



Фискален Съвет  
на България

## Отчет за дейността

2016



Фискален Съвет на България  
Адрес: София 1169, пл. „Княз  
Александър I” № 1, сграда на  
„Народно събрание”  
Телефон: 02/939 2192  
Email: [info@fiscalcouncil.bg](mailto:info@fiscalcouncil.bg)  
website: <http://fiscalcouncil.bg>

## Съдържание

|                                                                                                                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I. Въведение.....                                                                                                                                                                    | 5  |
| II. Организация на Фискалния съвет. ....                                                                                                                                             | 7  |
| 1. Правила за организацията и дейността на Фискалния съвет. ....                                                                                                                     | 7  |
| 2. Оперативен план за дейността на Фискалния съвет.....                                                                                                                              | 9  |
| 3. Процедура за изготвяне на становища, доклади и собствени проучвания.....                                                                                                          | 12 |
| 4. Процедура за обмен на информация с вътрешни и външни институции. ....                                                                                                             | 15 |
| 5. Създаване на интернет страница на Фискалния съвет. ....                                                                                                                           | 17 |
| III. Становища на Фискалния съвет .....                                                                                                                                              | 18 |
| 1. Становище по законопроект за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси.....                                                                                          | 18 |
| 2. Становище на Фискалния съвет относно Пролетната макроикономическа прогноза на Министерството на финансите за 2016г. и Средносрочната бюджетна прогноза за периода 2017–2019г..... | 22 |
| 3. Становище на Фискалния съвет относно Конвергентната програма за 2016–2019г.....                                                                                                   | 29 |
| 4. Становище на Фискалния съвет относно Законопроект за държавен бюджет на Република България за 2017 г. ....                                                                        | 38 |
| 5. Становище на Фискалния съвет относно Проект на Консолидирания бюджет на държавното обществено осигуряване за 2017 г. ....                                                         | 41 |
| 6. Становище на Фискалния съвет относно Проект на Закон за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2017 г.....                                                           | 43 |
| 7. Становище на Фискалния съвет относно Отчета за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2015 г. ....                                                             | 45 |
| 8. Становище на Фискалния съвет относно Отчета за изпълнението на бюджета на Държавното обществено осигуряване за 2015 г.....                                                        | 49 |
| IV. Доклади.....                                                                                                                                                                     | 51 |

|                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------|----|
| V. Участие на Фискалния съвет в дискусии в страната. ....   | 52 |
| VI. Международно сътрудничество .....                       | 56 |
| VII Медийно отразяване на дейността на Фискалния съвет..... | 58 |

# Фискален съвет на България

## За нас

Фискалният съвет на България е независим консултативен орган по въпросите на фискалното управление. Състои се от петима членове, в т.ч. председател, които се избират от Народното събрание, след проведена публична процедура с мандат от шест години. Основна цел на Фискалния съвет е независимото наблюдение и анализ на бюджетната рамка с оглед поддържане на устойчиви публични финанси

## Нашата дейност

Дейността на Фискалния съвет се регламентира от Закона за Фискалния съвет и автоматичните корективни механизми. Основната функция на Фискалния съвет е наблюдаването на спазването на числовите фискални правила, определени в Закона за публичните финанси и отнасящи се за Сектор „Държавно управление“ и консолидираната фискална програма. Съветът изготвя становища относно пролетната и есенната макроикономически прогнози на министъра на финансите, основаната на тях средносрочна бюджетна прогноза и на законопроекта за държавния бюджет, както и по законопроектите за бюджета на държавното обществено осигуряване и за бюджета на Националната здравноосигурителна каса.

## I. Въведение

Годишният отчет обхваща дейността на Фискалния съвет за периода 01.01.2016 – 31.12.2016г. в изпълнение на Закона за Фискален съвет и автоматични корективни механизми, приетите правила за организацията и дейността на Съвета и оперативен план за дейността на Фискалния съвет през 2016–2017г.

В съответствие с приетите нормативни актове, Фискалният съвет през 2016г. прие десет становища по проекти на актове на Министерски съвет и три анализа на рисковете за устойчивостта на публичните финанси.

През 2016г. голяма част от дейността на Фискалния съвет бе свързана с организационни въпроси, тъй като той бе избран от 43-то Народно събрание на 25.11.2015г. и трябваше да изготви нормативните актове, от които да се ръководи през целия си мандат. За целта бяха приети:

- Правила за организацията и дейността на Фискалния съвет;
- Оперативен план за дейността на Фискалния съвет;
- Процедура за обмен на информация с вътрешни и външни институции;
- Календарен план за изготвяне на становища на Съвета;
- Процедура за изготвяне на становища по актове на МС, регламентирани в ЗФСАКМ;

- Процедура за разработване на доклади и собствени проучвания ( проекти );
- Обсъждане на проекти на Меморандум с министерства и ведомства;
- Приемане на проект за разработка и поддръжка на уеб-страница на Фискалния съвет

През 2016г. Фискалният съвет има десет участия в публични дискусии, конференции и консултации в страната по актуални теми, свързани с публичните финанси, на които членовете и експертните сътрудници на Съвета изразяваха позициите на новосъздадената консултативна институция в страната.

През отчетната година Фискалният съвет на България проведе пет работни срещи, за които получи положителна обратна връзка за активното участие и изразени позиции със следните международни институции:

- Световната банка;
- Европейската комисия;
- Европейската сметна палата;
- Ирландския фискален съвет;
- Международния валутен фонд.

Медийното отразяване на дейността на институцията също се състоя през изминалата година. Организирана бе пресконференция, която да запознае обществеността със състава, функциите, целите и организационните трудности на Съвета.

Представена беше подробна информация за изготвените становища през първите шест месеца на годината и бяха дадени задълбочени отговори на зададени въпроси.

Членове на Фискалния съвет активно участваха в радио и телевизионни предавания и печатни издания. Общият брой на интервютата е 87, в т.ч.

- Радио – 17
- Телевизионни – 54
- Печатни издания – 16

От тях тясно свързани с дейността на Съвета са 42.

## II. Организация на Фискалния съвет.

### 1. Правила за организацията и дейността на Фискалния съвет.

Фискалният съвет на България бе създаден на 25.11.2015г. с решение на 43-то Народно събрание за избиране на петчленен състав, в това число председател. В Съвета са включени двама бивши министри на финансите, двама бивши министри на икономиката и един представител на академичната общност. В настоящия момент един от членовете е ректор на висше училище.

Към Фискалния съвет са назначени и трима експертни сътрудници от администрацията на Народното събрание. Единият от тях съвместява функциите и на административен секретар, а останалите двама подпомагат съответно дейността на двете основни групи.

Съветът осъществява дейността си въз основа на Закона за Фискален съвет и автоматични корективни механизми, Закона за публичните финанси и на Правилата за организацията и дейността на Фискалния съвет.

Дейността е организирана в две основни групи от по двама от членовете на Фискалния съвет:

- ✓ Икономически и финансови анализи и
- ✓ Анализи на разходите и приходите

Първата група подготвя и внася на заседание на Фискалния съвет за приемане мотивирани становища и препоръки основно по макроикономическата и фискалната политика на държавата.

Втората, съответно изготвя и внася за приемане становища и препоръки, засягащи законопроектите за държавния бюджет, държавното обществено осигуряване и бюджета на Националната здравноосигурителна каса.

Фискалният съвет няма собствена методология и за оценка използва анализите и прогнозите на Българската народна банка, Министерството на финансите, Европейската комисия, Европейската централна банка, OECD и Международния валутен фонд. Институцията полага големи усилия за създаване на собствена методология, но на този етап среща големи трудности поради липса на капацитет.

Бюджетът на Фискалния съвет е част от този на Народното събрание и средствата се посочват като разходи в отделна функционална област.

## 2. Оперативен план за дейността на Фискалния съвет.

Оперативният план дава основна информация за дейността на Фискалния съвет за 2016 – 2017г., излагайки принципите на работния процес, целите, планът за работа, както и годишния календар за законово изискуемите становища.

В оперативния план се посочва, че Фискалния съвет ще работи с всички институции за постигане на общата цел – подобряване

на фискалната дисциплина и повишаване прозрачността на бюджетния процес. Съветът ще използва и външни експерти за осигуряване на достоверни и професионално издържани анализи. Външно мнение или рецензия ще се търси ако е необходимо потвърждение на качеството и доверието в резултатите от анализите.

Фискалният съвет съставя независим план за дейността си, основан на задачите, определени в Закона, както и други теми, считани за значими от Народното събрание, Правителството, парламентарно представените партии, обществени организации или от него самия.

Изборът на теми за разработване, извън задачите, произтичащи от Закона, се определят въз основа на два ключови принципа:

- Същественост на темата и
- Потенциален принос

Анализът е значим ако от неговото разработване може да се очаква съществено влияние върху публичните финанси, прогнози и бюджет. Критерият за значимост на дадена тема е определен на минимум 2% от БВП. Критерият за потенциален принос е изискването анализът да увеличи прозрачността и допринесе за информираността на заинтересованите институции и обществото, относно прозрачността на бюджетната политика и финансовото управление, както и

- Засилване на фискалната дисциплина;
- По-добро разпределение на наличните публични ресурси към приоритетните области;

- Увеличаване на ефективността в публичната дейност.

При теми, оценени като съществени и с потенциал да допринесат за подобряване на бюджетната политика и ефективност, приоритет се дава на тези, подкрепени с консенсус от членовете на Фискалния съвет.

Той изготвя два основни типа документи:

- Текущи/срочни и
- Независими изследвания по конкретни теми

За определените от ЗФСАКМ задачи, Съветът изготвя три основни форми на документи:

- Анализ на данни – установяване на значимо отклонение на макроикономическите прогнози от отчетните данни в четиригодишен последователен период;
- Становища/препоръки за:
  - значително отклонение от средносрочната бюджетна цел за структурен дефицит и необходимост от прилагане на автоматичен корективен механизъм;
  - Законопроект за държавния бюджет, бюджет за ДОО, бюджет на НЗОК;
  - Средносрочна бюджетна прогноза, пролетна и есенна макроикономически прогнози
  - Спазване на числовите фискални правила в ЗПФ
- Доклади и оценка на:
  - Устойчивост на публичните финанси;
  - Отчета за изпълнение на държавния бюджет, бюджет за ДОО, бюджет на НЗОК

При достатъчно ресурсно-техническо осигуряване, Съветът ще се стреми и към по-фундаментални доклади за най-добрите бюджетни практики, бюджетна прозрачност, ефективно управление на разходите и др., чрез провеждане на независими проучвания и по-детайлни анализи, които ще вникнат в проблемите на бюджета. Това ще допринесе за по-добре информираните решения, както на Парламента и Правителството, така и на обществото.

За оценяване на резултатите от дейността на Фискалния съвет в оперативния план са регламентирани три основни индикатора за измерване на постигнатите цели за подобряване на бюджетната прозрачност и фискална дисциплина:

- ❖ Съдействие за подобрен публичен и парламентарен диалог за фискалната политика и правила чрез медийно отразяване на доклади, становища, съвет и оценки на Фискалния съвет;
- ❖ Степента на промяна във фискалната дисциплина като резултат от анализите, препоръките и предложенията на Съвета
- ❖ Реакциите на политическата система

### 3. Процедура за изготвяне на становища, доклади и собствени проучвания.

Процедурата обхваща процеса по изготвяне на становища, препоръки, проучвания и проекти на Фискалния съвет по документи, съставени от Министерски съвет, Министерството на финансите, Националния осигурителен институт, Националната

здравноосигурителна каса или от външни институции. Изготвянето им може да произтича от задължение по ЗФСАКМ.

Действията по съставяне и приемане на становища преминава през следните етапи:

- Членовете на Фискалния съвет разглеждат на заседание предварително изготвената от експертните сътрудници структура и обхват на документите на Министерски съвет и Народното събрание;
- Законоустановеният срок за предоставяне на становищата е десет дни – от деня на завеждането на документа, изискващ становище в деловодната система на Фискалния съвет;
- Отговорният експертен сътрудник подготвя проекто-становище в тридневен срок от получаването на документа;
- Отговорният експертен сътрудник изпраща проекто-становището на членовете на Фискалния съвет за оценка по същество, предложения и препоръки. Те биват информирани за крайната дата за получаване на бележки, както и за датата на заседанието, определени от Председателя;
- Членовете могат да изискват и становище от външен експерт;
- Членовете на Фискалния съвет изпращат своето мнение, предложения и препоръки до четири дни от получаването на проекто-становището, освен ако няма друг срок,



определен от Председателя. Те биха могли да възложат и събирането на допълнителна информация, която съобразно срока им се изпраща и се обсъжда на заседанието;

- Отговорният експертен сътрудник обобщава получените от членовете бележки и предложения. Единодушно приетите се включват в проекто-становището, а останалите предложения се разглеждат на заседанието;
- В конкретни случаи и при липса на достатъчно време, Председателят може да съкращава процедурата по изготвяне на становище по тази точка;
- Председателят на Фискалния съвет определя датата за заседание за окончателно обсъждане на проекто-становището;
- На заседанието членовете обсъждат окончателния вариант на документа по конкретните точки;
- Ако няма забележки и допълнения, се гласува по всяка точка от становището;
- При липса на единно становище, в протокола се отразява броя на гласовете на членовете ЗА и ПРОТИВ, както и мотивите на мненията ПРОТИВ за конкретните точки/текстове;
- Приетото становище се отразява в сайта на Фискалния съвет и се изпраща на заинтересованите институции;
- Контролът по изпълнението на посочената процедура се упражнява от Председателя на Фискалния съвет.

Фискалният съвет е на мнение, че десетдневният срок за изготвяне на задълбочено становище при сегашните условия е крайно недостатъчен. В практиката на фискалните съвети на страните членки, няма толкова кратък срок.

В рамките на десет дни би могло да се изготви становище само ако Съвета бъде допуснат да участва в предварителното разглеждане на проектите преди тяхното публично обсъждане. Другото условие е свързано с увеличаване на броя на щатните експерти към институцията.

#### 4. Процедура за обмен на информация с вътрешни и външни институции.

Утвърдената от Фискалния съвет процедура описва процеса по получаване на информация от Министерски съвет, Министерството на финансите, Националния осигурителен институт, Националната здравноосигурителна каса, Националния статистически институт и други вътрешни институции, както и от Европейската комисия, Европейската централна банка, Международния валутен фонд, Световната банка и други външни източници.

Процедурата се отнася и за процеса на предоставяне на информация на тези институции. Предназначена е за прилагане от експертните сътрудници към Фискалния съвет в съответствие със ЗФСАКМ и длъжностната им характеристика.

Сроковете за получаване на входящата информация произтичат от конкретните законови документи и се отразяват в Календарен план на Фискалния съвет за изготвяне на становища.

За изпълнение на текущи и срочни законови задачи на Фискалния съвет са необходими до тридесет дни. За съжаление през изминалата година за всички становища срокът за изходящата информация бе до десет дни от датата на получаване на входящата информация, което е крайно недостатъчно за изготвяне на аргументирани оценки. За този период трябва да се събере и анализира необходимата информация, да се проведат най-малко две заседания и да се представи утвърденото становище в определения от съответната институция ден и час.

След изпращане на изходящата информация на съответния получател, административният секретар има задължението да публикува документа на сайта на Фискалния съвет.

Председателят на Съвета контролира експертните сътрудници относно изпълнението на задълженията им за получаване, предаване и изпращане на информацията съгласно Календара за изготвяне на становища, както и за други задължения, произтичащи от процедурата.

Обменът на информация с вътрешни институции е регламентиран в ЗФСАКМ. През отчетната година Фискалният съвет подписа и Меморандум за сътрудничество с Министерство на финансите, Националния статистически институт и

Националния осигурителен институт. В документа са определени условията и редът за получаване и предоставяне на информация. Всяка институция добросъвестно изпълнява договорените задължения. Фискалният съвет има бележки към Националната здравноосигурителна каса, която не изпълнява задълженията си съгласно ЗФСАКМ и не предоставя никаква информация на органа, в т.ч. и проектите и отчетите на своя бюджет, което Съвета счита за неуважение. В своите становища Фискалният съвет използва информация, публикувана в сайта на Касата, което затруднява максимално при изготвянето на аргументирани становища.

#### **5. Създаване на интернет страница на Фискалния съвет.**

В изпълнение на ЗФСАКМ през отчетната година бе създадена интернет страница на Фискалния съвет. За целта бе открита обществена поръчка за “Разработка и поддръжка на софтуер за управление на интернет страница на Фискалния съвет и публикуването в нея съдържание”, проведена по реда на Глава VIII от Закона за обществените поръчки. Със Заповед на Главния секретар на Народното събрание беше назначена петчленна комисия от администрацията, в това число и представител на Фискалния съвет, с цел разработване на „Техническо задание“, съдържащо техническите и функционални изисквания към интернет страницата и избор на изпълнител.

От представените пет оферти, Комисията класира на първо място фирма: „СТУДИОУЕБ.БГ“ ООД, предложила най-ниска

цена – 3 900лв. Сключеният договор е изпълнен и разплатен и интернет страницата функционира безпроблемно.

Във връзка с изискване на Съвета в долната част на заглавната страница е добавена „бърза връзка“ към електронните пощи на членовете и експертите на Фискалния съвет. Поставеното изискване не нарушава техническото задание, а допълва и улеснява функционалните възможности на страницата.

След отчитане на потребностите от допълнителни модули, улесняващи дейността на Фискалния съвет, ще бъдат предвидени средства за тяхното финансиране.

### III. Становища на Фискалния съвет

Бюджетната процедура, макроикономическата прогноза и свързаната с нея средносрочна бюджетна прогноза имат изключително важно значение за определянето на всички параметри на държавния бюджет, консолидираната фискална програма и цялостната рамка на публичните приходи и разходи в страната. В изпълнение на своите основни цели, Фискалният съвет на България осъществява независимо наблюдение и анализ с оглед на поддържане на устойчивост на публичните финанси. В тази връзка Фискалният съвет следи за повишаване на качеството на макроикономическите и бюджетни прогнози, давайки безпристрастна оценка, основаваща се на обективни критерии.

## 1. Становище по законопроект за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси.

През отчетната година Фискалният съвет изготви становище по Законопроекта по искане на Министерството на финансите, което бе предоставено от Съвета в установения срок.

В проекта някои от предложенията за промени са процедурни, а други засилват контролната роля на финансовия министър с цел поддържане стабилността на публичните финанси. Членовете на Фискалния съвет констатираха, че общините често нарушават финансовите правила, разчитайки държавата да покрие нарасналия дефицит в техните бюджети. Ето защо е необходимо провеждането на превантивен надзор върху състоянието на общинските бюджети и при възникване на финансови проблеми следва да се вземат мерки за финансовото им оздравяване.

Фискалният съвет в своето становище по законопроекта за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси изрази следното мнение:

- ✓ *Фискалният съвет подкрепя създаването на нова ал.4 в чл.23 от Закона за публичните финанси, в която се конкретизира показателя „значително отклонение от средносрочната бюджетна цел за структурния дефицит“. За значително отклонение се приема всяко отклонение от правилото по ал. 2, което е равно на или надвишава 0,5 на сто от brutния вътрешен продукт /БВП/ за една година или средно за двугодишен период.*



- ✓ Фискалният съвет подкрепи изменението на разпоредбата на чл.24, ал.2 което е в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики. Предвиденото в него отклонение не може да води до надвишаване на максимално допустимия размер на дефицита на сектор „Държавно управление“, който е 3 на сто от БВП. Фискалният съвет предложи в §1 от „Допълнителните разпоредби“ на закона да се даде определение на понятието „Инвестиционен проект с положителен ефект върху фискалната устойчивост в дългосрочен план“.
- ✓ Фискалният съвет подкрепи 3%-ния бюджетен дефицит съгласно изискванията на Европейския съюз (ЕС), но за да няма нарушаване на фискалната устойчивост на държавата, препоръчва превишението над 2% да бъде свързано единствено с инвестиционни проекти с положителен ефект върху фискалната устойчивост в дългосрочен план. Практиката показва, че при сегашните икономически и политически условия, нормативът от 2 на сто трудно се постига и често се превишава. Фискалния съвет застъпва становището, че следва да се запази основната фискална цел на Правителството за постигане на балансирано салдо, която е заложена в утвърдената средносрочна бюджетна прогноза за периода 2016–2018 г.



- ✓ Фискалният съвет подкрепи създаването на нов чл.77а, с който Министерският съвет се задължава в срок до 31 октомври по предложение на министъра на финансите да одобри стратегия за управление на държавния дълг по Закона за държавния дълг за периода на съответната средносрочна бюджетна прогноза. По този начин ще се преодолее разминаването във времевия обхват на стратегията за управление на държавния дълг, разработването на съответните документи в хода на бюджетната процедура и на Конвергентната програма на Република България, и ще се осигури съгласуваност между тях.
- ✓ Фискалният съвет подкрепи предложените промени в чл.84. С новата ал.4 се засилва контрола върху дейността на кмета на общината при планирането на приходите и разходите на общината, изпаднала в процедура за финансово оздравяване. Тази мярка ще доведе до намаляване риска за отрицателна промяна в стабилността на публичните финанси.
- ✓ Фискалният съвет счита, че в мотивите към законопроекта за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси не са посочени данни за финансовото състояние на общините и размера на общинския дълг. Ето защо той не бе в състояние да даде обективна оценка по тази законова промяна.
- ✓ Фискалният съвет подкрепи и промените в чл.130л, ал.1, но счита че срокът за отпускане на допълнителна субсидия



*следва да бъде удължен с цел получаване на предварителни отчетни данни за даден период, от които да се направят по-точни изводи за изпълнение на плана за финансово оздравяване на общината. Освен това, получаването на допълнителна субсидия в началото на изпълнение на плана за финансово оздравяване може да демотивира усилията на местната власт за постигане на финансовите цели на общината.*

- ✓ Фискалният съвет подкрепи и уредбата на редица отношения по изпълнението на бюджетите, свързани с извършването на промени в показателите по съответните бюджети, както и прецизирането на разпоредби в чл.86, чл.87, чл.98, чл.99, чл.110, чл.113.*

2. Становище на Фискалния съвет относно Пролетната макроикономическа прогноза на Министерството на финансите за 2016г. и Средносрочната бюджетна прогноза за периода 2017-2019г.

Фискалният съвет подкрепи принципно Макроикономическата прогноза и Средносрочната бюджетна прогноза 2017-2019г.

Констатациите, критичните бележки, анализът и съответните препоръки, направени в Становището, целят подпомагането на изпълнителната власт и всички заинтересовани държавни органи и институции за постигане на по-голяма ефективност и предвидимост в управлението на публичните финанси.

В Пролетната прогноза 2016 г. се отчита достигане на най-високо ниво на растеж на



БВП за 2015 г. от 2008 г. насам – 3% при абсолютна стойност на БВП за 2015 г. от 88 571 млн.лв.

Най-голям дял за нарастването на БВП имаше нетния износ, но очакванията са за намаляване относителния му дял в структурата на БВП за прогнозния период. Наблюдава се неблагоприятна тенденция към ограничаване на публичните капиталови разходи.

Фискалният съвет констатира съществени разлики в предвижданията за изменението на показателя „брутообразуване на основен капитал“. Този показател като процент от БВП за националната икономика включва придобитите активи от резидентните производители минус излезлите от употреба дълготрайни активи плюс известни добавки към стойността на непроизводимите (обикновено природни) активи, осъществени от производствени дейности, като например подобряване на земята. Съотношението представя дела от БВП, който е използван в националната икономика за инвестиции. Според ФС е необходимо да се аргументира засилването на пасивните очаквания за изменение на този показател за периода и изменението на показателя какви тенденции следва на база предходни години.

Съществено важно е да се поясни в какви инвестиции ще се насочат заделените средства от БВП. ФС препоръча коригиране на показателя за 2016г. и 2017г. до положителни нива близки до тези от есенната прогноза. Тази корекция в следващата прогноза трябва да покаже и ангажимент в алтернативно пренасочване на средства от БВП в новия бюджет към

стимулиране на потреблението и износа, които се очаква също да бележат негативна тенденция.

- ✓ Данните на предвижданията в Пролетната прогноза 2016г. по отношение на търговския баланс показват средна корекция от приблизително от 1,1% и свидетелство за очаквания, свързани с намаляване на дефицита.
- ✓ Очакването за повишаване на чуждестранните инвестиции е в рамките на 0,5% от БВП.
- ✓ Фискалният съвет приема като реалистични предвижданията за изменение на показателите по платежния баланс за прогнозния период.
- ✓ ФС препоръчва предприемането на мерки за стимулиране на чуждестранните инвестиции и за спешни мерки в рамките на ЕС за стимулиране на производството и леката промишленост в страната. Съвета приема, че това би довело до съществено подобряване на очакванията и би дало положителен сигнал за частни инвеститори както в рамките на ЕС, така и за такива от държави извън него.

**Становището включва и мнението на Фискалния съвет относно Средносрочната бюджетна прогноза 2017–2019г.**

Практиките на използване на средносрочни бюджетни прогнози в България съществуват от 1998 год. Новия Закон за публичните финанси, влязъл в сила от началото на 2014 г., легализира съществуващата практика на бюджетните процедури и изпълни формално изискванията на Директива 2011/85/EU. Според европейския индекс на Средносрочните бюджетни рамки,

българската Средносрочна бюджетна прогноза (СБП) се нарежда заедно с Естония, Великобритания, Унгария, Хърватия и др. в средата на индекса запазвайки редица формални слабости на процеса на бюджетно планиране от предишните години въпреки новото законодателство. Въпреки, че изпълнява формално изискванията за установяване на пределни нива на разходите, анализът показва, че се наблюдават значителни отклонения в прогнозните такива. В същото време министерствата и бюджетните разпоредители ги разглеждат по-скоро като индикативни ограничители на разходите, отколкото като постоянни „разходни тавани“.

Изготвянето на СБП е приоритет на МФ и при нейното съставяне, както и при формулирането на фискалните средносрочни цели, не е достатъчно застъпена позицията на секторните министерства. Подобен подход създава условия за нестабилност на разходните тавани в средносрочното планиране, тъй като фискалните цели не кореспондират пряко със секторните политики и това носи риск за тяхното ефективно изпълнение.

**При анализа на изпълнението на КФП за 2015 г., се отбелязват две тенденции.**

- Потвърждава се започналото икономическо възстановяване от 2014 г., следствие на устойчива тенденция на ръст на износа и реализиране на ефектите му в увеличение на заетостта.
- Значителна част от изпълнението на приходите се дължи на еднократни фактори в неданъчните приходи и



свързаните с приключването на периода приходи от усвояване на еврофондовете за програмния период 2007–2013.

В СБП се предвижда плавна фискална консолидация от около 0,5% от БВП, през всяка от годините на прогнозата. Подходът за постигане на това разчита на положителното развитие на икономиката и по-високи номинални приходи, вследствие на задържане на разходите. Този подход на фискална консолидация крие редица предизвикателства, особено при динамична и рискова външна среда.

СБП не съдържа информация, която да позволява оценка на структурния дефицит и такава за изменението на разходите по функции. Това възпрепятства оценяването на предвидените структурни реформи и отражението им върху структурните елементи на бюджета според бюджетната класификация.

*Фискалният съвет е на мнение, че тенденцията към нарастване на капиталовите разходи поради влизане в период на усвояване на еврофондовете, поставя под съмнение по-нататъшната фискална консолидация при липса на значителни структурни реформи.*

Предвиденото в СБП 2017–19 г. се базират на по-добро изпълнение на приходите през 2015г. и положителните тенденции през първите три месеца на 2016 г.

Прогнозата на МФ предвижда незначителни промени в политиката на данъците и поставянето на акцент върху повишаване ефективността на данъчната администрация и намаляване административната тежест върху бизнеса.

Комбинираният ефект от повишената събираемост на приходите и по-доброто икономическо развитие (вкл. повишената заетост), предвижда за 2019 г. по-високи данъчните приходи с около 0.5% от БВП.

*Фискалният съвет подкрепя утвърдената данъчна политика, базирана на ниски ставки и широка данъчна основа и илюстрираното относително подобрене на очакваната събираемост на всеки данък, изчистен от влиянието на факторите за растеж на БВП.*

*При анализа на разходите Фискалният съвет отчете, че формалният подход на описание на бюджетните политики и липсата на документи от типа Преглед на публичните разходи за всяка отделна сфера, възпрепятства прецизността на направените допускания за отделните политики и финансирането им. Същото се отнася и по отношение реалистичността на разходните тавани. На този етап от прогнозата МФ не публикува информация за разпределението на разходите по функции и икономическите им елементи.*

Част от становището е посветено на качеството на публичните финанси. На този етап Фискалният съвет не разполага със собствени инструменти да оцени фискалната чувствителност и устойчивостта на публичните финанси. За оценка са ползвани данните на ЕК от Доклада за фискална устойчивост 2015 (Fiscal Sustainability Report 2015), публикуван януари 2016г. Основните изводи от доклада в частта му за България съвпадат с тези от пролетната СБП 2017–19. Оценката на фискалната устойчивост се вижда от следната таблица:



| Направления за оценка на риска:                                                                | Ниво на риск:           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| 1. Общата оценка на риска по отношение на фискалната стабилност в България в краткосрочен план | нисък риск за България  |
| 2. Общата оценка на риска на база анализ на дълга                                              | нисък риск за България  |
| 3. Общата оценка на риска на база индикатор S1                                                 | нисък риска за България |
| 4. Общата оценка на риска в средносрочен план                                                  | нисък риск за България  |
| 5. Общата оценка на риска в дългосрочен план                                                   | среден риск за България |

По отношение на България в таблицата не се наблюдават значителни рискове в краткосрочен план за фискалната стабилност в страната. Въпреки това някои променливи (като дефицит, промените в дела на краткосрочния дълг, дела на

чистите инвестиции) може да доведат до известни предизвикателства в дългосрочен план. България се намира в средно-рискова категория, поради леко неблагоприятно натоварване на бюджета с разходи, свързани със здравното осигуряване на застаряващото в страната население.

*В доклада на Европейската комисия за фискална устойчивост 2016г. е направена корекция на оценката за България относно риска в дългосрочен план и той е определен като нисък. Промяна в оценката има единствено за страната ни, което се дължи на финансовите институции, включително Фискалният съвет на България.*

*Съобразяването с превантивните инструменти в Пакта за растеж и стабилност ще осигури допълнителна стабилност в публичните финанси в средносрочен план, което се потвърждава от анализа на индикатор за устойчиво развитие S1.*

### 3. Становище на Фискалния съвет относно Конвергентната програма за 2016–2019г.

Конвергентната програма на Република България за периода 2016–2019г. има за цел да посочи и опише основните политики на Правителството, базирани на предвиждания за изменението на макроикономическите показатели и свързаните с тях планирани бюджетни приходи и разходи. Основният деклариран приоритет на изпълнителната власт в областта на управление на публичните финанси е поддържането на

финансова стабилност и премахването на макроикономическите дисбаланси с помощта на въвеждането и реализацията на мерки за подкрепа на растежа и реализация на ефективна бюджетната консолидация.

*Фискалният съвет изразява съгласие с повечето от предложените мерки и направените прогнози в Конвергентната програма 2016–2019г., като в същото време по някои от предприетите мерки и допускания, изразява своите критични бележки по отношение на тяхната реализация.*

- ✓ Фискалната консолидация е основен приоритет на правителствената програма за стабилно и устойчиво развитие на публичните финанси. Заложените параметри отговарят на изискванията на Пакта за стабилност и растеж.*
- ✓ В същото време считаме, че липсва достатъчна подкрепа за реализацията на тази стратегия по отношение на предвидените за целта структурни реформи. В основната си част фискалната консолидация е базирана на ефекта от освободеното фискално пространство от свиването на публичните инвестиции 2016–2018 г. Не е ясно как ще се постигне ефектът на реструктуриране на публичните разходи в края на прогнозния период.*
- ✓ В средносрочен план за оптимизация на дефицита са заложени високи очаквания за нарастване в номинално изражение на приходите и ограничаване на разходите на правителството.*
- ✓ Подкрепяме стремежа на правителството да постигне стойности на дефицита от 0,2% от БВП в края на прогнозния*

период като положителния знак към чуждестранните инвеститори и индикация за стремеж към устойчив икономически растеж и фискален баланс.

- ✓ Структурният баланс за разглеждания прогнозен период бележи определени корекции на база реализирани мерки за повишаване на данъчната събираемост и оптимизиране на бюджетните разходи.
- ✓ Тенденцията в изменението на структурното бюджетно салдо показва, че при прогнозно ниво от  $-1.9\%$  от БВП през 2016 г., ще бъде изпълнена отправената към страната препоръка за избягване на влошаване в стойността на този показател.
- ✓ Изменението, предвидено за края на тази година, което предвижда подобрене в диапазона от 1,2 до 0,5 % на структурното бюджетно салдо и тенденцията към постигане на приблизителен баланс със стойност на показателя от  $-0,2\%$  от БВП за 2019г., е положителен показател за стремежа на правителството към запазване на макроикономическата стабилност на страната и поддържането на дългосрочната устойчивост на публичните финанси.
- ✓ Фискалният съвет подкрепи предприетите мерки за диференцирането на дълговите позиции и оптимизирането на разходите на „Централното управление“ в синхрон с общата тенденция за намаляване на разходите, свързани с управлението и администрацията на държавното управление. След преодоляването на

пиковите нива от 2014г. ФС прие, че е възможно постигането на разходи близки до нивата от 2013г.

- ✓ Приехме като наложителни някои от мерките, свързани с усвояването на нов дълг като източник за рефинансиране на стари задължения и поемане на нови за съфинансиране на проекти на ЕС. При липсата на алтернативни възможности усвояването на нов дълг и неговото планово разпределение за погасяване в средносрочен план е наложителна мярка за запазване на финансовата стабилност и поетите ангажменти към ЕК.
- ✓ Определихме като обезпокоителна тенденцията към нарастване относителния дял на дългосрочните дългови ценни книжа за сметка на намаляването на дела на краткосрочните дългови ценни книжа. Тази тенденция в синхрон с нарастване на дела на дългосрочните заеми и относително постоянното нарастване на дела на разходите за „бруто образуване на основен капитал“ е индикация за прехвърляне на натрупани задължения за бъдещи периоди и/или липса на достатъчна аналитичност за отразяване на възникнали вече и неотразени задължения по баланса на държавното управление.
- ✓ Определихме като положителна индикация постигането на ниво на салдото по консолидирания бюджет на касова основа от -1,9% от БВП за 2015г., което е в изпълнение на препоръката за оптимизиране на този показател от страна на ЕК. Прие се като положителна и тенденцията за

*достигане на средносрочната бюджетна цел предсрочно в края на 2017г.*

- ✓ *Фискалният съвет счете, че са необходими допълнителни усилия от страна на правителството за намаляване годишния ръст на разходите и изпълнението на условията на фискалните правила регламентирани в ЗПФ.*
- ✓ *Прие, че запазването на прогнозните тенденции за намаляване и оптимизиране на разходите и дефицита, които ще доведат до допълнителни ползи и множество положителни ефекти върху цялостната фискална рамка на страната в средносрочен план.*

**Съществено внимание в становището бе отделено и на приходите.**

Като цяло общите, в частност данъчните приходи са прогнозирани при почти непроменени политики, като могат да се открият няколко акцента:

- запазване на нивата на основните данъчни ставки;
- законови промени, свързани с поети ангажменти за увеличаване акциза на тютюневите изделия – имат слабо влияние върху общия обем приходи;
- приходи, акумулирани от увеличаване на данъчни/осигурителни основи в други закони (в т.ч. минимална работна заплата, увеличаване на минималните осигурителни прагове по Закона за БДОО за съответната година, нарастване на минималните

осигурителни прагове по основните икономически дейности и групи професии –средно с 8.6 %).

- частични законови промени, свързани с предотвратяване укриването на акцизи, данъци и вноски.
- ✓ *Фискалният съвет счита, че е необходимо спешно да се приложи на практика Плана за действие към Единната национална стратегия за повишаване на събираемостта на приходите и справяне със сенчестата икономика, при наличие на изготвени анализи на рисковете и конкретните проблемни области.*
- ✓ *Големият дял на сенчестата икономика остава предизвикателство, като обявените досега мерки са очевидно недостатъчни за повишаване на приходите и не могат да служат като единствена алтернатива спрямо нестабилните макроикономически показатели.*
- ✓ *В сравнение с предходната година, през 2016 г. се наблюдава спад в нивото на разходите с 1,2 процентни пункта, до 37,9% от БВП. Предвижда се до 2019г. относителният дял на разходите да спадне до 36,1% от БВП.*
- ✓ *Фискалният съвет подкрепи прогнозата за ускорена реализация на публичните инвестиции, които са в основата на този ръст, в частност приоритетните за правителството инфраструктурни проекти по линия на оперативните програми, финансирани с фондове от Европейския съюз и съфинансирани от държавата. Също така подчерта, че е необходимо да се предприемат по-усилени мерки по*



*отношение оптимизацията на структури, генериращи неефективните разходи, отчитайки евентуалния риска от техни необезпечени задължения. Изпълнението на тази цел в свързана с провеждането на структурни реформи в различните сектори.*

- ✓ *В становището Фискалният съвет изрази своето несъгласие по отношение административното определяне размера на минималната работна заплата, тъй като счете, че същата трябва да се изчислява на база на разработена методика, която да отразява развитието на икономическите фактори, имащи влияние върху формирането на работната заплата (производителност на труда и др.).*

**В становището особено внимание се обръща на приоритетните сектори образование и здравеопазване.**

**Основните изводи, свързани със образованието са следните:**

- ✓ *Фискалният съвет бе на мнение, че за изпълнението на новата национална стратегия във висшето образование все още трябва да бъдат предприети конкретни мерки за справяне с проблемите, свързани с качеството, неефективността на системата и ограничената приложимост към нуждите на пазара на труда.*
- ✓ *Чрез намаляването на броя на висшите училища, включително и чрез сливания на университети, следва да се индикира стремеж към оптимизиране качеството на предлаганите от тях услуги и да се повиши тяхната ефективност. Количеството на действащите висши училища*



*следва да отговаря адекватно на демографската картина в страната.*

- ✓ Качеството на образованието във висшите училища остава основен проблем, предвид драстично разминаване между профила на подготвяните в тях специалисти и реалното търсене на пазара на труда.*
- ✓ Не е налице ефективна стратегия за превръщането на висшите училища в центрове за наука и изграждане на устойчива връзка „образование – наука – бизнес“, чрез която да се осъществи пазарната реализация (маркетинизирането) на произведения продукт.*
- ✓ Необходима е ясна визия, която да подпомогне развитието на съвременни изследователски университети и центрове за провеждане на конкурентоспособни научни изследвания в сфери, насочени към разрешаването на значими за страната и индустрията научни задачи.*
- ✓ Концентрация на ресурси в научната инфраструктура, чрез която да се постигне добавена стойност за икономиката и обществото, към момента не отговаря на необходимото за постигането на целите равнище.*

**Във връзка със здравеопазването, Фискалният съвет направи следните заключения:**

- ✓ Българското здравеопазване е изправено пред големи предизвикателства, сред които ограничения достъп, ниската степен на финансиране и слабите здравни резултати. Провежданата реформа в здравеопазването си поставя амбициозни цели по отношение повишаване*

качеството на медицинското обслужване, контрола на медицинските дейности и ефективното използване на средства от НЗОК. През 2015 г. бяха предприети първите стъпки за определянето на ясни правила за оценка на разходите за здравни услуги, но механизмът не е въведен напълно. Между различните болници понякога има огромни разлики в разходите за една и съща процедура, което допълнително тежи върху бюджета на Националната здравноосигурителна каса.

- ✓ Към настоящия момента са налице неясноти по отношение прилагането на конкретни мерки и политики, залегнали в провежданата реформа. За същите е необходима много по-добра обосновка и прецизиране от предложените към момента. Пример за това е неясните критерии за разделянето на медицинската помощ, платена от НЗОК на два пакета, плащани от НЗОК – основен и допълнителен. Закономерно текстът от Закона за здравното осигуряване (ЗЗО) беше атакуван пред Конституционният съд и в следствие отменен.

Прегледът и обстойният анализ на изложените данни и тяхната аргументация в Конвергентната програма 2016–2019г., показва че МФ е фиксирало основните направления и свързаните с тях необходими корекции за осигуряване на устойчиво развитие и стабилност на публичните финанси.

#### 4. Становище на Фискалния съвет относно Законопроект за държавен бюджет на Република България за 2017 г.

Становището съдържа констатации, анализ и препоръки на ФС относно основните показатели в приложените документи с оглед намаляване и предотвратяване на възможни рискове за фискалната стабилност при нарушаване на заложените в закона фискални правила.

Структурният анализ и този, свързан с финансовата обвързаност на показателите, имащи пряко въздействие върху приходната и разходната част на предложения Законопроект за държавен бюджет на Република България за 2017г. (ЗДБ 2017г.), дадоха основание на Фискалния съвет да даде положителна оценка за качество и детайлност на прогнозата, направена от Министерство на финансите. Но Фискалния съвет счита, че в мотивите е необходимо да се посочи коя база данни е използвана при прогнозиране на ръста на БВП за 2017г., тъй като е налице актуализирана на 11.10.2016г. информация от Националния статистически институт, която се различава от тази в АСБП от октомври 2016г. с над 2 млрд. лв. Това наложи и актуализация на Становището на Съвета.

**На основание гореизложеното и направения обективен анализ, Фискалният съвет прави следните констатации:**

- ✓ В разгледаната АСБП 2017–2019г., са спазени почти всички изисквания на Закона за публичните финанси (ЗПФ) и прогнозата включва описание на приоритетите и планираните политики на Правителството във връзка със

ЗДБ 2017г., както и основните допускания за развитието на националната и световната икономика, и свързаните с това макроикономически сценарии;

- ✓ Посочени и детайлно описани са целите на фискалната политика и не се констатираат изменения и нарушения на фискалните правила;
- ✓ Посочени са всички необходими данни, свързани с отчетността на текущата година и са прогнозирани основните бюджетни показатели за следващите три години;
- ✓ Описани са и точно са посочени таваните на разходите по отделни групи на разпоредителите с бюджетни средства и свързаните с това взаимоотношения за планирания период;
- ✓ Включени са голяма част от препоръките, дадени от ФС в Становището на Фискалния съвет относно Конвергентна програма 2016–2019г. и е приложена съпоставка и сравнение на прогнозата на Министерство на финансите и тази на Европейската комисия по отношение на сектор „Държавно управление“. Това дава допълнителна яснота за различните стойности на някои от прогнозните показатели и допринася за по-доброто аргументиране на планираните изменения в показателите на държавния бюджет за 2017г.;
- ✓ Предложените документи (АСБП 2017–2019г. и ЗДБ 2017г.) са съобразени със законовите изисквания и отговарят на стандартите за планирането на държавните финанси в страните от Европейския съюз (ЕС);



- ✓ Важен елемент от структурата на АСБП 2017–2019г. е частта, която описва дискреционните мерки и тяхната разходна стойност, както и въздействието им спрямо планираните параметри на Държавния бюджет;
- ✓ Спазени са изискванията и е постигнато ниво на фискална консолидация, което е база при ефективно изпълнение на планираните мерки за постигне по-ниско ниво на публичния дълг.

**На база направения анализ и след подробна дискусия в рамките на заседание на ФС и с цел подобряване на бюджетната процедура се правят следните предложения:**

- В бъдещите разработки, анализи и изследвания, свързани с разработването на Средносрочната бюджетна прогноза (СБП) да се предвиди и участие на членове и експерти от ФС. Това би дало допълнителни възможности за постигане по-добра съгласуваност и ефективност в рамките на бюджетната процедура;
- Фискалният съвет предлага в рамките на бъдещите съгласувателни процедури с Министерство на финансите (МФ) да се увеличи срока за предварително предоставяне на материалите, за да се постигне по-голяма ефективност и детайлност на анализа. ФС приема, че срока за предоставяне на детайлно становище в рамките на съгласувателната процедурата е прекалено кратък.

В становището Фискалният съвет подкрепи политиките по отношение на общините, тъй като те са насочени към разширяване на възможностите за тяхното устойчиво и

балансирано развитие, повишаване ефективността на местните власти, подобряване на качеството и обхвата на дейностите на местно равнище. Основни предизвикателства пред общините са предприемане на действия за финансово оздравяване на общинските финанси, както и привеждане на фискалните показатели и правила за дълга и финансовото състояние в съответствие с изискванията на Закона за публичните финанси.

Относителният дял на общинските разходи за 2017г. в общата структура на разходите по КФП достига 13,3% (което съставлява 5,3% от БВП) и в сравнение с бюджетите на местните власти в страните от ЕС, е крайно недостатъчно.

**5. Становище на Фискалния съвет относно Проект на Консолидирания бюджет на държавното обществено осигуряване за 2017 г.**

При анализа на Проектобюджета на ДОО за 2017 г., Фискалният съвет установи, че той е изготвен в съответствие с:

- основните допускания по Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2017–2019 г., която фиксира рамката на основните параметри по ДОО;
- актуалните политики в системата на социалното осигуряване, отразяващи последните изменения, извършени в Кодекса за социално осигуряване. Заложени са минимални осигурителни доходи по основните икономически дейности и групи професии;

- Разчетите в Проекта на консолидирания бюджет на държавното обществено осигуряване (КБДОО) за 2017 г. са съгласувани с Националната агенция за приходите (НАП) по отношение задължителните осигурителни вноски.

*Фискалният съвет заключи, че редица разходни политики остават непроменени, което не е в съответствие с демографската политика и не отразява постигнатия ръст в икономическото развитие на страната през последните години.*

*Анализът на приходите и разходите за последните пет години показва, че е налице тенденция за нарастване с всяка изминала година. Дефицитът за 2016 г. и 2017 г. намалява за всяка от тези две години в сравнение със стойностите от предшестващите ги години. За пръв път през последните две години трайната тенденция за увеличение на дефицита на системата е нарушена и е намален размера на трансфера от държавния бюджет за покриване на недостига от средства на системата на ДОО.*

*Продължава негативната тенденция за увеличаване броя на дните, ползвани за временна неработоспособност поради общо заболяване и средствата, които се изплащат за обезщетение.*

Фискалният съвет изразява своето положително становище относно Проекта на Консолидирания бюджет на държавното обществено осигуряване и одобрява болшинството от предложените мерки и политики, както и направените прогнози и законовите промени. Предложеният проект е задълбочен,

аналитичен, издържан, реалистичен и покрива всички критерии за стабилност в общественото осигуряване за 2017 г.

#### 6. Становище на Фискалния съвет относно Проект на Закон за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2017 г.

След задълбочен анализ на Проекта на бюджет на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) за 2017 г., Фискалният съвет изразява своето положително становище по неговото съдържание и структура. Проектобюджетът на НЗОК за 2017 г. е издържан, задълбочен, аналитичен и отразява реалистично целите, които са заложили пред него.

- *Съществува ясно изразена тенденция през последните 5 години за постепенно увеличаване на здравноосигурителните вноски в бюджета на НЗОК. Ръстовете по години са както следва: през 2013 г. спрямо 2012 г. – 168 991 хил.лв. (7,6%), през 2014 г. спрямо 2013 г. – 88 951 хил.лв. (3,7%), през 2015 г. спрямо 2014 г. – 222 618 хил.лв. (9%) и през 2016 г. спрямо 2015 г. – 114 168 хил.лв. (4,2%).*
- *Проектът за бюджет на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) за 2017 г. е изпълним и балансиран, както и напълно съобразен със стратегическите цели на държавата, заложили в политиките и приоритетите на Националната здравна стратегия. В съответствие с изпълнението ѝ, Фискалният съвет подкрепя всички заложили през 2017 г. увеличения*

*по разходни пера, свързани с „пренасочване на финансови ресурси на НЗОК от болничната към извънболничната медицинска помощ, с акцент върху финансирането на дейности в първичната помощ (увеличението на средствата за първичната извънболнична медицинска помощ“ с 11,1 % или с 19 983 хил.лв. спрямо 2016 г. – от 180 017 хил.лв. на 200 000 хил.лв. , както и увеличението с 4,8% или с 9 858 хил.лв. на специализираната извънболнична медицинска помощ за 2017 г. спрямо настоящата година – от 201 542 хил.лв. на 211 400 хил.лв.);*

- Фискалният съвет подкрепя решението за увеличение размера на фискалния резерв в законопроекта на НЗОК за 2017 г. с 24 761,6 хил.лв.(7,8%) , както и решението средствата на резерва да бъдат разпределени за болнична помощ и лекарства.*

7. Становище на Фискалния съвет относно Отчета за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2015 г.

Становището на Фискалния съвет е разработено въз основа Доклада на министъра на финансите относно Проект на решение на Министерския съвет за приемане на отчета за изпълнение на държавния бюджет на Република България за 2015 г.

Предвид актуализираната икономическа информация, публикувана от Националния статистически институт на 11.10.2016 г. Фискалният съвет изразява следната оценка:

- *Размерът на разходите по актуализираните данни за БВП от 11.10.2016г. е 39.2% и спазва изискването за максимален размер на публичните разходи до 40% от БВП.*
- *Разходният таван, изчислен по национална методология и по данни на ESA 2010, през 2015г. отговаря на изискванията на чл.26 от Закона за публичните финанси. При използване данните на касова основа разходния лимит е -3.6 % при изискване от 0.7%. При използване данните по методологията на ESA2010, също са спазени изискванията на чл.26 от ЗПФ, като разходният лимит е - 0.9% при референтна стойност от 0.7% от БВП. (източник на данните по ESA2010 за 2015 г. е есенната средносрочната бюджетна рамка 2017–19 г.). Изпълнението на разходите по КФП представлява 100,5% от разчетите по ЗДБРБ за 2015 г., като основна причина за това, е свързана с превишение по сметките от ЕС. Изпълнението на разходите по държавния бюджет, вноската за бюджета на ЕС и трансферите са на ниво 98,1% спрямо планираното.*
- *По отношение на изискването за структурен дефицит и минималната стъпка за подобряване на структурния дефицит, Фискалният съвет потвърждава, че и в двата случая на прилагане на данни по национална методология и по*



методологията на ESA2010, стъпката за подобряване на структурния дефицит е съответно 0.8% и 1.6% при референтна стойност от 0.5%. Нивото на минималната средносрочна фискална цел, определена от ЕС за 2015 г. е -1 % от БВП.

- Размерът на държавния дълг за 2015 г. е 22 714,1 млн.лв. или 25,6 % от БВП, което е в рамките на изискванията на националното и европейско законодателство за максимално ниво на дълга до 60 % от БВП.
- Фискалният съвет, счита че са изпълнени и спазени фискалните правила, предвидени по закон, при изпълнението на Консолидираната фискална програма (КФП) за 2015 г.
- По отношение на данъчните приходи се отчита ръст от 1,3 процентни пункта като относителен дял от БВП спрямо предходната година. Фискалният съвет констатира нарастване при почти всички групи данъчни приходоизточници, като отдава това на следните фактори: ускореното икономическо развитие в страната, положените усилия за изпълнение на мерките за борба с контрабандата, повишаване събираемостта на приходите и борбата с данъчните нарушения. В резултат на изпълняваните мерки за подобряване комуникацията и работата между приходните администрации и бизнеса, също се отчита определен положителен ефект. В структурата на данъчните приходи, нарасналите косвени данъци свидетелстват за повишено вътрешно потребление



и активизация на икономическите агенти. По-благоприятната външна среда съдейства за определени фискални ефекти в посока подобрене на основните макроикономически индикатори и изпълнение на заложените стойности в макрорамката на ЗДБРБ за 2015 г. Нарастването на неданъчните приходи се свързва с повишени нива на средства от санкции и наказателни лихви, глоби, приходи от общински такси.

- Фискалният съвет отчита нарастване на капиталовите разходи, което е свързано с инвестиционните разходи по Програмата за развитие на селските райони, Програмата за развитие на сектор „Рибарство“, оперативните програми при финализиране на проектите, съфинансирани от ЕС за програмния период 2007–2013 г.
- Наред с това, в хода на изпълнение на бюджета за 2015 г. фискалният съвет констатира определени затруднения, произтичащи от неуспешните опити да се редуцират разходите за персонал в определени сектори, както и предизвикателствата по оптимизацията на персонала поради възникналите последващи непредвидени разходи за обезщетения.
- Общият размер на бюджетния дефицит по КФП за 2015 г., формиран от дефицита по националния бюджет (2 171,1 млн.лв.) и дефицита по сметките за средствата от ЕС (313,2 млн.лв.) възлиза на 2 484,2 млн.лв., което представлява 2,9% от БВП. Постигнатото е в съответствие с фискалната



цел за 2015 г. – ненадвишаване на дефицит от 3,3% от БВП по КФП.

- Фискалният съвет отчете, че управлението на държавния дълг през 2015 г. беше в синхрон с необходимостта от покриване на бюджетния дефицит, осигуряване на финансова стабилност и гарантиране на фискалния резерв. За тази цел в областта на държавния дълг беше приложена гъвкава политика по осигуряване на финансов ресурс за рефинансирането му.
- Фискалният съвет потвърди покриването на всички критерии по Закона за държавния бюджет на РБ за 2015 г. по отношение дълговите ограничения като: максималния размер на дълга в края на годината, поемането на нови държавни гаранции и максималния размер на новия държавен дълг. Фискалният съвет отчита, че като процент от БВП България е постигнала трети най-нисък резултат по отношение на държавния дълг измежду страните членки на ЕС (след Естония и Люксембург).
- От анализа на отчета се вижда, че към 31.12.2015 г. наличният фискален резерв в размер на 7,9 млрд.лв. надвишава с 3,4 млрд. лв. заложения в ЗДБРБ, като структурата му включва 1,1 млрд. лв. вземания от фондовете на ЕС за сертифицирани разходи, аванси и други и 6,8 млрд.лв. депозити на фискалния резерв към БНБ и банки.

## 8. Становище на Фискалния съвет относно Отчета за изпълнението на бюджета на Държавното обществено осигуряване за 2015 г.

От направения анализ по отчета, се вижда че, през последните три години се наблюдава тенденция за нарастване на приходите и разходите.

По данни от Доклада за изпълнението на бюджета на ДОО през 2015 г. е констатирано преизпълнение по отношение на общите приходите в размер на 269 449,4 хил.лв., което представлява 5,9 % над заложеното по план.

В структурата на приходите основна роля за това преизпълнение се пада на приходите от осигурителни вноски. За 2015 г. преизпълнението на приходите от осигурителни вноски над планираните са в размер на 5%.

Като основни причини за това преизпълнение се посочва:

- ✓ нарастването в броя на осигурените лица за 2015 г. с 0,9%;
- ✓ нарастването на средния осигурителен доход (СОД) с 4,2%;
- ✓ нарасналите приходи от професионални пенсионни фондове;
- ✓ преизпълнението на планираните приходи от осигурителни вноски върху средствата за социални разходи;
- ✓ увеличението в постъпленията от осигурителни вноски за трудова злополука и професионална болест.

По отношение неданъчните приходи, също се отчита нарастване над планираното.

**В структурата на приходите за 2015 г.** най-голям дял заемат Осигурителните вноски – 49,1%, следвани от Държавен трансфер за фонд "Пенсии" – 27,7% и Трансфера от ЦБ за недостига на средства – 19,1%.

В сравнение с предходната година, през 2015 г. има увеличение в дела на Осигурителните вноски с 1,3%, докато делът на Държавния трансфер за фонд "Пенсии" и Трансферът от ЦБ за недостига на средства, бележат спад в общата структура на приходите – съответно с -0,2% и -1,4%.

**В структурата на разходите** най-голям дял заемат разходите за Пенсии – 86,5%, като за 2015 г. се наблюдава спад в дела им в сравнение с предходната година с 0,4%.

Увеличение с 0,5% през 2015 г. бележат разходите за Социални помощи и обезщетения до ниво 12,8%.

По отношение Разходите за служби по социално осигуряване и Други разходи, не се наблюдава изменение.

**Дефицитът по бюджета на ДОО за 2015 г.** е 4 911 874,00 лв. и показва увеличение с 34 380,80 хил. лв. т.е. 0,7% в сравнение с отчетения дефицит през предходната година.

**Трансферът на държавния бюджет в бюджета на ДОО през 2015 г.** възлиза на 4 924 425,3 хил.лв., което е със 128 204,6 хил.лв. по-малко от планирания размер от 5 052 629,9 хил.лв. Разликата в средствата се дължи основно на постъпилите допълнителни приходи от осигурителни вноски в размер на 233

712,2 хил.лв., което е намалило трансфера за покриване на недостига.

#### IV. Доклади

През 2016г. част от дейността на Фискалния съвет бе свързана с анализ на риска по отношение на устойчивостта на публичните финанси. Работата на независимия орган включи разглеждане и събиране на информация по следните теми, по които Съвета предстои да изготви доклади:

- ❖ Чуждестранните инвестиции като рисков фактор за фискалната стабилност на България;
- ❖ Влияние на Брекзит върху публичните финанси на България;
- ❖ Решението на българския парламент за предоставяне на държавна помощ на Националната Електрическа Компания (НЕК) и свързаните с това рискове.

#### V. Участие на Фискалния съвет в дискусии в страната.

През отчетната година, Фискалният съвет участва в десет публични дискусии, конференции и консултации в страната. Обсъжданите теми бяха основа за разработване на становищата на съвета и заемането на определени позиции по актуални

актове на Европейската комисия, Министерството на финансите и други институции.

Първото участие на членове и сътрудници на Фискалния съвет бе в организирано от Представителството на Европейската комисия в България Представяне на специфичните за страната препоръки. В хода на дискусиата бяха зададени редица въпроси от представители на Съвета, които насочиха обсъждането в посока стабилността на публичните финанси през 2016г. и прогнозния период.

Представител на Фискалния съвет взе участие в конференцията, организирана от Икономическия и социален съвет на България, посветена на проблемите и перспективите пред енергетиката в страната.

Председателят на Съвета участва в XIX-та Национална среща на финансистите от общините в Пампорово. На нея той изнесе пленарен доклад, посветен на финансовата дисциплина на местните органи и взаимоотношенията им с централната власт. Проведени бяха и дискусии по проблемите с общинския дълг и бюджетните дефицити.

По инициатива на Фискалния съвет бе организирана дискусия с анализатори от неправителствени организации по проблемите на публичните финанси. Обсъдени бяха важни въпроси, които в последствие намериха отражение в становищата на Съвета.

През отчетния период бе организирана и среща на Фискалния съвет и представители на Световната банка. В нея взеха участие

г-жа Дорте Домланд – Главен икономист макро и фискално управление и г-жа Стела Илиева – Старши икономист в Представителството на Банката в България. Дискутирани бяха въпроси, свързани с Пролетната макроикономическа прогноза на Министерството на финансите и предварително обявени теми.

През месец юни 2016г. се проведе работна среща с експерти от Европейската комисия, отговарящи за България. Те бяха запознати с впечатленията на Фискалния съвет от Конвергентната програма на Правителството. Дискутираха се и теми, свързани с устойчивостта на публичните финанси.

Представители на Международния валутен фонд също участваха в работна среща с Фискалния съвет на България, на която се обсъди текущото изпълнение на държавния бюджет за 2016г., както и Средносрочната бюджетна прогноза.

През месец септември се проведе работна среща и с Европейската сметна палата. Задълбочено се дискутира Доклада за механизма за предупреждение (AMR), качеството на задълбочения преглед (IDR) и оценката на сериозността на дисбалансите, ролята на ЕК за осъществяване на мониторинг и надзор. Особено внимание се обърна на ефективността на инструментите за комуникация на ЕК за повишаване на осведомеността относно макроикономическите предизвикателства в държавата членка. По отношение на класифицирането на държавите членки от Европейската комисия в различни категории на дисбаланси, Фискалният съвет

посочи, че това е елемент на процедурите, който може значително да бъде подобрен от Комисията. В това отношение разпоредбата на регламента за предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси са по-общо формулирани и предоставя дискреция на ЕК относно метода на класифициране на държавите членки. Към момента няма ясна система от критерии, по която се определя категорията на дисбалансите или взема решение за засилване на процедурата за България през 2015г. и преместването на страната от втора категория: „Наличие на дисбаланси, изискващи мерки на политиката и мониторинг“, в пета категория: „Наличие на прекомерни дисбаланси, изискващи решителни мерки на политиката и специфичен мониторинг“.

Фискалният съвет отбеляза, че по отношение на оценката на ЕК за изпълнение на препоръки също липсват ясни критерии и методология като цяло. Към момента изпълнението на препоръките се отчита като „без напредък“, „отличен напредък“, „известен напредък“, „пълно изпълнение“. Напредъкът в изпълнение на дадена препоръка, свързана с макроикономическите дисбаланси, трябва да бъде ясно обвързан с бъдещите решения на ЕК за класификация на държавите членки в категорията на дисбалансите. Беше отбелязано още, че ЕК би могла в по-сериозна степен да отчита усилията за намаляване на дисбалансите и положителното макроикономическо развитие при прегледа на таблото с показатели.

Втора работна среща бе организирана през отчетния период с представители на Европейската комисия, на която се обсъди развитието на фискалния, макроикономическия и външен сектор.

През месец ноември Фискалният съвет проведе трета дискусия с представители на ЕК. На нея бе обсъден проектобюджетът на държавата за 2017г. и актуализираната Средносрочна бюджетна прогноза 2017–2019г. Разгледани бяха и очакванията за приключване на бюджет 2016г. с бюджетен излишък.

Представител на Фискалния съвет взе участие и в дискусията в Министерството на финансите, на която присъстваха и експерти от Служба за подкрепа на структурните реформи към ЕК.

В края на периода на Фискалния съвет гостува представител на Ирландския фискален консултативен съвет (ИФКС) с цел обучение на експертните сътрудници по въпросите, свързани с макроикономическото моделиране, работата с правилата на ЕК и изготвяне на оценка за дейността на Фискалния съвет на България с препоръки за преодоляване на трудностите.

В изготвения в тази връзка доклад, се подчертава, че Съвета е изправен пред значителни предизвикателства при ефикасното управление на своята работа, тъй като не е възможно само трима технически експерти да извършват всички макроикономически и фискални анализи и да изготвят становищата. Констатира се, че една от значителните трудности, пред които е изправен Фискалния съвет на България, е това, че по силата на

законодателството, той трябва да изготви мотивирано становище относно макроикономическите и бюджетните прогнози в срок до десет дни от публикуването им от Министерството на финансите. Трудността се засилва и от факта, че преди публикуването на бюджета, Съветът не получава достъп до предварителните данни на Министерството.

За разлика от нас, ИФКС разполага с шестима експерта, получава предварителен достъп до макроикономическите данни, които са в основата на бюджета и публикува своята оценка на бюджета и актуализацията на програмата за стабилност приблизително шест седмици след публикацията на правителството.

## VI. Международно сътрудничество

Международното сътрудничество на Фискалния съвет се изразява в участие в организирани от Генерална дирекция ЕКФИН срещи на фискалните съвети на страните членки на Европейския съюз и в работни срещи за обмяна на опит с други съвети.

По решение на ГД ЕКФИН фискалните съвети трябва да провеждат по две срещи всяка година. През 2016г. втората среща бе отложена за 2017г. На тази, проведен през месец юни 2016г. бе представен Фискалният съвет на България и беше изнесена презентация, с което той официално се присъедини към Европейската мрежа на независимите фискални институции.

На годишната среща бяха изнесени доклади от предварително определени фискални съвети, в които се даваше отчет за дейността им за изтекъл период и се обсъждаха проблемите при функционирането им. Значително време бе отделено на анализите, направени от ръководители в ГД ЕКФИН, свързани с устойчивостта на публичните финанси в страните членки на ЕС. Проведе се и дискусия относно използването на някои от моделите при оценка на краткосрочните и дългосрочни прогнози на макроикономически и бюджетни показатели.

По предложение на Съвета Европейската комисия организира посещение на четирима негово представители в Дъблин, Ирландия за обмяна на опит с Ирландския фискален консултативен съвет (ИФКС). Членовете на ФС се спряха на него, поради големината и организацията на институцията, която е подобна на българската. Членове и експерти на ИФКС запознаха представителите на Фискалния съвет на България с моделите, които използват за макроанализи и прогнози и методите им за краткосрочни и дългосрочни прогнози. Те споделиха проблемите си при оценката на фискалните прогнози и запознаха с използваните от тях инструменти. Значително място бе отделено на отделните етапи на бюджетния процес и елементите на данъчната система на Ирландия. Споделена бе и практика при прогнозиране на средносрочните разходи, както и оценката на спазването на фискалните правила. Полезна за Фискалния съвет на България бе и информацията за взаимоотношенията между ИФКС и вътрешни и външни институции.

## VII Медийно отразяване на дейността на Фискалния съвет.

През отчетната година дейността на Фискалния съвет бе отразена на пресконференция и чрез интервюта в печатни издания, телевизионни и радио предавания. Първата пресконференция на Фискалния съвет бе проведена на 19 юли 2016г. Журналистите бяха запознати със състава на Съвета и неговата мисия, регламентирана в Закона за фискалния съвет и автоматични корективни механизми. Представена беше подробна информация относно дейността на надзорния орган, свързана с неговата организация и със становищата, изготвени през първите шест месеца на годината и бяха дадени задълбочени отговори на зададените въпроси.

Членове на Фискалния съвет активно участваха в телевизионни предавания – общият брой на интервютата е 87, в т. ч.

- Телевизионни – 54
- Радио – 17
- Печатни издания – 16

От тях тясно свързани с дейността на Съвета са 42.

Фискалният съвет е на мнение, че резултатите от медийното отразяване на неговата дейност биха били по-добри ако и интервютата са по-целенасочени, ако при провеждане на радио и телевизионни дискусии, свързани с публичните финанси,

Съветът бъде канен за участие. По такъв начин ще се дава гласност на позициите на новосъздадената институция за наблюдение устойчивостта на публичните финанси. Ползването на информация за тази цел само от интернет страницата на Фискалния съвет, на този етап е недостатъчно.



Дейността на Фискалния съвет през отчетния период бе значително улеснена, тъй като България получава висока оценка за фискалната си политика и ускорения икономически растеж през 2016г. По оценка на вицепрезидента на Световната банка Сирил Мюлер, България е една от страните с най-добри макроикономически показатели в Източна Европа. Увеличаващият се икономически растеж, намаляващата безработица и подобряване на бюджетната позиция, са впечатляващи.

Ние ще бъдем доволни ако и през следващия отчетен период бъде поставена подобна оценка от вицепрезидента на Световната банка, заместник-председателя на Международния валутен фонд и от представители на други институции от ЕС.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ:**



**ПРОФ. БОРИС ГРОЗДАНОВ**

Изх. № ФС-756-24,  
София, 17.05.2017 г.

|                  |                 |
|------------------|-----------------|
| НАРОДНО СЪБРАНИЕ |                 |
| Вх.№             | 756-24-1        |
| Дата             | 17 / 05 2017 г. |

ДО  
Г-Н ДИМИТЪР ГЛАВЧЕВ  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА НАРОДНОТО  
СЪБРАНИЕ

18<sup>10</sup> *Сел*

**Относно:** *Отчет за дейността на Фискалния съвет за 2016г.*

**УВАЖАЕМИ Г-Н ГЛАВЧЕВ,**

Съгласно Закона за Фискалния съвет и автоматичните корективни механизми, с входящ № АД-756-24-7/27.03.2017г, е изпратен до Главния секретар на НС отчет за дейността на Фискалния съвет за 2016г., който е архивиран към 43-то Народно събрание. Прилагам втори екземпляр на документа, който да се разгледа в 44-то Народно събрание.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ:**

**БОРИС ГРОЗДАНОВ**

# РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЧЕТИРИДЕСЕТ И ЧЕТВЪРТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

---

## РАЗПОРЕЖДАНЕ

НА ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ

N 750-01-24 / 18.05. 2017 г.

На основание чл. 8, ал. 1, т. 1 и чл. 90, ал. 3 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание

### РАЗПОРЕЖДАМ:

Разпределям Отчет за дейността на Фискалния съвет за 2016 г., № 756-24-1, внесен от Председателя на Фискалния съвет на 17.05.2017 г., на следните постоянни комисии:

- Комисия по бюджет и финанси

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ



ДИМИТЪР ГЛАВЧЕВ