва значително подобрене в инвестиционната активност, въпреки че усвояването на капиталовите разходи по ДБ е 73.8% от уточнения план. Това все пак оставя около 825 млн. лв. неизпълнени – тази сума е двойно по-малка от неизпълнението за предходната година, но въпреки това значителна. Отклонението отново идва при придобиването на ДА и основен ремонт, където неизпълнени остават 918 млн. лв., докато при капиталовите трансфери се забелязва преизпълнение от 28.2% над разчета.

Сметната палата обяснява разликата в перо „Придобиване на ДА и основен ремонт“ с:

- Трансфери към общините от МРРБ и от ММС за спортни обекти;
- Промени по бюджета на МП;
- Промени по бюджета на МЗд в полза на капиталови трансфери за лечебните заведения за медицинско оборудване;

- Обжалвани/непроведени процедури по ЗОП от МОСВ, неприключили обществени поръчки на КПКОНПИ, неизбиране на изпълнител по проведени поръчки на НС, препятствия при провеждане на поръчки по ЗОП за ремонт на ВСС;
- Допълнителен трансфер за ДДС на общините по ДФЗ.

Капиталовите трансфери са преизпълнени, заради:

- Промени по бюджета на МЗд в полза на капиталови трансфери за лечебните заведения за медицинско оборудване;
- Завишена държавна субсидия за регистрираните вероизповедания (МС);
- Промяна по бюджета на ММС за изграждане на нови спортни обекти.

МФ също дава по-подробна информация за разплатените средства чрез министерствата:

- Чрез бюджета на МО – 694.9 млн. лв. (за нов патрулен кораб, система за усвояване на бойни самолети F-16 и др.);
- Чрез бюджета на МРРБ – 694.6 млн. лв. за основен ремонт и придобиване на ДА;
- Чрез бюджета на МТИТС – 244.8 млн. лв., като от 2022 г. обичайните трансфери към НКЖИ, БДЖ и ДППИ се разделят между ЦБ и МТИТС – по второто са минали разходи съответно на стойност 152, 30.7 и 42.5 млн. лв.;
- Чрез бюджета на МВР – 152.9 млн. лв.;
- Чрез бюджета на МЗ – 137.1 млн. лв.;
- Чрез бюджета на МОН – 96.4 млн. лв., 54.4 млн. лв. от които за закупуване на училищни автобуси.

През ЦБ трансферите за НКЖИ, БДЖ и ДППИ са в размер на 11.1, 18.3 и 10.5 млн. лв., и трите усвоени изцяло.

2023 г

Годината е изключение от общата тенденция на неизпълнение на капиталовите разходи – по ДБ са изпълнени 108.8% от разчетите, което е с 308.5 млн. лв. повече. Преизпълнението идва при придобиването на ДА и основен ремонт – 311 млн. лв. над предвидените 3 235 млн. лв. При капиталовите трансфери неизпълнението е пренебрежимо в размер на 2.4 млн. лв. Подробно описание на преизпълнението е дадено от Сметната палата:

- Промени по бюджетите на ПРБ за сметка на предвидени капиталови разходи по ЦБ (МО, МВР и МОН);
- Допълнителни средства за Програмата за общински проекти (МРРБ);
- Повече капиталови разходи за сметка на получени трансфери от МЕУ за подsigуряване на качеството на системите в МВНР, както и за подготовка за избори;
- Компенсирани промени за повече капиталови разходи при МЗХ, МЕУ, ЦИК и ВСС;
- Обновяване на автомобилен парк (БТА);
- Одобрени разходи за ремонт на обществения за сметка на тези в ЦБ (ДВУ);
- Разпределение на разходи в БАН;
- Допълнителни разходи по бюджета на ПРБ за покупка на сграда на Конституционния съд;

- Промени след получен трансфер от ПУДООС за изпълнение на екологични дейности и проекти (МОСВ);
- Повече капиталови разходи за обезпечаване на потребностите по бюджета на Агенция „Митници“ (МФ);
- Промяна на разходите, свързана с интегрирана система за управление на знанията на служителите (Агенция за ядрено регулиране);
- Корекции в разходите на ДАДРВВЗ.

За 2023 г. също фигурира информация в отчета на МФ относно извършените капиталови разходи по бюджетите на отделните министерства:

- Най-голям дял – МРРБ – 1 959.2 млн. лв. (1 879.2 млн. лв. за придобиване на ДМА – изграждане на инфраструктурни обекти – пътища от републиканската пътна мрежа, водоснабдителни обекти и пр.);
- МО – 1 172.2 млн. лв. – за придобиване и поддръжка на основна бойна техника за изграждане на батальонни бойни групи, придобиване на многофункционален модулен патрулен кораб, ремонт на авиационна техника и др. Присъстват и 77.2 млн. лв. като капиталови разходи за натрупани лихви по сметката на МО във Федералната резервна банка в Ню Йорк за придобиването на нови бойни самолети;
- МТИТС – 233.8 млн. лв., като капиталовите трансфери за НКЖИ, БДЖ и ДППИ са на стойности 153.9 млн. лв., 49 млн. лв. и 29.2 млн. лв. – и трите усвоени изцяло;
- МВР – 50.7 млн. лв., вкл. за оборудване, машини, компютърни конфигурации и за финансиране управлението на възпрепятстващото съоръжение (ограда) по българо-турската граница;
- МЗ – 38.8 млн. лв.

2024 г

Преобръщането на модела спрямо 2023 г. се дължи отчасти на неизпълнението на заложените капиталови разходи, а от друга – на новата методология, заложена с Националната капиталова програма, която предвижда различен подход спрямо инвестиционните проекти на държавно и общинско ниво. Данните от отчета на МФ сочат за изпълнение на капиталовите разходи по ДБ в отношение 48.9 на сто. Номиналното изражение на неизпълнението е 1 727.3 млн. лв. В прилика с някои от предходните изследвани години (2016 и 2017 напр.) има голямо пренасочване на средства от перо „Придобиване на ДА и основен ремонт“ към капиталови трансфери, като в първото се забелязва значително ниво на неизпълнение – от над 2 млрд. лв., или 38.8% изпълнени. Капиталовите трансфери са изпълнени на 2169%, което е близо 20 пъти над първоначално заложената сума от 15.9 млн. лв.

Сметната палата обяснява неизпълнението при придобиването на ДА и основния ремонт с прекратена обществена поръчка в КС, нереализирани дейности по преустройството на сграда и доставка на оборудване за НС, нереализирано преустройство на зала поради съдебно производство в СП, нереализирани дейности по сградния фонд на ВСС и предоставени трансфери на общините и други бюджетни организации за сметка на средствата за капиталови разходи на ПУДООС.

Капиталовите трансфери са с 329 млн. лв. повече от предвидените, заради осигурени допълнителни разходи и извършени вътрешнокомпенсирани промени по бюджета на МЗ, заради строежи и ремонти на църковни сгради (МС), археологически проучвания (МК), изготвяне на оценка на потенциала за прилагане на високоефективно комбинирано производство на топлина и електрическа енергия, както и за финансиране на дейности по управление на радиоактивни отпадъци (МЕ) и др.

Националната програма за капиталови разходи през 2024 г. изкривява анализа за неизпълнение по двете пера – придобиване на ДА и основен ремонт, тъй като тя предвижда да се правят промени по инвестиционните проекти на държавно и общинско ниво по време на годината (чрез одобрение през МРРБ или МС и съответните промени по приложения 2 и 3 към ЗДБРБ). Със ЗДБРБ се предвижда централизиран ресурс от ЦБ, който да бъде разпределян по време на годината към общини и ПРБ – без непременно всеки ПРБ да има първоначално заложен капиталови разходи. Тази гъвкавост обуславя отчасти голямото неизпълнение при придобиването на ДА и, от друга страна, свръхусвояването при капиталовите трансфери. Голяма част от предвидения ресурс по ЦБ е преразпределен към министерствата и други институции по време на годината на база одобрение своевременно капиталови проекти.

В частта на изпълнените инвестиционни разходи по ДБ МФ посочва, че най-голям е делът на отчетените капиталови разходи и трансфери по бюджетите на МО, МТС, МВР и МЗ в следното разпределение:

- По бюджета на МО – 1 275 млн. лв. за придобиване на основна бойна техника за сухопътни войски, за придобиване на патрулен кораб за ВМС, за придобиване на зенитно-ракетни комплекси, за съпътстващи разходи по придобиването на F-16 и др.;
- По бюджета на МТС – 286.6 млн. лв., като преобладават трансферите (общо на стойност 277.7 млн. лв.) за НКЖИ (145.7 млн. лв.), за БДЖ (61.7 млн. лв.) и за ДППИ (70.5 млн. лв.);
- По бюджета на МВР – 142.7 млн. лв., част от които за дейности по Фонда за безопасност на движението;
- По бюджета на МЗ – 75.8 млн. лв. за строителство, ремонти и апаратура и за надграждане на модули от НЗИС

Фигура 3 дава обобщената информация за основните причини за неизпълнение на капиталовите разходи за целия изследван период.

Година	Основна причина за отклонението
2015	Неизпълнение при ДА и основен ремонт; множество бюджетни промени
2016	Преразпределение на средства от ЦБ, забавени обществени поръчки и проекти
2017	Нереализирани проекти и забавени поръчки по ЗОП, пренасочване към капиталови трансфери
2018	Преизпълнение заради допълнителни средства за инфраструктура, отбрана и председателството на ЕС
2019	Неизпълнение при ДА и основен ремонт, частично компенсирано от повече капиталови трансфери
2020	COVID-19 - пренасочване към антикризисни и текущи разходи; забавени поръчки и проекти
2021	Пренасочване към здравни и социални мерки, COVID-19, поръчки по ЗОП и ръст на строителните цени
2022	Преструктуриране към трансфери, забавени и обжалвани обществени поръчки
2023	Преизпълнение заради допълнителни средства, бюджетни промени и преходни остатъци

Фигура 3 – Основни причини за неизпълнението на капиталовите разходи по ДБ за периода 2015-2024

КФП/Сектор ДУ

По КФП през по-голямата част от изследвания период капиталовите разходи също остават под годишните разчети, като изключения са 2015 и 2023 г. (Фигура 4). Основен фактор за динамиката при КФП е изпълнението на проектите, съфинансирани по програмните периоди на ЕС. В техния край – през 2015 и 2023 г. се наблюдава ръст на разплащанията по приключили или приключващи проекти, а в началото на периодите усвояването на разходите е по-слабо, заради административни процедури и други причини за забавяне. Усвояването на капиталовите разходи при общините също оказва значително въздействие върху цялостното изпълнение, като в определени години обуславя и част от разликата при изпълнението на инвестиционните разходи по ДБ с тези по КФП и сектор ДУ.



Фигура 4 – Изпълнение на капиталовите разходи по КФП за периода 2015-2024

За значимостта на капиталовите разходи по КФП свидетелства Фигура 5, която показва тяхната стойност като процент от БВП.



Фигура 5 – Отчетени капиталови разходи по КФП, % от БВП за периода 2015-2024

Приложение 3 представя по-детайлни данни по изпълнението на капиталовите разходи по КФП за периода, като включва информация за планираните и отчетените разходи, процентът на изпълнение, делът на капиталовите разходи от БВП, както и индикативна колона за дефицитът/излишъкът на общото салдо по КФП, ако разходите бяха изпълнени на 100% (резултатът от която трябва да се разгледа със забележката, че някои неизпълнени капиталови разходи са пренасочени и съответно част от неизпълнената сума вече е включена в салдото по КФП, но в друго разделение на разходите).

2015

КФП дава различен поглед над инвестиционните разходи. Заложената сума в годишния план от 6 420 млн. лв. е преизпълнена на 107.5%. Това близо половин млрд. лв. надвишение е в резултат на разплащането по проектите от приключилия програмен период на ЕС за 2007-2013 г. – европейските средства обуславят в най-голяма степен надхвърлената сума, нараствайки с близо 2 млрд. лв. спрямо предходната година.

Инвестиционната активност е съсредоточена предимно в сектор „Икономически дейности и услуги“ (46.3% от общите разходи), в която влизат инвестициите за транспорт и съобщения. Регионалното развитие и благоустройството, както и отбраната и сигурността са причина за съществена част от останалите капиталови разходи по КФП. През 2015 г. е преустановена въведената през 2014 г. публична инвестиционна програма за здравеопазване, давайки отражение от около 100 млн. лв. намаление на капиталовите разходи по КФП.

Годината е свързана със засилено разплащане по проектите от ЕС, водещо до значително по-добър резултат на консолидирано ниво.

2016

През годината се забелязват различни тенденции при капиталовите разходи спрямо държавния бюджет и КФП. На ниво КФП се забелязва следната тенденция - от планираните 6 150 млн. лв. капиталови разходи изпълнената част е само 63%. Това се дължи предимно на прехода към новия програмен период на ЕС (2014-2020), като съществен проблем в неговото начало са административните процедури и забавянето на кандидатстванията за финансиране. Инвестиционната дейност по КФП е основно върху жилищното строителство и благоустройството (41% от общите разходи), отбраната и сигурността, както и икономическите дейности и услуги, част от които са проектите в сектор „Транспорт“. Значими проекти по този сектор включват поддръжка и изграждане на инфраструктурни проекти, лотове на автомагистрала „Струма“, рехабилитация на ЖП инфраструктура по линията Пловдив – Бургас, разширение на метрото в София и изграждане на магистрала „Марица“.

Отчетените към 31.12.2016 г. капиталови разходи по бюджетите на общините са 110% от годишния разчет. Това е следствие от ПМС, които отпускат допълнителни целеви средства на общините.

2016 г. е свързана с по-слабо изпълнение на инвестиционната част от КФП най-вече заради забавянето в получаването на средства от ЕС.

2017

По КФП се отчита изпълнение на капиталовите разходи от 60%. По-големият дял на неизпълнение се обяснява от МФ със забавяне при стартиране на процедурите за кандидатстване и при изпълнението на проектите по програмния период 2014-2020 г. на проектите, съфинансирани от ЕС. Тази причина фигурира за втора поредна година в отчетите, но тук вече МФ докладва за инкрементално ниво на по-голямо усвояване и оптимизъм за следващите години.

Други причини за неизпълнението са административни трудности, както и твърде амбициозни цели, заложи в разчетите за годината. По националния бюджет не са били реализирани планирани проекти за закупуване на ново въоръжение за българската армия. Те са отложени за следващи години.

В унисон с предходните години, инвестиционните разходи по КФП са насочени предимно към функция „Жилищно строителство, благоустройство и комунално стопанство“ (44.5% от общите разходи или 1 668.9 млн. лв.). В това направление се включват и разходите за „Национална програма за енергийна ефективност на многофамилните жилищни сгради“. Втори по размер са разходите по функция „Икономически дейности и услуги“, където се включват инфраструктурните проекти. Удвоените разходи по функция „Общи държавни служби“ са с 128.8 млн. лв. по-малко от тези през 2016, което е резултат от изграждането на временно възпрепятстващо съоръжение на българо-турската граница през 2016 г.

Отчетените капиталови трансфери по КФП са с най-голям дял от капиталовите разходи (50.4%), като това е консистентно с информацията по ДБ за направените значителни трансфери.

2018

На ниво КФП изпълнението на капиталовите разходи нараства значително спрямо предходните години, като изпълнени са 87.7% от предвидените. В сравнение с 2017 г., отчетените разходи нарастват до 4.9% от БВП за 2018, което е увеличение от 1.1%. Инвестиционните разходи на сектор „Държавно управление“ в частта на бруто образуване на основен капитал потвърждават тенденцията, нараствайки с 0.7% от БВП. Причина за това е напредващия етап по усвояването на средства от програмите на ЕС. Останалите компоненти на капиталовите разходи по КФП бележат спад в абсолютна стойност, а данни за изпълнението им не се намират.

За разлика от предходните две години, инвестиционните разходи са концентрирани във функция „Икономически дейности и услуги“ (54.3% от общите разходи по КФП), където се отчитат близо 2,9 млрд. лв. предимно за инфраструктурни проекти – поддържане на републиканската пътна мрежа, ремонтни дейности, както и изграждане на 134 км от АМ „Хемус“. Втори по размер са разходите за жилищно строителство и благоустройство, следвани от отбранителните разходи и тези по функция „Общи държавни служби“. По последната функция увеличението от 210 млн. лв. спрямо 2017 г. е заради ремонти на петролни складови бази, ремонтни бази и зърно бази. През годината най-голям е дялът от капиталовите разходи за придобиване на ДМА и ремонт (52.5%) в контраст с 2017 г., когато доминират капиталовите трансфери.

Неизпълнение по КФП се забелязва при капиталовите трансфери за нефинансови предприятия от сметката за средствата от ЕС на ДФ „Земеделие“, като отчетените 185.1 млн. лв. са значително по-малко от предвидените 501.6 млн. лв. По бюджетите на общините капиталовите разходи са изпълнени на 104.9% от разчета за 2018 г., като ръстът спрямо 2017 г. се дължи на предоставени допълнителни целеви средства с ПМС от 2017 г., които са усвоени през 2018 г. след приключване на процедури по ЗОП.

2019

КФП показва изпълнение на инвестиционните разходи от 89.4%, или неизпълнени близо 900 млн. лв. За 2019 г. капиталовите разходи нарастват с 1.5% от БВП спрямо предходната година, като освен тези по сметките за средства от ЕС нарастват и разходите, финансирани от ДБ, както става ясно от предните параграфи. За такава тенденция свидетелства и отчетът при сектор „Държавно управление“. Възходящата сума е предимно резултат от разходите за нови бойни самолети.

Разходите за инвестиции по функции заемат следната последователност – „Икономически дейности и услуги“ (38.2% от общите разходи), отбрана и сигурност (33.6% от капиталовите разходи по КФП) и жилищно строителство и благоустройство (14.1%). Приоритет за годината са мащабни инфраструктурни проекти, проекти за модернизиране на армията, такива за ЖП инфраструктура и пр. В икономическата структура разходите за придобиване на ДМА заемат най-голям дял от капиталовите разходи (над 55%) отново в резултат на закупените военни самолети.

Капиталовите разходи по бюджетите на общините от 1 037.8 млн. лв. са 118.4% от годишния разчет, а увеличението се дължи на предоставени през второто полугодие на 2018 г. с ПМС допълнителни целеви средства, които са усвоени през 2019 г., заради необходимия период по процедурите по ЗОП.

2020

МФ свидетелства за сравнително висока инвестиционна активност по КФП и в сектор „Държавно управление“, въпреки кризата. Съгласно отчета „Нарастването на капиталовите разходи на правителството отчасти компенсира спада на частните инвестиции, предизвикан от високата несигурност“. КФП се характеризира със 72.9% изпълнение от общо заложените близо 7 млрд. лв. капиталови разходи. Като част от БВП през 2020 г. се отчита спад до 4.3%.

По функции най-голям е делът на разходите за икономически дейности и услуги (2.36 млрд. лв.) за проекти в ЖП и пътната инфраструктура. Втори по размер са разходите за жилищно строителство и благоустройство, следвани от тези за отбрана (за модернизиране на армията). Придобиването на ДМА е категорията с най-голяма отчетена част от инвестициите (47.7% от капиталовите разходи по КФП).

МФ показва неизпълнение при капиталовите трансфери за нефинансови предприятия и организации с нестопанска цел от сметката за средства от ЕС на ДФЗ. За първото изпълнението се сумира на 67.7% от плана (170 млн. лв. от общо 250.8), а за второто отчетът е по-нисък с близо 13 млн. лв. спрямо заложената сума от 21.6 млн. лв.

Общините също не успяват да усвоят 100% от предвидените си капиталови разходи. При тях отчетът показва усвояване на 824.4 млн. лв., което е 87.2% от годишния разчет, а причината се корени в забавянето на инвестиционната дейност вследствие на пандемията.

2021

Данните за КФП сочат към тенденция на неизпълнение на инвестиционните разходи, въпреки че при нея изпълнението е близо двойно по-голямо (61.6%) от това по ДБ. Това показва, че институциите от по-широкия обхват на КФП отчитат по-висока ефективност в реализирането на инвестиционните си разходи – общините например осигуряват принос към по-голямото изпълнение.

Информацията за сектор „Държавно управление“ от МФ показва спад при бруто образуването на основен капитал и при останалите елементи на капиталовите разходи, като този спад се обяснява с икономическата ситуация в България и съответно променените приоритети в бюджетната политика през годината. Необходимостта от допълнителни средства в борба с пандемията, за компенсиране на бизнеса за нарасналите цени на електроенергията са причини за пренасочване на разходи. От друга страна, инвестиционни проекти са били забавени и неизпълнени поради необходим анализ за спазването на законодателството, свързано със ЗОП, а също заради забавяне при одобряването на Плана за възстановяване и развитие на България (сега ПВУ) и едва започващият процес по договаряне на проекти за новия програмен период на ЕС (2021-2027).

Връщайки се на данните по КФП, функционалните разделения с най-голям дял в капиталовите разходи са жилищното благоустройство (1.1 млрд. лв.), „Икономически дейности и услуги“ (малко над 1 млрд. лв.) и отбрана. Проекти по ОПТТИ са от по-мощните елементи на капиталовата програма за годината, а значими инфраструктурни и други проекти са били реализирани въпреки напрежението, оказано от пандемичната обстановка.

Отчита се неизпълнение при средствата от ЕС по сметката на ДФЗ, където степента на изпълнение е 74.5% (отчет – 141.8 млн. лв., план – 190.3 млн. лв.). Годишните разчети за капиталови трансфери за юридически лица с нестопанска цел са на стойност 17.3 млн. лв., а реализирани от тях са само 5.4 млн. лв.

Общините отбелязват противоположна тенденция, като отчетените капиталови разходи са 95.1% от разчетените – това е в резултат на по-високите им приходи през 2021 г., които им дават повече свобода за инвестиционни разходи.

2022

В сектор „Държавно управление“ се отчита ръст при капиталовите разходи. Нарастването на бруто образуването на основен капитал се дължи на разплащането на строителни работи, забавено през 2021 г. Политическата ситуация през 2022 г. усложнява започването на нови проекти, като някои от разходите по Конвергентната програма са отложени. Ограничено е било извършването на капиталовите разходи по ПВУ, както и на проектите по оперативните програми от програмния период на ЕС – 2021-2027.

Инвестиционната активност по КФП се различава от предходната година не толкова като процент на изпълнение (67.5% за 2022 г.), колкото в номинално изражение – малко над 5 700 млн. лв. изпълнени, което е 3.5% от БВП.

Най-много са капиталовите разходи по функция „Икономически дейности и услуги“ – 2 074.2 млн. лв. Негативен ефект върху разходите в тази група са оказали инфлацията, нарушените вериги на доставка и неблагоприятната международна обстановка. Голяма част от разходите са финансирани по ОПТТИ.

Втори по размер са разходите във функция жилищно строителство (1 256 млн. лв.), а трети – в отбрана и сигурност (1 042.2 млн. лв.).

По икономически характер водещи са разходите за придобиване на ДМА, следвани от капиталовите трансфери и тези за основен ремонт на ДА.

МФ отчита неизпълнение по сметката за средства от ЕС на ДФЗ за капиталови трансфери за нефинансови предприятия – изпълнени 87.6% от планирани 142.7 млн. лв. Далеч от пълно реализиране остават и капиталовите трансфери за юридически лица с нестопанска цел – 9.7 млн. лв. от предвиденият 17 млн. лв.

На описаните дотук неизпълнения контрастират общините, които разходват за инвестиции 1 266 млн. лв., което е 116.1% от разчета. Тенденцията идва от постепенното преодоляване на пандемичната криза и нарастването на приходите на общините, което им дава поле за инвестиционна дейност.

2023

На ниво сектор „Държавно управление“ тенденцията за осезаемо увеличение на инвестиционните разходи е подобна. Бруто образуването на основен капитал нараства с 2.6 млрд. лв. Ръстът на капиталовите разходи по сметките за средства от ЕС, както и по-високите инвестиции по ДБ и бюджетите на общините допринасят за това. Друга основна причина е, че крайният срок за разплащане на проектите от програмата на ЕС за 2014-2020 г. е бил 31.12.2023 г., заради което има голямо натрупване на капиталови средства, особено през второто полугодие на 2023 г. От друга страна, политическата несигурност е забавила започването на нови проекти, вкл. по ПВУ, а предвидените в Конвергентната програма разходи са били отложени.

С оглед на близкия обхват на сектор „Държавно управление“ с този на КФП, картината при последната е подобна. През годината капиталовите разходи и трансфери надвишават плана от 8 212 млн. лв. с почти 1 млрд. лв., което е 12% над предвиденото. Това се наблюдава, поради нарастването на инвестиционните разходи на средствата от ЕС, както и по-високите разходи по общинските бюджети и ДБ, вкл. и поради финансирането на Инвестиционната програма за общински проекти.

По функционален признак капиталовите разходи по КФП са подредени в последователността (от най-голям дял към най-малък) жилищно строителство и благоустройство (близо 3 млрд. лв.), „Икономически дейности и услуги“ и отбрана и сигурност. По икономически признак разходите с най-висок дял са тези за придобиване на ДМА (58.2% от капиталовите разходи), следвани от тези за основен ремонт и капиталовите трансфери.

Капиталовите трансфери за нефинансови предприятия по сметката на ДФЗ са усвоени на 95.5%, а тези за организации с нестопанска цел стигат до 37.5% от годишния им разчет (17.1 от 45.6 млн. лв. планирани).

Забележително изпълнение има от страна на общините, които разходват 1 878.5 млн. лв. за инвестиции – 176.6% от годишния разчет. Увеличението на общинските приходи в комплект с нарастването на целевата субсидия за капиталови разходи дават възможност на общините да отделят повече средства за капиталови разходи, а ефект също оказват и разплащанията по европейски проекти.

2024

КФП отчита 67.3% изпълнение на капиталовите си разходи. Това е спад спрямо 2023 както процентово, така и номинално – реализираните проекти са на стойност 6 802.4 млн. лв. или 3.3% от БВП. За номинално сравнение, първоначално заложените капиталови разходи за първа година надхвърлят психологическата граница от 10 млрд. лв. – това свидетелства за особено оптимистични очаквания от страна на институциите към началото на годината. МФ описва, че капиталовите разходи отчитат значително свиване спрямо 2023 г., поради базов ефект в предходната година, заради по-високите разплащания по приключилия период на европейските проекти. По новата инвестиционна програма (2021-2027) разплащанията все още вървят с умерен темп. Отчетът също посочва голямо неизпълнение на заложените разходи по НПВУ – с усвоени едва 30%, причина за което са късното стартиране и слабия ритъм на изпълнение. Това са и причините сектор „Държавно управление“ също да отчита намаление при бруто образуването на основен капитал и при капиталовите трансфери (до 1.2% от БВП).

Във връзка с Националната капиталова програма, която попада и в обхвата на КФП, следва да се отбележи, че по информация от МРРБ към 31.12.2024 г. са сключени споразумения с кметовете за финансиране на обща стойност малко над 3 млрд. лв. По тези споразумения до края на годината са одобрени искания за плащане към общините в общ размер от половин млрд. лв., като отчетени и реално платени са 445.6 млн. лв. Програмата на национално ниво отчита средства в размер на 3 565,5 млн. лв.

Функционалното разделение на разходите по КФП е в следната последователност по големина на средствата – Икономически дейности и услуги на първо място, представляващи 44.8% от общите

разходи или малко над 3 млрд. лв., следвани от Отбрана и сигурност (1 739 млн. лв.), Образование (710.6 млн. лв.) и Жилищно строителство (456.3 млн. лв.). Големите инфраструктурни проекти, заедно с проекти за модернизирание на армията и ремонта на пътна и ЖП инфраструктура остават на фокус и през тази година.

Най-голям дял заемат разходите за придобиване на ДМА (40.1%), след което тези за основен ремонт (31.3%) и капиталови трансфери (25.4%). По бюджета на разплащателната агенция към ДФЗ за капиталови трансфери за нефинансови предприятия са планирани 451,8 млн. лв., отчетените от които са 372.2 млн. лв. или 82.4% от годишния план.

Капиталовите разходи на общините са в размер на 2 410 млн. лв., което е 440.3% от годишния разчет. Това е резултат от нововъведената Национална инвестиционна програма за общинските проекти, която не подтиква към предвидимост в първоначалните разчети. Повече капиталови разходи спрямо предходната година се забелязват и заради повишението на общинските приходи, давайки свобода на общините за повече инвестиционни разходи за местни дейности, а увеличение има и в стойността за делегираните от държавата дейности, част от които финансират капиталови проекти.

Фигура 6 представя обобщена информация за основните причини за неизпълнението на капиталовите разходи по КФП през целия период.

Година	Основна причина за отклонението
2015	Преизпълнение заради финалните разплащания по програмния период на ЕС 2007–2013
2016	Бавен старт на програмния период 2014–2020 и административни забавяния
2017	Забавени ЕС проекти, административни трудности и отложени военни инвестиции
2018	Непълно усвояване на ЕС средства, вкл. капиталови трансфери по ДФЗ
2019	Частично неизпълнение на инвестиционния разчет, не се посочва конкретна причина
2020	COVID-19, забавени общински инвестиции и непълно усвояване на ЕС средства
2021	Антикризисни разходи, забавени проекти, ПБУ и новият програмен период
2022	Политическа нестабилност, инфлация, прекъснати вериги на доставки и бавен старт на ПБУ и програмен период 2021–2027
2023	Преизпълнение заради финалните разплащания по ЕС 2014–2020 и силни общински инвестиции
2024	Слабо изпълнение по ПБУ и програми 2021–2027, отпадане на пиковите ЕС разплащания от 2023 г.

Фигура 6 – Основни причини за неизпълнението на капиталовите разходи по КФП за периода 2015-2024

Заклучение

Прегледът на периода показва, че неизпълнението на капиталовите разходи е повтарящ се проблем, но причините за него се различават значително през годините. В някои случаи става въпрос за забавени или нереализирани инвестиционни проекти, причината за което се корени в забавени процедури по ЗОП, пандемични обстоятелства, ръст на строителните цени или прекъснати вериги на доставка, а в други – става въпрос за преструктуриране на първоначално планираните средства към капиталови трансфери, текущи разходи и други бюджетни пера. Значително влияние върху изпълнението на разходите по КФП оказва цикълът на европейското финансиране – силно изпълнение се наблюдава в години на приключване на програмни периоди, докато началото на на нови програмни периоди е свързано със слабо инвестиционно изпълнение.

Отчетите и докладите на МФ и Сметната палата през последните години от анализа предоставят по-подробна информация за реализацията на капиталовите разходи по отделни ведомства, но въпреки това остава ограничена възможността да се проследи в детайл и конкретика изпълнението на

годишните инвестиционни проекти. Полезна стъпка би била публикуването на годишна разбивка по ПРБ и проекти, която да включва първоначалния и уточнения годишен план, както и отчетените разходи по проекти и ведомства, заедно с които да се обясняват движенията и отклоненията по тези параметри. Това би позволило подобно проучване като настоящото да разграничи действително неизпълнените разходи от отклонените средства и би подобрило отчетността и прозрачността на публичната инвестиционна политика.

Приложения

Година	Първоначален план – капиталови разходи (млн. лв.)	Актуализиран план – капиталови разходи (млн. лв.)	Отчет – капиталови разходи (млн. лв.)	Неизпълнение спрямо актуализиран план (млн. лв.)
2017	2,076.9	2,076.9	1,686.1	390.8
2018	2,360.3	2,243.0	2,471.8	-228.8
2019	2,764.2	4,593.2	4,306.9	286.3
2020	2,888.4	3,247.8	1,988.8	1,259.0
2021	2,419.7	2,444.7	769.5	1,675.2
2022	2,982.7	3,144.8	2,319.5	825.3
2023	3,515.6	3,515.6	3,824.1	-308.5
2024	3,377.2	3,377.2	1,649.9	1,727.3

Година	Изпълнение спрямо актуализиран план (%)	Изменение на първоначалния план (%)	Капиталови разходи / общи разходи (%) - отчет	Капиталови разходи / БВП (%)
2015	74.4%	0.0%	7.4%	0.7%
2016	78.6%	0.0%	19.5%	2.1%
2017	81.2%	0.0%	16.4%	1.6%
2018	110.2%	-5.0%	21.1%	2.3%
2019	93.8%	66.2%	29.7%	3.6%
2020	61.2%	12.4%	14.5%	1.6%
2021	31.5%	1.0%	5.1%	0.6%
2022	73.8%	5.4%	12.6%	1.4%
2023	108.8%	0.0%	19.6%	2.1%
2024	48.9%	0.0%	8.1%	0.8%

Приложение 1 – Данни за изпълнението на капиталовите разходи по ДБ за периода 2015-2024 г.

		ЗДБРБ (акт. план)	Отчет	Разлика	Изпълнение, %
2015	Придобиване на ДА и осн ремонт	645.5	447.5	-198	69.3%
	Капиталови трансфери	213.1	191.3	-21.8	89.8%
2016	Придобиване на ДА и осн ремонт	2268.6	734	-1534.6	32.4%
	Капиталови трансфери	243.3	1240.9	997.6	510.0%
2017	Придобиване на ДА и осн ремонт	1829.5	437	-1392.5	23.9%
	Капиталови трансфери	247.5	1249.1	1001.6	504.7%
2018	Придобиване на ДА и осн ремонт	2006.1	2248.3	242.2	112.1%
	Капиталови трансфери	236.9	223.5	-13.4	94.3%
2019	Придобиване на ДА и осн ремонт	4158.9	3688.3	-470.6	88.7%
	Капиталови трансфери	434.3	618.6	184.3	142.4%
2020	Придобиване на ДА и осн ремонт	2825.9	1592.2	-1233.7	56.3%
	Капиталови трансфери	421.9	396.6	-25.3	94.0%
2021	Придобиване на ДА и осн ремонт	1995.6	374.1	-1621.5	18.7%
	Капиталови трансфери	448.9	395.4	-53.5	88.1%
2022	Придобиване на ДА и осн ремонт	2815	1896.8	-918.2	67.4%
	Капиталови трансфери	329.8	422.7	92.9	128.2%
2023	Придобиване на ДА и осн ремонт	3234.9	3545.9	311	109.6%
	Капиталови трансфери	280.6	278.2	-2.4	99.1%
2024	Придобиване на ДА и осн ремонт	3361.3	1305	-2056.3	38.8%
	Капиталови трансфери	15.9	344.9	329	2169.2%

Приложение 2 – Данни за изпълнението на капиталовите разходи по ДБ по пера за периода 2015-2024

Година	План – капиталови разходи (млн. лв.)	Отчет – капиталови разходи (млн. лв.)	Неизпълнение спрямо годишен план (млн. лв.)	Изпълнение спрямо годишен план (%)
2015	6,419.8	6,899.7	-479.9	107.5%
2016	6,149.7	3,871.5	2,278.2	63.0%
2017	6,244.3	3,749.7	2,494.6	60.0%
2018	6,076.0	5,325.7	750.3	87.7%
2019	8,462.2	7,561.5	900.7	89.4%
2020	6,979.0	5,089.4	1,889.6	72.9%
2021	6,281.0	3,871.5	2,409.5	61.6%
2022	8,448.1	5,706.6	2,741.5	67.5%
2023	8,211.9	9,201.3	-989.4	112.0%
2024	10,103.3	6,802.4	3,300.9	67.3%

Година	Капиталови разходи, % от БВП	Дефицит/излишък по салдото на КФП, % от БВП	Дефицит/излишък по салдото на КФП при 100% изпълнение на капиталовите разходи*
2015	8.0%	-2.9%	-2.34%
2016	4.2%	1.6%	-0.87%
2017	3.8%	0.9%	-1.63%
2018	4.9%	0.1%	-0.59%
2019	6.4%	-1.0%	-1.76%
2020	4.3%	-3.0%	-4.60%
2021	2.9%	-2.9%	-4.71%
2022	3.5%	-0.8%	-2.49%
2023	5.0%	-3.1%	-2.56%
2024	3.3%	-3.0%	-4.60%

Приложение 3 – Данни за изпълнението на капиталовите разходи по КФП за периода 2015-2024 г.

*Индикативна колона - резултатът трябва да се разгледа със забележката, че някои неизпълнени капиталови разходи са пренасочени и съответно част от неизпълнената сума вече е включена в салдото по КФП, но в друго разделение на разходите

Източници

- Одитни доклади за извършен одит на отчета за изпълнението на държавния бюджет на Република България на Сметната палата
- Доклади по отчета за изпълнението на ДБ на Република България на МФ
- Закони за държавния бюджет на Република България и техните последвали изменения
- Отчети за изпълнението на бюджета и програмите на ведомства и ПРБ